Jana Osterkamp

Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920–1939)

Studien zur
europäischen Rechtsgeschichte

Veröffentlichungen des
Max-Planck-Instituts
für europäische Rechtsgeschichte
Frankfurt am Main

Band 243

Vittorio Klostermann
Frankfurt am Main
2009

Jana Osterkamp

Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920–1939)

Verfassungsidee –
Demokratieverständnis –
Nationalitätenproblem

Vittorio Klostermann
Frankfurt am Main
2009

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über *http://dnb.d-nb.de* abrufbar.

© Vittorio Klostermann GmbH
Frankfurt am Main 2009

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des Nachdrucks und der Übersetzung. Ohne Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, dieses Werk oder Teile in einem photomechanischen oder sonstigen Reproduktionsverfahren oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten, zu vervielfältigen und zu verbreiten.

Druck: Wilhelm & Adam, Heusenstamm
Typographie: Elmar Lixenfeld, Frankfurt am Main

Gedruckt auf Alster Werkdruck der Firma Geese, Hamburg.
Alterungsbeständig ISO 9706 und PEFC-zertifiziert

Printed in Germany
ISSN 1610-6040
ISBN 978-3-465-04073-6

Inhalt

Danksagung IX

Einleitung 1

Erster Teil Das Verfassungsgericht zwischen Recht und Politik 5

A. Kompetenzen und Verfahren 7
I. Verfassungsgerichtsbarkeit mit einem Paukenschlag: Die Verfassung von 1920 11
II. Gesetzeskontrolle mit engem Spielraum: Das Verfassungsgerichtsgesetz 11
1. *Die Beschränkung der Antragsberechtigten* 12
2. *Der zweite Hemmschuh: Die Dreijahresfrist* 32
3. *Materielle oder formelle Prüfungskompetenz* ... 34
4. *Die Entscheidungswirkung ex nunc oder ex tunc* 37
Transfer I: Österreich 43
Transfer II: Weimarer Republik 46
III. Die Prüfung der vorläufigen Verfügungen des Ständigen Ausschusses 49
IV. Das Verfahren vor dem Verfassungsgericht 52
V. Die Normenkontrolle jenseits des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts 55
1. *Die gewaltenteilige Grundstruktur der tschechoslowakischen Demokratie* 55
2. *Gesetzeskontrolle durch den Präsidenten?* 58
3. *Die ordentlichen Gerichte* 60

B. Die Stellung im politischen System 65
I. Die Bestellung der Richter 65
II. Die beiden Verfassungsgerichtspräsidenten 72
1. *Karel Baxa (1863–1938)* 72
2. *Jaroslav Krejčí (1892–1956)* 74
III. Die institutionelle Unabhängigkeit 76
IV. Der Ausschluss des Politischen: Die mangelhafte Repräsentation der Nationalitäten 82
V. Der Einbruch des Politischen: Die Ausschaltung des Verfassungsgerichts (1931–1938) 84

Zweiter Teil Verfassungsgerichtsbarkeit und Ermächtigungsgesetze ... 93

A. Die erste Funktionsperiode (1921–1931) 94
I. Das Verbot der Delegation von Legislativgewalt ... 94
1. *Die nicht-öffentliche Sitzung* 95
2. *Die öffentliche Sitzung* 98
3. *Das Urteil* 99
II. Das Gewaltenteilungsverständnis des Gerichts 106
III. Die »Fließbandurteile« der ersten Funktionsperiode 109
B. Der Methodenstreit um das Verhältnis von Verfassung, Gesetz und Verordnung 111
I. Befürworter der Ermächtigungsgesetze: Die Verteidigung des Verwaltungsstaates 113
1. *Unterdrücktes Demokratieverständnis und Souveränität des Gesetzgebers* 113
2. *Probleme mit der Verfassungsbindung des Gesetzgebers* 116
3. *Formeller Gesetzesbegriff und das Postulat des Verwaltungsstaates* 118
II. Gegner der Ermächtigungsgesetze: Der Sprung in den Verfassungspositivismus 120
1. *Der juristische Demokratiebegriff* 121
2. *Verfassungsbindung und Gesetzgebungsfreiheit* ... 124
III. Die Debatte um die Ermächtigungsgesetze. Ein Fazit 127
C. Die Ermächtigungspraxis in der Tschechoslowakei 129
I. Der Punktgewinn Jiří Hoetzels in der Ministerialbürokratie 129
II. Die Bewältigung des Ausnahmezustands 135
1. *Die Ermächtigungsgesetzgebung der 1920er Jahre* 135
2. *Die Ermächtigungsgesetzgebung nach 1933* 138
III. Verordnungen auf dem Prüfstand: Die Regierungsnähe der obersten Gerichtsbarkeit ... 143
IV. Die Sondersituation in der Slowakei und der Karpathenukraine 147
D. Die Gesetzeskontrollverfahren in der zweiten Funktionsperiode 1938/39 151
I. Das erste Gesetzeskontrollverfahren: Republikschutz vs. richterliche Unabhängigkeit 153
1. *Das Urteil vom 28. Juni 1939* 154
2. *Die bizarre Geschichte eines Aktenstücks in drei Regimen* 156

II. Das zweite Normenkontrollverfahren: Ermächtigungsgesetze 1939 ... 161
1. *Kann das Verfassungsgericht über ein nicht mehr gültiges Gesetz entscheiden?* ... 162
2. *Entscheidungsunfähig: Der Urteilsentwurf zum Ermächtigungsgesetz Nr. 109/1934 Slg. vom Juni 1939* ... 166
III. Vom Konstitutionalisten zum Kollaborateur: Jaroslav Krejčí ... 168
E. Verfassungskontrolle in Zeiten des Untergangs des Staates (Herbst 1938) ... 173
I. Die Phase staatlicher Konsolidierung nach dem Münchner Abkommen ... 174
II. Die Entscheidung zum Verlust des parlamentarischen Mandats ... 178
III. Die Entscheidungen zur Neuordnung der Behörden 180
IV. Das Urteil zur Blankettermächtigung der Verfügung Nr. 291/1938 Slg. ... 183
F. Die vergessenen Grundrechte ... 185
I. Das Grundrechtsverständnis der Rechtswissenschaft 186
II. Grundrechtsschutz am Obersten Verwaltungsgericht 188
III. Das Grundrechtsbewusstsein am Verfassungsgericht 191
IV. Der Ruf nach einem reformierten Verfassungsgericht 194

Dritter Teil Verfassungsgerichtsbarkeit und Nationalitätenproblem 197

A. Die Verknüpfung von Verfassungsgerichtsbarkeit und Nationalitätenproblem ... 198
I. Die Terminologie der Habsburgermonarchie im neuen Gewand ... 203
II. Raschhofers »Hauptprobleme des Nationalitätenrechts« (1929) ... 205
III. Sanders »Staatsgerichtsbarkeit« als Garant nationaler Gleichberechtigung (1933)... 208
B. Die »Volksschutzgesetzanträge« der Sudetendeutschen Partei von 1937 ... 216
I. Die einzelnen Reformvorschläge... 216
II. Normenkontrolle durch den Sprecher der Nationalitäten ... 220
III. Nationalitätenschutz durch Verfassungsauslegung oder Verfassungsänderung? ... 220

C. Auf dem Weg zum föderativen Nationalitätenstaat?... ... 226
I. Die Forderungen der Sudetendeutschen Partei im Jahr 1938 226
II. Die Regierungsgutachten der tschechischen Juristen vom Juni 1938 231
III. Die Ablehnung einer territorialen Neuordnung: Das Nationalitätenstatut 235
1. *Die Entstehung des Nationalitätenstatuts* 235
2. *Nationalitätenstatut und Verfassungsgerichtsbarkeit* 240
3. *Föderalisierung und Verfassungsgerichtsbarkeit*... 241
D. Die slowakischen Forderungen und die neue Verfassung der Zweiten Republik 244
I. Die slowakischen Autonomieforderungen im Sommer 1938 244
II. Die Autonomieforderungen in der Karpathenukraine 247
III. Die Autonomiegesetze vom November 1938 und das Verfassungsgericht 249

Epilog 251

Abkürzungsverzeichnis 255
Quellen- & Literaturverzeichnis 257
Personenregister 289
Sachregister 293
Zusammenfassung 299
Shrnutí 303
Summary 307

Danksagung

Mein erster Dank gilt meinen akademischen Lehrern. Prof. Michael Stolleis hat diese Dissertation, die im Wintersemester 2007 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main angenommen wurde, mit Neugier, Empathie und umsichtiger Beratung gefördert. Auf seine große Geduld konnte ich mich ebenso verlassen wie auf die rasende Geschwindigkeit, mit der er sich meiner Anfragen annahm. Auch das Erstgutachten erstellte er quasi über Nacht. PD Dr. Miloš Vec war ein hilfreicher Gesprächspartner in wissenschaftlichen, aber auch stilistischen Fragen und übernahm freundlicherweise die Zweitbegutachtung. Mein Forschungsinteresse geht zurück auf Seminare an der Humboldt-Universität Berlin. Besonders danken möchte ich Prof. Hasso Hofmann, der meine Neugier für die Grundlagen des Rechts zu einer immer weiter reichenden Wissbegier entfaltet hat.

Die großzügige Förderung durch das Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte in Frankfurt ermöglichte mir ein konzentriertes und ungestörtes Arbeiten. Meinen Kollegen bin ich für wichtige Anregungen dankbar. Ebenso entscheidende Denkanstöße erhielt ich von den Mitgliedern und dem Leitungsgremium des Max-Planck-Forschungskollegs für vergleichende Rechtsgeschichte. Für die Gelegenheit, meine Arbeit auch andernorts einem größeren Kreis zur Diskussion zu stellen, danke ich Prof. Christoph Boyer (Salzburg), Prof. Karel Malý und Prof. Aleš Gerloch (Prag) sowie Prof. Martin Schulze Wessel und Dr. Robert Luft (München). Aufmerksame und kritische Ohren fand ich auch bei meinen Prager Kollegen Dr. René Petráš, Dr. Jan Wintr und Dr. Jan Kysela. Der Vizepräsident des tschechischen Verfassungsgerichts Prof. Pavel Holländer (Brünn), Prof. Mahulena Hofmann (Gießen) sowie Prof. Hans Lemberg (Marburg) vermittelten Kontakte, die für mich wissenschaftliche Glücksfälle waren: Dr. Mark Gillis (Prag) stellte mir freigiebig die Ergebnisse seiner Forschungen zur Verfügung; Prof. Helmut Slapnicka widmete sich in Briefen und Gesprächen ausführlich meinen Fragen. Prof. Slapnicka, der im Frühjahr 2006 in Linz verstarb, studierte in den dreißiger Jahren Rechtswissenschaft sowohl an der deutschen als auch der tschechischen Universität in Prag und war ein beeindruckender Vermittler beider Welten.

Bei meinen Forschungs- und Archivaufenthalten erhielt ich vielfältige Unterstützung. Danken möchte ich insbesondere den Mitarbeitern des Nationalarchivs, des Archivs der Akademie der Wissenschaften, des Archivs der Präsidialkanzlei sowie des T. G. Masaryk-Instituts in Prag. Äußerst hilfsbereit

zeigten sich auch die Bibliothekare des Heidelberger Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht sowie des Wiener Hans-Kelsen-Instituts. Die Mitarbeiter der Bibliothek am Frankfurter Max-Planck-Institut möchte ich keinesfalls vergessen und auch der Verwaltung mit ihrem ehemaligen Leiter Gerhard H. Gräber meinen Dank sagen. Die Drucklegung wurde durch die kritische Lektüre von Thomas Ditt, Dr. Vera Hierholzer und Ute Spörg vorbereitet. Frau Beate Jaeger übernahm Satz und Layout und führte einen einfühlsamen Kampf mit den tschechischen Sonderzeichen. Der Frankfurter Universität danke ich für die Förderung durch den Werner-Pünder-Preis.

Gewidmet ist dieses Buch meinen Eltern. Beide haben sehr viel zu dessen Gelingen getan. Mein Interesse an der tschechoslowakischen Geschichte verdanke ich ihnen. In meiner Familie erfuhr ich zudem die offene Gastfreundschaft von Jana, Jiří, Michal und Bára, die mich nach anstrengenden Archivtagen in Prag kulinarisch und kulturell versorgten. Meine herzliche Dankbarkeit gilt meinem Mann, der an einem nun schon länger zurückliegenden Berliner Morgen die Idee zu dieser Arbeit mit aus der Taufe hob. Ihre weitere Entwicklung hat er mit einem liebevollen Blick für das Ganze und der kritischen Auseinandersetzung im Detail begleitet und unterstützt wie niemand sonst.

Einleitung

Die tschechoslowakische Verfassung vom 29. Februar 1920 eröffnet in der Geschichte der europäischen Verfassungsgerichtsbarkeit ein neues Kapitel. Mit diesem Gründungsdokument ging der tschechoslowakische Staat aus dem Zerfall der Habsburgermonarchie und der nationalen Revolution vom 28. Oktober 1918 als eine ausdifferenzierte Verfassungsdemokratie hervor. Erstmals wurde dabei eine Institution geschaffen, die grundsätzlich jedes verfassungswidrige Gesetz für nichtig erklären konnte. Im Gegensatz zum amerikanischen Supreme Court, dessen Rechtsprechung im Jahr 1803 den Auftakt zur inzidenten Verfassungskontrolle von Gesetzen gegeben hatte, war das tschechoslowakische Verfassungsgericht *ausschließlich* zur Entscheidung von Verfassungsfragen berufen. In diesem Sinn war das tschechoslowakische Verfassungsgericht das erste eigentliche Verfassungsgericht der Welt.

In der rechtshistorischen Wahrnehmung stand diese Pionierleistung bislang im Schatten des »österreichischen Modells«.[1] Der Wiener Verfassungsgerichtshof wurde ein halbes Jahr später mit der Verfassung vom 1. Oktober 1920 errichtet.[2] Der Verfassungsvorsprung des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts schrumpfte allerdings schnell, weil es seine praktische Tätigkeit erst ein ganzes Jahr nach der ersten konstituierenden Sitzung vom 17. November 1921 aufnahm.[3] Zu diesem Zeitpunkt hatte der Wiener Verfassungsgerichtshof längst den Grund für seine umfassende Rechtsprechungstätigkeit gelegt. Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts in Prag wurden hingegen kaum bekannt. Bereits viele der Zeitgenossen hielten das

1 So etwa bei Cappelletti, Judicial review (1971), 46 ff.; Korinek, Verfassungsgerichtsbarkeit (1981), 9 f.; ders., Betrachtungen zur österreichischen Verfassungsgerichtsbarkeit (1992); Öhlinger, Genesis of the Austrian Model (2003), 207 f.; Dorsen / Rosenfeld / Sajó / Baer, ebenda, 117 f.; Schäffer, Beitrag Österreichs (2004), 53 m. w. N. Das österreichische Vorbild wurde bereits 1921 in Liechtenstein kopiert (1921); Wille, Verfassungsgerichtsbarkeit (2001), 28.

2 Die »Provisorische Verfassung« von Deutschösterreich vom 14.3.1919 kannte bereits ein »Verfassungsgericht«, dem aber lediglich die präventive Gesetzeskontrolle von Landesgesetzen zustand. Nach der amtlichen Veröffentlichung konnten die Gesetze hingegen nicht mehr auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden. Art. 15 des Gesetzes vom 14.3.1919 über die Volksvertretung, Nr. 179/1919 StGBl. Dazu Adamovich, Prüfung der Gesetze und Verordnungen (1923), 102 f.

3 Da das Verfassungsgericht zunächst seine Geschäftsordnung beriet, erging das erste Urteil erst am 7. 11.1922.

tschechoslowakische Modell deshalb für untauglich. In späteren verfassungsgeschichtlichen Darstellungen führte das tschechoslowakische Verfassungsgericht eine bloße Fußnotenexistenz.[4] Es war allerdings kein Geringerer als Walter Jellinek, der in Hinblick auf die konzentrierte Verfassungsgerichtsbarkeit im Jahr 1925 von einer »tschechoslowakisch-österreichischen Lösung« sprach.[5]

Die Geschichte des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts wird in dieser Arbeit zum ersten Mal eingehend dargestellt. Der erste Teil rekapituliert die juristische Konstruktion des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts durch Verfassung, Verfassungsgerichtsgesetz und Verfassungslehre. Im Zentrum steht dabei die wissenschaftliche Verfassungsdogmatik, die insbesondere durch ihre Behandlung des Verfassungsvorrangs einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der gerichtlichen Verfassungskontrolle von Gesetzen hatte. Ein Rechtsvergleich mit Österreich und der Weimarer Republik dient methodisch dazu, das innovative Potential, aber auch die hemmenden Strukturen in Verfassungskonstruktion und -debatte aufzuzeigen. Um die Stellung des Verfassungsgerichts im politischen System zu verdeutlichen, werden Richterbestellung und institutionelle Unabhängigkeit, aber auch jene Bedingungen analysiert, die in der Zeit von 1931 bis 1938 zur faktischen Ausschaltung des Verfassungsgerichts führten.

Der zweite Teil der Arbeit wertet die Rechtsprechung des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts aus.[6] Da das Gericht keine eigene Entscheidungs-

4 Eine Ausnahme unter den nicht-tschechischen Autoren bilden Haller, Prüfung von Gesetzen (1979), 61 ff. und zunächst Öhlinger, Verfassungsgerichtsbarkeit (2002), 583 ff. Von den tschechischen Autoren sind die Skizzen von Blahož, Soudní kontrola (2001), 63 ff.; Schorm, La cour constitutionnelle (2001); Sládeček, Ústavní soudnictví (2003), 26 ff. sowie Holländer, Verfassungsgerichtsbarkeit (2001), 14 f., hervorzuheben.

5 W. Jellinek, Schutz des öffentlichen Rechts (1925), 38 ff.

6 Die verwandte Statistik richtet sich nach den Angaben des Verfassungsgerichts in seinen Jahresberichten an den Präsidenten, in: NA ÚS K. 2 Heft PRES 13, sowie nach der Entscheidungsüberlieferung in den Akten. Das Verfassungsgericht entschied danach über 46 vorläufige Verfügungen und die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, das für verfassungswidrig erklärt wurde. Ein weiteres Gesetzeskontrollverfahren wurde 1939 nicht mehr zum Abschluss gebracht. Die Angaben über die Anzahl der Verfassungsgerichtsentscheidungen in der Literatur schwanken. Wie hier der Verfassungsgerichtskommentar von Filip/Holländer/Šimíček, Zákon o ústavním soudu (2001). Ševčík spricht hingegen von 65 Entscheidungen, Výhledy ústavnosti (1994), 1022. Jan Kuklík geht auf der Grundlage zeitgenössischer Sekundärliteratur von 1934 von der Überprüfung von neun vorläufigen Verfügungen aus. Walter spricht sogar davon, dass das tschechoslowakischen Verfassungsgericht »niemals angerufen wurde und praktisch funktionslos blieb«, Verfassungsgerichtsbarkeit und

sammlung herausgab, wurden die Fälle erstmals aus den Akten erschlossen. Eine Detailstudie widmet sich der ersten und wichtigsten Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 7. November 1922, die die Übertragung legislativer Gewalt auf die Exekutive für verfassungswidrig erklärte. Mit diesem Verbot sog. Ermächtigungsgesetze begab sich das Verfassungsgericht früh in Frontstellung zur Regierung. Der postulierte Vorrang des parlamentarischen Gesetzgebers löste den wohl produktivsten Grundsatzstreit in der tschechoslowakischen Verfassungslehre um das Verhältnis von Verfassung, Gesetz und Verordnung aus. Die politischen und wissenschaftlichen Reaktionen auf die Entscheidung lassen Rückschlüsse auf das Verfassungs- und Demokratieverständnis der einzelnen Akteure zu. Diese Detailstudie wird durch einen Überblick über die übrige Rechtsprechungstätigkeit des Verfassungsgerichts ergänzt. Verhandlungsprotokolle und Gutachten illustrieren das Verfassungsverständnis einzelner Verfassungsrichter und den Bedeutungswandel der Grundrechte. Da die meisten Verfassungsgerichtsentscheidungen erst nach dem Münchner Abkommen vom 29. September 1938 und nach der gewaltsamen Errichtung des »Protektorats Böhmen und Mähren« ergingen, zeigt dieser Teil auch, wie sich das Verfassungsgericht in einem zusammenbrechenden politischen System behauptete.

Der dritte Teil untersucht die verschiedenen Reformvorschläge, Verfassungsgerichtsbarkeit und Nationalitätenfrage zu verbinden. Die Gesetzesentwürfe für die sog. Volksschutzgesetze, die die Sudetendeutsche Partei unter Konrad Henlein im Jahr 1937 vorlegte, griffen auf ein ursprünglich von der Sozialdemokratie in der Habsburgermonarchie geprägtes Vokabular zurück. Die Auseinandersetzung mit diesen Gesetzesentwürfen legt unterschiedliche Schichten eines »Anti-Denkens« frei. Antiparlamentarische und antidemokratische, antiindividualistische und antiliberale Ansätze verbanden sich darin mit ständischem und völkischem Gedankengut. Die nationalistischen Parteien der Slowaken und Ruthenen machten sich Teile dieser sudetendeutschen Vorschläge zu Eigen. Die Antwort der tschechoslowakischen Regierung, die um eine Aufrechterhaltung der bestehenden demokratischen Verfassungsgrundsätze bemüht war, wird aus den Archivquellen zum sog. Nationalitätenstatut von 1938 rekonstruiert.

Die zeitgenössische Auseinandersetzung mit der parlamentarischen Demokratie durchzieht alle drei Teile dieser Arbeit. Der erste Teil behandelt dieses Problem aus der Perspektive des tschechoslowakischen Verfassungsrechts, das die Macht des Parlaments durch eine verbindliche Verfassung und einen starken Gegenspieler in Gestalt des Verfassungsgerichts beschränken sollte.

Reine Rechtslehre (1993), 181. Vgl. noch Wagnerová, Ústavní soudnictví (1996), 18, oder Holländer, Verfassungsgerichtsbarkeit (2001), 15.

Im zweiten Teil taucht es in der verfassungsrichterlichen Rechtsprechung zu den Ermächtigungsgesetzen als Frage auf, in welchem Umfang das Parlament Entscheidungsgewalt an die Regierung delegieren darf bzw. zur eigenständigen gesetzlichen Regelung verpflichtet ist. Im Kontext der Nationalitätenfrage werden schließlich kollektivistische und ständische Reformansätze für die tschechoslowakische Verfassungsdemokratie diskutiert. Im Blick auf die tschechoslowakische Verfassungsgerichtsbarkeit erscheint somit wie unter einem Brennglas immer wieder auch die europäische Krise der Demokratie.

Erster Teil

Das Verfassungsgericht zwischen Recht und Politik

Verfassungsgerichtsbarkeit setzt ein bestimmtes Verfassungsverständnis voraus. Mindestvoraussetzungen für eine wirksame Verfassungskontrolle sind die Anerkennung der Verfassung als verbindliches Recht, nicht als bloßes politisches Programm, und die hierarchische Überordnung dieses Verfassungsrechts gegenüber einfachen Gesetzen.[1] Eng damit verbunden ist die schriftliche Niederlegung der Verfassung, die die Nachteile eines bloßen Verfassungsgewohnheitsrechts überwinden soll.[2]

Die tschechoslowakische Verfassung vom 29. Februar 1920[3] führte in geradezu vorbildlicher Weise eine Normenhierarchie zwischen Verfassung und einfachem Recht ein. Gesetze, die im Widerspruch zur Verfassung standen, sollten als nichtig anzusehen sein.[4] Dieser normative Vorrang wurde durch die

1 Aus der zeitgenössischen, in der ČSR rezipierten Literatur vgl. nur Bryce, Commonwealth (1907), 256; Adamovich, Prüfung der Gesetze und Verordnungen (1923), 28 ff., 39 ff.; Adler, Grundgedanken (1927), 108 f.; Kelsen, Staatsgerichtsbarkeit (1929), 32 f. Siehe ebenfalls Stolleis, Judicial Review (2003), 267; Hofmann, Idee des Staatsgrundgesetzes (1986), 263 f., 275 ff.; Wahl, Verfassungsstaatlichkeit (2001); ders., Vorrang der Verfassung (1981); Haller, Prüfung von Gesetzen (1979); Öhlinger, Stufenbau der Rechtsordnung (1975); Stourzh, Vom Widerstandsrecht zur Verfassungsgerichtsbarkeit (1974), 29 f. Zur Begriffsgeschichte siehe Mohnhaupt/Grimm, Verfassung (1990).

2 Cappelletti, Judicial review (1971), 25 ff., 42. Vgl. auch Mohnhaupt/Grimm, ebenda, 847, 880 f.; Dorsen/Rosenfeld/Sajó/Baer, Comparative Constitutionalism (2003), 30 ff.

3 Der Verfassungstext ist abgedruckt bei Gosewinkel/Masing, Verfassungen in Europa (2006), 1828 ff. Zur Verfassungsgebung vgl. Broklová, První československá ústava (1992); Gronský (2005), 71 ff., 149 ff.; Lipscher, Verfassung und politische Verwaltung (1979). Zur tschechoslowakischen Staatsgründung seien nur genannt: Mamatey/Luža, Geschichte (1980); Galandauer, 1918 (1988); Valenta/Voráček/Harna, Československo (1999).

4 Art. I des Einführungsgesetzes zur tschechoslowakischen VerfUrk. lautete: »Gesetze, die der Verfassungsurkunde, ihren Bestandteilen und den sie abändernden und ergänzenden Gesetzen zuwiderlaufen, sind ungültig.«, Nr. 121/1920 Slg. Diese Bestimmung war Teil des Verfassungsrechts, vgl. Art. VII des Gesetzes.

erschwerte Abänderbarkeit der Verfassung garantiert: Die tschechoslowakische Verfassung gehörte zum Typ der »rigiden« Verfassung,[5] die nur durch Beschluss einer qualifizierten parlamentarischen Mehrheit abgeändert werden konnte.[6]

Das tschechoslowakische Verfassungsrecht war zudem vollständig verschriftlicht. In Abkehr von der Habsburgermonarchie mit ihren fragmentarischen Staatsgrundgesetzen von 1867 schuf man in der Tschechoslowakei nach 1918 eine umfassende Verfassungsurkunde.[7] Sosehr man sich dabei inhaltlich am französischen Verfassungssystem der Dritten Republik orientierte, die französische Mischung von Verfassungsfragment und -gewohnheitsrecht übernahm man nicht.[8] Die tschechoslowakische Verfassung sollte die Staatsorganisation vielmehr erschöpfend regeln. Eine Besonderheit gegenüber anderen zeitgenössischen Kodifikationen bestand darin, dass sich das tschechoslowakische Verfassungsrecht nicht auf ein einziges Verfassungsdokument beschränkte. Der Verfassungsurkunde vom 29. Februar 1920 waren mehrere Sonderverfassungsgesetze zur Seite gestellt.[9] Die Unterscheidbarkeit von Verfassungs- und Gesetzesrecht wurde dadurch gewährleistet, dass alle formellen Verfassungsgesetze auch als solche bezeichnet werden mussten.

Verfassungsvorrang, Verschriftlichung sowie die Unterscheidung von Verfassung, Verfassungsgesetzen und einfachen Gesetzen führten dazu, dass das tschechoslowakische Verfassungsrecht – anders als das deutsche oder italienische – nicht ohne ausdrückliche Änderung durchbrochen werden konnte.[10] Diese drei verfassungsrechtlichen Faktoren begründeten zugleich den rechtsverbindlichen Charakter der tschechoslowakischen Verfassung, der in der zeitgenössischen tschechoslowakischen Rechtswissenschaft grundsätzlich anerkannt wurde, in sensiblen Einzelfragen wie dem Grundrechtsbereich allerdings lange umstritten blieb.

5 Die Unterscheidung von rigider und flexibler Verfassung geht zurück auf Bryce, Commonwealth (1907), 359 ff. bzw. (1924), 213 f. Vgl. auch Schmitt, Verfassungslehre (1928), 17; Cappelletti, Judicial review (1971), 25.

6 Brychta, Otázka nezměnitelnosti (1918); Horáček, Změna ústavy (1934).

7 Ländervergleichend Kalousek, Srovnání ústavních listin (1922).

8 Lipscher, Verfassung und politische Verwaltung (1979), 39 f., 44.

9 Sie betrafen etwa das Sprachenrecht, den Schutz der persönlichen Freiheit, des Hausrechts und des Briefgeheimnisses.

10 Ähnlich in Österreich. Vgl. B. Baxa, Myšlenka svrchovanosti (1923); Adamovich, Prüfung der Gesetze (1923), 75 m. w. N.; Adler, Verfassung und Richteramt (1931), 115.

A. Kompetenzen und Verfahren

Zentrale Institution der Verfassungsgewähr war das tschechoslowakische Verfassungsgericht. Die Kontrollbefugnisse des Präsidenten, der Parlamentskammern oder der ordentlichen Gerichte traten hinter dieser besonderen Einrichtung zurück.[11] Das allgemeine richterliche Prüfungsrecht, die Befugnis eines jeden Richters also, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu überprüfen, war wie in Österreich ausdrücklich ausgeschlossen, stattdessen wurde bei einem einzigen Gericht das *Prüfungsmonopol* eingerichtet.[12]

Typologisch wurde damit das Modell einer *konzentrierten* Verfassungsgerichtsbarkeit geschaffen – im Unterschied zur diffusen Verfassungskontrolle amerikanischen Musters.[13] Zu seinen Kennzeichen gehörte insbesondere die *Abstraktheit* der Verfassungskontrolle: Die Gesetzeskontrolle wurde in der Tschechoslowakei – wie auch in Österreich – erstmals von konkreten zivil-, straf- oder verwaltungsrechtlichen Fällen losgelöst. Während der amerikanische Supreme Court nur aus der Perspektive eines bestimmten Rechtsstreits über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes befand, konnte das tschechoslowakische Verfassungsgericht von Verfassungs wegen alle möglichen Aspekte der Verfassungswidrigkeit einer Norm für seine Prüfung heranziehen. Die Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes band dann alle staatlichen Behörden und Gerichte. Im Gegensatz zum amerikanischen Supreme Court musste das tschechoslowakische Verfassungsgericht dabei jeden vorgelegten Fall entscheiden und durfte die Annahme nicht verweigern.

Ihre wichtigsten historischen Vorläufer hatte diese Konzeption einer konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit in den Frankfurter und Kremsierer Verfassungsentwürfen der Jahre 1848/49. Darin fanden sich Ansätze für eine konkrete, bei *einem* Gericht konzentrierte Normenkontrolle.[14] Der Frankfur-

11 Dazu die Ausführungen in diesem Teil unter A V.

12 Vgl. Melichar, Verfassungsgerichtsbarkeit (1962); Haller, Prüfung von Gesetzen (1979); rechtsvergleichend Cappelletti, Judicial review (1971).

13 Hierzu rechtsvergleichend: Adamovich, Prüfung der Gesetze und Verordnungen (1923); Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932); Schorm, La cour constitutionnelle (2001). Siehe auch Cappelletti, ebenda; Zweigert, Verfassungsgerichtsbarkeit (1976); Dorsen/Rosenfeld/Sajó/Baer, Comparative Constitutionalism (2003), 113 ff.

14 Obwohl lebhaft diskutiert, wurde eine abstrakte Normenkontrolle sowohl für den Frankfurter als auch für den Kremsierer Verfassungsentwurf abgelehnt. Vgl. Droysen, Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses (1849), 117 f., 445 f.; Springer, Protokolle (1885), 249 f.; Adamovich, Prüfung der Gesetze und Verordnungen (1923), 90; Ders., Kremsierer Entwurf (1927), 570; Faller, Verfassungsgerichtsbarkeit (1974), 843 ff.; Scheuner, Überlieferung

ter Entwurf erkannte dem Reichsgericht außerdem ein Recht auf verbindliche Verfassungsinterpretation zu. Beide Verfassungsentwürfe waren von der Gesetzeskontrolle des amerikanischen Supreme Court inspiriert.[15]

Entscheidend für die spätere Entwicklung wurde die Rezeption dieser Verfassungsentwürfe von 1848/49 in der österreichischen Debatte um die Verfassungskontrolle.[16] Der Kremsierer Verfassungsentwurf enthielt wie sein Frankfurter Pendant einen umfassenden Grundrechtskatalog.[17] Diese politischen Rechte wurden in Österreich bereits im Jahr 1867 verfassungsrechtlich verankert – im Unterschied zur deutschen Grundrechtstradition, die erst in der Weimarer Republik fortgeführt werden konnte.[18] Zwei Jahre später entstand das österreichische Reichsgericht, das deren Schutz verbürgen sollte.[19] Die Entscheidungen des österreichischen Reichsgerichts gegen Akte der öffentlichen Verwaltung hatten rechtlich zwar keine kassatorische Wirkung, in vielen Fällen machte sich die Verwaltung aber die Rechtsansicht des Reichsgerichts zu eigen.[20] Im Gegensatz zu Deutschland verloren deshalb in Österreich jene Stimmen nie an Gewicht, die einen erweiterten, umfassenden Verfassungsschutz und eine Verfassungskontrolle der Gesetzgebung forderten.[21] Das Reichsgericht selbst hielt sich allerdings zurück, Konflikte zwischen Gesetzgebung und Verwaltung zu schlichten.[22]

der deutschen Staatsgerichtsbarkeit (1976), 28 ff.; Kühne, Paulskirche (1985), 192 m. w. N.; Lachmund, Verfassungsgerichtsbarkeit (2006), 404 ff.

15 Der amerikanische Supreme Court legte im Jahr 1803 in dem berühmten Fall Marbury vs. Madison einen wichtigen Grundstein für die Verfassungskontrolle: Er erklärte die Bestimmung eines Bundesgesetzes für verfassungswidrig, weil der amerikanische Kongreß seine Verfassungskompetenzen überschritten habe, und begründete die rechtliche Überordnung der Verfassung als »paramount law« über die einfachen Gesetze. Vgl. insbesondere Stourzh, Vom Widerstandsrecht zur Verfassungsgerichtsbarkeit (1974), 15 ff., 26 ff.; Steffani, Demokratischer Entscheidungsprozeß (1976); Brugger, Marbury v. Madison (2003); Paulson, Constitutional Review (2003); Nowak/Rotunda, Constitutional law (1995), 1 ff.; Dorsen/Rosenfeld/Sajó/Baer, Comparative Constitutionalism (2003), 100 ff.

16 Malfér, Kremsier (1998).

17 Vgl. Brauneder, Verfassungsentwicklung (2000), 106 ff. Zur Frage der Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte: Kühne, Paulskirche (1985), 159 ff., 187.

18 Stourzh, Frankfurt – Wien – Kremsier (1987); Schambeck, Verfassungsgerichtsbarkeit (2002), 712 f.

19 Dazu Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich (1999), 45 ff.; Hugelmann, Reichsgericht (1925).

20 Olechowski, ebenda, 55.

21 Fricke, Staats- und Verfassungsgerichtsbarkeit (1995), 74 ff. Zur Entwicklung im Deutschen Reich vgl. Adamovich, Prüfung der Gesetze und Verordnungen (1923), 11 ff.; Wendenburg, Verfassungsgerichtsbarkeit und Methodenstreit (1984); 26 f.

22 Hugelmann, Reichsgericht (1925), 505.

Der wichtigste Verfechter einer erweiterten konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit war Georg Jellinek mit seiner Schrift *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich* von 1885. Ausdrücklich sprach er sich gegen das amerikanische Modell eines allgemeinen richterlichen Prüfungsrechts und für die Konzentration der Normenkontrolle beim Reichsgericht aus – so wie es seiner Meinung nach schon die Verfassungsväter des Kremsierer Entwurfs im Sinn gehabt hatten.[23] Das Reichsgericht sollte Konflikte zwischen einfacher und Verfassungsgesetzgebung sowie solche zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung entscheiden.[24]

Zehn Jahre später griffen die österreichischen Sozialdemokraten diese Forderungen auf: In den Debatten um eine Föderalisierung der Habsburgermonarchie sprach sich insbesondere Karl Renner für die Einrichtung eines machtvollen Verfassungsgerichts aus, das die Kompetenzkonflikte zwischen den Aufgaben des Bundesparlaments, der Vertretungen der Nationen und der Länder austragen sollte.[25] Dieses Konzept eines föderalistischen Verfassungsgerichts fand über die Verfassungsvorarbeiten Karl Renners, Hans Kelsens und Adolf Merkls schließlich Eingang in die österreichische Bundesverfassung von 1920.[26]

Die ursprüngliche Arbeitshypothese dieser Dissertation, auch in der Tschechoslowakei seien es Vertreter der Reinen Rechtslehre gewesen, die die Konstituierung des Verfassungsgerichts initiierten, hat sich als nicht haltbar erwiesen.[27] Der wichtigste Anstoß ging ganz im Gegenteil von einem ihrer

23 G. Jellinek, Verfassungsgerichtshof (1885), 63; kritisch dazu Adamovich, Kremsierer Entwurf (1927), 570. Vgl. Kersten, Mehrheit und Minderheit (2001); ders., Jellinek (2000), 188.

24 G. Jellinek, Verfassungsgerichtshof (1885), 17 ff., 27 ff.

25 Renner, Kampf der Österreichischen Nationen (1902), 241; ders., Selbstbestimmungsrecht der Nationen (1918), 291 ff.

26 Vgl. Antoniolli, Kelsen und die Verfassungsgerichtsbarkeit (1974); Korinek, Verfassungsgerichtsbarkeit (1981), 8 ff. m. w. N.; Stourzh, Kelsen (1982); Öhlinger, Verfassung-Demokratie-Verfassungsgerichtsbarkeit (1985), 178 ff.; Dreier, Jurist des Jahrhunderts (1993); Adamovich, Verfassungsgerichtsbarkeit (2000), 7. Der Verfassungsgerichtshof schlichtete Bund-Länder-Streitigkeiten, entschied über Verfassungsbeschwerden, die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen und Rechtsverordnungen des Bundes oder der Länder sowie Ministeranklagen und in Wahlrechtsverfahren; Art. 137 ff. B-VG.

27 Diese These wurde von Haller aufgeworfen, Prüfung von Gesetzen (1979), 67; vgl. auch Marcic, Sinn der Reinen Rechtslehre (1966). Sie wurde etwa von Korinek, Verfassungsgerichtsbarkeit (1981), 9; Walter, Verfassungsgerichtsbarkeit und Reine Rechtslehre (1993), 182, und Blahož, Soudní kontrola (2001), 55, übernommen. Zur Rolle Kelsens für die österreichische Verfassungsgerichtsbarkeit vgl. kritisch Troper, Kelsen und die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit (1995); differenzierend Öhlinger, Verfassungsgerichtsbarkeit (2002), 592.

heftigsten Kritiker Jiří Hoetzel aus, der nach seinen eigenen Worten die Verfassungsgerichtsbarkeit »in die Verfassung hineinbrachte«.[28] František Weyr, der wichtigste tschechische Vertreter der Reinen Rechtslehre und Begründer der sog. »Brünner normativen Schule« war zwar an den Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Revolutionären Nationalversammlung über das Verfassungsgerichtsgesetz beteiligt. Er verfasste den abschließenden Entwurf und die Gesetzesbegründung.[29] Er stand der Institution des Verfassungsgerichts jedoch insgesamt skeptisch gegenüber und hatte keinen größeren Einfluss auf die Einführung der Verfassungskontrolle der Gesetze.[30]

Das tschechoslowakische Verfassungsgericht bewegte sich gegenüber seinem Wiener Pendant in einem viel engeren Kompetenzrahmen. Nachdem sich Vorschläge deutscher Verfassungsrechtler aus dem Jahr 1919 nicht durchgesetzt hatten, die Tschechoslowakei als Bundesstaat mit einem Nationalitätengerichtshof zu organisieren,[31] war es der föderativen Komponente ganz entkleidet.[32] Damit war die Verfassungskontrolle nach der tschechoslowakischen Verfassung von 1920 auf ihren Kern reduziert: die inhaltliche Überprüfung der parlamentarischen Gesetze am Maßstab der Verfassung.[33] Das

28 Regierungsgutachten, in: NA ÚS K. 7 Heft 29. Vgl. auch die 152. Sitzung des Verfassungsausschusses vom 18.02.1920; Broklová, První československá ústava (1992), 161.

29 Über dessen Inhalt bestand unter den Mitgliedern jedoch Einigkeit. Vgl. Stenografisches Protokoll der Sitzung des Verfassungsausschusses der Revolutionären Nationalversammlung vom 06.03.1920, in: AKPR Sign. T 1949/21.

30 Vgl. die Protokolle des Verfassungsausschusses; Broklová, První československá ústava (1992), 150 ff., 161 ff., 167. Hierfür spricht auch, dass Weyrs eigener Verfassungsentwurf von 1917 keinen Gerichtshof für Verfassungsfragen vorsah; Cibulka, Postoj českých a německých politiků (2006) mit dem Abdruck des sog. Entwurfs C, 585 ff.

31 Vgl. die Zusammenfassung bei Sobota, Národnostní autonomie? (1938), 48 ff., sowie Teil 3 A dieser Arbeit. Die Deutschen wurden an den Verfassungsarbeiten der Revolutionären Nationalversammlung nicht beteiligt; Kural, Konflikt místo společenství? (1993), 30 ff.

32 Föderale Streitigkeiten gehören zu den wichtigsten historischen Wurzeln der Verfassungsgerichtsbarkeit. Vgl. Kelsen, Staatsgerichtsbarkeit (1929), 81 f.; Friesenhahn, Verfassungsgerichtsbarkeit (1962), 92 ff.; Scheuner, Überlieferung der deutschen Staatsgerichtsbarkeit (1976), 60 ff.; Schlaich, Verfassungsgerichtsbarkeit (1981), 127 ff.

33 Weitere Elemente der Verfassungskontrolle übertrug man anderen Organen. Die Kompetenzen des altösterreichischen Reichsgerichts über die Entscheidung von Verfassungsbeschwerden überantwortete man dem Obersten Verwaltungsgericht. Für Wahlbeschwerden errichtete man ein besonderes Wahlgericht. Die Möglichkeit einer Ministeranklage ließ man fallen, weil das Parlament selbst das Kontrollrecht gegenüber der Regierung innehatte. Zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Verordnungen war jeder einfache Richter befugt.

Verfassungsgericht untersuchte außerdem die Verfassungsmäßigkeit der vorläufigen Verfügungen des Ständigen Ausschusses.[34]

I. Verfassungsgerichtsbarkeit mit einem Paukenschlag: Die Verfassung von 1920

Die tschechoslowakische Verfassungsurkunde begann in Art. I ihres Einführungsgesetzes mit einem normativen Paukenschlag: Alle Gesetze im Widerspruch zur Verfassung und den Verfassungsgesetzen sind ungültig. Zum Wächter über diesen Grundsatz wurde gleich im darauffolgenden Artikel das Verfassungsgericht bestellt. Die systematisch herausgehobene Stellung am Anfang der Verfassungsurkunde, unmittelbar auf die Präambel folgend, und die Rigidität des Ungültigkeitsgrundsatzes von verfassungswidrigen Gesetzen sprachen für einen weiten Anwendungsbereich der tschechoslowakischen Verfassungsgerichtsbarkeit. Was Idealisten unter den Verfassungsrechtlern für unabdingbar hielten, die vollständige Abhängigkeit der Gesetzesgeltung von der Übereinstimmung mit der Verfassung, ließ Pragmatikern die Haare zu Berge stehen: Geltungsvorrang und strenges Nichtigkeitsdogma, darüber wachend ein einziges Gericht, das schien entschieden zu weit zu gehen. Mit diesen zwei grundstürzenden Sätzen, dem Vorrang der Verfassung einerseits und andererseits dem Nichtigkeitsdogma, ließ sich aber noch kein Verfassungsgericht machen. Auf konkrete Fragen des richterlichen Prüfungsrechts, ob die Normenkontrolle abstrakt oder konkret, präventiv oder nachträglich zu erfolgen habe, fand man in der Verfassung keine Antwort. Die tschechoslowakische Verfassung blieb hier in ihrer Regelungsdichte hinter der österreichischen Verfassung zurück und ordnete lediglich die Errichtung einer *konzentrierten* richterlichen Prüfungsinstanz an.

II. Gesetzeskontrolle mit engem Spielraum: Das Verfassungsgerichtsgesetz

Auf den Paukenschlag des Nichtigkeitsdogmas in der Verfassung folgte im ausführenden Gesetz ein verhaltenes Echo: Das Verfassungsgerichtsgesetz verengte vor allem die Gesetzeskontrolle auf einen kleinen Spielraum.[35] Das tschechoslowakische Verfassungsgericht sollte zwar überprüfen, ob die einfachen Gesetze der Verfassungsurkunde oder einem anderen formellen Verfassungsgesetz widersprechen. Theoretisch konnten demnach *alle* Gesetze zum Gegenstand einer Entscheidung gemacht werden, hinsichtlich des Gegenstan-

34 Dazu unten A III.
35 Verfassungsgerichtsgesetz (VerfGG), Nr. 162/1920 Slg.

des wurden weder formale noch inhaltliche Ausnahmen statuiert. Dennoch war das Verfassungsgericht in mehrfacher Hinsicht rechtlich beschränkt, sodass sich die Rechtsprechung hier nicht entfalten konnte.

1. *Die Beschränkung der Antragsberechtigten*

Die umfassende Kontrollbefugnis des Verfassungsgerichts wurde verfahrensrechtlich dadurch eingeschränkt, dass es zur *Gesetzes*kontrolle eines schriftlichen und begründeten Antrags bedurfte. Zu den Antragsberechtigten zählte das Oberste Gericht, das Oberste Verwaltungsgericht, das Wahlgericht, die jeweiligen parlamentarischen Kammern und der Karpathenukrainische Landtag.[36] Der »negative Gesetzgeber«, das Verfassungsgericht, sollte nicht wie das Parlament nach eigenem Willen und Ermessen tätig werden, sondern es war hierzu ein Anstoß von außen, seitens der antragsberechtigten Organe erwünscht, die damit zu einem Gegengewicht der verfassungsgerichtlichen Macht wurden. Von Amts wegen konnte das tschechoslowakische Verfassungsgericht nur die vorläufigen Verfügungen des Ständigen Ausschusses überprüfen. Selbst wenn die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes die Vorfrage für die Normenkontrolle einer vorläufigen Verfügung bildete, war das tschechoslowakische Verfassungsgericht zur Entscheidung hierüber aber nicht kompetent.[37]

Der Kreis der Antragsberechtigten ist wiederholt als zu eng gerügt worden. Gegenüber der österreichischen Lösung,[38] die die Gesetzeskontrolle bis 1929 bei Landesgesetzen nur auf Antrag der Bundesregierung und bei Bundesgesetzen auf Antrag einer oder mehrerer Landesregierungen gestattete, hatte er aber einen wichtigen Vorteil: Die tschechoslowakische Regelung ließ von vornherein einen Antrag auch durch *Justiz*organe zu, während die österreichische den Kreis der Antragsteller auf *politische* Verfassungsorgane beschränkte. Sie wurde der Zwitterstellung der Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Recht und Politik damit besser gerecht.[39]

36 § 9 VerfGG.

37 Ein entsprechender Fall tauchte in der zweiten Funktionsperiode des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts auf, dazu in Teil 2 E. In Österreich konnte der Verfassungsgerichtshof über die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes ohne Antrag entscheiden, wenn es Voraussetzung seiner Entscheidung über eine Verordnung war. Diese Befugnis wird von Öhlinger als wichtiger Motor für die Verfassungsjudikatur gesehen; Verfassungsgerichtsbarkeit (2002), 591.

38 Dazu Adamovich, Prüfung der Gesetze und Verordnungen (1923), 259 ff.; siehe auch 322.

39 Dagegen begründete Wittmayer den Ausschluss der Justiz vom Antragsverfahren in Österreich mit dem politischen Charakter von Verfassungsfragen

Das Antragsverfahren im Bereich der Gesetzeskontrolle war damit nur ausgewählten Staatsorganen, nicht aber den privaten Parteien eines Rechtsstreits übertragen. Freiheitssicherung des Einzelnen durch Schutz vor verfassungswidrigen Gesetzen stand in der tschechoslowakischen Verfassungsgerichtsbarkeit nicht selbständig für sich, sondern war lediglich Teil der Sicherung der Rechtsordnung.

Insgesamt hatte das Antragsverfahren vor dem tschechoslowakischen Verfassungsgericht eine hemmende Wirkung. Den ersten Antrag zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes erhielt das Verfassungsgericht von Seiten der obersten Gerichte erst im Jahr 1936. Die antragsberechtigten *politischen* Verfassungsorgane legten dem Verfassungsgericht keinen einzigen Normenkontrollantrag vor. Die Gründe für die Passivität der sechs antragsberechtigten Organe waren vielfältig.

Die Passivität der parlamentarischen Kammern

Die Antragsbefugnis der parlamentarischen Kammern vor dem Verfassungsgericht zur Überprüfung der Gesetze, also gewissermaßen gegen sich selbst, ist oft belächelt worden.[40] Die im Verfassungsausschuss geäußerte Hoffnung, die parlamentarischen Kammern würden bei Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes das Verfassungsgericht anrufen,[41] erwies sich als illusorisch. Keine der parlamentarischen Kammern übte ihr Antragsrecht vor dem Verfassungsgericht je aus.

Diese Passivität beruhte auf strukturellen Mängeln des tschechoslowakischen Zweikammer- und Parteiensystems, die eine produktive Konkurrenz zwischen den beiden Kammern verhinderten. Das tschechoslowakische Zweikammermodell übertrug die Gesetzgebung einem Abgeordnetenhaus und einem Senat.[42] Das Abgeordnetenhaus erließ die Gesetze. Der Senat hatte ihnen gegenüber ein suspensives Vetorecht, das mit nochmaliger Abstimmung im Abgeordnetenhaus zurückgewiesen werden konnte. Die beiden Kammern unterschieden sich hinsichtlich ihrer Zusammensetzung im Grunde nur durch das höhere passive Wahlalter der Senatoren im Wahlverfahren.[43] Aufgrund

gerade im Gesetzeskontrollverfahren; Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen (1927), 62 f. Im Jahr 1929 wurde die österreichische Regelung im Sinne der tschechoslowakischen ergänzt, hierzu unten A II 5.

40 Siehe nur Adler, Verfassung und Richteramt (1931), 117.

41 Horáček, O kontrole ústavnosti (1927), 40.

42 Protokoll des Verfassungsausschusses vom 03.07.1919, in: PA RNS K. 29 Akte 1174. Vgl. Veselý, Sněmovna a senát (1921/22); umfassend Kysela, Dvoukomorové systémy (2004), 361 ff.

43 Die Unterschiede der Wahlkreise waren zu vernachlässigen; Spiegel, Parla-

der politischen Ebenbildlichkeit beider Kammern liefen die Kontrollmechanismen des Gesetzgebungsprozesses ins Leere. Der Senat machte von seinem Vetorecht kaum Gebrauch[44] und das Abgeordnetenhaus errang allmählich eine unangefochtene Vorrangstellung.[45]

Die strukturelle Gleichartigkeit beider Kammern wurde durch die starke Abhängigkeit der Abgeordneten von der überparlamentarischen Parteiführung verstärkt. Zwar folgte die tschechoslowakische Verfassung dem individualistischen, einen Mittler zwischen Wähler und Parlamentarier nicht anerkennenden französischen Vorbild des »freien Mandats«, d. h. dem Grundsatz, wonach die Volksvertreter, an Weisungen nicht gebunden, nur nach bestem Wissen und Gewissen als Sachwalter der Gesamtheit handeln.[46] Die Parteien errichteten aber über Parteistatute, Geschäftsordnungen ihrer parlamentarischen Klubs und über persönliche Verpflichtungserklärungen einen starken Fraktionszwang, der abweichende Abstimmungsergebnisse in den Kammern nicht zuließ.[47] Nach Ansicht Fritz Sanders war es dieser Fraktionszwang, der dazu führte, »daß die Parteienherrschaft unter den europäischen Demokratien in der Tschechoslowakei die stärkste Ausbildung erhalten hat.«[48] Die poli-

mentsauflösung (1926), 342; Lipscher, Verfassung und politische Verwaltung (1979), 62.

44 Bis zum 15.07.1925 lehnte der tschsl. Senat von 466 Beschlüssen des Abgeordnetenhauses lediglich eine Vorlage ab und änderte vier ab. Der österreichische Bundesrat übte hingegen in 3,5% der Fälle sein Einspruchsrecht aus, der Weimarer Reichstag erhob in den ersten drei Jahren 11 Einsprüche bzw. verweigerte seine Zustimmung; Hugelmann, Bundesrat (1927), 290 f.

45 B. Baxa, Deset let ústavy (1930), 41 f.; aus der Praxis: Fáček/Horáček/Pik/Spiegel, Postavení senátu (1921/22).

46 § 22 VerfUrk. lautete »Die Abgeordneten der Nationalversammlung üben ihr Mandat persönlich aus; sie dürfen von niemandem Aufträge entgegennehmen.« Vgl. Adler, Grundgedanken (1927), 70 ff.; Joachim; Volič – strana – poslanec (1928), 164. Das freie Mandat wurde auch im Deutschen Reich (Art. 21 DRV), Österreich (Art. 56 B-VG.), Polen (Art. 20 Abs. 1 Poln. Vf.) und Jugoslawien (Art. 74) gewährleistet. Ein imperatives Mandat für die ČSR nahm aber B. Baxa an, Parlament (1924), 252. Allgemein zum Verhältnis von politischen Parteien und Abgeordneten bei der Repräsentation des Volkes Hofmann, Parlamentarische Repräsentation (1986).

47 Wie andere zeitgenössische Verfassungen auch ignorierte die tschechoslowakische weitgehend die Existenz politischer Parteien; Hartmann, Politische Partei (1931), 193, 200 ff.; dazu Chlumecky, Rezension zu Hartmann (1932). Zum Verhältnis von Bundes- und Nationalrat in Österreich Hugelmann, Bundesrat (1927).

48 Sander, Politische Partei (1932), 86; ders., Verfassungsurkunde und Verfassungszustand (1935), 127, wo er »eine Quasi-Herrschaft der politischen Parteien über das Staatsvolk« konstatiert. Vgl. auch Alexander, Demokratie (1986), 79 f.; Heumos, Struktur (1990), 8 ff.; Anders, Verfassungswirklichkeit (2008).

tische Homogenität wurde überdies durch den Umstand perpetuiert, dass der Präsident – ohne dass dies verfassungsrechtlich vorgeschrieben war – die Kammern stets gemeinsam auflöste und Neuwahlen somit wiederum eine ähnliche politische Zusammensetzung bewirkten.[49] Ohne den Motor heterogener Interessen, der für das Funktionieren eines Zweikammersystems wesentlich ist, kam auch das Antragsrecht der parlamentarischen Kammern gegenüber dem Verfassungsgericht nicht zum Tragen.

Ein Kontrollrecht der parlamentarischen *Minderheit* gegenüber der parlamentarischen Mehrheitsentscheidung war in der Verfassung nicht verankert. Dieser Mangel erklärt sich aus der revolutionären Situation der Verfassungsgebung nach 1918. Der Verfassungsausschuss der Revolutionären Nationalversammlung setzte sich national homogen vorrangig aus Tschechen zusammen.[50] Angesichts der zu erwartenden starken nationalen Minderheiten in dem frei gewählten Parlament, die überdies in den ersten Jahren eine »staatsnegativistische«, d. h. der Tschechoslowakei ihre Staatlichkeit absprechende Haltung hatten, schien sich die Macht der Mehrheit von selbst zu verstehen.[51] Man wollte keine Möglichkeiten für die Fortsetzung der altösterreichischen Obstruktionspolitik schaffen. Ein Schutz der *parlamentarischen* Minderheit neben dem völkerrechtlich gebotenen Schutz der *nationalen* Minoritäten wurde in den Verfassungsverhandlungen nicht einmal diskutiert. Dabei zeigen die Werke Jellineks[52] und Kelsens,[53] wie naheliegend nach den Erfahrungen

49 Die unterschiedlich langen Wahlperioden beider Kammern waren in der Verfassung festgelegt worden, um eine regelmäßige Teilerneuerung des Parlaments zu sichern; Adler, Präsident (1933), 19. Nach B. Baxa verschaffte die gleichzeitige Auflösung der Kammern in der Praxis »ausgedienten« Politikern, die in einem neuen Abgeordnetenhaus keine Chance auf die Bekleidung wichtiger Ämter mehr hatten, einen bequemen Ruhestand; Deset let ústavy (1930), 42. Vgl. Spiegel, Parlamentsauflösung (1926), 345 f.

50 Siehe Slapnicka, Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit (1960).

51 Abschätzig bezeichnete deshalb Schranil das tschechoslowakische Parlament noch 1925 als eine »Einrichtung, in der ein freiheitssüchtiges Volk sich voll ausleben kann.«; Öffentliches Recht (1925), 280. Ein Jahr später waren die deutschen »aktivistischen« Parteien an der Regierung beteiligt. Schranil spricht nun von »bedeutenden Leistungen«; Rechtsentwicklung (1927).

52 Die Forderung nach einem »Recht der Minoritäten« war bei Jellinek allerdings genauso nationalitäten- und machtpolitisch zugunsten der Deutschen motiviert, wie es die Marginalisierung der (deutschen bzw. ungarischen) parlamentarischen Minderheit durch die tschechoslowakische Verfassung war; G. Jellinek, Minoritäten (1898), 28 ff. Zum Zusammenhang von Minderheit und Verfassungsgerichtsbarkeit bei Jellinek: Kersten, Mehrheit und Minderheit (2001), 226 f.

53 Dazu schreibt Kelsen: »Die Minorität muß daher, soll sie in ihrer für das Wesen der Demokratie so bedeutungsvollen politischen Existenz und Wirk-

der Habsburgermonarchie das Recht der parlamentarischen Minderheit auf Einhaltung des Gesetzgebungsverfahrens war. Auch im österreichischen Verfassungsgerichtsgesetz, an dem Kelsen beteiligt war, tauchte dieses Recht allerdings nicht auf.[54] Erst das Entwurf gebliebene Gesetz im Deutschen Reich über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Reichsrecht sah ein solches Minderheitenrecht vor.[55] Nicht zuletzt wegen der fehlenden Rechte der parlamentarischen Minderheiten blieben die Grenzen zwischen den nationalen Gruppen im Parlament – gerade in den ersten Jahren der Tschechoslowakei – undurchlässig.

Der versprochene Landtag der Karpathenukraine

Eine rechtliche Verfassungskontrollkompetenz mit nationalitätenpolitischem Einschlag wurde allein dem Karpathenukrainischen Landtag zugestanden.[56] Er sollte zur Gesetzgebung im Gebiet der Karpathenukraine befugt sein, einem lange zu Ungarn, heute zur Ukraine gehörenden Landstrich, und aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen Fragen der Sprachen-, Schul- und Kultuspolitik sowie die Angelegenheiten der politischen Lokalverwaltung autonom regeln.[57] Dieser Landtag sollte Gesetzeskontrollanträge beim Verfassungsgericht einbringen können. Die verfassungsrechtlich vorgesehene Autonomie der Karpathenukraine war ein Ansatz zu einem föderalistischen oder zumindest »heterogenen« Verfassungsaufbau, der in der Verfassungstheorie nicht selten als treibende Kraft der Verfassungsgerichtsbarkeit angesehen wird.[58]

In der Tschechoslowakei wurde dieser Triebkraft bereits der erste Impuls verwehrt: Der Landtag der Karpathenukraine trat niemals ins Leben.[59] Es

samkeit gesichert, soll sie nicht der Willkür der Majorität ausgesetzt sein und die Verfassung nicht eine lex imperfecta bedeuten, die Möglichkeit haben, das Verfassungsgericht sei es direkt, sei es indirekt anzurufen.«; Wesen und Wert (1929), 75 f.

54 Wendenburg, Verfassungsgerichtsbarkeit und Methodenstreit (1984), 31 m. w. N.

55 Vgl. Adler, Verfassung und Richteramt (1931), 118; Grau, Prüfung der Verfassungsmäßigkeit (1926), 294. Zum Grundgesetz der Bundesrepublik in diesem Punkt vgl. Steffani, Demokratischer Entscheidungsprozeß (1976), 380 ff.

56 Marcic, Verfassung und Verfassungsgericht (1963), 152.

57 Švorc, Zakletá zem (2007); Langhans-Ratzeburg, Stellung Karpathenrußlands (1927). Vgl. auch unten Teil 2 C IV und Teil 3 D II.

58 Vgl. Adamovich, Prüfung der Gesetze und Verordnungen (1923), 85 ff.; Kelsen, Staatsgerichtsbarkeit (1929), 81.

59 Zu den politischen Bemühungen um seine Einrichtung siehe unten Teil 3 D II. Schranil bemerkte einmal zur ausbleibenden Einberufung des karpathenukrainischen Landtags, dass dies für den Normentheoretiker ein unmöglicher

wurde weder die Kontrolle der Gesetze des autonomen Landesteils durch das Zentralparlament noch umgekehrt eine Normenkontrolle des Abgeordnetenhauses durch den autonomen Landtag über die verfassungsmäßig vorgezeichneten Kompetenzgrenzen aktuell.

Die Passivität des Wahlgerichts

Das Wahlgericht machte von seiner Befugnis ebenfalls keinen Gebrauch, Gesetze vom Verfassungsgericht auf ihre Verfassungsmäßigkeit kontrollieren zu lassen. Die tschechoslowakische Verfassung übertrug die Aufgabe der Wahlprüfung, die zuvor als »Akt korporativer Selbstverwaltung« vom Parlament selbst wahrgenommen worden war, einem besonderen Gericht, das als neutrale richterliche Instanz politischen Einflüssen entzogen sein sollte.[60] Das Wahlgericht entschied über Beschwerden gegen Parlaments- und Landtagswahlen, nach dem Wahlgerichtsgesetz auch über den Mandatsverlust von Abgeordneten. Diese tschechoslowakische Regelung stieß auch im Ausland zunächst auf ein positives Echo.[61]

Die Funktionsfähigkeit des Wahlgerichts wurde allerdings durch den Einfluss der Parteien auf seine Entscheidungen in Frage gestellt. Jiří Hoetzel zählte die Judikatur des Wahlgerichts zu den »traurigsten Erscheinungen« des tschechoslowakischen Rechtslebens.[62] Die starke Nähe des Wahlgerichts zu den politischen Parteien gründete in seiner Besetzung.[63] Mit der Mitgliedschaft am Wahlgericht war zwar die Mitgliedschaft in einer der gesetzgebenden Kammer unvereinbar, jedoch keineswegs die Parteimitgliedschaft. Die parteipolitischen Bindungen blieben ungeschmälert erhalten. Die Wahl der Beisitzer lag in der Hand der politischen Parteien und erfolgte nach einem Parteischlüssel.[64] Die von der Verfassung vorgesehene Rolle eines neutralen Kontrolleurs des Parlaments spielte das Wahlgericht daher nicht sehr überzeugend, sodass Fritz Sander urteilte: »Das Antragsrecht des Wahlgerichtes [vor dem Verfassungsgericht] hat insofern keinen größeren Wert als jenes der Kammern«.[65]

Zustand, für die Smendsche Intergrationslehre dagegen eher erfreulich sei, Rezension zu Adamovich (1930), 1222.

60 Adler, Grundriß (1930), 44; Říha, Verifikace voleb (1934).

61 Mirkin-Getzewitsch, Rationalisierung der Macht (1929), 176.

62 Hoetzel, Ústava (1929), 479.

63 Adler, Probleme des Verfassungsrechtes (1929), 1555.

64 Vavřínek, Základy (1920), 188; Adler, Grundgedanken (1927), 94.

65 Sander, Verfassungsurkunde und Verfassungszustand (1935), 92. Dazu auch Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 126 ff.

Das tschechoslowakische Wahlgericht litt damit unter ähnlichen strukturellen Mängeln wie das parlamentarische Zweikammersystem. So wie die politischen Mehrheitsparteien über den Fraktionszwang das Zweikammersystem lähmten, verhinderten sie auch das neutrale Funktionieren des Wahlgerichts. Der Einfluss der Parteiführungen auf die Wahlrechtsprechung wurde manifest, als missliebigen Abgeordneten das *Partei*mandat entzogen wurde, nachdem sie sich dem parlamentarischen Fraktionszwang widersetzt hatten. Dies geschah auf Grundlage persönlicher Verpflichtungserklärungen, sogenannter Reverse, die bereits vor den Wahlen als Bedingung für die Listenaufstellung unterschrieben werden mussten.[66] Darin versprach der Abgeordnete, sein Mandat niederzulegen, sollte er das Vertrauen der Partei verlieren oder von ihr zur Mandatsniederlegung aufgefordert werden. Obwohl die Verfassung kein imperatives Mandat und das Wahlgerichtsgesetz einen Mandatsverlust nur bei Handeln »aus niedrigen und unehrenhaften Beweggründen« kannte,[67] sprach das Wahlgericht gegen diese Abgeordneten den Verlust auch des *Parlaments*mandats aus.[68]

Die Verflechtung von Wahlgerichtsbarkeit, Parteispitzen und Parlamentsmehrheit führte dazu, dass auch vom tschechoslowakischen Wahlgericht kein

66 Den Wortlaut eines Reverses enthält die Entscheidung des Wahlgerichts vom 22.04.1923, abgedruckt bei Sander, Verfassungsurkunde und Verfassungszustand (1935), 110 f. Weyr, Právo ústavní (1937), 138, spricht nur von einem Versprechen »ehrenhalber«; siehe aber Adler, Verlust des Parlamentsmandates (1934) m. w. N. Bemühungen einzelner Parlamentarier scheiterten, die Reverse strafrechtlich verbieten zu lassen; Gesetzesentwurf von František Schwarz, Drs. des Abg. Nr. 428/1936; dazu die Stellungnahme des Innenministeriums, in: NA MV Inv. 9962 Sign. 1/13/5.

67 § 13 lit. b Gesetz über das Wahlgericht, Nr. 125/1920 Slg., novelliert durch Gesetz Nr. 145/1924 Slg. Eine Verfassungswidrigkeit dieser Vorschrift wegen des Widerspruchs zum freien Mandat vertraten Adler, Grundgedanken (1927), 73; Hartmann, Politische Partei (1931), 200; Sander, Politische Partei (1932), 86.

68 Die Grundsatzentscheidung betraf Vrbenský und Genossen, Abgeordnete für die tschechoslowakischen nationalen Sozialisten, die entgegen der Fraktionsdisziplin bei den Beratungen zum Republikschutzgesetz gegen die Wiedereinführung der Todesstrafe gestimmt und auch nach Parteiausschluss ihre Parlamentsmandate unter Berufung auf das freie Mandat behalten hatten. Das Wahlgericht sprach jedoch dem von ihnen unterzeichneten Revers Rechtsverbindlichkeit zu und entzog ihnen das Parlamentsmandat. Die Entscheidung war richtungweisend für ähnliche Fälle. Kritik bei Adler, Grundgedanken (1927), 73; ders., Verfassungsrecht (1929), 258 f. m. w. N.; Hartmann, ebenda; Hoetzel, Soudní kontroly (1924), 52; Joachim, Volič – strana – poslanec (1928), 165 ff.; Sander, Verfassungsurkunde und Verfassungszustand (1935), 109 ff., dort auch ein Auszug und eine Aufzählung der folgenden Entscheidungen.

Kontrollantrag an das Verfassungsgericht auf Überprüfung eines Parlamentsgesetzes zu erwarten war.

Zögerlich gegenüber dem Neuen: Die obersten Gerichte

Wenn sowohl die vor dem Verfassungsgericht antragsbefugten parlamentarischen Kammern als auch das Wahlgericht in ihren Handlungen von der Parlamentsmehrheit des Abgeordnetenhauses und den damit faktisch repräsentierten Mehrheitsparteien dominiert wurden, wenn der Willen der parlamentarischen Kammern, des Wahlgerichts und der Parteispitzen symbiotisch verschmolz und jede Kontrolle der Gesetzgebung in diesem Kreise dadurch unmöglich wurde, ruhte der Schwerpunkt des Antragsrechts unweigerlich auf den beiden Justizorganen.

Im Gegensatz zum Wahlgericht, das man eher als politische denn rechtliche Instanz sehen muss, boten das *Oberste Gericht* und das *Oberste Verwaltungsgericht* durch ihre Besetzung, ihre Unabhängigkeit und ihre rechtsstaatliche Tradition in der Habsburgermonarchie die Gewähr rechtlicher Neutralität.[69] Dass ihre Unabhängigkeit in hochpolitischen Fällen nicht unangetastet blieb, belegen mehrere Justizskandale der 1920er Jahre, die in der Präsidialkanzlei dokumentiert sind.[70]

Die obersten Gerichte waren für Normenkontrollanträge an das Verfassungsgericht prädestiniert. Im Wege des Instanzenzuges konnten beinahe alle Rechtssachen zu ihnen gelangen und den Anstoß zu einem Überprüfungsantrag geben. Das Vorlagerecht der obersten Gerichte an das Verfassungsgericht sollte insbesondere das rechtsstaatliche Manko aufwiegen, dass den einfachen Richtern und den obersten Gerichten selbst die verfassungsrechtliche Überprüfung der Gesetze entzogen war und sie daher auch offensichtlich verfassungswidrige Gesetze anwenden mussten.[71] Die obersten Gerichte waren jedoch zögerlich, dem Verfassungsgericht durch Normenkontrollvorlagen zu einer ausgefüllten Rolle als Hüter der Verfassung zu verhelfen.

Die Gründe waren zum einen persönlicher Natur. Der spätere Verfassungsgerichtspräsident Jaroslav Krejčí sprach von der »Eitelkeit« der obersten Richter, »ihre Rechtsanschauung einer Überprüfung des Verfassungsgerichtes nicht aussetzen zu wollen.«[72] Auch der Senatspräsident des Obersten Gerichts

69 Hácha, Nejvyšší správní soud (1933), 11.

70 Es ging hierbei etwa um die Regierungsnähe des Zweiten Präsidenten des Obersten Gerichts Prouza sowie des Ersten Präsidenten des Obersten Verwaltungsgerichts Pantůček. Vgl. AKPR Sign. T 1438/21 und Sign. T 1864/21 Az. T 840/25.

71 Vgl. Marcic, Verfassung und Verfassungsgericht (1963), 145 ff.

72 Krejčí, Verfassungsmäßigkeit (1929), 43.

und gleichzeitig Vizepräsident des Verfassungsgerichts František Vážný berichtete davon, dass die obersten Gerichte fürchteten, bei einer Gesetzeskontrollvorlage durch eine gegenteilige Ansicht des Verfassungsgerichts »desavouiert« zu werden.[73] Ein gewisser Dünkel der obersten Gerichte gegenüber dem »neuen« Verfassungsgericht gründete sich offenbar auf die eigene Tradition, die institutionell an das altösterreichische Reichsgericht und den Verwaltungsgerichtshof anknüpfen konnte.[74] Das professionelle Selbstbewusstsein der Berufsrichter an den obersten Gerichten ließ sie mitunter herablassend auf das nur ad hoc zusammentretende Verfassungsgericht blicken.[75]

Die Stellung des Verfassungsgerichts innerhalb der Judikative wurde für die traditionelle Gerichtsbarkeit nicht zuletzt zu einer Macht- und Prestigefrage. Das Ringen um Einfluss zeigte sich deutlich an den Streitigkeiten zwischen den beiden obersten Gerichten um die Wahl des ersten Vizepräsidenten am Verfassungsgericht.[76] Während der Verfassungsgerichtspräsident vom Präsidenten der Republik ernannt wurde, wählte das Verfassungsgericht den Vizepräsidenten aus seiner Mitte.[77] Man kam mehrheitlich überein, hierfür einen Richter der obersten Gerichte zu benennen.[78] Nachdem als Vizepräsident bereits ein Richter des Obersten Gerichts gewählt worden war, zogen die vom Obersten Verwaltungsgericht entsandten Richter und Ersatzmänner diese Wahl in der nächsten Sitzung in Zweifel. Dahinter standen offenbar machtpolitische Interessen der obersten Verwaltungsrichter. Sie beriefen sich erst nach dem Misserfolg ihres Kandidaten auf vermeintliche Mängel des Wahlverfahrens, das von der Mehrheit der Verfassungsrichter zuvor gebilligt worden war.[79] Schließlich einigte man sich informell darauf, die Vizepräsidentschaft am Verfassungsgericht zwischen den Richtern der beiden obersten

73 Protokoll der nichtöffentlichen Sitzung vom 19.10.1923, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 102/23 – pres. 1/15, 1.

74 Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 116.

75 Vgl. das Gutachten von Vážný: Anlage 1 zu NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 40/24 – pres. 1/21. Vgl. auch Schorm, La cour constitutionnelle (2001), 21.

76 Spannungen zwischen Oberstem Gericht und Oberstem Verwaltungsgericht waren schon bei der konstituierenden Sitzung des Verfassungsgerichts am 17.11.1921 evident, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 2/21 – pres. 1/2, 2 f.

77 § 2 Abs. 2 VerfGG.

78 NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. 7/22 – pres. 1/5.

79 Die vom Obersten Verwaltungsgericht entsandten Richter gelangten im Nachhinein zu der Meinung, dass die Ersatzmänner nicht an der Wahl des Vizepräsidenten teilnehmen durften; Anlage A zur Plenarsitzung des Verfassungsgerichts vom 24.02.1922, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 19/22 – pres. 1/8. Vgl. die Reaktionen der Entsandten des Obersten Gerichts; Anlage A zur Plenarsitzung des Verfassungsgerichts vom 10.03.1922, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 24/22 – pres. 1/9.

Gerichte rotieren zu lassen.[80] Je mehr die schwache Stellung des Verfassungsgerichts im Verlauf der nächsten Jahre offenbar wurde, desto weniger kam es zu ähnlichen Konkurrenzsituationen.[81] Den obersten Gerichten lag dabei wenig daran, die Stellung des als Konkurrenten wahrgenommenen Verfassungsgerichts aus eigener Initiative zu stärken. Darin zeigte sich letztendlich ein machtpolitisches Beharrungsvermögen. Eine ähnliche Konkurrenz durch die ordentlichen Gerichte erlebten auch der Staatsgerichtshof in der Weimarer Republik,[82] das bundesdeutsche Bundesverfassungsgericht[83] sowie das heutige tschechische Verfassungsgericht.[84]

Der wohl schwerwiegendste, strukturelle Grund für die Zurückhaltung der obersten Gerichte, dem Verfassungsgericht einen Antrag auf Gesetzesprüfung vorzulegen, lag in der *Abstraktheit* der tschechoslowakischen Normenkontrolle begründet. Das tschechoslowakische Verfassungsgerichtsgesetz trieb die Dissoziation von richterlicher Verfassungskontrolle und der Lösung konkreter Rechtsfälle auf die Spitze. Ein Antrag der obersten Gerichte auf Normenkontrolle und die Entscheidung des Verfassungsgerichts darüber hatten keine Rückwirkung auf den betroffenen, konkreten Rechtsfall. Der Antrag konnte nur von der *Plenarsitzung* des Obersten Gerichts bzw. des Obersten Verwaltungsgerichts verabschiedet werden.[85] Der mit einem konkreten Rechtsproblem beschäftigte Senat hatte kein unmittelbares Antragsrecht vor dem Verfassungsgericht und konnte die Sache weder bis zu einer Beschlussfassung durch die Plenarsitzung seines Gerichts noch bis zu einer Entscheidung durch das Verfassungsgericht ruhen lassen. Selbst bei Zweifeln über die Verfassungsmäßigkeit eines zu Grunde zu legenden Gesetzes musste die Rechtssache bereits vor dem Urteil des Verfassungsgerichts entschieden werden. Dieses Vorgehen entsprang dem Willen der tschechoslowakischen Verfassungsgeber.

80 So rückblickend Záturecký in der zweiten konstituierenden Sitzung des Verfassungsgerichts am 10.05.1938, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 61/38 – pres. 1/40, 2.

81 Für die zweite Funktionsperiode des Verfassungsgerichts ab 1938 wurde wiederum ein Richter des Obersten Gerichts – Záturecký – zum Vizepräsidenten gewählt. Der Kandidat Tuček vom Obersten Verwaltungsgericht erlangte lediglich eine einzige Stimme. Kritik an der Wahl blieb diesmal aus; konstituierende Sitzung am 10.05.1938, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 61/38 – pres. 1/40, 2.

82 Hueck, Staatsgerichtshof (1996), 56 ff., 90, 95 ff., 296.

83 Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit (1968), 340.

84 Sládeček, Ústavní soudnictví (2003), 88.

85 § 10 VerfGG. Die Plenarsitzung entsprach der Vollversammlung der ständigen Richterschaft (§ 2 GO des Obersten Verwaltungsgerichts, § 2 der Regeln des Obersten Gerichts).

Es empfehle sich nicht

> »dass die *Parteien* im Gerichts- oder Verwaltungsverfahren die Möglichkeit erhalten, über die Einwendung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes auch die *Unterbrechung* des Verfahrens zu fordern.«[86]

Die Praxis der beiden obersten Gerichte unterschied sich dabei erheblich in dem wichtigen Punkt, wer einen Normenkontrollvorschlag an das Plenum richtete. Während bei dem für seine Rechtsstaatlichkeit bekannten Obersten Verwaltungsgericht jeder Richter und selbst die Parteien eines Rechtsstreits Normenkontrollfragen in die Plenarsitzungen einbrachten, waren es am Obersten Gericht lediglich der Gerichtspräsident oder der mit einer Rechtssache befasste Senat.[87] Diese Verfahrensgrundsätze wurden keineswegs einheitlich gehandhabt. Das zeigte beispielhaft eine Verhandlung vor dem Obersten Verwaltungsgericht, in der sich das Gericht über die Einwendung einer Partei, die der Entscheidung zugrunde liegende Ermächtigung sei verfassungswidrig, mit dem Hinweis auf seine Unzuständigkeit hinwegsetzte. Die ordentlichen Gerichte seien auf die Überprüfung der bloßen Kundmachung eines Gesetzes beschränkt.[88] Das Argument der Unzuständigkeit tauchte am Obersten Verwaltungsgericht mehrfach auch in der Form auf, dass der in der Rechtssache entscheidende Senat gegenüber Einwänden einer Partei hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes konstatierte, nicht er, sondern nur die Plenarversammlung des Gerichts – und das ohne jeden Zusammenhang mit der konkreten Sache – könne über einen Normenkontrollantrag an das Verfassungsgericht entscheiden.[89] Aus der Perspektive des Verfassungsgerichts erwies sich diese Argumentation als Teufelskreis: Selbst konnte es keine Zweifelsfälle zur Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes an sich ziehen, die antragsberechtigten obersten Gerichte lehnten gegenüber den Parteien des Rechtsstreits hingegen schon eine Entscheidung darüber ab, ob ein solcher Zweifelsfall vorlag, weil sie zur endgültigen Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit nicht befugt seien.

86 Drs. der RNS Nr. 2421 vom 24.02.1920, Motivenbericht zur VerfUrk., Anlage; Herv. im Original.

87 Tätigkeitsbericht des Verfassungsgerichts für das Jahr 1924 an den Präsidenten der Republik, in: NA ÚS K. 2 H. PRES 13 Az. Úst. 5/25 – pres. 13/5, 3.

88 Erkenntnis des Obersten Verwaltungsgerichts vom 01.10.1925, zitiert bei Krejčí, Verfassungsmäßigkeit (1929), 44 f. Es ging um Sprachenfragen nach dem Ortstafelgesetz Nr. 266/1920 Slg.

89 Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 113, mit Hinweis auf Bohuslav adm. 1097/22 und adm. 1757/22.

Der einzelne Staatsbürger als »Nichtberechtigter«

> »Unsere demokratische Verfassung hat diese Institution [das Verfassungsgericht] im Interesse der Sicherung der Rechtsordnung und damit auch im Interesse der Bürger eingeführt, um zu gewährleisten, dass die Grundgesetze des Staates nicht ohne die in der Verfassung vorgeschriebenen Kautelen geändert werden.«[90]

Bei seiner Eröffnungsrede für das neu gegründete Verfassungsgericht räumte der erste Verfassungsgerichtspräsident Karel Baxa[91] den Individualinteressen der Staatsbürger nicht zufällig den zweiten Rang ein und maß ihnen eine abgeleitete Bedeutung zu. Von ihrer juristischen Konstruktion her war die tschechoslowakische Verfassungsgerichtsbarkeit nicht primär an den subjektiven Interessen der Staatsbürger, sondern vorrangig an der objektiven Rechtsordnung ausgerichtet.[92] Individuelle Rechtsakte wie Verwaltungsakte oder Gerichtsurteile konnten nicht vor dem tschechoslowakischen Verfassungsgericht angegriffen werden, sondern nur die Geltung allgemeiner Normen. Für den Schutz subjektiver Rechte spielte der Wiener Verfassungsgerichtshof eine Vorreiterrolle, die sich in der großen Akzeptanz und dem Erfolg der Verfassungsbeschwerde niederschlug.[93]

Die Zurückdrängung subjektiver Interessen begründete man in der Tschechoslowakei mit ihrer potentiellen Parteilichkeit, aber auch mit der Gefahr eines die Rechtssicherheit gefährdenden »Querulantentums«. Man befürchtete, dass die verschiedenen Meinungen, Interessen und Rechte die Tätigkeit des Verfassungsgerichts paralysieren könnten, würde man sie als Impulsgeber für die Gesetzeskontrolle zulassen.[94] Die Kritiker dieser Regelung[95] erkannten hingegen das Potential für die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit, das in der Dynamik persönlicher Parteiinteressen vor Gericht lag. Bereits der amerikanische Verfassungsrechtler James Bryce hatte die außerordentliche

90 Manuskript der Eröffnungsrede K. Baxas »Dnešním dnem …«, in: NA ÚS K. 6 H. 2.

91 Siehe unten B II 1.

92 So argumentiert für Österreich auch Marcic, Verfassung und Verfassungsgericht (1963), 155.

93 Detailliert Adamovich, Judikatur (1927), 140. Zur Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz, die zeitgleich einen umfassenden Individualrechtsschutz etablierte vgl. Giacometti, Verfassungsgerichtsbarkeit (1933), 46 ff., 266 ff.

94 Drs. der RNS Nr. 2426/1920, Motivenbericht zum VerfGG, Anmerkungen zu §§ 9 bis 21. Vgl. Horáček, O kontrole ústavnosti (1927), 39; Hoetzel, Ústava (1929), 475.

95 Vavřínek, Základy (1920), 194; Adler, Grundgedanken (1927), 114; Sander, Verfassungsurkunde und Verfassungszustand (1935), 92 f.

Rolle der privaten Streitparteien vor Gericht für die Fortschreibung des amerikanischen Verfassungsrechts hervorgehoben.[96]

Eine versteckte verfahrensrechtliche Vorschrift sollte dem einzelnen Staatsbürger zumindest mittelbar den Weg zum Verfassungsgericht öffnen. So nahm die eben zitierte Eröffnungsrede Baxas doch noch eine subjektive Wendung, wenn Baxa den Einzelnen zum Grundbestand jeder demokratischen Ordnung zählte und ausführte:

> »Es ist übrigens nicht ausgeschlossen, dass auch aus der Bevölkerung ernstzunehmende Anträge zur Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Gesetzen entweder beim Verfassungsgericht direkt oder den obersten Gerichte eingebracht werden. Wenn solche Anträge eingehen, müssen sie erwogen werden. Das Verfassungsgericht hat solche Fälle vorausgesehen und in seine Geschäftsordnung eine Bestimmung eingefügt, wonach geeignete Anträge an eines der berechtigten Organe weitergeleitet werden.«[97]

Gemeinsam mit einem Vertreter der Präsidialkanzlei hatte das Verfassungsgericht im Jahr 1922 seine Geschäftsordnung ausgearbeitet. Um Gesetzeskontrollanträge von einzelnen Staatsbürgern verfahrensrechtlich zumindest berücksichtigen zu können, wurde darin festgehalten, dass Anträge von »nichtberechtigten« Personen nach freiem Ermessen an einen der fünf möglichen Antragsteller weitergeleitet werden sollten.[98] Diese Vorschrift tauchte in der Fachliteratur kaum auf.[99] Nur wenige Bürger wandten sich mit Beschwerden direkt an das Verfassungsgericht.[100] Ein Blick in die Akten des Obersten Verwaltungsgerichts zeigt, dass dieses Gericht von seinem Ermessen Gebrauch machte und auch verfassungsrechtlich möglicherweise begründete Anträge von Nichtberechtigten nicht an das Verfassungsgericht weiterleitete.[101]

Die bremsende Wirkung von Abstraktheit und Objektivität der Gesetzeskontrolle

Zwischen der prallen Rechtswirklichkeit bei den obersten Gerichten und dem zur Untätigkeit verurteilten Verfassungsgerichts bestand lange eine undurch-

96 Bryce, Commonwealth (1907), 257 ff.
97 Manuskript der Eröffnungsrede K. Baxas »Dnešním dnem …«, in: NA ÚS K. 6 H. 2.
98 Art. 20 der GO. Vgl. Protokoll der Plenarsitzung vom 19.05.1922, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 52/22 – pres. 1/13, 13 f.
99 Eine Ausnahme bildet hier Adler, Grundgedanken (1927), 112 Anm. 3, der das freie Ermessen nur auf die Auswahl des berechtigten Organs, nicht jedoch auf die Frage einer Weiterleitung überhaupt beziehen wollte.
100 Die Unterlagen finden sich in NA ÚS K. 8 Hefte 33 bis 37.
101 Vgl. die Unterlagen in NA NSS K. 71 und 72. Dazu gleich.

lässige Scheidewand. Erst im Jahr 1936 wurde das Verfassungsgericht in einem Gesetzeskontrollverfahren angerufen. Am stets präsenten Maßstab des allgemeinen richterlichen Prüfungsrechts amerikanischen Zuschnitts fiel die Erfolgsbilanz für die Durchsetzung subjektiver Interessen durch das tschechoslowakische Verfassungsgericht bei den Zeitgenossen daher zu Recht negativ aus.[102]

Die Gesetzeskontrolle tschechoslowakisch-österreichischer Prägung stand mit der fehlenden Einbeziehung subjektiver Interessen konträr zum individuellen Rechtsschutz durch den judicial review des amerikanischen Supreme Court. Die Loslösung der Gesetzeskontrolle von einem konkreten Rechtsfall (Abstraktheit) und der Ausschluss des einzelnen Staatsbürgers von der Gesetzesprüfung (Objektivität) charakterisierten typologisch das kontinentale Modell der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit. Nach den Anfängen der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich und der Tschechoslowakei wurden Abstraktheit und Objektivität niemals mehr mit derselben Stringenz zum Bestandteil eines Gesetzeskontrollverfahrens.[103] In der Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit erwiesen sie sich als kontraproduktiv. Im Jahr 1929 wurde die Gesetzesprüfung in Österreich in dieser Hinsicht novelliert. Wie in der Tschechoslowakei gestand man nun auch den obersten Gerichten ein Antragsrecht im Gesetzeskontrollverfahren zu. Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs wirkte dabei auf den konkreten »Anlassfall« zurück.[104]

In der Tschechoslowakei blieb die Abstraktheit der Gesetzeskontrolle hingegen ungebrochen erhalten. Theoretisch konnte zwar jede Verfassungsfrage vor das Verfassungsgericht gebracht werden. Praktisch wirkte sich die fehlende Motivation der Antragsberechtigten, die durch kein subjektives Interesse oder durch konkrete Rechtsfälle stimuliert wurde, verheerend aus. Die Verfassungsrichter konnten das rechtliche Alltagsgeschehen lange Zeit nur mit gebundenen Händen verfolgen – als machtlose Götter im Verfassungshimmel.

Reformbemühungen

Die Reformbedürftigkeit des tschechoslowakischen Verfassungsgerichtsgesetzes war unbestritten. Zur gleichen Zeit wurde im Nachbarland Österreich der Verfassungsgerichtshof zweimal – 1925 und 1929 – reformiert.[105] Stand in Österreich eine Verbesserung und Effektivierung der Rechtsprechungstätigkeit

102 Adler, Verfassung und Richteramt (1931), 116 f.
103 Cappelletti, Judicial review (1971), 74 f. Vgl. auch Schorm, La cour constitutionnelle (2001), 25.
104 Siehe dazu in diesem Teil unten A II 5.
105 Vitorelli, Zehn Jahre Verfassungsgerichtshof (1929), 440 f.

im Vordergrund, ging es in der Tschechoslowakei darum, eine umfassendere Rechtsprechung überhaupt erst zu ermöglichen.

Nicht von Erfolg gekrönt waren Bemühungen einzelner Verfassungsrichter, nach österreichischem Vorbild die Entscheidung über Verfassungsbeschwerden an das Verfassungsgericht zu ziehen. Dieser Gedanke tauchte von Seiten Bedřich Bobeks bereits im Oktober 1923 auf, als das Verfassungsgericht in einer Plenarsitzung seine Lage analysierte.[106] Bobek wollte durch diese Kompetenzverschiebung das Verwaltungsgericht entlasten und dem Verfassungsgericht zu einer aktiveren Rolle verhelfen. Wegen der geplanten Verwaltungsreform konnte er auf eine Umsetzung seiner Vorschläge hoffen: Im Juni 1923 hatte das Regierungskabinett beschlossen, der Überlastung des Obersten Verwaltungsgerichts rechtlich zu begegnen.[107] Dagegen argumentierte Vážný in fast abschätziger Weise, das Verfassungsgericht sei wegen seines unregelmäßigen Tagungsturnus, der bereits etablierten Judikatur des Verwaltungsgerichts und nicht zuletzt wegen der mangelnden öffentlichrechtlichen Ausbildung seiner Richter nicht zur Entscheidung über Verfassungsbeschwerden berufen. Nach der Verfassung sei der Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsbehörden ausdrücklich dem Obersten Verwaltungsgericht zugewiesen.[108] Bobek begründete seinen Vorstoß daraufhin in einem Gutachten.[109] Lediglich der *Verwaltungsrechtsschutz* sei dem Obersten Verwaltungsgericht zugewiesen. Der Schutz der *verfassungsmäßig* gewährleisteten politischen Grundrechte, der in der Habsburgermonarchie dem Reichsgericht überantwortet gewesen war, sei 1918 zwar an das Oberste Verwaltungsgericht delegiert worden,[110] aber nur durch einfaches Gesetz. Der Schutz der politischen Rechte könne daher ebenso durch einfaches Gesetz an das Verfassungsgericht delegiert werden. Die übrigen Verfassungsrichter wiesen die Vorschläge Bobeks auf der Plenarsitzung im Mai 1924 mit Hinweis auf die drohende Arbeitsbelastung und die Einheitlichkeit des öffentlichen Rechtsschutzes zurück.[111] Die verfassungsmäßig gewährleisteten Grundrechte seien für sich allein nicht anwendbar und könnten keinen tauglichen Prüfungsmaßstab bilden.[112] Das Projekt scheiterte damit

106 NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 102/23 – pres. 1 /15.
107 Anlage zu NA ÚS K. 1 H. PRES Az. Úst. 20/24 – pres. 16/1.
108 NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 102/23 – pres. 1 /15, 3, mit Bezug auf § 88 VerfUrk.
109 Anlage zu NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 20/24 – pres. 16/1.
110 § 2 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 3/1918 Slg. über das Oberste Verwaltungsgericht.
111 Vgl. insbesondere das Gegengutachten von Vážný, Anlage 1 zu NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 40/24 – pres. 1/21, sowie die Plenarsitzung vom 02.05. 1924, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 40/24 – pres. 1/21, 3 ff.
112 Vážný auf der Plenarsitzung vom 02.05.1924, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 40/24 – pres. 1/21, 5.

nicht zuletzt am Mitte der 1920er Jahre vorherrschenden Grundrechtsverständnis.[113]

Bessere Voraussetzungen für eine effektivere Rechtsprechungstätigkeit wurden jedoch mittelbar, auf der Ebene der Geschäftsordnungen der obersten Gerichte geschaffen. Die Initiative hierzu ging von den Verfassungsrichtern aus. Sie monierten, dass das Verfahren nirgends ausdrücklich geregelt war, das von den obersten Gerichten bei der Einbringung eines Antrags auf Verfassungskontrolle beobachtet werden musste. Insbesondere sei das Verfahren bei einer Eingabe von »Nichtberechtigten« nicht normiert. Die Geschäftsordnung des Obersten Verwaltungsgerichts enthielt hierüber keine Regelung und das Oberste Gericht verfügte nicht einmal über eine Geschäftsordnung. Sie forderten eine für beide Gerichte einheitliche Regelung, wer bei den obersten Gerichten das Initiativrecht habe.[114] Die obersten Gerichte zögerten zunächst, auf diesen Vorschlag einzugehen. Eine solche Regelung sei überflüssig, so das Verwaltungsgericht, würden doch Anträge von Privatpersonen auf Gesetzeskontrolle informell an das Plenum weitergeleitet.[115] So überflüssig war eine Regelung allerdings nicht, es herrschte weder Einigkeit darüber, ob der Partei eines Rechtsstreits ein solches Beschwerderecht zukomme, ob ein einzelner Richter einen entsprechenden Antrag an das Plenum stellen könne, noch darüber, ob das »Plenum« eines Gerichts oder erst das »Plenissimum« über eine Vorlage an das Verfassungsgericht entscheide.[116]

Von Seiten des Verfassungsgerichts einigte man sich zunächst auf einen Entwurf, der das Vorlagerecht an das Plenum der obersten Gerichte dem Gerichtspräsidenten, einem Senat oder aber einem Quorum von fünf Richtern aus unterschiedlichen Senaten zusprechen wollte. Trotz der Einsicht der Verfassungsrichter, dass eine stärkere Einbeziehung subjektiver Interessen die Tätigkeit des Verfassungsgerichts beleben könne, wurden Privatpersonen dabei wiederum vernachlässigt. Die am Verwaltungsgericht bestehende Übung, Beschwerden von privater Seite wegen der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes im Plenum zuzulassen, wäre durch den Entwurf sogar aufgehoben worden. Aus diesem Grunde rügte auch das Oberste Verwaltungsgericht den Entwurf als zu eng, während er nach Ansicht des Obersten Gerichts eher zu weit ging.[117]

113 Zur späteren Entwicklung vgl. Teil 2 F.

114 Vážný auf der nichtöffentlichen Sitzung vom 19.10.1923, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 102/23 – pres. 1/15, 1.

115 Brief des Obersten Verwaltungsgerichts an das Verfassungsgericht, zitiert auf der Plenarsitzung vom 02.05.1924, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 40/24 – pres. 1/21, 2.

116 Protokoll der nichtöffentlichen Sitzung vom 19.10.1923, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 102/23 – pres. 1/15, 2.

117 Tätigkeitsbericht des Verfassungsgerichts für das Jahr 1924 an den Präsidenten der Republik, in: NA ÚS K. 2 H. PRES 13 Az. Úst. 5/25 – pres. 13/5, 3.

Die Verhandlungen[118] zogen sich insgesamt mehr als anderthalb Jahre in die Länge. Schließlich formulierten die Vollversammlungen der obersten Gerichte gleichlautende Regelungen zum Verfahren vor dem Verfassungsgericht.[119] Sie boten eine komplizierte, aber annehmbare Lösung. Danach konnten der jeweilige Gerichtspräsident oder der in der Rechtssache entscheidende Senat – auf Anregung der Partei oder aus eigener Initiative – direkt einen Vorschlag zur Gesetzeskontrolle im Plenum einbringen. Stammte der Anstoß zur Normenkontrolle hingegen von einem oder wenigen Senatsmitgliedern oder von einer Privatperson, konnte der Gerichtspräsident diesen Vorschlag entweder selbst dem Plenum oder aber einem nur zu diesem Zwecke eingerichteten *besonderen* Senat vorlegen. Dieser besondere Senat war ausschließlich dazu berufen, sich mit Anträgen über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu befassen und diese gegebenenfalls dem Plenum vorzulegen. Der Präsident war verpflichtet, dem Ersuchen des besonderen Senats oder der Hälfte der Richter zur Einberufung einer Plenarsitzung nachzukommen und mindestens zwei Referenten zu beauftragen, Gutachten zu der Verfassungsmäßigkeit des in Frage stehenden Gesetzes anzufertigen.

Die subjektiven Interessen waren damit gestärkt worden, denn es konnte

> »nach dieser Regelung nicht nur gelegentlich einer konkreten, von einer Partei beim Verwaltungsgerichte eingebrachten Beschwerde die Einwendung erhoben werden, daß ein bestimmtes Gesetz verfassungswidrig ist, sondern auch ohne Beschwerde, wenn dies in einer eigenen Eingabe erfolgt. Je nach den Umständen beschäftigt sich dann mit einer solchen Anregung entweder der Erkenntnissenat oder der besondere Senat.«[120]

Privatpersonen konnten also selbst dann Eingaben zu Verfassungsfragen von Gesetzen bei den obersten Gerichten einreichen, wenn sie gar nicht an einem Rechtsverfahren beteiligt waren. Die Regelungen der obersten Gerichte kamen den »Wünschen der Öffentlichkeit sehr weit entgegen« und sollten »bezeugen, dass sie ihre Verpflichtung gegenüber der Verfassung und die Sorge um deren Einhaltung ernstnehmen«.[121] Für die an einem Rechtsver-

118 Diese wurden für das Oberste Gericht von dessen Erstem Präsidenten Popelka, für das Oberste Verwaltungsgericht und das Wahlgericht von dessen Zweitem Präsidenten Hácha sowie vom Vizepräsidenten des Verfassungsgerichts Vážný geführt; Tätigkeitsbericht des Verfassungsgerichts für das Jahr 1925 an den Präsidenten der Republik, in: NA ÚS K. 2 H. PRES 13 Az. Úst. 3/26 – pres. 13/6, 1.

119 Beschluss des Plenissimum des Obersten Verwaltungsgerichts vom 04.05.1925, der jedoch erst Anfang 1926 ausformuliert wurde, und Beschluss des Plenissimum des Obersten Gerichts vom 23.11.1926.

120 Krejčí, Verfassungsmäßigkeit (1929), 46.

121 Horáček, O kontrole ústavnosti (1927), 40; so auch Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 114.

fahren Beteiligten änderte sich allerdings nichts. Der Antrag zur Überprüfung eines Gesetzes hatte keine aufschiebende Wirkung in der Sache selbst.[122]

Die neuen Verfahrensregelungen wurden der Öffentlichkeit erst mit Verzögerungen bekannt. Auf die Anregung des Verfassungsgerichts, diese Regelungen amtlich zu publizieren,[123] ging lediglich das Oberste Gericht ein.[124] Das Oberste Verwaltungsgericht zog sich darauf zurück, dass durch eine Nicht-Veröffentlichung der unverbindliche Charakter besser gewahrt werde, ein rechtlich verbindlicher Anspruch auf Einhaltung dieses Verfahrens sei nicht beabsichtigt worden.[125] Das Verfassungsgericht nahm die Veröffentlichung dann später selbst in die Hand.[126]

Diese reformierten Verfahrensregelungen[127] machten die obersten Gerichte zu einer Vorentscheidungsinstanz von Verfassungsfragen. Gelangte ein Gesetz einmal vor die Vollversammlung der obersten Gerichte, lagen bereits zwei Gutachten von obersten Richtern zu seiner Verfassungsmäßigkeit vor. Erst dann entschied die Vollversammlung des jeweiligen obersten Gerichts über eine Vorlage des Gesetzes an das Verfassungsgericht. Aufgrund des Begründungszwangs für Anträge an das Verfassungsgericht war es eine notwendige Konsequenz, dass der besondere Senat bzw. die Plenarsitzung des jeweiligen Gerichts dabei schon ein vorläufiges Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des in Rede stehenden Gesetzes fällten.

Der besondere Senat des Obersten Verwaltungsgerichts verhandelte dabei im Wesentlichen über zwei bedeutende Fälle. Der erste betraf die Ermächtigungsgesetzgebung der 1930er Jahre. Im Jahr 1937 machte sich die Vollversammlung des Obersten Verwaltungsgerichts – auf Vorschlag des besonderen Senats hin – einen Antrag des tschechoslowakischen Richterverbandes zu eigen, der die Verfassungswidrigkeit des Ermächtigungsgesetzes Nr. 109/1934 Slg. angriff. Eine auf Grundlage dieses Ermächtigungsgesetzes ergangene Regierungsverordnung kürzte das Einkommen der Richter, sodass zum ersten

122 § 7 der Verfahrensregelungen der obersten Gerichte.
123 Tätigkeitsbericht des Verfassungsgerichts für das Jahr 1926 an den Präsidenten der Republik, in: NA ÚS K. 2 H. PRES 13 Az. Úst. 7/27 – pres. 13/7, 2.
124 Vgl. Věstník ministerstva spravedlnosti (1927), 30.
125 Tätigkeitsbericht des Verfassungsgerichts für das Jahr 1927 an den Präsidenten der Republik, in: NA ÚS K. 2 H. PRES 13 Az. Úst. 11/28 – pres. 13/9, 1.
126 Auf den Auftrag des Verfassungsgerichts dürfte sowohl der von Horáček verfasste Artikel »O kontrole ústavnosti zákonů« in der von den Verfassungsrichtern Krejčí und Bobek mitherausgegebenen politischen Zeitschrift Parlament als auch Krejčís Aufsatz »Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen in der čechoslovakischen Republik« in der Zeitschrift für Ostrecht zurückgehen.
127 Vgl. NA ÚS K. 8 H. 27 Úst. 18/36–27/1.

Mal eigene Interessen der Richter betroffen waren.[128] Beide Gutachter des besonderen Senats des Obersten Verwaltungsgerichts begründeten die Verfassungswidrigkeit dieser Regelung. Sie gingen nicht nur detailliert auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts vom 7. November 1922 zu den Ermächtigungsgesetzen ein, sondern bezogen auch demokratie- und verfassungstheoretische Erwägungen mit ein.[129] Dieser Gesetzeskontrollantrag wurde vom Verfassungsgericht als begründet erachtet, konnte aber nicht mehr entschieden werden, nachdem diese angegriffene Ermächtigungspraxis nach dem Münchner Abkommen im Nachhinein durch ein Verfassungsgesetz legalisiert wurde.[130]

Der frühere Antrag eines »Nichtberechtigten«, des Politikers Rudolf Jung, zur Verfassungswidrigkeit des Parteienverbotsgesetzes (Nr. 201/1933 Slg.),[131] war von ähnlicher Sprengkraft. Dieses Gesetz zum Parteienverbot war angesichts der politischen Bedrohung durch das nationalsozialistische Deutschland Ausdruck der Wehrhaftigkeit der tschechoslowakischen Demokratie.[132] Es ermöglichte der Regierung, die Tätigkeit von Parteien einzustellen oder diese zu verbieten, wenn sie die demokratisch-republikanische Grundordnung des Staates oder dessen Sicherheit gefährdeten. Aufgrund des Gesetzes sollte im Nachhinein ein behördliches Verbot der Deutschen Nationalsozialistischen Arbeiterpartei (DNSAP) vom 4. Oktober legalisiert werden.[133] Die DNSAP kam diesem Verbot durch Selbstauflösung am 2. Oktober zuvor. Die DNSAP wurde seit 1931 als Teil der deutschen NSDAP geführt, ihr Vorsitzender Rudolf Jung galt als einer der »führenden sudetendeutschen Vorläufer und Mitstreiter Hitlers«.[134] Die rechtsradikale politische Ausrichtung der DNSAP war für die Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts, die Beschwerde Jungs gegen das Parteienverbotsgesetz nicht an das Verfassungsgericht weiterzuleiten, sicherlich der bestimmende Faktor. Die Verfassungsmäßigkeit des Parteienverbotsgesetzes von 1933 war nicht unproblematisch, da es der Regierung, und keineswegs den Gerichten erlaubte, eine Partei aufzulösen.[135]

128 Anträge von anderen Verbänden oder Privatpersonen gegen Verordnungen aufgrund der Ermächtigungsgesetze waren zuvor regelmäßig zurückgewiesen worden. Vgl. Teil 2 C III.

129 Vgl. die beiden Gutachten von Koschin und Freudenfeld, in: NA NSS K. 72 bei Az. 1531/36. V.a. Koschin bezog sich dabei auf die demokratietheoretischen Schriften von J. Krejčí; dazu Teil 2 B II 1.

130 Ausführlich Teil 2; zur Verfassungsrechtsprechung v.a. D II.

131 Dazu und dem Folgenden NA NSS K. 71 bei Az. 1715/35.

132 Lemberg, Epochenjahr 1933 (1984), 320.

133 Ausführlich Luh, DNSAP (1991), 35 f. Vgl. auch Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 145.

134 Vgl. den Artikel von Hahn, Rudolf Jung (2007).

135 Bugge, Czech Democracy (2006/07), 11.

Im besonderen Senat des Obersten Verwaltungsgerichts war die Verfassungsmäßigkeit aus anderen Gründen umstritten. Der Gutachter Václav Dusil – der die Verfassungskontrolle allerdings für unzulässig hielt – vertrat die Ansicht, dass durch das Gesetz die von der Verfassung vorgeschriebene Mandatszahl in den parlamentarischen Kammern nicht mehr erreicht werde. Er hielt das Gesetz deshalb für verfassungswidrig. Der Gegengutachter Josef Fišer – der wiederum die Normenkontrolle durch das Verfassungsgericht für zulässig erachtete – sah in der Minderung der parlamentarischen Mandate lediglich eine faktische, aber keine rechtlich relevante Änderung.[136] Die Vollversammlung des Obersten Verwaltungsgerichts sprach sich trotz dieser widersprüchlichen Meinungen für die Nichtvorlage an das Verfassungsgericht aus. Dahinter stand keinesfalls die Überzeugung, dass das Verfahren tatsächlich unzulässig, das Parteienverbotsgesetz tatsächlich verfassungsmäßig sei. Diese Fragen wollte man ausdrücklich offenlassen.[137] In der Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts schwingt dagegen der Willen mit, die verfassungsrechtlich heikle und politisch vieldiskutierte Frage des Verbots der DNSAP im Frühjahr 1936 nicht noch einmal an die Öffentlichkeit zu bringen. Die dahinterstehende Problematik für die Verfassungskontrolle von Gesetzen, dass die obersten Gerichte trotz Bedenken und Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes kein Gesetzeskontrollverfahren beim Verfassungsgericht anstrengten, wurde von den Beteiligten nicht erkannt und setzte sich in anderen Fälle fort.[138] Das in der Verfassung verankerte Entscheidungsmonopol des Verfassungsgerichts wurde dadurch unterlaufen.

Die Reformierung des Antragsverfahrens zur Gesetzeskontrolle bei den obersten Gerichten erzielte damit nur mäßige Erfolge. Die einzelnen Staatsbürger hatten lediglich theoretisch einen indirekten Einfluss auf die Tätigkeit des Verfassungsgerichts erhalten. – Der Grundsatz der Abstraktheit der Gesetzesprüfung wurde durch diese Reformen nicht geschmälert: Auch weiterhin wirkte die Entscheidung des Verfassungsgerichts nicht auf die konkrete Rechtssache zurück, die an den obersten Gerichten den Anstoß zur Normenkontrolle gegeben haben mochte. Trotz eines ausgefeilten Antragsverfahrens

136 Dusil hielt die Vorlage für unzulässig, da das Gesetz nicht mehr gelte; Fišer hielt sie für zulässig, da die faktischen Rechtswirkungen fortbestünden. Siehe auch die spätere Entscheidung des Verfassungsgerichts zum Mandatsverlust nichttschechoslowakischer Parlamentarier nach 1938, unten Teil 2 E II.

137 Vgl. die Rede Háchas vor dem Plenissimum, in: NA NSS K. 71 bei Az. 1715/35.

138 Vgl. bereits das immerhin 6 Seiten Begründung umfassende Schreiben des Obersten Gerichts an das Verfassungsgericht vom 21.02.1928, ein Normenkontrollantrag gegen eine Bestimmung des Steuergesetzes werde nicht zur Kontrolle vorgelegt, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 17 Az. Úst. 18/28 – pres. 17/1. Siehe auch weitere »Nichtvorlagen«, in: NA NSS K. 71 und 72.

fehlte damit zumeist weiterhin die Motivation, ein Verfahren vor dem Verfassungsgericht in Bewegung zu setzen.

2. *Der zweite Hemmschuh: Die Dreijahresfrist*

Die Gesetzeskontrolle vor dem Verfassungsgericht wurde außerdem im Verfassungsgerichtsgesetz durch eine Präklusionsfrist eingeschränkt. Der Kontrollantrag durfte nur innerhalb von drei Jahren nach Verkündung des Gesetzes gestellt werden.[139] Eine Befristung des richterlichen Prüfungsrechts von Gesetzen wird als Gebot der *Rechtssicherheit* zumeist damit begründet, dass die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes nach jahrelanger praktischer Anwendung nicht mehr in Frage stehen dürfe.[140] Die Zahl der Fälle, dass untergesetzliche Normen wie Verordnungen, Verwaltungsakte oder Verfügungen plötzlich ihrer Grundlage beraubt seien oder dass die Gerichtsbarkeit ein später als verfassungswidrig erkanntes Gesetz bereits in großem Umfang zur Anwendung gebracht habe, seien im Interesse der Staatsbürger auf das Mindestmaß zu reduzieren.

Dem Argument der Rechtssicherheit steht allerdings das demokratische Argument gegenüber, dass einzelne Bürger Einschränkungen ihrer Rechte durch die Gesetze nur im Rahmen der Verfassung hinnehmen müssen. Gegen eine Ausschlussfrist ist zudem eingewandt worden, dass die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen zumeist nicht auf der Hand liege und man die Fälle aus dem Rechtsleben mit Geduld abwarten müsse, um den offenen Text der Verfassung angemessen zu konkretisieren.[141] Die Verfasser des tschechoslowakischen Verfassungsgerichtsgesetzes zogen in ihrer Gesetzesbegründung ausschließlich das Argument der Rechtssicherheit heran, um den Kompetenzbereich des Verfassungsgerichts zeitlich zu beschränken.[142] Die vom Autor und Berichterstatter des Verfassungsgerichtsgesetzes František Weyr ausgesprochene Annahme, die Dreijahresfrist sei so bemessen, »dass man vermuten kann, dass die erwähnten richterlichen Tribunale in ihrer Gerichtspraxis Gelegenheit finden, eine eventuelle Mangelhaftigkeit des Gesetzes zu erkennen«,[143] fand in der Praxis der obersten Gerichte keine Bestätigung.

139 § 12 VerfGG.

140 Dieses Problem gehörte zu den klassischen Diskussionsgegenständen um das richterliche Prüfungsrecht. Vgl. Bryce, Commonwealth (1907), 264; G. Jellinek, Verfassungsänderung (1906), 17; Kelsen, Staatsgerichtsbarkeit (1929), 71.

141 Bryce, ebenda, 254, 257: »The court does not go to meet the question; it waits for the question to come to it.«

142 Drs. der RNS Nr. 2426/1920, Motivenbericht zum VerfGG.

143 Ebenda.

Die Befristung der Verfassungskontrolle von Gesetzen im Verfassungsgerichtsgesetz wurde überwiegend als verfassungswidrig angesehen.[144] Bereits in einem der ersten tschechoslowakischen Staatsrechtslehrbücher wurde diese Regelung kritisiert:

> »Tritt die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes nicht rechtzeitig zutage oder lässt man die Frist aus politischen Gründen ohne einen entsprechenden Antrag verstreichen, gelten die verfassungswidrigen Gesetze ungestört fort. Die Verjährung passt für privatrechtliche Verhältnisse, keineswegs jedoch für die Lehre von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze.«[145]

Nur vereinzelt wurde in der Literatur die Verfassungsmäßigkeit der Dreijahresfrist in Anlehnung an Adolf Merkls Lehre vom »Fehlerkalkül« begründet.[146] Die Annahme eines sog. Fehlerkalküls gestand dem Staat die Anwendung fehlerhafter Normen unter bestimmten, gesetzlich geregelten Umständen zu. Die Prämisse, dass jede verfassungsrechtliche Fehlerhaftigkeit einer Norm grundsätzlich deren Nichtigkeit nach sich ziehe und dem Staat nicht zugerechnet werden könne, wurde von Merkl dabei nicht grundsätzlich aufgegeben.[147] Je komplizierter die Maschinerie des Staates konstruiert sei, desto fehleranfälliger sei der Gesetzgebungsprozess.[148] Aus Gründen der Rechtssicherheit müssten die Folgen der Nichtigkeit für die Rechtsanwendung daher eingeschränkt werden.[149] In gleicher Stoßrichtung argumentierte der tschechoslowakische Jurist Paul Hartmann in seiner Schrift zur Verfassungskontrolle von Gesetzen. Der tschechoslowakische Gesetzgeber müsse in gewissen Grenzen dazu berechtigt sein, die durch die Verfassungsurkunde (zu) weit gezogenen Grenzen der Gesetzeskontrolle positivrechtlich zu verengen, solange er eine Tätigkeit des Verfassungsgerichts dadurch nicht gänzlich

144 Bäcker, Verfassungswidrigkeit des Gesetzes über das Verfassungsgericht (1920); Krejčí, Promulgace (1926), 265; ders., Verfassungsmäßigkeit (1929), 41; ders., Principy soudcovského zkoumání (1932), 117; Adamovich, Grundriß (1929), 244 Fn. 1; Adler, Promulgation (1929), 274 f.; Gerber, Gesetz und Verfassung (1929), 27 f.; Klepetář, Verfassungswidrigkeit (1930); Sander, Verfassungsurkunde und Verfassungszustand (1935), 93; ders., Grundriß (1930), 457. Hiergegen Hartmann, Überprüfung der Gesetze (1928), 35, und mit der wortwörtlich gleichen Argumentation wie in der von ihm verfassten Gesetzesbegründung Weyr, Právo ústavní (1937), 98.

145 Vavřínek, Základy (1920), 194.

146 Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 58 ff.; siehe dazu Merkl, Rechtskraft (1923), 293 ff., unter Bezug auf Kelsen, Staatsunrecht (1913), 54 ff.; Adamovich, Prüfung der Gesetze (1923), 21.

147 Es sei denn, die positive Rechtsordnung statuiert etwas anderes; Adamovich, ebenda, 30.

148 Merkl, Rechtskraft (1923), 293.

149 Merkl, ebenda.

unmöglich mache.[150] Mit Blick auf den Vorrang der Verfassung meinte dagegen Krejčí zur Dreijahresfrist: »Das in § 12 [Verfassungsgerichtsgesetz] enthaltene ›Fehlerkalkül‹ ist mit Blick auf Art. 1 Abs. 1 [Einführung zur Verfassungsurkunde] einfach verfassungswidrig.«[151]

Das Stigma der Verfassungswidrigkeit der Dreijahresfrist hätte vermieden werden können, wenn die Präklusion auf Verfassungsebene geregelt worden wäre. Nicht zufällig sprach sich Kelsen auf der Staatsrechtslehrertagung 1929 grundsätzlich positiv über die Befristung der Normenkontrolle aus, die er aber auf der Ebene der Verfassung verankert sehen wollte:

> »Im Interesse der Rechtssicherheit ist zu erwägen, ob die Möglichkeit einer Kassation insbesondere genereller Rechtsnormen und vor allem der Gesetze […] nicht an eine *in der Verfassung bestimmte Frist* von etwa drei bis fünf Jahren, gerechnet vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der aufzuhebenden Norm, geknüpft werden soll. Es ist gewiß im höchsten Maße bedenklich, ein Gesetz […] wegen Verfassungswidrigkeit zu kassieren, wenn es sich um Normen handelt, die *schon viele Jahre unangefochten in Geltung* gestanden sind.«[152]

Ob Kelsens Befürwortung einer Befristung der Gesetzeskontrolle durch die Kenntnis der tschechoslowakischen Verfassungsgerichtsbarkeit inspiriert worden war, muss offenbleiben. Ausdrücklich auf die tschechoslowakische Fristenregelung bezogen sich Autoren, die Mitte der 1920er Jahre die geplanten Reformen für einen Weimarer Staatsgerichtshof analysierten.[153] So schrieb Leo Wittmayer, dass es eine »Gewissensfrage« sei, ob die Normenkontrolle »wie in der Tschechoslowakei« durch eine bestimmte, »weit zu bemessende Frist« beschränkt werden solle.[154] Die Bemerkungen von Kelsen und Wittmayer lassen die tschechoslowakische Ausschlussfrist dabei in einem günstigeren Licht stehen, als es den zeitgenössischen tschechoslowakischen Juristen schien. Die Präklusionsfrist konnte durchaus als ein zulässiges Instrument der Rechtssicherheit interpretiert werden, wenn man die praktischen Begleitprobleme einer weiten abstrakten Gesetzeskontrolle ernstnahm.

3. *Materielle oder formelle Prüfungskompetenz*

Ob das Verfassungsgericht über das Antragserfordernis und die Dreijahresfrist hinaus bei der Verfassungskontrolle von Gesetzen beschränkt war, wurde in

150 Hartmann, Überprüfung der Gesetze (1928), 35.
151 Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 117.
152 Kelsen, Staatsgerichtsbarkeit (1929), 71, Herv. d. Verf.
153 Grau, Prüfung der Verfassungsmäßigkeit (1926), 322, der insoweit von einem »beachtlichen Gesichtspunkte« auch für die Weimarer Regelungen spricht.
154 Wittmayer, Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen (1927), 72 mit Bezug auf Grau.

der tschechoslowakischen Verfassungslehre kontrovers diskutiert. Den größten Raum nahm dabei die Frage nach dem Umfang der verfassungsgerichtlichen Prüfungskompetenz ein. Während in der Diskussion um das richterliche Prüfungsrecht in der Weimarer Republik vorrangig die Frage einer *materiellen* Prüfungskompetenz problematisiert wurde,[155] stellte man in der Tschechoslowakei ganz entgegengesetzt die Frage nach der möglichen Untersuchung auch der *formellen* Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes.[156] Diese Debatte hatte für das Verfassungsgericht in der Praxis letztlich keine Konsequenzen. Sie spiegelt aber den facettenreichen Verfassungs- und Gesetzesbegriff der tschechoslowakischen Juristen wider.

Die Ansicht, dass dem Verfassungsgericht ausschließlich die Untersuchung *materiell*rechtlicher Verfassungsfragen aufgetragen sei, stützte etwa Weyr auf die »Souveränität der Gesetze«. Die Unangreifbarkeit der formellen Seite eines Gesetzes entspräche seiner »Souveränität«, die anderen Rechtsnormen fehle.[157] Geht man den Konsequenzen dieser Lehre für die Verfassungsgesetze nach, gelangt man zu äußerst harschen und undemokratischen Ergebnissen: Die Einhaltung der qualifizierten Mehrheit für eine formelle Verfassungsänderung könnte als formelle Verfassungsfrage von keiner Instanz überprüft werden.[158] Bereits in seinen älteren Schriften hatte Weyr die Souveränität des Gesetzgebers im Sinne der französischen Dogmatik aufgefasst,[159] um erst später im Gefolge der Reinen Rechtslehre die »Souveränität« auf die Rechtsordnung als Ganzes zu beziehen.[160] In Einzelfragen wie dem formellen Prüfungsrecht des Verfassungsgerichts überdauerte aber offensichtlich seine alte »legalistische« Auffassung.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kam Sander, wenn auch auf gänzlich anderem Weg. Er integrierte die formellen Verfassungserfordernisse des Gesetzesver-

155 Wendenburg, Verfassungsgerichtsbarkeit und Methodenstreit (1984), 48; Gusy, Richterliches Prüfungsrecht (1985), 81 ff.

156 Hierzu gehörte auch die Frage, ob das Verfassungsgericht – wie die einfachen Richter – die ordentliche Kundmachung überprüfen dürfe; Hartmann, Überprüfung der Gesetze (1928), 26 ff.; Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 80 ff.

157 Weyr, Právo ústavní (1937), 96.

158 Zur Schutzfunktion für die Minderheit vgl. nur Kelsen, Wesen und Wert (1929), 53 ff.; Korinek, Verfassungsgerichtsbarkeit (1981), 46 m. w. N.

159 Durch den souveränen Gesetzgeber könne nicht nur »jeder beliebige Inhalt«, sondern auch »die Form, in die er sich kleiden muss, um zu gelten« festgesetzt werden. Jede entgegenstehende Verfassungsänderung müsse insofern »als abänderbar« angesehen werden; Weyr, Unabänderlichkeit von Rechtssätzen (1916). Dagegen argumentierte Verdross, Rechtsunterworfenheit (1916), der eine klare Verfassungsbindung des Gesetzgebers vertrat.

160 Weyr, Právo ústavní (1937), 9 ff.; vgl. schon ders., Rezension zu Kelsen (1926); Teorie práva (1936), 91 ff.

fahrens von vornherein in den Gesetzesbegriff. Ohne die Befolgung der formellen Verfassungsvorschriften läge gar kein Gesetz vor.[161] Ein »Gesetz« könne nur inhaltlich der Verfassung widersprechen, da bei formellen Mängeln nicht »das ›Gesetz‹, sondern etwas anderes verfassungswidrig« sei. Sanders Gesetzesbegriff war freilich nicht der Gesetzesbegriff der Verfassung, denn diese kannte durchaus die Verfassungswidrigkeit aufgrund formeller Verfassungsfehler.[162] Seine Begrifflichkeit überzeugt auch deshalb nicht, weil Sander nicht rechtfertigen konnte, warum die formelle Verfassungsseite eines Gesetzes zu seinen unabdingbaren Bestandteilen gehöre, die materielle Verfassungsseite jedoch nicht.

Viele Autoren lehnten die formelle Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts mit Hinweis auf den gesetzgeberischen Willen in den Gesetzesmaterialien ab. Zwar erkannten sie an, dass auch die Nichterfüllung formeller Verfassungsvorschriften ein Gesetz verfassungswidrig mache,[163] und verstanden die Formulierung des Art. I des Einführungsgesetzes zur Verfassung so, dass die Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts nach der Verfassung die formelle und die materielle Seite erfasse.[164] Erst die Interpretation des Verfassungsgerichtsgesetzes führte viele Juristen zu einem nur materiellen Prüfungsumfang: Das Verfassungsgericht spreche in seinem Urteil aus, hieß es dort, »welche Bestimmungen eines Gesetzes sich mit welchen Bestimmungen eines Verfassungsgesetzes widersprechen«.[165] Unter Heranziehung der Gesetzesmotive lehnte man eine formelle Prüfungskompetenz mit dem Argument ab, dass es dann nicht lediglich um die Verfassungswidrigkeit *einzelner* Bestimmungen, sondern des *gesamten* Gesetzes zu tun gewesen wäre.[166] Die Gesetzesmaterialien sprachen ausdrücklich davon, die Funktion des Verfassungsgerichts auf eine bloß »interpretative« zu verengen.[167]

161 Sander, Verfassungsgerichtsbarkeit (1930), 275 ff.

162 Unter eingehender Auseinandersetzung mit Sander Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 102. Siehe auch Hoetzel, Ústava (1929), 474.

163 Krejčí, ebenda, 99 m. w. N.

164 Adamovich, Prüfung der Gesetze (1923), 322; ders., Grundriß (1929), 243; Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 106.

165 § 18 VerfUrk.

166 Horáček, O kontrole ústavnosti (1927), 41; mit Hinweis auf den Wortlaut der §§ 11 und 18 VfGG Adler, Grundgedanken (1927), 111; ders., Promulgation (1929), 272; Weyr, Soustava (1924), 88.

167 Es heißt darin: »Der Verfassungsausschuss […] ging von dem Gedanken aus, dass dem Verfassungsgericht nicht die Überprüfung solcher Gesetzesangelegenheiten auferlegt werden kann, die er gar nicht ordnungsgemäß untersuchen kann, ob etwa die gesetzgebenden Körperschaften bei der Verabschiedung alle vorgeschriebenen Formalitäten eingehalten haben […] und *er hat daher die Tätigkeit des Verfassungsgerichts grundsätzlich auf eine interpretative Funk-*

Lediglich Paul Hartmann erklärte den Motivenbericht in diesem Punkt für unmaßgeblich und vertrat die Auffassung, das Verfassungsgericht habe auch die formelle Gesetzmäßigkeit zu überprüfen.[168] Gerade im Vergleich mit der Argumentation Weyrs ist es interessant zu beobachten, dass Hartmann keineswegs von der »Souveränität der Gesetze« sprach, sondern von der »Souveränität der Rechtsordnung«:

> »Die Rechtsordnung ist aber souverän und es kommt für die Interpretation der Gesetze bloß darauf an, was durch rechtliche Normen statuiert wurde.«[169]

Gegenüber dieser sich nur auf den Wortlaut der Gesetze stützenden, die gesamte Rechtsordnung als systematische Einheit betrachtenden Interpretation[170] wurde immer wieder die Bedeutung der Gesetzesmaterialien und des gesetzgeberischen Willens geltend gemacht.[171] Ludwig Adamovich, der aus Österreich kommend an die Prager deutsche Universität gewechselt war und dem Verfassungsgericht ebenfalls aufgrund des positiven Rechts die formelle Prüfungskompetenz zusprach, wurde vorgeworfen, er kenne sich in den tschechischen »Verhältnissen« nicht aus.[172] Es sollte in den rechtswissenschaftlichen Debatten zur Verfassungsgerichtsbarkeit nicht das letzte Mal sein, dass eher auf die Gesetzesmaterialien zum Verfassungsgerichtsgesetz als auf die Verfassung selbst Bezug genommen wurde.

4. *Die Entscheidungswirkung ex nunc oder ex tunc*

Die kontrovers diskutierte Frage, ob die tschechoslowakische Verfassung die Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze *ab initio* anordne oder nur von deren *Vernichtbarkeit* ausgehe, hatte für die Stellung des Verfassungsgerichts die größte Tragweite.[173] Die Beantwortung entschied darüber, ob den Verfassungsgerichtsurteilen eine Rückwirkung zukommen sollte oder ob sie lediglich Rechtswirkung für die Zukunft entfalteten. Die verfassungsrechtliche

tion beschränkt«, Drs. der RNS Nr. 2426/1920, Motivenbericht zum VerfGG, Herv. im Original.

168 Im Anschluss an Ludwig Adamovich: Hartmann, Überprüfung der Gesetze (1928), 21 f.

169 Hartmann, ebenda, 26.

170 So auch Tarabrin, Právní účinky nálezů (1927), 75.

171 Adler, Promulgation (1929), 272; Horáček, O kontrole ústavnosti (1927), 41.

172 Hoetzel, Ústava (1929), 475. In Österreich war die formelle Verfassungsmäßigkeit von der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts umfasst; siehe Adamovich, Prüfung der Gesetze (1923), 216 ff.; Merkl, Prüfung von Gesetzen (1999), 417 f.

173 Siehe hierzu auch Teil 2 D II 1.

Etablierung einer klaren Normenhierarchie zwischen Verfassung, Gesetz und Verordnung sowie die gleichzeitige Installierung verschiedener Kontrollmechanismen bargen dabei ein verfassungstheoretisches Konfliktpotential.

Bereits in den ersten beiden Artikeln des Einführungsgesetzes zur tschechoslowakischen Verfassung war die theoretische Spannung zwischen Verfassungsvorrang und Verfassungsgerichtsbarkeit angelegt:

> »Gesetze, die der Verfassungsurkunde, ihren Bestandteilen und den sie abändernden und ergänzenden Gesetzen zuwiderlaufen, sind ungültig. […] Das Verfassungsgericht entscheidet darüber, ob die Gesetze der Tschechoslowakischen Republik und die Gesetze des karpathenukrainischen Landtages dem Grundsatze des Artikels I entsprechen.«

Begreift man diesen Verfassungsvorrang als Aussage über die *Geltung* von Normen, ist jedes im Widerspruch zur Verfassung stehende Gesetz ungültig, kann rechtslogisch nicht als Gesetz betrachtet und daher auch nicht angewandt werden.[174] Es bedürfte dann eigentlich keines besonderen Gerichts, weil grundsätzlich jeder Rechtsanwender berechtigt sein müsste, solche »Scheingesetze« nicht anzuwenden.[175] Mehr noch: Ein Gericht könnte eine verfassungswidrige Norm gar nicht »aufheben«, da sie vom Standpunkt der Rechtsordnung aus nicht existiert. Die Etablierung eines über die Frage der Gültigkeit und Ungültigkeit entscheidenden besonderen Gerichts setzt scheinbar das Gegenteil voraus: Verfassungswidrige Gesetze werden unbeschadet ihrer Ungültigkeit zumindest für einen bestimmten Zeitraum – bis zu einer Entscheidung des mit dem Entscheidungsmonopol ausgestatteten Verfassungsgerichts – als Gesetze behandelt. Die Etablierung einer konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit konnte also entweder als Aussage über die *Geltung* der verfassungswidrigen Gesetze oder aber als Aussage über ihre *Anwendung* im praktischen Rechtsleben gedeutet werden.

Die theoretische Ausdifferenzierung zwischen Geltung und Anwendung einer Norm gelang der tschechoslowakischen Verfassungslehre in unterschiedlicher Weise. Einige Autoren[176] nahmen das Nichtigkeitsdogma des Art. I ernst und hielten *theoretisch* jedes verfassungswidrige Gesetz von Anfang an für ungültig. Die Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit bezogen sie ausschließlich auf den *praktischen* Umgang mit verfassungswidrigen Normen

174 Nach Krejčí ist Art. I Abs. 1 deswegen nur die positivierte Fassung des Satzes, der aus rechtstheoretischen Gründen sowieso gelten müsse; Principy soudcovského zkoumání (1932), 85.

175 Krejčí, ebenda, 58 f.; Adamovich, Prüfung der Gesetze (1923), 41ff, 57 f.

176 Hartmann, Überprüfung der Gesetze (1928), 6; Krejčí, ebenda, 53 f.; ders. Promulgace (1926), 265; Tarabrin, Právní účinky nálezů (1927), 74. Von den ausländischen Stimmen vgl. Adamovich, ebenda, 323; Flanderka, Contrôle de la constitutionnalité (1926), 82 f.

bis zu einem Spruch des Verfassungsgerichts. Dabei nahm etwa Hartmann indirekt auch auf den Zusammenhang von Gesetzesanwendung und Prüfungsmonopol eines Verfassungsgerichts Bezug. Bei Bestehen eines Prüfungsmonopols sei das ungültige Gesetz bis zum Ausspruch seiner Ungültigkeit *wie* ein gültiges Gesetz zu behandeln.[177] Krejčí folgte Hartmann in dessen Ausführungen: Die Einrichtung eines besonderen Verfassungsgerichts führe dazu, dass die von der Verfassung angeordnete Nichtigkeit einer Norm autoritativ ausgesprochen werden müsse. Bis dahin sei das ungültige Gesetz von allen Rechtsanwendern als wirksam zu fingieren.[178] Wegen der Ungültigkeit aufgrund der Verfassungswidrigkeit selbst – und nicht erst durch den Ausspruch des Verfassungsgerichts – würde es sich aber nicht von selbst verstehen, dass die auf Grundlage des Gesetzes in der Zwischenzeit erlassenen Einzelakte ihre Geltung auch fürderhin behielten. Krejčí wandte sich ausdrücklich gegen Weimarer Autoren wie Anschütz, Grau[179] und Hensel,[180] die aus pragmatischen Gründen und nach den »allgemeinen Grundsätzen über die Grenzen der Rückwirkung«[181] richterliche Urteile über die Nichtigkeit von Gesetzen nicht auf Einzelakte zurückwirken lassen wollten.[182] Aus Gründen der Rechtssicherheit müsse dies nach Krejčí vielmehr ausdrücklich und positiv geregelt werden, dabei empfehle es sich, nur die in Rechtskraft erwachsenen Akte von einer Rückwirkung auszunehmen.[183]

177 Hartmann, ebenda.

178 Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 53 ff. So auch Neubauer, Zákon (1948), 586.

179 Sehr differenzierend Grau, Prüfung der Verfassungsmäßigkeit (1926), 324 ff., der sich eingehend mit der tschechoslowakischen Rechtslage auseinandersetzt.

180 Hensel denkt zumindest an eine Prüfungspflicht der Behörden, die »unter anderer Rechtsauffassung ergangene Verfügung von Amts wegen abzuändern«; Rangordnung der Rechtsquellen (1932), 329 Fn. 48.

181 Anschütz, Verfassung (1932), 108. Anschütz stützt sich dabei auf die »Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts«, RT-Drs. 2855/1926, 5. Anschütz spricht sich an dieser Stelle noch einmal nachhaltig gegen ein allgemeines richterliches Prüfungsrecht aus.

182 Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 53 ff.

183 Krejčí, ebenda, 56. Im Ergebnis deckte sich Krejčí damit mit den von ihm kritisierten Autoren und dem Gesetzentwurf der deutschen Reichsregierung, siehe RT-Drs. 2855/1926, 5. Unter dem Eindruck der tschechoslowakischen Ermächtigungsgesetzgebung sollte Krejčí später seine Meinung aber ändern. In seinen Schriften vertrat er nun die Ansicht, dass die aufgrund von Ermächtigungsgesetzen erlassenen Notverordnungen ihre Geltungskraft weder nach dem Ablauf der Geltung des zugrundeliegenden Ermächtigungsgesetzes noch bei der Ungültigkeitserklärung eines Ermächtigungsgesetzes durch das Verfassungsgericht verlören; Krejčí, Sanace (1937), 51 ff. Siehe hierzu auch D III.

Eine andere Gruppe unter den Verfassungsrechtlern[184] interpretierte die verfassungsrechtlich angeordnete »Ungültigkeit« verfassungswidriger Gesetze nicht als Aussage über die Geltung von Normen, sondern als normative Zielvorstellung. Aufgrund des in der Verfassung verankerten Gebots, dass die einfachen Richter verfassungswidrige Gesetze anwenden müssen, sahen diese Autoren die Verfassungsnormen nicht als vornherein nichtig, sondern erst durch den Spruch des Verfassungsgerichts als *vernichtbar* an. Sander argumentierte, die Aussage der Verfassung, im Widerspruch zu ihr stehenden Gesetzen die Gültigkeit zu versagen, sei nicht schon die Entscheidung über Gültigkeit oder Ungültigkeit selbst. Art. I sei im Kontext der Etablierung eines Verfassungsgerichts durch Art. II dahingehend zu interpretieren, dass die Verfassung »Anspruch auf Nichtigkeit« ihr widersprechender Akte erhebe und zur Erfüllung dieses »Anspruchs« ein Verfassungsgericht einsetze.[185] Die Verfassung ordne an, dass die Ungültigkeit fehlerhafter Gesetze eintreten *solle*, nicht dass sie ohne weiteres eingetreten *sei*. Hoetzel als Mitverfasser der Verfassung nahm in Anspruch, den Begriff der »Ungültigkeit« darin als gleichbedeutend mit »Vernichtbarkeit« verwandt zu haben,[186] was einem bereits lange eingeschliffenen Sprachgebrauch widersprach.[187] Der von Weyr verfasste Motivenbericht zum Verfassungsgerichtsgesetz und demzufolge auch Weyrs Schriften haben eine ähnliche Stoßrichtung.[188] Diese Lehre von der *Vernichtbarkeit* verfassungswidrigen Rechts entsprach in den Grundzügen der österreichischen Verfassungssituation.[189]

Untrennbar mit der Frage nach der Nichtigkeit oder bloß Vernichtbarkeit verfassungswidrigen Rechts verbunden war das Problem der Rechtswirkung

184 Weyr, Soustava (1924), 84; Hoetzel, Ústava (1929), 475; Sander, Verfassungsgerichtsbarkeit (1930).

185 Vgl. Sander, Gültigkeit der Gesetze (1930), 546. Darin entfaltet er eine Normenwissenschaft als eine Lehre von Ansprüchen; darauf aufbauend ders., Verfassungsgerichtsbarkeit (1930), 275 f.

186 Hoetzel, Ústava (1929), 475.

187 Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 92 f.

188 Weyr, Soustava (1924), 84, stimmt wörtlich mit dem Motivenbericht zum Verfassungsgerichtsgesetz überein. Art. I, so heißt es darin, sei restriktiv dahingehend zu interpretieren, dass kein Gesetz, widerspräche es inhaltlich noch so offensichtlich der Verfassung, schon aus diesem Grunde ohne weiteres ungültig sei. Es werde ungültig erst durch den Ausspruch des Verfassungsgerichts und das mit Wirkung ex nunc; Drs. der RNS Nr. 2426/1920, Motivenbericht zum VerGG, Anmerkungen zu § 7.

189 Siehe Art. 140 B-VG. Vgl. Merkl, Prüfung von Gesetzen (1999), 403, 422; Adamovich, Prüfung der Gesetze und Verordnungen (1923), 108 ff., siehe dort auch 323. Diese »Vernichtbarkeit« begründete Kelsen aufgrund der Reinen Rechtslehre, wofür er von Ipsen kritisch angegriffen wurde; siehe Wendenburg, Verfassungsgerichtsbarkeit und Methodenstreit (1984), 130 ff.; Troper, Kelsen und Verfassungsmäßigkeit (1995), 25 ff.

verfassungsgerichtlicher Urteile. Die Debatte um die Entscheidungswirkung *ex nunc* oder *ex tunc* wurde von Ludwig Adamovich angestoßen.[190] Der Gesetzeswortlaut des Verfassungsgerichtsgesetzes ließ offen, welche Rechtswirkung der Ausspruch der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes habe. Das Verfassungsgericht sollte danach anordnen, dass ein Gesetz oder eines seiner Teile mit der Verfassung in Widerspruch und »demzufolge ungültig« sei.[191] Mit der Veröffentlichung in der Gesetzes- und Verordnungssammlung wurde das Urteil für Parlament, Regierung, Behörden und Gerichte verbindlich.[192]

Einige Autoren wollten bereits aus der Formulierung, dass ein Gesetz ungültig ist bzw. die Behörden erst mit der Verlautbarung bindet, die Wirkung pro futuro ableiten.[193] Andere gestanden den offenen Wortlaut des Verfassungsgerichtsgesetzes zu, orientierten sich aber an den Gesetzgebungsmaterialien zum Verfassungsgerichtsgesetz,[194] wonach »ohne Zweifel« von einer Urteilswirkung ex nunc auszugehen sei.[195] Sie kamen zu dem Schluss, dass das Verfassungsgerichtsgesetz wegen der Urteilswirkung *ex nunc* das in der Verfassung niedergelegte *Nichtigkeitsdogma* umfunktioniere zu einer bloßen Vernichtbarkeit von verfassungswidrigen Gesetzen und aus diesem Grund *verfassungswidrig* sei. De lege ferenda forderten sie eine Urteilswirkung ex tunc.[196] Eine »verfassungskonforme« Interpretation kam für sie nicht in Betracht. Bei einem zweideutigen Gesetzeswortlaut könne man den gesetzgeberischen Willen nur außer acht zu lassen, wenn er im Gesetz gar keinen Niederschlag gefunden habe; sei

> »die Bestimmung des Gesetzes so konzipiert, dass sie neben einer anderen auch eine dem Willen des Gesetzgebers entsprechende Auslegung zulasse […] habe man keinen Grund, den festgestellten Willen des Gesetzgebers nicht als Leitfaden zu nehmen.«[197]

190 Krejčí auf der nicht-öffentlichen Verhandlung des Verfassungsgerichts vom 07.06.1938, in: NA ÚS K. 7 H. 29 Az. Úst. 115/38–29/8, 6.
191 § 18 VerfGG.
192 § 20 VerfGG.
193 Hoetzel, Ústava (1929), 475; Sander, Verfassungsgerichtsbarkeit (1930), 280.
194 Hlavička, Několik slov o ústavním soudě (1920), 51; Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 97.
195 Drs. der RNS Nr. 2426/1920, Motivenbericht zum VerfGG.
196 Adamovich, Prüfung der Gesetze (1923), 323; ders., Grundriß (1929), 244; Gerber, Gesetz und Verfassung (1929), 27 ff.; Krejčí, Promulgace (1926), 265; ders., Verfassungsmäßigkeit (1929), 40 ff.; ders., Principy soudcovského zkoumání zákonů (1932), 88; Klepetář, Verfassungswidrigkeit (1930), 481. Zunächst auch Adler, Grundgedanken (1927), 110 ff.
197 Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 97.

Die Orientierung am Willen des Gesetzgebers ließ nach Auffassung dieser Autoren eine verfassungskonforme Auslegung nicht zu. Stattdessen mündete ihre Interpretation geradewegs in die Verfassungswidrigkeit des Verfassungsgerichtsgesetzes.

Nur einige wenige Autoren[198] ließen sich bei der Auslegung der offenen Paragraphen des Verfassungsgerichtsgesetzes ausschließlich von der Verfassung leiten. Sie vertraten die Ansicht, dass das Urteil das verfassungswidrige Gesetz *deklaratorisch* für nichtig erkläre und deshalb eine Wirkung ex tunc habe. Die gesetzgeberische Intention müsse zurücktreten, wenn der Gesetzestext nur eine einzige verfassungsmäßige Lösung zulasse und wenn diese dem gesetzgeberischen Willen widerspreche. Auf den Punkt brachte diese Ansicht als erster Tarabrin:

> »Betrachten wir die Rechtsordnung als logisches Ganzes, müssen wir in jeder ihrer Bestimmungen solch einen Sinn suchen, der nicht im Widerspruch zu ihren anderen Teilen steht […] Deshalb bleibe ich dabei, dass, auch wenn der Gesetzgeber möglicherweise die Wirksamkeit der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen ex nunc anordnen wollte, er diesen Vorsatz in den Vorschriften des Gesetzes selbst nicht klar ausgedrückt hat.«[199]

Es trete durch diese Rückwirkung keine Rechtsunsicherheit ein, weil damit noch nicht gesagt sei, dass alle aufgrund des verfassungswidrigen Gesetzes erlassenen Normen ihre Wirksamkeit verlören.[200] Diese Autoren ließen in ihren Schriften damit die Methode der verfassungskonformen Auslegung erkennen.[201]

Diese Auseinandersetzungen beleuchten die Schwierigkeiten, die Idee des Verfassungsvorrangs in der praktischen Rechtsanwendung auch umzusetzen. Obwohl die Verfassungsbindung des Gesetzgebers abstrakt anerkannt wurde, stellte man im konkreten Fall den Willen des Gesetzgebers gelegentlich über die Aussagen der Verfassung und des Verfassungsgebers. Man kann darin das Erbe des österreichischen Legalismus des 19. Jahrhunderts vermischt mit dem

198 Tarabrin, Právní účinky nálezů (1927); Hartmann, Überprüfung der Gesetze (1928), 42 ff.; im Anschluss an letzteren, unter Aufgabe seiner bisherigen Auffassung, Adler, Promulgation (1929), 274. Im Ergebnis genauso, allerdings ohne Begründung Flanderka, Contrôle de la constitutionnalité (1926), 83.

199 Tarabrin, Právní účinky nálezů (1927), 75.

200 Hartmann, Überprüfung der Gesetze (1928), 41; Adler, Promulgation (1929), 274. Zur befürchteten Rechtsunsicherheit Hlavička, Několik slov o ústavním soudě (1920), 51.

201 Das Verfassungsgericht hatte in seiner ersten Entscheidung vom 07.11.1922 ebenfalls verfassungskonform argumentiert und die Wortlaut- der historischen Interpretation vorgezogen; siehe dazu Teil 2 dieser Arbeit. Die genannten Autoren bezogen sich hierauf aber nicht.

französischen Dogma von der »Souveränität der Gesetze« erkennen: Beide betonten eher die Stellung des Gesetzgebers als die des Verfassungsgebers.[202] Der Weg zu einem nicht nur theoretischen, sondern auch praktischen Geltungsvorrang der Verfassung war hürdenreich. In der Tschechoslowakei waren die ausgesprochenen »Verfassungspositivisten« vor allem solche, die wegen ihres Alters oder ihrer Ausbildung der »altösterreichischen«, den Bedingungen der Monarchie verpflichteten Staatslehre ferner standen.[203]

Vermutlich waren sich die meisten Autoren der recht akademisch geführten Debatte nicht bewusst, welches Potential und welche praktischen Auswirkungen für die tschechoslowakische Verfassungsgerichtsbarkeit in diesen Diskussionen steckten. In den 1930er Jahren, in der Zeit einer ausufernden Ermächtigungsgesetzgebung, wurde die Frage nach der Wirkung der Verfassungsgerichtsentscheidungen dann allerdings zu einem Politikum. Nur die Rückwirkung verfassungsrichterlicher Entscheidungen schien gegenüber den Machtüberschüssen der Regierung ein ausreichendes Gegengewicht zu garantieren. Immer mehr Juristen interpretierten das Verfassungsgerichtsgesetz deshalb dahingehend, dass ein Urteil über die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes Wirkung *ex tunc* habe.[204] Auch einzelne Verfassungsrichter wie der Richter des Obersten Verwaltungsgerichts František Zikán begannen dieser Ansicht zuzuneigen.[205] Aufgrund der Zäsur durch das Münchner Abkommen hatte dieser Meinungswandel jedoch keine praktischen Konsequenzen mehr.

Transfer I: Österreich

Die österreichische Verfassungsgerichtsbarkeit hatte im Vergleich mit der tschechoslowakischen mehr Erfolg. Der Kompetenzumfang des Wiener Verfassungsgerichtshofs war größer. Die Rechtsprechungstätigkeit war intensiver. Sie schöpfte zu einem beträchtlichen Teil aus der Flut föderativer Kompetenzkonflikte und aus den Individualbeschwerden wegen der Verletzung politi-

202 Wendenburg, Verfassungsgerichtsbarkeit und Methodenstreit (1984), 29; Redor, L'État legal (1992), 46 ff.

203 Das Studium Franz Adlers fiel bereits zum größeren Teil in die Zeit nach der tschechoslowakischen Staatsgründung; Goněc, Adler (1998), 157 f. Der mehrfach zitierte Paul Hartmann war ebendalls ein junger Autor und wurde erst ein Jahr nach seiner Schrift zum Verfassungsgericht promoviert; Adler, Promulgation (1929), 264. Der Anwalt Evžen Tarabrin gehörte zu einer Prager Gruppe russischer Emigranten; Balík, Mozaika (2005).

204 Bulín, Rezension zu Krejčí (1937); Cícha, Sanace (1937); Z. Peška, Zmocňovací zákon (1937).

205 Protokoll der nicht-öffentlichen Verhandlung des Verfassungsgerichts vom 07.06.1938, in: NA ÚS K. 7 H. 29 Az. Úst. 115/38–29/8.

scher Rechte. Im Bereich der Gesetzeskontrolle war das Wiener Verfassungsgericht allerdings ebenfalls eher zurückhaltend.[206]

Vor diesem Hintergrund war die österreichische Verfassungsnovelle von 1929 bemerkenswert. Sie novellierte das Antragsverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und gestattete fortan auch den obersten Gerichten, Anträge auf Normenkontrolle beim Verfassungsgerichtshof einzubringen.[207] Sie lehnte sich damit an das tschechoslowakische Muster an. Im Unterschied zur tschechoslowakischen Regelung konnten die österreichischen obersten Gerichte einen Antrag auf Normenkontrolle aber nur dann vorlegen, wenn das Gesetz die Voraussetzung ihrer Entscheidung bildete.[208] Wegen dieser notwendigen Koppelung an einen konkreten Rechtsfall war die Kompetenz des österreichischen Verfassungsgerichtshofs sachlich enger als diejenige des tschechoslowakischen Pendants, das von den obersten Gerichten auch zur Entscheidung von allgemeinen und abstrakten Verfassungsfragen angerufen werden konnte.

Der österreichische Verfassungsgerichtshof entschied weiterhin *abstrakt* über das gestellte Verfassungsproblem, ob sich das in Zweifel stehende Gesetz mit der Rechtsordnung vereinbaren lasse. Nach österreichischer Verfassungslage entfalteten diese Verfassungsgerichtsurteile eine allgemeine Wirkung nur für die Zukunft. Im Bereich der *Verordnungs*prüfung gab es seit je eine hiervon abweichende Regelung: Bei Anträgen der Gerichte auf Verordnungsprüfung wirkte die Erkenntnis des Verfassungsgerichts nach richterlicher Übung auf den zu entscheidenden Fall zurück.[209] Im Falle der *Gesetzes*kontrolle auf Antrag der obersten Gerichte sollte nach dem Willen der Redakteure der Verfassungsnovelle von 1929 offensichtlich etwas Gleiches gelten; auch hier wurde die teilweise Rückwirkung aber nicht ausdrücklich in der Verfassung ausgesprochen.[210] Die richterliche Praxis setzte jedoch bald

206 Der Wiener Verfassungsgerichtshof hob zwischen Juni 1921 und Mai 1932 drei Bundesgesetze und neun Landesgesetze teilweise auf; Öhlinger, Constitutional Review (2003), 208. Das tschechoslowakische Verfassungsgericht sollte 1939 ein Gesetz und eine Verfügung des Ständigen Ausschusses teilweise verfassungswidrig erklären, dazu Teil 2.

207 § 140 B-VG.; vgl. § 60 Zweite B-VG.-Novelle BGBl. 392/1929; Métall, Verfassungsreform (1929); vgl. Adamovich, Verwaltungsgerichtshof (1976), 318 ff.

208 Den übrigen Richtern war auch weiterhin jegliches richterliche Prüfungsrecht entzogen.

209 Art. 89 Abs. 2 B-VG. ordnete an, dass die Gerichte das Verfahren bis zur Entscheidung durch das Verfassungsgericht aussetzen sollten. Hieraus wurde eine teilweise Rückwirkung des verfassungsrichterlichen Urteils abgeleitet; Kelsen, Verfassung Österreichs (1930), 153.

210 Sie wurde in der Bestimmung vorausgesetzt, dass das antragstellende Gericht eine Normenkontrolle nur für den Fall anstrengen kann, wenn das Gesetz die

die Rückwirkung der aufgehobenen gesetzlichen Bestimmungen auf den sog. Anlassfall durch, der das Gesetzprüfungsverfahren bei den obersten Gerichten angestoßen hatte.[211] In gleicher Stoßrichtung wurde auch das österreichische Verwaltungsgerichtshofsgesetz dahingehend ergänzt, dass das Verfahren bei einer Normenkontrollvorlage bis zu einer Entscheidung des Verfassungsgerichts auszusetzen war.[212] Für den Obersten Gerichtshof galt dies entsprechend.[213]

Diese Rückwirkung auf den »Anlassfall« wurde dem Schutzinteresse der einzelnen Staatsbürger besser gerecht, dass sich der Gesetzgeber an die Verfassungsgrenzen zu halten und die gewährleisteten Freiheitsrechte zu achten habe. Die abstrakte Gesetzeskontrolle wurde mit Elementen einer mittelbaren konkreten Gesetzeskontrolle verbunden. Die Parteien konnten bei den obersten Gerichten einen Antrag auf Verfahrensunterbrechung und Vorlage an den Verfassungsgerichtshof stellen,[214] wobei die teilweise Rückwirkung dabei als Prämie fungierte. Die österreichische Regelung rückte dadurch ein Stück näher an das amerikanische Modell einer inzidenten Gesetzeskontrolle.[215] Die österreichischen Verfassungsväter zollten damit der Einsicht Tribut, dass das Antragsverfahren selbst Anreize bieten müsse, um die Gesetzesprüfungsmaschinerie am Laufen zu halten. Kelsen hatte diese Einsicht auf der Wiener Staatsrechtslehrertagung in allgemeine Erwägungen eingebettet:

> »Solche *Rückwirkung* der Kassation ist technisch darum nötig, weil sonst die rechtsanwendenden Behörden kein *unmittelbares* und daher vielleicht kein genügend starkes Interesse hätten, das Verfassungsgericht in Bewegung zu setzen. Ist dieses allein oder auch nur hauptsächlich auf die Anträge der

Voraussetzung seiner Entscheidung bildet. Vgl. Adamovich, Grundriß (1932), 316 Fn. 1; Klinghoffer, Grundrechte (1931), 400 Fn. 1; sehr kritisch Kelsen, Verfassung Österreichs (1930), 156.

211 Adamovich, ebenda; Walter, Bundesverfassungsrecht (1972), 750; Haller, Prüfung von Gesetzen (1979), 277 ff. Die teilweise Rückwirkung für den sog. »Anlassfall« wurde erst mit der Verfassungsgesetznovelle 1975 ausdrücklich in Art. 140 Abs. 7 B-VG. verankert.

212 Wie beim internen Verfahren vor den obersten Gerichten in der ČSR war auch beim österreichischen Verwaltungsgerichtshof für eine Vorlageentscheidung der Beschluss der Vollversammlung notwendig, § 25 Verwaltungsgerichtshofsgesetz vom 16.05.1930, BGBl. 739.

213 Adamovich, Grundriß (1932), 313.

214 Ebenda.

215 Vgl. Adamovich, Verwaltungsgerichtshof (1976), 319; Cappelletti, Judicial review (1971), 73 f., der die österreichische Verfassungsnovelle 1929 als Beginn einer Konvergenz des amerikanischen und kontinentaleuropäischen Modells der Verfassungskontrolle beschreibt. Siehe auch Korinek, Verfassungsgerichtsbarkeit (1981), 34 f.

rechtsanwendenden Behörden angewiesen, dann muß diesen Anträgen mit der Prämie der – beschränkten – Rückwirkung ein Anreiz gegeben werden.«[216]

Die Worte Kelsens klingen wie eine kritische Analyse der tschechoslowakischen Verfassungsgerichtsbarkeit, welche in seinen Schriften jedoch nirgends Erwähnung fand.[217] Dass die tschechoslowakische Regelung bei der Etablierung einer Antragsbefugnis der obersten Gerichte in Österreich 1929 Pate gestanden haben könnte, wurde von den Zeitgenossen lediglich auf tschechischer Seite in Erwägung gezogen.[218] In der österreichischen Literatur finden sich nach meinem Kenntnisstand keine derartigen Hinweise.[219]

Mit der partiellen Rückwirkung der Entscheidung auf den konkreten Fall fügte die österreichische Verfassungspraxis dem tschechoslowakischen Muster für die Antragsberechtigung der obersten Gerichte die entscheidende Modifikation hinzu. Zwar wurde die Rückwirkung auf den »Anlassfall« in der österreichischen Verfassung nur indirekt ausgesprochen und erst durch das Verwaltungsgerichtshofsgesetz, die Verfassungsgerichtsrechtsprechung und die Rechtswissenschaft befestigt. Eine Einbeziehung subjektiver Interessen in den Bereich der Gesetzeskontrolle war damit aber im kontinentalen Modell einer konzentrierten Gesetzeskontrolle erstmals verwirklicht.[220]

Transfer II: Weimarer Republik

Noch zu Beginn der 1920er Jahre bestand in fast keinem der europäischen Länder ein allgemeines richterliches Prüfungsrecht nach amerikanischem Vorbild, d. h. die Möglichkeit eines jeden einfachen Richters, die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zu überprüfen.[221] Auch in der Weimarer Republik wurde das allgemeine richterliche Prüfungsrecht der Gesetze erst nach und nach durch die Rechtsprechung des Reichsgerichts etabliert und durch die Staatsrechtslehre theoretisch untermauert.[222]

216 Kelsen, Staatsgerichtsbarkeit (1929), 74, Herv. im Original.

217 Die tschechoslowakische Rechtslage darf aufgrund der zahlreichen verfassungsrechtlichen Publikationen in österreichischen Zeitschriften jedoch als allgemein bekannt vorausgesetzt werden. Vgl. Haller, Prüfung der Gesetze (1979), 66.

218 Adler, Verfassung und Richteramt (1931), 116 Fn. 1.

219 Insbesondere nicht in dem von Adler zitierten Aufsatz von Métall, Verfassungsreform (1929).

220 Positiv dazu Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 111 f.

221 Adler, Verfassung und Richteramt (1931), 110 ff. Für die wenigen Ausnahmen vgl. Adamovich, Prüfung der Gesetze und Verordnungen (1923), 71 f., 78 f. Zur Situation im Jahr 1932 vgl. Hippel, Prüfungsrecht (1932), 561.

222 Scheuner, Überlieferung der deutschen Staatsgerichtsbarkeit (1976), 46, 50 ff.; Fangmann, Justiz gegen Demokratie (1979), 79 ff.; Wendenburg, Ver-

In der Tschechoslowakei wurde es von einzelnen Verfassungsrechtlern als beachtenswerte Alternative zur konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit angesehen.[223] Umgekehrt nahmen die deutschen Befürworter einer Konzentration der Verfassungskontrolle wie Walter Jellinek durchaus auf die »tschechoslowakisch-österreichische« Lösung Bezug.[224] Die Weimarer Debatte war im Übrigen für die tschechoslowakische Rechtswissenschaft nur wenig anschlussfähig, da sie vorrangig um die Frage kreiste, *ob* überhaupt eine konzentrierte Verfassungsgerichtsbarkeit zur Gesetzeskontrolle einzurichten sei.[225] Sowohl der Deutsche Juristentag als auch die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer nahmen dazu in den 1920er Jahren wiederholt Stellung.[226] Detailfragen nach der Art und Weise einer bereits bestehenden konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit, die die tschechoslowakischen Verfassungsrechtler bewegten, blieben in der Weimarer Republik hingegen im Hintergrund.

Die im Jahr 1926 in Angriff genommenen Justizreformen der Weimarer Republik schwanken typologisch zwischen dem amerikanischen Modell einer diffusen und dem österreichisch-tschechoslowakischen Modell einer konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit. So wollte ein Gesetzesentwurf aus dem Innenministerium[227] den Staatsgerichtshof zu einem Schiedsrichter zwischen

fassungsgerichtsbarkeit und Methodenstreit (1984); Gusy, Richterliches Prüfungsrecht (1985), 80 ff., 90 ff.; Fricke, Staats- und Verfassungsgerichtsbarkeit (1995), 98 ff.; Paulson, Richterliche Gesetzesprüfung (1995). Aus der zeitgenössischen Debatte kann hier nur eine Auswahl genannt werden: Kelsen, Staatsgerichtsbarkeit (1929); ders., Hüter der Verfassung (1930/31); Schmitt, Hüter der Verfassung (1931); zu deren Kontroverse vgl. neben den genannten Autoren auch Hofmann, Legitimität gegen Legalität (1995), 83 f. Vgl. außerdem Triepel, Staatsgerichtsbarkeit (1929); Marx, Variationen (1927); Friesenhahn, Staatsgerichtsbarkeit (1932), 532ff; Hippel, Prüfungsrecht (1932), 552 ff. Von den historischen Vorbildern siehe Mohl, Bedeutung verfassungswidriger Gesetze (1860); Jaques, Gutachten (1863).

223 Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 122 ff.

224 W. Jellinek, Schutz des öffentlichen Rechts (1925), 38 ff. Siehe auch Hippel, Prüfungsrecht (1932), 560.

225 Vgl. Adamovich, Prüfung der Gesetze und Verordnungen (1923), 67; Wendenburg, Verfassungsgerichtsbarkeit und Methodenstreit (1984), 34 ff. Für die Konzentration eines richterlichen Prüfungsrechts vgl. den ausgesprochenen Gegner eines allgemeinen richterlichen Prüfungsrechts Anschütz, Verfassung (1932), 374 f. Siehe auch Marx, Variationen (1927), 5 ff.; Triepel, Staatsgerichtsbarkeit (1929).

226 Wendenburg, Verfassungsgerichtsbarkeit und Methodenstreit (1984), 58 ff.

227 »Entwurf eines Gesetzes über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts«, RT-Drs. Nr. 2855/1926. Dazu umfassend mit zeitgenössischem Schrifttum: Wendenburg, ebenda, 38 ff.; Fangmann, Justiz gegen Demokratie (1979), 121 ff.; Grau, Prüfung der Verfassungsmäßigkeit (1926); Hippel, Prüfungsrecht (1932).

obersten Reichsorganen, einem echten »Treuhänder« der Verfassung und einem Gutachter während des Gesetzgebungsverfahrens ausbauen. Bei Meinungsverschiedenheiten über die Verfassungsmäßigkeit eines Reichsgesetzes oder einer Reichsverordnung sollte der Staatsgerichtshof von der Reichsregierung, einem Drittel der gesetzgebenden Körperschaften oder den Gerichten zur Entscheidung angerufen werden können. Dabei war nicht ausdrücklich geregelt, ob das allgemeine richterliche Prüfungsrecht der einfachen Gerichtsbarkeit fortbestehen sollte oder nicht.[228] Am Beispiel Österreichs und der Tschechoslowakei verdeutlichte Richard Grau, dass sich die Kompetenzabgrenzung danach ausrichten müsse, ob der Staatsgerichtshof mit Wirkung ex tunc entscheiden solle.[229] »Ähnlich der tschechoslowakischen Regelung« sollte den unteren Gerichten nach seiner Meinung jegliches richterliche Prüfungsrecht zu versagen sein.[230] Eine Zusammenführung von Verfassungsfragen bei einem Gericht sah der Entwurf nicht vor. Grau merkte deshalb kritisch an: »Eine wirkliche Einheit des Verfassungsrechts ist nur vorhanden, wenn die Rechtsprechung über die Verfassung in der Hand eines Gerichtshofes vereinigt ist.«[231] Unter den Weimarer Autoren war Grau einer der wenigen, die auch dem Verfahrensrecht die gebührende Aufmerksamkeit schenkten. Lobend erwähnte er die prozessualen Garantien in der Tschechoslowakei, insbesondere das Recht der parlamentarischen Kammern, an der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgericht teilnehmen zu können.[232]

Der Gesetzentwurf gelangte über die ersten parlamentarischen Verhandlungen nicht hinaus.[233] Einen echten Transfer tschechoslowakischer Rechtsvorschriften kann man anhand der Entwürfe nicht nachvollziehen. Die tschechoslowakische diente neben der österreichischen Verfassungsgerichtsbarkeit aber durchaus als Folie für Einzelfragen.[234]

228 Grau, ebenda 289, 305 ff.

229 Grau, ebenda 307, 326. Graus Kenntnis des tschechoslowakischen Verfassungsrechts beschränkt sich auf die Ausführungen Epsteins, Verfassungsgesetze (1923), 208 ff. Er bringt den Weimarer Entwurf daher in einen Gegensatz zur österreichisch-tschechoslowakischen Lösung, bei der die Verfassungsgerichtshöfe mit Wirkung ex nunc entschieden.

230 Grau, ebenda 321. Die Reichsregierung hielt diesen Vorschlag nicht für zweckmäßig; Wendenburg, Verfassungsgerichtsbarkeit und Methodenstreit (1984), 41.

231 Grau, ebenda 308.

232 Grau, ebenda 323 f.

233 Nach dem Ablauf der III. Wahlperiode wurde der Entwurf neu eingebracht, RT-Drs. Nr. 382/1928, aber nicht mehr verabschiedet; Poetzsch-Heffter, Weimarer Verfassung (1929), 138 f. Siehe auch Fangmann, Justiz gegen Demokratie (1979), 129 ff.

234 Adler, Verfassung und Richteramt (1931), 113 f.

III. Die Prüfung der vorläufigen Verfügungen des Ständigen Ausschusses

Die Entscheidungskompetenz hinsichtlich der »vorläufigen Verfügungen des Ständigen Ausschusses« war im Vergleich mit der Gesetzesprüfung kaum umstritten. Das Verfassungsgericht entschied über die vorläufigen Verfügungen von Amts wegen und entfaltete auf diesem Gebiet seine hauptsächliche Tätigkeit.

Im Gegensatz zu ursprünglichen Plänen[235] übertrugen die tschechoslowakischen Verfassungsgeber das »Notverordnungsrecht« bewusst nicht der Regierung wie ältere Verfassungen des 19. Jahrhunderts[236] oder die zeitgenössische Weimarer Verfassung.[237] Ihre Absicht war es, das Verordnungswesen im neuen Staat scharf von der altösterreichischen Verordnungspraxis abzugrenzen. In der Habsburgermonarchie hatte der Kaiser von seinem Recht, in der Zeit außerhalb der Parlamentssitzungen vorläufige Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen,[238] übermäßig Gebrauch gemacht, ohne dass diese Akte der richterlichen Kontrolle unterlagen.[239] Die tschechische politische Mehrheit in der verfassungsgebenden Nationalversammlung war gegenüber einer solchen »Gesetzgebung ohne Parlament« äußerst kritisch.[240]

235 Vgl. den rechtsvergleichenden Überblick zum Notstandsrecht in den europäischen Staaten o.A., Materialie (1919).

236 Vgl. hierzu den Überblick bei Stolleis, Notverordnungsrecht (1984).

237 Art. 48 Reichsverf. Das Verordnungsrecht des Reichspräsidenten in Weimar bezog sich nicht nur auf »Notverordnungen« in einer parlamentslosen Zeit, sondern bestand neben der Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments; Blomeyer, Notstand (1999); Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts (2002), 114 ff. In Österreich dagegen war das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten seit der Verfassungsnovelle von 1929 nur für die parlamentslose Zeit statuiert; Stier-Somlo, Ausnahmeverordnung (1931).

238 Diese Kompetenz beruhte auf § 14 des Gesetzes vom 21.12.1867, womit das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26.02.1861 abgeändert wird, RGBl. 141/1867. Die kaiserlichen vorläufigen Verordnungen mussten von allen Ministern gegengezeichnet werden und durften weder das Staatsgrundgesetz abändern, den Staatsschatz belasten noch Staatsgut veräußern.

239 Wenn auch die Judikative in Alt-Österreich über das Recht verfügt hatte, Verordnungen auf ihre Gültigkeit hin zu überprüfen, so waren die kaiserlichen Verordnungen hiervon ausgenommen. Mit Gesetzeskraft ausgestattet, konnten sie nur auf ihre ordentliche Kundmachung hin untersucht werden.

240 Hoetzel sagte vor dem Verfassungsausschuss: »Wenn die Regierung die Hoffnung gehabt hätte, dass sie etwas ähnliches wie Art. 14 der österreichischen Verfassung durchsetzen kann, hätte sie wahrscheinlich dieser Lösung zugeneigt, weil das aufgrund der Machtverhältnisse in unserer Republik aber auf starken Widerstand gestoßen wäre, sah sie einen Ausweg in diesem [Ständigen] Ausschuss.«; Broklová, První československá ústava (1992), 146 ff., 153. Vgl. allgemein Kysela, Zákonodárství bez parlamentu (2007), 50 ff., 117 f.

Sie konzipierte den Ständigen Ausschuss, der sich aus 24 Parlamentariern zusammensetzte,[241] und in Zeiten, da das Parlament nicht tagen konnte, unaufschiebbare Maßnahmen an Gesetzes statt erlassen konnte – die vorläufigen Verfügungen.[242] Gedacht als ein quasiparlamentarisches Gremium, wurde er in der politischen Praxis von der Regierung abhängig.[243]

Die vorläufigen Verfügungen des Ständigen Ausschusses entsprachen ihrem Inhalt und ihrer Funktion nach den sog. Notverordungen. *Rechtlich* sollten diese »Verfügungen« nicht den Charakter von »Verordnungen« haben. Mit Hinweis auf das allgemeine richterliche Prüfungsrecht von Verordnungen wäre es »gefährlich«, so die Gesetzesbegründung, »die Gültigkeit so bedeutender Akte ins Ermessen eines beliebigen Richters zu stellen«.[244] Die Verfügungen wurden stattdessen mit vorläufiger Gesetzeskraft ausgestattet. Gegen die vorläufigen Verfügungen hatte der Präsident ein absolutes Vetorecht und sie verloren ihre Rechtswirksamkeit, wenn sie nicht im Nachhinein von den parlamentarischen Kammern bestätigt wurden.[245] Im Gegensatz zur altösterreichischen Regelung genügte das Schweigen des Parlaments, um die Wirkung der vorläufigen Verfügung aufzuheben. Durch diese unterschiedlichen rechtsstaatlichen Sicherungsmechanismen wurde die schwächere demokratische Legitimation dieser gesetzgeberischen Notbehelfe ausgeglichen.

Zu diesen Sicherungsmechanismen gehörte auch die Verpflichtung der Regierung, dem Verfassungsgericht alle Verfügungen des Ausschusses mit provisorischer Gesetzeskraft mit ihrer ordentlichen Kundmachung vorzulegen.[246] Das Verfassungsgericht machte sich hiervon jedoch nicht abhängig. In seiner Geschäftsordnung legte es fest, dass es zur Prüfung auch dann berechtigt sei, wenn die Regierung ihrer Vorlageverpflichtung nicht »rechtzeitig« nachkomme und das Verfassungsgericht durch die Gesetzes- und Verordnungssammlung von der Verfügung des Ständigen Ausschusses Kenntnis erlange.[247] Die Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts war von der

241 Im Ständigen Ausschuss waren 16 Abgeordnete und 8 Senatoren vertreten; kritisch Weyr, Právo ústavní (1937), 165.

242 Drs. der RNS Nr. 2421/1920, Motivenbericht zur VerfUrk., Anmerkungen zu § 54. Siehe Hoetzel, Stálý výbor (1920).

243 Kysela, Zákonodárství bez parlamentu (2007), 118. Da er funktionell die Legislative vertrat, kann er nur bedingt mit dem österreichischen »Hauptausschuss des Nationalrats« verglichen werden, der eher exekutive Befugnisse hatte; rechtsvergleichend Adamovich, Grundriß (1927), 143 ff.

244 Drs. der RNS Nr. 2421/1920, Motivenbericht zur VerfUrk.

245 § 54 Abs. 12 und 15 VerfUrk. Vgl. Stier-Somlo, Ausnahmeverordnung (1931), 87.

246 Vgl. § 54 Abs. 13 VerfUrk., § 21 VfGG und Art. 52 GO.

247 Art. 52 GO und die entsprechende Diskussion des Verfassungsgerichts, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 24/22 – pres 1/9.

Verfassung (und nicht erst durch das Verfassungsgerichtsgesetz) dahingehend beschränkt worden, dass ausschließlich die Frage zu untersuchen sei, ob die jeweilige Verfügung die Verfassungsgesetze oder die Zuständigkeit der Behörden abändere.[248] Nach seiner Geschäftsordnung untersuchte das Verfassungsgericht darüber hinaus auch die ordentliche Kundmachung der Verfügung.[249] Andere Voraussetzungen der vorläufigen Verfügungen, wie etwa die Frage nach ihrem verfassungsmäßigen Zustandekommen oder die Frage, ob es sich um eine unaufschiebbare Maßnahme gehandelt habe, waren nicht Gegenstand dieses Kontrollverfahrens.[250] Stellte das Verfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit von Verfügungen des Ständigen Ausschusses fest, so hob es diese mit Wirkung für die Zukunft auf.

In der Verfassungspraxis kam es bald zu einer Marginalisierung des Ständigen Ausschusses. Trotz des ausdrücklichen Willens der Verfassungsväter und des Verfassungsverbots, der Regierungsgewalt keine »Notverordnungsgewalt« zuzuerkennen, wurden bereits 1920 und vermehrt nach 1933 zahlreiche Ermächtigungsgesetze erlassen.[251] Diese räumten der Regierung insbesondere im wirtschaftlichen Bereich das Recht ein, Verordnungen zu erlassen, wo sonst ein Gesetz erforderlich gewesen wäre. Die Regierung machte von dieser Befugnis in weitem Umfang Gebrauch. Dabei musste sie auch bei einer Verfügungsvorlage an den Ständigen Ausschuss nicht mit politischen Widerständen rechnen, wenn sie ihre verfassungsrechtlichen Kompetenzen überschritt. Vor dem Verfassungsgericht wurde diese Regierungsnähe von Cyril Horáček[252] im Jahr 1922 unfreiwillig auf den Punkt gebracht:

> »Ich muss hier auch auf ein politisches Moment hinweisen […] was soll der Ständige Ausschuss eigentlich machen, wenn ihm die Regierung die Verfügungen bzw. die Entwürfe vorlegt, und was würde passieren, wenn der Ständige Ausschuss verkündete, bitte, ich bin nicht zuständig. – Wie würde die Regierung vor dem Ständigen Ausschuss dastehen, wenn sie vorlegt, der Präsident gutheißt und der Ständige Ausschuss sagt, er sei nicht zuständig? Man muss das politische Moment berücksichtigen, dass die Regierung Exponent der

248 § 54 Abs. 13 iVm Abs. 8 lit. b VerfUrk.

249 Art. 55 GO. Vgl. Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 78; Hartmann, Überprüfung der Gesetze (1928), 28.

250 Im Verfassungsausschuss hatte es zwar Überlegungen gegeben, den Aspekt der »Unaufschiebbarkeit« der vorläufigen Maßnahme in die Verfassungskontrolle mit einzubeziehen. Wegen des erwünschten »unpolitischen« Charakters des Verfassungsgerichts wollte man die Richter jedoch nicht über diese Frage entscheiden lassen. Für diese Beschränkung sprachen sich vor allem Hoetzel und Weyr aus. Vgl. Broklová, První československá ústava (1992), 161 ff.

251 Umfassend Teil 2.

252 Cyril Horáček war Senator und Mitglied des Ständigen Ausschusses.

parlamentarischen Majoriät ist und dass auch der Ständige Ausschuss Exponent der parlamentarischen Majorität ist. Was hätte das für politische Folgen, wenn nun auf einmal der Ständige Ausschuss zur Regierung in Opposition tritt und sagt, er würde irgendeine Verfügung nicht annehmen. Ich weiss natürlich, dass das Verfassungsgericht jenseits solcher politischen Erwägungen steht und die Sache vom rein rechtlichen Standpunkt aus betrachten soll.«[253]

Die Marginalisierung des Ständigen Ausschusses hatte eine Marginalisierung des Verfassungsgerichts zur Folge. Das Verfassungsgericht konnte lediglich über die Verfügungen des Ständigen Ausschusses entscheiden. Diese Verfahren verliefen recht zügig, weil sie durch bestimmte Fristen zeitlich konzentriert waren.[254] Die Jurisdiktionsgewalt über die Regierungsverordnungen und auch über die aufgrund der Ermächtigungsgesetze verabschiedeten Notverordnungen war ausschließlich den ordentlichen Gerichten zugewiesen. Im Gegensatz zum Verfassungsgericht beurteilten diese die Rechtmäßigkeit der Verordnungen nicht von Amts wegen, sodass die Regierung mit einer viel schwächeren Verfassungskontrolle rechnen musste.

IV. Das Verfahren vor dem Verfassungsgericht

Das Verfahren vor dem Verfassungsgericht war für die Überprüfung von Gesetzen und für die Kontrolle der vorläufigen Verfügungen des Ständigen Ausschusses im Wesentlichen deckungsgleich.[255] Die Fälle wurden in zwei oder drei Sitzungen verhandelt. Zuerst wurde die Sache in einer *nichtöffentlichen Sitzung* aufgrund der Vorprüfung und des Gutachtens eines Berichterstatters vorbesprochen. Die Berichterstatter wurden mit Eingang der Sache bei Gericht vom Präsidenten bestimmt. In einer zweiten, nunmehr *öffentlichen Sitzung* konnten zu dem Fall der Antragsteller, die Regierung und Vertreter der gesetzgebenden Organe angehört werden, die sich zu den jeweiligen Sachen mitunter schon im Vorhinein gutachterlich äußerten. Den Beratungen in der mündlichen Verhandlung, aber auch der richterlichen Entscheidungsfindung kam jedoch nur eine nachrangige Bedeutung zu.[256] Trotz der Ein-

253 Stenografisches Protokoll der Sitzung vom 07.11.1922, in: NA ÚS K. 2 H. PRES 7.

254 Der Antrag bzw. die Regierungsvorlage zu einer vorläufigen Verfügung mussten binnen eines Monats vom Berichterstatter bearbeitet werden, um dann in einer Frist von regelmäßig drei bis sechs Monaten zur Entscheidung zu gelangen, vgl. §§ 14 bis 21 VerfGG.

255 §§ 14 bis 18 VerfGG, Art. 21 bis 45 GO.

256 Vor der öffentlichen Sitzung hatte jedem einzelnen Richter bereits der Entscheidungsentwurf des Berichterstatters vorzuliegen. Nach Abschluss der mündlichen Verhandlung zog sich das Gericht zur Beratung und Entscheidungs-

führung des Mündlichkeitsprinzips unterschied sich das Verfassungsgerichtsverfahren kaum von einem schriftlichen Aktenprozess.

Der Sitzungskalender verzeichnete selbst in aktiven Jahren des Verfassungsgerichts nur wenige Treffen. Der lockere Sitzungsturnus hatte vor allem damit zu tun, dass das Gericht nur bei Bedarf zusammentrat. Obligatorisch war einmal im Jahr die Zusammenkunft aller Richter und Ersatzmänner zu einer Plenarsitzung. Diese Treffen blieben in manchen Jahren die einzigen Zusammenkünfte, weil es dem Gericht an Material für Entscheidungen chronisch mangelte. Im Jahr 1922, wegen der Beratungen zur Geschäftsordnung ein eher verhandlungsreicher Zeitraum, sind lediglich sieben Sitzungstage verzeichnet.[257] Insgesamt vermitteln die Akten den Eindruck einer gewissen Schwerfälligkeit. Zur institutionellen Behäbigkeit trugen die trotz der relativ kleinen Landesfläche recht langen Anfahrtswege ihren Teil bei: Für die beiden Mitglieder aus der Karpathenukraine wurden je Sitzung insgesamt vier Reisetage veranschlagt.[258] Manche Dinge wie etwa die endgültige Fassung des Tätigkeitsberichts an den Staatspräsidenten 1931 wurden deshalb offenbar nur unter den Prager Mitgliedern besprochen.[259] Waren in Prag alle Richter versammelt, dauerten die Sitzungen kaum einmal länger als anderthalb Stunden. Über die Gutachten der Berichterstatter, die in der Regel nicht mehr als drei Seiten umfassten, wurde in der Sitzung zumeist ohne nähere Diskussion abgestimmt. Die wissenschaftliche Qualität dieser Gutachten war sehr unterschiedlich: Wurden in den wichtigsten Fällen des Gerichts auch ausländische Autoritäten der europäischen Verfassungslehre herangezogen,[260] lassen viele Berichte solche wissenschaftlichen Referenzen vermissen.

Zum Vergleich: In Österreich trat der Verfassungsgerichtshof schon aufgrund seiner Geschäftsordnung mindestens viermal im Jahr für eine Sitzungsperiode zusammen, diese konnte mehrere Tage und Ende der 1920er Jahre regelmäßig sogar zwei bis drei Wochen dauern.[261] Die Gutachten der Berichterstatter hatten mitunter den Charakter wissenschaftlicher Abhandlungen. Eine noch größere Rolle spielten die sich in der Diskussion zwischen den

findung zurück. Schließlich wurde das Gerichtsurteil mündlich verlesen und begründet. Aus den Akten ergibt sich, dass in den meisten Fällen das Verfassungsgericht nicht mehr von den in den Gutachten geäußerten Ansichten abwich.

257 Rechnungslegung des Verfassungsgerichts, in: NA ÚS K. 3 H. SPR Az. Úst. 94/23 – spr. 4/71, Anlage.

258 Protokoll der zweiten konstituierenden Sitzung vom 10.05.1938, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 61/38 – pres. 1/40.

259 Plenarsitzung vom 14.10.1931, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 75/31 – pres. 1/37, 3.

260 Vgl. die Debatte um die Grenzen der Verordnungsgewalt in Teil 2 B.

261 Vitorelli, Zehn Jahre Verfassungsgerichtshof (1929), 444.

Verfassungsrichtern entwickelnden Argumentationslinien.[262] Insgesamt waren die Entscheidungen des österreichischen Verfassungsgerichtshofs »mit außerordentlicher Sorgfalt gearbeitet«.[263] Eine solche Sorgfalt wurde in der Tschechoslowakei nur in den wenigen großen Verfassungsentscheidungen an den Tag gelegt. Beim Alltagsgeschäft der Überprüfung der vorläufigen Verfügungen des Ständigen Ausschusses wurde die Prüfung oft eher formelhaft abgespult.

Eine eigene Entscheidungssammlung des Verfassungsgerichts entstand nicht. Sprach das tschechoslowakische Verfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder einer Verfügung aus, so war der Urteilstenor in der Gesetzes- und Verordnungsammlung kundzumachen.[264] Außerdem veröffentlichte das Verfassungsgericht diese Entscheidungen mit Begründung im Amtsblatt.[265] Hinsichtlich der übrigen Entscheidungen war die Publizität informell geregelt.[266] Bemerkbar machte sich auch das Fehlen eines internen Entscheidungsregisters, das wie in Österreich dem Richter ermöglicht hätte, nach systematischer oder alphabetischer Ordnung die bereits entschiedenen Sachverhalte nachzuschlagen.[267] Exemplarisch ist dafür ein Fall aus der zweiten Funktionsperiode des Verfassungsgerichts, als der Berichterstatter in einem Fall zu Behördenzuständigkeiten erst darauf aufmerksam gemacht werden musste, dass das Verfassungsgericht eine ähnliche Frage bereits 1921 entschieden hatte und er in seinem Gutachten hiervon abwich.[268]

Die mangelnde Publizität der Verfassungsentscheidungen ist an vorderster Stelle dafür verantwortlich zu machen, dass die nur an sehr disparaten Orten aufzufindenden Entscheidungen nicht wahrgenommen wurden. Die Tätigkeit des Verfassungsgerichts blieb für viele zeitgenössische Verfassungsjuristen, aber auch Politiker praktisch unsichtbar. Im Schatten einer solchen »Nichtwahrnehmung« konnte das Verfassungsgericht seine Wirkungsmacht nur unzureichend entfalten.

262 Walter, Kelsen als Verfassungsrichter (2005), 26 ff.; Vitorelli, ebenda, 453.
263 Adamovich, Judikatur (1925), 438.
264 § 19 VerfGG.
265 § 19 VerfGG; Brief der Presseabteilung des Ministerrates ans Verfassungsgericht vom 21.12.1922, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 2 Az. Úst. 3/23 – pres. 2/6. Vgl. zu den historischen Wurzeln der richterlichen Begründungspflicht: Starck, Bindung des Richters (1976), 71 ff.
266 Der Vizepräsident und gleichzeitige Zweite Präsident des Obersten Gerichtshofs Vážný sorgte für eine Veröffentlichung in der Entscheidungssammlung des Obersten Gerichts; Schreiben vom 22.09.1923, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 2 Az. Úst. 96/23 – pres. 2/10.
267 § 51 der Geschäftsordnung, Nr. 653/1921 BGBl.
268 Protokoll der nichtöffentlichen Sitzung vom 15.11.1938, in: NA ÚS K. 1 H. 41 Az. Úst. 230/38–41/2, 2.

V. Die Normenkontrolle jenseits des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts

Die Bedeutung der Verfassungskontrolle der Gesetze und Verfügungen durch das Verfassungsgericht wird nur verständlich, wenn man den Kontext der übrigen Verfassungsgarantien aufzeigt. Die Kontrollbefugnisse anderer Verfassungsorgane ergaben sich vorrangig aus dem tschechoslowakischen Gewaltenteilungssystem.

1. *Die gewaltenteilige Grundstruktur der tschechoslowakischen Demokratie*

Die Tschechoslowakische Republik wurde nach dem Vorbild der belgischen Verfassung von 1831 und der französischen Dritten Republik als parlamentarisches Regierungssystem gestaltet.[269] Oberstes Staatsorgan war eine aus zwei Kammern bestehende »Nationalversammlung«, die in allgemeinen, freien und gleichen Wahlen nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip besetzt wurde.[270] Überlegungen, der vor allem im westlichen Landesteil bereits ausdifferenzierten Parteienlandschaft ein stärkeres gesellschaftliches Element gegenüberzustellen, zerschlugen sich. Ursprünglich hatte der verfassungsgebende Ausschuss geplant, die zweite Kammer, den Senat, zu einem Teil mit Vertretern berufsständischer Korporationen, sozialer Klassen, territorialer Interessen[271] oder einfach nur mit Fachleuten[272] zu beschicken.[273] Die beiden parlamentarischen Kammern waren nicht nur zur Gesetzgebung befugt, sondern wählten den Präsidenten und kontrollierten über Anfragen, Interpellationen und Untersuchungsausschüsse die Verwaltung. Die Regierung konnte durch ein Misstrauensvotum der ersten Kammer, des Abgeordnetenhauses, zum Rücktritt

269 Das parlamentarische Regierungssystem, das sich in England und Frankreich durch ungeschriebenes Verfassungsgewohnheitsrecht entwickelt hatte, wurde in den Nachkriegsverfassungen Mitteleuropas in eine verfassungsgesetzliche Form gegossen. Vgl. Adler, Grundgedanken (1927), 100 ff.; ders., Regierungssystem (1930), 299; B. Baxa, Vliv cizích ústav (1921), 21; Weyr, Ústava a její francouzský vzor (1939); Lachmund, Verfassungstransfer (2006), 328 ff.

270 Auch die Frauen erhielten das allgemeine Wahlrecht.

271 Beratung des Verfassungsausschusses vom 03.07.1919, in: PA RNS K. 29 Akte 1174, 8 f. und 25.

272 Der Präsident sollte aus Vertretern der Wirtschaft, Gesellschaft, Wissenschaft und Politik ein Drittel der Senatsmitglieder ernennen. Dieser Vorschlag Masaryks wurde dem Verfassungsausschuss von František Weyr übermittelt, Beratung des Verfassungsausschusses vom 03.07.1919, in: PA RNS K. 29 Akte 1174, 34.

273 Zu ähnlichen Plänen in Österreich Hugelmann, Bundesrat (1927), insbesondere 259 f.

gezwungen werden. Das Gleiche galt, wenn ein Vertrauensantrag der Regierung vom Abgeordnetenhaus zurückgewiesen wurde. In der parlamentslosen Zeit wurden einige dieser Befugnisse, insbesondere das Gesetzgebungsrecht, vom »Ständigen Ausschuss« ausgeübt.

Diese verfassungsrechtliche Vorrangstellung des Parlaments wurde in der Verfassungswirklichkeit von einer übermächtigen Exekutive abgeschwächt, wenn nicht gar untergraben.[274] Die Exekutivgewalt in der Tschechoslowakei war wie in Frankreich dualistisch ausgestaltet und wurde von der Regierung und dem Präsidenten gemeinsam ausgeübt. Die institutionelle Stellung des Präsidenten[275] orientierte sich vorrangig am französischen Vorbild, ohne die dortige Möglichkeit der Gesetzesinitiative und Verordnungsgebung.[276] Mit Ausnahme des Hochverrats[277] bestand weder eine politische noch eine rechtliche Verantwortlichkeit.[278] Auf Intervention des Präsidenten Tomáš G. Masaryk übernahm man einige Elemente einer starken Präsidentschaft amerikanischen Typs.[279] Die Bedeutung des tschechoslowakischen Präsidenten, vor allem des Staatsgründers Masaryk, wurde von seinen Zeitgenossen derart hoch veranschlagt, dass man teilweise vom Übergang zu einer Präsidialdemokratie amerikanischen Musters sprach.[280] Der auch im übrigen Europa anzutreffende Wunsch nach einer Stärkung der Präsidialgewalt in Richtung einer »Präsidialdiktatur« war ebenso präsent.[281]

274 Vgl. Heumos, Garant der Demokratie? (1995).

275 Enumerative Aufzählung seiner Kompetenzen in § 64 Abs. 1 VerfUrk.: Unter anderem suspensives und teilweise absolutes Vetorecht, Befugnis zur Ausfertigung der Gesetze, Vertretung des Staates nach außen, Heeresführung, die Ernennung von Ministern, Staatsbeamten und Professoren.

276 Krejčí, Právní odpovědnost hlavy státu (1921/22); Vernet, Pouvoir exécutif (1922), 47 ff. Rechtsvergleichend auch Sobota/Vorel, President (1934).

277 Hartmann, Bestrafung des Präsidenten (1926).

278 Für die Akte des Präsidenten waren – als Überbleibsel der konstitutionellen Monarchie – die gegenzeichnenden Minister allein verantwortlich; kritisch Weyr, Ministerverantwortlichkeit (1921), 5; ders., Právo ústavní (1937), 182 ff.; Krejčí, Zodpovědnost a nezodpovědnost (1921/22), 92; B. Baxa, Deset let ústavy (1930), 35. In Weimar findet sich dagegen eine Verantwortlichkeit von Präsident *und* gegenzeichnendem Ministr; Pohl, Rechtsstellung des Reichspräsidenten (1930), 481.

279 Er ernannte und entließ fortan die Mitglieder der Regierung. Ausführlich mit einer Quellenedition der Dokumente des Verfassungsausschusses Broklová, Prezident (2001), 14 ff. sowie Lipscher, Verfassung und politische Verwaltung (1979), 70 f.

280 B. Baxa, Deset let ústavy (1930), 38; ablehnend Adler, Präsident (1933), 148 Fn. 92.

281 In einer argumentativen Parallele zu C. Schmitt wollte Sander im tschsl. Präsidenten einen »Hüter der ›Staatsraison‹ und der ›Volksraison‹« sehen und spielte mit dem Gedanken einer Präsidialdiktatur durch Ausschaltung des

Eigentlicher Träger der Exekutive war aber die Regierung, bestehend aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern. Die Regierung brachte nicht nur im Parlament ihre Gesetzesanträge ein, sondern gestaltete über die Regierungsverordnungen das gesamte tschechoslowakische Rechtssystem. Auf der Grundlage der verfassungswidrigen Ermächtigungsgesetzgebung vor allem der 1930er Jahre konnte sie ihre Position gegenüber den anderen Staatsorganen vollends ausbauen.[282] Neben der Regierung hatte noch langezeit ein außerkonstitutionelles Gremium der Regierungsparteien, der sog. Fünferausschuss (pětka), die Fäden der Politik in der Hand.[283] Die »pětka« nutzte ihren Einfluss im Gesetzgebungsprozess, bei Kabinettsumbildungen oder Regierungskrisen. Sie entzog wichtige Vorentscheidungen zu den zahlreichen ethnischen, politischen und sozialen Konflikten innerhalb der Tschechoslowakei der parlamentarischen Entscheidungsfindung.[284]

Sowohl Parlament als auch Exekutive wurden durch besondere Gerichte – neben dem Verfassungsgericht das oberste Verwaltungsgericht und das Wahlgericht – kontrolliert. Zudem konnte – im Gegensatz zum Verfassungsgericht – jeder einzelne Richter die Gültigkeit der Rechtsverordnungen untersuchen. Im Übrigen orientierte sich die Gerichtsorganisation an den altösterreichischen Vorschriften des Staatsgrundgesetzes vom 21.12.1867 über die richterliche Gewalt.[285]

Parlaments; Diktatur des Präsidenten? (1932), 719. Zu Schmitt instruktiv Hofmann, Legitimität gegen Legalität (1995), 69 ff. Aus ganz anderer Richtung äußerte auch Krejčí Sympathie für einen starken Präsidenten. Als Schutz gegen die Diktaturen des zeitgenössischen Europas wollte er die »diktatorische Stellung« des amerikanischen Präsidenten und das allgemeine richterliche Prüfungsrecht amerikanischen Typs kombinieren; Krejčí, Prezidentský režim (1935). Vgl. auch Anders, die in Hinblick auf Masaryk von Elementen charismatischer Herrschaft spricht; Verfassungswirklichkeit (2008), sowie Bugge, Czech Democracy (2006/07), 8.

282 Dazu umfassend Teil 2.

283 Dessen Hochphase reicht bis ca. Anfang 1926; Klimek, Hrad (1996), 364; ders., Počátky (1999), 120 f.; vgl. auch Karník, ČSR jako parlamentní demokracie (1999), 109; Heumos, Strukturální prvky ČSR (1995), 161; Bugge, Czech Democracy (2006/07), 13 ff. Eine zeitgenössische Glosse erachtete es als Selbstverständlichkeit, dass die Deutschen und die Oppositionsparteien nicht in dessen Arbeit einbezogen wurden; Sykora, Pětka (1923).

284 Knapp und eindrücklich Heumos, Garant von Demokratie? (1995), 138.

285 Vgl. die Drs. der RNS Nr. 2421/1920, darin hieß es lapidar: »Die Vorschriften des entsprechenden österreichischen Gesetzes von 1867 gehören sowohl dem Inhalt nach als auch der Form nach zu den besten Kodifikationen dieser Art.« Angesichts der zeitgenössischen Tendenzen zu einer allumfassenden »Entösterreicherung« war diese Sachlichkeit eine kleine Sensation. Ein Überblick zur Gerichtsorganisation bei Janák/Hledíková/Doběš, Dějiny správy (2005), 397.

2. *Gesetzeskontrolle durch den Präsidenten?*

Die präsidialen Kontrollbefugnisse gegenüber den parlamentarischen Kammern sollten die rechtliche Gesetzeskontrolle durch das Verfassungsgericht ergänzen. Die wichtigsten Befugnisse des Präsidenten waren dabei das suspensive Vetorecht, die Unterfertigung der Gesetze und die Parlamentsauflösung.[286]

Der tschechoslowakische Präsident besaß nach der Verfassung kein *absolutes* Vetorecht im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess.[287] Gegenüber dem ordentlich gewählten Abgeordnetenhaus hatte er lediglich ein *aufschiebendes* Vetorecht, aufgrund dessen er Gesetzesentwürfe mit Anmerkungen versehen zurückgehen lassen konnte.[288] Legte der Präsident sein Veto ein, sollte das entsprechende Gesetz gleichwohl in Kraft treten, wenn es von der Kammer erneut mit der im Gesetzgebungsverfahren erforderlichen Mehrheit angenommen wurde.[289] Um einer Ausübung des präsidialen Vetos vorzubeugen, sandte die Regierung ihre Gesetzesentwürfe dem Präsidenten in der Regel zu, bevor sie diese in die Nationalversammlung einbrachte.[290] Gegen die von der Nationalversammlung beschlossenen Gesetze legte vor allem Präsident Masaryk wiederholt sein Veto ein, auch wenn er hierauf von Zeit zu Zeit trotz politischer Zweifel oder problematischer Verfassungslage verzichtete.[291]

Neben diesem suspensiven Vetorecht hatte der Präsident auch die Befugnis zur Ausfertigung der Gesetze inne.[292] Sämtliche von der Nationalversammlung beschlossenen oder im Wege der Volksabstimmung[293] zustande gekommenen Gesetze waren vor ihrer Kundmachung im Gesetzesblatt vom Präsidenten zu unterfertigen.

Hatte der tschechoslowakische Präsident mit diesen beiden Beteiligungsmöglichkeiten am Gesetzgebungsprozess – Veto und Unterfertigung – auch

286 Spiegel, Parlamentsauflösung (1926).

287 Ein solches Veto bestand nur für einen kurzen Zeitraum zwischen 1918 und 1920 gegenüber den Beschlüssen der Revolutionären Nationalversammlung; §§ 4, 11 und 19 und Art. I der vorläufigen Verfassung, Nr. 37/1918 Slg. und §§ 10 lit. e, 11, 19 ihrer Novelle Nr. 271/1919 Slg.

288 §§ 47, 64 Abs. 1 Nr. 5 VerfUrk. Darüber hinaus hatte der Präsident ein absolutes Veto auch gegenüber Gesetzen des Karpathenukrainischen Landtags und den gesetzvertretenden Verfügungen des Ständigen Ausschusses; § 54 Abs. 12 VerfUrk.

289 § 48 VerfUrk.

290 Táborský, Naše nová ústava (1948), 95; Sobota/Vorel, President (1934), 160 f.

291 Etwa bei den umstrittenen Staatsverteidigungs- und Notstandsgesetzen; Hain, Masaryks Ideenwelt (1999), 162 f.

292 §§ 51, 64 Abs. 1 Nr. 5 VfgUrk.

293 § 46 VfgUrk.

einen Teil der Verfassungskontrolle in den Händen?[294] Einige Autoren legten die Befugnis zur Unterfertigung eng als bloßen Formalakt ohne jede materielle Bedeutung aus,[295] bemaßen dafür aber großzügig die Reichweite des präsidialen Vetorechts, indem sie die Ansicht vertraten, dasselbe könne sich nicht nur auf den Inhalt des Gesetzes und Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit stützen, sondern dürfe auch auf Einwänden verfahrensrechtlicher Art beruhen.[296] Andere Juristen interpretierten eher die Unterfertigung als rechtliches Kontrollinstrument und beschränkten das Vetorecht auf Einwände politischer Art und inhaltliche Zweckmäßigkeitsüberlegungen.[297] Sie verstanden die Unterfertigung des Präsidenten als identisch mit den Einrichtungen anderer Verfassungen wie Promulgation, Ausfertigung oder Beurkundung, mit der der Präsident das verfassungsmäßig ordnungsgemäße Zustandekommen eines Gesetzes beglaubigen und die Unterschrift bis zur Beseitigung eines offensichtlichen Mangels verweigern konnte. In beiden Fällen wurden die Befugnisse des Präsidenten als Instrument sowohl der politischen als auch der rechtlichen Verfassungskontrolle angesehen. Franz Adler etwa ordnete das Unterfertigungsrecht ausdrücklich in die »Garantien« ein, »welche speziell eine verfassungsgemäße Gesetzgebung gewährleisten sollen«.[298]

Es fehlte nicht an Stimmen, die den Präsidenten auf die politische Kontrolle der Gesetze im Rahmen seines Vetorechts beschränken und die Überprüfung des ordnungsgemäßen Zustandekommens der Gesetze anderen Verfassungsorganen überlassen wollten.[299] Die Befugnisse des Präsidenten wurden dabei nicht selten mit Blick auf die Stellung des Verfassungsgerichts bestimmt: Gerade die Garantie des ordnungsgemäßen Zustandekommens der Gesetze, d.i. die formelle Verfassungsmäßigkeit, wurde von den einen dem Präsidenten, von den anderen dem Verfassungsgericht zugesprochen.[300]

Im politisch aufgeheizten Tagesgeschäft war es gleichwohl eher die Präsidialkanzlei als das zur Tatenlosigkeit verurteilte Verfassungsgericht, die auf die Legislative einwirken konnte. Der informelle Einfluss des Präsidenten auf

294 Einen Überblick vermittelt Adler, Präsident (1933), 20.

295 Hoetzel, President (1919); ders., Promulgace (1926), 301. Zu Widersprüchen in seiner Argumentation Krejčí, K otázce promulgace (1930), 178 f. Ferner Petržíla, O promulgaci zákonů (1927); Weyr, Promulgace (1926), 59; ders., Promulgation (1927); Sander, Gültigkeit der Gesetze (1930), 571.

296 Ausdrücklich für den Fall, dass der Präsident das Gesetz nichtig hält Weyr, ebenda; hiergegen Krejčí, K otázce promulgace (1930), 176.

297 Krejčí, Promulgace (1926); ders., K otázce promulgace (1930); Tarabrin, Promulgace (1928); Adler, Promulgation (1929).

298 Adler, ebenda, 263.

299 Hartmann, Überprüfung der Gesetze (1928), 22.

300 Hartmann, ebenda; Adler, Promulgation (1929), 275; Krejčí, K otázce promulgace (1930), 170.

die Gesetzgebung ist nicht zu unterschätzen.[301] Es war zunächst oft genug die Stimme Masaryks,[302] die dem Demokratiegedanken öffentlichen Raum verschaffte. Er leistete in den Aufbaujahren der Ersten Republik eine politische Sicherung der Demokratie, die jenseits der Möglichkeiten der Steuerung durch Verfassungsrecht lag.[303] Dennoch erwies er damit nicht immer der Verfassung einen Dienst und maß den Verfahrensgarantien in der parlamentarischen Demokratie ein eher geringeres Gewicht bei.[304] Seine Forcierung der Notstandsgesetze zeigt, dass er als Politiker bemüht war, einer Staatskrise abzuhelfen, ohne den Ausweg über den Verfassungsbruch zu scheuen.[305] Dieser, um es positiv zu formulieren, pragmatische Umgang mit der Verfassung in politischen Ausnahmesituationen wurde unter seinem Nachfolger Beneš fortgeführt. Dennoch wurde beim Präsidentenwechsel 1935 selbst von einem deutschen und ohne Zweifel demokratischen Juristen gewünscht, »daß auch hinsichtlich der Vorschriften der Vfg.-Urk. [Verfassungsurkunde] über die Rechte und Befugnisse des Präsidenten der Republik und die Ausübung dieser höchsten Staatsfunktion jene Traditionen erhalten werden, mit welchen sie Masaryk erfüllt hat«.[306]

3. *Die ordentlichen Gerichte*

In der tschechoslowakischen Diskussion stand man dem Modell einer diffusen Normenkontrolle, also dem Recht jedes einfachen Richters, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu überprüfen, aufgeschlossen und positiv gegenüber.

301 Adler, Präsident (1933), 148.

302 Siehe nur die umfassende Studie von Batscha, Philosophie der Demokratie (1994); Hain, Masaryks Ideenwelt (1999); Broklová, Prezident (2001), 35; Soubigou, Masaryk (2004). Vgl. auch Alexander, Demokratie (1986), 82; Anders, Verfassungswirklichkeit (2008); Bugge, Czech democracy (2006/07), 19 ff.

303 Bezeichnend sind Masaryks Äußerungen: »Wir werden nicht die Demokratie haben, die wir uns wünschen, wenn wir uns nur auf die Gesetze verlassen. Die Demokratie, so wie wir sie wollen […], muss von jedem einzelnen gelebt werden«, Cesta demokracie (1938), 106.

304 Vgl. Heumos, Struktur (1999), 17; ders., Garant der Demokratie? (1995), 138. Zu Kompetenzüberschreitungen der vorläufigen Verfassung durch Masaryk Broklová, Prezident (2001), 14 ff. Im Verfassungsausschuss äußerte Adolf Stránský: »Bei aller Hochachtung gegenüber dem Präsidenten muss ich festhalten, dass Dinge passiert sind, die der bisherigen Verfassung widersprechen. Sie sind unter der früheren, aber auch unter der jetzigen Regierung geschehen, aber wie es so geht, wenn der Präsident eine solch achtungsgebietende Persönlichkeit ist, niemand traute sich gegen ihn aufzutreten.«, Verhandlung vom 29.08.1919, abgedruckt bei Broklová, ebenda, 91, siehe auch 97.

305 Hain, Masaryks Ideenwelt (1999), 162 f.

306 Adler, Verfassungsrechtliche Betrachtungen (1936), 200.

Es geriet als eine Alternative de lege ferenda nie aus dem Blick.[307] Auch de lege lata ging die Konzentration der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht so weit, dass die ordentlichen Gerichte von der Normenkontrolle ganz ausgenommen gewesen wären. Die ordentlichen Richter überprüften einerseits die anzuwendenden Gesetze auf ihre »gehörige Kundmachung«, andererseits die Regierungsverordnungen auf ihre formelle und materielle Rechtmäßigkeit.[308] Diese schon in der altösterreichischen Rechtstradition bestehenden Befugnisse[309] waren von der tschechoslowakischen Verfassung rezipiert worden.[310]

Die Überprüfung der »ordentlichen Kundmachung« eines Gesetzes

Die Kundmachung eines Gesetzes ist Teil seiner formellen Verfassungsmäßigkeit. Ihre Überprüfung ist demnach zweifellos Teil der Gesetzeskontrolle. Da der ordentliche Richter in der Tschechoslowakei von der Prüfung der sonstigen Verfassungsmäßigkeit der Gesetze entbunden war, war die gehörige Kundmachung für ihn das entscheidende Kriterium, einen Rechtsakt von einem Nicht-Gesetz oder nullum actum zu unterscheiden.

Es war in der tschechoslowakischen Verfassungslehre umstritten, ob sich die richterliche Überprüfung der »gehörigen Kundmachung« neben den notwendigen Unterschriften auch auf weitere Erfordernisse des formellen Gesetzgebungsverfahrens zu erstrecken habe.[311] Die gehörige Kundmachung war durch besondere Gesetze geregelt und umfasste neben der Unterschrift des Präsidenten und der Minister unter das Original auch dessen Veröffentlichung in tschechischer oder slowakischer Sprache in der Gesetzessammlung.[312] Entgegen dem Motivenbericht des Verfassungsausschusses, der lediglich die Unterfertigung der richterlichen Prüfung unterstellen wollte,[313] vertrat

307 Adler, Verfassung und Richteramt (1931), 120; Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 121 ff.

308 § 102 VerfUrk. Die Regierungsverordnungen wurden von der Regierung als Kollegialorgan verabschiedet und ergingen zur Durchführung und im Rahmen der Gesetze; §§ 55, 80, 84 VerfUrk.

309 Art. 7 des österreichischen Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt vom 21.12.1867, RGBl. Nr. 144.

310 Hoetzel, Soudní kontroly (1924), 10 ff.

311 Vgl. zur Vorgeschichte in der Habsburgermonarchie Adamovich, Prüfung der Gesetze und Verordnungen (1923), 93 ff.

312 § 49 VerfUrk.; Gesetz Nr. 139/1919 Slg., mit dem die Kundmachung der Gesetze und Verordnungen geregelt wird, sowie Verfassungsgesetz Nr. 294/1920 Slg. über die Signierung der Gesetze und Verordnungen.

313 Drs. der RNS Nr. 2421/1920, 19. Die Ansicht des Verfassungsausschusses vertraten auch der »Verfassungsvater« Hoetzel, Ústava (1929), 478, sowie

die Mehrheit der Verfassungsrechtler ein umfassendes Prüfungsrecht der Kundmachungserfordernisse.[314] In der Praxis der ordentlichen Gerichte spielte diese Vorschrift jedoch kaum eine Rolle.

Zugleich sahen sich viele tschechoslowakische Richter aufgrund der starken Begrenzung ihres Prüfungsrechts durch die Verfassung zu einer legalistischen, Verfassung und Gesetz gleichsetzenden Position gezwungen. Wie es Hartmann formulierte, bedeuteten für den einfachen Richter

> »alle Gesetze und alle Verfassungsgesetze nur eine Normenstufe, die höchste, und welche Norm er anzuwenden hat, wenn zwei einander widersprechen, ergibt sich aus dem Satze: lex posterior derogat legi priori, ohne Rücksicht darauf, ob auf diese Weise etwa ein einfaches Gesetz ein Verfassungsgesetz aufhebt, denn für ihn gibt es keinen Unterschied zwischen einfachem und Verfassungsgesetz«.[315]

Diese Haltung pflanzte sich bis in die oberste Richterschaft hinein fort, obwohl dieser von Verfassungs wegen zwar kein Verwerfungsmonopol, wohl aber ein Prüfungsrecht womöglich verfassungswidriger Gesetze zustand. Dieser Legalismus der Richterschaft dürfte ein weiterer Grund dafür gewesen sein, dass die Vorlage von Gesetzen an das Verfassungsgericht in der Praxis nicht zum Tragen kam.

Die Überprüfung der Regierungsverordnungen

Der wichtige Bereich der richterlichen Überprüfung von Regierungsverordnungen war in der Tschechoslowakischen Republik ausschließlich den ordentlichen Gerichten vorbehalten. Das Verfassungsgericht war hiervon ausdrücklich ausgenommen. Das hatte zur Folge, dass über Verordnungen immer nur konkret anhand eines bestimmten Falles und nur mit einer auf die beteiligten Streitparteien beschränkten Rechtswirkung entschieden werden konnte. In Österreich war es im Gegensatz dazu das Verfassungsgericht, das die Letztentscheidungsbefugnis über die Gesetzmäßigkeit von Verordnungen innehatte und diese mit allgemeiner Wirkung verwerfen konnte.[316] Ursprünglich sollte

Weyr / Neubauer, Ústavní listina (1931), 63. Adamovich bezeichnet sie als »selbstverständlich irrelevant, da sie dem klaren Wortlaut der VU. widersprechen«, Grundriß (1929), 242 Fn. 3.

314 Krejčí, Promulgace zákonů (1926), 258 ff.; ders., Principy soudcovského zkoumání (1932), 82 ff.; Hartmann, Überprüfung der Gesetze (1928), 15; Adamovich, ebenda, 242 f.; Sander, Gültigkeit der Gesetze (1930), 570 ff.

315 Hartmann, ebenda, 14.

316 Die ordentlichen Richter konnten die Gesetzmäßigkeit einer anzuwendenden Verordnung zwar überprüfen, mussten diese aber bei Zweifeln dem österreichischen Verfassungsgericht vorlegen und bis zu dessen Entscheidung das

die Kontrolle der Regierungsverordnungen offenbar auch in der Tschechoslowakei weitergehen: Für den Verfassungsvater Hoetzel blieb es eine dringliche Forderung, wie in Österreich eine verfassungsrechtliche Möglichkeit zu geben, nicht nur Gesetze, sondern auch fehlerhafte Verordnungen »ganz aus der Welt zu schaffen«.[317]

Die ordentlichen Gerichte entsprachen dabei durchaus der ihnen zugedachten Rolle einer Kontrollinstanz. Vor allem das Oberste Verwaltungsgericht stellte in einer Reihe von Einzelfällen die Verfassungs- bzw. Gesetzwidrigkeit einer Verordnung fest.[318] Die in der Fachliteratur vorherrschende Ansicht, dass es sich bei der Überprüfung der Verordnungen um eine Pflicht der Gerichte handle,[319] war dabei ein rechtsstaatlicher Erfolg. Die Rechtsprechung betraf wichtige Fragen wie Passwesen, Staatsangehörigkeit oder Dienstbezüge der aus der Habsburgerzeit übernommenen Beamten.[320] Im Nachbarland Österreich gelangten ähnliche Fälle des Staatsbürgerschaftsrechts und des Beamtenrechts nicht nur vor den Verwaltungs-, sondern auch den Verfassungsgerichtshof.[321] Sowohl in Österreich als auch in der Tschechoslowakei spielten daneben immer wieder auch öffentliche Abgaben von Privatpersonen und Unternehmen eine Rolle. Diese höchstrichterlichen Entscheidungen der tschechoslowakischen obersten Gerichte hoben die betreffende Verordnung jedoch nicht mit allgemeiner Wirkung auf wie in Österreich, sondern wirkten nur inter partes. Da die Bewertung einzelner Verordnungen in der Rechtsprechung konstant blieb, hatten sie dennoch eine rechtsvereinheitlichende Wirkung.

Kritik an der Rechtsprechung der obersten Gerichte in Bezug auf die Verordnungsgebung der Regierung betraf vorrangig nationalitätenpolitische Fragen. Sie verstummte weder hinsichtlich des Sprachenrechts von Seiten der

Verfahren aussetzen. Von dieser Kompetenz machten vor allem die einfachen Gerichte, kaum jedoch die beiden obersten Gerichte Gebrauch. Vgl. Wittmayer, Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen (1927), 59 f.; Adamovich, Judikatur (1925), 399 f.

317 Ursprünglich hatte man in der österreichischen Kommission für die Reform der Verwaltung über die Einrichtung eines besonderen Kassationshofes für Verordnungen nachgedacht; Hoetzel, Ústava spolkového státu Rakouského (1920), 465; Adamovich, ebenda, 396 ff. m. w. N.

318 Rechtsprechungsübersicht bei Kalousek, Judikatura nejvyšších soudů (1926). Er listet für die Jahre 1920–1925 insgesamt 57 Fälle, davon 53 am Obersten Verwaltungsgericht, auf.

319 Adler, Grundriß (1930), 86.

320 Die neuen Staaten legten das Staatsbürgerschaftsrecht und damit die Unterscheidung von In- und Ausländern zunächst nationalrechtlich fest, ehe man sich um eine internationale Kodifizierung bemühte; Rauchberg, Staatsbürgerschaftsrecht (1929), 492; Lipscher, Verfassung und politische Verwaltung (1979), 57.

321 Siehe etwa Tesar, Dienstpragmatik (1919/1920).

deutschen Minderheit[322] noch hinsichtlich der Praxis des für die Slowakei bevollmächtigten Ministers, Verordnungen nur im Amtsblatt seines Ministeriums kundzumachen.[323] Von Seiten tschechischer Juristen geriet das Oberste Verwaltungsgericht in stärkste Kritik, als es Teile der Sprachenverordnung für gesetzwidrig erklärte, die den Sprachengebrauch zwischen Behörden regelten und ausschließlich auf das »Tschechoslowakische« beschränkten.[324] Aufgrund dieser Angriffe von »čechischnationaler Seite« schwenkte das Gericht im gleichen Jahr um.[325]

Beispielhaft für die problembehaftete Justiziabilität einer stark politisch geprägten Frage war ein weiterer Fall, bei dem das Oberste Verwaltungsgericht seine Rechtsprechung ausnahmsweise einmal änderte. Es ging um die Auslegung der Verfassungsbestimmung zur autonomen Organisation der Karpathenukraine und die Frage nach der Reichweite der Verordnungsbefugnis der tschechoslowakischen Regierung für das autonome Gebiet. Entschied das Verwaltungsgericht zunächst, dass die Verfassung die Regierung nur zu Verordnungen für die Wahlen zum karpathenukrainischen Landtag berechtige und eine weitergehende Verordnung ungültig sei,[326] änderte es wenig später seine Ansicht. Die Vorschrift ermächtige die Regierung, *sämtliche* Angelegenheiten, die die Organisation des autonomen Landesteils beträfen, auf dem Wege der Verordnung zu regeln.[327] Diese Änderung trug letztlich nicht der

322 Vgl. Schranil, Streiflichter (1930); Adler, Sprachengebrauch (1924), 140; Epstein, Sprachenrecht (1928), 205 f. Für die tschechische Position Horáček, Jazykové právo (1928).

323 Weiss, Verordnungsrecht für die Slowakei (1926).

324 Oberstes Verwaltungsgericht, Entscheidung vom 27.03.1928, Z. 3892/28. Diese Entscheidung fiel zugunsten der Interessen der Minderheiten. In problematischer Anlehnung an einen Spruch des altösterreichischen Verwaltungsgerichtshofs verfochten einzelne Autoren die Ansicht, das Verwaltungsgericht sei zur Überprüfung der Sprachverordnung gar nicht befugt gewesen, da diese nicht aufgrund eines Gesetzes, sondern aufgrund des Sprachverfassungsgesetzes erlassen worden sei. Hiergegen empört Adler, Sprachenrecht (1928), 372; aber auch Krejčí, Nařízení contra legem (1927), 45; Neubauer, Meze nařizovací moci v právu jazykovém (1928), 183. Dieses Politikum zog weite Kreise, vgl. die Vermerke der Präsidialkanzlei, in: AKPR Sign. T 1438/21.

325 Kritisch Schranil, Sprachenrecht (1930).

326 Der entsprechende § 3 Abs. 8 VerfUrk. lautete: »Die Einzelheiten, insbesondere über das Wahlrecht und über die Wählbarkeit in den Landtag, regeln besondere Bestimmungen.«; dazu das Oberste Verwaltungsgericht, Entscheidung vom 20.09.1924 über die Ungültigkeit der §§ 11 und 13 der Regierungsverordnung Nr. 171/1923 Slg. über die vorläufige Regelung der Gemeindeorganisation in der Podkarpathischen Rus; Bohuslav adm. Nr. 3922.

327 Oberstes Verwaltungsgericht, Entscheidung vom 15.04.1925 zur Gültigkeit der Regierungsverordnung Nr. 113/1923 Slg. über die vorläufige Regelung der

Rechtslage, sondern dem politischen Umstand Rechnung, dass trotz aller verfassungs- und völkerrechtlichen Verpflichtungen von einer Autonomie in diesem Gebiet keine Rede sein konnte.[328]

Die gewaltenteilige Grundstruktur der Tschechoslowakischen Republik sah neben der Gesetzes- und Verfügungskontrolle durch das Verfassungsgericht zahlreiche andere rechtliche und politische Normenkontrollmechanismen vor. Jenseits der Verfassungsgerichtsbarkeit sind insbesondere die Befugnisse des Präsidenten gegenüber der Nationalversammlung und die Prüfungskompetenzen der ordentlichen Gerichte hervorzuheben. Diese Ausdifferenzierung der Verfassungsgarantien auf unterschiedliche Organe konnte die Funktionsunfähigkeit des Verfassungsgerichts nicht kompensieren. Die parlamentarischen Kammern nahmen Einsprüche des Präsidenten in keinem Fall zum Anlass, die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes durch das Verfassungsgericht klären zu lassen. Die ordentlichen Gerichte waren allzu lang einem verfassungsblinden Legalismus verhaftet, der auch noch an den obersten Gerichten fortwirkte.

B. Die Stellung im politischen System

Neben den Kompetenzen und dem Verfahren des Verfassungsgerichts sind es die Persönlichkeiten der Verfassungsrichter, die eine solche Institution prägen. So ist die Geschichte der Verfassungskontrolle am amerikanischen Supreme Court eng mit dem Namen des Verfassungsrichters Marshall verbunden. Wie der spätere Verfassungsgerichtspräsident Jaroslav Krejčí bemerkte, hat jedoch nicht jedes Land unter seinen Richtern einen »Marshall«.[329]

I. Die Bestellung der Richter

Das Verfassungsgericht sollte nach dem Motivenberichts zum Verfassungsgerichtsgesetz, aber auch nach seinem Selbstverständnis ein *unpolitisches* Organ sein.[330] Bei der Bestellung der Verfassungsrichter machten sich – durch

administrativen Amtszuständigkeit in der Podkarpathischen Rus; Bohuslav adm. Nr. 4608.

328 Entgegen den Autonomieversprechen wurde 1927 das Karpathenukrainische Gebiet auch formalrechtlich in den Verwaltungsaufbau des tschsl. Staates eingegliedert, siehe das Verwaltungsreformgesetz Nr. 125/1927 Slg. Eine teilweise Verfassungswidrigkeit dieses Gesetzes begründen Rauchberg, Verwaltungsreform (1927), 53 ff.; Schranil, Verwaltungsreform (1927), 248; Adler, Grundriß (1930), 18, 91.

329 Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 20.

330 Manuskript der Eröffnungsrede K. Baxas »Dnešním dnem …«, in: NA ÚS K. 6 H. 2.

dasselbe Verfassungsgerichtsgesetz gesteuert – aber auch politische Einflüsse geltend. Die Verfassung gestand dem Präsidenten der Tschechoslowakischen Republik das Recht zu, die Verfassungsrichter zu ernennen. Das Verfassungsgerichtsgesetz ergänzte diese Regelung dahingehend, dass der Präsident die Ernennungen für jeweils einen Richter aufgrund der Vorschlagslisten der beiden parlamentarischen Kammern und des Karpathenukrainischen Landtags, für je zwei Richter aufgrund von Vorschlagslisten der beiden obersten Gerichte vorzunehmen habe. Das Recht des autonomen karpathenukrainischen Landtages auf die Bestellung eines Verfassungsrichters wurde kommissarisch von der Regierung ausgeübt. Nach der gesetzlichen Regelung waren es also unterschiedliche Organe, die für die Auswahl jeweils eines oder zweier Verfassungsrichter ausschlaggebend waren. Nach demselben Modell wurden die Ersatzmänner bestellt, die jeweils einem Verfassungsrichter zugeteilt waren und diesen bei Verhinderung vertraten. Eine Inkompatibilität bestand nur mit der Mitgliedschaft im Parlament,[331] nicht jedoch mit der Mitgliedschaft in den Landesvertretungen.

Insgesamt ergab sich eine Teilung der Richterschaft in drei mittelbar von *politischen* und vier mittelbar von *juristischen* Organen ernannte Mitglieder. Der tschechoslowakische Präsident ernannte den *Präsidenten* des Verfassungsgerichts aus der Mitte der drei »politischen« Verfassungsrichter, also aus den Vorschlägen der parlamentarischen Kammern und des Karpathenukrainischen Landtags. Der *Vizepräsident* des Verfassungsgerichts wurde nach der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts aus der Mitte der »juristischen« Verfassungsrichter, die gleichzeitig oberste Richter waren, bestimmt.[332] Dabei zeigen die Akten der Präsidialkanzlei, dass die Regierung, die eigentlich mit der Richterbestellung nichts zu tun hatte und nur kommissarisch für den Karpathenukrainischen Landtag einen Richter vorschlug, mittelbar auch auf die Vorschläge des Parlaments Einfluss nahm.[333]

Diese Zweiteilung der Richterschaft war zugleich eine professionelle: Die vier von den obersten Gerichten ernannten Richter kamen aus deren Mitte und hatten die Karrierelaufbahn eines verbeamteten Richters hinter sich. Die drei von politischer Seite Ernannten mussten lediglich »rechtskundig« sein und

331 § 20 Abs. 6 VerfUrk.

332 Dies ging auf einen Vorschlag des Verwaltungsrichters Čapek zurück, den Vizepräsidenten aus der Reihe der Kandidaten der obersten Gerichte auszuwählen, da der Präsident des Verfassungsgerichts von »politischer Seite« ernannt werde; Protokoll der konstituierenden Sitzung am 17.11.1921, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 2/21 – pres. 1/2.

333 Vermerk vom 22.05.1937, dass der Ministerpräsident den Präsidenten um ein Gespräch vor seiner Entscheidung ersucht, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 511/37.

waren Verwaltungsbeamte oder Anwälte.[334] Diese berufliche Verteilung galt auch für die sieben Ersatzmänner. Die tschechoslowakische Richterernennung folgte mithin einem Mischmodell von Ernennung durch die Regierung und Parlament einerseits und andererseits der Selbstauslese der obersten Richter, jeweils gebilligt vom Staatspräsidenten.[335] Nach dem Zusammenbruch des parlamentarischen Systems und der Errichtung des »Protektorats Böhmen und Mähren« gab es von tschechischer Seite Pläne, die Verfassungsrichter nunmehr ausschließlich von der Regierung bestellen zu lassen.[336]

Die Verfassungsrichter übten ihr Amt ehrenamtlich aus. Dennoch erhielten sie für ihre Arbeit am Verfassungsgericht als Entschädigung eine feste Jahrespauschale.[337] In der zweiten Funktionsperiode wurde allerdings nur noch Sitzungsgeld gezahlt.[338] Die Verfassungsrichter blieben in ihren ursprünglichen Berufen tätig, sodass die acht von den obersten Gerichten entsandten Richter und Ersatzmänner weiterhin oberste Richter blieben. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Vorlagerecht der obersten Gerichte zur Normenkontrolle und ihrem Entscheidungsrecht am Verfassungsgericht wurde bei den Verhandlungen über die Geschäftsordnung bewusst offengelassen.[339]

334 In Österreich wurden juristische Kenntnisse zunächst nicht gesetzlich vorausgesetzt. Erst 1929 wurde eine entsprechende Bestimmung in die Verfassung aufgenommen, dass die Verfassungsrichter die rechtswissenschaftlichen Studien abgeschlossen und zehn Jahre juristische Berufserfahrung haben müssen, Art. 147 Abs. 3 B-VG; Walter, Kelsen als Verfassungsrichter (2005), 6 ff.

335 Rechtsvergleichend Kysela/Kühn, Kreace ústavních soudů (2003); Löwenstein, Verfassungslehre (1969), 232 ff.; Spanner, Prüfung von Gesetzen (1951), 88 ff. Zur Richterbestellung für das österreichische Reichsgericht vgl. Neschwara, Parlament und Organisation des Reichsgerichts (2007), 65 ff.; Hugelmann, Reichsgericht (1925).

336 Die Materialien finden sich in AKPR Sign. T 1929/21.

337 Diese Regelung ging auf den Verfassungsgerichtspräsidenten K. Baxa zurück. Die Richter des Obersten Verwaltungsgerichts hatten sich ursprünglich dagegen gewandt und wollten sich auf den Ersatz der anfallenden Auslagen beschränken. Vgl. Vermerk der Präsidialkanzlei vom 15./24.11.1921, in: AKPR Sign. T 1949/21 ohne Az.; Vermerk vom 20.12.1922, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 243/23.

338 Die Besoldung wurde durch Regierungsverordnung geregelt. Die Jahrespauschale betrug für den Vorsitzenden 24000 Kč und die Mitglieder 9000 Kč. Das Sitzungsgeld betrug dann 200 Kč für Vorsitzenden und Berichterstatter und 100 Kč für die übrigen Richter. Vgl. AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 995/37 und das Protokoll der zweiten konstituierenden Sitzung vom 10.05.1938, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 61/38 – pres. 1/40.

339 Vgl. die Anmerkungen zur GO von den Mitgliedern des Obersten Gerichtshofes vom 12.01.1922, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 3 zu Az. Úst. 6/22 – pres 3/5, 8 und die Plenarsitzung vom 10.03.1922, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 24/22 – pres. 1/9, 19.

Die einfache Mehrheit der vier Berufsrichter konnte ein Gesetz oder eine vorläufige Verfügung nicht allein für verfassungswidrig erklären: Hierfür bedurfte es einer qualifizierten Mehrheit von fünf der sieben Stimmen. Damit war für die Aufhebung eines Gesetzes oder einer Verfügung immer auch eine »nicht-berufsrichterliche« Stimme notwendig.

Den Richtern am Verfassungsgericht fehlte ein gemeinschaftlicher Zusammenhalt. Bei der Ausarbeitung der Geschäftsordnung oder der Wahl des Vizepräsidenten traten die Richter getrennt nach den entsendenden Institutionen auf. Es war die Rede von den »Delegierten des Obersten Verwaltungsgerichts« oder den »Delegierten des Obersten Gerichts«.[340] Eine Abgrenzung der Berufsrichter von den politisch bestellten Kollegen verdeutlicht eine weitere Randbemerkung. Eine in der Geschäftsordnung statuierte Anwesenheitspflicht für alle Verfassungsrichter sollte auch deshalb nicht eingeführt werden, um nicht einem »durch die politischen Parteien entsandten Mitglied« des Verfassungsgerichts die Mittel zur Obstruktion in die Hand zu geben.[341] Durch Nichtanwesenheit das Zustandekommen des notwendigen Quorums und damit die Entscheidungsfähigkeit einer Institution zu verhindern, war im altösterreichischen Parlament eine vielgeübte Praxis gewesen. Die politisch bestellten Richter ließen jedoch in der Regel keine besondere Partei- oder Parlamentsnähe erkennen.[342]

Die Frage, ob die Verfassungsrichter vom *rechtlichen* Standpunkt als Vertreter der entsendenden Organe anzusehen waren und ihre Funktion am Verfassungsgericht verloren, wenn sie ihre Stellung als Richter an den obersten Gerichten aufgaben, musste 1923 beantwortet werden.[343] Der oberste Richter und Vizepräsident Antonín Bílý vertrat die Auffassung, dass die Richterbestellung durch Entsendung der obersten Gerichte lediglich eine be-

340 Vgl. etwa NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 19/22 – pres. 1/8.

341 Ersatzmann Říha auf der Plenarsitzung vom 19.05.1922, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 52/22 – pres. 1/13, 16.

342 Zur politischen und parteipolitischen Orientierung der Richter der ersten Funktionsperiode vgl. den Parteischlüssel des Jahres 1920, in: NA NSS K. 69 H. 14/1921. Siehe für die zweite Funktionsperiode Vermerk der Präsidialkanzlei vom 22.05.1937, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 995/37, L 511/37 sowie Vermerk vom 09.04.1937, in: NA PMR K. 512.

343 Die Richter legten diese Frage der Plenarsitzung vor. Der Ersatzmann Jurecký, Gerichtsrat am Obersten Gericht in Brünn, war Anwalt geworden. Siehe die nicht-öffentliche Sitzung vom 19.10.1923, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 102/23 – pres. 1/15. In der Zeit bis zur Plenarsitzung am 22.02.1924 war auch der Vizepräsident des Verfassungsgerichts Antonín Bílý nicht mehr oberster Richter, da er zum Präsidenten des Landesgerichts in Zivilsachen ernannt worden war.

stimmte professionelle Qualifikation bezwecke, keineswegs seien diese Richter als »Vertreter« der obersten Gerichte entsandt.[344] Das Verfassungsgericht wurde von dieser Ansicht nicht überzeugt, wohl nicht zuletzt deshalb, weil den Argumenten Bílýs eine gewisse Parteilichkeit anhaftete, war er doch selbst erst kurz zuvor aus den Diensten des Obersten Gerichts ausgeschieden und wollte nun seine Funktion am Verfassungsgericht nicht aufgeben. Bedřich Bobek, der sich auf ein Gutachten Weyrs stützte,[345] verteidigte die Zweiteilung der Verfassungsrichterschaft in Vertreter der Politik und Vertreter des Rechts: Der Gesetzgeber unterscheide zwei Gruppen, einmal die »Vertreter der Politik«, die rechtskundig sein und die Altersgrenze von 45 Jahren erreicht haben müssten, zum anderen die »Vertreter der obersten Gerichte«, die diese aus ihrer Mitte an das Verfassungsgericht entsandten.[346]

Um das Problem der Richterauswahl gab es auch in der *Weimarer Republik* erhebliche Kontroversen.[347] Bei der Besetzung des Staatsgerichtshofs setzte sich ebenfalls eine Zweiteilung in eine politische und eine juristische Seite der Richterschaft durch. Die sog. nichtrichterlichen Stellen sollten mit bekannten Politikern und die sog. reichsgerichtlichen Stellen mit Richtern des Reichsgericht besetzt werden.[348] Der Reichspräsident ernannte die Mitglieder nicht wie in der Tschechoslowakei aufgrund von Vorschlägen unterschiedlicher Organe, sondern auf Vorschlag der Reichsregierung. Ämterhäufungen und hauptamtliche Tätigkeiten anderswo führten noch mehr als in der Tschechoslowakei dazu, dass die Richter ihre Aufgaben nicht selbst wahrnehmen konnten. Die geplante Reform des Staatsgerichtshofs 1926 sah daher eine Besetzung ausschließlich durch Berufsrichter vor. Diese »ängstliche Beschränkung auf den Kreis der Berufsrichter« wurde im Anschluss an Nawiasky von Grau kritisiert. Eine derartige soziale Homogenität der Richterschaft befördere die Abkopplung von den im Parlament vertretenen »Lebensauffassungen und Lebenskreisen«. Warnendes Beispiel war das zeitgenössische Bild vom Supreme Court in der Lochner-Ära,[349] der gegenüber der neuen Sozialgesetzgebung in einer Art »Klassenjustiz« angeblich eher die

344 Schreiben von Bílý vom 08.02.1924, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 6/24 – pres. 5/7, 2.

345 Das Gutachten hat sich nicht im Nationalarchiv oder Brünner Universitätsarchiv erhalten. Die Ansicht Weyrs spiegelt sich jedoch in seinem Lehrbuch wieder; Právo ústavní (1937), 97.

346 Plenarsitzung vom 22.02.1924, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 39/24 – pres. 1/20, 3.

347 Wendenburg, Verfassungsgerichtsbarkeit und Methodenstreit (1984), 36.

348 Hueck, Staatsgerichtshof (1996), 93–132.

349 Grau, Prüfung der Verfassungsmäßigkeit (1926), 332 ff. Siehe auch Spanner, Prüfung von Gesetzen (1951), 28 ff.

konservativen Interessen der Richter als die Vorgaben des Verfassungsrechts vertrat.[350]

In *Österreich* verlief die Trennung der Richterschaft nach dem Gegensatzpaar »politisch« – »neutral«. Die sog. neutralen Mitglieder – zwei Drittel der Richter und Ersatzmänner, Präsident und Vizepräsident, für die eine Inkompatibilität des Verfassungsrichteramtes mit einem parlamentarischen Mandat statuiert war – wurden durch die sog. politischen Richter ergänzt.[351] Anders als in der Tschechoslowakei bestand eine Inkompatibilität mit der Mitgliedschaft in der Bundes- oder Landesregierung. Der Fall des tschechoslowakischen Verfassungsgerichtspräsidenten Jaroslav Krejčí, der 1938 zum Justizminister ernannt wurde, ohne das Richteramt zu verlieren, wäre in Österreich nicht denkbar gewesen. Die Mitglieder und Ersatzmitglieder des österreichischen Verfassungsgerichtshofs wurden vom Bundesrat und vom Nationalrat auf Lebenszeit gewählt.[352] Ausschlaggebend waren dafür Parteienvereinbarungen im Hauptausschuss des Nationalrats, auf die sich auch der Bundesrat bei seiner Wahl bezog, und welche auch die sog. neutralen Mitglieder festlegten.[353] Die österreichischen Verfassungsrichter waren ebenfalls nicht hauptamtlich tätig.[354] Ihre Wahl auf Lebenszeit sollte dabei eine »gewisse Emanzipierung der Zusammensetzung des Gerichtshofes von der jeweiligen Zusammensetzung von Nationalrat und Bundesrat«[355] bewirken.

Vergleicht man die Lage in Österreich und der Weimarer Republik mit der Tschechoslowakei, stellt man als wesentliche Gemeinsamkeiten das Zugestehen, aber auch Bändigen politischer Einflussnahmen fest.[356] Auch in der

350 Zu einer Abschwächung dieses Bildes aufgrund einer Urteilsanalyse Phillips, Lochner Court (2001), 177 ff.

351 Vgl. § 1 Abs. 2 Organisationsgesetz BGBl. Nr. 364/1921 bzw. seit 1925 Art. 147 Abs. 4 B-VG. Siehe dazu Walter, Kelsen als Verfassungsrichter (2005), 6 ff., 22 ff.; Vitorelli, Zehn Jahre Verfassungsgerichtshof (1929), 450 ff.; Adamovich, Prüfung der Gesetze und Verordnungen (1923), 113 ff. Zur Vorgeschichte Neschwara, Parlament und Organisation des Reichsgerichts (2007).

352 Art. 147 Abs. 3 B-VG. Es handelte sich um den Präsidenten, dessen Stellvertreter, zwölf Mitglieder und sechs Ersatzmitglieder.

353 Wittmayer, Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen (1927), 66; Walter, Kelsen als Verfassungsrichter (2005), 6 ff., 22 ff.

354 Der Präsident, Vizepräsident und Berichterstatter wurden durch Zulagen entschädigt, die übrigen Mitglieder erhielten Sitzungsgelder und Reisekostenzuschüsse; §§ 4, 5 Bundesgesetz über die Organisation und das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes, BGBl. Nr. 364/1921. Vgl. Schambeck, Verfassungsgerichtsbarkeit (2002), 733.

355 Wittmayer, Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen (1927), 65. Diese Regelungen wurden durch die Novelle zum B-VG. vom 07.12.1929 umfassend geändert.

356 Siehe dazu auch Schorm, La cour constitutionnelle (2001), 14. Zum Einfluss

Tschechoslowakei entschied über die Richterauswahl von Seiten der parlamentarischen Kammern letztlich ein inoffizieller Parteischlüssel. Für das Abgeordnetenhaus sah dieser »von der politischen Führung festgelegte« Parteischlüssel für die zweite Funktionsperiode vor, dass die »Republikaner, die tschechoslowakischen Sozialdemokraten und die deutschen aktivistischen Parteien«[357] die Vorschlagsliste für den zu ernennenden Verfassungsrichter, die »Nationalen Sozialisten, die Kleingewerbe- und Volksparteien sowie die deutschen aktivistischen Parteien« die Vorschlagsliste für den entsprechenden Ersatzmann stellen sollten.[358] Auf den Vorschlag für einen Richter und einen Ersatzmann mussten sich also jeweils drei Parteien einigen. Der Parteischlüssel für die Kandidatenvorschläge des Senats sah wohl ähnlich aus.

Als entscheidender Unterschied erscheint der Aspekt der fachlichen Auslese. Die Tatsache, dass in der Tschechoslowakei die Mehrheit der Verfassungsrichter von Gesetzes wegen aus Berufsrichtern der obersten Gerichten bestand, sollte die juristische Qualität der Entscheidungen sichern und die Sitzungen des Verfassungsgerichts davor bewahren, zu einem zweiten Schauplatz parteipolitischer Meinungskämpfe zu werden. Genau diesen Aspekt griff Ludwig Adamovich auf und empfahl ihn den österreichischen Reformern der Verfassungsgerichtsbarkeit zur Nachahmung:

> »Damit wäre eine nicht nur dem bloßen Zufall überlassene Gewähr dafür geboten, dass auch in den bei einem Verfassungsgericht einmal unausweichlichen Rechtssachen politischen Charakters die Meinung der unabhängigen, unpolitischen Richter ausschlaggebend bleibe.«[359]

Trotz der normativen Vorgaben in der Tschechoslowakei bildete die österreichische Verfassungsrichterschaft keineswegs das geringer qualifizierte Gremium und schloss von vornherein auch Professoren des öffentlichen Rechts ein. Die Rede von der »Elite der tschechoslowakischen Juristenschaft«[360] war in der Tschechoslowakei hingegen nicht für jeden der Verfassungsrichter berechtigt.

der politischen Parteien auf das bundesdeutsche Verfassungsgericht vgl. nur Isensee, Verfassungsgerichtsbarkeit (2000), 38 ff.

357 Der Begriff des Aktivismus bezeichnet jene politischen Strömungen, die der tschechoslowakischen Staatlichkeit nicht ihre Existenz absprachen, sondern zu einer nationalitätenübergreifenden politischen Zusammenarbeit in der ČSR bereit waren.

358 Vermerk vom 09.04.1937, in: NA PMR K. 512 H. 1163 ohne Az.; Vermerk der Präsidialkanzlei vom 08.06.1938, in: AKPR Sign. T 1438/21 Az. T 1267/38.

359 Adamovich, Judikatur (1925), 440.

360 K. Baxa, Plenarsitzung vom 14.10.1931, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 75/31 – pres. 1/37, 4.

II. Die beiden Verfassungsgerichtspräsidenten

In der ersten Funktionsperiode (1921–31) wurde das Verfassungsgericht von Karel Baxa, in der zweiten Funktionsperiode (1938–39) von Jaroslav Krejčí geleitet, der bis dahin der Sekretär des Verfassungsgerichts war.

1. *Karel Baxa (1863–1938)*

Karel Baxa[361] war ein bereits in der Habsburgermonarchie aktiver Anwalt und Politiker. Er verteidigte Politiker und Journalisten der liberalen Presse in den österreichischen politischen Schauprozessen von 1893, die auf die Demonstrationen für ein allgemeines Wahlrecht und gegen die Verhängung des Ausnahmezustands über Prag gefolgt waren.[362] Im Strafverfahren der sog. Hilsneriade[363] von 1899 war Baxa einer der zwei »antisemitischen Advokaten der Privatbeteiligten«. Er vertrat in seinen medienwirksamen Brandreden gegen den Angeklagten die These vom Ritualmord.[364] Die Böhmische Staatsrechtliche Partei, der Baxa eine Zeitlang vorstand, verfolgte um die Jahrhundertwende einen parteipolitischen Antisemitismus,[365] der sich mit einem extremen Nationalismus und nationalen Chauvinismus verband.[366] Sie nutzte ihre Presse und Baxas Auftritte in der Hilsneraffäre zum Wählerfang und hatte damit vordergründig Erfolg: Baxa wurde nach dem Todesurteil gegen Hilsner hymnisch von einer Volksmenge gefeiert.[367] In dieser Affäre war Masaryk sein wichtigster politischer Gegner. Dieser stellte sich in mehreren Schriften gegen die antisemitisch motivierten Vorwürfe und trat für eine von Irrationalismen freie Nationalbewegung ein, was zu öffentlichen Anwürfen und der Dispensierung seiner Vorlesungen in Prag für zwei Wochen führte.[368] Nach dem

361 Siehe Tomeš, Biografický slovník (1999).
362 Zum Jahr 1893 siehe: M. Kučera, Pokrokáři (2005), 319 f.
363 Der Hilsnerprozess fiel mit dem Höhepunkt der Dreyfus-Affäre zusammen. Hintergrund war die Ermordung eines Mädchens in Böhmen. Des Ritualmordes bezichtigt wurde der junge jüdische Schustergeselle Leopold Hilsner, der, 1899 zum Tode verurteilt, erst 1918 begnadigt wurde. Siehe Smaus, Justizskandal Hilsner (1999); Nussbaum, Ritualmordprozeß (1906).
364 Nussbaum, ebenda 27. Bei Nussbaum sind die Reden K. Baxas abgedruckt; 31, 56 f.
365 Nussbaum, ebenda 7.
366 M. Kučera, Pokrokáři (2005), 329.
367 Auszug aus der »Bohemia«, abgedruckt in: Nussbaum, Ritualmordprozeß (1906), 27; siehe auch M. Kučera, ebenda, 331.
368 Soubigou, Masaryk (2004), 136 ff.; Hamann, Hitlers Wien (1998), 240 f.; Batscha, Philosophie der Demokratie (1994), 83 ff. m. w. N. Allerdings war auch die spätere Präsidialkanzlei Masaryks nicht frei von Judenfeindlichkeit. Davon zeugen die Reaktionen auf die Eingaben des deutschen Rechtswissen-

Entstehen von Massenparteien auch in Böhmen fanden sich die beiden unter einem gemeinsamen parteipolitischen Dach wieder.[369] Gegenseitige Sympathie wird nicht daraus entstanden sein, auch nicht in ihrer Zeit als Staats- bzw. Verfassungsgerichtspräsident.

Während seines Vorsitzes am Verfassungsgericht (1921–1938) war Baxa gleichzeitig Bürgermeister von Prag und ab 1928 Vertreter in der Böhmischen Landesvertretung. Das Bürgermeisteramt bildete den Schwerpunkt seiner Tätigkeit, er gründete den Großraum Prag und förderte die noch heute allenthalben sichtbare Bauentwicklung der Zwischenkriegszeit. Somit hatte auch Prag seinen Karl Lueger: Die nationalistische, antideutsche und antijüdische Politik Baxas lud die nationalistischen Spannungen in Prag weiter auf.[370] Er verbot deutschsprachige Plakate, verwehrte den Deutschen den Zutritt zum Prager »Gemeindehaus«, jenem Jugendstiljuwel am Ende des Prager Grabens,[371] unterstützte die gewaltsame Beschlagnahme des Deutschen Ständetheaters 1920[372] oder den Boykott deutscher Filme in der Tonfilmaffäre 1930.[373]

schaftlers und späteren Justizministers Mayr-Harting an den Kanzler der Präsidialkanzlei, bei Neuberufungen an die Juristische Fakultät der Prager Deutschen Universität nicht die jüdischen, sondern die christlichen Bewerber zu berücksichtigen. Bei den tschechischen Ministerialbeamten stiess er hiermit zunächst auf Verständnis; vgl. AKPR Sign. T 12/25 Az. T 946/21 zu seiner Eingabe vom 19.07.1921. Auf eine ähnliche Eingabe reagierte die Kanzlei dann allerdings verhalten, da »drei loyal denkende Juden besser sind als ein unerträglicher Nationaler«; Vermerk vom 03.07.1923, in: AKPR Sign. T 12/25 Az. 1051/23. Vgl. auch Mayr-Hartings Eingabe gegen die Berufung von Egon Weiss, der wie er »vertraulich« mitteilte, ein »getaufter Jude« sei; Vermerk vom 12.02.1923, in: AKPR Sign. T 1981/21.

369 1911 schlossen sich die Böhmische Staatsrechtliche Fortschrittspartei, die Realistische böhmische Fortschrittspartei und die Fortschrittliche Volkspartei Mährens zu einem gemeinsamen politischen Vorgehen zusammen; M. Kučera, Pokrokáři (2005), 334.

370 Zum Hintergrund beider Ereignisse Becher, Kulturpolitische Konfliktherde (1994); Jaworski, Vorposten oder Minderheit (1977), 152 ff.

371 Wegen dieser Schikanen intervenierte Präsident Masaryk bei K. Baxa; Vermerk vom 14.03.1922, in: AKPR Sign. T 12/25 Az. T 467/22.

372 Nach nationalistischen Ausschreitungen von deutscher Seite in Eger besetzten und beschlagnahmten tschechische Demonstranten im November 1920 das Prager Deutsche Ständetheater, das in einem schon längere Zeit währenden politischen Streit zu einem Symbol deutscher Identität in Prag geworden war. Vgl. Dokument Nr. 189 bei Harna/Šebek, Státní politika (2002), 276 f.

373 1930 kam es in Prag zu tschechischen Demonstrationen gegen die Vorführung deutscher Filme an den Lichtspieltheatern der Prager Innenstadt, mehrere Vorstellungen wurden so unter der Beschwörung des »slawischen Prags« verhindert, es kam zu Ausschreitungen gegen deutsche, jüdische, aber auch tschechische Geschäfte.

Konnte dieser Nationalpolitiker Baxa gleichzeitig konstitutioneller Verfassungsrechtler sein? Es bleiben Zweifel. So intervenierte Baxa etwa bei der Präsidialkanzlei, um eine Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts zu verhindern, die deutschen Wirtshaus- und Hotelbesitzern eine Beschriftung ihrer Betriebe in deutscher Sprache gestatten sollte.[374] Ein solches Vorgehen widerspricht jedem rechtsstaatlichen Verständnis von einer unabhängigen Gerichtsbarkeit. In den Protokollen des Verfassungsgerichts kommen seine antideutschen oder antisemitischen Meinungen hingegen nicht zum Ausdruck, in den Sitzungen des Verfassungsgerichts beschränkte er sich auf den Vorsitz und hielt sich mit persönlichen Stellungnahmen zurück. In seiner Eröffnungsrede[375] vor dem tschechoslowakischen Verfassungsgericht formulierte er dem Anlass entsprechend mit reichlich festlichen Worten das Desiderat einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit.

2. *Jaroslav Krejčí (1892–1956)*

Durch seine wissenschaftlichen Schriften als Konstitutionalist ausgewiesen, war Jaroslav Krejčí für das Amt des Verfassungsgerichtspräsidenten geradezu prädestiniert.[376] Er gehörte zu jenen Verfassungsrechtlern, die die Verfassung von Anfang an als verbindliche Grundlage und Leitgedanken der Gesetzgebung ernstnahmen. Seine Schriften kreisten in wechselnden rechtsvergleichenden Fragestellungen um Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit. Sie bearbeiteten aktuelle Verfassungsprobleme wie die Grenzen des Verordnungsrechts,[377] die Grundrechte[378] und eben das richterliche Prüfungsrecht.[379] Sie waren sowohl an die französische als auch die deutsch-österreichische Verfassungslehre anschlussfähig. Am Verfassungsgericht war Krejčí der einzige, der zu diesem Thema publizierte, und es ist bezeichnend, dass er bei einer Vorlesung an der Prager deutschen Rechtsfakultät von Ludwig Adamovich über die Verfassungskontrolle von Gesetzen von den Mitgliedern des Verfassungsgerichts offensichtlich als einziger anwesend war.[380] Ob man ihn der

374 Vermerk der Präsidialkanzlei vom 17.03.1925, in: AKPR Sign. T 1864/21 Az. 433/25.
375 Manuskript K. Baxas »Dnešním dnem …«, in: NA ÚS K. 6 H. 2.
376 Vgl. die biografischen Artikel in: Politická elita (1998), 139 f.; Kvaček/Tomášek, Obžalována je vláda (1999), 19 ff.
377 Krejčí, Moc nařizovací (1923).
378 Krejčí, Základní práva (1929).
379 Krejčí, Promulgace zákonů (1926); ders., Principy soudcovského zkoumání (1932).
380 Plenarsitzung vom 14.12.1927, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 37/27 – pres. 1/28.

Brünner rechtstheoretischen Schule zuzurechnen hat,[381] darüber lässt sich streiten: Zwar stand er methodisch der Reinen Rechtslehre Kelsens und der normativen Schule Weyrs nahe, seine verfassungsrechtlichen Positionen unterschieden sich von denen Weyrs jedoch zum Teil erheblich. Als Habilitant Weyrs[382] wurde Jaroslav Krejčí im Jahr 1936 Dozent und zwei Jahre später außerordentlicher Professor des öffentlichen Rechts an der Masaryk-Universität Brünn.

Krejčí war in der mährischen Landesverwaltung tätig, bevor er 1920 in das Präsidium des Ministerrats wechselte. Auf Wunsch Baxas kam er fast zeitgleich an das Verfassungsgericht und wurde dessen »Sekretär«.[383] Die sich in ihrem öffentlichen Gewicht geradezu umkehrende Wertschätzung beider Institutionen verdeutlicht ein kleines Detail: Trat er auf dem Titelblatt seiner Bücher zunächst als »Sekretär am Verfassungsgericht« auf, verwandte er später nur noch den Titel »Obersektionsrat beim Ministerrat«.

Krejčí trat den Vorsitz am Verfassungsgericht Anfang 1938 nach dem Tode Baxas an, ohne vorher selbst Verfassungsrichter gewesen zu sein. Auch er wurde während der kurzen zweiten Funktionsperiode 1938/39 von der Politik in andere Gefilde gezogen. Wie sein Amtsvorgänger verband er seine Karriere zunehmend mit der Politik. Seit 1928 war er für die tschechischen nationalen Sozialisten in der böhmischen Landesvertretung. Noch unter der Regierung der Zweiten Republik[384] begann seine Karriere als Justizminister, die sich unter der deutschen Protektoratsregierung fortsetzte. Zwar verlor er aufgrund seines Ministerpostens nicht schon von Verfassungs wegen seine Stellung als Verfassungsrichter, sondern gab freiwillig den Vorsitz der Sitzungen auf. Er bat jedoch darum, an den Sitzungen des Verfassungsgerichts weiterhin als Zuhörer teilnehmen zu dürfen. Seit 1942 war er Regierungsvorsitzender, um bis 1945 zeitweise sogar die Funktionen des Staatspräsidenten auszuüben.[385] Im »Protektorat« arbeitete er mit den deutschen Okkupanten zusammen. Selbst nicht im Widerstand aktiv, unterstützte er die Untergrundarbeit seines Sohnes.[386] 1943 setzte er sich gemeinsam mit Emil Hácha erfolgreich für die

381 Kubeš, Brünner Schule (1980), 16.

382 Krejčís grundlegendes rechtstheoretisches Werk waren die *Právní jevy v čase* (1937).

383 Protokoll der Sitzung des Ministerrats vom 17.11.1921, in: NA PMR K. 512 Az. 5614/1163/21.

384 Als »Zweite Republik« wird jene Periode zwischen 01.10.1938 und 15.03. 1939, d. h. zwischen Münchner Abkommen und Errichtung der deutschen Protektoratsherrschaft, bezeichnet, in der sich die ČSR bereits zu einem autoritären Regime zu wandeln begann.

385 Vgl. Kvaček/Tomášek, Obžalována je vláda (1999); Maršálek, Protektorát (2002), 58 f., 131, 195.

386 Krejčí jun., Mezi demokracií a diktaturou (1998), 26 f.

Entlassung Weyrs aus der Gestapohaft ein.[387] Dennoch vollzog er in den 1920er und 1930er Jahren eine Wandlung vom Konstitutionalisten zum Kollaboranten.[388] Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde er vom Nationalgericht zu 25 Jahren Haft verurteilt.[389]

III. Die institutionelle Unabhängigkeit

Die persönliche Unabhängigkeit der Verfassungsrichter und die institutionelle Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts waren in der Tschechoslowakei durch mehrere Verfassungsgarantien gesichert.

Wie in der Weimarer Republik und Österreich waren Verwaltung und Justiz auch in der Tschechoslowakei voneinander getrennt.[390] Den tschechoslowakischen Richtern war volle Unabhängigkeit, Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit gewährt, sie waren nur an das Gesetz gebunden; Weisungen und Aufträge von Regierungsorganen durften ihnen in Bezug auf die Rechtsprechung nicht erteilt werden.[391] Dieser rechtsstaatliche Grundsatz richterlicher Unabhängigkeit galt sinngemäß auch für die Verfassungsrichter.[392] Die Trennung von Justiz und Verwaltung bezog sich dabei vor allem auf die Behördenorganisation: Dasselbe Amt durfte nicht zugleich als Gericht und als Verwaltungsbehörde fungieren. Für den Bereich der Justizverwaltung galt diese Gewaltentrennung nur bedingt.[393] In Bezug auf sachliche und personelle Angelegenheiten unterstanden die *einfachen* tschechoslowakischen Gerichte dem Justizministerium.[394] Offenbar kam es aber auch immer wieder vor, dass von Seiten des Ministeriums politischer Druck auf die obersten Richter ausgeübt wurde.[395]

Das tschechoslowakische Verfassungsgericht hatte hingegen von Anfang an eine starke institutionelle Stellung. Es war in der Verfassungssystematik nicht

387 Weyr wurde wegen Landesverrats angeklagt und einen Monat lang im Gefängnis Pankrác interniert; Večera, Weyr (2001), 66.
388 Dazu eingehend in Teil 2.
389 Kaplan, Politische Prozesse (1986), 17.
390 Zur Herausbildung dieses Grundsatzes vgl. Ogorek, Richterkönig oder Subsumtionsautomat (1986), 344 ff.
391 §§ 94 ff. VerfUrk.
392 Fröhlich, Bundesverfassung (1930), 125; Weyr/Neubauer, Ústavní listina (1931), 59.
393 Mayr-Harting, Justiční správa (1932). Für Österreich vgl. Ermacora, 100 Jahre Justizverwaltung (1976), 335 ff.
394 Kritisch Hora, Soudnictví (1927); ders., Odpověď (1928).
395 Vgl. die Zeitungsausschnitte und Materialien in: AKPR Sign. T 1438/21 Az. T 351/37 und die Artikel in der Richterzeitung Soudcovské Listy 1937 unter der Rubrik »Stavovské články« [Standesartikel].

der einfachen Gerichtsbarkeit zugeordnet, sondern hatte den Status einer »Verfassungskörperschaft«, wie es der Verfassungsrichter Vážný einmal formulierte.[396] Beim deutschen Bundesverfassungsgericht[397] sollte der verfassungsrechtlich nicht in gleicher Weise geklärte Status später »eine der interessantesten Auseinandersetzungen zwischen den Institutionen der Bundesrepublik«[398] auslösen. Hinsichtlich der tschechoslowakischen – aber auch der österreichischen – Verfassungsgerichtsbarkeit war eine vergleichbare Auseinandersetzung unnötig.

Der schon verfassungssystematisch stärkeren Position entsprach auch eine *Geschäftsordnungsautonomie*. Die vom tschechoslowakischen Verfassungsgericht erlassene Geschäftsordnung musste nach dem Verfassungsgerichtsgesetz lediglich vom Staatspräsidenten gebilligt werden.[399] In der Praxis kam es schon im Vorfeld zu einer Zusammenarbeit: Das tschechoslowakische Verfassungsgericht ernannte aus seiner Mitte eine dreiköpfige Kommission, die ihren Entwurf einem Referenten der Präsidialkanzlei vorlegte und sich mit diesem abstimmte.[400] Dieser äußerte vor allem Einwände stilistischer Art.[401] Nur in einem Fall beschränkte er die Entscheidungsfähigkeit des Verfassungsgerichts: So hielt ein Vermerk des Referenten in der Präsidialkanzlei fest, dass die Versammlung aller Verfassungsrichter und Ersatzmänner nicht befugt sei, verbindliche Regeln über die eigenen Entscheidungskompetenzen zu treffen. Im Übrigen schlug er den Verfassungsrichtern etwa das bereits erwähnte Verfahren für Normenkontrollanträge von Nichtberechtigten vor.[402] Den Vorschlägen wurde von Seiten des Verfassungsgerichts entsprochen.

396 Plenarsitzung vom 10.03.1922, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 24/22 – pres. 1/9, 20. Vgl. dazu Schorm, La cour constitutionnelle (2001), 21.

397 Während der Herrenchiemseer Entwurf noch einen eigenen Abschnitt über »Das Bundesverfassungsgericht« vorsah, ordnete der Rechtspflegeausschuss das bundesdeutsche Verfassungsgericht dem Abschnitt »Gerichtsbarkeit und Rechtspflege« zu; Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit (1968), 57.

398 Laufer, ebenda 256. Der sog. Statusstreit ist dokumentiert bei Leibholz, Status (1957). Siehe auch Isensee, Verfassungsgerichtsbarkeit (2000), 25 ff.; Smend, Bundesverfassungsgericht (1976), 330 ff.; vergleichend Marcic, Natur des Verfassungsgerichts (1976).

399 § 8 VerfGG. Die Geschäftsordnung seines österreichischen Pendants war hingegen von der Regierung kundzumachen, § 13 Abs. 1 Organisationsgesetz Nr. 364/1921 Slg.

400 Die Kommission wurde von den Verfassungsrichtern Bobek, Vážný und Vlasák gebildet; Plenarsitzung vom 10.03.1922, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 24/22 – pres. 1/9, 19. Der Name des externen Referenten taucht nicht auf.

401 AKPR Sign. T 1848/21 Az. L 1050/22; Plenarsitzung vom 19.05.1922, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 52/22 – pres. 1/13, 2.

402 Siehe oben A II 1.

Die *Finanzhoheit* der verfassungsgerichtlichen Verwaltung ist ebenfalls ein wichtiger Aspekt der institutionellen Unabhängigkeit. Sie wurde vor allem für den amerikanischen Supreme Court seit jeher unbeschränkt gewährleistet: Dessen Haushaltsvorschläge sind ohne Änderung und Begutachtung vom Präsidenten in das Budget aufzunehmen.[403] Das deutsche Bundesverfassungsgericht hatte ganz im Gegenteil dazu bis Ende 1953 seinen Finanzplan beim übergeordneten Bundesjustizministerium einzureichen, ehe sein Haushalt ebenfalls verselbständigt wurde.[404] Das tschechoslowakische Verfassungsgericht nahm zwischen diesen beiden Extrempolen eine Mittelstellung ein. Zwar hatte das Verfassungsgericht in den tschechoslowakischen Finanzgesetzen keinen selbständigen Haushaltsposten: Es war zwar an exponierter Stelle, aber dennoch nur als Teil des Ministerrats aufgeführt.[405] Die Höhe des Haushalts musste demzufolge nicht nur mit dem Finanzministerium, sondern auch mit der Regierung abgestimmt werden.[406] Soweit aus den Akten erkennbar, hat die Regierung die finanziellen Forderungen des Verfassungsgerichts aber unterstützt. Zu vergleichbaren Spannungen wegen Haushaltsfragen wie in der frühen Bundesrepublik zwischen Bundesverfassungsgericht und Justizministerium kam es nicht.[407]

Auf Betreiben Baxas, der in dieser Sache eine längere Korrespondenz gegen das Finanzministerium führte und dabei auch mit der »selbständigen und von anderen Organen unabhängigen Stellung des Verfassungsgerichts« argumentierte, ordnete die Regierung schließlich an, dass der Verfassungsgerichtspräsident über den zur Verfügung gestellten Etat selbständig entscheiden könne.[408] Dieses Anweisungsrecht glich die fehlende Selbständigkeit nach dem Haushaltsrecht bis zu einem gewissen Grade aus. Eine strukturelle Abhängigkeit des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts von der Regierung beim Umfang des Haushalts drückte sich darin aus, dass die Vergütung der Richter und Ersatzmänner durch Regierungsverordnung festgelegt wurde.[409] Hierauf hatte das Verfassungsgericht jedoch einen gewissen Einfluss,

403 Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit (1968), 260.
404 Laufer, ebenda, 260, 313.
405 Zum ersten Mal wurde es haushaltsrechtlich in das Finanzgesetz Nr. 372/1922 Slg. für das Budget 1923 mit einem vergleichsweise kleinen Etat von ca. 300000 Kč eingestellt.
406 Hiervon zeugte etwa die Verhandlung des Ministerrats vom 18.11.1921, in: NA PMR K. 1673 Az. 32880/21.
407 Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit (1968), 259.
408 NA ÚS K. 3 H. SPR Az. Úst. 49/22 – spr. 5/2.
409 Die Regierungsverordnung Nr. 159/1923 Slg. legte neben Sitzungsgeldern auch recht ansehnliche Jahrespauschalen fest. Die zweite Regierungsverordnung Nr. 138/1934 Slg. hob unter gewandelten politischen Vorzeichen die Jahres-

wie die Verhandlungen von Baxa mit dem Präsidium des Ministerrats und dem Innenministerium zeigten.[410]

Im Vergleich mit den tschechoslowakischen obersten Gerichten war das Verfassungsgericht haushaltsrechtlich keineswegs am besten gestellt: Eine viel klarere finanzielle Trennung von Justizverwaltung und Ministerialverwaltung war für das Oberste Verwaltungsgericht gewährleistet, das über einen eigenen Haushalt verfügte. Das Oberste Gericht hingegen ressortierte beim Justizministerium, seine finanzielle Unabhängigkeit war 1934 Gegenstand eines Streits mit dem Finanzministerium.[411] Näher am amerikanischen Modell einer absoluten Finanzhoheit der obersten Gerichtsbarkeit war das österreichische Verfassungsrecht: Hier waren beide Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, das Verfassungsgericht und das Verwaltungsgericht, haushaltsrechtlich selbständig.[412] So konnte der österreichische Verfassungsgerichtshof selbständig aus seiner Mitte ständige Referenten ernennen, die neben den Sitzungsgeldern zusätzlich eine Aufwandsentschädigung erhielten.[413]

Andere »Statusfragen« waren in der Tschechoslowakei nicht ausdrücklich geregelt. Bei den Verhandlungen mit der Regierung beförderte Baxa jedoch die institutionelle Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts. Seinem Verhandlungsgeschick ist es zu danken, dass für das Verfassungsgericht die erforderlichen Arbeitsbedingungen geschaffen wurden. Nach Ansicht des Finanzministeriums hätten dem Verfassungsgericht weder eigene Räumlichkeiten, Verwaltungspersonal noch Sachmittel für Fachliteratur zugestanden. Das Verfassungsgericht sollte sich danach auf die Mittel des Ministerrats beschränken, weil »mit Blick auf die Kompetenz des Verfassungsgerichts und dem daraus folgenden zufälligen Charakter seiner Agenda« zu erwarten sei, dass weder eigene Räume noch Personal erforderlich wären.[414] Baxa erachtete hingegen zumindest die Bezahlung einer Schreibkraft und eines wissenschaftlichen

pauschalen ersatzlos auf. Ein Anspruch auf Sitzungs- und Reisegeld bestand wie nach der alten Regelung fort.

410 NA MV Sign. 1100 1/80 Az. 18073. Das Verfassungsgericht erhielt 1922 und seit 1936 regelmäßig Leistungszuschläge für Mitarbeiter des Präsidiums des Ministerrats aus dem Budget des Ministerrates und zwar selbst 1940 noch, als es praktisch seine Tätigkeit nicht mehr ausübte, vgl. NA PMR K. 512 H. 1163/4.

411 Vgl. die Akten, in: NA PMR K. 1673 i.č. 2206 Sign. 234.

412 Siehe nur die entsprechenden Finanzgesetze im österreichischen Bundesgesetzblatt. Bemerkenswert ist außerdem, dass in Österreich der Etat zwischen 1925 und 1933 auf das Doppelte stieg, während er in der ČSR ungefähr gleich blieb.

413 § 7 Geschäftsordnung Nr. 653/1921 Slg., § 4 Abs. 1 Organisationsgesetz Nr. 364/1921 Slg.

414 Brief des Ministerrats an das Verfassungsgericht vom 23.05.1922, in: NA ÚS K. 3 H. SPR Az. 49/22 – spr. 5/2.

Mitarbeiters für notwendig. Seinen Forderungen wurde von der Regierung im Grundsatz entsprochen. Das Verfassungsgericht stellte eine Schreibkraft ein. Als wissenschaftlicher Mitarbeiter wurde dem Verfassungsgericht ein Beamter vom Ministerrat zugeteilt, der dort angestellt blieb. Für die erste Funktionsperiode handelte es sich hierbei um den schon erwähnten Jaroslav Krejčí, der später selbst Verfassungsgerichtspräsident werden sollte.

Unabhängig von der Regierung handelte Baxa mit dem Ministerium für Rechtsvereinheitlichung[415] die Überlassung zweier Räumlichkeiten aus, die er vertäfeln und repräsentativ ausstatten ließ.[416] Das Verfassungsgericht nutzte hauptsächlich die Bibliothek dieses Ministeriums, besaß aber auch einen eigenen Etat für die Anschaffung von Spezialliteratur, den ebenfalls Baxa durchgesetzt hatte.[417] Die Rechnungen der Buchhändler[418] zeichnen ein zwar unvollständiges Bild, lassen aber gewisse Grundlinien erkennen. Man verfügte bei Gericht nicht nur über wichtige Monographien und Zeitschriften der deutschen Juristen in der Tschechoslowakei,[419] sondern desgleichen auch von österreichischer[420] und deutscher[421] Seite. Einen größeren Raum nahm auch das zeitgenössische französische Schrifttum ein.[422] Der »Supreme Court Reporter« und die österreichische »Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes« sind ein Zeugnis dafür, dass

415 Das Ministerium für Rechtsvereinheitlichung sollte die disparaten Rechtsmassen des ehemals österreichischen und des ehemals ungarischen Landesteils zusammenführen.

416 Das Rechtsvereinheitlichungsministerium befand sich in der Nähe des Altstädter Rings in der Dušní 17. Viel Sorgfalt wurde auf die Anfertigung des Mobiliars gelegt, in den Akten des Verfassungsgerichts im Národní Archiv finden sich noch die farbigen Entwurfsskizzen.

417 Der für Bücher veranschlagte Etat von 20000 Kč hätte zur Einrichtung einer eigenen Bibliothek nicht ausgereicht; nachdem das Finanzministerium die Mitnutzung der Bibliothek des Obersten Verwaltungsgerichts in Prag angeregt hatte, einigte man sich auf die Mitnutzung der Bibliothek des Rechtsvereinheitlichungsministeriums. Siehe die Korrespondenz zwischen der Regierung und dem Verfassungsgericht vom 23./26.05.1922, in: NA ÚS K. 3 H. SPR Az. Úst. 49/22 – spr. 5/2.

418 Abgelegt unter NA ÚS K. 4.

419 So etwa die Brünner »Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakei« und die »Prager Juristische Zeitschrift« oder das Lehrbuch zum tschechoslowakischen Staatsrecht von Ludwig Adamovich.

420 Regelmäßig wurde die »Zeitschrift für öffentliches Recht« bestellt.

421 Hier tauchen die »Deutsche Juristenzeitung«, das »Archiv für öffentliches Recht« sowie der Verfassungskommentar von Anschütz, die Grundrechtsschrift von Hans Carl Nipperdey bzw. Max Rümelin auf.

422 Neben der »Revue de droit public et de science politique« werden Verfassungs- und Verwaltungsrechtsbücher etwa von Barthélemy / Duez, Duguit, Hauriou verzeichnet.

man sich bei Gericht über die Verfassungsjudikatur des Nachbarlandes und der Vereinigten Staaten informieren konnte. Insgesamt ist die deutlich stärker wissenschaftlich als praktisch orientierte Auswahl der Bücher und Zeitschriften auffällig.[423] Die Bedeutung dieser Ausstattungsfragen darf nicht unterschätzt werden, die Klagen über eine mangelhafte Ausstattung des frühen Bundesverfassungsgerichts betrafen die gleichen Bereiche: Schreibkräfte, wissenschaftliche Hilfsarbeiter, Räumlichkeiten und Bibliotheksverhältnisse.[424]

Von untergeordneter, wenn auch repräsentativer Bedeutung war die Frage, welche protokollarische Stellung dem Verfassungsgericht auf Staatsempfängen gebührte. Kurz nach der ersten konstituierenden Sitzung des Verfassungsgerichts hatte sich dessen Präsident Baxa bei der Regierung darüber beschwert, zu offiziellen Anlässen nicht eingeladen zu werden.[425] Es wurde ihm bedeutet, dass etwa zum Neujahrsempfang nur Repräsentanten »staatlicher Behörden« eingeladen wären. Der Vizepräsident des Verfassungsgerichts Vážný meinte daraufhin, angesichts der höchsten Stellung des Verfassungsgerichts solle man sich bei den entsprechenden Stellen noch einmal für Einladungen zu allen offiziellen Anlässen einsetzen. Es ist aber wahrscheinlich, dass die Verfassungsrichter auch weiterhin nicht eingeladen wurden.[426] Mit der schwindenden politischen Bedeutung des Verfassungsgerichts verschlechterte sich seine Stellung weiter: Im Jahr 1928 regten die rechtlichen Berater des Präsidenten Masaryk an, dass der Präsident die alljährlich eingehenden Tätigkeitsberichte des Verfassungsgerichts nicht mehr persönlich entgegennehmen solle.[427] In eigenen Dingen hielt man dennoch auf Form: Die Verfassungsrichter vereinbarten, bei öffentlichen Verhandlungen des Gerichts im Frack zu erscheinen.[428]

423 Sowohl die Zeitschrift als auch das Archiv für öffentliches Recht hatten ihren Schwerpunkt in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung. Gleiches gilt für die tschechische Zeitschrift »Časopis pro právní a státní vědu«, eine Brünner, später der normativen Schule verpflichtete Gründung; Krupar, Tschechische juristische Zeitschriften (2006), 319 f.

424 Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit (1968), 259 f.

425 Plenarsitzung vom 10.03.1922, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 24/22 – pres. 1/9, 20.

426 Entsprechende Dokumente – im Unterschied zu Einladungen zum Juristentag etc. – fehlen.

427 Vermerk vom 10.04.1928, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. D 1132/28.

428 Plenarsitzung vom 10.03.1922, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 24/22 – pres. 1/9, 21.

IV. Der Ausschluss des Politischen: Die mangelhafte Repräsentation der Nationalitäten

Ein wichtiges Merkmal der Richterbestellung an Verfassungsgerichten von Bundesstaaten ist der Aspekt der föderativen Repräsentation.[429] Für einen Vielvölkerstaat, der sich wie die Tschechoslowakei als Zentralstaat konstituiert hatte, war hingegen nicht die föderative Repräsentation entscheidend, sondern die Repräsentation der einzelnen Nationalitäten am Verfassungsgericht.

Ein gesetzliches Quorum für nationale Minderheiten im öffentlichen Dienst bestand nicht.[430] Aufgrund des Bestellungsmodus zum Verfassungsgericht kamen ein Richter und sein Ersatzmann aus der Karpathenukraine.[431] Als Slowaken waren offenbar nur der Ersatzmann Nikolaj Mašik und ab 1938 als dessen Vizepräsident Adolf Záturecký am Verfassungsgericht. Unmittelbar aufgrund der Vorschlagslisten wurde kein Deutscher zum Verfassungsrichter ernannt, auch nicht, als die deutschen aktivistischen Parteien an der Regierung beteiligt waren.[432] Die Ende der 1930er Jahre an der Prager Fakultät kursierenden Gerüchte, dass der der Sudetendeutschen Partei nahestehende Professor Fritz Sander in der zweiten Funktionsperiode zum Verfassungsrichter ernannt werden sollte, entbehrten wohl jeder praktischen Grundlage.[433] Am Verfassungsgericht war die deutsche Minderheit auf der Ebene der Ersatzmänner in der ersten Funktionsperiode durch Löwy und Latka,[434] in der zweiten Funktionsperiode durch Orglmeister und Nussbaum repräsentiert.[435] Sowohl in der ersten als auch in der zweiten Funktionsperiode rückte

429 Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit (1968), 207.

430 Vgl. Sobota, Národnostní autonomie? (1938), 14 f.

431 Während der ersten Funktionsperiode war karpathorussischer Verfassungsrichter der Vizepräsident der Gerichtstafel in Košice Konstantín Petrovič Mačík. Während der zweiten Funktionsperiode der Präsident des Kreisgerichts von Užhorod Ilja Hadžega.

432 Parteischlüssel mit Angaben zu den Richtern, in: NA NSS K. 69 H. 14/1921; AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 995/37, L 511/37, in: NA PMR K. 512.

433 Gespräch mit Helmut Slapnicka vom 02.08.2005. Sander bemühte sich in Gesprächen mit der Regierung um eine Reform der tschsl. Verfassungsgerichtsbarkeit zugunsten eines verstärkten Schutzes der Nationalitäten, dazu Teil 3.

434 Latka war zunächst Ersatzmann. Mit dem Verfassungsrichter Vážný verband ihn eine nationalitätenpolitisch gefärbte Konkurrenz: Vážný wurde gegenüber Latka bei der Dienstbeförderung 1926/1927 am Obersten Gericht vorgezogen, obwohl Latka über mehr Dienstjahre verfügte. Dieser Streit um die Besetzung der Richterstellen zog weite Kreise bis zur Präsidialkanzlei, in: AKPR Sign. T 1438/21.

435 Für die zweite Funktionsperiode wurde der Beamte Orglmeister anstelle des ursprünglich vorgesehenen Kalous Ersatzmann am Verfassungsgericht, damit

jeweils ein deutscher Ersatzmann in die Funktion des Verfassungsrichters auf: 1924 nahm Latka den Platz des ausscheidenden Antonín Bílý ein,[436] 1939 löste der Richter des Obersten Gerichts Theodor Nussbaum seinen Amtskollegen Rudolf Procházka ab.[437] Die Mitglieder am Verfassungsgericht waren in ihrer Mehrzahl somit Tschechen.

Der deutschsprachige Ersatzmann der ersten Funktionsperiode, der mährische Anwalt Emanuel Löwy, vertrat häufiger den Richter und Verwaltungsbeamten Bobek und nahm rege an den Diskussionen teil. Bei den Verhandlungen um die Sprache am Verfassungsgericht scheiterte er mit seinem Versuch, nach dem Vorbild der Geschäftsordnung der Nationalversammlung neben der ordentlichen Sprache »Tschechoslowakisch« für die Mitglieder anderer Nationalitäten auch deren Sprache zuzulassen. Das Verfassungsgericht solle der Gerechtigkeit Vorrang geben, der neue tschechoslowakische Staat müsse anders auftreten als der alte Staat. Seine Vorstöße wurden mit Hinweis auf das Sprachengesetz einhellig – auch von den Mitgliedern aus der Karpathenukraine – abgelehnt.[438] Den Stellenwert der Sprachenfrage illustriert eine mokante Bemerkung von Rudolf Schranil in seinem Bericht zum fünften deutschen Juristentag 1931:

> »Die Vertreter der tschsl. offiziellen Stellen sprachen, wie stets üblich, tschechisch und deutsch, sowohl wenn sie Tschechen als auch wenn sie Deutsche waren, lediglich der Vertreter des Verfassungsgerichts kennt offenbar nur den § 1 des Verfassungssprachgesetzes und sah sich bemüßigt, bloß die tschechische Sprache zu gebrauchen.«[439]

Diese Vernachlässigung der Nationalitätenstruktur bei der Richterbestellung und bei der Tätigkeit des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts über fast den gesamten Zeitraum seiner Tätigkeit hatte einen partiellen Ausschluss des Politischen zur Konsequenz. Während am österreichischen Verfassungsgerichtshof alle großen Parteien repräsentiert waren, galt dies in der Tschecho-

»auch die Deutschen vertreten wären«; Vermerk vom 22.05.1937, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 995/37, L 511/37.

436 Tätigkeitsbericht des Verfassungsgerichts für das Jahr 1924, in: NA ÚS K. 2 H. 13 Az. 5/25–13/5.

437 Tätigkeitsbericht des Verfassungsgerichts für das Jahr 1939, in: NA ÚS K. 2 H. 13 Az. 5/40–13/19.

438 Plenarsitzung vom 27.01.1922, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 7/22 – pres. 1/5; Plenarsitzung vom 24.02.1922, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 19/22 – pres. 1/8, 4.

439 Schranil, Juristentag (1931), 497. Wer der inkriminierte Vertreter des Gerichts war, muss offen bleiben: Nach den Unterlagen des Verfassungsgerichts nahmen sowohl der Verfassungs- und Verwaltungsrichter Václav Vlasák als auch der damalige Sekretär des Verfassungsgericht Krejčí teil, in: NA ÚS K. 2 H. PRES 6 Az. Úst. 19/31 – pres. 8/25.

slowakei nur für die tschechischen Parteien. Die deutsche und die slowakische Bevölkerungsgruppe waren unterrepräsentiert. Für die Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit im politischen System ist die angemessene Repräsentation verschiedener gesellschaftlicher Teilgruppen jedoch von entscheidender Bedeutung. So ermöglichte die Repräsentation der Parteien in Österreich nach der Ansicht Wittmayers erst die politische Tragfähigkeit der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes und seine »ungeheure Belastungsfähigkeit«.[440] Wittmayers positive Beurteilung kann zwar angesichts der politisch heiß umkämpften Urteile des Verfassungsgerichtshofes gerade zu den Dispensehen so nicht aufrechterhalten werden und wurde von vielen Zeitgenossen nicht geteilt.[441] In weniger spektakulären Fällen mag die politische Zusammensetzung des Verfassungsgerichts dagegen durchaus zu Kompromissen geführt haben. In der Tschechoslowakei blieb das Verfassungsgericht demgegenüber wegen seiner national letztlich einseitig ausgerichteten Struktur in den Antagonismus der Nationalitäten eingebunden, ohne hierauf integrierend und vermittelnd einwirken zu können.

V. Der Einbruch des Politischen: Die Ausschaltung des Verfassungsgerichts (1931–1938)

War die Tätigkeit des Verfassungsgerichts abgesehen von einem fulminanten Beginn zu keinem Zeitpunkt besonders »beredt«, vertiefte sich dieses Schweigen noch einmal nach Ablauf der ersten Funktionsperiode seiner Richter 1931. Das Verfassungsgericht war gänzlich aus dem öffentlichen Leben verschwunden. Nicht weniger als sieben Jahre, von November 1931 bis zum Mai 1938, sollte es dauern, bis die Richter für die zweite Funktionsperiode bestellt waren. War diese Nichtbesetzung des Verfassungsgerichts nur die Konsequenz daraus, dass es seine in der Verfassung niedergelegte Rolle als Wächter über die Verfassungsmäßigkeit in der Verfassungswirklichkeit ohnehin nicht ausfüllte?[442] Oder lag dem Ganzen ein politisches Kalkül zugrunde, um für die nun anbrechende Zeit der Ermächtigungsgesetze und Notverordnungen einen potentiellen Gegenspieler auszuschalten?[443]

Eine Verbindungslinie zwischen der nicht funktionierenden Verfassungsgerichtsbarkeit und der tschechoslowakischen Ermächtigungsgesetzgebung

440 Wittmayer, Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen (1927), 66.
441 Harmat, Ehe auf Widerruf? (1999), 403 ff.
442 So Holländer, Verfassungsgerichtsbarkeit (2001), 17.
443 Zum Schicksal des österreichischen Verfassungsgerichts im Jahr 1933 vgl. Wendenburg, Verfassungsgerichtsbarkeit und Methodenstreit (1984), 33; Spanner, Prüfung von Gesetzen (1951), 8 ff.

wurde bereits von den Zeitgenossen gezogen, so etwa im Rückblick des Jahres 1937 von dem Parlamentsabgeordneten František Schwarz. Schwarz war Politiker der Nationalen Liga und führte deren nationalistischen Flügel an. Die Nationale Liga verfolgte ein Programm zur Stärkung des Parlamentarismus im Sinne einer ständischen Vertretung gegen »eine Regierung der Autoritäten«.[444] Gleichzeitig forderte sie einen starken Staat mit einer die tschechische Nationalität bevorzugenden Wirtschaftspolitik. Im Sinne seines Parteiprogramms kritisierte Schwarz den autoritären Führungsstil der Regierung, er warf ihr eine mutwillige Verschiebung der Gemeindewahlen und die Unterdrückung der öffentlichen Meinung vor. In diesem Zusammenhang stand auch die folgende Passage aus seiner Rede vor dem Abgeordnetenhaus vom 2. Dezember 1937:

> »Wir wissen, dass die Gültigkeit des Ermächtigungsgesetzes bereits ausgelaufen ist, wir wissen auch, dass sich die beiden obersten Gerichte in dieser Frage […] an das Verfassungsgericht gewandt haben. Und was sehen wir? Die Regierung sabotiert systematisch die Möglichkeit, dass das Verfassungsgericht überhaupt seine Ansicht über die Wirtschaftspolitik aufgrund des Ermächtigungsgesetzes ausdrücken kann, das Verfassungsgericht wird einfach nicht konstituiert. [Minister Dérer: Aber es ist schon konstituiert!] Aber nach wie vielen Jahren, Herr Minister? [Zwischenrufe] Diese Sache gleicht einer schreienden Anklage. Die Herren der Regierung haben sich erst dazu durchgerungen, als die Gültigkeit des Ermächtigungsgesetzes ausgelaufen war, in der Annahme, dass die Aufhebung eines Gesetzes oder einer Verordnung nur für die Zukunft wirke. Das heißt also, solange sie das Ermächtigungsgesetz gebraucht haben, verhinderten sie das Verfassungsgericht. Nun, wenn sie kein Ermächtigungsgesetz mehr haben, darf sich auch das Verfassungsgericht wieder erneuern.«[445]

Auch wenn es Schwarz eher um die Wirtschaftspolitik der Regierung als um die Verfassungsgerichtsbarkeit gegangen sein dürfte, ist es interessant, wie er rhetorisch das Verfassungsgericht gegen die *Regierung* mobilisierte: Die klassische Frontstellung der Gesetzeskontrolle Verfassungsgericht vs. *Parlament* war in diesem Moment aufgelöst. Gerade die Gegner der »Burg«, welche die Politik von Beneš und den der Regierung nahestehenden Politikern ablehnten, suchten nach Gegengewichten für diese immer stärker werdende Exekutive.

Ein Vergleich der verschiedenen Daten der Ereignisse verdeutlicht aber, dass die Ermächtigungsgesetze nicht der *ursprüngliche* Grund für die Funktionsunfähigkeit des Verfassungsgerichts gewesen sein konnten. Das erste Ermächtigungsgesetz im Gefolge der Weltwirtschaftskrise (Nr. 95/1933 Slg.)[446] wurde

444 Harna, Český národní socialismus (2005), 772; Vykoupil, Národní Liga (2005).

445 Sten. Protokoll der 119. Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 02.12.1937.

446 Gesetz betreffend die außerordentliche Verordnungsgewalt vom 09.06.1933, Nr. 95/1933 Slg.

erst anderthalb Jahre nach dem Auslaufen der ersten Funktionsperiode verabschiedet.

Für die Nichtbesetzung des Verfassungsgerichts waren zunächst einmal *parteipolitische Differenzen* verantwortlich. Vor dem Ende der ersten Funktionsperiode des Verfassungsgerichts am 17. November 1931 wurden die entsendenden Instanzen informiert und zum Erstellen ihrer Vorschlagslisten aufgefordert. Dennoch lagen zu diesem Zeitpunkt lediglich die Vorschläge der beiden obersten Gerichte für die von ihnen zu besetzenden Richterstellen und Ersatzmänner vor.[447] Die Ernennungsvorschläge der zwei parlamentarischen Kammern und der Regierung für je einen Richter- und Ersatzmännerposten ließen auf sich warten. Zunächst hoffte man noch auf eine schnelle Entscheidung der beiden parlamentarischen Kammern.[448] Auf der Agenda des Abgeordnetenhauses tauchte die Abstimmung über die Vorschlagslisten zum Verfassungsgericht aber erst am 28. Januar 1932 auf, sie wurde am Sitzungsende auf die nächste Zusammenkunft verschoben, aber auch dann nicht verhandelt.[449]

Hintergrund dessen war, dass sich die parlamentarischen Klubs der Koalitionsparteien am Abend zuvor nicht auf gemeinsame Kandidaten verständigen konnten.[450] Wegen der hohen Jahrespauschalen war die Benennung zum Verfassungsrichter offenbar eine willkommene Belohnung für altgediente Parteikader.[451] Intern konnten sich damals die tschechische sozialdemokratische und die nationale sozialistische Partei nicht auf einen gemeinsamen Kandidaten einigen[452] und deshalb, so Rauchberg, »hat man sich wenigstens darüber geeinigt, gar keinen Vorschlag zu machen. Der politische Brotneid ist stärker gewesen als der Respekt vor der Verfassung.«[453] Die zahlreichen

447 Ihre Vorschläge gingen wenige Tage vor dem Ende der Funktionsperiode am 13./14.11.1931 ein; Krejčí, Principy soudcovského zkoumání (1932), 73.

448 Vermerk vom 01.10.1931, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 889/31. Siehe auch den Vermerk vom 23.01.1931 mit ähnlichem Inhalt, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. 1237/31.

449 Sten. Protokolle der 166. Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 28.01.1932.

450 Auszug aus dem Protokoll über das Treffen der Vorsitzenden der parlamentarischen Klubs am 28.04.1936, in: NA PMR K. 512 H. 1163 ohne Az. Siehe auch die handschriftliche Notiz vom 01.02.1932 über die fehlende »Einigung der Parteien« auf dem Vermerk der Präsidialkanzlei vom 15.12.1931, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 1237/31.

451 Vgl. Rauchberg, Verfassungsgericht (1935), sowie das Flugblatt Nr. 5/1938 der Společnost pro svobodné volby »Pro nezávislý, nadstranický ústavní soud!«. Beide finden sich in AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 435/35 und L 647/38.

452 Umstritten war insbesondere der Brünner Anwalt Bäumle, Vermerk vom 11.04.1935, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 435/35.

453 Rauchberg, Verfassungsgericht (1935). Siehe AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 435/35.

Dringlichkeitsschreiben der Präsidialkanzlei, die Namenslisten unverzüglich vorzulegen, blieben zunächst ohne Ergebnis.[454]

Neben parteipolitischen Machtübungen spielten zweitens *finanzpolitische* Erwägungen bei der Nichtbesetzung des Verfassungsgerichts eine Rolle. Nachdem die Verfassungsrichter auf der Plenarsitzung 1931 den Beschluss gefasst hatten, bis zur Ernennung der neuen Richter im Amt zu bleiben und damit auch ihre Bezüge weiter erhalten wollten,[455] erhob die Oberste Finanzkontrollbehörde hiergegen Einspruch.[456] Unter haushaltspolitischen Gesichtspunkten existierte das Verfassungsgericht nach 1931 fort und die jährlichen Pauschalen an die Richter wurden bis einschließlich 1934 in voller Höhe ausbezahlt.[457] Diese Entschädigungsregelung für die Verfassungsrichter hielt man im Vergleich zum Wahlgericht oder dem Obersten Verwaltungsgericht[458] nicht mehr für gerechtfertigt.[459] Nachdem eine Regierungsverordnung die Jahrespauschalen im Juni 1934 abgeschafft und die Richter auf Sitzungsgelder beschränkt hatte,[460] hieß es in einem Schreiben der Präsidialkanzlei an die Regierung:

> »In der Annahme, dass mit der Veröffentlichung dieser Regierungsverordnung der Hauptgrund für die fast dreijährige Verzögerung entfallen ist, bitten wir freundlich um baldige Übersendung der Vorschläge gem. § 1 Abs. 2, 3 VerfGG,«[461]

also um die Übersendung der Vorschlagslisten für die politisch zu bestellenden Verfassungsrichter.

Auch nach der Neuregelung der Finanzverhältnisse 1934 gingen noch mehrere Jahre ins Land, bis es zur Besetzung der Richterstellen kam. Im April

454 Die Dringlichkeitsschreiben sind im Archiv der Präsidialkanzlei niedergelegt. Sie datieren vom Oktober und Dezember 1931, Anfang 1932, Dezember 1932, Februar 1933, Oktober 1934, Juni 1935, November 1935, Mitte 1937. Sie finden sich in AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 1237/31, L 290/32, L 1009/32, L 112/33, L 1521/34, L 661/35, L 1207/35, L 936/37. Ihre Pendants auf Seiten des Präsidiums des Ministerrates liegen in NA PMR K. 512 H. 1163.

455 Plenarsitzung vom 14.10.1931, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 75/31 – pres. 1/37, 3 f.

456 Protokoll der konstituierenden Sitzung vom 10.05.1938, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 61/38 – pres. 1/40, 4 f.

457 NA ÚS K. 3 H. SPR Az. 37/34 – spr. 4/161.

458 Vgl. die Beschwerde über die Gehälter am Wahl- und Verfassungsgericht von Seiten des Obersten Verwaltungsgerichtshofs, Schreiben von Emil Hácha vom 29.11.1930, in: NA NSS K. 71.

459 Vermerk der Präsidialkanzlei vom 07.02.1933, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. D 995/33.

460 Regierungsverordnung Nr. 138/1934 Slg.

461 Brief vom 15.06.1935 an den Vorsitz des Ministerrates, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. D 995/33, L 1521/34.

1935 wurde das Parlament vom Präsidenten vorzeitig aufgelöst, trat aber bereits im Juni wieder zusammen. Rauchberg hatte in seinem Zeitungsartikel kurz vor der sich ankündigenden Parlamentsauflösung gefordert, der Präsident solle solange mit einer Auflösung zuwarten, bis das Parlament seiner Pflicht zur Bestellung des Verfassungsgerichts nachkomme. Der für die parlamentslose Zeit auflebende Ständige Ausschuss, der die Aufgabe des Gesetzgebers übernähme, bliebe sonst ohne die verfassungsmäßige Kontrolle.[462] Rauchbergs Artikel blieb für die Parlamentsauflösung ohne Konsequenzen. Allerdings nahm auch der Ständige Ausschuss in der parlamentslosen Zeit seine Tätigkeit nicht auf. Die Regierung hatte mit den Notverordnungen aufgrund der Wirtschaftsermächtigungsgesetze ein ausreichendes Regelungsinstrumentarium zur Hand. Sowohl diese »Ausschaltung« des Ständigen Ausschusses als auch des Verfassungsgerichts erwecken den Eindruck eines bewussten politischen Schachzugs der Regierung.

Diese Vermutung wird durch einen Verwaltungsvermerk der Präsidialkanzlei bestätigt, der in aller Kürze die eigentlichen Beweggründe der Regierung offenbart, das Verfassungsgericht vorerst nicht wiederzubeleben. Zur Anfrage der Präsidialkanzlei, die sich wegen Rauchbergs Zeitungsartikel bei der Regierung nach dem Stand der Bestellung der Verfassungsrichter erkundigt hatte, hieß es darin:

> »Soweit es um die Rechtsfrage der Existenz des Verfassungsgerichts geht, machte er [Sektionschef Bartoš] darauf aufmerksam, dass sich das Gericht selbst mit dieser Frage auf einer Plenarsitzung beschäftigt und sich einstimmig dafür ausgesprochen habe, dass die Funktionen der Mitglieder solange dauern, bis die neuen ernannt sind. Die Regierung hat zu dieser Frage auch noch Gutachten von Prof. Hoetzel und Dr. Joachim eingefordert. Beide äußerten sich ebenso. Die Regierung beabsichtigt jedoch zu vermeiden, dass das Verfassungsgericht die Gelegenheit zu einer Entscheidung bekommt, und zwar derart, dass sie, solange sie das Ermächtigungsgesetz hat, dem Verfassungsgericht nichts vorlegt, was seine Entscheidung erfordert. Dringlich könnten eben gerade nur wirtschaftliche Fragen sein und diese müsse man mit dem Ermächtigungsgesetz lösen.«[463]

Die Regierung fühlte sich nicht dazu angehalten, auf die parlamentarischen Klubs den nötigen Druck auszuüben, damit diese zügig – noch vor der drohenden Parlamentsauflösung – die Vorschlagslisten mit den zukünftigen Verfassungsrichtern erstellten. Die Anfrage der Präsidialkanzlei, ob die alte Funktionsperiode des Verfassungsgerichts rechtlich definitiv geendet habe,

462 Rauchberg, Verfassungsgericht (1935); AKP Sign. T 1949/21 Az. L 435/35. Das Abgeordnetenhaus trat wenige Tage später zu seiner letzten Sitzung zusammen; vgl. das Sitzungsprotokoll der 373. Sitzung vom 12.04.1935.

463 Vermerk vom 11.04.1935, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 435/35.

beantwortete die Regierung mit der überraschenden Auskunft, dass nach den von ihr angeforderten Rechtsgutachten von einer Kontinuität auszugehen sei. Der Vorwurf Rauchbergs, der Ständige Ausschuss verfüge in der parlamentslosen Zeit über keine ausreichende Kontrolle, wurde damit nur vordergründig aus der Welt geräumt. Denn gleichzeitig machte die Regierung gegenüber der Präsidialkanzlei deutlich, dass sie zur Regelung der drängenden wirtschaftlichen Fragen nicht mehr auf den Ständigen Ausschuss zurückgreifen wolle, diese »müsse man mit dem Ermächtigungsgesetz lösen«. Daher beabsichtige sie, dem Verfassungsgericht nichts vorzulegen, »was seine Entscheidung erfordert«. Sie wollte also die von Amts wegen erfolgende Verfassungskontrolle der Verfügungen des Ständigen Ausschusses umgehen.

Das Argument, die erste Funktionsperiode des Verfassungsgerichts habe noch nicht geendet, war zweischneidig. Zwar stimmte es, dass sich das Plenum des Verfassungsgerichts im Oktober 1931 darüber verständigt hatte, auch nach Ablauf der Funktionsperiode weiter im Amt zu bleiben, bis das neue Gericht zusammengestellt wäre.[464] Dementsprechend wurden die Jahrespauschalen an die Mitarbeiter des Verfassungsgerichts weiter ausgezahlt. Dieses Verständnis einer Kontinuität des Verfassungsgerichts war in der Rechtswissenschaft und unter den Verfassungsrichtern später jedoch umstritten. Auffallend war dabei, dass weder von der Vereinbarung der Richterschaft noch von den, in dem zitierten Vermerk erwähnten Rechtsgutachten von Hoetzel und Joachim je ein Wort an die Öffentlichkeit drang.[465]

Sowohl der Passus des Vermerks, dass die Regierung eine Vorlage von Verfügungen des Ständigen Ausschusses an das Verfassungsgerichts vermeiden wolle, als auch das öffentliche Stillschweigen über eine mögliche Kontinuität des Verfassungsgerichts der ersten Funktionsperiode lassen auf zweierlei schließen: auf die bewusste Ausschaltung des Ständigen Ausschusses und die bewusste Ausschaltung des Verfassungsgerichts.

Im Frühjahr 1936 wurde diese politische Hinhaltetaktik auf eine Probe gestellt, als das Oberste Gericht einen Normenkontrollantrag auf Überprüfung des Gesetzes Nr. 147/1933 Slg. über die Verfolgung staatsfeindlicher Tätigkeiten von Beamten beim Verfassungsgericht einreichte.[466] Der Verfassungsgerichtspräsident Karel Baxa verzichtete jedoch darauf, trotz der

464 Plenarsitzung vom 14.10.1931, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 75/31 – pres. 1/37; Krejčí, Zmocňovací zákon (1939), 74.

465 Von der verfassungsrichterlichen Vereinbarung berichtet Krejčí erst sehr viel später; Zmocňovací zákon (1939), 74.

466 Vgl. die kurzen Mitteilungen der Präsidialkanzlei an das Innenministerium vom März und April 1936 sowie das Schreiben des Verfassungsgerichtspräsidenten K. Baxa an den Ministerpräsidenten Hodža vom 16.10.1936, in: NA PMR K. 512 H. 1163.

Kontinuitätsthese des Rechtsgutachten von Hoetzel und Joachim und trotz der Vereinbarung der Verfassungsrichterschaft, das Normenkontrollverfahren zu eröffnen.[467] Man könne nach einer fünfjährigen Tätigkeitspause nicht mehr von einer Kontinuität ausgehen. Die Regierung musste daher nicht mehr ernsthaft mit einer Tätigkeit des Verfassungsgerichts rechnen.

Obwohl sich die Regierung im November 1936[468] und erneut 1937[469] formell an das Parlament wandte, bezüglich der Namenslisten für die Verfassungsrichter zu einem Ergebnis zu kommen, geschah auf der politischen Bühne weiterhin nichts. Inzwischen waren im April und Juni 1937 beim Verfassungsgericht zwei weitere Normenkontrollanträge eingegangen. Sowohl das Oberste Gericht als auch das Oberste Verwaltungsgericht hatten die Verfassungsmäßigkeit des Ermächtigungsgesetzes Nr. 109/1934 Slg. angefochten. Die Verfahren zielten damit auf das Kernstück der Ermächtigungsbefugnisse der Regierung. Das Verfassungsgericht war zu diesem Zeitpunkt – durch Amtswechsel oder Tod mehrerer Mitglieder – allerdings nicht mehr beschlussfähig.[470]

Anlässlich dieser Normenkontrollanträge hatte sich die Präsidialkanzlei im April 1937 erneut wegen des Verfassungsgerichts an die Regierung gewandt. Es gebe nunmehr politische Streitigkeiten um die Person des Verfassungsgerichtspräsidenten Karel Baxa, lautete die Antwort.[471] Erst im Mai 1937 gingen die Namenslisten für die politisch zu bestellenden Richter endlich der Präsidialkanzlei zu. In einer regierungsnahen Tageszeitung, den Lidové Noviny, hieß es deshalb am 6. Juni 1937, das Verfassungsgericht könne innerhalb von acht Tagen seine Arbeit aufnehmen.[472] Die Tragikomödie der verzögerten Richterernennung hatte jedoch noch einen letzten Akt. Der Präsident unterzeichnete die Ernennungen kurz darauf. Da sie – wie jeder Akt des Präsidenten – der Gegenzeichnung durch einen Minister bedurften, konnte der Präsident die Ernennungsurkunden den Richtern nicht direkt

467 Protokoll der konstituierenden Sitzung vom 10.05.1938, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 61/38 – pres. 1/40.

468 Brief des Ministerpräsidenten Hodža an die parlamentarischen Kammern vom 11.11.1936, in: NA PMR K. 512 Az. 9874/36.

469 Brief von Hodža an die parlamentarischen Kammern, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 30/37.

470 Krejčí, Zmocňovací zákon (1939), 74.

471 Nach dessen Rückzug vom Bürgermeisteramt der Stadt Prag waren diese Bedenken offenbar zerstreut; Vermerk der Präsidialkanzlei vom 11.11.1936 mit weiteren handschriftlichen Anmerkungen, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. zu L 30/37.

472 Zitiert bei Cícha, Volání po ústavním soudě (1937), 210. Dieser rechnete noch bei Erscheinen seines Artikels im Juli 1937 damit, dass das Verfassungsgericht nun bald zusammentrete.

aushändigen. In einem vertraulichen Vermerk wurde dem Präsidenten im August 1937 Folgendes kolportiert:

> »Die Urkunden wurden bis heute nicht gegengezeichnet und versandt, sie liegen auf dem Tisch des Referenten im Präsidium des Ministerrates, wo sie die Putzfrauen beim Saubermachen jeden Tag in die Hand nehmen müssen. Man sagt, dass sie dort mit Wissen des Präsidenten liegen, und sogar, dass nach einer Vereinbarung zwischen dem Präsidenten und dem Ministerpräsidenten der Präsident die Dekrete zwar unterschreiben sollte, diese dann aber liegen bleiben sollten.«

Beneš notierte am Rand des Vermerks, dass ihm nichts dergleichen bekannt sei und dass er ganz im Gegenteil mehrmals in dieser Sache insistiert habe,[473] und bittet um Nachfrage bei der Regierung.[474] Ein weiterer Vermerk erwähnte daraufhin als eigentlichen Grund für die Verzögerung das Gesetzesvorhaben der Regierung, sämtliche auf Grund der Ermächtigungsgesetze ergangenen Notverordnungen durch ein sog. Legalisierungsgesetz in Gesetzesrang zu erheben.[475] Bevor das Verfassungsgericht seine Tätigkeit wieder aufnehmen sollte, wollte die Regierung reinen Tisch machen.[476] Das sog. Legalisierungsgesetz sollte wegen der kritischen Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichts, das mehrere außerordentliche Verordnungen für rechtswidrig erklärt hatte, die richterlichen Kontrollen über die Verordnungen einschränken.[477] Vom Senat, der zweiten parlamentarischen Kammer, wurden diese Pläne jedoch später durchkreuzt.[478] Ob Beneš wirklich nicht in diese Pläne der Regierung eingeweiht war, lässt sich nicht mehr nachprüfen. Dass er sich mit der Hinhaltetaktik der Regierung nicht länger zufrieden gab, bezeugen Überlegungen der Präsidialkanzlei, aus dem »Torso« des um einige Richter und Ersatzmänner dezimierten Verfassungsgerichts der ersten Funktionsperiode einen fünfköpfigen und damit entscheidungsfähigen Senat zusammenzustellen.[479]

473 Vermerk vom 07.08.1937, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 936/37.

474 So geschehen am 12.08.1937, die Regierung erhielt eine Frist bis zum 20.09. 1937. Vgl. AKPR Sign. T 1949/21 Az. 511/37 zu Az. 936/37. Diese Frist wurde ebenfalls nicht eingehalten.

475 AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 995/37.

476 Das sog. Legalisierungsgesetz trat erst im Dezember 1938 nach der Konstituierung des neuen Verfassungsgerichts in Kraft, war aber mit Verfassungsrang ausgestattet, siehe dazu im nächsten Teil dieser Arbeit; Verfassungsgesetz Nr. 330/1938 Slg. über die Ermächtigung zu Änderungen der Verfassungsurkunde und der Verfassungsgesetze der Čecho-Slovakischen Republik und über die außerordentliche Verordnungsgewalt.

477 Krejčí, Sanace (1937), 1 ff., 40 f.

478 Drs. des Sen. Nr. 531/1937, zitiert bei Krejčí, Sanace (1937), 38 f.

479 Diese Überlegungen erledigten sich im November 1937, als die Regierung die Ernennungsdekrete den Richtern schließlich aushändigte, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. zu L 995/37.

Nach der Aushändigung der Ernennungsdekrete an die Richter, wurde die Vereidigung des neuen Verfassungsgerichtspräsidenten Karel Baxa durch die Regierung verschleppt.[480] Baxas Tod verzögerte die Einsetzung des neuen Gerichts noch einmal.[481] Zur zweiten konstituierenden Sitzung traf sich das Gericht erst im Mai 1938.

Die Akten der Präsidialkanzlei machen dabei deutlich, dass seit dem Jahr 1935 die Regierung als konsequentes Ziel die Ausschaltung des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts verfolgte, um sich die Machtbefugnisse der Ermächtigungsgesetze ungeschmälert zu erhalten.

480 Vermerk der Präsidialkanzlei vom 25.11.1937, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 1241/37.

481 Der Senat schlug stattdessen Krejčí vor, der »bislang Sekretär, bzw. eigentlich die Seele« des Verfassungsgerichts gewesen sei. Krejčí konnte sich wegen langjähriger Kontakte zu führenden Politikern auch des Wohlwollens der Regierung sicher sein. Siehe AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 295/38 und Az. 39/38.

Zweiter Teil

Verfassungsgerichtsbarkeit und Ermächtigungsgesetze

Von den 47 Entscheidungen, die das Verfassungsgericht in den 18 Jahren seines Bestehens gefällt hat,[1] fand vor allem die erste Entscheidung große Beachtung und stellte die übrigen in den Schatten. Sie rief in Tageszeitungen und juristischen Zeitschriften ein ungeahntes Echo hervor. Noch Mitte der 1930er Jahre herrschte unter den Zeitgenossen deshalb der Eindruck, sie sei überhaupt die einzige Entscheidung des Gerichts gewesen.[2] In Anlehnung an die Weimarer Staatsrechtslehre kann man die durch das Urteil vom 7. November 1922 angeregte Diskussion zu den Ermächtigungsgesetzen geradezu als Methoden- und Richtungsstreit[3] der tschechoslowakischen Verfassungsrechtler bezeichnen. In dieser Entscheidung sprach sich das Verfassungsgericht gegen die Übertragung gesetzgeberischer Kompetenzen auf die Regierung aus. Nachdem sich Parlament und Regierung während der Wirtschaftskrise über dieses Verfassungsgerichtsurteil ungerührt hinwegsetzten und in den Jahren 1933 bis 1937 weitgehenden Gebrauch von Ermächtigungsgesetzen machten, wiederholte das Gericht später noch zweimal das Verbot der Delegation von Legislativgewalt auf die Regierung.

1 Da es keine Entscheidungssammlung des Verfassungsgerichts gab, schwanken die Angaben über die Anzahl der Verfassungsgerichtsentscheidungen; siehe auch die Einleitung Fn. 7. Die hier verwandte Statistik richtet sich nach den Jahresberichten des Verfassungsgerichts an den Präsidenten, in: NA ÚS K. 2 H. PRES 13.

2 Vgl. etwa Z. Peška, Zmocňovací zákon (1937). In diesem Zeitungsartikel schrieb er: »Bislang entschied das Verfassungsgericht nur ein einziges Mal.« Erstaunlich ist dabei, dass in seinem Verfassungskommentar von 1935 zwei Verfassungsgerichtsentscheidungen abgedruckt waren; ders., Československá ústava (1935), § 54, 216 f. Die Mehrzahl der Verfassungsgerichtsentscheidungen entfiel auf die Jahre 1938 und 1939, als das Gericht in 29 Fällen urteilte. Nach 1948 verlor sich selbst die Erinnerung an die Entscheidungen zu den Ermächtigungsgesetzen. So schrieb Rattinger, dass das Verfassungsgericht nie gegen die Ermächtigungspraxis des »bourgoisen Parlaments« einschritt; Nástín (1954), 64.

3 Vgl. Stolleis, Methodenstreit (2001).

A. Die erste Funktionsperiode (1921–1931)

I. Das Verbot der Delegation von Legislativgewalt

Die erste Entscheidung des Verfassungsgerichts, die den Anstoß zu jahrelangen Debatten um die Zulässigkeit von Ermächtigungsgesetzen geben sollte,[4] betraf selbst gar kein Ermächtigungs*gesetz*, sondern eine Ermächtigungs*verfügung*. Gegenstand der Entscheidung, die sowohl völker- als auch verfassungsrechtliche Probleme aufwarf, war die vorläufige Verfügung des Ständigen Ausschusses vom 23. Juli 1920 zur »Einverleibung« der Gebiete von Vitorazsko a Valčicko (Weitra und Feldsberg). Sie wurde vom tschechoslowakischen Verfassungsgericht von Amts wegen untersucht. Während Vitorazsko ein landschaftlich reizvolles Gebiet in Südböhmen an den hügeligen Ufern der Lužnice (Lainsitz) umfasst, zählt die Gegend um Valtice zu den wichtigsten und klimatisch günstigsten Weinbaugebieten Südmährens. Ihre Inkorporation hatte strategische Gründe, man wollte über das Eisenbahnschienennetz um Gmünd und die Wasserwege der Morava und Dyje (Thaya) verfügen.[5] Bei der Verabschiedung der tschechoslowakischen Verfassungsurkunde am 29. Februar 1920 war die endgültige Festlegung der Staatsgrenzen keineswegs abgeschlossen.[6] Die tschechoslowakischen Grenzen waren insgesamt erst im Februar 1924 völkerrechtlich gesichert.

Das ursprünglich zu Niederösterreich gehörende Gebiet von Vitorazsko und Valčicko wurde der Tschechoslowakei im Friedensvertrag von Saint Germain am 10. September 1919 zugesprochen. Die Ratifizierung dieses Vertrages zwischen Österreich und den alliierten und assoziierten Mächten am 16. Juli 1920 und damit auch der völkerrechtliche Übergang beider Gebiete an die Tschechoslowakei fiel in die parlamentarische Sommerpause. Deshalb verabschiedete der Ständige Ausschuss die genannte Inkorporationsverfügung, die die Souveränität tschechoslowakischer Staatlichkeit auf jene beiden Gebietsteile erweiterte (§ 1). Dagegen wandte sich die deutsche Opposition. Sowohl der Senatsabgeordnete der liberalen Deutschen Demokratischen Freiheitspartei und Professor für öffentliches Recht Ludwig Spiegel[7]

4 Als »Ermächtigungsgesetz« wurde ein Gesetz bezeichnet, das die Exekutive zur Verordnungsgebung in Bereichen ermächtigte, für die sonst ein Parlamentsgesetz notwendig war. Siehe dazu im Folgenden.

5 Netík, Hranice státní (1929), 796; Luft, »Alte Grenzen« (2000), 110 f.

6 Vor allem die Grenzverhandlungen mit Polen und Ungarn gestalteten sich langwierig. Erst im Juni 1919 konnte die militärische Besetzung der Slowakei durch die Truppen Béla Kuns beendet werden; Netík, Hranice státní (1929).

7 Spiegel hatte für die vorwiegend deutschsprachigen Gebiete 1919/20 einen Verfassungsentwurf mit großen Autonomierechten vorgelegt, rechnete später jedoch dem aktivistischen Flügel zu; Spiegel, Staatsrechtliche Forderungen

als auch der Abgeordnete der Deutschen Nationalpartei Rudolf Lodgman von Auen,[8] beide Mitglieder des Ständigen Ausschusses, forderten ein Plebiszit.[9] Der Friedensvertrag sah allerdings keine Volksabstimmung vor, wie sie etwa in Oberschlesien für den Grenzverlauf entscheidend werden sollte.[10] Auch fanden beide als Deutsche in der tschechoslowakischen Politik des Jahres 1921 kein Gehör.[11] Vom rechtlichen Standpunkt machten beide einen Verstoß gegen das Verfassungsgebot aus § 3 VerfUrk. geltend, die Staatsgrenze nur mittels eines Verfassungsgesetzes zu ändern.[12]

1. *Die nicht-öffentliche Sitzung*

Der Gang der Diskussion in der ersten nicht-öffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit einer Verfügung wurde durch das Eingangsreferat des Berichterstatters Bedřich Bobek bestimmt.[13] Den Hinweis auf das in § 3 VerfUrk. für eine Grenzänderung vorgeschriebene

(1920); Jarolim, Ludwig Spiegel (1926); Sobota, Národnostní autonomie? (1938), 48; Goněc, Spiegel (1997); Oberkofler, K. Spiegel (2005), 13; Anders, Verfassungswirklichkeit (2008).

8 Lodgman hatte 1919 in der österreichischen Delegation an den Friedensverhandlungen von Saint Germain teilgenommen. Für den Verbleib von Vitorazsko und Valčicko (Weitra und Feldsberg) bei Österreich hatte er auch politisch Partei ergriffen. Zu seiner negativistischen, der Tschechoslowakei ihre Existenzberechtigung absprechenden Haltung vgl. die Vermerke der Präsidialkanzlei vom 15.3.1921 und 21.4.1921, in: AKPR Sign. T 84/21. Aufschlussreich ist eine Aussage Mayr-Hartings, der von einer schwindenden Unterstützung Lodgmans spricht. Vgl. den Vermerk der Präsidialkanzlei vom 31.10.1922, in: AKPR Sign. T 12/25 Az. T 1862/22.

9 Zu den Forderungen nach einer Volksabstimmung in »Deutschböhmen« Maurer-Horn, Landesregierung (1997), 40 ff.

10 Die ursprünglich auch für das Teschener Gebiet vorgesehene Volksabstimmung fand nicht statt; Lipscher, Nationale Frage (1981), 373; Luft, »Alte Grenzen« (2000), 119 ff.

11 Für Lodgman ergab sich das aus seiner strikt staatsnegativistischen Haltung. Dass auch Spiegel Anfang der 1920er Jahre über keinen Einfluss bei der Regierung verfügte, verdeutlicht ein Vermerk der Präsidialkanzlei. Darin beschwert sich die Regierung gegenüber der Präsidialkanzlei darüber, dass eine Eingabe Spiegels an sie weitergeleitet worden sei. Der Präsident hätte sie einfach »in den Papierkorb« werfen sollen. Vgl. AKPR Sign.T 551/23.

12 Referat des Berichterstatters Bobek auf der nichtöffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts vom 23.10.1922, in: NA ÚS K. 6 H. 2 Az. Úst. 87/22–2/2, 3. § 3 VerfUrk. lautete: »Das Gebiet der tschechoslowakischen Republik bildet ein einheitliches und unteilbares Ganzes, dessen Grenzen nur durch ein Verfassungsgesetz abgeändert werden können.«

13 Referat des Berichterstatters Bedřich Bobek auf der nichtöffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts vom 23.10.1922, in: NA ÚS K. 6 H. 2 Az. Úst. 87/22–2/2, 4. Dort auch das Folgende.

Verfassungsgesetz versuchte Bobek darin mit dem Argument zu entkräften, dass die Souveränität der Tschechoslowakischen Republik bereits mit der Ratifizierung des völkerrechtlichen Friedensvertrages am 16. Juni 1920 auf die beiden inkorporierten Gebiete übergegangen sei. Eine entsprechende Bestimmung in der Ermächtigungsverfügung sei überflüssig gewesen. Bobeks Begründung beruhte auf einer strikt monistischen Auffassung vom Völkerrecht, wonach völkerrechtliche Normen für ihre Gültigkeit keiner weiteren innerstaatlichen Umsetzung bedürfen. Dieser Ansicht schloss sich auch Vážný an, weil anders die Existenz staatlicher Souveränität zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge nicht zu begründen sei.[14] Beide widersprachen damit dem Motivenbericht zur Inkorporationsverfügung, wonach entsprechend der »herrschenden Meinung« für die innerstaatliche Gültigkeit des Friedensvertrages dessen Publikation in der amtlichen Gesetzessammlung nötig sei.[15]

Auch unter den anderen Verfassungsrichtern wurden Zweifel laut, ob die Souveränität der Tschechoslowakei tatsächlich auf den völkerrechtlichen Verträgen beruhe. So äußerte Vlasák:

> »Souveränität entsteht durch Revolution. Die Übernahme öffentlicher Gewalt in einzelnen Gebieten kann nicht als Okkupation angesehen werden, wie irrtümlich geäußert wurde, sondern sie ist Ausübung der staatlichen Macht.«[16]

Bobek war skeptischer: Ginge man von der Souveränität durch Revolution aus, sei die Inkorporationsverfügung wohl verfassungswidrig, denn die Revolution vom 28. Oktober 1918 könne nur für die »historischen Länder« gelten, zu deren Gebiet Vitorazsko und Valčicko nicht gehörten. Es liege verfassungsrechtlich dann doch eine Grenzänderung vor.[17] Wegen der Uneinigkeit über die Verfassungmäßigkeit der »Souveränitätserweiterung« durch § 1 der Verfügung behielt sich das Verfassungsgericht eine Entscheidung für die öffentliche Sitzung vor.

Unabhängig von der Frage nach der Grenzfestlegung stand im eigentlichen Zentrum der Diskussion die Regierungsermächtigung in § 4 der Verfügung,

> »in den einverleibten Gebieten alle zur Erhaltung der Rechtsordnung und zur Einführung der ordentlichen Verwaltung und ordentlichen Gerichtsbarkeit erforderlichen Verfügungen zu treffen und im Verordnungswege die näheren darauf abzielenden Vorschriften zu erlassen.«

14 Protokoll der nichtöffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts vom 22.10. 1922, in: NA ÚS K. 2 H. PRES 6/7 Az. Úst. 106/22 – pres. 6/2, 5.
15 Beilage B zur Drs. des Abg. Nr. 560/1920, 2.
16 Protokoll der nichtöffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts vom 22.10. 1922, in: NA ÚS K. 2 H. PRES 6/7 Az. Úst. 106/22 – pres. 6/2, 5.
17 Diese Ausführungen beruhen auf handschriftlichen Ergänzungen in Bobeks Gutachten, die offenbar erst aufgrund der nichtöffentlichen Sitzung am 23.10. 1922 eingefügt wurden, in: NA ÚS K. 6 H. 2 Az. Úst. 87/22–2/2, 5.

Dazu hieß es in der Begründung der Verfügung, sie sei

> »schon deshalb notwendig, weil es zur [parlamentarischen] Verhandlung detaillierter Gesetzesnormen an der nötigen Zeit fehlt und die notwendigen Vorbereitungsarbeiten nicht zur Hand sind. Im Übrigen ist der Verordnungsweg für eine solche Aufgabe angemessener, insbesondere deshalb, weil er sich leichter den faktischen Verhältnissen und Änderungen anpassen lässt.«[18]

Dieser Motivenbericht zeigt, dass die Regierung auch dort zum Erlass von Verordnungen berechtigt sein sollte, wo sonst ein Gesetz erforderlich war. Dass die Regierung diese Ermächtigung in der Praxis zu Regelungen nutzte, die sonst dem parlamentarischen Gesetzgeber überantwortet waren, zeigt eine Verordnung, die die Währung in beiden Gebieten und damit einen genuin legislativen Bereich betraf.[19]

Der Berichterstatter Bobek argumentierte in der nicht-öffentlichen Sitzung zunächst, das Recht zur Ausübung der Legislativgewalt sei in § 6 VerfUrk. der Nationalversammlung übertragen.[20] Zwar sage diese Verfassungsvorschrift nichts über eine mögliche Delegation, wie jedes andere Recht müsse aber auch die Legislativgewalt auf andere Verfassungsorgane übertragen werden können. Bobek hielt Ermächtigungs*gesetze* also grundsätzlich für möglich. Eine Übertragung von gesetzgeberischen Befugnissen durch bloße *Verfügung* sah er dagegen als verfassungswidrig an, weil die Kompetenzen des Ständigen Ausschusses hierfür nicht ausreichten. Vážny wandte sich in der folgenden Aussprache gegen die Ansicht Bobeks: Die in Rede stehende Ermächtigung der Regierung wäre selbst in der Form eines Gesetzes verfassungswidrig. Auch der parlamentarische Gesetzgeber müsse in einer solchen Ermächtigung wenigstens die wesentlichen Prinzipien aufstellen, die die Regierung bei der Durchführung zu beachten habe, und könne nicht pauschal Rechtsprechung und Verwaltung auf die Regierung übertragen.[21]

Für die öffentliche Sitzung formulierte das Verfassungsgericht daher zwei mögliche Einwände gegen die Verfassungsmäßigkeit der Inkorporationsverfügung. Erstens sei fraglich, ob für die Inkorporation von Vitorazsko und Valčicko gem. § 3 Abs. 1 der Verfassungsurkunde nicht ein Verfassungsgesetz notwendig gewesen sei. Zweitens sei die Verordnungsermächtigung vor allem

18 Beilage B zur Drs. des Abg. Nr. 560/1920, 2.

19 Regierungsverordnung vom 27.7.1920 Nr. 453/1920 Slg. über die Währung in Vitorazsko und Valčicko.

20 Referat des Berichterstatters Bobek auf der nichtöffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts vom 23.10.1922, in: NA ÚS K. 6 H. 2 Az. Úst. 87/22–2/2, 6 (durchgestrichene Passagen).

21 Protokoll der nichtöffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts vom 22.10. 1922, in: NA ÚS K. 2 H. PRES 6/7 Az. Úst. 106/22 – pres. 6/2, 5.

deshalb problematisch, weil die Regierung nach dem Willen des Ständigen Ausschusses durch § 4 der Verfügung offenbar zu Verordnungen ermächtigt werden sollte, für die sonst ein Gesetz erforderlich ist. Diese Bedenken teilte das Verfassungsgericht den zur öffentlichen Sitzung geladenen Regierungs- und Parlamentsvertretern im Voraus mit und kündigte die Verhandlung in der Tagespresse an.[22]

2. *Die öffentliche Sitzung*

Die erste öffentliche Sitzung und mündliche Verhandlung mit den Vertretern der Regierung und der parlamentarischen Kammern fand am 7. November 1922 im Altstädter Rathaus statt, weil die eigenen Räume des Verfassungsgerichts noch nicht eingerichtet waren. Die Verfassungsrichter sahen sich hochkarätigen Juristen und Politikern gegenüber, die die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Verfügung verteidigten. Für die Regierung sprachen Außenminister Edvard Beneš und der Verfassungsjurist Jiří Hoetzel, für das Abgeordnetenhaus der Stellvertretende Vorsitzende Morič Hruban.

Beneš sprach zu den rechtlichen Voraussetzungen für die territoriale Inkorporation.[23] Das Gutachten von Bobek, das lediglich mündlich verlesen wurde, hatte offenbar den Eindruck erweckt, das Verfassungsgericht halte den Verlauf der Staatsgrenzen bereits mit der Revolution von 1918 für definiert. Dagegen wandte Beneš ein, dass die tschechoslowakischen Staatsgrenzen weder durch den revolutionären Umbruch 1918 noch durch die Verabschiedung der Verfassung im Februar 1920 bereits im Detail festgelegt worden seien. Die Praxis der Friedensverhandlungen aus nächster Nähe habe ihn gelehrt, dass die endgültige Grenzziehung niemals nur durch einseitige innerstaatliche Akte möglich sei, sondern völkerrechtliche und zwischenstaatliche Vereinbarungen erfordere. Die Verfügung des Ständigen Ausschusses führe daher nur den für die Grenzen entscheidenden Friedensvertrag aus, ohne selbst rechtlich die Grenzen geändert zu haben. Hoetzel[24] schloss sich diesen Überlegungen an, indem er konstatierte, dass die Verfassung im vollen Bewusstsein der völkerrechtlichen Vorläufigkeit der Grenzen verabschiedet worden sei.

22 Entwurf einer amtlichen Mitteilung des Verfassungsgerichts vom 31.10.1922 aus der Feder Krejčís, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 2 Az. Úst. 103/22 – pres. 2/5.

23 Protokoll der öffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts vom 7.11.1922, in: NA ÚS K. 6 H. 2 Az. Úst. 108/22–2/8, 2 bzw. das ausführlichere stenografische Protokoll, in: NA ÚS K. 2 H. PRES 7 ohne Az., 3 f.

24 Protokoll der öffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts vom 7.11.1922, in: NA ÚS K. 6 H. 2 Az. Úst. 108/22–2/8, 3. Das Gutachten Hoetzels im Wortlaut findet sich leider nicht in den Akten.

Hoetzel nahm vor allem Stellung zu den Zweifeln des Verfassungsgerichts an der Zulässigkeit von Ermächtigungsgesetzen bzw. Ermächtigungsverfügungen.[25] Er versuchte zunächst, den dogmatischen Unterschied zwischen Verfassungsänderung und Verfassungswiderspruch ins Spiel zu bringen. Nach seiner Auslegung des § 54 Abs. 8 b VerfUrk. sollte das Verfassungsgericht nur prüfen können, ob die Verfügung eine Verfassungsbestimmung »ausdrücklich ändere«. Hoetzel maß diesem Argument aber offenbar selbst keine große Überzeugungskraft bei. Er stützte sich für die Rechtfertigung der Regierungsermächtigung dann hauptsächlich auf zwei Argumente. Zunächst bestritt er die auf dem Motivenbericht fußende Interpretation des Verfassungsgerichts, die Regierung sei in § 4 der Inkorporationsverfügung auch zu solchen Verordnungen ermächtigt worden, zu denen sonst ein Gesetz notwendig sei. Gesetzesvertretende oder gesetzesändernde Verordnungen seien nicht beabsichtigt gewesen.[26] Selbst wenn man eine solche Interpretation der Inkorporationsverfügung vertrete, müssten Ermächtigungsgesetze und auch Ermächtigungsverfügungen aber als generell zulässig angesehen werden. Die Verfassung sei nicht in der Lage, »souverän die Grenzen zwischen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt zu bestimmen«. Der »Verordnungsgewalt« sei deshalb nur da eine verfassungsrechtliche Grenze gezogen, wo ein Gesetzesvorbehalt ein bestimmtes Regelungsgebiet ausdrücklich dem Parlament zuweise. Für die sonstigen Fälle sei der Gesetzgeber in der Entscheidung ganz frei, in welchem Ausmaß er die Exekutive ermächtigen wolle. Zur Bekräftigung seiner Auffassung berief sich Hoetzel nicht nur auf den böhmischen Verfassungsrechtler Jiří Pražák, die Staatsrechtler Paul Laband, Otto Mayer und Hans Kelsen, sondern zog auch die deutsche und englische Gesetzgebungspraxis heran.[27] Die übrigen Redner schlossen sich der Argumentation von Beneš und Hoetzel an.[28]

3. *Das Urteil*

In seinem Urteilstenor erkannte das Verfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit der Verfügung des Ständigen Ausschusses Nr. 450/1920 Slg. grundsätzlich

25 Siehe Protokoll der öffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts vom 7.11. 1922, in: NA ÚS K. 6 H. 2 Az. Úst. 108/22–2/8, 3 ff.

26 Angesichts der Gesetzesmotive und der Regierungspraxis war diese Begründung zweifelhaft.

27 Bericht von Krejčí, Moc nařizovací (1923), 3 f.

28 Es sprachen noch Morič Hruban und Cyril Horáček, Stenografisches Protokoll der öffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts vom 7.11.1922, in: NA ÚS K. 2 H. PRES 7 ohne Az., 5–9.

an.[29] In der Begründung lehnte das Verfassungsgericht zunächst den von Hoetzel vorgebrachten Einwand ab, das Verfassungsgericht könne nur Verfügungen aufheben, die die Verfassung *ausdrücklich* änderten. Der Verfassungsgeber habe verhindern wollen, dass die vorläufigen Verfügungen die Rechtsordnung in Bereichen änderten, die Verfassungsgesetzen vorbehalten seien. Dabei könne es nicht darauf ankommen, ob diese Änderung der Verfassungsordnung ausdrücklich geschehe oder nicht.

Ausführlich setzte sich das Verfassungsgericht mit den beiden in der öffentlichen Verhandlung debattierten Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit der Inkorporationsverfügung auseinander. Es hielt zunächst fest, dass die Verfügung zweifellos verfassungswidrig wäre, wenn sie eine Änderung der tschechoslowakischen Grenzen herbeiführen würde, um fortzufahren:

> »Es kann schließlich auch darüber kein Zweifel obwalten, dass die Inkorporation von Weitra und Feldsberg durch die Verfügung […] einen Gebietszuwachs für die Tschechoslowakische Republik in sich schließt, da ihre Grenzen dadurch erweitert und geändert werden. Aber diese Änderung der Grenzen ist nur eine vermeintliche«.[30]

Zwar garantiere die Verfassung das tschechoslowakische Staatsgebiet als einheitliches und unteilbares Ganzes, benenne die konkreten Grenzverläufe jedoch nicht ausdrücklich. Aus der verfassungsrechtlichen Bezugnahme auf den Friedensvertrag von Saint Germain für das Gebiet der Karpathenukraine[31] und aus der »Natur der Sache« folge, dass sich die Verfassungsgarantie auf diejenigen Grenzen beziehe, »welche gegenüber den Nachbarstaaten durch die Friedensverträge bestimmt wurden«. *Völkerrechtlich* seien die Grenzen des südböhmischen und südmährischen Teilstücks daher am 16. Juni 1920 mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden »in unabänderlicher Weise bestimmt« gewesen. Ob die *innerstaatliche* Wirksamkeit der Grenzen erst mit der Kundmachung des Friedensvertrages in der amtlichen Gesetzessammlung eintrete, könne für die Entscheidung des Verfassungsgerichts außer Betracht bleiben.[32] Denn in jedem Fall sei für die verbindliche Grenzfestlegung nicht ein Verfassungsgesetz entscheidend, sondern die Veröffentlichung des völkerrecht-

29 Vgl. die Urteilsabschrift vom 07.11.1922, in: NA ÚS K. 6 H. 2 Az. Úst. 120/22–2/10, 4. Deutsche Übersetzung bei Adler, Gesetz und Verordnung (1923), 116 ff.

30 Adler, ebenda 119.

31 Vgl. § 3 Abs. 2 VerfUrk.

32 Nach Ansicht des Verfassungsgerichts war die innerstaatliche Wirksamkeit des Friedensvertrages nur für die Frage entscheidend, ob die vorläufige Verfügung über die Inkorporation »unaufschiebbar« war. Die »Unaufschiebbarkeit« einer Verfügung war von der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts nicht umfasst, § 54 Abs. 11, 13 VerfUrk.

lichen Vertrages. Es liege daher ein völlig anderer Fall als die in § 3 Abs. 1 VerfUrk. gemeinte Gebietsänderung vor.

Diese Begründung des Verfassungsgerichts ließ wesentliche Fragen offen: Konnte der Ständige Ausschuss Rechtsvorschriften für ein Gebiet erlassen, dass binnenrechtlich noch gar nicht zum Staatsgebiet zu zählen war? Oder war das Urteil dahingehend zu verstehen, dass die Verfügung des Ständigen Ausschusses doch für die Gebietserweiterung entscheidend war und die Kundmachung des völkerrechtlichen Vertrages einstweilen ersetzte? Fehlte es dem Ständigen Ausschuss hierfür aber nicht gleichermaßen an der verfassungsrechtlichen Kompetenz? Auch wenn das Verfassungsgericht die Frage nach der innerstaatlichen Wirksamkeit des Friedensvertrages offen lassen wollte, schlägt sich im Urteil letztendlich doch die Meinung des Berichterstatters Bobek und des zweiten wichtigen Autors Vážný nieder, die beide eine streng monistische Auffassung des Völkerrechts vertraten und der Kundmachung für die innerstaatliche Wirksamkeit lediglich eine deklaratorische, keineswegs aber eine konstitutive Wirkung beimaßen.[33] Diese monistische Auffassung war bemerkenswert[34] und stand im Widerspruch zu Entscheidungen der obersten Gerichte, die es insbesondere gegenüber den nationalen Minderheiten ablehnten, zu deren Schutz erlassene völkerrechtliche Normen anzuwenden, wenn diese nicht in nationales Recht tranformiert worden waren.[35]

Die Begründung des Verbots von Ermächtigungsgesetzen

Die größte argumentative Kraft verwandte das Verfassungsgericht auf die Frage nach der Zulässigkeit der Ermächtigungsgesetze: Durfte die Regierung im Verordnungswege auch solche Vorschriften erlassen, zu denen sonst ein Gesetz erforderlich war? Das Verfassungsgericht begann seine Ausführungen mit einer Polemik gegen den »Regierungsvertreter«, der für jeden auch ohne ausdrückliche Namensnennung als Jiří Hoetzel erkennbar war:

33 Protokoll der nichtöffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts vom 22.10. 1922, in: NA ÚS K. 2 H. PRES 6/7 Az. Úst. 106/22 – pres. 6/2, 5. Für eine konstitutive Wirkung auch Netík, Hranice státní, (1929), 797, der das Urteil des Verfassungsgerichts jedoch nicht erwähnt.

34 Im tschechischen zeitgenössischen Schrifttum findet sie sich nur sehr vereinzelt; vgl. Hobza, Platnost mirových smluv (1921), 19. Zu deutschen Stimmen siehe Adler, Völkerrecht und Landesrecht (1925); Verdross, Völkerrecht und innerstaatliches Recht (1925); Henrich, Minderheiten (1933).

35 Vgl. nur etwa die Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts vom 20.10. 1923, Bohuslav adm. Nr. 2780, oder die Entscheidung vom 25.3.1927, Bohuslav adm. Nr. 6429, sowie Epstein, Minderheiten (1932). Siehe dazu auch das Unterkapitel F II.

»Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichts, Stellung zu der Frage zu nehmen, ob de lege ferenda die deutsche staatsrechtliche Theorie empfehlenswert sei oder nicht. Deshalb stellt das Verfassungsgericht nur nebenbei fest, daß diese Lehre die französische konstitutionelle Doktrin (Esmein, Duguit, Berthélemy u. a.) gegen sich hat, die mit Nachdruck und in überzeugender Weise die Delegation der gesetzgebenden Gewalt als verfassungswidrig ablehnt, es wäre denn, dass die Verfassung selbst eine solche zuließe.«[36]

In der internen Beratung vor der Urteilsverkündung waren die Verfassungsrichter noch deutlicher geworden.[37] Die deutsche Staatsrechtslehre sei »unter dem Einfluss monarchistischer Betrachtungsweise« entstanden. Den tschechoslowakischen Verhältnissen »verwandter« sei die französische Literatur. In den Akten ist ein handschriftliches Exzerpt zu jenen Autoren erhalten, die Bobek für seine Berichterstattung offenbar heranzog.[38] Mit der polemischen Zurückweisung der deutschen Staatslehre als »monarchistisch« tauchte an dieser Stelle erstmals indirekt der Demokratiegedanke auf, der für die Lösung der Delegationsproblematik entscheidend war. Weiter ausgeführt wurde das Demokratieprinzip freilich nicht. Die kaum verschleierte Gegenüberstellung von »veralteter« deutscher Staatsrechtslehre und »moderner« französischer Theorie ist weniger ein Zeichen vertiefter wissenschaftlicher Auseinandersetzung als Ausdruck des Zeitgeistes in der frühen Tschechoslowakischen Republik, der die französische Dritte Republik zum unangefochtenen Vorbild erhob.[39] Weder fehlte es in der deutschen Staatslehre an Stimmen, die Ermächtigungsgesetze ablehnten, noch mangelte es an französischen Befürwortern von Regierungs- bzw. Präsidialermächtigungen. Man muss sich in die euphorische Verehrung Frankreichs jener Zeit hineinversetzen, um die Spitze in dem Vorwurf zu verstehen, man argumentiere »deutsch« und nicht »französisch«. Diese Polemik trug erheblich zur Emotionalisierung der Debatte um die Ermächtigungsgesetze bei.

Das Verfassungsgericht fand in seinem Urteil allerdings rasch zur sachlichen Argumentation zurück und rechtfertigte das Verbot von Ermächti-

36 Adler, Gesetz und Verordnung (1923), 121.

37 Protokoll der Beratung des Verfassungsgerichts vom 7.11.1922, in: NA ÚS K. 6 H. 2 Az. Úst. 109/22–2/9.

38 Sie stammten aus Esmein, Droit constitutionel (1914), 682 ff.; Barthélemy, Droit administratif (1916), 100; Duguit, Droit public (1901), 457; ders., Droit constitutionel (1923), 501 ff. Aus handschriftlichen Notizen am Ende lässt sich darauf schließen, dass die Exzerpte dem Verfassungsgericht auch am Tag seiner Urteilsfindung vorlagen und damit grundlegend für dessen Entscheidung wurden, in: NA ÚS K. 6 H. 2.

39 Zu französischer Rechtslehre und der Delegationsproblematik vgl. Eisenmann, Theorie der »délégation législative« (1931). Die englische und amerikanische Literatur wurde in der Tschechoslowakei weit weniger rezipiert; Weyr; Česká filosofie právní (1920), 252.

gungsgesetzen in vier argumentativen Schritten. In einem ersten Schritt stützte sich das Gericht auf § 6 VerfUrk., wonach die Nationalversammlung die gesetzgebende Gewalt ausübe. Es fände sich in der Verfassung kein Hinweis, dass die Nationalversammlung »verfassungsmäßig berechtigt wäre, dieses *Recht* zu übertragen und sich dieser seiner *Pflicht* durch Delegation an einen anderen Faktor, insbesondere an die Regierung, zu entledigen.«[40] Hier griff das Gericht auf die exzerpierten Schriften von Esmein und Barthélemy zurück. Beide betonen, dass die »gesetzgebende Gewalt« nicht ein »Recht« des Parlaments zu seiner freien Verfügung sei, sondern eine verfassungsrechtlich zugewiesene »Funktion«. Es sei die Kompetenz und die Pflicht des Parlaments, diese Funktion selbst auszufüllen.

In einem zweiten Schritt wandte sich das Verfassungsgericht gegen den Einwand Hoetzels, auch die Verordnung aufgrund einer *unbestimmten* Ermächtigung erfolge zur »Durchführung« und »in den Grenzen« eines Gesetzes, wie es für die Verordnungsgewalt vorgeschrieben sei.[41] Das Verfassungsgericht differenzierte zwischen der Durchführung eines Gesetzes und der Einhaltung seiner Grenzen. Ein Ermächtigungsgesetz, das die Regierung ganz allgemein zur Regelung eines bestimmten Rechtsverhältnisses im Verordnungswege ermächtige, lege nicht die erforderlichen »Grenzen« fest. Jedenfalls die »leitenden Grundsätze« müsse der Gesetzgeber bereits im Ermächtigungsgesetz festschreiben. Diese leitenden Prinzipien müssten der Verordnungsgewalt »unter allen Umständen und bei dem geringsten Anlasse durch Gesetz vorgezeichnet werden«.[42]

In einem dritten Schritt führte das Gericht den entgegengesetzten Standpunkt Hoetzels ad absurdum: Sei dieser richtig, könne das Parlament der Regierung mit der Aufzählung aller gesetzgeberischen Aufgaben seine gesamten Kompetenzen übertragen, wodurch der § 6 VerfUrk. »wahrlich beseitigt werde«.[43]

In einem argumentativen Erst-recht-Schluss stellte das Verfassungsgericht viertens fest, dass die unzulässige Delegation gesetzgeberischer Kompetenzen erst recht unzulässig sei, wenn sie nicht durch Gesetz, sondern durch eine lediglich mit provisorischer Gesetzeskraft ausgestattete vorläufige Verfügung des Ständigen Ausschusses erfolge.[44] Eine derartige Delegation sei deshalb verfassungswidrig.

40 Adler, Gesetz und Verordnung (1923), 121; Herv. d. Verf.
41 § 55 VerfUrk. lautete: »Verordnungen können nur zur Durchführung eines bestimmten Gesetzes und in seinen Grenzen erlassen werden.«
42 Adler, Gesetz und Verordnung (1923), 121.
43 Adler, ebenda.
44 Adler, ebenda, 122.

Fragt man nach der juristischen Methode, die das Verfassungsgericht zu seinem Ergebnis geführt hat, findet sich im Urteil lediglich der vage Hinweis, das Verfassungsgericht wolle sich auf das beschränken, was »in der tschechoslowakischen Verfassungsurkunde Ausdruck gefunden hat.«[45] Überzeugend ist dieses methodische Selbstverständnis allerdings nicht, wenn es eine wortlautgetreue Verfassungsauslegung suggerieren soll. Aus dem Wortlaut des § 6 VerfUrk. allein, *dass* dem Parlament die Gesetzgebung zusteht, kann nicht schon auf die Unzulässigkeit einer Delegation geschlossen werden. Auch wenn die Regierung in Ermächtigungsgesetzen fast unbegrenzt zu Verordnungen ermächtigt würde, bliebe diese Macht juristisch doch immer eine abgeleitete und führte nicht zu einer rechtlich unumkehrbaren Kompetenzverschiebung vom Parlament auf die Regierung. Das Schweigen der Verfassung spricht nicht schon aus logischen Gründen gegen eine Delegation, weil in § 6 der tschechoslowakischen Verfassung ausdrücklich eben nichts darüber gesagt ist, ob es sich bei der Gesetzgebung um ein übertragbares »Recht« oder eine auszufüllende »Pflicht« der Nationalversammlung handelt. Die juristische Argumentation des Verfassungsgerichts wird erst durch die Überlegung schlüssig, *warum* die gesetzgebende Gewalt der Nationalversammlung übertragen ist. Die Antwort liegt im Demokratieprinzip, das die ersten Paragraphen der tschechoslowakischen Verfassung postulieren.[46] Nimmt man das Demokratieprinzip als Selbstgesetzgebung des Volkes ernst, so enthält die verfassungsrechtliche Zuweisung der Gesetzgebungsgewalt an das Parlament mehr als nur den formalen Gehalt funktioneller Arbeitsteilung. Sie muss vielmehr materiell so interpretiert werden, dass das durch Wahlen demokratisch legitimierte Parlament die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss und nicht der demokratisch schwächer legitimierten Regierung übertragen kann.

Aus heutiger Sicht mag es erstaunen, dass das Verfassungsgericht das Demokratieprinzip nicht ausdrücklich als Entscheidungsgrundlage gewählt hat. Der Demokratiegedanke wird vom Gericht allenfalls indirekt angesprochen, wenn es sich gegenüber der »monarchistischen« deutschen Staatsrechtslehre abgrenzt. Vor dem Hintergrund des Jahres 1922 ist dies allerdings wenig überraschend. Noch im Jahr 1927 verzeichnete der renommierte *Slovník veřejného práva* [Wörterbuch des öffentlichen Rechts] keinen Eintrag zum

45 Adler, ebenda, 121.

46 § 1 Abs. 1 VerfUrk.: »Das Volk ist die einzige Quelle aller Staatsgewalt in der tschechoslowakischen Republik.« Abs. 2: »Die Verfassungsurkunde bestimmt, durch welche Organe sich das souveräne Volk Gesetze gibt, sie durchführt und Recht findet. Sie steckt auch die Grenzen ab, die diese Organe nicht überschreiten dürfen, damit die durch die Verfassung verbürgten bürgerlichen Freiheiten nicht verletzt werden.« § 2 VerfUrk.: »Der tschechoslowakische Staat ist eine demokratische Republik.«

Begriff Demokratie. Erst im Laufe der 1920er Jahre wurde »Demokratie« im juristischen Diskurs als ein rechtlich relevantes Verfassungsprinzip herausgearbeitet.[47] Das Urteil des Verfassungsgerichts zur Inkorporationsverfügung gab hierfür den entscheidenden Anstoß.

Die Verfassungsmäßigkeit der Inkorporationsverfügung

Das Verfassungsgericht begründete somit ausführlich das Verbot der Ermächtigungsgesetze. Die Verfassungswidrigkeit von Ermächtigungsgesetzen im Allgemeinen hatte nach Ansicht des Gerichts jedoch nicht die Verfassungswidrigkeit der konkreten Verfügung zur Folge. Für die Verfügung des Ständigen Ausschusses Nr. 453/1920 Slg. über die Inkorporation von Vitorazsko und Valčicko kam das Gericht zu dem Schluss, dass die verfassungsrechtlichen Grenzen hier nicht überschritten seien. Aufgrund des verfassungsrechtlich begründeten Verbots von Ermächtigungsgesetzen müsse es sich für die Regierung von selbst verstehen, dass sie für das inkorporierte Gebiet nur Durchführungsverordnungen zu bereits existierenden Gesetzen erlassen könne. Aus dem reinen Wortlaut der Verfügung ergebe sich nichts Anderes. Würde der Motivenbericht von einer weitergehenden Ermächtigung für die Regierung ausgehen, so sei dies »eine rechtlich belanglose Absicht geblieben«.[48]

Methodisch kann hier von einer verfassungskonformen Auslegung gesprochen werden. Die historisch am Willen des Verfügungsgebers ausgerichtete Interpretation hatte nach Meinung des Verfassungsgerichts hinter der systematischen Auslegung anhand der Verfassung zurückzutreten.[49] Die tschechoslowakische Rechtsordnung wurde dabei als eine systematische Einheit mit der Verfassung an der Spitze begriffen.

Durch die Methode der verfassungskonformen Auslegung wurden beide Teile des Urteils miteinander verklammert, die auf den ersten Blick auseinanderzufallen schienen: das Verbot von Ermächtigungsgesetzen und die Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsverfügung. Diese Teile stammten tatsächlich von zwei Autoren. Die Ausführungen zum Verbot von Ermächtigungsgesetzen gingen auf Bobek zurück, der auch die Ermächtigungsverfügung für verfassungswidrig hielt. In der internen Beratung zwischen öffentlicher Sitzung und Urteilsverkündung konnte sich dessen Ansicht jedoch nicht durchsetzen. Zwar sprachen sich auch Baxa, Vlasák und Bílý für die Verfassungswidrigkeit der Ermächtigungsverfügung aus. Vážný, Bohuslav und

47 Dazu unten B II 1.
48 Adler, Gesetz und Verordnung (1923), 122.
49 Zum Ursprung der verfassungskonformen Auslegung knapp Bachof, Verfassungsrichter (1976), 291 ff.

Mačík stimmten aber dagegen.[50] Das Abstimmungsergebnis 4:3 war für die Aufhebung der Verfügung als verfassungswidrig aber zu knapp. In der Geschäftsordnung hatten sich die Verfassungsrichter darauf geeinigt, dass für eine Ungültigkeitserklärung ein Quorum von mindestens fünf Stimmen nötig sei. Die letzte Passage zur Verfassungsmäßigkeit der Inkorporationsverfügung wurde deshalb von Vážný formuliert. Er hatte den Richtern folgende Modifikation des Urteilsentwurfs von Bobek vorgeschlagen:

> »Das Verfassungsgericht kann den Grundsatz aussprechen, dass die Delegation der gesetzgebenden Gewalt unzulässig ist. Das ist hinreichend, damit die gesetzgebenden Körperschaften für die Zukunft dieses Prinzip respektieren. Es ist jedoch nicht nötig, § 4 der Verfügung des Ständigen Ausschusses aufzuheben, weil der Wortlaut klar ist.«[51]

Nach der Abstimmung wurden für den Urteilstenor die von ihm vorbereiteten Ausführungen übernommen.

Der argumentative Schatz dieses ersten Urteils des Verfassungsgerichts vom 7. November 1922 wurde von der Rechtswissenschaft nicht gehoben. Zwar stieß das Verbot von Ermächtigungsgesetzen den zentralen Grundsatzstreit der tschechoslowakischen Verfassungslehre um das Verhältnis von Verfassung, Gesetz und Verordnung an.[52] Dass hinter den Ausführungen des Gerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Inkorporationsverfügung eine methodische Innovation steckte, die später das Etikett »verfassungskonforme Auslegung« erhalten sollte, wurde von den Verfassungsjuristen hingegen dogmatisch ignoriert. Keinen Nachhall fand auch die rechtspolitisch und rechtsdogmatisch sehr brisante Frage eines völkerrechtlichen Monismus.

II. Das Gewaltenteilungsverständnis des Gerichts

Für die Positionierung des Verfassungsgerichts im tschechoslowakischen System der *Gewaltenteilung* war eine Entscheidung vom selben Tag von nicht geringerer Bedeutung. Urteilsgegenstand war die Verfügung des Ständigen

50 Protokoll der Beratung des Verfassungsgerichts vom 7.11.1922, in: NA ÚS K. 6 H. 2 Az. Úst. 109/22–2/9, 3.

51 Ebenda.

52 Dass die Verfassungsrichter an ihrer Ansicht auch später festhielten, zeigt ein Sitzungsprotokoll von 1928, als sie einhellig die verfassungswidrige »legislative Praxis« kritisierten, mithilfe der aufgrund der Ermächtigungsgesetze erlassenen Notverordnungen den Ständigen Ausschuss zu umgehen. Vážný und andere auf der Plenarsitzung vom 19.12.1928, in: NA ÚS K. 1 H. PRES 1 Az. Úst. 49/28 – pres. 1/31. Erst in den 1930er Jahren hatten sie Gelegenheit, ihr Diktum von der Verfassungswidrigkeit der Ermächtigungsgesetze zu wiederholen; dazu Kapitel D. Zum Methodenstreit siehe Kapitel B.

Ausschusses Nr. 480/1920 Slg., welche die Justizorganisation im Bereich des Strafrechts änderte.[53] Angestoßen wurde diese Reform durch den Anstieg der Kriminalität aufgrund der Wirtschaftskrise nach dem Ersten Weltkrieg sowie den Personalmangel an den Gerichten, bedingt durch die Entsendung vieler tschechischer Richter in die Slowakei und die Karpathenukraine. Wegen der Währungsinflation waren im Bereich des Strafrechts zudem aus vielen leichteren Delikten des Eigentumsrechts Verbrechen geworden, wenn die Qualifikation der Straftat an eine bestimmte Schadensumme gekoppelt war.[54] Aufgrund der Verfügung Nr. 480/1920 Slg. konnten nun Strafsachen von den oberen Gerichten an Gerichtshöfe niederer Instanz verwiesen oder innerhalb der Gerichtshöfe erster Instanz nicht einem entscheidenden Kollegialorgan, sondern nur einem Einzelrichter zugeteilt und milder bestraft werden.[55]

Diese Neuordnung warf verfassungsrechtliche Probleme auf: Nach der Verfassungsbestimmung über vorläufige Verordnungen durfte der Ständige Ausschuss nicht die Zuständigkeit von Behörden ändern, »es sei denn, daß es sich um die Erweiterung des Wirkungskreises bereits errichteter Behörden durch neue Aufgaben handelt«.[56] Das Verfassungsgericht äußerte Zweifel, ob durch die Neujustierung der Strafjustiz nicht doch Behördenzuständigkeiten betroffen waren. In seinem Urteil sprach es aus, dass auch die Gerichte »Behörden« seien, die nach der Verfassungsbestimmung § 54 Abs. 8 lit. b nicht durch vorläufige Verfügung in ihrer Zuständigkeit verändert werden dürften:

> »Da § 94 Abs. 1 VerfUrk. ausdrücklich betont, dass die sachliche und örtliche Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte durch Gesetz festgelegt werden muss, gibt die Verfassung damit zu verstehen, welches besondere Gewicht sie auf die stabile Festsetzung der richterlichen Befugnisse gegenüber dem Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsbehörden legt.«[57]

Trotz dieser Bedenken hielt das Verfassungsgericht die Verfügung des Ständigen Ausschusses aber noch für verfassungsgemäß. Aus der stenografischen Aufzeichnung über die Diskussionen des Verfassungsausschusses der Revolutionären Nationalversammlung vom 13. Februar 1920 leitete das Verfassungsgericht ab, dass nur eine Änderung der Behörden*zuständigkeit*, nicht aber der

53 Vgl. Biach, Verfügung Nr. 480 (1920).
54 Motivenbericht zur Verfügung des Ständigen Ausschusses über einige Bestimmungen des Strafrechts vom 04.08.1920, Nr. 480/1920 Slg.
55 §§ 4 ff. der Verfügung Nr. 480/1920 Slg.
56 § 54 Abs. 8 b VerfUrk.
57 Das Verfassungsgericht widersprach damit den Ausführungen des Vizepräsidenten des Abgeordnetenhauses Hruban, der die Gerichte für eine »eigene Kategorie Behörde« hielt. Protokoll über die öffentliche Sitzung des Verfassungsgerichts vom 07.11.1922, in: NA ÚS K. 6 H. 3 Az. 110/22–3/3.

Behörden*organisation* vom Änderungsverbot des § 54 Abs. 8 a VerfUrk. umfasst sein solle.[58] Da die Zuweisung einer Strafsache zu anderen Instanzen von Seiten der obersten Gerichte freiwillig erfolge, seien die Zuständigkeiten der Strafgerichte nicht betroffen.

Anlässlich dieses Urteils hatte das Verfassungsgericht Gelegenheit, sich zu seiner eigenen Rolle im gewaltenteiligen System der tschechoslowakischen Verfassung zu äußern. Die Regierung hatte im Verfahren vor dem Verfassungsgericht argumentiert, dass das Verfassungsgericht nicht mehr zur Überprüfung dieser Verfügung zuständig sei,

> »weil die Bestimmung der Verfügung des Ständigen Ausschusses über die Abänderung einiger Bestimmungen des Strafrechts als Gesetz angenommen wurde, womit die Sache für das Verfassungsgericht erledigt ist.«[59]

Die Regierung bezog sich hier auf § 54 Abs. 15 VerfUrk., wonach die vorläufigen Verordnungen des Ständigen Ausschusses ihre Gültigkeit verloren, wenn sie nicht von beiden Kammern des Parlaments innerhalb von zwei Monaten nach deren erneuten Zusammentreten genehmigt wurden. Erst durch diese Genehmigung erlangten die Verfügungen Gesetzeskraft.[60] Hiergegen wandte das Verfassungsgericht ein, dass die Verfassung die verschiedenen Kontrollmechanismen nebeneinander und unabhängig voneinander installiert habe. In Hinblick auf die vorläufigen Verfügungen führte es aus:

> »Es geht hier um eine zweifache Kontrolle: einerseits durch beide [parlamentarischen] Kammern, andererseits durch das Verfassungsgericht. Dieses Kontrollrecht, bzw. hier die Kontrollpflicht, ist bei allen drei Verfassungsorganen selbständig und unabhängig, sowohl was die Ausübung anlangt, als auch in Hinblick auf die Kontrollrechte und Kontrollpflichten der anderen Organe. Es gilt hier nicht der Grundsatz des zeitlichen Vorrangs. […] Man kann nicht zulassen, dass durch einen zufälligen zeitlichen Vorsprung die verfassungsrechtlich gebotene Kontrolle der anderen Organe hinfällig wird.«[61]

58 Die ursprüngliche Fassung des § 54 Abs. 8 b VerfUrk. hatte gelautet: »Der Ausschuss […] ist nicht berechtigt […] b) die Verfassungsgesetze (Artikel I des Einführungsgesetzes) *oder die Organisation* und die Zuständigkeit der Behörden abzuändern, es sei denn, daß es sich um die Erweiterung des Wirkungskreises bereits errichteter Behörden durch neue Aufgaben handelt.« In den folgenden Sitzungen waren die Worte »oder die Organisation« entfallen. Entscheidungsentwurf des Verfassungsgerichts vom 23.9.1922 von Vážný, in: NA ÚS K. 6 H. 3 Az. 28/22–3/2.

59 Justizminister Dolanský, Protokoll über die öffentliche Sitzung des Verfassungsgerichts vom 07.11.1922, in: NA ÚS K. 6 H. 3 Az. 110/22–3/3.

60 Die Verfügung Nr. 480/1920 Slg. wurde in der 37. Sitzung des Abgeordnetenhauses am 18.12.1920 und in der 28. Sitzung des Senats vom 22.12.1920 genehmigt.

61 Urteil des Verfassungsgerichts vom 07.11.1922, in: NA ÚS K. 6 H. 3 Az. 120/22–3/5.

Es verwies auf seine Garantiefunktion, das verfassungsrechtliche Nebeneinander verschiedener Kontrollfunktionen zu erhalten. Eher unbewusst als bewusst übernahm das Verfassungsgericht damit das Verständnis einer Gewaltenteilung, die eine besondere Staatsfunktion nicht einem einzelnen Staatsorgan, sondern mehreren Staatsorganen zugleich zuweist.[62] Diese Elemente der *Gewaltenverbindung* wurden schon von Zeitgenossen als charakteristisch für die tschechoslowakische Verfassung angesehen. So äußerte Adler, dass diese wie ihr französisches Vorbild »unter grundsätzlichem Festhalten an dem Gedanken der Trennung der Gewalten in nicht unbeträchtlichem Maße Konzessionen an die Gewaltenverbindung« mache.[63]

Das Verfassungsgericht sicherte sich mit dieser Auslegung seine eigene Stellung im Gewaltenteilungssystem: Es blieb in jedem Fall entscheidungsbefugt, auch wenn die parlamentarischen Kammern eine vorläufige Verfügung bereits genehmigt hatten. Das Urteil des Verfassungsgerichts wurde zwar mitsamt seiner Begründung im Amtsblatt vom 17. November 1922 Nr. 284 veröffentlicht. Anders als die berühmtere Entscheidung vom selben Tag zur Verfassungswidrigkeit der Delegation legislativer Gewalt gelangte es jedoch nicht in den Annex der Entscheidungssammlung über die Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichts.[64] In der Rechtswissenschaft wurde es, soweit ersichtlich, gar nicht wahrgenommen.

III. Die »Fließbandurteile« der ersten Funktionsperiode

Die übrigen sieben dem Verfassungsgericht vorgelegten vorläufigen Verfügungen des Ständigen Ausschusses aus dem Jahr 1920 stießen auf keinerlei rechtliche Bedenken von Seiten der Berichterstatter. Diese Verfügungen des Ständigen Ausschusses entstammten der unmittelbaren Nachkriegszeit und spiegelten die zum Teil wirtschaftsdirigistischen Lösungen der zahllosen zeitgenössischen Probleme.[65] Diese Verfügungen wurden durch das Verfahren

62 Zu diesem Aspekt der Verflechtung von Verfassungsgerichtsbarkeit und Gewaltenteilung Häberle, Grundprobleme (1976), 14.

63 Adler, Grundgedanken (1927), 89 ff.

64 Es wurde in der strafrechtlichen Entscheidungssammlung des Obersten Gerichts abgedruckt; Vážný tr., dodatek I/1922. Außerdem zitierte es Z. Peška in seinem Verfassungskommentar; Československá ústava (1935), § 54, 216 f.

65 Sie begegneten Lebensmittelknappheit und Arbeitslosigkeit, legten Subventionen für slowakische Gemeinden fest oder setzten sozialpolitische Ziele für versicherte Arbeitnehmer oder Pächter kleinerer landwirtschaftlicher Flächen um. Im Einzelnen ging es um: Verfügung Nr. 494/1920 Slg. über die Regelung und Deckung der Preise von Mehlprodukten; Verfügung Nr. 519/1920 Slg. über die Arbeitslosenunterstützungen, (beide bearbeitet von Bohuslav); Verfügung Nr. 564/1920 Slg. über die Anpassung der Konsulargebühren, (bearbeitet

vor dem Verfassungsgericht in der Regel »durchgewunken« und erfuhren keine konzise verfassungsrechtliche Analyse. In den Gutachten wurde allenfalls dazu Stellung genommen, dass die jeweilige Verordnung nicht in den Zuständigkeitsbereich einer Behörde eingriff.

Nachdem der Ständige Ausschuss in den Jahren zwischen 1920 und 1929 gar nicht in Erscheinung getreten war und sein Dasein in der Abstellkammer des tschechoslowakischen Verfassungsrechts gefristet hatte, erinnerte man sich seiner im parlamentslosen Herbst 1929. Aufgrund von Neuwahlen tagte das Parlament in der Zeit vom 28. Juni bis zum 12. Dezember 1929 nicht. In dieser Zeit verabschiedete der Ständige Ausschuss insgesamt neun vorläufige Verfügungen, die wiederum die Krisensituation des tschechoslowakischen Staates vor der nun auch über die Tschechoslowakei hereinbrechenden Weltwirtschaftskrise widerspiegeln.[66] Sie wurden vom Verfassungsgericht noch einsilbiger und oberflächlicher behandelt als die Verfügungen zu Beginn seiner Funktionsperiode 1922.[67] Obwohl diese Verfügungen durch weitgehende

von Mačik); Verfügung Nr. 578/1920 Slg., die eine Staatsanleihe an die Stadt Bratislava (Pressburg) von Stempelkosten und sonstigen Gebühren befreite, (bearbeitet von Vlasák); Verfügung Nr. 577/1920 Slg. über die Hemmung der Verjährungsfristen für Kranken- und Unfallversicherungen während der Zeit des Ersten Weltkrieges, (bearbeitet durch Bílý); Verfügung Nr. 583/1920 Slg. zur Währungsumstellung im Teschener Gebiet, (bearbeitet von Bobek) sowie die Verfügung Nr. 586/1920 Slg. zur Regulierung und Deckelung der Pachtzinsen kleinerer landwirtschaftlicher Flächen, (bearbeitet durch Vlasák). Vgl. Gutachten und Verhandlungen, in: NA ÚS K. 6 H. 4 bis 10.

66 Boyer, Kontrahenten oder Partner? (1999), 102 ff., 329 ff.; Mamatey, Demokratie (1980), 154 ff.

67 Die ersten drei Verfügungen betrafen das Wohnungsproblem. Die Verfügung Nr. 155/1929 Slg. verlängerte die Fristen des Gesetzes über die Baubewegung, die Verfügungen Nr. 156/1929 Slg. und Nr. 157/1929 Slg. verlängerten die Geltung zweier mieterschützender Gesetze, (alle drei bearbeitet von Vážný). Die Verfügung Nr. 162/1929 Slg. schuf eine Übergangsregelung für die Krankenversicherung von Pensionären des öffentlichen Dienstes, (bearbeitet von Vlasák). Die Verfügung Nr. 158/1929 Slg. beließ Zollermäßigungen für die Einfuhr von Maschinen und Apparaten in Kraft, (bearbeitet von Novák); die Verfügung Nr. 161/1929 Slg. ordnete für die Getreideeinfuhr eine Verlängerung der Gültigkeit zollfreier Einfuhrscheine an, (bearbeitet von Kindl). Die Verfügung Nr. 166/1929 Slg. legte verbindlich den Kurs für die tschechoslowakische Währung fest und die tschechoslowakische Nationalbank wurde verpflichtet, zur Sicherung der Währungsstabilität die Höhe ihrer Goldreserven anzupassen, (bearbeitet von Vážný). Eine weitere Verfügung Nr. 159/1929 Slg. ordnete staatliche Hilfe an, um die Auswirkungen der Naturkatastrophe des Jahres 1929 vor allem in der Landwirtschaft zu beheben, (bearbeitet von Mačik). Die Verfügung Nr. 175/1929 Slg. setzte für die ersten zwei Monate des Jahres 1930 den Staatshaushalt nach den Bestimmungen des Finanzgesetzes von 1928 fest, (bearbeitet von Kindl). Vgl. Gutachten und Verhandlungsprotokolle, in: NA ÚS K. 6 Hefte 17 bis 19 sowie K. 7 Hefte 20 bis 25.

Eingriffe in privates Eigentum zugunsten öffentlicher Belange und allgemeiner sozialer Interessen durchaus verfassungsrechtliche Fragen aufwarfen, urteilte das Verfassungsgericht in der Regel lapidar: »Zweifel daran, ob die Verfügung dem § 54 Abs. 8 b VerfUrk. entspricht, wurden nicht gesehen«. Eine Sensibilisierung für die Grundrechtsrelevanz von staatlichen Eingriffen setzte beim Verfassungsgericht erst später ein.[68]

B. Der Methodenstreit um das Verhältnis von Verfassung, Gesetz und Verordnung

Diese wenig ertragreichen »Fließbandurteile« fanden bei Rechtswissenschaft und gerichtlicher Praxis keine Beachtung. Das erste Urteil des Verfassungsgerichts vom 7. November 1922 über die Inkorporationsverfügung von Vitorazsko und Valčicko gab hingegen den Anstoß für den wohl produktivsten Grundsatzstreit der tschechoslowakischen Verfassungslehre in der Zwischenkriegszeit. Trotz der zahlreichen Polemiken in der Tagespresse kannten viele Juristen das Urteil allerdings nicht im Wortlaut. So beschwerte sich Weyr, dass »die Situation der ganzen, […] nicht direkt beteiligten Öffentlichkeit insofern ziemlich prekär ist, als uns der Wortlaut der betreffenden Entscheidung des Verfassungsgerichtes nicht bekannt ist.«[69] Grund hierfür war, dass die Veröffentlichung nur informell geregelt war. Das Urteil war zu diesem Zeitpunkt bereits im Amtsblatt veröffentlicht und auch in der Entscheidungssammlung des Verwaltungsgerichts abgedruckt.[70]

Das Urteil entfaltete seine Wirkungsmacht vor allem über den »Haus- und Hofjuristen« des Verfassungsgerichts, dessen Sekretär Jaroslav Krejčí. Seine grundlegende Studien *Delegation der gesetzgebenden Gewalt in der modernen Demokratie* von 1924[71] und *Ermächtigungsgesetz und Verfassungsgericht* von 1939[72] rahmten die Debatte nicht nur zeitlich, sondern fassten sie auch inhaltlich zusammen. Einen Zugang zum vielstimmigen Kommunikationsraum dieses Grundsatzstreits erhält man durch die Schriften von Jaroslav Krejčí, Jiří Hoetzel, František Weyr, Franz Adler und Fritz Sander.[73] Am

68 Erst im Zuge der Weimarer Grundrechtsdebatte kristallisierte sich in den 1930er Jahren in der tschechoslowakischen Verfassungslehre eine Grundrechtsdogmatik heraus. Dazu unten Kapitel F.

69 Weyr, Grenzen der Verordnungsgewalt (1923).

70 Úřední list vom 17. November 1922; Bohuslav adm. dodatek III/1922.

71 Krejčí, Delegace (1924); diese Monografie beruht auf der Broschüre Moc nařizovací (1923).

72 Krejčí, Zmocňovací zákon (1939).

73 Überblick zu den Juristen der Zwischenkriegszeit: Slapnicka, Juridische Fakultäten (2003); Skřejpková/Soukup, Antologie (1993).

polemischsten agierte Hoetzel, der sein ganzes Gewicht als »Vater« der Verfassung und als »lebendige Gesetzesbegründung«[74] in die Debatte warf, um die Argumentation des Verfassungsgerichts zu diskreditieren.

An Hand dieses Grundsatzstreits lässt sich die gesamte methodische Entwicklung der tschechoslowakischen Verfassungslehre nachvollziehen. Die Auseinandersetzung mit der »Reinen Rechtslehre« Hans Kelsens, die durch die Arbeiten seines Freundes Weyr, aber auch anderer Protagonisten aus dem Umfeld der Brünner Schule wie Zdeněk Neubauer, Jaroslav Krejčí oder Rudolf Petržíla in die Tschechoslowakei hineinwirkte,[75] belebte die verfassungsrechtlichen Diskussionen, obwohl sie bei vielen auf Ablehnung stieß.[76] Die tschechoslowakischen Juristen ließen sich nach dem Systemumbruch von 1918/1920 von ausländischen Vorbildern inspirieren, ehe sie mehr und mehr auf eine eigene Formensprache vertrauten.[77] Dabei war es unausweichlich, dass Argumentationsstrukturen des 19. Jahrhunderts neben neueren Ansätzen fortbestanden. Selbst Konstitutionalisten wie Jaroslav Krejčí begründeten ihre Argumentation erst nach und nach vollständig mit der Verfassung und verzichteten auf außerhalb der Verfassung liegende, naturrechtliche Begriffe. Ein solcher Verfassungspositivismus unterschied sich elementar vom starren, im alten Österreich praktizierten und teilweise von den tschechoslowakischen Juristen übernommenen Gesetzespositivismus. Gegner wie Befürworter der Ermächtigungsgesetze verband dennoch der Anspruch, »modern« zu argumentieren. Wie wenig dabei die Methode die inhaltlichen Standpunkte der Rechtswissenschaftler bestimmte, zeigt die Tatsache, dass die normative Schule in Hinblick auf die Ermächtigungsgesetze gespalten war.[78]

74 Hoetzel, Meze nařizovací moci (1923), 31.

75 Zur Brünner Schule Métall, Wiener Schule der Rechtstheorie (1974); Kubeš / Weinberger, Brünner rechtstheoretische Schule (1980).

76 Siehe etwa Spiegel, Kelsens Rechtslehre (1921). Ein Bild von der gängigen Auffassung von Weyrs Kollegen über die Reine Rechtslehre lieferte der Kirchenrechtler Josef Vacek in einem vertraulichen Brief vom 30.06.1925 mit der folgenden Charakterierung Weyrs: »Nachdem er Kelsen kennengelernt hatte, fand er Freude an seiner ›normativen‹ Theorie, für die in der Rechtswissenschaft die Paragraphen alles und das soziale Leben nichts ist«, in: AKPR Sign. T 1981/21 Az. T 877/25. Vgl. zu den zahlreichen Angriffen auch Weyr, Právní primitivismus (1919); Česká filosofie právní (1920); Paměti, Bd. 2 (2001), dort insbesondere die Einträge zu Hoetzel.

77 Dies galt für Gegner und Befürworter der Ermächtigungsgesetze gleichermaßen. Vgl. Hoetzel, Meze nařizovací moci (1923), 23; Krejčí, Moc nařizovací (1923). Eine Analyse der Staatsvorstellungen der französischen Verfassungsrechtler lieferte Horáček, Pojem státu (1923).

78 Vom Standpunkt der Reinen Rechtslehre und der Lehre vom Stufenbau sprachen sich für die Zulässigkeit der Ermächtigungsgesetze aus: Neubauer, Meze moci nařizovací (1924); Weyr, Soustava (1924), 227 ff. Dagegen auf

I. Befürworter der Ermächtigungsgesetze: Die Verteidigung des Verwaltungsstaates

In teilweise recht scharfen Polemiken der Tages- und Fachpresse gegen das Urteil zu den Ermächtigungsgesetzen begründeten Juristen die Zulässigkeit von Ermächtigungsgesetzen zunächst einmal mit *politischen* Argumenten. Sie zogen die Erfahrungen des Ersten Weltkrieges heran, um plausibel zu machen, dass die Regierung in Krisenzeiten mit der nötigen »Bewegungsfreiheit« ausgestattet werden müsse.[79] Die zahlreichen Ermächtigungsklauseln in der tschechoslowakischen Rechtsordnung, die jeder »durchschnittliche Verwaltungsjurist« kenne, seien durch »dringliche Notwendigkeit diktiert« worden.[80] Außerdem könne manchmal weder das Parlament noch der Ständige Ausschuss rechtzeitig entscheiden, und es gebe »delikate Fragen«, über die man besser nicht öffentlich verhandle.[81] Bedenken bestünden auch deshalb nicht, weil das Parlament die Regierung ohnehin nur soweit ermächtigen würde, wie diese Vertrauen verdiene.[82] Eine ausreichende Kontrolle sei durch die politische Abhängigkeit der Regierung von der Parlamentsmehrheit gegeben.[83] Kurz, es wurden jene Argumente vorgebracht, die seit je Notverordnungen durch die Regierung politisch legitimieren sollten.[84] Es waren nicht selten dieselben Juristen, die an anderer Stelle politische Argumente in der Diskussion um die Ermächtigungsgesetze als unjuristisch zurückwiesen.

1. *Unterdrücktes Demokratieverständnis und Souveränität des Gesetzgebers*

Die Befürworter der Ermächtigungsgesetze wie Hoetzel, Neubauer, Adler oder zunächst noch Weyr waren sich darin einig, dass der Demokratiegedanke, verstanden als ein politisches Prinzip, in der rechtswissenschaftlichen Beurteilung der Ermächtigungsgesetzgebung außen vor bleiben sollte. So schrieb

gleicher methodischer Grundlage: Petržíla, Delegace (1925); Kelsen, Gesetz und Verordnung (1923).

79 Adler, Ermächtigungsgesetz (1933), 443; Hoetzel, Meze nařizovací moci (1923), 35.

80 Hoetzel, Rezension zu Krejčí (1923), 342. An anderer Stelle schrieb Hoetzel: »Unsere Republik hat derart viele Ermächtigungsgesetze herausgegeben, dass man wennschon irgendwo, dann bei uns von einer Verfassungsgewohnheit sprechen kann und muss.«; Ke sporu o meze moci nařizovací (1923), 391.

81 Hoetzel, Rezension zu Krejčí (1923), 341.

82 Hoetzel, Meze nařizovací moci (1923), 32.

83 Hons, Meze nařizovací moci (1923).

84 Vgl. Kysela, Zákonodárství bez parlamentu (2007), 24 f.

Hoetzel zu reichsdeutschen Stimmen, die die Ermächtigungsgesetzgebung ablehnten: »Ein Teil der deutschen Juristen ist der Verführung einer politischen Perspektive (der Demokratie) erlegen.«[85] Auch Neubauer legte dar, dass vom rechtslogischen Standpunkt alle Verfassungsorgane »gleich demokratisch« seien und die höhere Legitimität einzelner Organe eine rein politische Frage sei.[86] Hoetzel ging so weit zu behaupten, dass die Auslegung der tschechoslowakischen Verfassungsvorschrift § 55 über die Verordnungen zu keinem anderen Ergebnis führen könne als die Auslegung der fast gleichlautenden Verfassungsvorschrift der untergegangenen Habsburgermonarchie: »Der identische Verfassungwortlaut muss gleich ausgelegt werden, sei es in einer Republik, sei es in einer Monarchie.«[87] Auch Weyr hielt es für zweifelsfrei, dass das Problem der Delegation von Legislativgewalt vom Standpunkt einer allgemeinen Rechtstheorie aus in der modernen Demokratie nicht anders gelöst werden könne als in der konstitutionellen Monarchie.[88] Ein solches Demokratieverständnis als rein politisches Postulat war aber auch unter der Prämisse des Rechtspositivismus überholt. In der Verfassungsdemokratie der Tschechoslowakei war es die Verfassung selbst, die den Staat auf demokratische Grundsätze verpflichtete und den Demokratiebegriff positivierte. Demokratie wurde damit mehr als nur eine politische Redensart.

Das Demokratieverständnis von Hoetzel und zunächst Weyr war noch in der von der Monarchie geprägten Staatslehre verwurzelt. Beide begründeten die Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgesetze mit der Macht des Parlaments aufgrund einer »Souveränität des Gesetzgebers«.[89] Der Gesetzgeber als das Repräsentativorgan des souveränen Volkes dürfe alles, was ihm die Verfassung nicht ausdrücklich verbiete und könne daher auch seine eigenen Aufgaben von einem anderen Staatsorgan ausführen lassen. Bereits im Jahr 1914 hatte Hoetzel unter den Verfassungsbedingungen der Monarchie von der »grundsätzlichen, nur durch die Naturgesetze begrenzten, Allgewalt des Gesetzgebers«[90] gesprochen. Historisch gesehen war die »Souveränität des Gesetzgebers« denn auch ein vorkonstitutioneller Abwehrbegriff des Parla-

85 Hoetzel, Rezension zu Schoen (1924), 154.
86 Neubauer, Meze moci nařizovací (1924), 41.
87 Hoetzel, Meze nařizovací moci (1923), 23, 29, bezog sich darüber hinaus auf die deutsche Staatslehre von Laband, O. Mayer, Schoen und Hänel, weil sie erkennen lasse, »wie anerkannte Rechtsautoritäten Verfassungsvorschriften auslegen, die sich in keiner Weise von unseren unterscheiden, oder anders, wie die Fachliteratur die grundlegenden rechtlichen Verfassungsprinzipien interpretiert«.
88 Weyr, Question de la délégation (1926/27), 74.
89 Hoetzel, Rezension zu Krejčí (1923), 341 f.; Weyr, Soustava (1924), 228 f.
90 Hoetzel, Kontrola (1914), 179.

ments gegen den Monarchen.[91] Die Vorstellung von einer »Souveränität des Gesetzgebers« richtete sich funktionell in erster Linie gegen die Fremdbestimmung durch den Monarchen. Die parlamentarische Souveränität verlangte hier vom demokratischen Standpunkt nach einer weiten Auslegung. In einer repräsentativen Verfassungsdemokratie war eine solche Abwehrfunktion allerdings fehl am Platz, zeichnete sich diese doch durch eine Selbstbestimmung des Gesetzgebers aus. Die Rede von der Verfassungsdemokratie bringt die Selbstbeschränkung des Gesetzgebers dabei bereits auf den Begriff: Aufgrund der Selbstbindung des demokratischen Gesetzgebers durch die Verfassung kann man nurmehr von einer gebundenen Souveränität sprechen. Der Gesetzgeber ist dabei nicht nur an die ausdrücklichen Verbote der Verfassung gebunden, sondern sollte auch deren Grundsätze, Prinzipien und Leitlinien als Ausdruck seiner eigenen Selbstbestimmung achten.

Hoetzel und zunächst auch Weyr vertraten letzlich eine Demokratievorstellung, die in der tschechoslowakischen Verfassung keinen Anknüpfungspunkt fand. Das Postulat von der »Souveränität des Gesetzgebers« enthielt allerdings auch weitere politische Implikationen.[92] Unterschwellig ist bei beiden eine Tendenz auszumachen, die »Souveränität des Gesetzgebers« zuweilen auf eine Souveränität der einfachen parlamentarischen Mehrheit zu reduzieren. Hat man die parlamentarischen Verhältnisse in der frühen Tschechoslowakei vor Augen,[93] so erhält ihre Verteidigung der Ermächtigungsgesetze mit der Macht des Parlaments und der »Souveränität des Gesetzgebers« einen nationalen Beiklang.[94]

91 Zum historischen Kontext Bogdandy, Gubernative Rechtsetzung (2000), 42 ff., 175 f.

92 Neubauer, Meze moci nařizovací (1924), 40 f.

93 Die Regierungsparteien verfügten im Parlament über die einfache, aber nicht über die verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit, wobei sich die Kompromissbildung schon für die Erzielung einfacher Mehrheiten schwierig gestaltete; Harna, Stranickopolitický systém (2005), 545 f., 550.

94 Diese Vermutung wird durch Äußerungen Weyrs erhärtet, in denen er das Recht zur Verfassungsgebung nur der tschechischen und slowakischen Bevölkerungsgruppe zugesteht. Die Revolution von 1918 habe sich nicht »gegen die Dynastie, sondern – infolge der ausgesprochen nationalpolitischen Färbung des Weltkrieges – gegen die deutsche und magyarische Nation gerichtet […]. Vertreter dieser Nationen in die revolutionäre, von einem ausschließlich tschechischen Nationalausschuss eingesetzte Nationalversammlung aufzunehmen […] ging nicht an.«, Verfassungsrecht (1921), 3; ders., Ústava (1931). In ähnlicher Stoßrichtung Sykora, Postavení parlamentu (1925).

2. *Probleme mit der Verfassungsbindung des Gesetzgebers*

Die schriftliche, verbindliche und nur erschwert abänderbare Verfassung sollte den Gesetzgeber an bestimmte Grundsätze des Verfassungsgebers binden. Weyr formulierte den zugrundeliegenden Widerstreit dabei selbst am besten. Von einer Souveränität des Parlaments könne man dort nicht sprechen, wo einem Verfassungsgeber das letzte Wort über die Aufgabenverteilung im Staate zukomme. Unterscheide man einen Verfassungs- und einen Gesetzgeber, sei die gesetzgebende Gewalt eine von der Verfassung abgeleitete Kompetenz, die selbst nicht das Recht zu ihrer Weiterübertragung auf andere Organe enthalte.[95] Diese Argumentation entsprach den Gedanken der französischen Staatslehre, denen auch das Verfassungsgericht gefolgt war, wonach die staatliche Machtausübung auf rechtlich zugeteilten Kompetenzen beruhe. In seinem Lehrbuch von 1924 lehnte Weyr diese Differenzierung für die tschechoslowakische Verfassung allerdings (noch) ab.[96] Die Verfassungsurkunde kenne nur einen einzigen Gesetzgeber, die tschechoslowakische Nationalversammlung. Diese könne zwei Arten von Normen erlassen: einfache Gesetze oder Verfassungsgesetze. Da es damit die Nationalversammlung sei, die Primärnormen erlasse, müsse sie als souverän angesehen werden.[97] Er ließ außer acht, dass – wenn überhaupt – nur von einer »Souveränität« einer qualifizierten parlamentarischen Verfassungsmehrheit gesprochen werden konnte. Er bezog dagegen die »Souveränität« schon auf die einfache parlamentarische Mehrheit. Diese Begründung wurde auch von anderen Befürworten der Ermächtigungsgesetze als »nicht ganz überzeugend« charakterisiert.[98]

Verfassungsrechtlich ist ein »souveräner Gesetzgeber« nur dort denkbar, wo keine Verfassungsbindung besteht. Mit dem System einer rigiden Verfassung, die das Parlament bindet, ist diese Vorstellung inkompatibel.[99] Dies muss auch von Hoetzel erkannt worden sein.[100] Anders ist es nicht zu

95 Hierzu und zum Folgenden Weyr, Soustava (1924), 228 f.

96 Änderung seiner Auffassung mit dem Aufsatz: Question de la délégation (1926/27). Dazu unten.

97 Im Wörterbuch für öffentliches Recht schrieb Weyr modifizierend: »Für die Rechtsüberzeugung erscheint einfacher und Verfassungsgesetzgeber als grundsätzlich dasselbe Verfassungsorgan […] (Der grundsätzliche Unterschied zwischen beidem erklärt sich erst vom theoretischen Standpunkt über den sog. Stufenbau der Rechtsordnung.)«; Delegace (1927).

98 Adler, Rezension zu Krejčí (1928), 89 f.

99 Krejčí, Zmocňovací zákon (1939), 9.

100 Krejčís Vorwurf, Hoetzel könne sich nicht auf die Ermächtigungspraxis in England berufen, da dass englische System keine rigide Verfassung kenne, Moc nařizovací (1923), 17, zitiert letzterer zwar polemisch, antwortet darauf jedoch nicht; Rezension zu Krejčí (1923), 343.

erklären, dass Hoetzel, der sonst nicht müde wurde, die Lückenlosigkeit der tschechoslowakischen Verfassung und ihre Rigidität zu betonen,[101] gerade in der Frage der Ermächtigungsgesetze hiervon abwich: Die Verhältnisse während des Ersten Weltkrieges hätten zu der Erkenntnis geführt, dass die Verfassungsbestimmungen flexibel sein müßten, um auch außergewöhnlichen Verhältnissen angepasst werden zu können.[102] Gerade die Verfassungsbestimmung des § 55 zur Verordnungsgewalt sei eine solche flexible Bestimmung. Zum Verbot einer Delegation der Legislativgewalt durch das Verfassungsgericht bemerkte er, dass es höchst bedenklich sei, den Staat »ohne zwingende Gründe« um ein solches »Sicherheitsventil«[103] zu bringen.

Die Verfassungsbindung des Gesetzgebers wurde von Hoetzel und Weyr auch dadurch preisgegeben, dass sie Verfassungsgeber und Gesetzgeber mit konkreten Parlamentariern gleichsetzten und Gesetze der Nationalversammlung dem Verfassungsgeber zurechneten, wenn sie von denselben Menschen verabschiedet worden waren. Als »Beweis« für die Zulässigkeit der Ermächtigungsgesetze führten beide das erste Wirtschaftsermächtigungsgesetz von 1920 an, weil darüber dieselbe parlamentarische Mehrheit entschieden habe wie über die Verfassung. Dagegen meinte schon Neubauer (selbst ein Verteidiger der Ermächtigungsgesetze), es sei durchaus denkbar, »dass der Gesetzgeber, nachdem er ein bestimmtes Prinzip aufgestellt hat, sich noch am selben Tag dagegen versündigt.«[104]

Rechtswissenschaftlich ähnlich fragwürdig war Hoetzels Berufung auf Léon Duguits Konzept eines »Verfassungsgewohnheitsrechts«. Duguit hatte in seinem Kurzgutachten zum ersten Urteil des Verfassungsgerichts erläutert, dass die französische Verfassung eine Delegation der Legislativgewalt zwar nicht zulasse, sich aber aus praktischen Bedürfnissen heraus ein Verfassungsbrauch etabliert habe, wonach das Parlament Entscheidungen der Exekutive auf dem Gebiet der Gesetzgebung im vorhinein ausdrücklich genehmigen könne.[105] Ein ähnlicher Verfassungsbrauch sei für die Tschechoslowakei nicht

101 Vgl. nur Hoetzel, Ústava (1929), 474.

102 Hoetzel, Meze nařizovací moci (1923), 35.

103 Den Begriff des »Sicherheitsventils« benutzte 1914 bereits Kallab, um rechtswidrige Handlungen aus einem Notrecht des Staates zu rechtfertigen; ders., Politika vědou a uměním, Praha 1914, 53.

104 Neubauer, Meze moci nařizovací (1924), 40. Diese Ansicht bestätigen auch die Protokolle des Verfassungsausschusses, die zeigen, dass Hoetzels Ansicht dort keineswegs so unumstritten war, wie er glauben machen wollte; Broklová, První československá ústava (1992), 146 ff.

105 »Sous l'empire des besoins pratiques s'est peu à peu formée une coutume constitutionelle suivant laquelle le Parlement peut par une decision expresse ratifier d'avance les dispositions qu'édictera le gouvernement sur une matière legislative«; Duguit (1923).

zu beobachten. An die Adresse der tschechoslowakischen Juristen hatte Duguit hinzugefügt: »j'estime que vous devez lutter pour qu'elle ne s'introduise pas«.[106] Hoetzel widersprach Duguits Appell, verwies auf die Ermächtigungspraxis durch die tschechoslowakische Regierung und meinte: »Wir sind ein Staat der Ermächtigungsgesetze«.[107] Vor diesem Hintergrund müsse Duguit ein entsprechendes Verfassungsgewohnheitsrecht für die Tschechoslowakei anerkennen.[108] Sowohl Duguit als auch Hoetzel übertrugen unreflektiert ein im französischen Kontext einer fragmentarischen Verfassung entstandenes Erklärungsmuster auf die tschechoslowakischen Verfassungsverhältnisse. Die Frage, ob das System einer umfassenden geschriebenen und rigiden Verfassung überhaupt Verfassungsgewohnheitsrecht zulasse, wurde von ihnen gar nicht erst gestellt.[109]

3. *Formeller Gesetzesbegriff und das Postulat des Verwaltungsstaates*

Zur Legitimation der Ermächtigungsgesetzgebung wurden vielfach das Bedürfnis und die Aufgabe des modernen Staates herangezogen, das gesellschaftliche Sozial- und Wirtschaftssystem sachgerecht zu verwalten.[110] In den Anfangsjahren der Tschechoslowakei wurde selbst von Demokraten wie Jaroslav Krejčí dem jungen Staat die Diagnose gestellt, er werde sich zum »Verwaltungsstaat« entwickeln müssen, um allen Regelungsanforderungen gerecht zu werden.[111] Am Rande seines Gutachtens zum Urteil des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts formulierte Maurice Hauriou diesen Gedanken in anderer, historisch-apologetischer Weise, wenn er meinte: »la pensée occidentale retourne fortement à la primauté du pouvoir exécutif, qu'elle le considère comme l'ancêtre des autres pouvoirs.«[112] Hoetzel meinte hierzu lakonisch, was für den Westen gelte, habe auch für den Osten Gültigkeit.[113]

Kann in einer modernen Demokratie der Entscheidungsvorrang zu wichtigen Sachfragen aber wirklich ungeschmälert bei der verwaltenden Ministerialbürokratie liegen, sei sie auch von den drei Staatsgewalten die »älteste«?

106 Ebenda.
107 Hoetzel, Ke sporu o meze moci nařizovací (1923), 391; ders., Příspěvky k výkladu (1925).
108 Hoetzel, Duguit o zmocňovacích zákonech (1924), 330.
109 Krejčí, Delegace (1924), 119; Neubauer, Rezension zu Krejčí (1925), 211.
110 Der Verwaltungsjurist Hoetzel betonte bereits unter den Bedingungen der Habsburgermonarchie, dass er der Forderung nach einer restriktiven Beschränkung der Verordnungsgewalt zugunsten gesetzlicher Regelungen nicht zustimmen könne; Kontrola (1914), 14.
111 Krejčí, Delegace (1924), 125.
112 Hauriou (1923).
113 Hoetzel, Ke sporu o meze moci nařizovací (1923), 392.

Anders gefragt: Was soll und muss das Parlament selbst regeln? Die Demokratietheorie gibt hierauf zwei Antworten. Fasst man den Demokratiebegriff formal auf, kann das Parlament mit seiner Mehrheit alles gültig beschließen – auch die Übertragung seiner Kompetenzen auf andere staatliche Organe. Eine materielle Demokratievorstellung hingegen bleibt nicht bei dieser bloßen Verfahrensregel stehen, sondern weist dem parlamentarischen Gesetzgeber insbesondere jene Entscheidungen zu, die in die individuelle und kollektive Selbstbestimmung der Staatsbürger eingreifen.

In der juristischen Auseinandersetzung der 1920er Jahre wurde diese Diskussion über ein formelles oder materielles Demokratieverständnis überwiegend an Hand des *Gesetzesbegriffs* verhandelt. Für Adler war der Gesetzesbegriff geradezu die »Kernfrage des Problems«, seines Erachtens ging die Verfassungsurkunde von einem formellen Gesetzesbegriff aus und überließ es

> »der Nationalversammlung zu bestimmen, was im Gesetzeswege und was im Verordnungswege geregelt werden soll. Daß das Parlament die Grenze hier richtig ziehe und nicht wichtige und bedeutsame Materien der Verordnungsgewalt preisgebe, ist gewiß eine begründete Forderung demokratischer Politik, es kann aber nicht als verfassungswidrig bezeichnet werden, wenn die Volksvertretung die ihr zustehende diskretionäre Gewalt mißbraucht und auf weiten Gebieten der Rechtsordnung die Regierung auf Grund von Ermächtigungsgesetzen fast völlig frei schalten läßt.«[114]

Vom rechtstheoretischen Standpunkt argumentierte auch Weyr, dass eine materielle Abgrenzung zwischen Gesetz und Verordnung unmöglich sei: »c'est une impossibilité, en pratique, que de réserver au parlement seul le droit de faire les normes générales.«[115] Unter dem Gesichtspunkt einer normativen Rechtslehre könne man nicht mehr sagen, als dass Gesetze allgemeine Primärnormen, Rechtsverordnungen dagegen von Gesetzen abgeleitete, allgemeine Sekundärnormen seien; zum Inhalt der Gesetze könne man keine Aussage machen.[116] Andere Autoren begründeten den formellen Gesetzesbegriff mit Blick auf die deutsche Staatsrechtstradition.[117]

Mit der Verteidigung eines formellen Gesetzesbegriffs redeten die Befürworter der Ermächtigungsgesetze letztlich einer Stärkung der Exekutivgewalt das Wort, die in einer parlamentarischen Republik nicht unproblematisch war. Hierauf wies Kelsen in seinem Gutachten zum Urteil des tschechoslowa-

114 Adler, Rezension zu Krejčí (1925), 44 f.
115 Weyr, Question de la délégation (1926/27), 83.
116 Weyr, ebenda, 81 ff. So zuvor schon sein Schüler Neubauer, Meze moci nařizovací (1924), 43; ders., K otázce zmocňovacích zákonů (1928), 122.
117 So unter Bezugnahme auf Laband, Jellinek, Anschütz, Schoen und Hänel und gegen die normative Schule: Šafařík, Zákony formální a materielní (1922).

kischen Verfassungsgerichts hin, indem er die Genese bestimmter Begriffe im historischen Kontext der konstitutionellen Monarchie betonte.[118] Weyr hielt dagegen, dass auch das demokratische Missbehagen gegenüber einer starken Verordnungsgewalt den Verhältnissen des 19. Jahrhunderts verhaftet sei.[119]

Das Konzept einer strikten *Gewaltenteilung*, das einzelne Gewalten und damit auch die gesetzgebende Macht zum Erlass »allgemeiner« Normen noch einem einzigen Organ zuweisen konnte,[120] gehörte unter den Bedingungen der tschechoslowakischen Verfassung der Vergangenheit an. Die Befürworter der tschechischen Ermächtigungsgesetzgebung argumentierten also insofern »modern«, als sie nicht nur vom praktischen, sondern auch vom rechtstheoretischen Standpunkt die Möglichkeit einer klaren Scheidung legislativer und exekutiver Akte, von Gesetz und Verordnung, ablehnten. Das Kriterium der »Allgemeinheit« konnte keine ausreichende Differenzierung zwischen Verfassung, Gesetz und Verordnung mehr leisten.[121] Dafür mussten neue Lösungen gefunden werden. Viele der Befürworter der Ermächtigungsgesetze zogen die Grenze dabei zugunsten eines »Verwaltungsstaates« und einer machtvollen Exekutive. Die Gegner der Ermächtigungsgesetze antworteten auf das Problem einer veralteten Gewaltenteilungslehre hingegen mit der Stärkung der parlamentarischen Gewalt.

II. Gegner der Ermächtigungsgesetze: Der Sprung in den Verfassungspositivismus

Das Selbstverständnis der Gegner der Ermächtigungsgesetze zielte in besonderem Maße darauf ab, den Ballast der »monarchischen« Staatslehre hinter sich zu lassen und den Anschluss an die Argumentationsfiguren anderer »moderner Demokratien« zu finden. Den Anstoß zu diesen rechtsvergleichenden Ansätzen hatte das Urteil des Verfassungsgerichts zu den Ermächtigungsgesetzen selbst gegeben, das sich gegen die von Hoetzel zitierte Staatslehre des deutschen Kaiserreichs pauschal auf die »französische konstitutionelle Doktrin« berufen hatte. Die drei, von der Zeitschrift »Parlament« angeforderten Gutachten von Hauriou, Duguit und Kelsen, die sich zustimmend zum Verbot der Ermächtigungsgesetze äußerten, fachten die Debatte weiter an.[122] Waren sich diese drei Autoren im Ergebnis einig, so lagen ihre

118 Kelsen, Gesetz und Verordnung (1923), 396.
119 Weyr, Question de la délégation (1926/27), 77 f.
120 Vgl. dazu Kelsen, Lehre von den drei Gewalten (1924), 223 ff.
121 Hexner, Generelle Rechtsnormen (1927).
122 Die schon mehrfach zitierten Kurzgutachten sind in der Zeitschrift Parlament 2 (1923), 391–396, versammelt. Polemisch reagierte hierauf vor allem Hoetzel,

Begründungen und argumentativen Voraussetzungen doch weit auseinander. In der Auseinandersetzung mit ihnen löste sich die tschechoslowakische Verfassungslehre erst allmählich aus einer fast unkritischen Verehrungshaltung. Sie prüfte nun auch bei Argumenten »ausländischer Herkunft« genauer, ob diese die Erwartungen eines modernen Konstitutionalismus erfüllten. Krejčí leistete hier eine rechtsvergleichende Kärrnerarbeit, indem er nicht nur die Ansichten der modernen französischen,[123] sondern auch der deutschen[124] und österreichischen[125] Staatslehre analysierte und die ausländische Gesetzgebung und Rechtsprechung zu Ermächtigungsgesetzen skizzierte.[126]

1. *Der juristische Demokratiebegriff*

Die Befürworter der Ermächtigungsgesetze hatten es abgelehnt, den Demokratiegedanken in ihre Erwägungen einzubeziehen. Aber auch die Gegner der Ermächtigungsgesetze beriefen sich nicht ausnahmslos auf das Demokratieprinzip. An der strikten Trennungsthese der Reinen Rechtslehre von Recht und Politik festhaltend, verbannte etwa Weyr sein Demokratieverständnis lange Zeit aus seinen Schriften, um es, ausdrücklich als »politischen Grundsatz« verstanden, erst 1937 unter dem Eindruck der diktatorischen Ent-

Ke sporu o meze moci nařizovací (1923); DERS., Duguit o zmocňovacích zákonech (1924).

123 Neben Autoren wie Duguit, Hauriou, Moreau und Vertretern einer weiten Verordnungsgewalt wie Malberg, Rolland und H. Nézard stützte er sich auf die Argumentation von Esmein, Barthélemy, Berthélemy, Lebon und Larnaude; KREJČÍ, Delegace (1924), 12–51.

124 Zustimmend zitiert KREJČÍ Poetzsch, Koellreutter, Finger sowie Hatschek. Gegen Triepels Referat auf dem Bamberger Juristentag wandte er ein, dass es den Unterschied zwischen Verfassungs- und einfachen Gesetzen missachte; Delegace (1924), 67, 70–75.

125 Hier stützte KREJČÍ sich auf Kelsen, Wittmayer, Merkl und Adamovich. Er urteilte 1924, dass Gesetzgebung, Verfassungsgericht und die Fachliteratur den »Grund zu einer festen Verfassungstradition [legen], die die Streitigkeiten, wie sie in anderen Ländern auftreten, überflüssig macht.«; Delegace (1924), 89.

126 KREJČÍ, Delegace (1924); DERS., Problém soudní kontroly (1936); vgl. auch den späten Aufsatz von WEYR, der in der tschechoslowakischen Debatte aber nicht mehr rezipiert wurde: Problème des pleins pouvoirs (1937), 52 ff. Überdies sorgte Krejčí als Redakteur der Zeitschrift »Moderní stát« für die Aufnahme von Artikeln zur aktuellen Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court im Hinblick auf die Ermächtigungsgesetze: John J. REICHMAN, Delegace (1931); DERS., Nejvyšší soud Spojených států (1935); KREJČÍ, Nejvyšší soud Spojených států (1935). Einen ähnlich weiten rechtsvergleichenden Ansatz vertrat ADLER in seinen Schriften und Vorlesungen. Vgl. etwa seinen Plan einer Vorlesung über »Das tschechoslowakische Verfassungsgericht«, in: AUK PF NU Adler.

wicklungen in Europa einzubeziehen.[127] Es war neben Kelsen[128] vor allem Krejčí, der schon früh Demokratieerwägungen in die Diskussion einbrachte. Dass die Verfassung selbst den ausdrücklichen Anspruch erhebe, zum Schutz der individuellen Freiheitsrechte den Staatsgewalten Grenzen zu setzen, die diese nicht überschreiten dürften, betonte vor allem Petržíla.[129] Zehn Jahre später skizzierte Rauchberg zu den Ermächtigungsgesetzen ähnliche Demokratievorstellungen und verankerte sie an konkreten Verfassungsnormen. Diese Entwicklung wurde durch Argumente Sanders weiter vorangetrieben, um in der späten Schrift Krejčís von 1939 noch einmal zu einem Höhepunkt zu finden. Dabei durchlief der Demokratiegedanke eine Entwicklung vom politischen Verfassungsprogramm hin zu einem rechtlich relevanten Verfassungsprinzip.

Krejčí sah es als den wichtigsten Grundsatz der Demokratie an, dass allgemeine Normen insbesondere dann von der gewählten Volksvertretung erlassen werden, wenn sie in die persönliche Freiheit und das Eigentum der Staatsbürger eingreifen.[130] Nur so könne garantiert werden, dass freiheitsbeschränkende Gesetze »ordentlich verhandelt« würden. Diese demokratisch grundlegende Beteiligung der Öffentlichkeit am Normgebungsprozeß und, wie Krejčí betonte, die Anhörung von Argumenten der Minderheit, entfiele, wenn zum eigentlichen Gesetzgeber die Regierungsbürokratie würde. Die Verordnungsgewalt müsse deshalb auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt werden. Die tschechoslowakische Regelung, die das »Notverordnungsrecht« dem Ständigen Ausschuss übertrage, bezeichnete Krejčí gerade in Hinblick darauf gelungen, dass dessen Mitglieder gewählt und die (parlamentarische) Minderheit an der Verhandlung beteiligt sei.[131] Solange eine Verfassungsänderung nur durch eine qualifizierte parlamentarische Mehrheit erfolgen dürfe, sei der »Buchstabe der Verfassung […] die Bremse der einfachen Mehrheit«, um die Rechte der parlamentarischen Minderheit zu wahren.[132] Dass es sich hierbei um ein reales politisches Problem des tschechoslowakischen Parlamentarismus handelte, machte Adler deutlich:

> »die Erfahrung lehrt aber, daß die Fälle nicht so selten sind, in denen die gesetzgebenden Körperschaften doch bewusst und unbewußt diesen Weg beschreiten, dies vor allem dann, wenn die herrschende Mehrheit der Ansicht ist,

127 Vgl. noch Weyr, Question de la délégation (1926/27); dagegen später ders., Právo ústavní (1937), 214 f.; ders., Problème des pleins pouvoirs (1937), 70 ff.
128 Kelsen, Gesetz und Verordnung (1923), 394.
129 Petržíla, Delegace (1925), 8.
130 Krejčí, Delegace (1924), 126 f.
131 Krejčí, Zmocňovací zákon (1939), 70.
132 Krejčí, ebenda, 18.

> daß sie bei Beobachtung der besonderen für Verfassungsänderungen bestehenden Vorschriften [...] den ihr erwünschten Zustand nicht durchsetzen könnte und sich deshalb zur Erreichung ihres Zieles über die verfassungsrechtlichen Hindernisse einfach hinwegsetzt. Das führt natürlich zu einer Vergewaltigung der Opposition«.[133]

Die Betonung der Minderheitenrechte bei der Gesetzgebung als »demokratischen Inhalt der Verfassung«[134] rückte Krejčís Überlegungen in die Nähe von Kelsens Demokratievorstellung, die der parlamentarischen Kompromissfindung und dem Schutz der parlamentarischen Minderheiten ebenfalls große Bedeutung beimaß.[135] Die demokratische Rolle der Öffentlichkeit und öffentlichen Meinung im Normgebungsprozeß betonte auch Rauchberg. Die tschechoslowakische Verfassung und die parlamentarischen Geschäftsordnungen würden nicht von ungefähr ausdrücklich Öffentlichkeit und Verfahren der Gesetzgebung regeln: »Wird dieser Weg vermieden, so wirkt die Verordnung wie ein Überfall.«[136]

Aus dem rein politischen Kontext wurde der Demokratiebegriff auch von Sander gelöst und für die juristische Auseinandersetzung anschlussfähig gemacht. Er verwies wiederholt auf den Widerspruch von demokratischer Intention des Verfassungsgebers und politischer Praxis:

> »Das Bewußtsein dieses Zusammenhanges des Begriffes einer demokratischen Republik mit Gewaltenteilung mit einem bestimmten Begriffe vom Verordnungswesen – nicht mit jedem beliebigen Begriffe – war auch bei jenen, welche die Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik entworfen hatten, lebendig«.[137]

Die Parteinahme für die Demokratie überrascht aus der Feder des Kronjuristen der Sudetendeutschen Partei, der den tschechoslowakischen Parlamentarismus der Zwischenkriegszeit scharf kritisierte, jede »apologetische« Bejahung der parlamentarischen Demokratie ablehnte und Affinitäten für den »Fascismus«

133 Adler, Verfassung und Richteramt (1931), 109.
134 Krejčí, Zmocňovací zákon (1939), 19.
135 Vgl. Kelsen, Wesen und Wert (1929), 33, 53 ff., insbesondere 54. Vgl. dazu Dreier, Rechtslehre, Staatssoziologie und Demokratietheorie (1990), 254, 257; ergänzend Öhlinger, Demokratie (1982); Wielinger, Demokratisches Prinzip (1982), 267.
136 Rauchberg, Verordnungsgewalt (1934), 116 f.
137 Sander, Gutachten (1937), 171. An anderer Stelle bemerkte er: »Sagt der § 2 VerfUrk.: ›Der tschechoslowakische Staat ist eine demokratische Republik‹, so entspricht dieser Satz gegenwärtig nur dann dem tatsächlichen Zustand, wenn man die Worte hinzufügt: ›Solange nicht die Regierung von den ihr erteilten Ermächtigungen Gebrauch macht.‹«; Weitere verfassungsrechtliche Bemerkungen (1936), 140.

hegte.[138] Sander setzte sein juristisches Skalpell mit der ruhigen Hand eines Anatomen an, dem es nicht auf die Heilung eines Organismus, sondern auf die Offenlegung seines inneren pathologischen Zustands ankommt. Er trennte kühl seinen politischen von seinem rechtswissenschaftlichen Standpunkt: Aus politischer Sicht hielt er »Ermächtigungsgesetze« durchaus für notwendig, verfassungsrechtlich mit der demokratischen Staatsform aber für unvereinbar.

2. *Verfassungsbindung und Gesetzgebungsfreiheit*

Die Gegner der Ermächtigungsgesetze beriefen sich auf die »Verfassung als souveränes Gesetz«[139] oder maßen der Rechtnorm bzw. der Rechtsordnung insgesamt »Souveränität«[140] zu, um einer parlamentarischen Selbstentmachtung durch Ermächtigungsgesetze gegenzusteuern. Sie kritisierten die Lehre von der »Souveränität des Gesetzgebers«, weil vom normativen Standpunkt aus der Gesetzgeber selbst »Produkt der Rechtsordnung« und ein »ausführendes Organ wie jedes andere Staatsorgan« sei.[141]

Auf dieser methodischen Grundlage folgerten deshalb Kelsen, Krejčí, Petržíla und später Weyr, dass »auch das Parlament nur jene Befugnisse hat, die ihm die Verfassung einräumt.«[142] Sei mit der Gesetzgebung die Nationalversammlung beauftragt, für die Zeit außerhalb ihrer Funktionsperioden dagegen der Ständige Ausschuss eingerichtet, so folge daraus ein Ermächtigungsverbot der Nationalversammlung an die Regierung für legislative Aufgaben.[143] Positionen von Hoetzel[144] oder Hauriou,[145] die für eine Rechtfertigung von Ermächtigungsgesetzen auf die praktischen Bedürfnisse eines Staates oder sein natürliches Recht zur Verteidigung zurückgriffen, wurden von dieser rechtspositivistischen Grundlage aus zurückgewiesen. Hierfür machten insbesondere die Vertreter der normativen Schule neben der Verfassungsbindung des Gesetzgebers auch den Gedanken von der »Einheit des Rechtssystems« mit der Verfassung an der Spitze fruchtbar.[146]

138 Sander, Problem der Demokratie (1934), 3 ff. Hier richtet er sich direkt gegen Kelsens Schrift *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1929. Vgl. auch Anders, Verfassungswirlichkeit (2008).
139 Krejčí, Delegace (1924), 7.
140 Petržíla, Delegace (1925), 18.
141 So mit Bezug auf Kelsen, Hauptprobleme (1923), 438, Petržíla, ebenda, 10 f.
142 Kelsen, Gesetz und Verordnung (1923), 396; Krejčí, Delegace (1924), 7; Petržíla, ebenda, 11; Weyr, Question de la délégation (1926/27), 84 ff.
143 Krejčí, ebenda, 126 f.; Petržíla, ebenda, 18.
144 Hoetzel, Rezension zu Krejčí (1923), 341.
145 Hauriou (1923).
146 Weyr, Question de la délégation (1926/27), 79, und zuvor Petržíla, Delegace (1925), 14.

Mit der Begründung eines Verbots, legislative Aufgaben an die Verordnungsgewalt zu delegieren, war die Frage, was diese genuin legislativen Aufgaben seien, aber noch nicht beantwortet. Gestritten wurde um die Frage, ob das Gesetz eine gewisse inhaltliche Bestimmung der Verordnung vorgeben müsse.

Rechtslogischer und materieller Gesetzesbegriff

Einige Autoren der Reinen Rechtslehre versuchten hierauf eine rechtslogische Antwort zu geben. In Anlehnung an die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung von Adolf Merkl bestimmten sie das Verhältnis von Gesetz und Verordnung als »stufenweise Differenzierung« und inhaltliche Konkretisierung.[147] Aufgrund solcher rechtstheoretischen Überlegungen betrachtete etwa Petržíla einen gewissen Bestimmtheitsgrad für Gesetze als deren begriffliche Voraussetzung.[148] Der tschechoslowakische Gesetzgeber sei »materiell determiniert«, wobei ihm der Inhalt von der über den Gesetzen stehenden Norm, der Verfassung vorgegeben sei.[149] Andere Vertreter der »normativen Schule« schlossen sich dieser Begründung nicht an. Neubauer, der als einziger Vertreter der »normativen Schule« die Ermächtigungsgesetze befürwortete, hielt diesem Verständnis der materiellen Normdetermination vor, dass es den eigenen Ausgangspunkt des formellen Gesetzesbegriffs verrate und das Gesetz doch wieder vom Inhalt her bestimme.[150]

Eine ausdrückliche Abkehr vom formellen Gesetzesbegriff vertrat Sander. Er ging vom Gesetzesbegriff Rousseaus aus, »der durch eine zweifache Allgemeinheit bestimmt ist, nämlich durch die Allgemeinheit der Teilnahme aller Bürger an der Bildung des Gesetzes und durch die Allgemeinheit der Betroffenheit aller Staatsbürger durch das Gesetz«, und verstand daher unter Gesetzen »allgemeine Befehle zu einem besonderen Verhalten« der Staatsbürger.[151] Schon die erste »Allgemeinheit« traf in der repräsentativen Demokratie der Tschechoslowakei nicht mehr zu: An der Gesetzgebung nahmen nicht mehr alle Staatsbürger selbst teil, sondern wurden dort lediglich repräs-

147 Weyr, ebenda, 80 f.
148 Petržíla, Ku theorii zmocňovacích zákonů (1927), 292.
149 Petržíla, ebenda, 292, 295.
150 Neubauer, K otázce zmocňovacích zákonů (1928), 120 ff. Die Auseinandersetzung zwischen Petržíla und Neubauer ist nicht zuletzt ein Reflex auf die zeitgenössische Debatte in der Wiener und Brünner Schule um die Konstruktion und Rolle der Merklschen »Grundnorm«, die Neubauer in seiner Schrift ausdrücklich zurückweist; Neubauer, Důvod platnosti (1922).
151 Sander, Gutachten (1937), 172 f.

sentativ vertreten.[152] Aus dem Verfassungstext, dass Verordnungen »nur zur Durchführung« eines Gesetzes zulässig seien, folgerte er, dass diese »Macht« zum Erlaß allgemein bindender Befehle ausschließlich dem Parlament vorbehalten worden sei. Verordnungen könnten dem Staatsbürger in einer demokratischen Republik keine über die Gesetze hinausgehenden Bindungen auferlegen. Würde die Nationalversammlung dennoch zu solchen Verordnungen ermächtigen, übe sie damit eine »Souveränität« aus, die ihr nach der Verfassungsurkunde nicht zugewiesen sei.[153] Sanders Ansicht erlangte durch seine kritiklose Übertragung des Rousseauschen Gesetzesbegriffs eine beispiellose Radikalität. Sie gipfelte in der Forderung, das Verordnungswesen, das »bei den gegenwärtigen Verhältnissen nichts anderes als das Faulbett des Parlamentes und das Diktaturbett der Bureaukratie [ist]«, abzuschaffen und die Umsetzung der Gesetze über eine ständische Verstärkung der parlamentarischen Ausschüsse zu regeln.[154] Auf die Frage, warum der Rousseausche Gesetzesbegriff auf die Verfassung einer repräsentativen Demokratie der 1920er Jahre angewandt werden solle, ging Sander nie ein. Ohne eine Verankerung in der Verfassung stellte Sanders Ableitung eines Gesetzes- und Verordnungsbegriff aus der Rousseauschen Lehre heraus aber nichts anderes dar als »ein verschleiertes Naturrecht«.[155]

Bestimmtheitsgebot

Von einem verfassungspositivistischen Standpunkt argumentierte Krejčí. Bei der Unterordnung der Verordnung unter das Gesetz handle es sich keineswegs um ein rechtslogisches, sondern um ein positivrechtliches Prinzip.[156] Gegen Sanders Normenbegriff wandte er ein, dass die tschechoslowakische Verfassung nun einmal allgemeine Normen auch in der Form von Verordnungen

152 Zur Rousseauinterpretation in der repräsentativen Demokratie vgl. Hofmann, Recht des Rechts (1998), 23 f. Zur politischen Instrumentalisierung von Rousseau etwa bei Schmitt, Verfassungslehre (1928), 138 ff., vgl. Neumann, Herrschaft des Gesetzes (1980), 324; Hofmann, Legitimität gegen Legalität (1995), 155, 157.

153 Sander, Gutachten (1937), 178.

154 Die Verwaltung sollte nur Verwaltungsvorschriften mit Binnenwirkung für die Staatsbehörden erlassen; Sander, Problem der Demokratie (1934), 132, 137; ders., Gutachten (1937), 179 f.

155 In Hinblick auf die »Gesetzesgeneralität« der Weimarer Staatsrechtslehre vgl. Neumann, Herrschaft des Gesetzes (1980), 327.

156 Er verwies dabei auf die zeitgenössische autoritäre Verfassungsentwicklung in Polen, die Verordnungen der Exekutive zuließ, ohne diese irgendwie durch Gesetze zu bedingen; Krejčí, Zmocňovací zákon (1939), 48 f.

zulasse und die Grenze zwischen Gesetz und Verordnung daher anders bestimmt werden müsse als durch das Merkmal der »Allgemeinheit«.[157]

Aus der Verfassungsbestimmung, dass Verordnungen zur »Durchführung« und »im Rahmen« eines Gesetzes ergehen,[158] folgerte Krejčí, dass die Gesetze immer schon inhaltliche Grundsätze vorgeben müssten.[159] Auch Kelsen und Rauchberg begründeten auf ähnliche Weise ein Bestimmtheitsgebot für Gesetze und gesetzliche Ermächtigungen.[160] Nach Krejčí sollten Gesetze so bestimmt sein, dass Gesetz und zugehörige Verordnung erkennbar eine sachliche Identität aufwiesen.[161] Rauchberg und Krejčí nutzten dabei einen verfassungspositivistischen Argumentationsstrang Sanders, ohne sich dabei dessen Rousseauschen Gesetzesbegriff zu Eigen zu machen. Sander hatte argumentiert, dass ein »Rahmen« mit dem Gesetz nur dann vorgegeben sei, wenn es ein besonderes Verhalten anordnete und die Verordnungen lediglich die Bedingungen zur Erfüllung dieser Verhaltensanordnung weiter vorgäben.[162] Pauschale Ermächtigungsgesetze, wie sie für den Bereich der Wirtschaft in der tschechoslowakischen legislativen Praxis üblich geworden waren, waren danach ausgeschlossen.[163] Diese Autoren vertraten damit dieselbe Ansicht wie das tschechoslowakische Verfassungsgericht, das sich mit dem Argument des sonst fehlenden »Gesetzesrahmens« ebenfalls für die Unzulässigkeit unbestimmter Ermächtigungen ausgesprochen hatte.

III. Die Debatte um die Ermächtigungsgesetze. Ein Fazit

Spätestens unter dem Eindruck der Wirtschaftsermächtigungsgesetze der 1930er Jahre gelangte die juristische Wissenschaft zu einer mehrheitlichen Ablehnung von Ermächtigungsgesetzen, soweit sie Verordnungen anstelle eines Gesetzes oder gesetzesändernde Verordnungen gestatteten.[164] Der Standpunkt des Verfassungsgerichts feierte damit einen späten Erfolg.

157 Krejčí, ebenda, 61.
158 § 55 VerfUrk.
159 Krejčí, Moc nařizovací (1923), 20; ders., Zmocňovací zákon (1939), 62 ff.
160 Kelsen, Gesetz und Verordnung (1923), 395; Rauchberg, Verordnungsgewalt (1934), 112. Ähnlich später auch Henrich, Verhandlungen des Deutschen Juristentages (1937), 223.
161 Siehe die Beispiele bei Krejčí, Zmocňovací zákon (1939), 63.
162 Sander, Zulässigkeit von Ermächtigungsgesetzen (1934), 46 ff.; ders., Gutachten (1937), 179 ff.
163 Krejčí, Zmocňovací zákon (1939), 53 ff.; Sander, Gutachten (1937), 204 ff.
164 1937 wurde Krejčí auf dem Achten Deutschen Juristentag mit den Worten begrüßt, er habe »die Frage der Zulässigkeit von Ermächtigungsgesetzen […] in einer Weise beantwortet, die jetzt mit Sicherheit zum Durchbruch gelangen dürfte«; Verhandlungen des Deutschen Juristentages (1937), 215.

Im Übrigen blieben die rechtstheoretisch fragwürdig gewordenen und in der politischen Praxis ohnehin unscharfen Grenzziehungen zwischen Gesetzgebungs- und Verordnungsgewalt umstritten. Dabei wurden in methodischer Hinsicht neue verfassungsrechtliche Ansätze gefunden, ältere weiterentwickelt oder aufgegeben. Scheinbar »rein juristische« Begründungsstränge offenbarten ihren politischen Hintergrund, scheinbar »rein politische« Denkfiguren wurden in den Rechtsdiskurs aufgenommen. Aufgrund der mehrheitlich propagierten, wenn auch kaum konsequent durchgeführten, positivistischen Trennung von Recht und Politik spiegelte sich der Wechsel der Staatsform nach 1918 in der Verfassungslehre oft nur indirekt und erst mit einer gewissen Zeitverzögerung.

Mit seiner Verteidigung einer »Souveränität des Gesetzgebers« jenseits des verfassungspositiven Rechts oder eines Notverordnungsrechts aus »Sachzwängen« setzte etwa Hoetzel, der über seine intensive Beratungstätigkeit der »Kronjurist« der tschechoslowakischen Regierung war, eine juristische Methode fort, die noch der »monarchischen« Staatsform verhaftet war. In veralteten Methoden verfingen sich auch die Gegner der Ermächtigungsgesetze, wenn sie unreflektiert Demokratie- oder Gewaltenteilungskonzepte heranzogen, ohne diese an der konkreten tschechoslowakischen Verfassung festzumachen. Das galt für Sanders Rousseaurezeption, aber auch für Krejčís frühe Schriften, wenn er von einer für alle Staaten identischen, nicht in der konkreten tschechoslowakischen Verfassung verankerten Demokratievorstellung ausging.

Methodisch anspruchsvoll wurde der Streit um die Ermächtigungsgesetze immer dann, wenn die Verfassungsrechtler ihre Argumente aus dem Wortlaut und den Prinzipien der tschechoslowakischen Verfassung ableiteten, einerlei, ob dabei die Trennung von Verfassungs- und Gesetzgeber, der adäquate Gesetzesbegriff, Gewaltenteilung, Demokratie oder Rechtsstaatlichkeit in Rede stand. Rechtslogisch-normativistische, verfassungspositivistische und begriffsjuristische Ansätze standen hier nebeneinander.

Die große Rolle des Verfassungspositivismus und der »normativen Schule« in der tschechoslowakischen Staatslehre hob diese von der europäischen Renaissance des Naturrechts in der rechtswissenschaftlichen Methode ab.[165] Hierfür ist bezeichnend, dass etwa Duguit und Hauriou, in der tschechoslowakischen Zeitschrift »Parlament« von 1922 zwar die Zulässigkeit tschechoslowakischer Ermächtigungsgesetze verneinten, in den eigenen Schriften aber die französische Ermächtigungsgesetzgebung mit naturrecht-

165 Vgl. nur Neumann, Herrschaft des Gesetzes (1980), 327 ff.; Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts (2002), 169 f. Siehe dazu auch Dreier, Rezeption (2001) m. w. N.

lichen bzw. soziologisch-realistischen Argumenten rechtfertigten.[166] Eine vergleichbare Hinwendung zum »Naturrecht« fand sich bei den führenden tschechoslowakischen Rechtswissenschaftlern nicht. Gerade im Vergleich zur deutschen Staatsrechtslehre in der Weimarer Republik fand sich unter den tschechoslowakischen Juristen eine frühere und größere Offenheit, Verfassungsrecht als verbindliches und vorrangiges Recht anzuerkennen. Diese Haltung war sicherlich durch eine grundsätzliche (politische) Zustimmung zu der den tschechoslowakischen Staat erst begründenden Verfassung bedingt. Der tschechoslowakische Konstitutionalismus wurde aber sicherlich auch durch die Verfassungstradition der Habsburgermonarchie befördert. Im Gegensatz zum Bismarckschen Verfassungsrecht, das »noch reines staatliches Organisationsrecht«[167] war, bildeten die altösterreichischen Staatsgrundgesetze vom 21. Dezember 1867 eine Verfassung, die zwar fragmentarisch war, aber bereits wichtige materielle Regelungen wie die allgemeinen Rechte der Staatsbürger enthielt. Zudem gab die im europäischen Vergleich lange währende Demokratie in der Tschechoslowakei den Juristen die Gelegenheit, ihre Ansätze weiter zu entfalten.

Getragen vom demokratischen Gedanken blieben viele Juristen der Tschechoslowakei nicht bei der Beschwörung der drohenden Gefahren eines autoritären oder diktatorischen Staates stehen; sei es in Abgrenzung zur monarchischen Verordnungspraxis des 19. Jahrhunderts, sei es in Abgrenzung zu den autoritären und diktatorischen Staaten ihrer Zeit. Gerade Krejčí oder auch Rauchberg entwarfen vielmehr einen juristischen Demokratiebegriff, der die Demokratie als Verfassungsprinzip, Verfahrens- und Öffentlichkeitsgarantie, aber auch ihre Schutzfunktion der parlamentarischen Minderheit betonte. Diese Wertschätzung der Verfassung und der von ihr postulierten Demokratievorstellung stieß in der tschechoslowakischen Verwaltungs- und Rechtssprechungspraxis allerdings nicht auf dieselbe Resonanz.

C. Die Ermächtigungspraxis in der Tschechoslowakei

I. Der Punktgewinn Jiří Hoetzels in der Ministerialbürokratie

Das Urteil des Verfassungsgerichts zu den Ermächtigungsgesetzen stieß auf reges Interesse der obersten Ministerialbürokratie. Zwar appellierte die Ent-

166 Zu der naturrechtlichen Seite der Theorien von Duguit und Hauriou vgl. die Analyse von Haines, Revival of Natural Law (1930), 260 ff.; Krejčí, Delegace (1924), 22 ff. Zu Duguit aber auch Herrera, Duguit et Kelsen (1997), 334.

167 Friedrich, Methoden- und Richtungsstreit (1977), 179.

scheidung vor allem an den parlamentarischen Gesetzgeber, seine Regelungskompetenzen als eine demokratische Pflicht selbst wahrzunehmen. Genauso wie in anderen modernen Demokratien stammten viele der eingebrachten Gesetzentwürfe aber häufig aus den Fachressorts der Ministerien. Die Spitze der Ministerialbürokratie suchte nach dem Urteilsspruch deshalb nach Richtlinien für eine »einheitliche Gesetzgebungstechnik« bei der Verwendung von Ermächtigungsklauseln.[168]

Die für das Demokratie- und Rechtsstaatsverständnis der Exekutive sehr erhellenden Dokumente des Ministerrates zu den »Ermächtigungsklauseln« zeigen, dass Teile der obersten Ministerialbürokratie zunächst bereit waren, die Vorgaben des Verfassungsgerichts in der eigenen Verwaltungspraxis umzusetzen. Letztlich setzte sich aber das Bedürfnis durch, sich die eigenen Handlungsspielräume nicht einzuengen, und man verblieb beim Hergebrachten. Das »Hergebrachte« wurde in der Innenperspektive schnörkellos formuliert:

> »Die Regierung und die Nationalversammlung richteten sich bislang konsequent nach dem Standpunkt des Verfassungsautors, Professor Hoetzel […]. Dieser Standpunkt wurde bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichts von niemandem in Zweifel gezogen.«[169]

Selbst gesetzliche »Blankettermächtigungen«, die einen rechtlichen Bereich ohne weitere leitende Bestimmungen der Verordnungsgewalt übertrugen, waren weder im Parlament noch in den Ministerien auf Widerspruch gestoßen.[170]

Dass die Ministerien für sich überhaupt einen Spielraum sahen, von der Ansicht des Verfassungsgerichts abzuweichen, mag überraschen. Nach dem Verfassungsgerichtsgesetz hatten die verfassungsrichterlichen Urteile allerdings nur dann bindende Wirkung für »die Regierung sowie alle Behörden«, wenn sie in der amtlichen Gesetzessammlung verlautbart wurden.[171] Das galt nur für den Fall, dass das Verfassungsgericht ein Gesetz oder eine vorläufige Verfügung für nichtig erklärt hatte.[172] Das Delegationsverbot von Legislativ-

168 Die Debatte ist enthalten im NA PMR K. 512 Sign. 1163/1.
169 Schreiben des Präsidiums des Ministerrates an alle Ministerien und das staatliche Bodenamt vom 17.02.1923, in: NA PMR K. 512 Sign. 1163/1 mit dem Az. 1524/1163, 23. Vgl. auch den internen Vermerk des Präsidiums des Ministerrates vom 03.04.1923, in: NA PMR K. 1673 Az. 7807/23.
170 Die Ministerien sollten jeweils eine Liste der wichtigen Ermächtigungsgesetze und -klauseln erstellen. Die Liste des Ministeriums für Sozialfürsorge vom 30.01.1923 benannte allein drei solcher »Blankettermächtigungen«, in: NA PMR K. 512 Sign. 1163/1 mit dem Az. 883/III/D-1–1923.
171 § 20 VerfGG.
172 § 18 VerfGG.

gewalt an die Exekutive hatte das Verfassungsgericht aber nur in den Entscheidungsgründen ausgesprochen. Die in Rede stehende Verfügung über die Inkorporation von Vitorazsko und Valčicko hatte es nicht aufgehoben, sondern »verfassungskonform« ausgelegt. Daraus leiteten die Ministerien ab, es handle sich beim Verbot der Ermächtigungsgesetze nur um einen unverbindlichen Ausspruch des Verfassungsgerichts. Selbst Verfechter einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit wie Krejčí mussten sich hier dem Wortlaut des Verfassungsgerichtsgesetzes beugen.[173] Die Frage der Verbindlichkeit wurde dabei in den ersten Vermerken gar nicht und später nur am Rande erwähnt.[174]

Paradoxerweise zeichnete sich die Debatte an der Spitze der Ministerialbürokratie dadurch aus, dass den Argumenten des Verfassungsgerichts weit mehr Raum gegeben wurde als bei den Diskussionen um die Ermächtigungsgesetze in der Rechtswissenschaft. Das lag daran, dass sowohl das zusammengefasste Urteil des Verfassungsgerichts als auch die Artikel Hoetzels allen Ministerien in der Form eines Vermerks vorlagen.[175] Hoetzels Position wurde dabei – teilweise wortgleich – vom Innenministerium vertreten. Zugespitzt formuliert, reduzierte sich die Entscheidung des Ministerrates auf die Frage, ob das Verfassungsgericht oder Hoetzel (und damit die Regierung) recht habe. Andere Stimmen kamen nicht zu Wort. Die »Vertreter fast aller Ministerien, des Präsidiums des Ministerrates und der Kanzlei des Präsidenten« einigten sich zunächst auf folgende Grundsätze für einen vereinheitlichten Erlass von Ermächtigungsklauseln:

> »Gesetzesentwürfe sollten so weit als möglich vollständig sein. Die Regelung von Fragen, die nach ihrem Wesen eine Gesetzeslösung erfordern, sollte nicht im Wege von Ermächtigungsklauseln und -gesetzen den Regierungsverordnungen überlassen werden. Von gültigen Ermächtigungsgesetzen sei so vorsichtig wie möglich Gebrauch gemacht.«[176]

173 Diese Frage war in der Theorie allerdings umstritten. Krejčí forderte de lege ferenda auch eine Publikationspflicht und eine Bindungswirkung für solche Urteile, die in bestimmter Weise ein Gesetz verfassungskonform auslegten, ohne dessen Geltung aufzuheben; Zmocňovací zákon (1939), 30 ff.

174 Sie wird erst im Schreiben des Präsidiums des Ministerrates an alle Ministerien und das staatliche Bodenamt vom 17.2.1923 mit einem einzigen Satz erledigt: »Das Verfassungsgericht gab allerdings seinen Bedenken nur Raum in den Entscheidungsgründen, also rechtlich unverbindlich«, in: NA PMR K. 512 Sign. 1163/1 Az. 1524/1163 S.

175 Siehe hierzu die Anweisung im Schreiben des Präsidiums des Ministerrates an alle Ministerien und die Präsidialkanzlei vom 11.01.1923, in: NA PMR K. 512 Sign. 1163/1 Az. 391/1163/23 S.

176 Vermerk des Präsidiums des Ministerrates vom 07.01.1923, in: NA PMR K. 512 Sign. 1163/1 Az. 218/1163/1/23, dort auch alle folgenden Zitate.

Die genannten Vertreter der Minister, der Regierung und des Präsidenten gingen damit nicht so weit wie das Verfassungsgericht, da sie den Verzicht auf weitgehende Ermächtigungsklauseln zwar zu einer Ausnahme, nicht aber als unumstößliches Dogma erheben wollten. Denn sie zweifelten »in Übereinstimmung mit dem Artikel von Professor Hoetzel« an der Richtigkeit des verfassungsrichterlichen Urteils, das in seiner Konsequenz »die ordnungsgemäße Führung der staatlichen Verwaltung« unmöglich mache. Den Argumenten des Verfassungsgerichts trugen jene Erwägungen Rechnung, dass es angesichts des Verfassungstextes zur Legislativgewalt die Regel sein müsse, dass »die gesetzgebende Gewalt« durch die Nationalversammlung und nicht durch die Verordnungsgewalt ausgeübt werde. Es ist dem Vermerk des Präsidiums des Ministerrates anzumerken, dass er mit diesem Vorrang des Parlaments vor der Verwaltung keine Selbstverständlichkeit aussprach. Gegen Hoetzel wurde eingewandt, dass die verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalte nicht alle wichtigen Bereiche abdeckten und etwa das Privatrecht nicht ausdrücklich unter Gesetzesvorbehalt stehe. Der Legislativgewalt müsse daher über die Gesetzesvorbehalte hinaus auch in anderen Bereichen die vorrangige Regelungsbefugnis wahrnehmen. Für beachtlich wurde auch das Argument des Verfassungsgerichts gehalten, dass der »Rahmen« der Gesetze für die Verordnungsgewalt materielle Bestimmungen enthalten müsse. Insgesamt wurde es als wünschenswert erachtet, »auch in der Praxis auf den Standpunkt [des Verfassungsgerichts] Rücksicht zu nehmen.«

Gegen diesen ersten Beschluss der interministeriellen Zusammenkunft Anfang Januar 1923 wurden vom Innenministerium Einwände erhoben:

> »Das Ministerium des Innern, in dessen Bereich die Beschäftigung mit Verfassungsfragen in erster Linie gehört, erachtet die Ausführungen des Verfassungsgerichts rechtlich für nicht überzeugend […] und hält es für seine Aufgabe, bei dieser Gelegenheit den richtigen Sinn jener Verfassungsvorschriften darzulegen.«[177]

Darauf folgten jene Ausführungen, die Hoetzel in seinen Zeitungsartikeln gemacht hatte, sodass der Referent im Ministerrat unter dieses Dokument die Anmerkung setzte: »Es geht um einen Auszug aus dem Artikel Prof. Hoetzels«.[178] Später betonte das Innenministerium noch einmal, »dass es sich nicht empfiehlt, auf so kategorische Art ein Verbot für allgemein gehaltene Ermächtigungsklauseln in den Gesetzen auszusprechen.«[179] Dieses Dokument

177 Schreiben des Innenministeriums an den Ministerrat vom 9.1.1923, in: NA PMR K. 512 Sign. 1163/1 Az. 98058/1922.

178 Handschriftliche Anmerkung des Referenten Brix unter das Schreiben des Innenministeriums an den Ministerrat vom 09.01.1923, in: NA PMR, ebenda.

179 Schreiben des Innenministeriums an den Ministerrat vom 26.02.1923, in: NA PMR K. 512 Sign. 1163/1 Az. 13268/1923.

unterschrieb »Dr. [Václav] Joachim«, ein enger Mitarbeiter Hoetzels, der bereits an dessen Verfassungsentwurf von 1920 mitgewirkt hatte. Hoetzels Argumente gelangten auf diese Weise ungefiltert in die oberste Ministerialbürokratie. Ihre Relativierung war nur durch die Argumente des Verfassungsgerichts möglich.

Stellte sich das Innenministerium vollkommen hinter die Ansicht Hoetzels, war es die Präsidialkanzlei unter Masaryk, die den Standpunkt des Verfassungsgerichts übernahm. Für eine »vorsichtigere Handhabung« der Ermächtigungsgesetze wurde deshalb vom Präsidium des Ministerrates auch angeführt,

> »dass der Präsident der Republik, als er kürzlich drei Gesetze unterschrieb, die allgemeine Ermächtigungsklauseln im hier in Rede stehenden Sinne enthielten [gesetzliche Regierungsermächtigungen ohne leitende Regelungsgrundsätze], gerade hinsichtlich des verfassungsgerichtlichen Urteils Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Klauseln gehabt hatte und diese nur aufgrund sozialpolitischer Rücksichten unterschrieb. Bei der interministeriellen Zusammenkunft zu dieser Frage verkündete der Vertreter der Präsidialkanzlei, dass er sich völlig hinter die Ansicht des Verfassungsgerichts stellt.«[180]

Angesichts dieser Streitigkeiten wurde eine zweite Fassung der ministerieninternen Richtlinie zum Erlass von Ermächtigungsklauseln erarbeitet. In einem ersten Absatz wurde festgelegt, dass Ermächtigungsgesetze überall dort unzulässig seien, wo eine Frage nach der Verfassung nur durch Gesetz geklärt werden könne. In den übrigen Fällen solle die gesetzliche Ermächtigung so bestimmt sein, dass man anhand dessen beurteilen könne, ob sich die entsprechende Verordnung in ihrem Rahmen bewege. Der zweite Absatz sprach die Unzulässigkeit »allgemeiner Ermächtigungsklauseln« aus, also jener Gesetzesentwürfe, die die leitenden Regelungsprinzipien der Sachmaterie nicht selbst festlegten. Drittens wurde für die Anwendung gültiger Ermächtigungsgesetze die größte Umsicht angemahnt.[181] Der erste Absatz dieser zweiten Version kam vor allem Hoetzels Argumentation entgegen: Die Verordnungsgewalt sollte nur da ausgeschlossen sein, wo die »Verfassung«, keineswegs aber das »Wesen« der Materie eine gesetzliche Regelung erforderte, also nur im Falle eines ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts.

180 Schreiben des Präsidiums des Ministerrates an alle Ministerien und das staatliche Bodenamt vom 17.02.1923, in: NA PMR K. 512 Sign. 1163/1 Az. 1524/1163 S. Hierbei handelte es sich nach aller Wahrscheinlichkeit nach um die drei vom Ministerium für soziale Fürsorge angeführten Blankettermächtigungen in den Gesetzen Nr. 396, Nr. 399 und Nr. 402/1922 Slg.

181 Schreiben des Präsidiums des Ministerrates an alle Ministerien und das staatliche Bodenamt vom 17.02.1923, in: NA PMR, ebenda.

Der zweite Absatz mit seinem Verbot unbestimmter Ermächtigungen knüpfte hingegen an das verfassungsgerichtliche Urteil an. Der Streit innerhalb der Ministerien über eine Relativierung des Ermächtigungsverbots dauerte allerdings an.[182] Ungeachtet dessen legte das Präsidium des Ministerrates der Regierung schließlich folgende Punkte zur Beschlussfassung vor:

> »Grundsätzlich an ihrem bisherigen Standpunkt über die Zulässigkeit von Ermächtigungsgesetzen bzw. Ermächtigungsklauseln festhaltend, spricht sich die Regierung dennoch im Sinne der folgenden Richtlinien des Präsidiums des Ministerrates aus:
> 1) Die Regelung von Fragen, für die die Verfassung eine Lösung durch Gesetz vorschreibt, soll nicht durch Ermächtigungsgesetze oder Ermächtigungsklauseln den Verordnungen überlassen werden. In den übrigen Fällen soll die Ermächtigung so bestimmt sein, dass erkennbar wird, was die Exekutivgewalt auf dem Wege der Verordnung regeln darf, bzw. dass sich beurteilen lässt (in Hinblick auf § 102 VerfUrk.), ob sich die Verordnung im Rahmen der Ermächtigung bewegt.
> 2) Allgemeine Ermächtigungsklauseln, das sind allgemeine Ermächtigungen ohne die Angabe grundsätzlicher Regelungsrichtlinien, an die Verordnungsgewalt, sollten in den Gesetzesentwürfen nur in den wirklich unausweichlichen Fällen verwandt werden.
> 3) Von den gültigen Ermächtigungsgesetzen soll mit der größten Umsicht Gebrauch gemacht werden.«[183]

Wegen der statuierten Ausnahmemöglichkeiten für Ermächtigungsklauseln in dringenden Fällen bedeutete dieser Beschlussentwurf eine nur sehr bescheidene Zurücknahme der Macht der Exekutivgewalt. Gleichsam entschuldigend verwies der Vorlagebeschluss darauf, dass er keineswegs die »theoretisch-wissenschaftliche Lösung des Problems« beabsichtige. Unter »Anerkennung der Richtigkeit der theoretischen Ausführungen Professor Hoetzels«, nach denen sich die Regierung ausrichtete, solle aber in Hinblick auf die »teilweise andere Ansicht des Verfassungsgerichts und den entsprechenden Zweifeln des Herrn Präsidenten der Republik« dem Missbrauch allgemein gehaltener

182 Für die Anordnung eines Verbots allgemeiner Ermächtigungsklauseln sprachen sich nach Aktenlage das staatliche Bodenamt, das Ministerium für Volksversorgung, das Ministerium mit Vollmacht für die Verwaltung der Slowakei, das Ministerium für öffentliche Arbeiten, das Justizministerium und das Rechtsvereinheitlichungsministerium aus. Interner Vermerk des Präsidiums des Ministerrates vom 03.04.1923, in: NA PMR K. 1673 Az. 7807/23. Dass die Zulässigkeit allgemeiner Ermächtigungsklauseln für den Ausnahmefall notwendig sei, meinten hingegen etwa das Post- und Telegrafenministerium, das Gesundheitsministerium, das Landwirtschaftsministerium sowie aus »Ressortgründen« das Verteidigungsministerium, in: NA PMR K. 512 Sign. 1163/1.

183 Interner Vermerk des Präsidiums des Ministerrates vom 3.4.1923, in: NA PMR K. 1673 Az. 7807/23.

Ermächtigungsklauseln vorgebeugt werden.[184] Die Regierung sprach sich am 3. Mai 1923 für die Annahme dieser internen Richtlinien aus, die daraufhin den Präsidien aller Ministerien, dem Präsidium des staatlichen Bodenamtes, der obersten Finanzbehörde und der Kanzlei des Präsidenten der Republik mitgeteilt wurden.[185]

Ein Teilerfolg des Verfassungsgerichts war erzielt worden: Die Behörden hatten sich mit dem Verbot unbestimmter Ermächtigungsgesetze auseinandergesetzt und sich auf einen Minimalkonsens geeinigt: Für den Bereich der Gesetzesvorbehalte und damit für weite Felder der Grundrechte sollte es keine Ermächtigungen mehr geben, bestehende Ermächtigungen sollten sparsam eingesetzt werden. Auf der anderen Seite wurde mit der Weigerung der Ministerialbürokratie, die entscheidungstragenden Gründe des Verfassungsgerichts als verbindlich anzusehen, einmal mehr eine Weiche gestellt, die die Verfassungsgerichtsbarkeit auf Nebengeleise führte und schließlich zum Stillstand brachte.

II. Die Bewältigung des Ausnahmezustands

Das Urteil des Verfassungsgerichts zu den Ermächtigungsgesetzen vom 7. November 1922 markierte für alle politischen Akteure eine Grenze: Mit dem verfassungsrichterlichen Diktum der Verfassungswidrigkeit, das ein breites Echo auch in der Tagespresse fand, war die Problematik von unbestimmten Ermächtigungen oder Verordnungen an Gesetzes statt unmissverständlich ausgesprochen worden. Den tschechoslowakischen Ermächtigungsgesetzen vor 1923 kann man zwar leicht ihre Verfassungswidrigkeit nachweisen, muss aber gleichzeitig jene – bis zum 7. November 1922 nicht hinterfragte – Tradition einer machtvollen Verwaltung in Rechnung stellen, die sich während des Ersten Weltkriegs schon in der Habsburgermonarchie herausgebildet hatte.[186] Die Bewertung der Ermächtigungsgesetzgebung nach der Jahreswende 1922/23 kann hingegen nicht mehr so nachsichtig ausfallen.

1. *Die Ermächtigungsgesetzgebung der 1920er Jahre*

Trotz aller Demokratierhetorik der Anfangsjahre regierte bis 1922/23 auch in der Tschechoslowakei noch unangefochten jene Auffassung, die »die Wahrung

184 Ebenda.
185 Auszug aus dem Protokoll des Ministerrates vom 03.05.1923, in: NA PMR K. 1673 Az. 10762/23.
186 Hierzu Hanisch, Schatten des Staates (1994), 224 f.

parlamentarischer Kompetenzen für sekundär hielt und der Exekutive wie selbstverständlich den Zugriff gewährte.«[187]

Als Beispiel kann das Gesetz über außerordentliche Verfügungen Nr. 300/1920 Slg. dienen, auf Grund dessen wichtige Freiheitsgrundrechte durch bloße Verfügung eingeschränkt werden konnten, sei es »während eines Krieges«, sei es nur bei einer erhöhten Bedrohung öffentlicher Interessen durch staatsinterne Ereignisse.[188] Im tschechoslowakischen Wörterbuch des öffentlichen Rechts waren die möglichen Eingriffe anhand jedes einzelnen Grundrechts minutiös aufgeführt, ohne dass das Problem ihrer Zulässigkeit, in der Rechtswissenschaft heiß umstritten, auch nur erwähnt worden wäre.[189] Die Machtverschiebung auf die Exekutive wurde teilweise dadurch aufgewogen, dass parlamentarische Kontrollmöglichkeiten gegenüber der altösterreichischen Vorgängerregelung[190] detaillierter ausfielen. Die einzelnen Verfügungen mussten nicht nur vom Präsidenten genehmigt werden, zusätzlich mussten beide Kammern der Nationalversammlung innerhalb eines Monats ausdrücklich zustimmen, sonst verloren sie ihre Gültigkeit. Dieses hohe Anforderungsniveau an die Gültigkeit außerordentlicher Verordnungen wurde bei späteren Ermächtigungen nicht mehr erreicht. Mit diesem Gesetz war jedoch der Prototyp der »außerordentlichen Verordnung mit nur provisorischer Gültigkeit« entwickelt, der in der Tschechoslowakei für die Weiterentwicklung der außerordentlichen Verordnungsgewalt maßgebend wurde.[191]

Mit dem kurz danach ergehenden Kriegsermächtigungsgesetz Nr. 337/1920 Slg. wurde diese Entwicklung fortgeführt, die Regierung wurde in § 1 »zur Regelung der durch den Krieg hervorgerufenen außerordentlichen Verhältnisse« zu Verordnungen ermächtigt,

187 Zum reichsdeutschen Kriegsermächtigungsgesetz vom 4.8.1914 Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts (2002), 59.

188 Der wichtige § 1 lautete: »Während eines Krieges oder wenn im Innern des Staates Ereignisse eintreten, die in erhöhtem Maße die Integrität des Staates, seine republikanische Form, die Verfassung oder die öffentliche Ruhe und Ordnung bedrohen, können auf Grund dieses Gesetzes außerordentliche Verfügungen, welche zeitweise die durch die Verfassungsurkunde in den §§ 107, 112, 113 und 116 und durch das Gesetz über den Schutz der Freiheit der Person, des Hauses sowie des Briefgeheimnisses gewährleisteten Freiheiten einschränken oder aufheben, erlassen und im Zusammenhange damit auch andere Verfügungen getroffen werden.« Vgl. auch die Ergänzungen durch das Gesetz Nr. 125/1933 Slg.

189 Kalousek, Mimořádná opatření (1932), 596 ff.

190 Das Gesetz beruhte auf dem Gesetz über den Ausnahmezustand RGBl Nr. 66/1869.

191 Sander, Gutachten (1937), 201.

»wo sonst ein Gesetz erforderlich wäre, wenn sich hiezu die dringende Notwendigkeit ergibt und wenn der mit der Vorlage der Angelegenheit an die gesetzgebende Körperschaft verbundene Aufschub der Angelegenheit abträglich wäre.«[192]

Die Möglichkeit einer Subdelegation dieser Vollmacht an untere Behörden schloss man in der Rechtswissenschaft grundsätzlich aus, in der Verordnungspraxis wurde von ihr hingegen in manchen Fällen Gebrauch gemacht.[193] Solche gesetzesvertretenden »Notverordnungen« widersprachen selbstverständlich dem Verfassungswortlaut. Das Kriegsermächtigungsgesetz tat so, als gäbe es für Notfälle nicht den Ständigen Ausschuss, und knüpfte an die vielgeschmähte, altösterreichische Praxis des »Diktaturparagraphen«[194] Art. 14 an, indem es der Regierung eine »Quasi-Souveränität«[195] einräumte. Immerhin klammerte es »die Regelung von Verfassungs- und politischen Verhältnissen überhaupt und von Finanzverhältnissen, soweit dem Staatsschatz dauernde Lasten auferlegt oder Einzelpersonen mit öffentlichen Abgaben belastet werden«, und die Zuständigkeitsregelung der Strafgerichte von der Ermächtigung aus. Es entsprach weitgehend dem altösterreichischen Kriegsermächtigungsgesetz Nr. 307/1917 und dehnte dessen inhaltliche Geltung nun auf den gesamten tschechoslowakischen Staat aus.[196]

Die außerordentliche Verordnungsgewalt feierte ihre machtvolle Renaissance in den Ermächtigungsgesetzen nach 1933. Diese Wiedergeburt könnte die Vermutung nahelegen, die tschechoslowakische Nationalversammlung und die oberste Ministerialbürokratie hätten sich bis dahin, seit der Jahreswende 1922/23, tatsächlich an die auf interministerieller Ebene formulierten Grundsätze zu den sog. Ermächtigungsklauseln gehalten. Ein Blick in die tschechoslowakische Gesetzessammlung zeigt aber, dass selbst der Minimalkonsens der obersten Ministerialbürokratie, die Gesetzesvorbehalte der Verfassung zu respektieren, nicht ausnahmslos umgesetzt wurde. Bereits im April 1923 wurde die Regierung im Gesetz über den Verordnungsweg bei wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen nach der Völkerbundsatzung Nr. 96/1923 Slg. für

192 Hierzu umfassend und rechtsvergleichend Kalousek, Zákon č. 337/20 Sb. (1930). Er nimmt das verfassungsrechtliche Problem kaum zur Kenntnis und geht fast ausschließlich auf die Geschichte und Praxis der Ermächtigungsgesetzgebung in Europa ein.

193 Kalousek, Mimořádná opatření (1932), 600.

194 Hanisch, Schatten des Staates (1994), 230 f.

195 Sander, Gutachten (1937), 203.

196 Kalousek, Mimořádná opatření (1932), 599. Das altösterreichische Ermächtigungsgesetz war zwar 1918 rezipiert worden, in der slowakischen Republikhälfte galt dagegen ein Ermächtigungsgesetz nach ungarischem Recht.

dringende Fälle dazu ermächtigt, Verordnungen zu erlassen, wo sonst ein Gesetz erforderlich wäre. Anders als das eben genannte Kriegsermächtigungsgesetz Nr. 337/1920 Slg. beachtete diese Verordnungsermächtigung auch in den Nebenbestimmungen keinen einzigen der verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalte mehr.[197] Die Gesetzesvorbehalte wurden auch noch durch spätere Gesetze umgangen.[198] Ganz unabhängig hiervon bürgerte sich im parlamentarischen Verfassungsausschuss offenbar der Brauch ein, Regierungsverordnungen aufgrund von gesetzlichen Ermächtigungen nicht mehr dem Plenum vorzulegen, sondern hierüber nur im Ausschuss zu entscheiden.[199] Aus der Retrospektive des Jahres 1938 zeichnete Sander für diese ersten Ermächtigungsgesetze deshalb eine Kontinuitätslinie zu den Ermächtigungsgesetzen nach 1933. Er bemerkte zu ersteren, dass es auf »deren Bahn keinen Halt gibt« und fuhr fort:

> »Die Ermächtigungsgesetze sind also sozusagen der ›Ruin‹ der in der Verfassungsurkunde in Aussicht genommenen Verfassungsverhältnisse, sie sprengen unter dem Deckmantel der Einhaltung verfassungsurkundlicher Formen das ganze in der Verfassungsurkunde vorgesehene Staatssystem.«[200]

2. *Die Ermächtigungsgesetzgebung nach 1933*

Die tschechoslowakische Ermächtigungsgesetzgebung ab 1933 war in ihrer Reichweite allerdings nicht mit anderen europäischen Ländern vergleichbar, die in jener Zeit durch eine Selbstausschaltung der Parlamente die Gesetzgebungshoheit vollständig auf die Exekutive übertrugen. Vorreiter dieser Ermächtigungsgesetze war Mussolinis Ermächtigungsgesetz von 1922, dessen Muster auch an den späteren Ermächtigungsgesetzen in Deutschland (1933), Österreich (1934) und Frankreich (1940) erkennbar war.[201] Die Tschechoslowakei folgte diesem Weg erst 1938/1939.[202] Im Jahr 1933 brach aber auch in der Tschechoslowakei ein wirtschaftlicher, außenpolitischer und nicht zuletzt auch verfassungsrechtlicher Ausnahmezustand an, der bis 1937 dauern

197 Sander, Gutachten (1937), 207.
198 Sander, ebenda, 599.
199 Vgl. den empörten Erfahrungsbericht eines Berichterstatters im Verfassungsausschuss; Winter, Jak sněmovny vyřizují vládní nařízení (1930). Vgl. auch Schranil, Öffentliches Recht (1925), 281.
200 Sander, Gutachten (1937), 212.
201 Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts (2002), 150 ff.; Hattenhauer, Rechtsgeschichte (2004), 786 f.
202 Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 92 ff.

sollte.[203] Rückblickend schrieb Weyr: »Après le commencement de la crise économique générale, la pratique des pleins pouvoirs législatifs devient une institution plus ou moins stable de la vie constitutionelle tchécoslovaque«.[204] Auch Emil Sobota meinte 1935, die Verordnungsgewalt könne aufgrund der Ermächtigungsgesetze das »gesamte Wirtschaftsleben« regeln.[205] Regierung und Verwaltung erlangten in diesen Jahren eine derart gefestigte Vorrangstellung über das Parlament, dass es im Jahr 1938 nicht zuletzt aus außenpolitischen Gründen nicht mehr gelang, die im Widerspruch zur Verfassung stehende Machtkonzentration bei der tschechoslowakischen Exekutive zurückzunehmen.[206] Die Urteile des Verfassungsgerichts 1939 über die Verfassungswidrigkeit zweier jener Ermächtigungsgesetze fallen in eine Zeit, in der die Ermächtigungsgesetzgebung im diktaturähnlichen Gebilde der Zweiten Republik in eine neue Hochphase getreten war und kurz darauf von der Protektoratsdiktatur abgelöst wurde.

Im Jahr 1933 wurde der Prototyp der außerordentlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft von 1920 weiterentwickelt. Auch die Ermächtigungsgesetze nach 1933 hielten am Provisorium fest und ergingen nur für eine bestimmte Zeit. Eine wesentliche Änderung vollzog sich jedoch hinsichtlich ihrer Rechtswirkung. Bis dahin waren Ermächtigungsverordnungen nur anstelle von Gesetzen ergangen, nun sollten sie auch bestehende Gesetze abändern können. Als ein zusätzliches Gültigkeitskriterium wurde die schriftliche Zustimmung des Präsidenten eingeführt – ein verfassungsrechtlich unbekannter Vorgang für Verordnungen. Da das Kontrollrecht des Parlaments gleichzeitig geschwächt wurde, bedeutete diese Aufwertung der Präsidialmacht auch hinsichtlich der Kontrollmöglichkeiten eine Machtverschiebung zulasten der Legislative und zugunsten der Exekutive. Die Ermächtigungsgesetze bedingten damit nicht nur, um es mit Adler zu formulieren, »eine bedeutungsvolle Verschiebung hinsichtlich der Ingerenz des Parlamentes und der Regierung innerhalb des Gesetzgebungsprozesses«.[207] Wie sehr das erste Urteil des Verfassungsgerichts von 1922 zum Verbot unbestimmter Ermächtigungen zu diesem Zeitpunkt schon aus dem allgemeinen politischen Gedächtnis gerückt war, macht der Umstand deutlich, dass der damalige Ministerpräsident

203 Zur Wirtschaftskrise und den autoritären Elementen in der tschechoslowakischen Demokratie ab 1933 vgl. Harna, Krize (2006), 112 ff., 121; Lemberg, Epochenjahr 1933 (1984); Pryor, Wirtschaftliche Entwicklung (1980).

204 Weyr, Problème des pleins pouvoirs (1937), 65.

205 Sobota, Naše ústava (1935), 133.

206 Vavřínek hatte die europaweit zu beobachtenden Machtverschiebung auf die Exekutive bereits 1928 als »Anfänge der Diktatur« analysiert, Začátky diktatury (1928).

207 Adler, Ermächtigungsgesetz (1933), 443.

Malypetr 1933 vor dem Verfassungsausschuss des Abgeordnetenhauses behaupten konnte, selbst das Verfassungsgericht halte solche Gesetze »ohne Zweifel« für verfassungsmäßig.[208] Die Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgesetze wurde auf politischer Ebene weder im Abgeordnetenhaus noch im Senat diskutiert. Im Verfassungsausschuss des Senats kam das Thema in einem einzigen Satz des Christlichsozialen Karl Hilgenreiner zum Ausdruck, der bemerkte, die »von der Regierung geforderte Ermächtigung« sei geeignet, »den Weg zur wirtschaftlichen Diktatur zu öffnen.«[209]

Dieses erste Ermächtigungsgesetz »neuen Typs« erging im Juni 1933 für die »Zeit der außerordentlichen inländischen und ausländischen Wirtschaftsverhältnisse, längstens aber bis zum 15. November 1933«.[210] Es erlaubte der Regierung, Zoll, Preise, Produktion und den Markt in der freien sowie der staatseigenen Wirtschaft im Wege von Verordnungen zu regulieren. In der Folge wurde die landwirtschaftliche Gesetzgebung fast vollständig über Verordnungen abgewickelt.[211] Dem Wortlaut nach gestattete das Gesetz eine solche Wirtschaftsregulierung nur, »soweit hiezu nach den Vorschriften der Verfassungsurkunde nicht ein besonderes Gesetz erforderlich ist oder es sich nicht um die gesetzliche Regelung der tschechoslowakischen Währung handelt« (§ 1). Es war aber schwer vorstellbar, mit Preis- und Marktregulierungen nicht in die durch Gesetzesvorbehalt geschützten Grundrechte wie persönliche Freiheit, freie Erwerbstätigkeit oder Privateigentum einzugreifen. So schien es von vornherein fraglich, ob dieser Verweis auf die Gesetzesvorbehalte von der Regierung wirklich ernstgenommen würde bzw. vom Gesetzgeber ernstgemeint war, »denn wäre das der Fall gewesen«, so Sander, »so wäre die der Regierung erteilte Ermächtigung offenbar eine sehr enge gewesen.«[212] Die Praxis zeigte denn auch das Gegenteil einer sich selbst beschränkenden Verordnungsgewalt. Aufgrund der genannten Ermächtigungsgesetze ergingen zwischen 1933 und 1937 insgesamt 242 außerordentliche Regierungsverordnungen und zusätzlich 76 Durchführungsverordnungen.[213] Die alten Gegner

208 Vgl. Prager Presse vom 08.06.1933; zitiert auch bei Adler, ebenda, 444.

209 Auf dieses »Schweigen« der Politiker wiesen mehrere Juristen kritisch hin; Adler, ebenda, 443 ff.; Rauchberg, Verordnungsgewalt (1934), 113 f., dort auch das Hilgenreiner-Zitat.

210 Gesetz Nr. 95/1933 Slg. Zur politischen Entscheidungsfindung im Vorfeld: Klimek, Hrad (1998), 352 ff. An den Vorarbeiten war offenbar auch Bobek beteiligt, der als Verfassungsrichter 1922 gegen die Delegation von Legislativgewalt auf die Exekutive gestimmt hatte, ebenda.

211 Brugge, Czech Democracy (2006/07), 12.

212 Sander, Gutachten (1937), 213. Vgl. dazu auch Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 138 ff.

213 Die Tendenz nahm hierbei von Jahr zu Jahr zu, vgl. die Zahlen bei Rauchberg, Ermächtigungsgesetz (1938), 386. Dabei erließ die Regierung Verord-

der Ermächtigungsgesetze fühlten sich in ihrer ablehnenden Haltung bestätigt.[214] Die Erwartung Neubauers und Adlers, es sei Sache der einfachen Gerichte, einem »Missbrauch des Notverordnungsrechts« gegenzusteuern,[215] blieb frommer Wunsch. Nichtsdestotrotz hielten Verfassungsrechtler wie Adler,[216] Hoetzel[217] und der sich aus dem Innenministerium zu Wort meldende Josef Hoffmann[218] dieses erste Ermächtigungsgesetz (noch) für verfassungsmäßig.

Die nachfolgenden Ermächtigungsgesetze verlängerten im Halbjahres- und Jahresrhythmus den Anwendungszeitraum ihrer Vorgängernormen, erweiterten häufig aber auch deren Ermächtigungsbereich. So ließ das Ermächtigungsgesetz Nr. 206/1933 Slg. nun auch »Regierungsverordnungen zur Durchführung und im Rahmen einer bestimmten Regierungsverordnung« zu. Die verfassungsrechtliche Problematik nahm stetig zu,[219] ohne dass der parlamentarische Gesetzgeber auf die Einwände von Seiten der Rechtswissenschaft irgendwie reagiert hätte.[220] Lediglich die Sozialdemokraten warnten in Presse und Parlament vor einer Erweiterung der Verordnungsgewalt auf solche Fälle, wo sonst ein Gesetz erforderlich war.[221] Das Ermächtigungsgesetz Nr. 109/1934 Slg. ermächtigte die Regierung nicht nur dazu, die »Durchführung« von Verordnungen an die »unteren Behörden« weiterzugeben.[222] In sachlicher Hinsicht erweiterte es die Regulierungsmöglichkeiten der Regierung um Fragen des Konsums und Kredits sowie auf Sparmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung. Vor allem wurde bewusst darauf verzichtet, die mit einem Gesetzesvorbehalt versehenen Materien, insbesondere also die Grundrechte, von der Verordnungsgewalt auszuschließen, um »diese Schranke der Verfassung […] gegenüber der außerordentlichen Verordnungsgewalt der Regie-

nungen auch da, wo sie »Zeit genug« hatte, den Weg der Gesetzgebung zu gehen; DERS., Verordnungsgewalt (1934), 110, 115 f.

214 Nachweise bei ADLER, Ermächtigungsgesetz-Novelle (1934), 734. Selbst der regierungsnahe Jurist SOBOTA gab zu, dass hierfür eigentlich eine Verfassungsänderung nötig gewesen wäre; Naše ústava (1935), 133.

215 NEUBAUER, Meze moci nařizovací (1924), 48; ADLER, Ermächtigungsgesetz (1933), 445.

216 ADLER, ebenda.

217 HOETZEL, Právo správní (1937), 49 f.

218 HOFFMANN, Kontrola moci nařizovací (1934).

219 Hierzu ausführlich SANDER, Gutachten (1937), 211 ff.

220 ADLER, Ermächtigungsgesetz-Novelle (1934), 734.

221 Z. PEŠKA, Zmocňovací zákon (1937).

222 Dadurch wurde indirekt zugegeben, dass die außerordentlichen Regierungsverordnungen selbst nicht »Durchführungsverordnungen« im Sinne des § 55 VerfUrk. sind; SANDER, Zulässigkeit von Ermächtigungsgesetzen (1934), 100; zustimmend ADLER, Ermächtigungsgesetz-Novelle (1934), 740.

rung aus dem Wege zu räumen.«[223] Man hatte auch im Verfassungsausschuss erkannt, dass »in der Mehrzahl der Fälle hinsichtlich der Preise, der Produktion, des Absatzes und des Konsums nicht gut Maßnahmen getroffen werden können, ohne irgendwie in die Vorbehalte der VerfUrk. gemäß § 107 Abs. 2, 108, 109 einzugreifen«.[224] Die letzten beiden Ermächtigungsgesetze Nr. 131/1935 und Nr. 163/1936 Slg. verlängerten im Wesentlichen nur noch den Ermächtigungszeitraum. Als weitere wichtige Ergänzung zur außerordentlichen Verordnungsgewalt benannte Sander die verwandten Ermächtigungen im novellierten Republikschutzgesetz Nr. 124/1933 Slg. und dem Staatsverteidigungsgesetz Nr. 131/1936 Slg.[225] Aus deutscher Sicht wurde aufgrund des Staatsverteidigungsgesetzes in den Grenzgebieten ein Sonderrecht geschaffen, das keinen demokratischen Charakter mehr hatte.[226] Die tschechoslowakische Seite sah darin notwendige Schutzmaßnahmen gegen die Expansionsbestrebungen des deutschen Nachbarn. Dieses Staatsverteidigungsgesetz hatte seine Wurzeln in einem Gesetz von 1923, das nach dem Attentat auf den Finanzminister Alois Rašín erlassen worden war.[227]

Mit der bewussten Aufgabe der Gesetzesvorbehalte als Schranken für die Verordnungsgewalt durch das Ermächtigungsgesetz Nr. 109/1934 Slg. war auch für viele regierungsnahe Verfassungsjuristen der Rubikon überschritten. Adler sprach nun ausdrücklich von der Verfassungswidrigkeit dieses Ermächtigungsgesetzes, das als »formelles Verfassungsgesetz« hätte ergehen müssen;

223 Adler, ebenda, 737. Eine Ausnahme wurde nur hinsichtlich der Auferlegung von Steuern und der Währung gemacht.

224 Ausschussbericht, zitiert bei Adler, ebenda, 737.

225 Das erste griff insbesondere in die Pressefreiheit ein, das zweite regelte den Ausnahmezustand für den Fall der (bevorstehenden) »Wehrbereitschaft« des tschechoslowakischen Staates; Sander, Gutachten (1937), 217 ff. Zum Staatsverteidigungsgesetz ders., Staatsverteidigungsgesetz (1936); ders., Verfassungsrechtliche Bemerkungen (1936); ders., Weitere verfassungsrechtliche Bemerkungen (1936). Vgl. auch Boyer, Kontrahenten oder Partner? (1999), 359 ff.

226 So beschwerte sich der Rechtsanwalt Emil Daninger aus Jägerndorf: »Meine Herren, Sie wissen ja gar nicht, was das für uns im Grenzgebiet bedeutet, dort zu leben in der Situation, die jetzt durch diese Durchführungsverordnungen zum Staatsverteidigungsgesetz geschaffen wurde. Ich kann nur sagen, kurz und bündig: für uns gibt es überhaupt kein Recht mehr! […] Gerade weil wir an einen Nachbarstaat grenzen, der ein autoritärer Staat ist, müssen wir wissen, in welcher Gefahr wir uns befinden, wenn durch diese Ermächtigungen die Demokratie in Bürokratie umschlägt.«; Verhandlungen des Achten Deutschen Juristentages in der ČSR 1937, 243 f. Vgl. Thiele, Staatsverteidigungsgesetz (1937), 7; Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 148 ff. Siehe auch Boyer, ebenda, 368, 380.

227 Damals wurde es vom Präsidenten als vorschnelle Reaktion auf tagespolitische Ereignisse gerügt. Vgl. den Vermerk in AKPR Sign. T 173/23.

selbst Hoetzel und Sobota äußerten Bedenken.[228] Krejčí verwies auf das abschreckende Beispiel des nationalsozialistischen Deutschland, das sich bewusst von der »liberalen« Sicherung der Grund- und Freiheitsrechte verabschiedet habe, und schloss rhetorisch: »Wäre es nicht verhängnisvoll, wenn die Staatspraxis aufgrund einer liberalen demokratischen Verfassung faktisch zur gleichen Negation der bürgerlichen Freiheiten käme?«[229] Für Sander stand die Verfallsgeschichte des tschechoslowakischen Verfassungsrechts und die Hinwendung zum autoritären Staat 1936 ohnehin fest:

> »Bereits gegenwärtig ist die Regierung zusammen mit dem Präsidenten der Republik in hohem Maße ›autoritär‹ tätig […]. Daß diese Geltungskraft der Regierung und des Präsidenten der Republik ursprünglich auf gesetzlichen Ermächtigungen seitens der Nationalversammlung beruht, verliert seine Bedeutung in dem Maße, als es offenbar wird, daß die Nationalversammlung nicht den Willen und die Macht hat, ihre eigenen Meinungen wenigstens im Wege einer Kontrolle gegenüber dem Willen der Regierung durchzusetzen und das Staatsvolk sich immer mehr daran gewöhnt.«[230]

Viele der in den 1930er Jahren erlassenen Wirtschaftsermächtigungsgesetze, die laut Gesetzesbegründung zum Schutz der Demokratie ergangen waren, dienten allerdings erst in der Zweiten Republik zur Demontage des liberalen politischen Systems der Tschechoslowakei.[231] So wie viele Demokratie und Wirtschaftsliberalismus als einander bedingende Faktoren ansahen, verknüpfte man nun auch antiparlamentarische Forderungen mit dem Ruf nach einer »gelenkten Wirtschaft«. Das Gesetz zum Schutz des Staates Nr. 131/1936 Slg., das ebenfalls Verordnungen mit Gesetzeskraft ermöglichte, überdauerte bis 1961[232] und wurde in den Anfangsjahren der kommunistischen Tschechoslowakei zur Machtstabilisierung eingesetzt.

III. Verordnungen auf dem Prüfstand: Die Regierungsnähe der obersten Gerichtsbarkeit

Trotz dieser ausufernden Ermächtigungsgesetzgebung verzeichnete das Verfassungsgericht erst 1936/1937 Anträge zur Verfassungskontrolle.[233] Die

228 Adler, Ermächtigungsgesetz-Novelle (1934), 737; Sobota, Naše ústava (1935), 133 f.; Hoetzel, Právo správní (1937), 51.
229 Krejčí, V mezích zákona (1934), 94.
230 Die Hinwendung zum »autoritären Staat« beschrieb Sander als ein europäisches Phänomen; Staatsverteidigungsgesetz (1936), 7, 192.
231 Kuklík, K roli zákona (2004), 100.
232 Kysela, Zákonodárství bez parlamentu (2007), 102 f.
233 Es handelte sich um Ermächtigungsgesetze Nr. 96 und 206/1933 sowie Nr. 109/1934 Slg. Dazu auch unten.

obersten Gerichte und die anderen berechtigten Verfassungsorgane hatten von ihrem Antragsrecht auf Verfassungskontrolle bis dahin keinen Gebrauch gemacht.[234] Angesichts der Kompetenz der einfachen Gerichtsbarkeit, Verordnungen – und damit auch »Notverordnungen« aufgrund von Ermächtigungsgesetzen[235] – auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen, drängt sich die Frage nach einer Regierungsnähe der Judikative auf.

Die Praxis des Obersten Verwaltungsgerichtshofs in Prag und des Obersten Gerichtshofs in Brünn im Bereich der Verordnungsprüfung war ambivalent. Zwar legte der Oberste Gerichtshof in einer Entscheidung dar, dass die Überprüfung der Verordnungen im »pflichtgemäßen Ermessen« der Gerichte stünde und immer dann zu erfolgen habe, wenn eine Partei die rechtliche Gültigkeit einer Verordnung in Zweifel zöge.[236] Bei der Verordnungsprüfung gingen die obersten Gerichte jedoch nicht allzu sehr in juristische Details: Bei Verordnungen aufgrund des Kriegsermächtigungsgesetzes Nr. 337/1920 Slg. prüfte etwa das Oberste Verwaltungsgericht regelmäßig nur, ob die betreffenden »außerordentlichen wirtschaftlichen Verhältnisse« wirklich durch den Krieg verursacht worden waren, um sich ebenso regelmäßig mit einer kurzen bejahenden Antwort auf diese Frage zu begnügen.[237] Außerdem legten sich die obersten Gerichte Beschränkungen mit einer fast erdrosselnden Wirkung auf. Der Oberste Gerichtshof deklarierte Notverordnungen als unüberprüfbar, die aufgrund ihrer Ermächtigungsgrundlage mit *gesetzesändernder* Kraft ausgestattet waren. Diese hätten Gesetzeskraft und seien deshalb nicht wie alle anderen Verordnungen vom allgemeinen richterlichen Prüfungsrecht umfasst.[238] Diese Argumentationslinie hatte eher etwas mit der altösterreichischen Tradition zu tun, die die Notverordnungen dem allgemeinen richterlichen Prüfungsrecht entzogen hatte,[239] als dass sie anschlussfähig an das tschechoslowakische Verfassungsrecht gewesen wäre.

Ein ähnliches Lavieren lässt sich auch für den Obersten Verwaltungsgerichtshof beobachten. Nachdem er in einem Urteil ausgesprochen hatte, dass sich die Verordnungen nicht nur am ausdrücklich statuierten Rahmen des

234 Mit Ablauf der Antragsfrist nach drei Jahren waren 1923 deshalb die Ermächtigungsgesetze der 1920er Jahren, Nr. 300 und 337/1920 Slg., zum unanfechtbaren Bestandteil der tschechoslowakischen Rechtsordnung geworden.

235 Die Auffassung der Rechtswissenschaft war hierzu einhellig; Adler, Ermächtigungsgesetz (1933), 450; Kalousek, Mimořádná opatření (1932), 600.

236 Nachweise bei Weiss, Verordnungsrecht für die Slowakei (1926), 293.

237 Vgl. Bohuslav adm. Nr. 1847; Kalousek, Mimořádná opatření (1932), 600.

238 Vážný civ. Nr. 8279; Entscheidung vom 19.12.1927, in: Právný obzor 11 (1928), 201; Vážný civ. Nr. 6142. Diese Rechtsprechung wurde im Beschluss vom 24.5.1933 wiederholt, Vážný civ. Nr. 12633.

239 Vgl. dazu Spiegel, Kaiserliche Verordnungen (1893).

Gesetzes, sondern darüber hinaus an »Zweck und Tendenz des Gesetzes« ausrichten müssen,[240] fällte er 1929 ein Urteil mit der Behauptung, die Gesetzesbindung der Verwaltung durch § 55 VerfUrk. hätte nur da Sinn, wo das Gesetz der Verordnungsgewalt »wirklich irgendwelche Grenzen« auferlege.[241] Sei die Ermächtigung zu vage, habe das richterliche Prüfungsrecht keinen Raum. Das Oberste Verwaltungsgericht entschied zudem, dass sich das richterliche Prüfungsrecht von Verordnungen nicht auf deren Verfassungsmäßigkeit, sondern nur auf ihre Gesetzmäßigkeit erstrecke. Da dem Verfassungsgericht die Überprüfung der Verordnungen entzogen war, sollte es über diese Frage nicht befinden können.[242]

Wiederholt weigerte sich das Oberste Verwaltungsgericht, die Verfassungsmäßigkeit des Ermächtigungsgesetzes Nr. 337/1920 Slg. zu untersuchen, weil hierfür das Verfassungsgericht zuständig sei.[243] Einen entsprechenden Normenkontrollantrag beim Verfassungsgericht stellte es aber ebenfalls nicht.[244] So heißt es in einer Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts vom Januar 1923 – kurz nachdem das Verfassungsgericht die Unzulässigkeit der Übertragung der Legislativgewalt durch Ermächtigungsgesetze festgestellt hatte:

> »Ob das zitierte Ermächtigungsgesetz [Nr. 337/1920 Slg.] selbst der Verfassung entspricht, konnte der Oberste Verwaltungsgerichtshof gleichwohl nicht untersuchen, da er nach § 102 durch ein ordentlich kundgemachtes Gesetz gebunden ist, und da die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit nach Art. II des Einführungsgesetzes zur Verfassung und nach dem Gesetz vom 9. März 1920, Nr. 162 dem Verfassungsgericht vorbehalten ist.«[245]

Diese Kapitulation der obersten Gerichte vor einer um sich greifenden Exekutivgewalt verstärkte den undemokratischen und rechtsstaatswidrigen Charakter von gesetzesändernden Verordnungen und von Blankettermächtigungen noch, indem sie diese der richterlichen Kontrolle entzog. Der mangelnde Enthusiasmus für die Durchsetzung des tschechoslowakischen

240 Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 22.01.1926, Bohuslav adm. Nr. 5309.

241 Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 28.04.1929, Bohuslav adm. Nr. 8073.

242 Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts vom 23.09.1927, Bohuslav adm. Nr. 6741. Siehe auch eine entsprechende Entscheidung vom 24.02.1927; Zeitschrift für Ostrecht 3 (1929), 109.

243 Bohuslav adm. Nr. 1847, 605 fin.; Kalousek, Mimořádná opatření (1932), 602.

244 Z. Peška, Československá ústava (1935), 279 f.

245 Bohuslav adm. Nr. 1847. Wiederholt in der Entscheidung vom 05.04.1923, Bohuslav adm. Nr. 2457, und dem Beschluss vom 05.06.1929, Bohuslav adm. Nr. 8003.

Verfassungsrechts mag durch die gesetzespositivistische Ausbildung der obersten Richter verursacht worden sein, die schon in der Habsburgermonarchie den Blick über den Tellerrand eines Gesetzes auf die leitenden Verfassungsprinzipien erschwert hatte.

Ihre von Adler gewünschte Rolle als Schutzpatrone für die verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalte[246] erfüllten die obersten Gerichte deshalb zögerlich. Bis zum Jahr 1926 war unter den für ungültig erklärten Verordnungen nur eine Notverordnung:[247] Das Oberste Verwaltungsgericht verwarf eine Finanzverordnung, die eine höhere Geldstrafe als die im Ermächtigungsgesetz Nr. 307/1917 Slg. zugelassene vorsah.[248] Bei der richterlichen Bewertung der übrigen aufgrund von Ermächtigungsgesetzen ergangenen Verordnungen ist eine Regierungsnähe der Gerichte und eine damit verbundene Selbstbeschränkung bei der richterlichen Kontrolle unverkennbar. Das Oberste Gericht hielt die Kundmachung einer nur für die Slowakei geltenden Verordnung ausschließlich im slowakischen »Amtsblatt«, den »Úradné noviny«, »aus Zweckmäßigkeitsgründen« für ausreichend, obwohl die Verfassung eine Kundmachung in der Gesetzes- und Verordnungssammlung vorschrieb.[249] Das oberste Verwaltungsgericht legte in Hinblick auf die Karpathenukraine die Regierungsermächtigung in § 3 Abs. 8 VerfUrk. zunächst wortlautgetreu eng aus, die der Regierung angesichts des verfassungsrechtlichen Autonomieversprechens nur »Einzelheiten, insbesondere das Wahlrecht und die Wählbarkeit in den Landtag« überließ,[250] um der Regierung später »alle Verordnungen zur vorläufigen Organisation der Karpathenukraine« zu gestatten.[251] Das Oberste Verwaltungsgericht entschied auch, dass Verordnungen vorläufig die Einkommens- und Kriegssteuerlast oder Getreideabgaben regeln können, obwohl die Verfassung für Steuern und Abgaben eine gesetzliche Regelung anordnete.[252] Diese Entscheidungen kann man eher als Kotau vor der tschechoslowakischen Regierung denn als Verneigung vor der Verfassung charakterisieren. Gerade hinter der richterlichen Großzügigkeit für die Verordnungspraxis in der Slowakei und der Karpathen-

246 Adler, Ermächtigungsgesetz (1933), 450.
247 Kalousek, Judikatura nejvyšších soudů (1926), 513.
248 Bohuslav adm. Nr. 1061.
249 Dieses Kundmachungserfordernis setzte das Gericht in anderen Fällen auch um. Kritisch Hexner, Verordnungen des bevollmächtigten Ministers für die Slowakei (1926), 21 f.; Weiss, Verordnungsrecht für die Slowakei (1926), 292.
250 Es verwarf Regelungen zur Wählbarkeit in die Gemeinden, Bohuslav adm. Nr. 3922.
251 Bohuslav Nr. 4608 adm.
252 Es ging um die Verordnungen Nr. 503/1920; Nr. 224, Nr. 237 und Nr. 360/1921 Slg. Vgl. Bohuslav fin. Nr. 605; Bohuslav adm. Nr. 2017.

ukraine standen handfeste politische Interessen der Regierung. Die Loyalität gegenüber der Ermächtigungspolitik der tschechoslowakischen Regierung endete erst, als die eigenen Interessen der Richter betroffen waren.[253]

IV. Die Sondersituation in der Slowakei und der Karpathenukraine

Die Sonderrechtsproblematik in der Slowakei gerade im ersten Jahrzehnt der Republik wurde von nur wenigen Juristen bearbeitet[254] und war im öffentlichen (tschechischen) Bewusstsein nicht als verfassungsrechtliches Problem verankert. Lag es an einer gewissen Staatsferne der Slowaken, am »Tschechozentrismus« ihrer politischen Repräsentanten in Prag, der kaum die slowakischen Besonderheiten ins politische Bewusstsein hob, am gängigen Topos der Rückständigkeit der Slowakei[255] – die Sonderrolle der spezifisch slowakischen Ermächtigungsgesetzgebung wurde selten benannt. In der deutsch-tschechischen Auseinandersetzung über die Ermächtigungsgesetze fehlte eine kritische slowakische Stimme, sodass sich eine Fixierung der Rechtswissenschaft auf den westlichen Teil des Landes ergab. Die Rechtslehre als wissenschaftliche Disziplin musste sich nach 1918 in der Slowakei zudem erst etablieren.[256] In noch größerem Maße betraf dieses Phänomen die Karpathenukraine, die im juristischen Diskurs fast gar nicht auftauchte.[257]

In der Slowakei missachteten die tschechoslowakische Regierung und das Parlament selbst jene Grenzen der Ermächtigungsgesetzgebung, auf die sich die Verfassungsjuristen als Minimalkonsens geeinigt hatten. Man knüpfte nach 1918 nahtlos an die Verordnungspraxis der altungarischen Regierung gegenüber »Oberungarn« an, ohne sich hiervon durch die Verabschiedung der tschechoslowakischen Verfassung 1920 oder das Verfassungsgerichtsurteil von 1922 abbringen zu lassen. Weder eine Aushebelung der verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalte, Verordnungen contra legem noch Verordnungen ohne jede gesetzliche Grundlage waren tabu.[258] Die politischen Hintergründe hierfür lagen in der ungleich schwierigeren Konsolidierung des slowakischen

253 Siehe dazu unten Teil D.

254 Zu nennen sind Vratislav Kalousek, Erwin Hexner, Egon Weiß und František Weyr.

255 Jeweils mit weiteren Nachweisen Bakke, Czechoslovakism (2004), 36 ff.; Kamenec, Stereotypy vnímania (1999); Tönsmeyer, Slowakei 1939–1945 (2003), 33 ff.

256 Zavacká, Právna kultúra (1999).

257 Siehe Lipscher, Karpatenrußland (1990). Zur Verwaltung der Karpathenukraine Švorc, Zakletá zem (2007), 87 ff.; Pop, Podkarpatská Rus (2005), 111 ff.

258 Kalousek, Mimořádná opatření (1932), 604.

Landesteils nach der Staatsgründung 1918, in dem nach einhelliger Auffassung nach dem Ersten Weltkrieg zunächst »chaotische Zustände« herrschten.[259] Die Slowakei hatte nach dem österreichisch-ungarischen Ausgleich 1867 unter der wenig liberalen Magyarisierungspolitik Budapests zu leiden, die eine ausdifferenzierte Sozialstruktur des Landes verhindert hatte. Nach 1918 wurden diese politischen Schwachstellen durch den Exodus der ungarischen bzw. magyarisierten Elite und den militärischen Einfall der Truppen Béla Kuns verstärkt. Für die slowakische Wirtschaft fielen mit der Staatsgründung 1918 zudem wichtige Referenzpunkte in Ungarn weg, ohne dass die Infrastruktur des Landes eine schnelle Umorientierung nach Westen erlaubt hätte.[260] Aufgrund seiner Agrarstruktur war der slowakische Landesteil gegenüber dem industrialisierten Westen der Tschechoslowakei vergleichsweise rückständig.[261] In politischer Hinsicht verfügten die Slowaken im Gegensatz zu den böhmischen Ländern über keinerlei Erfahrungen mit der Selbstverwaltung.[262] Das Problem der Rechtsvereinheitlichung wurde weder für den Bereich der öffentlichen Verwaltung noch für das Zivilrecht gelöst.[263]

Die Konsolidierungsstrategie für den slowakischen Landesteil nach 1918 war eine zweifache. Bereits im Dezember 1918 wurde ein Gesetz über die außerordentlichen vorläufigen Verfügungen in der Slowakei erlassen. Aufgrund dieses Gesetzes Nr. 64/1918 Slg. und seiner Novellen wurde ein Minister der tschechoslowakischen Regierung ohne sonstiges Portfolio mit der Verwaltung der Slowakei beauftragt, um im Verordnungswege »alles zur Erhaltung der Ordnung, der Konsolidierung der Verhältnisse und der Sicherung eines geordneten staatlichen Lebens zu unternehmen«, wie es in § 14 des Gesetzes hieß.[264] Ihm wurde ein Stab von Regierungsberatern zur Seite gestellt, sodass man im Grunde von einer slowakischen Schattenregierung sprechen konnte, wenn diese in der tschechoslowakischen Gesamtregierung auch eine schwache Stellung hatte.[265] Die Besonderheiten des slowakischen Verordnungswesens bestanden zum einen darin, dass sie in der Praxis sachlich

259 Lipscher, Verfassung und politische Verwaltung (1979), 27; Fabricius, Vývoj názorov (1999); Holec, Hospodársky vývoj Slovenska (1999); Glettler, Slowakische Gesellschaft (2001), 101 ff.; Lipták, Changes (2002), 56 f.

260 Faltus / Průcha, Prehl'ad hospodárskeho vývoja (1969), 302 ff.

261 Zur politischen Konkurrenz von Industrialisierung und weiterer Agrarisierung Hallon, Industrializacia (1999).

262 Kahánek, Ke vzniku zákona o župách (1923).

263 Šuchová, Unifikácie (1999).

264 Laštovka, Plná moc pro správu Slovenska (1922); Vojáček, Počátky nařizovací činnosti (2003).

265 Eine Sonderrolle der Slowakei widersprach den ursprünglichen Intentionen der tschechoslowakischen Regierung unter Kramář; Lipscher, Verfassung und politische Verwaltung (1979), 30.

über die Kompetenzen der Gesamtregierung hinausreichten.[266] So organisierte der Minister etwa die politische Verwaltung in der Slowakei und die Kompetenzen der Gauvorsteher allein durch Verordnung.[267] Zum anderen verfügten diese Verordnungen nicht über die gleiche rechtstaatliche Transparenz wie die übrigen Regierungsverordnungen. Sie wurden nicht in der amtlichen Gesetzes- und Verordnungssammlung veröffentlicht, sondern nur im Amtsblatt des Ministers, den »Úradné noviny«.[268] Erst in den Jahren 1923 bis 1926 ging die Herausgabe von Verordnungen aufgrund des § 14 des Gesetzes Nr. 64/1918 Slg. allmählich zurück.[269] Neben diesem Spezialermächtigungsgesetz für die Slowakei stützte sich die Administration auch auf die allgemeinen Ermächtigungsgesetze wie etwa das Kriegsermächtigungsgesetz Nr. 337/1920 Slg. Zusätzlich wurde im slowakischen Landesteil das altungarische Ermächtigungsgesetz Nr. 58/1912 in Geltung belassen,[270] dessen Regelungen weit über die Handlungsspielräume der allgemeinen Ermächtigungsgesetze hinausgingen und etwa Verordnungen ohne gesetzliche Grundlage zuließen, was im »cisleithanischen« Teil der Tschechoslowakei undenkbar gewesen wäre. Alle diese Möglichkeiten wurden vom Minister für die Slowakei intensiv genutzt.[271]

Die zweite, eher gewaltsame Konsolidierungslinie der tschechoslowakischen Politik für die außenpolitisch und wirtschaftlich instabilen Jahren 1919 bis 1922 lief über die Militärverwaltung. Nach sozialen Unruhen, einer Streikwelle und dem militärischen Einfall ungarischer Truppen 1919 wurde – parallel zur Verwaltung durch den besonderen Minister für die Slowakei – eine »Militärdiktatur« ausgerufen.[272] Die Verordnungen des Ministers für die

266 Kalousek, Mimořádná opatření (1932), 604 f.; kritisch Weiss, Verordnungsrecht für die Slowakei (1926), 292; Lipscher, ebenda, 29 m. w. N.

267 Lipscher, ebenda, 30.

268 Entgegen allen rechtsstaatlichen Grundsätzen und der Gesetzeslage war diese Kundmachungsart vom Minister für die Slowakei selbst festgelegt worden; Verordnung Nr. 3 vom 23.12.1918.

269 Vgl. Hexner, Berücksichtigung der Slowakei (1925); ders., Verordnungen des bevollmächtigten Ministers für die Slowakei (1926), 22; Kalousek, Mimořádná opatření (1932) 603. Nach Kalouseks Statistik ergingen aufgrund des § 14 bis zum Dezember 1926 insgesamt 329 Verfügungen, davon in den letzten drei Jahren des Untersuchungszeitraums nur noch zwölf.

270 Dessen Regelungen wurden nur teilweise durch das Gesetz Nr. 168/1922 Slg. aufgehoben.

271 Kalousek, Mimořádná opatření (1932), 603 ff.

272 Die Proklamation der Militärdiktatur erfolgte für die Westslowakei in Bratislava am 05.06.1919, für die Ostslowakei in Spišká Nová Ves am 06.06.1919 und in Užhorod, das damals administrativ noch zur Slowakei gehörte und später Zentrum der Karpathenukraine wurde, am 16.06.1919; Kalousek, ebenda, 605.

Slowakei ergingen danach nur in Übereinstimmung mit den beiden »Militärdiktatoren«, dem jeweiligen Heerführer für die Ost- und die Westslowakei. In den Händen der beiden Heerführer lag die »unbeschränkte Polizeigewalt«, von deren sachlichem Umfang lediglich die Staatsanwaltschaft und die Gerichte ausgenommen waren.[273] Im Laufe des Jahres 1919 wurde die räumliche Geltung auf die Süd- und Ostslowakei sowie die Karpathenukraine festgelegt. In der Anfangsphase stützte sich die Diktaturgewalt ausschließlich auf ein »System faktischer Eingriffe in die gültige Rechtsordnung der Slowakei und der Karpathenukraine«, später verbanden sich diese faktischen Elemente mit rechtlichen Eingriffsmitteln aufgrund der wichtigsten Ermächtigungsgesetze, des in Geltung belassenen altungarischen Ermächtigungsgesetzes Nr. 58/1912 sowie des Ermächtigungsgesetzes für die Slowakei Nr. 64/1918 Slg.[274] Von den Ermächtigungsgesetzen wurde also sowohl durch die Militärverwaltung als auch den Minister für die Slowakei Gebrauch gemacht. Dass der Begriff der Militärdiktatur durchaus ernstzunehmen war, zeigten Mittel, derer sich die Militärverwaltung laut Kalousek zur Durchsetzung ihrer Verfügungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit bediente: »Geiselnahme, Strafzahlungen von Gemeinden, Drohungen mit der Todesstrafe. Hier zeigte sich noch ganz die Kriegsmentalität.«[275] Erst allmählich milderten sich der Ton der Verfügungen und die Mittel ihrer Durchsetzung. Die Verfassungswidrigkeit dieser Ermächtigungsgesetzgebung in der Slowakei wurde von den zuständigen Behörden, aber auch von den obersten Gerichten sehenden Auges übergangen – so berief sich etwa der Oberste Gerichtshof rechtfertigend auf den Gesichtspunkt ihrer »Praktikabilität«.[276]

Die Militärdiktatur wurde am 6. April 1922 vom Minister für die Slowakei aufgehoben. Die Sondervollmachten des Ministers für die Slowakei galten indessen weiter. Die politische Erfolgsbilanz erscheint dem heutigen Betrachter zwiespältig:[277] Gerade unter dem ersten Minister für die Slowakei Šrobár wurden ehrgeizige Bildungsprojekte in Angriff genommen. Die wirtschaftliche Kluft zwischen dem westlichen Landesteil und der Slowakei blieb hingegen bestehen. Wichtige und für eine Verbindung der beiden Landesteile notwendige Infrastrukturmaßnahmen und der Aufbau einer slowakischen Industrie blieben als bloße Pläne in den Schubladen der Bürokratie liegen.[278] Die durch

273 Kalousek, ebenda, 606.
274 Ebenda
275 Ebenda.
276 Weiss, Verordnungsrecht für die Slowakei (1926), 293.
277 Bakke, Czechoslovakism (2004), 40 f.
278 Eine Ausnahme hierzu war die sog. slovenská výhoda, die Bevorzugung slowakischer Betriebe bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Dazu Boyer, Vergabe von Staatsaufträgen (1994), 84.

die Ermächtigungsgesetze anvisierte Reform »von oben«, nicht zuletzt wegen einer in der Slowakei und der Karpathenukraine angeblich fehlenden politischen Organisationskraft »von unten«, schlug in wichtigen Punkten fehl.

D. Die Gesetzeskontrollverfahren in der zweiten Funktionsperiode 1938/39

Das Verfassungsgericht trat nach einer siebenjährigen Tätigkeitspause erst im Mai 1938 zu seiner zweiten Funktionsperiode zusammen. Das Amt des Verfassungsgerichtspräsidenten übernahm Jaroslav Krejčí, der bereits designierte Karel Baxa war kurz zuvor verstorben. Im Jahr 1931 war das Verfassungsgericht nach dem Ablauf seiner ersten Funktionsperiode fast unbemerkt von der politischen Bühne verschwunden. Erst im Jahr 1937 ertönte verstärkt der Ruf nach einer Wiederbelebung des Verfassungsgerichts.[279] Er fand sein Echo selbst in den Tageszeitungen, als bekannt wurde, dass die obersten Gerichte beim Verfassungsgericht einen Normenkontrollantrag auf Überprüfung der Ermächtigungsgesetze gestellt hatten.[280] Auf dem Achten Deutschen Juristentag in der Tschechoslowakei forderte Walter Henrich unter Hinweis auf die nationalitätenpolitische Bedeutung der Regierungsermächtigungen eine »Wiederaktivierung des Verfassungsgerichtes«.[281] Bei seinen Kollegen stieß er damit auf Skepsis. Adler befürchtete, dass die Regierung die Verfassungsgerichtsjudikatur durch rückwirkende Gesetze aushebeln könne, wie sie dies gegenüber dem Obersten Verwaltungsgericht versucht habe.[282] Andere verwiesen auf die praktischen Folgen, würden die Ermächtigungsgesetze und damit die Notverordnungen mit Wirkung ex nunc aufgehoben: Das könne »kein für das Rechtsleben des Staates befriedigendes Ergebnis zeitigen«.[283] Zu diesem Zeitpunkt war die tschechoslowakische

279 Vgl. Cícha, Volání po ústavním soudě (1937).

280 Vgl. J. Matoušek, Národní Listy vom 05.06.1937, Antwort darauf in Lidové Noviny vom 06.06.1937 sowie den Artikel von Z. Peška, Zmocňovací zákon (1937).

281 Henrich, Verhandlungen des Deutschen Juristentages (1937), 218, 230.

282 Adler, Verhandlungen des Deutschen Juristentages (1937), 237 f. Die Regierung plante neben dem Erlass rückwirkender Gesetz auch, die Regierungs- und Exekutivakte von der Jurisdiktionsbefugnis des Obersten Verwaltungsgerichts auszunehmen – die Überprüfung der Verordnungen und Notverordnungen wäre dann unmöglich geworden; Krejčí, Zmocňovací zákon (1939), 13 ff. Die Kompetenzen des Obersten Verwaltungsgerichts blieben nach öffentlichen Protesten unangetastet; Hoetzel, Zákon o nejvyšším správním soudě (1937).

283 So Rechtsanwalt Egon Schwelb, Verhandlungen des Deutschen Juristentages (1937), 241.

Regierung entschlossen, die Neubesetzung des Verfassungsgerichts solange zu verhindern, wie ihr die Ermächtigungsgesetze eine außerordentliche Handlungsfreiheit ermöglichten.[284]

Die Anträge der obersten Gerichte auf Normenkontrolle markierten einen Wendepunkt. Jahrelang hatten beide Gerichte gegenüber dem Verfassungsgericht eine betonte Reserviertheit an den Tag gelegt und sich wiederholt Anregungen der streitenden Parteien verwehrt, beim Verfassungsgericht Anträge auf Verfassungskontrolle von Gesetzen zu stellen. Einen ersten Schritt tat das Oberste Gericht, als es im Frühjahr 1936 einen Normenkontrollantrag auf Überprüfung des Gesetzes Nr. 147/1933 Slg. beim Verfassungsgericht einreichte. Darin wurde die Möglichkeit eröffnet, Berufsrichter wegen staatsfeindlicher Tätigkeit vor einem teilweise auch aus Laien bestehenden Disziplinargericht zur Verantwortung zu ziehen. Die Richter wurden hier also in Sache der eigenen Profession tätig.[285]

Eine verfassungsrichterliche Entscheidung über die Zulässigkeit der weiteren, politisch viel bedeutenderen und in der Literatur heftig umstrittenen Ermächtigungsgesetze wurde von Seiten der obersten Gerichte hingegen nach wie vor blockiert. So wies zur gleichen Zeit der besondere Senat des Obersten Gerichts einen entsprechenden Antrag auf Überprüfung der Ermächtigungsgesetze Nr. 95/1933, Nr. 206/1933 und Nr. 109/1934 Slg. ab.[286] Erst ein Jahr später im April bzw. Juni 1937 reichten die beiden obersten Gerichte beim Verfassungsgericht einen Antrag auf Überprüfung des Ermächtigungsgesetzes Nr. 109/1934 Slg. ein. Von Seiten des Obersten Gerichts war diese Vorlage offenbar erneut durch Interessen der Berufsrichterschaft motiviert: Es wandte sich lediglich gegen eine Bestimmung der Ermächtigungsgesetze, wonach die Dienstverhältnisse der Richter durch bloße Regierungsverordnung geregelt werden konnten.[287] Das Oberste Verwaltungsgericht stützte die Begründung seines eigenen Normenkontrollantrags zum Ermächtigungsgesetz hingegen auf zahlreiche, möglicherweise verletzte Gesetzesvorbehalte der Verfassung,[288]

284 Siehe hierzu den Ersten Teil.

285 Nach Krejčí rechnete niemand ernsthaft damit, dass das Verfassungsgericht irgendein Gesetz einmal für verfassungswidrig erklären könne; Zmocňovací zákon (1939), 14.

286 Brief des Ersten Präsidenten des Obersten Gerichts Fajnor an den Sekretär des Verfassungsgerichts Krejčí vom 21.04.1936, in: NA ÚS K. 7 H. 28 Az. 20/36–28/1.

287 Brief des Ersten Präsidenten des Obersten Gerichts Fajnor an das Verfassungsgericht vom 29.04.1937, in: NA ÚS K. 7 H. 29 Az. 20/37–29/1.

288 Es wurde eine Verletzung der Verfassungsbestimmungen §§ 27, 53, 85, 88, 89, 91, 92, 94 Abs. 1, 97 Abs. 1 und Abs. 2, 99 Abs. 1 und 2, 100, 101, 104, 107, 108, 109 Abs. 1 und 2, 110, 111 Abs. 1 und 2, 133 VerfUrk. gerügt, die eine

darunter eine Vielzahl von Grundrechten.[289] Krejčí bezeichnete deshalb den Antrag des Obersten Verwaltungsgerichts als weitaus durchdachter.[290]

I. Das erste Gesetzeskontrollverfahren: Republikschutz vs. richterliche Unabhängigkeit

Das erste und einzige Urteil des Verfassungsgerichts, das ein Gesetz in Teilen für verfassungswidrig erklärte, spiegelte wie kein anderes die politischen Begleitumstände der Jahre 1938/1939 wider. Der Gang des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht wurde durch den Abschluss des Münchner Abkommens, die Zweite Republik und schließlich das »Protektorat« entscheidend bestimmt. Urteilsgegenstand war die richterliche Disziplinargerichtsbarkeit, die schon seit Mitte der 1930er Jahre kein »unpolitisches« Thema mehr war: So berichtete der Generalstaatsanwalt der Präsidialkanzlei 1936, dass sich »politische« Disziplinarverfahren vor allem gegen deutsche Richter wegen ihrer »Parteimitgliedschaft« oder ihrer »Teilnahme an Parteiveranstaltungen«, (gemeint war die Nähe zu nationalsozialistischen politischen Gruppierungen) richten würden. Vor allem der Erste Präsident des Obersten Gerichts Fajnor sei in der Bestrafung der Richter »besonders streng«.[291] Dennoch war es das Oberste Gericht, das 1936 beim Verfassungsgericht den ersten Gesetzeskontrollantrag in dessen Geschichte einbrachte, der genau diese Disziplinargerichtsbarkeit gegenüber den Richtern betraf. Der Erste Präsident des Obersten Gerichts Fajnor hatte sich von Anfang an auf allen politischen Ebenen und mit Zeitungsartikeln gegen das in Rede stehende Gesetz über die Verfolgung staatsfeindlicher Tätigkeiten von Richtern stark gemacht.[292]

Regelung durch Gesetz vorschreiben, wo das Ermächtigungsgesetz die Regulierung durch Verordnung zulässt. Vgl. den Brief des Ersten Präsidenten des Obersten Verwaltungsgerichts Emil Hácha vom 1.06.1937, in: NA ÚS K. 7 H. 30 Az. Úst. 24/37–30/1.

289 Darunter die Gewährleistung der persönlichen Freiheit, der Schutz von Freizügigkeit und Eigentum, die Auferlegung finanzieller Lasten nur durch Gesetz, die Festlegung von Strafen durch Gesetz. Krejčí wies darauf hin, dass die vom Obersten Verwaltungsgericht aufgezählten Grundrechte keine vollständige Liste darstellen. Nach seiner Meinung war eine gesetzliche Regelung des Grundrechtsbereichs auch bei den übrigen Grundrechten erforderlich; Zmocňovací zákon (1939), 59.

290 Krejčí, ebenda, 55.

291 Vermerk der Präsidialkanzlei vom 26.2.1936, in: AKPR Sign. T 1438/21 Az. T 400/36.

292 Persönliche Gründe lagen hierfür in der Mitgliedschaft Fajnors in der Freimaurerloge. Umfangreiches Quellenmaterial findet sich in Vermerken der Präsidialkanzlei vom 27.11.1938, in: AKPR Sign. T 1438/21.

1. *Das Urteil vom 28. Juni 1939*

Das Urteil des Verfassungsgerichts vom 28. Juni 1939[293] erklärte einzelne Bestimmungen des Gesetzes Nr. 147/1933 Slg. über die »Verfolgung staatsfeindlicher Tätigkeit von Staatsbediensteten und einigen anderen Personen und die unfreiwillige Versetzung von Richtern auf einen anderen Dienstposten« für ungültig. Das angegriffene Gesetz sanktionierte »staatsfeindliches« Verhalten innerhalb des öffentlichen Dienstes und stellte eine spezielle Ergänzung zum tschechoslowakischen Republikschutzgesetz dar. Die Staatsfeindlichkeit umfasste jede »gegen die staatliche Souveränität, Selbständigkeit, Integrität, verfassungsmäßige Einheit oder demokratisch-republikanische Staatsform der Čechoslovakischen Republik gerichtete Tätigkeit«, die Verleitung anderer hierzu sowie die aktive Teilnahme in einer darauf ausgerichteten Vereinigung.[294] Die Bestrafung sollte für die öffentlichen Angestellten durch die Aberkennung von Unterhalts-, Versorgungs- bzw. Hinterbliebenenbezügen, Amtsentlassung oder Freiheitsentzug erfolgen.[295] Das Verfahren war bei den »Disziplinargerichten zum Schutze der Republik« angesiedelt.[296]

Das Oberste Gericht hatte am 6. April 1936 beim Verfassungsgericht beantragt, jene Bestimmungen des Gesetzes für verfassungswidrig und ungültig zu erklären, die es erlaubten, Berufsrichter einem – auch von Laien geführten – Disziplinarverfahren am Gericht zum Schutz der Republik zu unterwerfen.[297] Es argumentierte vor allem mit einem Widerspruch dieser Bestimmungen zum verfassungsrechtlichen Komplex der richterlichen Unabhängigkeit.[298] Verletzt sei das Recht der Berufsrichter auf ihren ordentlichen Richter, das Verbot von Ausnahmegerichten,[299] die allgemeine richterliche Unabhängigkeit bei der Amtsausübung[300] sowie der Grundsatz, wonach die Versetzung, Enthebung, Pensionierung oder Beurlaubung der Richter nur durch Gesetz oder durch ein »rechtsgültiges Disziplinarerkenntnis« geregelt werden durften.[301]

293 Kundmachung des Vorsitzenden der Regierung vom 16.08.1939, Nr. 187/1939 Slg.
294 § 2 Gesetz Nr. 147/1933 Slg. mit einer Verweisung auf § 20 des Gesetzes zum Schutz der Republik vom 19.03.1923, Nr. 50/1923 Slg.
295 §§ 2–5 Gesetz Nr. 147/1933 Slg.
296 §§ 6–15 Gesetz Nr. 147/1933 Slg.
297 Antrag des Obersten Gerichts vom 6.4.1936, in: NA ÚS K. 7 H. 27 Az. Úst. 18/36–27/1.
298 Brief des Ersten Präsidenten des Obersten Gerichts Fajnor an das Verfassungsgericht vom 06.04.1936, in: NA ÚS K. 7 H. 27, Az. Úst. 18/36–27/1.
299 Diese beiden Punkte stützten sich auf § 94 Abs. 2 und Abs. 3 VerfUrk.
300 § 98 Abs. 1 VerfUrk.
301 § 99 Abs. 1 VerfUrk.

Das Verfassungsgericht schloss sich den Argumenten des Obersten Gerichts an.[302] In einem ersten Schritt führte es aus, dass die Disziplinargerichte zum Schutze der Republik Ausnahmegerichte seien, die die Verfassung nur für das Strafrecht, nicht aber für das Disziplinarrecht zulasse. Sorgfältig erläuterte es, dass das Disziplinarrecht kein Teil des materiellen Strafrechts, sondern öffentliches Sonderrecht sei.[303] Die Einführung des Disziplinargerichts für den Republikschutz sei deshalb eine unzulässige Abweichung vom Verbot der Ausnahmegerichte: Obwohl die staatsfeindliche Tätigkeit eines Richters auch vor den ordentlichen Disziplinar- und Strafgerichten verfolgt werden könne, schaffe der Gesetzgeber ein zusätzliches Gericht, dessen Tätigkeit fakultativ und zeitlich begrenzt sei.[304] Dadurch sei der allgemeine Gleichheitssatz verletzt, weil es im Belieben und in der Willkür der Justizverwaltung stünde, bei Vergehen der Richter die ordentliche Dienstgerichtsbarkeit oder die Ausnahmedisziplinargerichtsbarkeit zum Schutz der Republik anzurufen, obwohl sich Verfahren und Rechtsfolgen erheblich voneinander unterschieden.[305]

In einem zweiten argumentativen Schritt bezog es sich auf den verfassungsrechtlichen Anspruch auf den gesetzlichen Richter: Jeder Eingriff von Seiten der Verwaltung, der die Zuweisung eines anderen Richters als des gesetzlich vorgeschriebenen zur Folge habe, stelle eine Verfassungsverletzung dar. Darüber hinaus beinhalte der Anspruch auf den gesetzlichen Richter einen Appell an die Gesetzgebung, die durch die Verfassung vorgegebenen Organisationsnormen für die Gerichte zu akzeptieren.[306] Hierbei habe der Gesetzgeber auf die saubere Trennung von Justiz und Verwaltung zu achten.[307] Er müsse daher selbst die Grundsätze festlegen, wann ein Rechtsfall der einen oder der anderen Gerichtsbarkeit zu überantworten sei.

302 Vgl. NA ÚS K. 7 H. 27 Az. Úst. 264/39–27/14. Das Verfassungsgericht ging lediglich davon aus, dass § 98 VerfUrk., der die Unabhängigkeit der Entscheidungsfindung der Richter garantiert, durch das »Disziplinarrecht« des Gesetzes Nr. 147/1933 Slg. nicht verletzt wird. Insoweit wurde dem Antrag des Obersten Gerichts nicht entsprochen.

303 Mit Bezug auf Hácha, Disciplinární právo (1929), 396 ff.

304 Die dogmatische Unterscheidung von Sonder- von Ausnahmegerichten stützte sich auf Sander, Grundriß (1930), 415 und dens., Staatsverteidigungsgesetz (1936), 75.

305 Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten (1929), 116.

306 Der erste Entwurf der Urteilsbegründung stützte sich hier noch auf Anschütz, Verfassung (1932), 489 f., der behauptete: »Die Ordnung der Zuständigkeit der Gerichte hat insoweit, ohne Unterschied des Ranges der Normen, auf denen sie beruht, Verfassungsgesetzeskraft.« Diese Überschreitung der Normenhierarchie der Verfassung, die sich wortwörtlich im ersten Begründungsentwurf fand, wurde für die Endfassung ersatzlos gestrichen.

307 § 96 Abs. 1 VerfUrk.

Die Verfassungswidrigkeit hinsichtlich der Richter stützte das Verfassungsgericht drittens auf einen Widerspruch zu § 99 VerfUrk., wonach die Amtsausübung der Richter nur durch Gesetz oder ein rechtsgültiges Disziplinarurteil beschränkt werden dürfe. Der Grundsatz des § 99 VerfUrk. sei durch das Gesetz verletzt, weil es für die Beurteilung von Disziplinarvergehen der Richter auch Laien zulasse. Sinn der verletzten Verfassungsbestimmung sei es, den Richtern eine besondere Gewähr für ihre Unabhängigkeit zu geben und sie nicht der Gefahr auszusetzen, ohne weiteres von über ihnen stehenden Organen der Verwaltung versetzt, beurlaubt oder entlassen zu werden. Daraus sei zu schließen, dass ein »rechtsgültiges Disziplinarurteil« nicht von jedem beliebigen, sondern nur vom ordentlichen Disziplinargericht der Richter zu treffen sei.[308]

2. *Die bizarre Geschichte eines Aktenstücks in drei Regimen*

So rechtsstaatlich normal dieser Fall klingt, so bizarr war seine zeitliche und politische Hintergrundkulisse. Die Akte über das Normenkontrollverfahren hinsichtlich des Gesetzes Nr. 147/1933 Slg. ist ein beredter Zeuge der politischen Ereignisse der Jahre 1938 und 1939. Trotz des Normenkontrollantrags im Frühjahr 1936 konnten die Beratungen erst im Mai 1938 aufgenommen und im Juni 1939 beendet werden.

Der Sommer 1938

Vor der mündlichen Verhandlung kam es im Juli 1938 zu den ersten politisch bedingten Verzögerungen: Der Ministerpräsident Milan Hodža legte in einem Brief an das Verfassungsgericht dar, nicht innerhalb der gesetzten Frist von zwei Monaten zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes Nr. 147/1933 Slg. Stellung nehmen zu können.[309] Die zuständigen Ministerien seien hektisch mit den Arbeiten am Nationalitätenstatut beschäftigt, von dem sich die tschechoslowakische Regierung im Sommer 1938 eine Einigung zwischen der tschechischen, slowakischen und der deutschen Bevölkerungsgruppe erhoffte:

308 Diese Ansicht begründete das Verfassungsgericht rechtshistorisch mit der Gesetzgebungsgeschichte des altösterreichischen Gesetzes über die Disziplinargerichtsbarkeit der richterlichen Beamten vom 21.05.1868.

309 Das Recht der Regierung war in § 15 Abs. 2 VerfGG. festgelegt, »sich über den Antrag innerhalb einer Frist von mindestens einem Monate und höchstens drei Monaten zu äußern. Diese Frist kann aus besonders gewichtigen Gründen nur einmal und höchstens um weitere drei Monate verlängert werden.«

»Schon vor Eingang des Antrags [des Verfassungsgerichts] waren Regierung und alle mit der Gesetzgebung betrauten Beamten vollauf mit den Arbeiten an der gesamtstaatlichen Ordnung der Nationalitätenverhältnisse beschäftigt. Nach Beginn der Verhandlungen mit den Vertretern der einzelnen Nationalitäten wurde diese Inanspruchnahme noch intensiver. [… Die Mitarbeiter] können die nötige Aufmerksamkeit daher bislang nicht Dingen zuwenden, die nicht dieselbe Dringlichkeit haben«.[310]

Das Verfassungsgericht gewährte der Regierung statt der gewünschten drei Monate eine Fristverlängerung nur um zwei Monate bis zum 30. September 1938.[311] Aus weniger gewichtigen Gründen stand auch das Verfassungsgericht unter Zeitdruck: Der Berichterstatter für das Verfahren Rudolf Procházka, Richter am Obersten Gericht, ging Ende November des Jahres in Pension und verlor damit seinen Sitz am Verfassungsgericht. Er sollte bei der mündlichen Verhandlung aber nicht fehlen.[312] Der Tag, an dem die Frist für eine Stellungnahme der Regierung ablief, markierte jedoch das Ende der Ersten Republik: In der Nacht zuvor war von den Alliierten und Deutschland das Münchner Abkommen verabschiedet und die Abtrennung der hauptsächlich von Deutschen bewohnten tschechoslowakischen Grenzgebiete beschlossen worden.[313] Es gab nun Wichtigeres zu tun und der Fristablauf für die beim Verfassungsgericht anhängigen Verfahren wurde mit dem »Eintritt des Staates in die Wehrbereitschaft« für einen Monat gehemmt.[314]

Agonie und »Zweite Republik« (Oktober 1938 bis zum 15. März 1939)

Das Verfassungsgericht fiel daraufhin für die Dauer der Zweiten Republik in Agonie. In der Akte findet sich bis Ende März 1939 kein weiterer Eintrag. Krejčí wurde auf Betreiben des neuen Präsidenten Emil Hácha ab Dezember 1938 Justizminister im Beamtenkabinett unter Rudolf Beran. Dieser führte für die »Tschecho-Slowakei«[315] das Regime einer »autoritären Demokratie« ein,

310 Brief des Ministerpräsidenten Milan Hodža an das Verfassungsgericht vom 25.07.1938, in: NA ÚS K. 7 H. 27 Az. 111/38–27/6.

311 Beschluss des Verfassungsgerichts vom 02.09.1938, in: NA ÚS K. 7 H. 27 mit Az. Úst. 111/38.

312 Information Krejčís auf der nichtöffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts vom 02.09.1938, in: NA ÚS K. 7 H. 27 Az. 123/38–27/7.

313 Vgl. dazu nur Čelovský, 1938 (1958); Král, Abkommen von München (1968); Kural, Mnichovská křižovatka (2002).

314 § 9 Regierungsverordnung vom 03.10.1938, Nr. 210/1938 Slg.

315 Mit dem Bindestrich in der neuen Staatsbezeichnung sollte der föderative Charakter und die Gleichstellung der Tschechen und Slowaken der Zweiten Republik symbolisiert und betont werden.

die zum Teil klare Züge eines totalitären Staates trug.[316] Krejčís Weggang war geradezu symbolisch für den rechtsstaatlichen Niedergang der gesamten Zweiten Republik. Krejčí, der einst demokratische, liberale und rechtsstaatliche Ideale verteidigt hatte, vollzog eine Kehrtwendung. Seinen auf Kompromissfindung und Schutz des Individuums ausgerichteten Demokratiebegriff, den er noch 1939 rechtstheoretisch mit der Publikation seines Buches *Ermächtigungsgesetz und Verfassungsgericht* propagieren sollte, verriet er auf der politischen Ebene als Kabinettsmitglied. Bereits im November 1938 zeichnete sich ab, dass die Regierung – damals noch unter General Jan Syrový – das Parlament durch ein Ermächtigungsgesetz nicht gekannten Ausmaßes ausschalten wollte. In der neuen Regierung war es u. a. auch Krejčís Aufgabe, für dieses Ermächtigungsgesetz, das im Parlament zunächst nicht die gewünschte Mehrheit erlangt hatte, die Stimmen der slowakischen Parlamentarier zu gewinnen.[317] Die Schizophrenie seines Handelns ist verständlich als die Haltung eines Konstitutionalisten, der sich jahrelang um das Lebendigwerden der tschechoslowakischen Verfassung bemüht, pragmatische Bedürfnisse des Staates dabei durchaus hintangestellt hatte und sich nun dem Sterben seines Staates gegenübersah.[318] Persönlich fühlte sich Krejčí zur Annahme des Amtes als Justizminister gewissermaßen verdammt. Seine Haltung spiegelt die Stimmung der damaligen tschechischen Gesellschaft, die sich nun, nachdem sie hinter der egalitären und demokratischen Fassade der westlichen Republiken wie Frankreich und England das Gorgonenhaupt der Machtinteressen erblickt hatte, von den eigenen Prinzipien und Grundsätzen der Ersten Republik über Nacht verabschiedete.

Die Zweite Republik betonte die Diskontinuität zu den demokratischen Idealen von Masaryk und Beneš. Sie versuchte unter Anleihen an die Ideologie des Dritten Reiches den Staat als Nationalstaat der Tschechen zu definieren, der sich seiner »fremden« Bewohner, darunter vor allem der deutschen Emigranten und Juden, entledigen müsse.[319] Die Parteien wurden gleichgeschaltet, die Pressezensur eingeführt und die politische Annäherung an das nationalsozialistische Deutschland versucht.[320] In der Rechtswissenschaft

316 Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 103; Rataj, Státnost druhé republiky (1999).

317 Gebhart/Kuklík, ebenda, 107.

318 Er galt in der Regierung als Vertreter der »alten Riege«, die gegenüber den Jüngeren die parlamentaristischen Ideale nicht vollständig zugunsten autoritärer Ideen aufgab. Gebhart/Kuklík, ebenda, 111.

319 Rataj, O autoritativní národní stát (1997).

320 Hierzu umfassend Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 92–150. Die Tschecho-Slowakei hatte nicht nur ihre militärische Verteidigungsfähigkeit eingebüßt, sondern mit den abgetretenen Gebieten rund 40% ihrer größeren

zeigte sich diese Entwicklung dort, wo etwa die Freiheit des Einzelnen unter das Primat des »Ganzen« gestellt wurde, mit der auf das nationalsozialistische Deutschland bezogenen zynischen Bemerkung: »In einigen sog. autoritären Regimen findet man letztlich mehr Menschenrechte als wir sie bislang bei uns erleben konnten.«[321] Die Zweite Republik versuchte zwar, den Schein der Rechtsstaatlichkeit zu wahren. Die Verfassungsbrüche waren im täglichen Leben jedoch mit den Händen zu greifen. Von den politischen Umwälzungen nach dem Münchner Abkommen wurde auf besonders krasse Weise der öffentliche Dienst in Mitleidenschaft gezogen. Die Regierung begann – nach deutschem Muster –, die Beamtenschaft zu »reinigen«. Systematisch wurden Deutsche, Kommunisten, Juden und verheiratete Frauen entlassen.[322] Beamte und Angestellte jüdischer Herkunft wurden zunächst beurlaubt, später wurde zu ihrer Entlassung eine Verordnung zur »Überprüfung der Staatsbürgerschaft gewisser Personen« angewandt.[323] Die Juristische Fakultät der Deutschen Universität in Prag verließen auf Anordnung des Ministeriums für Schulwesen und Volkskultur acht Hochschullehrer, darunter auch der Privatdozent Franz Adler.[324] Übergreifendes Ziel war eine Homogenisierung und »Tschechisierung« des Staates.

Dass eine zwischen Politik und Recht stehende Institution wie das Verfassungsgericht paralysiert und gelähmt wird, wenn der sie tragende Staat im Zerfallen begriffen ist, bedarf auf den ersten Blick keiner weiteren Erklärung.

Industriebetriebe, 33% des fruchtbaren Bodens, einen großen Anteil an der Glas-, Textil- und Papierindustrie sowie ihr funktionierendes Bank- und Finanzwesen verloren. Es gab in der Zweiten Republik durch den großen Zustrom von Flüchtlingen etwa 226000 Arbeitslose. Die Regierung ging deswegen zu einer strikt dirigistischen Wirtschaftspolitik über und richtete auch Arbeitsstraflager ein; ebenda, 163 ff.

321 Kliment, Občanské svobody (1938).

322 Vgl. Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 105, 115, 127. Ein praktisches Problem lag darin, dass sich der Staat einer Flut unbeschäftigter Staatsbediensteter gegenübersah, die die deutschen Grenzgebiete und die ebenfalls abgetretene Karpathenukraine verlassen mussten und nun in die »Tschecho-Slowakei«, wegen der faschistischen Tendenzen in der Slowakei aber eher nur in das böhmisch-mährische »Kernland«, zurückkehrten.

323 Regierungsverordnung vom 27.01.1939 Nr. 15. Vgl. Gebhart/Kuklík, ebenda, 206 f.

324 Insgesamt wurden an der Prager Deutschen Universität 77 Hochschullehrer entlassen; Míšková, Německá univerzita (2002), 58 ff. Der Privatdozent Franz Adler versuchte sich der »Beurlaubung« dadurch zu erwehren, dass er freiwillig um die Enthebung aus seinen Pflichten ersuchte, allerdings ohne Erfolg. Vgl. in Adlers Universitätsakte den Brief vom 09.02.1939 an den Dekan Ernst Hoyer, in: AUK PF NU K. 2 H. Franz Adler 1928–39. Franz Adler kam mit seiner Familie in Auschwitz um; Goněc, Adler (1998), 189.

Es ist also nicht verwunderlich, dass das Verfahren zu Gesetz Nr. 147/1933 Slg. in der Zweiten Republik nicht fortgesetzt wurde. Eine Erklärung wird allerdings erforderlich, wenn es zu einem Zeitpunkt wieder aufgenommen wird, da der Zerfallsprozess abgeschlossen ist. Es kann nur vermutet werden, dass bei den beschriebenen Entlassungswellen auch das Gesetz über die staatsfeindliche Tätigkeit von Staatsbediensteten Nr. 147/1933 Slg. zum Einsatz kam, das beim Verfassungsgericht anhängig war. Das Liegenlassen des verfassungsrichterlichen Urteils für die Dauer der Zweiten Republik hätte damit einen Grund auch in der autoritären Struktur des tschecho-slowakischen Staates gehabt. Ein Urteil zur Verfassungswidrigkeit eines Disziplinargerichts mit Laienbeteiligung hätte nicht nur wie Hohn gewirkt, sondern auf die zahlreichen Ungerechtigkeiten noch besonders hingewiesen.

Die Entscheidung im »Protektorat Böhmen und Mähren« vom Juli 1939

Das Verfahren über die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes Nr. 147/1933 Slg. wurde erst im März 1939 fortgesetzt. Nach der Okkupation der »Rest-Tschechei«, wie Hitler den nach München übrig gebliebenen Staatstorso geringschätzig und demütigend nannte, und der Errichtung des »Protektorats Böhmen und Mähren« wurde die tschechoslowakische Verfassung außer Kraft gesetzt. Unter diesen Bedingungen entfaltete die verfassungsrichterliche Entscheidung keine Wirkungen mehr für die Gegenwart und war von rein akademischem Interesse.

Der Fall wurde wiederaufgenommen und einem neuen Berichterstatter zugewiesen.[325] Der alte Berichterstatter Procházka war aus dem Amt geschieden und wurde durch seinen Amtskollegen, den deutschen Verfassungsrichter Theodor Nussbaum ersetzt. Nussbaum sollte im »Protektorat« schnell Karriere machen[326] und den Aufstieg innerhalb der richterlichen Laufbahn nachholen, der wegen seiner Zugehörigkeit zur deutschen Nationalitätengruppe in der Ersten Tschechoslowakischen Republik ins Stocken geraten war.[327]

325 Brief des Vizepräsidenten Josef Tuček an den Senatspräsidenten des Obersten Gerichts Theodor Nussbaum vom 25.05.1939, in: NA ÚS K. 7 H. 27 Az. Úst. 198/39–27/8.

326 Nussbaum war Richter am Obersten Gericht in Brünn und nach dem Münchner Abkommen wie viele andere Deutsche in der ČSR geblieben. Er wurde 1940 Zweiter und 1944 Erster Präsident des Obersten Gerichtshofs; Biographisches Lexikon (2000), 79 f.

327 Vermerk vom 11.4.1935, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. L 435/35.

In seiner Urteilsbegründung schlug sich der Wandel der politischen Gegebenheiten kaum nieder: Nussbaum übernahm nach eigenen Worten die Ausführungen seines Vorgängers Procházka.[328] Die sich häufenden Zitate deutschsprachiger Literatur entstammen sicherlich der Feder Nussbaums, in der Sache weicht seine Argumentation jedoch nicht vom Normenkontrollantrag des Obersten Gerichts von 1936 ab. Lediglich an Kleinigkeiten sind die Veränderungen spürbar, so spricht die endgültige Fassung der Urteilsbegründung von Gesetzen der »ehemaligen« Tschechoslowakischen Republik. Auffällig ist auch der Versuch, die Wahrung richterlicher Unabhängigkeit als vorherrschende Ansicht in der nationalsozialistisch-faschistischen Juristenschaft darzustellen. Die Postulierung grundlegender rechtsstaatlicher Grundsätze wie der richterlichen Unabhängigkeit stieß unter der hereinbrechenden Diktatur des nationalsozialistischen Deutschland über die böhmischen Länder auf keine Resonanz mehr. Das Urteil wurde in der juristischen Fachliteratur nicht mehr kommentiert.

II. Das zweite Normenkontrollverfahren: Ermächtigungsgesetze 1939

Das unter den Bedingungen der Zweiten Republik und des »Protektorats« nicht mehr zu Ende geführte Urteil zur Verfassungswidrigkeit des Ermächtigungsgesetzes Nr. 109/1934 Slg. enthielt in der kurzen Geschichte des Verfassungsgerichts den stärksten politischen Sprengstoff. Es stellte die gesamte politische Ermächtigungspraxis der 1930er Jahre in Frage. Bereits im Vorfeld der Beratungen sah sich deshalb das Verfassungsgericht politischem Druck von seiten der Regierung ausgesetzt.[329] Zugleich war dieses Normenkontrollverfahren der letzte Schlagabtausch zwischen den beiden, die Diskussion um die Ermächtigungsgesetze bestimmenden tschechischen Juristen Hoetzel und Krejčí. Hoetzel tauchte in dem Verfahren als Berater der Regierung auf, Krejčí konnte seinen Einfluss als Präsident des Verfassungsgerichts geltend machen. Erst als Krejčí als Justizminister in der Zweiten Republik das Amt des Verfassungsgerichtspräsidenten ruhen ließ, zog er sich aus dem Verfahren zurück. Zu diesem Zeitpunkt waren die wichtigsten Argumente allerdings bereits formuliert. Der Grundsatzstreit der tschechoslowakischen Staatslehre zum Verhältnis von Verfassung, Gesetz und Verordnung erreichte in diesem letzten Verfahren seinen praktischen Höhepunkt.

328 Brief von Nussbaum an den Vizepräsidenten des Verfassungsgerichts Tuček vom 31.05.1939, in: NA ÚS K. 7 H. 27 Az. 240/39–27/9.

329 Hierüber beschwerte sich Krejčí bei seinem Antrittsbesuch in der Präsidialkanzlei, in: AKPR Sign. T 1438/21 Az. T 1267/38.

1. *Kann das Verfassungsgericht über ein nicht mehr gültiges Gesetz entscheiden?*

Die beiden obersten Gerichte hatten ihre Anträge auf Normenkontrolle mit Bezug auf das Gesetz Nr. 109/1934 Slg. »betreffend die Abänderung der Gesetze über die außerordentliche Verordnungsgewalt Nr. 95/1933 und Nr. 206/1933 Slg.« im April bzw. Juni 1937 beim Verfassungsgericht eingereicht.[330] Die Gültigkeitsfrist dieses Ermächtigungsgesetzes war seit 1934 mehrfach verlängert worden, lief zum 30. Juni 1937 allerdings aus.[331] Zu Verhandlungsbeginn im Mai 1938 sah sich das Verfassungsgericht deshalb der Frage ausgesetzt, ob es über das nicht mehr gültige Ermächtigungsgesetz noch entscheiden könne.[332] Wie im ersten Kapitel dargestellt, war es auf Winkelzüge der Regierung zurückzuführen, dass sich die Wiederbesetzung des Gerichts verzögerte.[333] Der naheliegende Einwand gegen die angebliche verfahrensrechtliche Unzulässigkeit lautete deshalb, die Nichtbesetzung des Verfassungsgerichts könne nicht dazu führen, dass ein rechtzeitig eingereichter Antrag gegenstandlos werde.[334]

Damit wurde die in der Rechtswissenschaft kontrovers diskutierte Frage nach der Funktion und der Wirkung verfassungsrichterlicher Urteile praktisch aktuell. Im Zentrum stand erneut die Frage, ob Urteile im Normenkontrollverfahren mit Wirkung für die Zukunft oder mit rückwirkender Kraft ergehen.[335] Die Stimmen, die eine verfassungskonforme Auslegung des Verfassungsgerichtsgesetzes und eine Urteilswirkung ex tunc forderten, mehrten sich.[336] In Bezug auf die Zulässigkeit der Verfassungsgerichtsentscheidung

330 Das Oberste Verwaltungsgericht entschloss sich – wenn dann auch fast einstimmig – erst sehr spät zu dem Normenkontrollantrag. Den Anstoß gab ein Antrag des tschechoslowakischen Richterverbandes, der von den Referenten Koschin und Freudenfeld bearbeitet wurde. Ein Antrag der tschechoslowakischen Hauseigentümer mit gleicher Zielrichtung vom 20.01.37 war noch nicht erfolgreich gewesen; vgl. NA NSS K. 72. Siehe dazu Teil 1 A II 1.

331 Zu der Frage, ob auch die gültigkeitsverlängernden Normen Teil des Normenkontrollantrags waren siehe Krejčí, Zmocňovací zákon (1939), 78 ff.

332 Die Debatte entzündete sich an § 18 VerfGG., wonach das Verfassungsgericht entscheidet, ob Gesetze verfassungswidrig und daher »ungültig sind«, sowie an § 20 VerfGG., wonach das Urteil des Gerichts die anderen Staatsorgane bindet. Daraus wurde abgeleitet, dass die Voraussetzung für die Entscheidung ein in Geltung stehendes Gesetz sein müsse. Zu dieser Frage bereits die Gutachten des besonderen Senats des Obersten Verwaltungsgerichts zum Parteienverbot, in: NA NSS K. 71 bei Az. 1715/35.

333 Vgl. meine Ausführungen oben in Teil 1 B V.

334 Cícha, Volání po ústavním soudě (1937), 211.

335 Zu der früheren Diskussion vgl. meine Ausführungen oben in Teil 1 A II 4.

336 Zu neueren Stimmen für eine Urteilswirkung ex tunc: Bulín, Rezension zu

hieß das: Nahm man an, dass das Urteil eine Wirkung *ex tunc* entfalte und das Ermächtigungsgesetz Nr. 109/1934 Slg. mit Wirkung auch für die Vergangenheit aufhebe, stand die prozessrechtliche Legitimation eines solchen Urteils außer Frage. Es würde nicht nur den zahlreichen, auf der Grundlage der Ermächtigungsgesetze ergangenen und weiterhin gültigen Notverordnungen die Grundlage entziehen, sondern das Ermächtigungsgesetz im Nachhinein aus der Rechtsordnung eliminieren.[337] Folgte man hingegen der Ansicht der meisten Rechtslehrer, dass das Verfassungsgericht einem Gesetz die Gültigkeit nur für die Zukunft versagen könne, so war der Sinn einer solchen verfassungsrichterlichen Entscheidung *ex nunc* über ein bereits aus der Rechtsordnung ausgeschiedenes Gesetz nicht eindeutig. Es fehlte daher nicht an Stimmen, die eine Entscheidungskompetenz des Verfassungsgerichts pauschal ablehnten: Es dürfe kein Gerichtsurteil ergehen, dass nur akademische Bedeutung habe.[338]

Krejčí und Weyr begründeten die Zulässigkeit des Normenkontrollverfahrens über nicht mehr in Geltung stehende Gesetze aus der Interpretationsfunktion des Verfassungsgerichts.[339] Entscheidungsvoraussetzung sei allein, dass das untersuchte Gesetz zum Zeitpunkt der Antragsstellung gegolten habe.[340] Rauchberg betonte neben der Interpretationsfunktion auch die Präventionsfunktion des Verfassungsgerichts und dessen »moralische Autorität«.[341] Nach Meinung anderer behielt das Urteil unabhängig von dieser Interpretations- und Präventionsfunktion seine große praktische Bedeutung, selbst wenn es nur eine Wirkung ex nunc entfalten sollte: Die auch nach dem Ende des Ermächtigungsgesetzes weiter geltenden außerordentlichen Verordnungen hätten nicht mehr umgesetzt werden können.[342]

Krejčí (1937), 375; Cícha, Sanace (1937), 342; ders., Volání po ústavním soudě (1937), 209–211.

337 Weyr, O čem rozhoduje ústavní soud? (1938), 124. Dass die Notverordnungen weiterbestanden war allgemeine Meinung; Krejčí, Zmocňovací zákon (1939), 39, 82 ff.

338 So vor allem Hoetzel in seinem Gutachten für die Regierung, Může ústavní soud zkoumati ústavnost zákona již neplatícího?, in: NA ÚS K. 7 H. 29 bei Az. Úst. 68/38–29/4.

339 Beide begründeten diese Ansicht mit einem Verweis auf § 7 VerfGG., wonach allein das Verfassungsgericht berechtigt ist, über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu entscheiden, sowie auf § 11 VerfGG., wonach das Verfassungsgericht entscheidet, ob ein Gesetz der Verfassung »entspricht«; Weyr, O čem rozhoduje ústavní soud? (1938), 123 ff.; Krejčí, Zmocňovací zákon (1939), 87.

340 Krejčí, ebenda, 89.

341 Rauchberg, Ermächtigungsgesetz (1938), 385.

342 Ausführlich Rauchberg, ebenda.

Welchen Standpunkt das Verfassungsgericht in dieser Sache einnahm und welche Perspektive die Regierung favorisierte, lag auf der Hand. Die verfassungsrechtliche Qualität der Ausführungen des Berichterstatters und Richters am Obersten Verwaltungsgericht František Zikán, mit der er die Zulässigkeit einer Verfassungsgerichtsentscheidung plausibel machte, war dabei bemerkenswert.[343] Zikán legte in einem Kurzgutachten dar, dass das Verfassungsgericht zur Entscheidung über das nicht mehr in Geltung stehende Ermächtigungsgesetz Nr. 109/1934 Slg. berechtigt sei, unabhängig von der Wirkung des Urteils für die Zukunft oder für die Vergangenheit. Er begründete zwar unter Rückgriff auf den Vorrang der Verfassung und der Differenzierung zwischen Geltung und Anwendbarkeit eines Gesetzes eine Entscheidungswirkung ex tunc. Da in jedem Fall von der Entscheidung des Verfassungsgerichts die Gültigkeit der auf das Ermächtigungsgesetz zurückgehenden Verordnungen abhänge, würde sich das Urteil über die Verfassungswidrigkeit aber auch dann nicht erledigen, wenn man von einer Urteilswirkung ex nunc ausgehe.

Die Regierung intervenierte in dieser Sache beim Verfassungsgericht, noch bevor die erste nicht-öffentliche Verhandlung anberaumt war, wobei sie sich bewusst war, dass ihr »in diesem Verfahrensstadium noch keine Prozessrechte« zustanden.[344] Sie stützte sich auf das von ihr in Auftrag gegebene Gutachten Hoetzels, das die Zulässigkeit einer verfassungsrichterlichen Entscheidung über ein nicht mehr geltendes Gesetz verneinte. Hoetzel begründete die Unzulässigkeit der geplanten Normenkontrolle mit der Entscheidungswirkung ex nunc. Als weiteren Grund für eine prozessrechtliche Unzulässigkeit führte die Regierung ins Feld, dass der Antrag der obersten Gerichte laut Gesetz »an den Präsidenten des Verfassungsgerichts« zu richten sei. Wegen der Diskontinuität des Verfassungsgerichts nach Ablauf der ersten Funktionsperiode hätte es aber 1937 bei Eingang der Anträge keinen ordnungsgemäßen Präsidenten gegeben. Ein Antrag an die Institution sei laut Gesetz nicht zulässig. Diese Argumentation lag auf dem Niveau eines Winkeladvokaten: Die Regierung hatte selbst die Neubesetzung des Verfassungsgerichts ver-

343 Siehe seinen Bericht, in: NA ÚS K. 7 H. 29 Beilage I zu Az. Úst. 115/38–29/8. Für seine Zeit sehr innovativ unterschied Zikán zwischen der objektiven Geltung einer Norm, wenn sie der Verfassung entspricht, und der bloßen Präsumption ihrer Geltung, wenn sie trotz eines Widerspruchs zur Verfassung vom einfachen Richter angewandt werden müsse, solange das Verfassungsgericht kein rechtlich verbindliches Urteil trifft; vgl. NA ÚS K. 7 H. 29 Beilage II zu Az. Úst. 115/38–29/8.

344 Vgl. zur Argumentation der Regierung den Brief des Ministerpräsidenten Milan Hodža an den Verfassungsgerichtspräsidenten Krejčí vom 31.05.1938, in: NA ÚS K. 7 H. 29 Az. 68/38–29/4.

hindert, außerdem lagen ihr Gutachten von Hoetzel und Joachim vor, die eine Kontinuität des Verfassungsgerichts nach 1931 begründeten.[345]

Der Verfassungsgerichtspräsident Krejčí parierte den Eingriff der Regierung damit, dass er das Gutachten Hoetzels und den Brief der Regierung nicht vor der nicht-öffentlichen Sitzung an die Verfassungsrichter weiterleitete.[346] Dennoch waren auch am Verfassungsgericht die Meinungen gespalten. Der Senatspräsident des Obersten Gerichts und Vizepräsident des Verfassungsgerichts Tuček begründete in einem besonderen Gutachten, dass die Entscheidung über das Ermächtigungsgesetz Nr. 109/1934 Slg. nur akademische und theoretische Bedeutung haben könne und ein Verfahren deshalb nicht zulässig sei.[347] Dass hinter allen diesen rechtlichen Zulässigkeitsfragen im Frühjahr 1938 nicht zuletzt politische Erwägungen standen, hat am offensten Hoetzel ausgesprochen:

> »In einer Zeit, da unsere Feinde auf jede Gelegenheit warten, unserem Staat die Nichteinhaltung der Rechtsordnung vorzuwerfen, würde die Verurteilung eines Ermächtigungsgesetzes eine nicht geringe Disqualifizierung unserer Republik bedeuten. Die richtige Auslegung des § 20 des Gesetzes Nr. 162/1920 [des VerfGG] ermöglicht es dem Verfassungsgericht, diese Klippen zu umgehen.«[348]

Für einen nüchternen politischen Beobachter war es in der Situation im Mai 1938 tatsächlich nicht einfach zu prognostizieren, ob die tschechoslowakische Republik mit der erhobenen Fahne der Rechtstaatlichkeit eher in den eigenen Untergang hineinmarschierte oder sich davor schützen konnte. Wie groß der politische Schaden eines Bekenntnisses zur Verfassungswidrigkeit der Ermächtigungsgesetze gewesen wäre, ist schwer auszumachen. Feststehen dürfte allerdings, dass die Presse der sudetendeutschen Henlein-Partei ein solches Urteil schamlos ausgeschlachtet und auch für ihre Auslandskampagne gegen den tschechoslowakischen Staat verwandt hätte.[349] Das Verfassungsgericht mit dem Konstitutionalisten Krejčí an der Spitze entschied sich dennoch gegen die Argumentation des Pragmatikers Hoetzel. Es hielt sich – gegen die Stimme

345 Vermerk vom 11.4.1935, in: AKPR Sign.T 1949/21 Az. L 435/35.

346 Er gab beide nur an den Berichterstatter Zikán weiter. Offenbar vertraute Krejčí auf dessen Judiz, während er sonst die Wirkung der versuchten politischen Einflussnahme der Regierung auf die Unvoreingenommenheit der Richter fürchtete. Vgl. seine Erklärung auf der nicht-öffentlichen Verhandlung des Verfassungsgerichts vom 07.06.1938, in: NA ÚS K. 7 H. 29 Az. Úst. 115/38–29/8, 2.

347 Vgl. seine Ausführungen als Antwort auf das Kurzgutachten von Zikán, in: NA ÚS K. 7 H. 29 Beilage V zum Az. Úst. 115/38–29/8.

348 Gutachten Jiří Hoetzels, Může ústavní soud zkoumati ústavnost zákona již neplatícího?, in: NA ÚS K. 7 H. 29 beim Az. Úst. 68/38–29/4.

349 Hierzu im folgenden Teil der Arbeit.

Tučeks – für entscheidungsbefugt.[350] Tuček warf seinen Richterkollegen deshalb auch einen wirklichkeitsblinden »Idealismus« vor:

> »Das Verfassungsgericht hat schon in seiner Entscheidung vom 7.11.1922 einen bestimmten Standpunkt zur Frage der Ermächtigungsgesetze eingenommen. Dennoch wurde das Ermächtigungsgesetz [1933] verabschiedet und mehrfach verlängert. Grau ist alle Theorie und die Verhältnisse sind mächtiger als Ansichten, die vielleicht in einer Entscheidung des Verfassungsgerichts ausgesprochen werden.«[351]

Dieses entschuldigende »nur die Verhältnisse, die sind nicht so« wurde von den politischen Ereignissen in einem von ihm sicher nicht erwarteten Sinne bestätigt. Nach dem Münchner Abkommen wurde die Verhandlung auch in diesem Fall des Ermächtigungsgesetzes Nr. 109/1934 Slg. zunächst nicht wieder aufgenommen.

2. *Entscheidungsunfähig: Der Urteilsentwurf zum Ermächtigungsgesetz Nr. 109/1934 Slg. vom Juni 1939*

Erst im Juni 1939 wurde das Verfahren über die Verfassungswidrigkeit des Ermächtigungsgesetzes Nr. 109/1934 Slg. fortgesetzt.[352] Die Bedingungen für eine Entscheidung des Verfassungsgerichts hatten sich von Grund auf gewandelt. Als Vizepräsident vertrat Tuček nun den Verfassungsgerichtspräsidenten Krejčí. Der einst so »idealistische« Jaroslav Krejčí war als Justizminister für die Ermächtigungsgesetze der Zweiten Republik und des »Protektorats Böhmen und Mähren« verantwortlich. Der dem ersten Urteil des Verfassungsgerichts über die Ermächtigungsgesetze vom 7. November 1922 skeptisch gegenüber stehende Josef Tuček leitete das Verfahren zu den Ermächtigungsgesetzen.

In seinem Entscheidungsentwurf begründete der Berichterstatter Zikán zunächst die Zulässigkeit der Entscheidung mit der Interpretations- und Präventionsfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit.[353] Der materiellen Entschei-

350 Protokoll der nicht-öffentlichen Verhandlung des Verfassungsgerichts vom 07.06.1938, in: NA ÚS K. 7 H. 29 Az. Úst. 115/38–29/8, 10. Dabei tauchten in der Debatte des Verfassungsgerichts unter aktiver Beteiligung auch des Verfassungsgerichtspräsidenten alle bereits in der rechtswissenschaftlichen Literatur genannten Argumente für und gegen die Entscheidungsbefugnis des Gerichts auf.

351 NA ÚS K. 7 H. 29 Beilage V zum Az. Úst. 115/38–29/8, 10.

352 Den Verfassungsrichtern sandte der Vizepräsident des Verfassungsgerichts Tuček am 17.06.1939 den Entscheidungsentwurf Zikáns zur Kenntnisnahme zu, in: NA ÚS K. 7 H. 29 Az. 243/39–29/11.

353 Entscheidungsentwurf vom Juni 1939, in: NA ÚS K. 7 H. 29, Az. 243/39–29/11.

dung über die Verfassungswidrigkeit des Ermächtigungsgesetzes Nr. 109/1934 Slg. stand nun aber ein Hindernis im Weg. Der Verfassungswandel der Zweiten Republik hatte eine Entscheidung unmöglich gemacht:

> »Während der Ruhe des Verfahrens über diese Anträge [der beiden obersten Gerichte auf Normenkontrolle] und früher als das Verfassungsgericht über sie entscheiden konnte, wurde das Verfassungsgesetz vom 15. Dezember 1938 Nr. 330 über die Ermächtigung zu Änderungen der Verfassungsurkunde und der Verfassungsgesetze der Tschecho-Slowakischen Republik und über die außerordentliche Verordnungsgewalt verabschiedet«.[354]

Das Gesetz Nr. 330/1938 Slg. markierte den endgültigen Abschied vom Konstitutionalismus und Parlamentarismus der Ersten Republik. Der Staatspräsident wurde zu Dekreten mit der Kraft eines Verfassungsgesetzes ermächtigt, die Regierung konnte fortan außerordentliche Verordnungen anstelle von Gesetzen erlassen. Es war das erste Ermächtigungsgesetz, das mit verfassungsändernder Mehrheit als Verfassungsgesetz verabschiedet worden war. Diese normative Unangreifbarkeit dürfte auf den neuen juristischen Berater der tschechoslowakischen Regierung zurückgehen: Krejčí. Zugleich »sanierte« das Ermächtigungsgesetz rückwirkend den verfassungswidrigen Zustand der 1930er Jahre. Dieser Gesetzesbestandteil war als sog. Legalisierungsgesetz von der tschechoslowakischen Regierung bereits 1937 geplant worden.[355] Allen aufgrund der Ermächtigungsgesetze erlassenen außerordentlichen Regierungsverordnungen wurde rückwirkend die Geltungskraft eines Gesetzes verliehen – ausdrücklich auch solchen, die aufgrund des vor dem Verfassungsgericht anhängigen Gesetzes Nr. 109/1934 Slg. ergangen waren.[356] Die Verfassungsbestimmungen zum Verhältnis von Gesetzgebungs- und Verordnungsgewalt sollten auf sie keine Anwendung mehr finden.[357]

Wegen des Ermächtigungsgesetzes Nr. 330/1938 Slg. konnte den Gesetzeskontrollanträgen der obersten Gerichte am Verfassungsgericht nicht mehr entsprochen werden, weil sich beide zur Begründung der Verfassungswidrigkeit des Ermächtigungsgesetzes Nr. 109/1934 Slg. auf die Verletzung der

354 Ebenda.
355 Vermerk der Präsidialkanzlei, in: AKPR Sign. T 1949/21 Az. 995/37.
356 Art. III des Gesetzes Nr. 330/1938 Slg.
357 Rede des zuständigen Berichterstatters des Verfassungsausschusses M. Sokol, stenografisches Protokoll der 157. Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 14.12.1938. Dieses Ermächtigungsgesetz stieß auf scharfen Widerstand der ungarischen Minderheit, des rechtskonservativen Abgeordneten František Schwarz, der Kommunisten und der wenigen noch im Parlament verbliebenen Abgeordneten der Henleinpartei, ebenda. Zu rechtlichen Details siehe auch Zikán, Entscheidungsentwurf vom Juni 1939, in: NA ÚS K. 7 H. 29, Az. 243/39–29/11, 20 f.

verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalte gestützt hatten. So meinte der Berichterstatter Zikán, mit der Erhebung der außerordentlichen Verordnungen in den Stand eines Gesetzes entfalle der einzige Grund, weswegen die Normenkontrollanträge seinerzeit beim Verfassungsgericht eingereicht worden seien:

> »nämlich die Sorge, dass die Regierung die ihr erteilte breite Ermächtigung aufgrund des § 1 Abs. 1 Gesetz Nr. 95/1933 in der Kundmachung des Gesetzes Nr. 109/1934 Slg. dazu nutzen könnte, durch einfachen Verordnungsweg solche Regelungen durchzuführen, die von Verfassungs wegen der gesetzgebenden Gewalt vorbehalten sind.«[358]

Die Ansicht Zikáns, dass diese Ermächtigungen ohne das Legalisierungsgesetz der (damaligen) Verfassung widersprochen hätten, lässt sich nur zwischen den Zeilen lesen. Dieser Urteilsentwurf vom Juni 1939 ist der letzte Akteneintrag in dieser Sache. Die öffentliche Sitzung, die der nächste verfahrensrechtliche Schritt gewesen wäre und auf den 28. Juni angesetzt war,[359] fand nicht mehr statt.[360]

III. Vom Konstitutionalisten zum Kollaborateur: Jaroslav Krejčí

Das am 14. Dezember 1938 verabschiedete Ermächtigungsgesetz Nr. 330/1938 Slg. erging unter der Federführung des Justizministers Jaroslav Krejčí. Hatte dieser Anfang desselben Jahres noch dafür gekämpft, die Ermächtigungspraxis der Jahre 1934 bis 1937 für verfassungswidrig zu erklären, gab er nun seine Grundsätze auf. Das Ermächtigungsgesetz legte die Grundlage für die autoritäre und präsidialdiktatorische Staatsstruktur der Zweiten Republik. Es war nicht ausschließlich eine Reaktion auf das politische Chaos nach dem Münchner Abkommen, sondern fand Vorläufer in Gesetzgebungsprojekten der Regierung unter Hodža. Der autoritäre Inhalt – der in den tschechoslowakischen Ermächtigungsgesetzen der früheren 1930er Jahre keine Entsprechung hatte – knüpfte an die allgemeine antirepublikanische und antiparlamentarische Entwicklung in Europa an, vor der Krejčí 1933 noch gewarnt hatte:

> »Es steht zu befüchten, dass der Bruch der Weimarer Verfassung und die Negation der Rechtsstaatsidee durch die Hitlerregierung einen unguten Einfluss auf die Verfassungspraxis der anderen Staaten haben insofern, dass die

358 Vgl. Entscheidungsentwurf vom Juni 1939; ebenda, 21.
359 Schreiben Josef Tučeks vom 17.6.1939; Az. 243/39–29/11.
360 Siehe den Tätigkeitsbericht des Verfassungsgerichts für das Jahr 1939 an den Staatspräsidenten vom 18.01.1940, in: NA ÚS K. 2 H. PRES 13 Az. 5/40 – Pres. 13/19.

> bislang schon sehr freien Auslegungen der positiven Verfassungen durch die obersten Staatsorgane noch mehr an Boden gewinnen werden, weil jedwede Kritik an einem verfassungswidrigen Vorgehen der Staatsorgane, der lediglich *politisch* denkenden Öffentlichkeit, die das Regime in Deutschland vor Augen hat, als unfruchtbare doktrinäre Verbohrtheit erscheinen wird.«[361]

Im Dezember 1938 war er selbst persönlich an der parlamentarischen Durchsetzung von Regierungsermächtigungen beteiligt, die dem demokratischen Gehalt der Verfassung widersprachen.[362]

Der Wandel der tschechoslowakischen Demokratie zu einer Staatsform mit immer stärker autoritären Zügen spiegelt sich in der Biografie Krejčís deutlich wider. Liest man die verfassungs- und demokratietheoretisch höchst anspruchsvollen Studien des Konstitutionalisten Krejčí, steht man der Gesetzgebungspraxis seines Ministeriums in der Zweiten Republik und im »Protektorat Böhmen und Mähren« verständnislos gegenüber. Bezieht man bei der Lektüre hingegen das Wissen um den späteren Kollaborateur des deutschen Protektoratsregimes ein, als der er bis heute in der tschechischen Wahrnehmung ausschließlich auftritt, so werden auch in seiner Entwicklung als Konstitutionalist unter der Oberfläche Strömungen wahrnehmbar, die sein späteres politisches Engagement nicht mehr ganz so überraschend erscheinen lassen.

Krejčís Konstitutionalismus gründete sich auf seine Vorstellungen von Demokratie und Verfassungsrecht. Die demokratische Seite, insbesondere sein Verständnis vom Parlament als Ort öffentlicher Kompromissfindung, wirkte allerdings nicht über das Jahr 1938 hinaus. Eine Reminiszenz daran schien zwar noch einmal in dem Buch *Ermächtigungsgesetz und Verfassungsgericht* auf, das 1937 geschrieben erst 1939 veröffentlicht wurde, in Krejčís Politik fand seine Demokratiekonzeption aber keinen Niederschlag mehr. Von seinen anhand der tschechoslowakischen Verfassung ausgearbeiteten Überlegungen zur Demokratie de lege lata sind seine Erwägungen zur Demokratie de lege ferenda zu unterscheiden. Insbesondere in Randbemerkungen aus den 1930er Jahren wird immer deutlicher, dass Krejčí zwar auch rechtspolitisch dezidiert demokratisch argumentierte, sich mit der demokratischen Verfassungsform der Tschechoslowakei jedoch nicht voll und ganz identifizierte.[363] Enttäuscht zeigte er sich 1933 vom tschechoslowakischen Parlamentarismus in seiner Kombination mit der starken, rechtlich nicht geordneten Stellung der Parteien, ohne dabei »mit vielen anderen zu glauben, dass nun eine anhaltende Dämmerung der demokratischen Regierungsform anbricht«. Mit einem

361 Krejčí, Zpětná působnost (1933), 8.
362 Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 107.
363 Hierzu und zum Folgenden vgl. Krejčí, Zpětná působnost (1933), 8 ff.

schwachen antiparlamentarischen Impetus plädierte er konsequenterweise, inspiriert vom amerikanischen Vorbild, für die Einführung einer Präsidialdemokratie.[364] Mit dem Wunsch nach einem starken Präsidenten und seiner Parlamentarismuskritik stand Krejčí weder im tschechoslowakischen noch im europäischen Kontext allein. Die Präsidialdiktatur der Zweiten Republik steht hierzu in einer unmittelbaren Ideenlinie.

Im Blickwinkel auf den Kollaborateur Krejčí ist die Entwicklung seines Verfassungsbegriffs ebenso aufschlussreich. Die Konstanten von Krejčís Lehre waren sein Eintreten für einen konsequenten Vorrang der Verfassung, der Verfassungsbindung des Gesetzgebers und das Ablehnen einer verfassungsjuristischen Argumentation, die sich auf außerpositivistische Argumente stützt. Diese methodischen Grundannahmen gab Krejčí bis zuletzt grundsätzlich nicht auf.[365] In Krejčís Verfassungstheorie ist aber eine gewisse Dynamisierung bemerkbar. Im Jahr 1937 reagierte Krejčí sowohl mit seiner Schrift *Über die Sanierung fehlerhafter Rechtsakte* als auch mit dem Werk *Rechtserscheinungen in der Zeit* auf die schon von Sander scharfzüngig beschriebene Tatsache, dass die positive Verfassungslage und die praktizierte Verfassungswirklichkeit in der Tschechoslowakei auseinanderfielen. Hatte Krejčí bis 1933 dafür plädiert, das tschechoslowakische Verfassungsrecht in der Praxis umzusetzen, war die Situation nun eine andere. Das Rad der Ermächtigungsgesetzgebung, das in den 1930er Jahren über zweihundert außerordentliche Regierungsverordnungen in allen Lebensbereichen hervorgebracht hatte, ließ sich nicht mehr zurückdrehen. Krejčí sah nun seine Aufgabe darin, verfassungsmäßige Wege dafür zu finden, den verfassungswidrigen Ist-Zustand in eine rechtmäßige Praxis zurückzuführen. Im Laufe der 1930er Jahre wird bei ihm daher ein Streben nach Verfassungsänderung deutlicher.

Gerade sein Buch über die *Sanierung* versucht auf manchmal recht zweifelhafte Weise, einerseits das Diktum von der Verfassungswidrigkeit der Ermächtigungsgesetze aufrechtzuerhalten, andererseits Wege aufzuzeigen, wie die Regierung negative Folgen eines möglichen Verfassungsgerichtsurteils abwenden könne. Seine Meinung von 1937, dass die außerordentlichen Verordnungen aufgrund der Ermächtigungsgesetze zu diesem Zweck »legalisiert« werden müssten, stieß bei vielen auf Unverständnis.[366] Diese Schrift erweckt unweigerlich den Eindruck, dass Krejčís politische Ansichten seine

364 Krejčí, Prezidentský režim (1935).
365 Sein methodisches »Credo« findet sich im ersten Kapitel seines Buches, Zpětná působnost (1933).
366 Bulín, Rezension zu Krejčí (1937); Cícha, Sanace (1937); Z. Peška, Zmocňovací zákon (1937).

Methode kompromittierten.[367] Obwohl er nicht bestritt, dass die Auslegung von § 20 des Verfassungsgerichtsgesetzes, aus dem die »herrschende Meinung« eine Urteilswirkung ex nunc ableitete, der Verfassung widersprach, hielt er daran fest.[368] Er plädierte darüber hinaus für die authentische Interpretation dieser Vorschrift durch ein Gesetz, ausdrücklich mit dem Ziel, negative, unpraktische und unerwünschte Rückwirkungen eines verfassungsrichterlichen Urteils für die Regierung zu vermeiden.[369]

Die politische Intention Krejčís, auch für das System einer rigiden Verfassung die politische Flexibilität zu sichern, fand ihren Niederschlag nicht nur in der Schrift über die Sanierung fehlerhafter Rechtsakte. Auf einer abstrakteren Ebene verfolgte er diesen Gedanken auch in seiner rechtstheoretisch anspruchsvollsten und im Anschluss an die Reine Rechtslehre operierenden Schrift über *Rechtserscheinungen in der Zeit*. Krejčí vertrat hier gegen Merkl die These, dass im Zweifel, wenn das Recht keine eindeutigen Anordnungen treffen, die Rechtnormen durch Normen gleichen Ranges abänderbar seien.[370] Eine Veränderung des Verfassungsrechts durch einfache Gesetze lehnte er weiterhin ab.[371] Bei dem Verhältnis von Gesetz und Verordnung kündigte sich jedoch ein Wandel an. Krejčí argumentierte, eine niederrangige Norm bliebe auch nach Wegfall der Delegationsnorm in Geltung, wenn sie allein weiterbestehen könne.[372] Er verdeutlichte zugleich die praktische Folge dieser Ansicht: Die außerordentlichen Verordnungen aufgrund der Ermächtigungsgesetze, alles in allem sehr detaillierte Regelungen, sollten auch nach deren Fristablauf in Kraft bleiben, da sie nur »formell«, nicht aber inhaltlich von den Delegationsnormen in den Ermächtigungsgesetzen bestimmt worden

367 Es ist bezeichnend, dass Krejčí sich von diesem Ansatz in der Schrift, Zmocňovací zákon (1939), 30, wieder entfernte und nur meinte, es werde in dieser Frage niemals eine einheitliche Lösung durch die Rechtswissenschaft geben. Diesen Ansatz vertrat er auch in der nicht-öffentlichen Verhandlung des Verfassungsgerichts über das Ermächtigungsgesetz Nr. 109/1934 Slg. Vgl. das Protokoll vom 07.06.1938, in: NA ÚS K. 7 H. 29 Az. Úst. 115/38–29/8.

368 Den Grundsatz verfassungskonformer Auslegung, das Gesetz nach Möglichkeit so auszulegen, dass es der Verfassung nicht widerspricht, hatte er an anderer Stelle in derselben Schrift postuliert, ohne hier darauf zurückzugreifen; Krejčí, Sanace (1937), 31.

369 Krejčí, ebenda, 51 ff. Er schlug vor, einen zweiten Absatz einzufügen, wonach das Verfassungsgerichtsurteil über die Nichtigkeit eines Gesetzes die Wirkung ex nunc entfalten solle. Die außerordentlichen Rechtsverordnungen wären seiner Ansicht nach weiterhin rechtsgültig geblieben; Krejčí, ebenda, 4 f., 52.

370 Krejčí, Právní jevy (1937), 213 ff., 224.

371 Krejčí, ebenda, 239.

372 Die entgegengesetzte Ansicht hatte Krejčí noch 1932 vertreten; Principy soudcovského zkoumání (1932), 53 ff.

seien.[373] An dieser Stelle gab Krejčí den Demokratiegedanken der tschechoslowakischen Verfassung endgültig auf: In seinen früheren Schriften zur verfassungswidrigen Delegation der Legislativgewalt hatte er noch die Ansicht vertreten, das zur politischen Willensbildung allein berechtigte Parlament müsse seine Grundsatzentscheidungen in Gesetzesform selbst treffen und laut Verfassung für die Verordnungen auch einen inhaltlichen Rahmen vorgeben.[374]

Die von Krejčí angestrebte Flexibilisierung des Verfassungsrechts zog eine Politisierung der Argumentation nach sich. Man könnte es auch andersherum formulieren: Politische Zweckmäßigkeitsüberlegungen, die in der wirtschaftlichen und außenpolitischen Krise der Tschechoslowakei in den 1930er Jahren virulent wurden, führten folgerichtig zu juristischen Erwägungen, wie man das rigide tschechoslowakische Verfassungssystem biegsamer gestalten könne. Es passt in dieses Bild, dass Krejčí schon 1937 die Möglichkeit, außerordentliche Rechtsverordnungen durch ein Verfassungsgesetz pauschal mit der Kraft eines Gesetzes auszustatten, zwar nicht für die beste, aber für eine juristisch mögliche hielt. Mit dieser Argumentation warf er bewusst die von der Verfassung installierten richterlichen Kontrollen über Bord. Der von Krejčí einst mühsam materialisierte Demokratiegedanke erlebte nach seinem Amtsantritt als Justizminister in der politischen Praxis das gleiche Schicksal. Krejčí folgte damit der Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers vom Dezember 1938, als dieser mit den neuen weitreichenden Ermächtigungen den demokratischen und rechtsstaatlichen Grundgedanken der tschechoslowakischen Verfassung selbst aufgab.

In seiner Zeit als Justizminister setzte er sowohl in der Zweiten Republik als auch unter deutscher Protektoratsherrschaft die außerordentlichen Verordnungen durch, welche auf der Grundlage der zahlreichen Ermächtigungen an die Exekutive ergingen. Nach dem Sturz der Regierung Eliáš wegen ihrer Kollaboration mit der tschechischen Londoner Exilregierung im Herbst 1941 übernahm Krejčí die Amtsgeschäfte als Regierungsvorsitzender.[375] Es gab Pläne der Gestapo, Krejčí zugunsten seines Regierungskollegen Bienert abzusetzen; spätestens seit 1942 wurde Krejčí bespitzelt. Dem Staatssekretär des Reichsprotektors Karl Hermann Frank, der ab 1943 als Staatsminister die faktische Macht über das »Protektorat Böhmen und Mähren« in den Händen

373 Krejčí, Právní jevy (1937), 279; ders., Sanace (1937), 4 f.
374 Siehe oben.
375 Seine Handlungsmöglichkeiten waren gegenüber der Vorgängerregierung allerdings eingeschränkt, weil beispielsweise der Verwaltungsapparat der Kanzlei des Präsidenten zeitgleich aufgehoben wurde. Vgl. die Akten in: AMV 300 i.j. 5 – i.č. 1.

hielt, war Krejčí auch deshalb ein Dorn im Auge, weil seine »Kritik an den deutschen Verordnungen ständig zunahm, während sich seine Vorhersagen des Kriegsausgangs beständig verschlechterten.«[376] Krejčí sollte mit anonymen Briefen zum Rücktritt gezwungen werden, die ihm Liebschaften mit Schauspielerinnen nachsagten.[377] Ungeachtet dieser Pläne der Gestapo und des Sicherheitsdienstes blieb Krejčí bis zum Ende des Krieges im Amt. Wegen seiner Kollaboration mit den Deutschen wurde er vom Prager Nationalgericht zu 25 Jahren Haft verurteilt,[378] in der er 1956 verstarb.

E. Verfassungskontrolle in Zeiten des Untergangs des Staates (Herbst 1938)

Die Tätigkeit des Ständigen Ausschusses betraf nach dem Münchner Abkommen im Herbst 1938 mehrheitlich die staatsrechtliche Umgestaltung der Tschechoslowakei. Inhaltlich ging es um Grenzstreitigkeiten, die territoriale und sachliche Neuorganisation von Behörden, von anderen staatlichen oder quasistaatlichen Gremien sowie um die normative Bewältigung des sozialen Elends. Die Verfügungen des Ständigen Ausschusses waren Abbild der schwersten Krise des tschechoslowakischen Staates. Sie übertrafen demzufolge in ihrer Reichweite ihre Vorläufer der Jahre 1920 und 1929. Zur Bewältigung der Notsituation waren sie allerdings nur ein Instrument unter mehreren: Quantitativ überwogen die Regierungsverordnungen.[379]

Dabei zeichnete sich in der Entscheidungstätigkeit des Verfassungsgerichts zu den Verfügungen des Ständigen Ausschusses gegenüber der ersten Funktionsperiode (1921–1931) ein entscheidender Wandel ab. Nach dem Ende der Ersten Republik und zu Beginn einer unsicheren politischen Epoche blickte man auf die gesamte konstitutionelle Entwicklung der Zwischenkriegszeit zurück: Über die Entwicklung der Grundrechtsdogmatik in den 1930er Jahren konnten die Verfassungsrichter deshalb nicht mehr hinweggehen.

376 Ebenda, 9.

377 Ebenda, 10. Ein solcher anonymer Brief findet sich an die Kanzlei des Staatspräsidenten Hácha gerichtet in AKPR Sign. T 350/42.

378 Kvaček/Tomášek, Obžalována je vláda (1999); Kaplan, Politische Prozesse (1986).

379 Zu den wichtigsten im wirtschaftlichen Bereich Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 172 ff. In einigen wenigen Fällen kam es zu Überschneidungen: Ohne einen aus den Akten ersichtlichen Grund wurde die Regierungsverordnung Nr. 180/1938 Slg. auch als Verfügung Nr. 204/1938 Slg. und die Regierungsverordnung Nr. 228/1938 Slg. als Verfügung Nr. 288/1938 Slg. verabschiedet.

Zwar wurden auch 1938/1939 die vorläufigen Verfügungen des Ständigen Ausschusses in ihrer Mehrzahl von den Verfassungsrichtern bestätigt. Dahinter stand wie in den Jahren 1922 und 1929/30 sicherlich auch ein politischer Pragmatismus. Der Streit um die Grenzen der Verordnungsgewalt führte auf dem geduldigen Papier des Jahres 1939 jedoch noch zu einem späten rechtsstaatlichen Erfolg. Das Verfassungsgericht erklärte in einem Urteil vom 23. Mai 1939 die Blankettermächtigung einer vorläufigen Verfügung für verfassungswidrig.

I. Die Phase staatlicher Konsolidierung nach dem Münchner Abkommen

Durch das Münchner Abkommen und den damit verbundenen Verrat ihrer westlichen Verbündeten hatte die junge tschechoslowakische Republik einen moralischen Schock erlitten. Durch die Abtretung der Grenzgebiete verlor sie in vielen Wirtschaftszweigen ihre Autarkie und sah sich Legionen von Flüchtlingen und Arbeitslosen sowie unzähligen sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Problemen ausgesetzt. Das Parlament trat in dieser Zeit kaum noch zusammen, die parlamentarischen Debatten machten einen leblosen Eindruck, das stenografische Protokoll wurde teilweise zensiert.[380] Die deutschen und ungarischen Abgeordneten, die ihre Wahlkreise in den abgetretenen Gebieten hatten, waren vom Parlament ausgeschlossen worden.[381] Die sog. Zweite Republik und die Phase einer möglichen staatlichen Konsolidierung dauerte nur ein halbes Jahr bis zur militärischen Besetzung der Tschechoslowakei durch das Deutsche Reich und der Abspaltung der Slowakei am 15. März 1939. Das Ermächtigungsgesetz Nr. 330/1938 Slg. vom 15. Dezember 1938, das die verfassungsändernde Gewalt in die Hände der Exekutive legte, markierte für die Zweite Republik eine wichtige Zäsur. Erst mit diesem Gesetz konnte die tschechoslowakische Regierung wie schon in den frühen 1930er Jahren in gewohnter Manier außerordentliche Verordnungen erlassen, die der Kontrolle des Verfassungsgerichts entzogen waren.[382] Bis dahin griff man auf eine fast vergessene Institution zurück: den Ständigen Ausschuss.

380 Siehe den Ausschluss von Redebeiträgen der Abgeordneten Zápotocký und Schwarz aus dem stenografischen Protokoll auf der 158. Sitzung des Abgeordnetenhauses am 15.12.1938.

381 Verfügung Nr. 253/1938 Slg. über das Erlöschen der Mandate gewisser Mitglieder der Nationalversammlung. Dazu gleich.

382 Siehe dazu Kapitel 1 A III.

Bereits wenige Tage vor dem Münchner Abkommen verabschiedete der Ständige Ausschuss mehrere Verfügungen zum Schutz der tschechoslowakischen Währung. Hierdurch kam der freie Währungsverkehr faktisch zum Erliegen. Es handelte sich um Vorsorgemaßnahmen, die den Kapitalabfluss ins Ausland stoppen sollten.[383] Nach dem Münchner Abkommen setzte schnell ein Abzug französischen und britischen Kapitals ein, was wiederum die deutschen Banken nutzten, um sich in diesen frei werdenden Bereich auszudehnen.[384] Die tschechischen Banken wurden durch systematische Kapitalrückforderungen der nun in den abgetretenen Grenzgebieten gelegenen deutschen Unternehmen praktisch gelähmt und zu Verkäufen ihrer Sachreserven gezwungen.[385] Der Ständige Ausschuss reagierte darauf mit Beschränkungen des Kapital- und Vermögensverkehrs,[386] aber auch mit Steuererleichterungen.[387] Von der drohenden »Zahlungsunfähigkeit« des tschecho-slowakischen Staates geben der Fälligkeitsaufschub der Staatskassenscheine[388] sowie die kurzfristige Rücknahme staatlicher Vergünstigungen[389] Aufschluss.

383 Vgl. die Verfügung Nr. 178/1938 Slg. betreffend die Abänderung und Ergänzung der gesetzlichen Bestimmungen über den Schutz der čechoslovakischen Währung und des Umlaufes der gesetzlichen Zahlungsmittel; die Verfügung Nr. 179/1938 Slg. betreffend die Abänderung einiger Bestimmungen über die Aktienzettelbank; die Verfügung Nr. 204/1938 Slg. betreffend eine vorübergehende Beschränkung der Auszahlungen von Einlagen bei Geldinstituten und der Leistungen der privaten Versicherungsanstalten (mit dem gleichen Wortlaut als Regierungsverordnung Nr. 180/1938 Slg.).

384 Vgl. zum wirtschaftlichen Engagement westeuropäischer Investoren und den Auswirkungen des Münchner Abkommens Teichová, Economic background (1974).

385 Hiervon waren etwa mehrere im Besitz von tschechischen Banken stehende Kohlebergwerke betroffen; Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 170.

386 Verfügung Nr. 239/1938 Slg. betreffend die Beschränkung der Verfügung über Kapitalsbeteiligungen; die Verfügung Nr. 287/1938 Slg. betreffend die Beschränkung der Rechtsgeschäfte über gewisse Vermögenswerte, darin wurden Rechtsgeschäfte über Liegenschaften im Ausland und Forderungen von Ausländern von der Bewilligung der Nationalbank abhängig gemacht (§ 1) sowie die Verfügung Nr. 255/1938 Slg. über den Schutz von künstlerisch oder als Denkwürdigkeit besonders wertvollen Sachen. Andererseits schuf eine Verfügung die Voraussetzung dafür, bestehende Wirtschaftsbeschränkungen aufzuheben; Nr. 276/1938 Slg. betreffend die Abänderung und Ergänzung einiger Bestimmungen des Gesetzes über die Verteidigung des Staates.

387 Verfügung Nr. 259/1938 Slg. betreffend die Anerkennung von Abschreibungen der Kosten für die erfolglose Aufsuchung von Lagern der durch die Berggesetze vorbehaltenen Mineralien.

388 Verfügung Nr. 237/1938 Slg. über den Aufschub der Fälligkeit der am 01.11.1938 fällig werdenden 3 ¾ %igen Staatskassenscheine.

389 Durch die Verfügung Nr. 289/1938 betreffend die Abkürzung des Zeitraumes, während dessen der Staat zur Zahlung eines Beitrages nach den Baubewe-

Aufgrund der territorialen Neuordnung musste der tschecho-slowakische Staat in den verlorenen Gebieten einerseits seine Behörden »räumen« und im neuen Staatsgebiet zusammenführen,[390] andererseits im autonomen Gebiet neue Behörden errichten.[391] Gleiches galt für berufsständische Organisationen.[392] Der Flüchtlingsstrom aus den besetzten Gebieten und den slowakischen und karpathenukrainischen Landesteilen hatte eine hohe Arbeitslosigkeit von hochqualifizierten Fachkräften zur Folge. Der Ständige Ausschuss verabschiedete daraufhin Zulassungsbeschränkungen zu bestimmten Berufen[393] oder koppelte die Ausübung eines Berufes an zusätzliche Voraussetzungen.[394] Das durch die Flüchtlinge noch dringlicher gewordene Wohnraumproblem versuchte man durch Zwangsvermietung, Mietpreisbindung und Sonderrechte der Gemeinden bei Enteignungen zu lösen,[395] wenn auch ohne Erfolg.[396] Das Heer der Arbeitslosen wollte man wie schon 1920 in öffentlichen Bauprojekten zum »wirtschaftlichen Umbau des Staates« beschäftigen,[397] wofür eine Verfügung

gungsgesetzen verpflichtet ist, wurden die Unterstützungszahlungen zur Amortisierung des Bauaufwandes ersatzlos gestrichen. Eine soziale Unverträglichkeitsklausel war vorgesehen. Die Gemeinden waren beim sozialen Wohnungsbau durch die Verfügung Nr. 290/1938 Slg. über die Abänderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 260/1937 Slg. betroffen.

390 Vgl. die Verfügung Nr. 224/1938 Slg. über die Regelung gewisser Verhältnisse der Organisation der Finanzbehörden und die Verfügung Nr. 226/1938 Slg. über die Regelung gewisser Verhältnisse der Gerichtsorganisation und gewisser Fristen. Siehe auch die Verfügung Nr. 277/1938 Slg. über die Ausdehnung des Wirksamkeitssprengels der Post- und Telegraphendirektion in Brünn.

391 Verfügung Nr. 225/1938 Slg., womit für das Gebiet der Karpathenukraine ein Obergericht und eine Oberstaatsanwaltschaft mit dem Sitze in Užhorod errichtet werden.

392 Vgl. die Verfügung Nr. 238/1938 Slg. über gewisse Änderungen in der Organisation der Handels- und Gewerbekammern; die Verfügung Nr. 278/1938 Slg. über Änderungen in den Sprengeln der Apothekergremien.

393 Vgl. die Verfügung Nr. 284/1938 Slg. über die einstweilige Regelung gewisser die Advokatur betreffender Fragen. In der Verfügung Nr. 285/1938 Slg. betreffend die Abänderung einiger Bestimmungen über die Notariatskammern und die Notare.

394 Verfügung Nr. 258/1938 Slg. über die Errichtung von Mühlen und die Erweiterung ihrer Produktionsfähigkeit.

395 Verfügung Nr. 261/1938 Slg. über die Beseitigung von Bau- und Kommunikationsmängeln in den Gemeinden; Verfügung Nr. 288/1938 Slg. über außerordentliche Maßnahmen der Wohnungsfürsorge. Diese Verfügung entsprach der Regierungsverordnung Nr. 228/1938 Slg. aufgrund des § 138 des Staatsverteidigungsgesetzes.

396 Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 178.

397 Vgl. hierzu die Regierungsverordnung Nr. 223/1938 Slg. über die Arbeitsformationen.

die rechtliche Grundlage durch die Zulassung von Enteignungen schaffen sollte.[398]

Eine weitere Verfügung des Ständigen Ausschusses betraf militärische Vorbereitungen. Der Staat sollte nun nicht nur im Kriegszustand, sondern bereits im Zustand der Wehrbereitschaft von Privatpersonen Transportmittel für militärische Zwecke anfordern dürfen.[399] Diese Maßnahme stand im Zeichen der militärischen Grenzstreitigkeiten mit Polen und Ungarn. Durch das Wiener Schiedsgerichtsurteil vom 2. November 1938 mussten schließlich auch an diese Länder Gebiete abgetreten werden. Wegen der drohenden Okkupation der Karpathenukraine zog die Tschecho-Slowakei ihre Truppen an den östlichen Grenzen zusammen.[400]

Auf den ersten Blick am unauffälligsten war die Verfügung über die Einführung des Rechtsverkehrs auf öffentlichen Straßen.[401] Selbst diese Entscheidung zeugte jedoch vom stärker werdenden Einfluss des Deutschen Reiches auf den tschecho-slowakischen Alltag: Die Tschecho-Slowakei, wie alle Länder der Donaumonarchie ursprünglich auf Linksverkehr eingerichtet, stellte sich – im Gegensatz zu Österreich und Ungarn – bereits vor der Besetzung auf eine »Rechtswendung« ein,[402] die im Rückblick wie ein Sinnbild

398 Verfügung Nr. 291/1938 Slg. über die Enteignung und gewisse andere Maßnahmen zu Zwecken des wirtschaftlichen Umbaus des Staates oder der vorübergehenden wirtschaftlichen Sicherstellung der arbeitslosen Personen, dazu gleich unten. Im Februar 1939 waren in diesen, in der Presse heftig umstrittenen, sog. »Arbeitsformationen« ca. 12000 Personen beschäftigt, die an zahllosen Straßenbauprojekten zum Einsatz kamen; Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 176. Diese Zwangsarbeitslager fanden in der kommunistischen ČSR nach 1948 eine positivrechtliche Fortsetzung; Soukup, Zákon o táborech nucené práce (2004).

399 Es handelte sich dabei um Kraftfahrzeuge, Flugzeuge, aber auch die sog. Evidenzblattpferde; Verfügung Nr. 295/1938 Slg. womit einige Bestimmungen des Gesetzes, betreffend die Anforderung von Transportmitteln für militärische Zwecke abgeändert und ergänzt werden.

400 Die Gebietsabtretungen an Ungarn umfassten aufgrund der Wiener Schiedsgerichtsentscheidung vom 2.11.1938 etwa 10390 km² slowakischen und 1523 km² karpathenukrainischen Territoriums. Die Abtretungen an Polen waren erheblich geringer. Eine Okkupation der verbleibenden Karpathenukraine durch Ungarn und Polen verhinderte eine deutsch-italienische Demarge vom 21.11.1938 und die Mobilisierung in der Tschecho-Slowakei und Rumänien; Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 150 ff.

401 Verfügung Nr. 275/1938 Slg. über die Richtung des Verkehrs auf öffentlichen Straßen und öffentlichen Wegen.

402 Wohl auch weil bilaterale Großbauprojekte die Verkehrsanbindung an das Deutsche Reich zum Gegenstand hatten: Der größte Plan war die tschecho-slowakisch-deutsche Vereinbarung über den Bau einer »Durchzugs-Autostraße Breslau – Brünn – Wien«. Die erforderlichen Enteignungen wurden durch die

der politischen Kehre nach rechts erscheint, die die Zweite Republik durch ihre forcierte »Tschechisierung« und Nationalisierung der Gesellschaft vollzog.[403]

Die *politische* Zweckmäßigkeit mancher dieser Verfügungen für die Konsolidierung des neuen Staatsgebildes ist unbestreitbar. Vielfach kann man freilich nicht von ihren wirtschaftsdirigistischen Zügen und nationalistischen Strömungen absehen, die in manchem an die nationalsozialistische Gesetzgebung im Deutschen Reich erinnern.[404] Auch die *verfassungsrechtliche* Problematik der Einrichtung von Arbeitslagern, der umfangreichen Enteignungen zugunsten öffentlicher Interessen und nicht zuletzt der Mandatsverluste deutscher oder ungarischer Abgeordneter aus den abgetretenen Gebieten ist nicht von der Hand zu weisen. Für das Verfassungsgericht, das über die Recht- und Verfassungsmäßigkeit dieser Verfügungen entscheiden sollte, tat sich damit eine kaum überbrückbare Kluft zwischen Recht und Politik auf.

II. Die Entscheidung zum Verlust des parlamentarischen Mandats

Die Tschechisierung und Nationalisierung der Gesellschaft in der Zweiten Republik schlug sich am greifbarsten in der Verfügung zum Mandatsverlust einiger Abgeordneter aus den abgetretenen Gebieten nieder. Nach der Verfügung Nr. 253/1938 Slg. verloren die Abgeordneten und Senatoren in den abgetretenen Gebieten ihr parlamentarisches Mandat, wenn sie sich »zu einer anderen Nationalität als der čechischen, slovakischen oder russischen (kleinrussischen) bekannt haben« (§ 1). Die Verfassungswidrigkeit dieser Vorschrift ergab sich nach Meinung einiger schon daraus, dass sie die Verfassung dort änderte, wo diese verbindlich die Zahl der beiden Kammern festlegte.[405]

Regierungsverordnung Nr. 309/1938 Slg. ermöglicht. Auch diese Vereinbarungen waren mittelbar durch das Münchner Abkommen diktiert, weil die Tschecho-Slowakei viele wichtige Verkehrsknotenpunkte ins Ausland und in die ehemaligen Randgebiete verloren hatte; Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 167.

403 Vgl. Gebhart/Kuklík, ebenda, 92 ff. In diese Richtung könnte auch die Verfügung Nr. 254/1938 Slg. über die Durchführung gewisser Änderungen in der Organisation der Landeskulturräte in Prag und in Brünn und über die Aufhebung des Schlesischen Landeskulturrates deuten. Damit wurden die »böhmischen und deutschen Sektionen der Landeskulturräte in Prag und in Brünn« aufgehoben und in ein gemeinsames (tschechisches) Gremium überführt. Die Prager und Brünner Deutschen verloren damit einen Teil ihrer kulturellen Selbstverwaltung.

404 Gebhart/Kuklík, ebenda, 180; vgl. auch Kubů, Wirtschaftsnationalismus (2006).

405 Über eine ähnliche Konstellation beriet das Oberste Verwaltungsgericht Anfang 1936, als es erwog, das Gesetz zum Parteiverbot der DNSAP dem

In jedem Fall verletzte sie das Gleichheitsrecht der nicht-tschechischen, nichtslowakischen oder nicht-karpathenukrainischen Abgeordneten, die ohne Ansehen ihres politischen Standpunkts und ohne Rücksicht auf ihre Option für die tschecho-slowakische Staatsbürgerschaft von der parlamentarischen Mitarbeit ausgeschlossen wurden. Im Gegensatz zu den im Inneren der Tschecho-Slowakei verbliebenen Parlamentariern der anderen als der im Gesetz genannten Nationalitäten konnten sich die betroffenen Politiker ihr Mandat auch nicht durch einen Verfassungseid erhalten. Die Verfügung richtete sich ausdrücklich gegen jene, »unter denen sich viele seit langem schon als Bürger der benachbarten Länder fühlen«,[406] das heißt gegen deutsche, ungarische und polnische Nationalisten. Politisch war dieser Verdacht zu einem großen Teil berechtigt, aber eben nur zu einem Teil: Auch deutsche Politiker, die in der Presse weiterhin die Ideale der Demokratie hochhielten und sich gegen die immensen Gleichschaltungsbewegungen in der eigenen Bevölkerungsgruppe behaupten mussten, waren aufgrund dieser Vorschrift nicht mehr im Abgeordnetenhaus oder Senat vertreten.[407]

Die öffentliche Verhandlung des Verfassungsgerichts spiegelte diese Problematik nicht wider. Der Berichterstatter, Richter am Obersten Verwaltungsgericht František Zikán teilte nur kurz mit, dass das Verfassungsgericht keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Verfügung habe.[408] Auch in der nicht-öffentlichen Verhandlung fand keine Diskussion statt.[409] Dies mag nicht weiter erstaunen, hat man die Nonchalance in Erinnerung, mit der das Verfassungsgericht an der Schwelle zur Wirtschaftskrise 1929/1930 politisch notwendig scheinende Verfügungen absegnete. Die Akten des Verfassungsgerichts und das schriftliche Gutachten Zikáns zeichnen dennoch ein anderes Bild. Zikán widmete sich durchaus eingehender der Verfassungsmäßigkeit dieser Verfügung. Mit der Frage nach der verfassungsmäßigen Mandatszahl der parlamentarischen Kammern war er bereits durch seine Tätigkeit am Obersten Verwaltungsgericht konfrontiert worden.[410] Das Argument, durch

Verfassungsgericht vorzulegen. Der Berichterstatter Václav Dusil war der Meinung, dass durch das Parteiverbot die Mandatszahl der parlamentarischen Kammern unter die verfassungsmäßig vorgeschriebene Zahl sinke. Vgl. das Gutachten, in: NA NSS K. 71 bei Az. Pres 1715/35.

406 Motivenbericht zur Verfügung Nr. 153/1938 Slg.

407 Letztere bildeten unter den Deutschen freilich auch eine schwache Minderheit; Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 92, 96, 141 ff. Zu den Parteien der übrigen Minderheiten vgl. Lipscher, Parteien (1979).

408 Protokoll der öffentlichen Sitzung vom 21.02.1939, in: NA ÚS K. 9 H. 50 Az. 117/39–50/4.

409 Protokoll der nicht-öffentlichen Sitzung vom 10.01.1939, in: NA ÚS K. 9 H. 50 Az. 38/39–50/2.

410 Vgl. NA NSS K. 71.

den angeordneten Mandatsverlust werde die verfassungsrechtlich in § 8 und § 13 VerfUrk. festgeschriebene Zahl der Parlamentssitze verändert, tat er mit dem Einwand ab, die Verfassung garantiere die Mandatsanzahl nur für den Akt der Wahl selbst, nicht aber den Erhalt dieser Mandate für die gesamte Wahlperiode.[411]

Diese Verfügung des Ständigen Ausschusses Nr. 253/1938 Slg. erlangte in der Nachkriegszeit noch einmal Bedeutung. Die Exilregierung unter Beneš in London hatte nach der Okkupation im März 1939 die These von der staatsrechtlichen Kontinuität der Ersten Republik vertreten und bezog diese nach 1945 auf die tschechoslowakische Nachkriegsordnung.[412] Damit sollten zum einen die Stellung von Beneš als Präsident, zum anderen seine Dekrete der Londoner Exilzeit legalisiert werden. Teil dieser Argumentation, dass die tschechoslowakische Staatlichkeit von der Exilregierung in London und nicht von der Prager Regierung der Zweiten Republik fortgeführt worden sei, war die These von der »verfassungswidrigen« Zusammensetzung des Parlaments nach dem Münchner Abkommen. Die Wahl des Präsidenten Hácha und das Ermächtigungsgesetz vom 15. Dezember 1938 könnten deshalb keine rechtliche Gültigkeit beanspruchen.[413] Die Exilregierung unter Beneš vertrat damit einen Standpunkt, der der Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 21. Februar 1939 diametral entgegengesetzt war – ohne dass dabei das widersprechende Urteil des Verfassungsgerichts auch nur Erwähnung fand.

III. Die Entscheidungen zur Neuordnung der Behörden

Nimmt man die eigenen Entscheidungen des Verfassungsgerichts zum Maßstab, dann war die Verfassungsmäßigkeit jener Verfügungen problematisch, mit denen die örtliche Zuständigkeit verschiedener staatlicher Ämter und Gerichte verändert wurde, um diese Behörden auf dem der Tschecho-Slowakei verbleibenden Staatsgebiet zusammenzuführen. Die Verfassung statuierte für den Ständigen Ausschuss ausdrücklich das Verbot, durch vorläufige Verfügungen die Zuständigkeit der Behörden zu verändern.[414] Das Verfassungsgericht hatte dieses Verbot in seiner zweiten Entscheidung vom 7. November 1922 auf die sachliche *und* örtliche Zuständigkeit von Gerichten bezogen.[415] Auch die territorialen Neuordnungen der Behörden durch die Verfügungen

411 Bericht als Anlage I zum Protokoll der nicht-öffentlichen Sitzung vom 10.01. 1939, in: NA ÚS K. 9 H. 50 Az. 38/39–50/2.
412 Differenziert Kuklík, Londýnský exil (1998).
413 Pavlíček, O české státnosti (2002), 36 ff., 48.
414 § 54 Abs. 8 lit. b VerfUrk.
415 Es ging damals um die Verfügung Nr. 480/1920 Slg. zur Organisation der Strafjustiz, hierzu oben unter E I.

des Ständigen Ausschusses im Jahr 1938 weckten Zweifel an deren Verfassungsmäßigkeit. Diese wurden zum ersten Mal am Beispiel der Verfügung Nr. 224/1938 Slg. »über die Regelung gewisser Verhältnisse der Organisation der Finanzbehörden« vorgebracht. Es war wiederum der Richter des Obersten Verwaltungsgerichts František Zikán, der für das Gutachten verantwortlich war. Der ursprünglich beauftragte Richter Ilja Hodžega, Kreisgerichtspräsident in Užhorod in der Karpathenukraine, war nach der ungarischen »Okkupation« dieser Stadt dort geblieben und aus tschechoslowakischen Diensten ausgeschieden.[416] So blieb auch das Verfassungsgericht in seiner Zusammensetzung von den mittelbaren Folgen des Münchner Abkommens nicht verschont.[417] Wegen der Mobilisierung an der Grenze zu Ungarn war der Eisenbahnverkehr mit der Karpathenukraine unterbrochen, sodass auch der Ersatzmann für Hodžega, Karel Loyka, auf der nicht-öffentlichen Sitzung im November 1938 fehlen musste.[418]

In seinem ersten Gutachten für die nicht-öffentliche Sitzung des Verfassungsgerichts setzte sich Zikán eingehend mit einer möglichen Verfassungswidrigkeit der Verfügung auseinander.[419] Dabei nahm er auf die erste Entscheidung des Verfassungsgerichts Bezug, dass eine Verfassungsverletzung durch eine Verfügung des Ständigen Ausschusses nicht nur dann vorliege, wenn sie Vorschriften der Verfassung *ausdrücklich* abändere, sondern auch dann, wenn die Verfügung selbst Verfassungsbestimmungen verletze. Es sei deshalb fraglich, ob die Verfügung Nr. 224/1938 Slg. nicht auf verfassungswidrige Weise die Zuständigkeiten der Finanzbehörden verändert habe. Zikán wollte das Regelungsverbot nur auf sachliche Zuständigkeiten beziehen. Zweck der verschiedenen verfassungsrechtlichen Beschränkungen des Ständigen Ausschusses sei es, wichtige staatsrechtliche und politische Fragen der vorläufigen Regelung zu entziehen.[420] Hierzu gehörten nach Zikán ohne

416 Mitteilung des Verfassungsgerichtspräsidenten Krejčí auf der nicht-öffentlichen Sitzung vom 15.11.1938, in: NA ÚS K. 8 H. 41 Az. 230/38–41/2.

417 Hadžega war der erste Richter, der das Verfassungsgericht wegen der neuen Territorialordnung nach dem Münchner Abkommen bzw. den Wiener Schiedsverträgen verließ. Als »Folge der staatsrechtlichen Veränderungen des Herbstes 1938 und des Frühjahrs 1939« verließen auch die Richter des Obersten Gerichts Adolf Záturecký und Maximilián Pokorný ihr Richteramt, der Ersatzmann Orglmeister wechselte in den reichsdeutschen Justizdienst. Vgl. Tätigkeitsberichte des Verfassungsgerichtspräsidenten 1938 an den Präsidenten der Republik und 1939 nun an den »Staatspräsidenten«, in: NA ÚS K. 2 H. 13.

418 Protokoll der nicht-öffentlichen Sitzung vom 15.11.1938, in: NA ÚS K. 8 H. 41 Az. 230/38–41/2.

419 Urteilsbegründung vom 15.11.1938, in: NA ÚS K. 8 H. 42 Az. 232/38–42/2.

420 In Anlehnung an § 54 Abs. 8 VerfUrk. nannte Zikán hier das Verbot von Veränderungen der Präsidentenwahl, verfassungsändernder Gesetze, die Zustimmung zur Kriegserklärung, die Auferlegung neuer finanzieller Lasten für

Zweifel die sachlich voneinander abgegrenzten Bereiche der Behörden, während er ihrer räumlichen Verteilung nicht die gleiche Wichtigkeit zumaß. Dies folge schon daraus, dass sie »nach der gültigen Rechtsordnung schon durch bloße administrative Akte der übergeordneten Behörden ohne irgendwelchen Einfluss der gesetzgebenden Körperschaften« verändert werden könne. Die Verfassung wolle die jeweils bestehende örtliche Zuständigkeitsverteilung deshalb nicht ausnahmslos garantieren.

Auf der nicht-öffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts vom 15. November 1938 schlossen sich die Verfassungsrichter einstimmig der Ansicht Zikáns an. Erst nach der Abstimmung bemerkte der Verfassungsgerichtspräsident Krejčí eher beiläufig, dass sich das Verfassungsgericht mit dieser Entscheidung von seiner bisherigen Judikatur löse, wonach durch § 54 Abs. 8 lit. b auch eine Änderung der örtlichen Zuständigkeit ausgeschlossen sei.[421] Auf sein Anraten wurde in dem Gutachten Zikáns diese Rechtsprechungsänderung erwähnt.[422] Ohne diesen Hinweis Krejčís wäre der Kurswechsel des Gerichts offenbar nicht bemerkt worden. Man muss wohl davon ausgehen, dass der Fachöffentlichkeit, einschließlich der Verfassungsrichter der zweiten Funktionsperiode, nur das in der Entscheidungssammlung des Obersten Verwaltungsgerichts veröffentlichte Urteil zur Verfassungswidrigkeit der Delegation von Legislativgewalt bekannt war.[423] Dass Krejčí auf den Umstand der Rechtsprechungsänderung besonders hinwies, ließ in einer gewissen Weise seine rechtsstaatliche Integrität erkennen. Die Wahl des Zeitpunkts – erst *nach* der Abstimmung der Verfassungsrichter über das Gutachten von Zikán – verdeutlichte zugleich, dass ihm an einer wirklichen Debatte und an einem Festhalten an der alten Rechtsprechung nicht gelegen war. Zwar mischte sich der Verfassungsgerichtspräsident, der die Sitzungen leitete, selten in die Debatten der Richter ein. Baxa hatte sich kaum einmal zu einer sachlichen Frage geäußert. Bei Krejčí hing sein Engagement jedoch von seinem Interesse an der Sache ab. Das zeigten nicht zuletzt seine detaillierten Ausführungen zur Frage der richterlichen Entscheidungswirkung ex tunc oder ex nunc auf der nicht-öffentlichen Sitzung des Gerichts am 7. Juni 1938 zu den Ermächtigungsgesetzen.[424] Hinter Krejčís Vorgehen im Verfahren zur Verfügung Nr. 224/1938 Slg. sind daher durchaus politische Momente zu vermuten,

die Bürger, die Erweiterung der Wehrpflicht, die dauerhafte Belastung der Staatsfinanzen sowie die Entziehung von Staatsbesitz.

421 Protokoll der nicht-öffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts vom 15.11. 1938, in: NA ÚS K. 8 H. 41 Az. 230/38–41/2.

422 Ergänzung zum Urteil vom 15.11.1938, in: NA ÚS K. 8 H. 42 Az. 232/38–42/2.

423 Auf dieses Urteil bezog sich Zikan in seinem Gutachten.

424 Protokoll der nicht-öffentlichen Verhandlung des Verfassungsgerichts vom 07.06.1938, in: NA ÚS K. 7 H. 29 Az. Úst. 115/38–29/8.

durch ein Urteil des Verfassungsgerichts die dringend notwendige Neuordnung der Behördenstruktur nach den Gebietsverlusten nicht zu gefährden.[425]

IV. Das Urteil zur Blankettermächtigung der Verfügung Nr. 291/1938 Slg.

Die Problematik der Verfassungswidrigkeit sog. Blankettermächtigungen kehrte in der zweiten Funktionsperiode wieder. Sie klang zuerst in dem Urteil zur Verfügung Nr. 227/1938 Slg. über staatliche Unterhaltsbeiträge an.[426] Diese Verfügung bezog sich auf zwei Regierungsverordnungen[427] auf der Grundlage des Ermächtigungsgesetzes Nr. 109/1934 Slg., dessen Verfassungswidrigkeit vor dem Verfassungsgericht anhängig war.[428] Der Berichterstatter stellte hierzu nur relativ kurz fest, dass auch das Verfassungsgericht bis zum Abschluss eines entsprechenden Normenkontrollverfahrens an die Geltung eines Gesetzes gebunden sei.[429] Denkbar wäre es gewesen, die Entscheidung über die Verfügung bis zu einem Abschluss des Normenkontrollverfahrens auszusetzen. Offenbar rechneten die Verfassungsrichter jedoch nicht mit einem zügigen Verfahrensabschluss. So passte dieses Urteil in das Bild des

425 Diesem Präzedenzfall entsprechend wurde auch über die anderen Verfügungen des Ständigen Ausschusses entschieden, die eine vorläufige Neuorganisation der Behörden ermöglichten. Zur Verfügung Nr. 225/1938 Slg. vgl. das Urteil vom 24.01.1939 des Berichterstatters František Zikán, der sich ausdrücklich auf die Entscheidung zur Verfügung Nr. 224/1938 Slg. bezog, in: NA ÚS K. 8 H. 41 Az. 230/38–41/2. Ohne ausführlichere Begründung erging zur Verfügung Nr. 226/1938 Slg. mit dem Berichterstatter Adolf Záturecký das Urteil vom 24.01.1939, in: NA ÚS K. 8 H. 43 Az. 52/39–43/5. Gleiches galt für das Urteil vom 13.11.1938 zur Verfügung Nr. 238/1938 Slg. mit Berichterstatter František Novák, in: NA ÚS K. 8 H. 46 Az. 30/39–46/2. Mit Bezug auf die Rechtsprechung zum Präzedenzfall ergingen unter der Ägide Zikáns zur Verfügung Nr. 254/1938 Slg. das Urteil vom 21.02.1939, in: NA ÚS K. 8 H. 49 Az. 115/39–49/4, sowie zur Verfügung Nr. 277/1938 Slg. das Urteil vom 23.5.1939, in: NA ÚS K. 9 H. 54 Az. 201/39–54/8.

426 Mit diesen Unterhaltsbeiträgen wurden Familien unterstützt, deren »Ernährer« zum Militärdienst eingezogen worden war. Die Regierung wurde ermächtigt, die Beitragshöhe »durch Regierungsverordnung bei Änderung der wirtschaftlichen Verhältnisse« anzupassen. Diese Ermächtigung wurde vom Berichterstatter nach eingehender Erörterung als unproblematisch angesehen. Vgl. das Gutachten von Zikán, in: NA ÚS K. 8 H. 44 Az. 236/38–44/3, 2.

427 Regierungsverordnungen Nr. 270 und 279/1938 Slg.

428 Vgl. meine Ausführungen oben in diesem Kapitel unter D II.

429 Eine indirekte Überprüfung des Ermächtigungsgesetzes Nr. 109/1934 Slg. anhand der vorläufigen Verfügung war wegen des Antragserfordernisses rechtlich nicht zulässig. Urteilsbegründung vom 24.01.1939, in: NA ÚS K. 8 H. 44 Az. 236/38–44/3, 2.

zögerlichen Verfassungsgerichts, das im Ausnahmezustand der Zweiten Republik kein Urteil über die Verfassungswidrigkeit der Ermächtigungsgesetze fällen wollte. Es macht die Vermutung plausibel, dass man während der Zweiten Republik das Verfahren über die Ermächtigungsgesetze Nr. 147/1933 und Nr. 109/1934 Slg. einvernehmlich ruhen ließ.[430]

Die neuerliche Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit einer Ermächtigungsverfügung des Ständigen Ausschusses fiel erst in die Zeit des »Protektorats«. Das Verfassungsgericht hob eine Bestimmung der vorläufigen Verfügung Nr. 291/1938 Slg. »über die Enteignung und gewisse andere Maßnahmen zu Zwecken des wirtschaftlichen Umbaues des Staates oder der vorübergehenden wirtschaftlichen Sicherstellung der arbeitslosen Personen« auf, weil die Regierung darin ermächtigt wurde, das Verfahren und die Zuständigkeiten der in Aussicht genommenen Enteignungen »nach Bedarf« zu ergänzen oder abzuändern.[431] Die Verfügung betraf einen Kernbereich des wirtschaftlichen Staatsumbaus: die öffentliche Arbeitsbeschaffung durch Bau-, zumeist Straßenbauprojekte mit den sog. Arbeitsformationen der Arbeitslosen. Das Verfassungsgericht schob dieser Praxis keinen Riegel vor. Die sehr detaillierten Vorschriften zum Enteignungs- und Entschädigungsverfahren blieben in Kraft. Es sprach der Regierung im Nachhinein jedoch ein Stück ihrer Machtkompetenzen ab.

Dieses Urteil vom 23. Mai 1939 über die Verfassungswidrigkeit der Blankettermächtigung im § 18 Abs. 3 und 4 der genannten Verfügung war in seiner verfassungsrechtlichen Argumentation geradezu vorbildlich. Im Zentrum stand die Frage, ob die Regierungsermächtigung gegen § 55 VerfUrk. verstoße, wonach die Verordnungen zur Durchführung und in den Grenzen der Gesetze erfolgen müssen. Berichterstatter Zikán lieferte eine luzide Auslegung dieses Verfassungsparagraphen, der im tschechoslowakischen Grundsatzstreit um das Verhältnis von Gesetz und Verordnung im Zentrum gestanden hatte.[432] Die Verfassung errichte mit der Gesetzesbindung der Verordnungsgewalt eine verbindliche Grenze zwischen der Legislativ- und der Verordnungsgewalt. Auch wenn § 55 VerfUrk. systematisch im Abschnitt »Über die Regierungs- und Vollzugsgewalt« zu finden sei, adressiere er mit seiner kategorischen Aussage zur Gesetzesbindung der Exekutive doch alle Staatsorgane, insbesondere auch den Ständigen Ausschuss. Dieser müsse in seinen Ermächtigungsnormen deshalb selbst die wesentlichen Leitprinzipien

430 Vgl. meine Ausführungen unter D II.

431 Urteilsbegründung vom 23.5.1939, in: NA ÚS K. 9 H. 60 Az. 217/39–60/6. Der Urteilstenor wurde in der Gesetzes- und Entscheidungssammlung veröffentlicht: Kundmachung des Vorsitzenden der Regierung vom 2.6.1939, Nr. 134/1939 Slg.

432 Vgl. dazu meine Ausführungen unter B.

aufstellen. Es reiche aus, wenn er abstrakte Regelungen treffe, die die Exekutive dann mit Detailbestimmungen weiter konkretisiere. Inhaltslose »Blankettermächtigungen« seien jedoch verfassungswidrig. Der Regierung im Enteignungsverfahren eine Regelungsgewalt »bei Bedarf« zu geben, wie in § 18 Abs. 3 und 4 der Verfügung geschehen, erfülle diese verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nicht. Da die Ermächtigung überdies ermögliche, mit der Enteignung verbundene Aufgaben per Verordnung von den Verwaltungsbehörden auf die Gerichte zu übertragen, sei auch der verfassungsrechtliche Grundsatz aus § 94 VerfUrk. verletzt, wonach die gerichtliche Organisation und Zuständigkeit nur durch Gesetz geregelt werden könne.[433]

Dieses Verfassungsurteil vollzog den Brückenschlag zur ersten Entscheidung des Verfassungsgerichts. Die berühmte Entscheidung vom 7. November 1922 hatte der gesetzgebenden Gewalt ebenfalls aufgegeben, die wesentlichen sachlichen Grundentscheidungen im ermächtigenden Gesetz bzw. in der ermächtigenden Verfügung des Ständigen Ausschusses selbst zu treffen. Am Ende der 1930er Jahre, gewissermaßen mit dem Grundsatzstreit der Verfassungslehre zu den Ermächtigungsgesetzen im Rücken, symbolisierte dieses Urteil deshalb die Achtung von Verfassung, Rechtsstaatlichkeit und demokratischer parlamentarischer Entscheidungsfindung. Im Mai 1939 hatte dieses Symbol für die Praxis jedoch keine Strahlkraft mehr. Trotz der Veröffentlichung in der Gesetzes- und Verordnungssammlung gelangte das Urteil offenbar nicht mehr an eine breitere Öffentlichkeit, die in der Zeit des »Protektorats Böhmen und Mähren« nunmehr ungeschützt der totalitären Seite von Ermächtigungsgesetzen ausgesetzt war.

F. Die vergessenen Grundrechte

Überblickt man die Rechtsprechungstätigkeit des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts, so vermisst man Eines: die Auseinandersetzung mit den Grund- bzw. Nationalitätenrechten. Man vermisst sie umso mehr, schaut man hinter die Institution des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts zurück auf die Geschichte des altösterreichischen Reichsgerichts. Nach dem Scheitern der Grundrechtskataloge der Frankfurter und Kremsierer Verfassungsentwürfe von 1848/49 hatte die rechtsverbindliche Durchsetzung der Grund-

433 Das ursprüngliche Gutachten Zikáns für die nicht-öffentliche Verhandlung am 07.02.1938 war noch um einige Aspekte reicher: Hier kam auch das Grundrechtsproblem der Eigentumsgarantie zur Sprache. Da die Verfassung in § 109 selbst Enteignungen aufgrund eines Gesetzes und gegen Entschädigung zuließ, stellte das Enteignungsverfahren für Zikán jedoch kein verfassungsrechtliches Problem dar.

und Minderheitenrechte[434] nach der Verabschiedung der österreichischen Staatsgrundgesetze 1867 und der Etablierung des Reichsgerichts 1869 zu einer ersten zarten Blüte gefunden: Das Reichsgericht wandte nicht nur einige aus Art. 19 des Staatsgrundgesetzes[435] abgeleitete Rechte direkt an, sondern gestand die Befugnis zur Verfassungsbeschwerde großzügig Personengruppen, Vereinen, Gemeinden und anderen Trägern der autonomen Verwaltung zu, die man mit einem Diktum von Gerald Stourzh als »Ersatzorgane« der Nationalitäten bezeichnen könnte.[436] Durch diese »großzügige« Rechtsanwendung durch das Reichsgericht und auch den Verwaltungsgerichtshof wurde das Prinzip von der Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Habsburgermonarchie zumindest zu einem Teil verwirklicht.[437]

I. Das Grundrechtsverständnis der Rechtswissenschaft

Trotz dieser beachtenswerten Vorgeschichte entwickelte sich unter den tschechoslowakischen Staatsrechtslehrern ein modernes Grundrechtsverständnis nur langsam. Vor allem in den 1920er Jahren knüpften einige noch an Argumente Jellineks an, der in der Habsburgermonarchie eine unmittelbare Anwendbarkeit der Staatsgrundrechte abgelehnt und insbesondere für die in Art. 19 garantierten Rechte ein Ausführungsgesetz gefordert hatte.[438] So sprach Weyr den Grundrechten wegen ihres offenen Textes jede normative

434 Die Verbindlichkeit der Grundrechte war bereits in der Frankfurter Paulskirchenverfassung angelegt. Diese Ansicht ist in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland jedoch wieder verlorengegangen; Kühne, Paulskirche (1985), 187. Zum Vorbildcharakter der bayerischen Verfassung vom 26.05. 1818 vgl. Rumschöttel, Verfassungsgerichtsbarkeit (1997), 143.

435 Art. 19 des Staatsgrundgesetzes vom 21.12.1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder, RGBl. Nr. 142/1867, lautete: Abs. 1: »Alle Volksstämme des Staates sind gleichberechtigt, und jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache.« Abs. 2: »Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben wird vom Staate anerkannt.« Abs. 3: »In den Ländern, in welchen mehrere Volksstämme wohnen, sollen die öffentlichen Unterrichtsanstalten derart eingerichtet sein, daß ohne Anwendung eines Zwanges zur Erlernung einer zweiten Landessprache jeder dieser Volksstämme die erforderlichen Mittel zur Ausbildung in seiner Sprache erhält.«

436 Die Nationalitäten selbst waren nicht kollektiv organisationsfähig; Stourzh, Frankfurt – Wien – Kremsier (1987), 455. Zu Reichsgericht und Nationalitätenproblem auch Pernthaler, Nationalitätenrecht (2006), 54 ff.

437 Stourzh, Gleichberechtigung der Nationalitäten (1985), 53 ff. Vgl. die Rechtsprechungsübersicht bei Hugelmann, Reichsgericht (1925), 528 ff.

438 G. Jellinek hatte die Praxis des Reichsgerichts heftig kritisiert; ders., System (1892), 94.

Relevanz ab und bezeichnete sie im Anschluss an einen Ausspruch Pražáks als »Monologe des Gesetzgebers« mit nur akademischer Bedeutung.[439] Hoetzel meinte, dass man subjektive Rechte und damit auch rechtlich relevante Grundrechte nur in solchen Bereichen der öffentlichen Verwaltung anerkennen könne, wo diese keinen Ermessenspielraum habe.[440]

Vor allem seit den 1930er Jahren schärfte sich jedoch das verfassungsrechtliche Grundrechtsbewusstsein und die publizistische Tätigkeit zu diesem Themenbereich schwoll an. Die Grundrechtsdogmatik entwickelte sich nicht zuletzt in der Auseinandersetzung mit den Ermächtigungsgesetzen. Bei der Frage, was das Parlament selbst zu regeln habe, wurden fast einhellig die verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalte genannt. Gerade im Bereich der Grundrechte ordnete die tschechoslowakische Verfassung häufig an, dass Pflichten und Eingriffe von den Staatsbürgern nur »auf Grund« oder »durch Gesetz« zu dulden seien. In diesen Bereich gehörten Steuern und öffentliche Abgaben, Strafen und Privateigentum, aber auch andere Freiheitsrechte wie Freizügigkeit, Presse- und Versammlungsfreiheit.[441]

Einige Verfassungsjuristen argumentierten nun ausdrücklich mit der gesetzlichen Form der Grundrechte: Trotz ihrer politischen Prägung müsse man sie als normativ verbindliches Recht ernstnehmen. Nur da, wo mit allen Mitteln der Interpretation kein normativer Inhalt festgestellt werden könne, dürfe man ihnen Rechtsverbindlichkeit absprechen.[442] Zdeněk Peška begründete den Gleichheitssatz als verfassungsmethodische Derogations- und Interpretationsregel, die sich auch an Gesetzgeber und Verwaltung richte.[443] Bereits im Jahr 1929 war die einschlägige Monographie von Krejčí erschienen, der durch seinen rechtsvergleichenden Ansatz die Argumente zur Gleichheitsproblematik insbesondere der Weimarer Staatsrechtslehre in die tschechoslowakische Verfassungsdiskussion einführte.[444] Der deutsche Juristentag in der Tschechoslowakei widmete dem Thema der Gleichheits- und Freiheitsrechte seine Jahrestagungen 1931 und 1935.[445] Die Sitzung von 1931 über

439 Weyr, Soustava (1924), 337; ders., Grundsatz der Gleichheit (1931).
440 Hoetzel, Soudní kontroly (1926), 25.
441 §§ 107 ff. VerfUrk.; Sander, Gutachten (1937), 184.
442 Z. Peška, Československá ústava (1935), 294 f.
443 Z. Peška, ebenda, 326.
444 Krejčí, Základní práva (1929), 131 ff. Daneben stellte er die französische, amerikanische, österreichische und Schweizer Staatslehre dar.
445 Das Thema des Jahres 1931 betraf die Gleichheitsrechte: »Begründet der in den verschiedenen Verfassungen ausgesprochene Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Gesetze durchsetzbares subjektives Recht?«, begutachtet von Joseph Redlich und koreferiert von Franz Wien-Claudi; vgl. Deutscher Juristentag (1931), 1–26 und der Verhandlungsband, 336–350. Im Jahr 1935 lautete das

die Gleichheitsrechte knüpfte dabei an den reichsdeutschen Juristentag von 1926 an.[446] Einhellig sprachen sich die versammelten Juristen dafür aus, dass der Gleichheitssatz in der modernen Demokratie auch den Gesetzgeber binde und vor den Gerichten als unmittelbar anwendbares Recht durchsetzbar sei.[447] Die Grundrechtsfrage wurde nicht zufällig auf zwei der *deutschen* Juristentage aufgeworfen. Der Präsident des Deutschen Juristentages Johann Jarolim repräsentierte wohl den Zeitgeist seiner Landsleute, wenn er in der tschechoslowakischen Gesetzgebung, die durch die »Machttrunkenheit Emporgekommener« geprägt sei, den »Maßstab der Logik und [die] Mathematik der Gerechtigkeit« vermisste.[448] Zwischen den Zeilen schwang der Vorwurf nationaler Ungleichheit mit. Da der tschechoslowakische Staat auf dem Modell individueller und nicht kollektiver Gleichheit aufbaute, konnten sich die nationalen Bevölkerungsgruppen zur Durchsetzung ihrer Ansprüche in der Regel nicht auf kollektive Nationalitätenrechte berufen. Die juristische Dogmatik zur unmittelbaren Anwendbarkeit der Grundrechte und Grundfreiheiten, zur Verbindlichkeit des Gleichheitssatzes[449] und zur unmittelbaren Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Minderheitenschutzverträge[450] spielte deshalb unter Juristen deutscher Nationalität eine wichtige Rolle.

II. Grundrechtsschutz am Obersten Verwaltungsgericht

Das tschechoslowakische Verfassungsrecht kannte keine »Verfassungsbeschwerde« von einzelnen Staatsbürgern vor dem Verfassungsgericht. Eine entsprechende Initiative der Verfassungsrichter, die Entscheidungskompetenz für den Schutz individueller Rechte an sich zu ziehen bzw. zumindest einen subsidiären Grundrechtsschutz gegenüber *Legislativakten* zu etablieren, war in den 1920er Jahren gescheitert.[451] Zwar bestand für den einzelnen Staats-

Thema »Welche Maßnahmen sind auf dem Gebiete des öffentlichen und Privatrechts notwendig, um den Grundsatz des Schutzes erworbener Rechte dauernd zur Geltung zu bringen?«, das Gutachten wurde von Rudolf Schranil vorgelegt, das Koreferat hielt Walter Henrich, Deutscher Juristentag (1935).

446 Vgl. zum Weimarer Juristentag Wendenburg, Verfassungsgerichtsbarkeit und Methodenstreit (1984), 62.

447 Adler, Zásada rovnosti (1931). So bereits Krejčí, Základní práva (1929).

448 Jarolim, Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung (1931).

449 Adler, Zásada rovnosti (1931); Sander, Sinn des Satzes von der Gleichheit (1931); ders., Gleichheit vor dem Gesetze (1931); Tauber, Stellung der Frau (1931); Scheuner, Gleichheit vor dem Gesetz (1931).

450 Adler, Völkerrecht und Landesrecht (1925); Verdross, Völkerrecht und innerstaatliches Recht (1925); Henrich, Minderheiten (1933).

451 Siehe meine Ausführungen Teil 1 A II 1.

bürger die Möglichkeit, als sog. Nichtberechtigter ein Gesetzeskontrollverfahren anzuregen,[452] wenn eines der beim Verfassungsgericht antragsberechtigten Organe sich seiner Meinung anschloss. Diese Auffangnorm entfaltete in der Gerichtspraxis jedoch kaum Wirkung und war von einem wirksamen Rechtsschutz gegenüber Legislativakten weit entfernt.

Der Grundrechtsschutz gegenüber der *Exekutivgewalt* war von vornherein beim Obersten Verwaltungsgericht angesiedelt. Formell trat das Oberste Verwaltungsgericht in die Rolle des altösterreichischen Reichsgerichts ein,[453] an das sich die Bürger bei Beschwerden »wegen Verletzung der ihnen durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte, nachdem die Angelegenheit im gesetzlich vorgeschriebenen administrativen Wege ausgetragen worden ist«,[454] wenden konnten. Das Verfahren vor dem Obersten Verwaltungsgericht war jedoch nur »lückenhaft und konzeptionell unklar« geregelt.[455] Dennoch wandte das Verwaltungsgericht in einigen seiner Entscheidungen die verfassungsrechtlich garantierten Grundrechte als unmittelbar verbindliches Recht an.[456]

In nationalitätenpolitisch gefärbten Fällen war das Oberste Verwaltungsgericht zu Beginn der 1920er Jahre allerdings nicht immer unparteiisch.[457] Dessen erster Präsident Ferdinand Pantůček galt als »entschieden und erfinderisch«, wenn es darum ging, einen Ausweg aus »komplizierten Sachverhalten« zugunsten der tschechischen Bevölkerungsgruppe zu finden. Von seinem Nachfolger Emil Hácha fürchtete man auf politischer Seite, er würde das Gericht nicht auf gleiche Weise führen.[458] Präsident Masaryk wandte sich jedoch dagegen, Hácha aus diesem Grunde nicht zum Präsidenten des Obersten Verwaltungsgerichts zu ernennen.[459] Ein halbes Jahr später erging tatsächlich das von politischer Seite gefürchtete Urteil, das untersagte, den

452 Aufgrund des § 20 VerfGG., siehe dazu Teil 1 A II 1.
453 § 2 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 3/1918 Slg. über das Oberste Verwaltungsgericht.
454 Art. 3 b des Staatsgrundgesetzes vom 21.12.1867 über die Einsetzung eines Reichsgerichts, RGBl. Nr. 143/1867.
455 Holländer, Verfassungsgerichtsbarkeit (2001), 15.
456 Ebenda.
457 Vgl. Z. Peška, Československá ústava (1935), 306 ff., 325 ff.
458 In einem Vermerk der Präsidialkanzlei vom 20.6.1925 über ein Gespräch mit Kramář hieß es hierzu: »Es geht hier insbesondere um eine Reihe von Beschwerden, die von deutschen Wirtshaus- und Hotelbesitzern gegen eine durch das Innenministerium bestätigte Verordnung der politischen Landesverwaltung eingereicht wurden, ihre Betriebe auch in deutschem Gebiet auf tschechisch zu beschriften. Eine Niederlage in dieser Sache hätte […] politisch gewaltige Folgen.«, in: AKPR Sign. T 1864/21 Az. T 840/25.
459 Anmerkung vom 21.6.1925, ebenda.

Geschäftsverkehr von deutschsprachigen Hotel- und Wirtshausbesitzern ohne gesetzliche Grundlage per Verordnung auf das Tschechische festzulegen.[460]

Insgesamt konnte sich der Grundrechtsschutz am Obersten Verwaltungsgericht sehen lassen. Für die Verfassungsgarantie der persönlichen Freiheit und der Eigentumsfreiheit betonte das Oberste Verwaltungsgericht wiederholt, dass Einschränkungen nur durch Gesetz und nicht schon durch Verordnungen zulässig sind.[461] Es erklärte zudem im individuellen Interesse der Streitparteien Verordnungen für ungültig, die inhaltlich den Gesetzesrahmen überschritten.[462] Aus diesem Grunde verwarf es beispielsweise Verordnungen, die bestimmte Einschränkungen der Berufsausübungsfreiheit von Notaren mit sich brachten.[463] Es hob eine Verordnung auf, die für den Aufenthalt von Ausländern in der Slowakei eine Passpflicht statuierte und im Übrigen nicht einmal im Amtsblatt des Ministers für die Slowakei kundgemacht war; zudem formulierte es einen grundsätzlichen Rechtsanspruch auf Ausstellung eines Passes aus der verfassungsrechtlichen Garantie der persönlichen Freiheit.[464] Es erklärte ferner eine Verordnung für ungültig, die für die Titelführung »Ingenieur« die Staatsangehörigkeit voraussetzte.[465]

Verallgemeinernd lässt sich sagen, dass das Oberste Verwaltungsgericht bei den verfassungsrechtlichen Grundrechten, die ursprünglich aus den internationalen *Minderheitenschutz*verträgen hervorgegangen waren, zurückhaltender mit einer direkten Anwendbarkeit war: So verneinte das Oberste Verwaltungsgericht einen subjektiven Anspruch auf nationalitätenpolitische Gleichheit nach § 128 VerfUrk. und maß dieser Vorschrift keine normative Relevanz bei.[466] Hiergegen äußerten insbesondere Krejčí und Peška kritische Bedenken, die nachwiesen, dass es sich hierbei um unmittelbar geltendes Recht handelte.[467] Krejčí argumentierte etwa, dass man bei einer Interpretation der nationalitätenpolitischen Gleichheit des § 128 VerfUrk. als bloßes unverbindliches Programm einen Verfassungsverstoß gegen den völkerrechtlich garantierten Minderheitenschutz annehmen müsse: Innerstaatlich seien die Minderheitenrechte dann nicht garantiert.[468]

460 Bohuslav adm. Nr. 5301.
461 Bohuslav adm. Nr. 2120.
462 Vgl. die Übersicht von Kalousek, Judikatura nejvyšších soudů (1926).
463 Bohuslav adm. Nr. 1678 und Nr. 4608.
464 Bohuslav adm. Nr. 3244, Änderung dieser Rechtsprechung in Nr. 4322. Siehe Bohuslav adm. Nr. 2120.
465 Bohuslav adm. Nr. 3690.
466 Bohuslav adm. Nr. 3683 und 4241, kritisch Z. Peška, Československá ústava (1935), 325.
467 Krejčí, Základní práva (1929), 180 ff., 210; Z. Peška, ebenda.
468 So von seinem völkerrechtlich dualistischen Standpunkt aus Krejčí, ebenda, 187.

Auch hinsichtlich der *Ermächtigungsgesetze* und Notverordnungen waren die obersten Gerichte zunächst zurückhaltend, was den individuellen Grundrechtsschutz anging. So ging der Oberste Verwaltungsgerichtshof in einigen Entscheidungen davon aus, dass die Ermächtigungsgesetze und die außerordentlichen Verfügungen die individuellen und verfassungsmäßig gewährleisteten Freiheitsrechte auf rechtlich zulässige Weise einschränkten.[469] Der Anwendungsbereich der Grundrechte, etwa die Freiheit der Erwerbstätigkeit, wurde dabei mitunter sehr eng ausgemessen.[470] Zudem hielt das Oberste Verwaltungsgericht eine Beschwerde gegen eine Notverordnung für unbegründet, weil sie vom Kriegsermächtigungsgesetz RGBl. Nr. 307/1917 gedeckt sei und somit Gesetzesrang habe.[471] Da auch keine korrespondierende Beschwerdemöglichkeit zum Verfassungsgericht bestand, war aufgrund dieser Ansicht der unmittelbare Grundrechtsschutz gegenüber Notverordnungen ausgeschlossen.

Bei der in den 1920er Jahre in Angriff genommenen Reform des permanent überlasteten Obersten Verwaltungsgerichts wurde in Regierungskreisen offenbar auch darüber nachgedacht, den individuellen Rechtsschutz vor dem Obersten Verwaltungsgerichtshof zu beschränken. Hiergegen wandte sich dessen Präsident Augustin Popelka in einer Eingabe direkt an die Präsidialkanzlei Masaryks.[472] Die Kompetenzen des Obersten Verwaltungsgerichts wurden – auch aufgrund von Protesten der Öffentlichkeit – bei der erst im Jahr 1937 durchgeführten Reform nicht beschnitten.[473]

III. Das Grundrechtsbewusstsein am Verfassungsgericht

Der Bedeutungswandel der Grundrechte in der Rechtswissenschaft in den 1930er Jahre schlug sich auch in der Entscheidungsfindung des Verfassungsgerichts nieder. Anlässlich der Gesetzeskontrollanträge der obersten Gerichte in den Jahren 1936/37 gegen die Ermächtigungsgesetzgebung spielten die zahlreichen Verletzungen der Gesetzesvorbehalte im Grundrechtsbereich eine Rolle.[474] Auch aus anderen Gutachten des Verfassungsgerichts ist das ge-

469 Bohuslav adm. Nr. 299, 580; Kalousek, Mimořádná opatření (1932), 598.
470 Die Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts über die Regierungsverordnung Nr. 162/1935 Slg., Abdruck in: Právník 76 (1937), 228–231.
471 Zur Freizügigkeit Bohuslav adm. Nr. 3936; Z. Peška, Československá ústava (1935), 303.
472 Vgl. dessen Schreiben in: AKPR Sign. T 1864/21 Az. T 1332/29 und T 448/24.
473 Hoetzel, Zákon o nejvyšším správním soudě (1937), 342 ff. Vgl. dazu auch die umfangreiche Dokumentation der Reform des Verwaltungsgerichts in den persönlichen Aufzeichnungen von Emil Hácha, in: ANM Hácha K. 3.
474 Vgl. oben das Unterkapitel D.

wachsene Grundrechtsbewusstsein deutlich ablesbar. In den Überprüfungen der vorläufigen Verfügungen des Ständigen Ausschusses werden die möglicherweise verletzten Grundrechte nun zumindest erwähnt. Eine tiefer gehende Auseinandersetzung mit ihnen fand aber nur selten statt.

Anlässlich der Verfügung Nr. 239/1938 Slg. problematisierte der Berichterstatter, der Verfassungsrichter und Senatspräsident des Obersten Gerichts Rudolf Procházka die Frage, ob eine Verfügungsbeschränkung über Kapitalbeteiligungen die Eigentumsfreiheit der Kapitalseigner verletze.[475] Procházka stellte einen Eingriff in die Verfügungsrechte des Eigentümers fest, wie sie in »§ 362 ABGB und auch im vormals auf ungarischem Gebiet geltenden Recht anerkannt« seien. Da das Eigentum aber nur unter Gesetzesvorbehalt garantiert sei und die vorläufige Verfügung des Ständigen Ausschusses mit Gesetzeskraft ausgestattet sei, hielt er diesen Eingriff für gerechtfertigt. Auf ähnliche Weise verteidigte der Berichterstatter Zikán die Eigentumsverletzung durch die oben schon erwähnte Verfügung Nr. 291/1938 Slg., die zahlreiche Enteignungen zugunsten öffentlicher Bauprojekte möglich machte.[476]

Bei der Verfügung Nr. 255/1938 Slg. über den Schutz von Kulturgütern fiel Zikáns Gutachten umfangreicher aus.[477] Darin wurde die Regierung ermächtigt, »zum Zwecke der Sicherstellung, des Schutzes und der Evidenz« von Kulturgütern »die im öffentlichen Interesse notwendigen Aufträge und Verbote [zu] erlassen.« Zikán erwog in seinem Gutachten, ob diese »Aufträge und Verbote« nicht letzten Endes Eigentumsbeschränkungen seien. Nach seiner Ansicht stellten sie jedoch Individualrechtsakte des ermächtigten Ministeriums dar und gehörten damit nicht zu den abstrakt-generellen eigentumsbeschränkenden Normen, für die der Verfassungsgeber den Gesetzesvorbehalt angeordnet habe.

Der Verfassungsrichter und Senatspräsident des Obersten Gerichts Tuček, der die Verfügung Nr. 284/1938 Slg. über die Zugangsbeschränkungen zur Anwaltskammer begutachtete, fasste sich demgegenüber kurz und handelte die möglicherweise verletzten Grundrechte nur mit einem Satz ab:

475 Urteil vom 21.2.1939 mit der Begründung Procházkas vom 13.12.1938, in: NA ÚS K. 8 H. 47 Az. 32/39–47/2. In der öffentlichen Sitzung war der Berichterstatter nunmehr František Novák, weil Procházka wegen seiner Pensionierung inzwischen aus dem Amt geschieden war.

476 Vgl. NA ÚS K. 9 H. 60 Az. 217/39–60/6. In einem Gutachten von Tuček zur Verfügung Nr. 261/1938 Slg. über die Beseitigung von Straßen- und Baumängeln in den Gemeinden, die zahlreiche Enteignungen vorsah, taucht das Wort »Eigentumsfreiheit« hingegen gar nicht auf, in: NA ÚS K. 9 Heft. 53 Az. 44/39–53/3.

477 Urteil vom 21.02.1939 mit dem Gutachten von Zikán, in: NA ÚS K. 8 H. 48 Az. 34/39–48/2.

»Die Verfügung gibt meiner Meinung nach keinen Anlass zu Zweifeln, […] es sei denn, man ist der Ansicht, aus den genannten Vorschriften [§§ 106, 108 und 128 VerfUrk.] folge ein absoluter Gleichheitsgrundsatz. Eine solche Ansicht ist sowohl der Theorie als auch der Praxis fremd.«[478]

Diese Begründung war zweifelhaft, weil in § 5 der genannten Verfügung die Anzahl von Advokaten einer anderen als der tschechischen, slowakischen oder karpathenukrainischen Nationalität mit der proportionalen Vertretung dieser Nationalität in einem Sprengel übereinstimmen musste, die Anzahl der »staatstragenden« Nationalitäten dagegen nicht. Damit war der Gleichheitssatz in einer geradezu klassischen Weise verletzt, die den Bemühungen nach einer »Tschechisierung« der Zweiten Republik allerdings nur allzu gut entsprach. In einem ähnlich gelagerten Fall über Zugangsbeschränkungen zum Notariatsamt in der Verfügung Nr. 285/1938 Slg., war seine Ignoranz noch augenfälliger.[479] In diesem Fall lag ein Schreiben der Notare vor, das die Verfassungswidrigkeit der Verfügung detailliert begründete. Das von den Notaren ins Feld geführte Diskriminierungsverbot – auch hier gab es nationalitätenspezifische Regelungen – und die Verletzung des Eigentumsrechts durch die Zulassungsbeschränkungen wurde von Tuček mit knappen Worten zurückgewiesen.[480]

Am Ende der 1930er Jahre hatte die Grundrechtssensibilität der Verfassungsrichter im Vergleich zur ersten Funktionsperiode dennoch deutlich zugenommen. Die Auseinandersetzungen in der Rechtswissenschaft trugen erste Früchte. Letztendlich hing es jedoch vom Willen jedes einzelnen Richters ab, sich im Gutachten und den Beratungen mit den Grundrechten auseinanderzusetzen. Es war dabei sicherlich kein Zufall, dass der Verwaltungsrichter Zikán Grundrechten weitaus offener gegenüber stand als der Richter am Obersten Gericht Tuček. Wie weit die Spannbreite in der Grundrechtsdogmatik nach wie vor war, wird an diesen beiden Richterpersönlichkeiten exemplarisch deutlich.

478 Urteil des Verfassungsgerichts vom 23.05.1939 mit dem Gutachten von Tuček, in: NA ÚS K. 9 H. 58 Az. 79/39–58/2. Weil Tuček im Mai 1939 als Vizepräsident des Verfassungsgerichts die Sitzung leitete, übernahm formal Zikán die Funktion des Berichterstatters, ohne am Gutachten allerdings noch etwas zu ändern.

479 Vgl. die Urteilsunterlagen, in: NA ÚS K. 9 H. 61.

480 Hinsichtlich des Eigentumsrechts argumentierte er allerdings überzeugender als hinsichtlich des Gleichheitsrechts: Das Notarsamt sei kein »Eigentum«, sondern ein staatliches Amt. Der Staat könne dieses Amt daher auch durch Gesetze entschädigungslos in der Ausübung beschränken.

IV. Der Ruf nach einem reformierten Verfassungsgericht

Ein Vergleich mit der Weimarer Grundrechtsdebatte zeigt die Besonderheiten des tschechoslowakischen Grundrechtsbewusstseins auf. Am Beispiel der *Eigentumsgarantie* lässt sich das am besten verdeutlichen. Während die Eigentumsdogmatik in der Weimarer Republik in Rechtsprechung und Rechtswissenschaft politisch konservative Züge trug und über die Figur des Eigentums als »Bestandsgarantie« ein beharrendes Moment einführte,[481] stand die Eigentumsdebatte in der Tschechoslowakei den sozialen und wirtschaftlichen Vorhaben, die die Regierung durch großangelegte Enteignungsverfahren durchzusetzen suchte, zu einem großen Teil offener gegenüber. Diese Haltung schlug sich bei der Frage nieder, ob das Verbot rückwirkender Gesetze den Schutz der »wohl erworbenen Rechte«,[482] etwa im Bereich von öffentlichrechtlichen Besoldungs- und Pensionsansprüchen, umfasse oder nicht. Von der Weimarer Staatsrechtslehre eher bejaht,[483] wurde diese Ansicht von vielen tschechoslowakischen Juristen, allen voran Krejčí, abgelehnt.[484] Diese Haltung war aber nicht auf tschechischsprachige Juristen beschränkt. So meinte etwa Schranil auf dem deutschen Juristentag in der Tschechoslowakei 1935 an das Auditorium gewandt:

> »Sie [werden] den Eindruck bekommen haben, daß ich nicht kompromißlos für den Schutz der erworbenen Rechte bin. Ich habe vielmehr betont, daß es im öffentlichen Recht grundsätzlich ein Muß gibt, um veraltete Rechte aufzuheben, die mit neuen Rechtseinrichtungen nicht vereinbar sind.«[485]

Der Schwerpunkt der Grundrechtsdebatte in der Tschechoslowakei lag nicht bei der Verteidigung des Eigentums, sondern bei der Auseinandersetzung mit den *Gleichheits-* und *Minderheiten*rechten. Dabei tauchte das Eigentumsrecht nur als nationalitätenpolitisches Argument auf, wenn sich die deutsche oder die slowakische Bevölkerungsgruppe gegen eine Bevorzugung der tschechischen Wirtschaft wandte.[486] Die Leitsätze des deutschen Juristentages in der

481 Wendenburg, Verfassungsgerichtsbarkeit und Methodenstreit (1984), 55 ff.; Fangmann, Justiz gegen Demokratie (1979), 159 ff.; Maus, Bürgerliche Rechtstheorie (1980), 107 ff. Eine Ausnahme bildeten Franz Neumann oder Hermann Heller, die sich gegen eine absolute Garantie der Eigentums- und Wirtschaftsgrundrechte wandten.

482 Kritisch zum »starren« Festhalten der Weimarer Staatsrechtslehre an den »wohl erworbenen Rechten« Krejčí, Zpětná působnost (1933), 66 ff.

483 Ruth, Anwendung verfassungswidriger Gesetze (1924).

484 Krejčí, Sanace (1937), 38 ff.

485 Deutscher Juristentag (1935), 263.

486 Dazu Jaworski, Vorposten oder Minderheit (1977), 37 ff.; Kubů / Schultz, Wirtschaftsnationalismus (2004) und den darin enthaltenen Artikel von Boyer.

Tschechoslowakei von 1931, der wesentliche Impulse von Teilnehmern wie Gerhard Leibholz oder Ulrich Scheuner erhielt, lauteten dementsprechend in verkürzter Fassung:

> »1. Der Satz der Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetze bindet im modernen demokratischen Rechtsstaate rechtssatzmäßig nicht nur Verwaltung und Rechtsprechung, sondern ebenso die Gesetzgebung. […]
> 2. Garantie für die Durchsetzung dieses Rechtssatzes ist das materielle richterliche Prüfungsrecht. Die Regelung der tschechoslowakischen Verfassungsgerichtsbarkeit ist wegen der gesetzlich normierten Beschränkung reformbedürftig. […]
> 6. Alle diese Grundsätze sind besonders für das ganze Gebiet des Minderheitenrechts ausschlaggebend.«[487]

Grundrechts- und Gleichheitsschutz sowie Verfassungsgerichtsbarkeit und allgemeines richterliches Prüfungsrecht wurden nun öfter in einem Atemzug genannt. So schrieb Adler im Jahr 1931:

> »Wir müssen uns vergegenwärtigen, dass der Grundsatz der Gleichheit in der Praxis stark an Bedeutung verlöre, wenn er der Garantie durch ein materielles richterliches Prüfungsrecht ermangelt. Es ist deshalb ganz verständlich, dass fast alle Autoren, die sich mit dem Gleichheitsgrundsatz aus Sicht der neuen Wissenschaft beschäftigen, gleichzeitig das richterliche Prüfungsrecht behandeln, wobei sie sich zumindest de lege ferenda für die Anerkennung dieses Rechts aussprechen.«[488]

In Hinblick auf den Gleichheitsschutz durch das tschechoslowakische Verfassungsgericht war Adler wegen dessen beschränkter Prüfungskompetenzen skeptisch.[489] Forderungen nach einem verbesserten Grundrechtsschutz mündeten in der Tschechoslowakei fast unausweichlich in Forderungen nach einem reformierten Verfassungsgericht.[490]

Der Ruf nach einem reformierten Verfassungsgerichtshof erklang unter den Juristen der Tschechoslowakei bis zuletzt, seien sie deutscher, tschechischer oder slowakischer Nationalität. Den politischen Bemühungen vor allem der Sudetendeutschen, aus dem tschechoslowakischen Verfassungsgericht einen Nationalitätengerichtshof zu machen, ist der folgende Teil dieser Arbeit gewidmet. Die Stimmen begannen sich nun eindeutig in einen deutschsprachigen und einen tschechischsprachigen Chor sowie eine demokratisch und eine autoritär gefärbte Stimmlage zu teilen.

487 Deutscher Juristentag (1931), 386.
488 Adler, Zásada rovnosti (1931), 270 f. Die gleiche Argumentation bei Krejčí, Základní práva (1929), 211.
489 Adler, Rezension zu Krejčí (1930), 322 f.; ähnlich Epstein, Minderheiten (1932), 196.
490 Kliment, Ústavní svobody (1938).

Dritter Teil

Verfassungsgerichtsbarkeit und Nationalitätenproblem

Neben den Ermächtigungsgesetzen war das Nationalitätenrecht der zweite wichtige Fragenkomplex in der Debatte um die tschechoslowakische Verfassungsgerichtsbarkeit. Dabei musste eine Lösung für das Problem gefunden werden, wie eine auf individueller Gleichheit aufgebaute Verfassungsdemokratie dem Phänomen nationaler Minderheiten rechtlich und politisch gerecht werden kann. Die Präambel der tschechoslowakischen Verfassung sprach von den »Tschechoslowaken« als staatstragender Nation.[1] Der Vorrang der Tschechoslowaken wurde durch weitere Verfassungsgesetze – v. a. das Sprachengesetz – zementiert.[2] Gerade Repräsentanten der nationalen Minderheiten befürworteten statt eines »Nationalstaats« der Tschechoslowaken allerdings eher einen »Nationalitätenstaat«[3] mit gleichberechtigten tschechischen und slowakischen bzw. tschechoslowakischen, deutschen, ungarischen, jüdischen, ruthenischen, polnischen und anderen Bevölkerungsgruppen.[4]

1 Die Idee einer Einheitsnation der »Tschecho-Slowaken« entstammte dem 19. Jahrhundert. Sie findet sich en passant schon bei Bauer, Nationalitätenfrage (1907), 235. Der politische »Tschechoslowakismus« erwies sich für die Staatsgründung 1918 als zweckmäßig, später erfüllte er seine identitätsstiftende Funktion jedoch nicht mehr; Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 73 f.; Bakke, Czechoslovakism (2004); Hadler, Tschechisch-slowakische Zusammenarbeit (2001); Hoensch, Tschechoslowakismus (2000). Siehe dazu auch unten Fußnote 224.

2 Weyr, Ústava (1931), 163; Slapnicka, Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit (1960), 5 ff. Zur Sprachenfrage in diesem Zusammenhang Kučera, Koncepce národního státu (1999); dazu Pavlíček, Vliv rakouských ústavních tradic (2006), 769 ff.

3 Vgl. Spiegel, Staatsrechtliche Forderungen (1920); Čelovský, 1938 (1958), 105 f.; Lipták, Slovensko (1968), 123 ff.; Bartlová, Slovenská otázka (1999); Kučera, Minderheit im Nationalstaat (1999). Die Forderung eines Nationalitätenstaates wurde auch von der SdP aufgegriffen; vgl. nur Grassberger, Völkische Autonomie (1938), 249 ff.; Raschhofer, Gesetzesanträge (1937), 537 ff. Zur strukturell gleichen Problematik in der Habsburgermonarchie vgl. das Buch von Kann, Nationalitätenproblem (1964), insbesondere Band 1, 40 ff.

4 Nach dem Stand vom 15.02.1912 lebten in der Tschechoslowakei insgesamt 13,61 Mio. Einwohner, davon 6,4 Mio. Tschechen, 3,12 Mio. Deutsche,

A. Die Verknüpfung von Verfassungsgerichtsbarkeit und Nationalitätenproblem

Frühzeitig wurde das Nationalitätenproblem mit der Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit verbunden. Den Auftakt hierfür bildeten mehrere Verfassungsentwürfe der deutschösterreichischen Friedensdelegation bzw. der deutschen Minderheit aus dem Jahr 1919. Die Zuspitzung der Nationalitätenfrage in den Jahren 1937 und 1938 hatte später eine Politisierung der Reformvorschläge zur Folge, die auf einen Schutz der Minderheitenrechte vor dem Verfassungsgericht zielten. Die deutsche Seite brachte dabei Ende der 1930er Jahre nicht selten antiindividualistische und antiliberale Gedanken in die Diskussion ein, die sich besonders ausgeprägt in den sog. Volksschutzgesetzen der Sudetendeutschen Partei finden. Die tschechoslowakische Regierung antwortete auf diese Reformanliegen schließlich mit dem sog. Nationalitätenstatut.

Das deutsch-tschechische Verhältnis begann nach der revolutionären Staatsgründung 1918 mit einer politischen Katastrophe: Sowohl die tschechischen als auch die deutschen Politiker lehnten eine Kooperation ab.[5] Die Deutschböhmen forcierten zunächst den Anschluss an Deutschösterreich.[6] Erst als die Friedenskonferenz in St. Germain die Existenzberechtigung des tschechoslowakischen Staates anerkannte, legten die deutschösterreichischen Delegierten am 16. Juni 1919 ein eigenes Verfassungskonzept vor.[7] Unter Berufung auf die nationale Selbstbestimmung sah es eine umfassende Kantonalverwaltung nach Schweizer Muster vor. Der tschechoslowakische Staat sollte in drei nationale Kantone unterteilt werden, deren Bewohner sich zu Korporationen zusammenschließen und in weitgehender Selbstverwaltung

2,01 Mio. Slowaken, 0,75 Mio. Ungarn, 0,46 Mio. Russinen, 0,18 Mio. Juden (1,3 %), 0,08 Mio. Polen (0,6 %) und 0,05 Mio. Rumänen u. a. (0,4 %); Čapek, Obyvatelstvo (1931), 1083. Die rechtliche Anerkennung einer jüdischen Nationalität war europaweit einzigartig; Čapková, Uznání židovské národnosti (2004). Zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber den Minderheiten vgl. Petráš, Mezinárodněprávní ochrana menšin (2000), 32 ff.

5 Zum deutsch-tschechischen Verhältnis der Konsolidierungsjahre der Ersten Republik vgl. die Quellensammlung von Harna/Šebek, Státní politika vůči německé menšině (2002). Siehe auch Kučera, Minderheit im Nationalstaat (1999); Křen, Konfliktgemeinschaft (2000); Petráš, Minderheiten (2003), 202.

6 Vgl. auch Haas, Selbstbestimmungsansprüche (2001), 150 ff., 172 ff.; Maurer-Horn, Landesregierung für Deutsch-Böhmen (1997); Slapnicka, České a sudetoněmecké plány (1993), 38 ff.

7 Note vom 16.06.1919, abgedruckt in: Friedensdelegation (1919), Band 1, 338–341; dazu Kural, Konflikt místo společenství? (1993), 26 f.

ihre nationalen Interessen regeln sollten. Dem Zentralstaat wurde nur die Gesetzgebung in Fragen mit gesamtstaatlichem Interesse zugestanden. Bei Kompetenzkonflikten sollte ein »Gerichtshof für verfassungsrechtliche Streitigkeiten« entscheiden.[8] Dieser Entwurf eines Verfassungsgerichtshofs für Nationalitätenfragen wurde von den europäischen Großmächten nicht aufgegriffen, die eher den Vorschlägen der tschechoslowakischen Delegation zuneigten.[9] Spätere Versuche deutschböhmischer Politiker, insbesondere von Rudolf Lodgman von Auen und Ludwig Spiegel, sich an der Verfassungsgebung zu beteiligen und für die Tschechoslowakei eine föderale Struktur durchzusetzen, scheiterten. Die Prager Politik fürchtete aufgrund der deutschböhmischen Sezessionsbestrebungen nach 1918 nicht ganz zu Unrecht die Labilität einer föderalen Regelung. Im Überschwang des Sieges schloss sie die Deutschböhmen von der Mitarbeit an der Verfassung ganz aus.[10] Die Deutschen sprachen dem tschechoslowakischen Staat daraufhin erneut seine Existenzberechtigung ab.[11]

Von dieser negativistischen Haltung begann man auf beiden Seiten erst in den Jahren 1922/23 abzurücken.[12] So forcierte die Präsidialkanzlei unter Masaryk 1923 einen Ausgleich mit den Deutschen, um die politische Lage noch rechtzeitig auszunutzen, solange »sich das benachbarte Deutsche Reich in einer solchen Notlage befindet […]. Sobald es sich wirtschaftlich einigermaßen erholt, werden wir nicht mehr genügend Kraft aufbringen, das durchzuführen, was wir jetzt durchführen können.«[13] Es vergingen allerdings weitere drei Jahre, ehe es 1926 zu einer Regierungsbeteiligung deutscher »aktivistischer« Parteien kam.[14] Noch im Jahr 1928 anlässlich des zehn-

8 Die entsprechende Passage lautete: »Etwaige Kompetenzstreite zwischen der gesetzgebenden oder der exekutiven Gewalt des Staates einerseits und jener des Nationalgebietes oder Kantons andrerseits werden vom Gerichtshof für verfassungsrechtliche Streitigkeiten entschieden. Die Mitglieder dieses Gerichtshofs werden von den Kantonen mittels Proportionalwahlen gewählt«; Friedensdelegation (1919), Band 1, 339.

9 Vgl. Raschhofer/Kimminich, Sudetenfrage (1988), 120, 132. Die Forderung nach einem »Bundesgerichtshof« für Verfassungsfragen hatte auch später keinen Erfolg; Lipscher, Nationale Frage (1981), 348.

10 Vgl. Weyr, Verfassungsrecht (1921), 3; ders., Ústava (1931), der dort den Ausschluss der Deutschen rechtfertigt. Siehe dazu auch Petráš, Minderheiten (2003), 205, sowie Teil 2 B I.

11 Vgl. Kural, Konflikt místo společenství? (1993), 31 ff.; Lipscher, Nationale Frage (1981), 355 ff.

12 Kural, ebenda, 55 ff.; Lipscher, ebenda, 352 ff.

13 Vermerk der Präsidialkanzlei vom 23.02.1923, in: AKPR Sign. 12/25 Az. T 346/23.

14 Kural, Konflikt místo společenství? (1993), 67 ff.

jährigen Republikjubiläums war es nicht selbstverständlich, dass die Deutschen an den Feierlichkeiten angemessen beteiligt wurden.[15]

Die vergleichsweise stabile politische und wirtschaftliche Situation am Ende der 1920er Jahre mit einer Regierungsbeteiligung der deutschen Aktivisten und einer guten Handelsbilanz nicht zuletzt mit Deutschland verkehrte sich seit Mitte der 1930er Jahre in ihr Gegenteil.[16] 1929 waren noch 51 von 66 deutschen Abgeordneten als Vertreter des staatsbejahenden sog. Staatsaktivismus gewählt worden, die grundsätzlich zur Zusammenarbeit mit der tschechoslowakischen Regierung bereit waren.[17] Seit 1935 hatte die unter nationalsozialistischem Einfluss stehende Sudetendeutsche Partei unter Konrad Henlein die deutsche parlamentarische Mehrheit inne. Die Henlein-Partei stieg bis 1938 europaweit zur drittgrößten nationalsozialistischen Bewegung auf, wobei sie stärker als die deutsche NSDAP auch ständestaatliche und konservative Kräfte in sich vereinte.[18] Die Radikalisierung der deutschen Bevölkerung war einerseits durch die wirtschaftliche Krise der dreißiger Jahre ausgelöst worden, die sich in einer jahrelangen, strukturellen Arbeitslosigkeit von bis zu 25 Prozent der deutschen Einwohner ausdrückte und der der vordergründige Erfolg der nationalsozialistischen Wirtschaftspolitik gegenüberstand.[19] Andererseits fühlten sich viele Deutsche durch eine latent deutschenfeindliche bürokratische Praxis oder unglückliche politische Verfehlungen wie den »Machník-Erlass« von 1936[20] in ihrem antitschechoslowakischen Ressenti-

15 Der deutsche aktivistische Politiker Mayr-Harting bat ausdrücklich darum, dass bei den Feiern auch der Aufbauleistungen der deutschen Bevölkerungsgruppe gedacht werde. Vgl. AKPR Sign. T 12/25 Az. T 344/28.

16 Harna, Krize (2006), 112 ff., 144 ff.

17 Seibt, Deutschland und die Tschechen (1997), 296.

18 Vgl. Gebel, »Heim ins Reich!« (2000), 51 ff.; Boyer/Kučera, Nationalsozialismus (1996), 276; die Historikerdiskussion »Die Sudetendeutsche Heimatfront (Partei) 1933–1938: Zur Bestimmung ihres politisch-ideologischen Standpunktes« von Christoph Boyer, Ralf Gebel, Wilfried Jilge, Jaroslav Kučera, Václav Kural und Ronald M. Smelser, in: Bohemia 38 (1997), 357–385 und 39 (1998), 96–109; Smelser, Sudetenproblem (1980); Čelovský, 1938 (1958), 114 ff. Eine Ständestaatlichkeit und Faschismus gleichsetzende Position bei Novák, Henlein-Bewegung (1979), 3.

19 Umfassend Brandes, Krisenjahr 1938 (2008), 57 ff.

20 Der Machník-Erlass machte die öffentliche Auftragsvergabe im Bereich der Staatsverteidigung davon abhängig, dass der sich bewerbende Betrieb Arbeitnehmer entsprechend dem nationalen Proporz des jeweiligen Ortes beschäftigte. Der Erlass wurde jedoch nur an Unternehmer deutscher Nationalität versandt und wurde dadurch zum Symbol für die Diskriminierung der Deutschen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Von tschechischer Seite wurde er damit gerechtfertigt, dass die Sicherheitslage die Beschäftigung »zuverlässiger« Arbeitnehmer erfordere: Die Deutschen waren damit unter Generalverdacht

ment bestätigt oder waren von den im Alltag nur mäßigen Erfolge der aktivistischen Politik enttäuscht. Die antitschechoslowakische Haltung der Henleinpartei verband sich dabei von Anfang an mit einem sich radikalisierenden Antisemitismus.[21] Beides wurde von der reichsdeutschen nationalsozialistischen Propagandamaschinerie noch gefördert. Eine direkte Verkoppelung der deutschen Aggressionspolitik mit den sudetendeutschen Obstruktionsplänen von Henlein fand jedoch erst im November 1937 statt, als Henlein in einem geheimen Schreiben Hitler aufforderte, die Tschechoslowakei zu vernichten und das deutsche Siedlungsgebiet zu annektieren.[22] Die Instrumentalisierung des sudetendeutschen Problems für reichsdeutsche außenpolitische Interessen galt allerdings bereits für die »Volkstumspolitik«[23] und den deutschen »Wirtschaftsnationalismus«[24] der Weimarer Republik.

Im Jahr 1936 startete die Sudetendeutsche Partei eine umfangreiche Pressekampagne im Ausland, um in übertrieben negativer Weise auf die Lage der Sudetendeutschen in der Tschechoslowakei hinzuweisen.[25] Dabei trat sie

gestellt. Das überwältigende Presseecho und die Instrumentalisierung dieses Erlasses durch die Henlein-Partei spiegelt sich in deren Broschüre: Beschwerde an den Völkerbund (1936) wider. Vgl. auch Sander, Machnik-Erlaß (1936). Umfassend Boyer, Vergabe von Staatsaufträgen (1994), 107 ff.; ders., Kontrahenten oder Partner? (1999), 351 ff.

21 Ein Beispiel geben die Beschuldigungen des Politikers Peters gegenüber der Präsidialkanzlei, die regierungsnahe Zeitung Prager Presse und auch das gesamte tschechoslowakische Außenministerium stünden unter jüdischem Einfluss, Vermerk vom 06.10.1933, in: AKPR Sign. T 12/25 Az. T 1386/33. Vgl. insbesondere Osterloh: Judenverfolgung im Sudetenland (2006), 80 ff.

22 Henleins Schreiben findet sich in Král, Die Deutschen (1964), 140 ff. Vgl. Karník, České země (2003), 501, und die Historikerdiskussion »Die Sudetendeutsche Heimatfront (Partei) 1933–1938: Zur Bestimmung ihres politisch-ideologischen Standpunktes«, in: Bohemia 38 (1997), 357–385 und 39 (1998), 96–109.

23 Diese war nach Jaworski dafür verantwortlich, dass die sudetendeutsche Mittelschicht »in nationalistischer Intransigenz« verharrte und weiter von »politischer Unselbständigkeit« und der Empfänglichkeit für »reichsdeutsche Einflussnahmen« geprägt wurde; Vorposten oder Minderheit (1977), 144.

24 Kubů, K hospodářskému nacionalismu (1999).

25 Novák, Henleinovci (1987), 165. Zur Beurteilung dieser Vorwürfe von Seiten der Präsidialkanzlei vgl. den Vermerk »Stížnost a jejich oprávněnost«, in: ATGM EB I KRA 2/4. Dort wird insbesondere auf den Widerspruch zwischen den Forderungen der SdP und der Minderheitenpraxis in den deutsch dominierten Gebieten hingewiesen. Die Auslandsaktivitäten der SdP wurden finanziell vom Deutschen Reich gefördert. Sie fanden Unterstützung in der reichsdeutschen Presse, aber auch rechtswissenschaftlich durch die medienwirksame Veröffentlichung der tschechoslowakischen Denkschriften für die Friedenskonferenz von Paris 1919/1920, hrsg. von Hermann Raschhofer (1937); siehe auch Bruns, Friedenskonferenz (1937).

ungeachtet der deutsch-aktivistischen Regierungsbeteiligung mit Alleinvertretungsanspruch auf.[26] Im Frühjahr 1937 legte die Sudetendeutsche Partei im Abgeordnetenhaus sechs auf nationale Autonomie zielende Gesetzentwürfe vor, die gemeinhin unter dem Begriff »Volksschutzgesetze« zusammengefasst werden.[27] Den Erfolg ihrer Propagandapolitik im Ausland kann man daran ermessen, dass diese »Volksschutzgesetze« der britischen Botschaft in Prag bereits im November 1937 detailliert bekannt waren, zu einem Zeitpunkt, als man sie innenpolitisch gerade erst wahrzunehmen begann.[28] Sie entsprachen im Wesentlichen den auf der Haupttagung der Sudetendeutschen Partei in Aussig (Ústí nad Labem) am 28. Februar 1937 von Konrad Henlein verkündeten Thesen.[29]

Tenor dieser Gesetzesentwürfe war eine Umgestaltung des demokratisch-individualistischen in einen national-genossenschaftlichen Staat, der sich nicht nur auf die rechtliche Regelung des Verhältnisses Staat-Bürger beschränken, sondern auch die »Volksgruppe« bzw. das »Volk« als rechtliches Subjekt des öffentlichen Rechts und Bindeglied zwischen Staat und Individuum anerkennen sollte.[30]

Der tschechoslowakische Staat hatte in seiner Verfassung ein individualistisches Minderheitenrecht niedergelegt und dem einzelnen Staatsbürger den Schutz seiner Nationalitätenrechte garantiert, nicht jedoch den einzelnen Volksgruppen.[31] Er stimmte darin mit dem Ansatz des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes in den Versailler Friedensverträgen überein.[32]

26 Die daraus resultierende Gefahr für die deutschen Aktivisten bringt Wenzel Jaksch hellsichtig auf den Punkt: »wenn es Henlein gelingt, das sudetendeutsche Problem wirklich zu einem europäischen Problem zu machen – und er wird seine Beschwerdepolitik in Genf fortsetzen – dann sind wir Aktivisten tote Leichen und von der Volksmeinung überrannt«. Vgl. Gesprächsprotokoll »Rozhovor s posl. Jakschem« vom 06.05.1936, in: ATGM EB I R 130/3 (R 161), 3.

27 Abgedruckt in: Gesetzesanträge (1937) und Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 292–309. Sie fanden einen zeitgenössischen Fürsprecher in Thiele, Volksschutzgesetzanträge (1937/1938).

28 Vgl. den Vermerk der Präsidialkanzlei vom 19.11.1938, in: AKPR Sign. 301013/48 Az. D 11237/37.

29 Swoboda, Volksschutzgesetze (1937), 27. Swoboda nennt sich hier auch als Mitautor der Gesetzentwürfe. Vgl. auch den Artikel o. A. »Volkschutzgesetzanträge der Sudetendeutschen Partei«, in: NA SdP dodatky, K. 21, 1.

30 Vgl. Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 188 ff. Zum Begriff der »Volksgruppe« im Kontext der 1930er Jahre Salzborn, Ethnisierung der Politik (2005), 68, 73 ff.

31 Zum verfassungsrechtlichen Begriff der Nationalität vgl. Kafka, Pojem národnosti (1925).

32 Raschhofer, Nationalitätenrecht (1931), 76, 88, 98; Salzborn, Ethnisierung der Politik (2005), 59 ff.

Die »Volksschutzgesetze« verfolgten hingegen einen kollektivistischen Ansatz, der nicht auf die staatsbürgerliche Gleichheit, sondern auf eine »ethnische Sondergesetzgebung« abhob. Die Bevölkerung sollte verbindlich in nationalen Katastern erfasst und in nationalen Verbänden organisiert werden, die Zugehörigkeit zu einer Nationalität sollte nicht freiwillig aufgegeben werden können. Im Rahmen ihrer kulturellen, wirtschaftlichen, sozialen und sonstigen nationalen Belange sollte jeder Nationalität ein Recht zur Selbstbestimmung und Selbstgesetzgebung durch ihre Körperschaft zukommen. Diese nationalen Verbände des öffentlichen Rechts sollten auch ein Antragsrecht vor dem Verfassungsgericht erhalten, um die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen überprüfen zu lassen.

I. Die Terminologie der Habsburgermonarchie im neuen Gewand

In der tschechoslowakischen Diskussion wurden die »Volksschutzgesetze« als illiberal, undemokratisch und verfassungswidrig zurückgewiesen.[33] Die Vertreter der Sudetendeutschen Partei verteidigten ihre Forderungen mit dem Hinweis auf die Diskussion um ein modernes Nationalitätenrecht in der Habsburgermonarchie, ohne allerdings das – sozialdemokratisch dominierte – Schrifttum selbst zu zitieren.[34] In ihrer Diktion knüpften die »Volksschutzgesetze« tatsächlich an Debatten um das Nationalitätenrecht im alten Österreich an und griffen damit auf Begriffe zurück, die teilweise bereits im Kremsierer Verfassungsausschuss 1848/49 diskutiert worden waren. Die Rede von nationalem Besitzstand,[35] nationalen Katastern und Matriken,[36] nationalen Kurien im Parlament[37] oder der Schaffung nationaler Korporationen des öffentlichen Rechts sowie nationaler Selbstverwaltung beherrschte schon die altösterreichische Nationalitätendebatte.[38] Selbst eine Verknüpfung von

33 Regierungsinterne Auswertung der Volksschutzgesetze »Sudetoněmecká strana podala v poslanecké sněmovně 6 návrhů…«, in: ATGM EB IV M 3/4 (R 255/1), 2. Als Autor wird Emil Sobota angenommen; vgl. ANM Sobota K. 13.

34 Nationalitätenstatut (1938), 15 f.; Swoboda, Volksschutzgesetze (1937), 21.

35 Beispielhaft Rauchberg, Besitzstand in Böhmen (1905). Die Volksschutzgesetze erheben aber den Begriff des nationalen Besitzstandes erstmalig zu einem Rechtsbegriff. Siehe: Artikel o. A., Die Gesetzentwürfe der Sudetendeutschen Partei (Ihr rechtlicher Aufbau), in: NA SdP dodatky, K. 21, 13.

36 Zum Beispiel Bauer, Nationalitätenfrage (1907), 440; Renner, Kampf der Nationen (1902), 67.

37 Renner, ebenda, 81 f.; G. Jellinek, Minoritäten (1898), 31.

38 Aus der zahlreichen Literatur kann nicht mehr als eine Auswahl genannt werden. Edmund Bernatzik setzte sich in seiner Antrittsvorlesung für eine beschränkte nationale Autonomie ein; Matriken (1910), 16, 32. Einen Schwerpunkt auf Selbstverwaltungsrecht und Föderalismus setzten Bauer, Nationali-

nationalem Bekenntnis und strafrechtlichen Kautelen, wie auch in den »Volksschutzgesetzen« vorgesehen, wurde bereits in der Habsburgermonarchie erwogen.[39] Eine geographische Gliederung des Staates entlang der ethnischen Grenzen – wie sie in den Forderungen der Sudetendeutschen Partei nach territorialer Autonomie auftauchen – wurde schon 1848/49 vorgeschlagen.[40] Zu einem leitenden Gedanken wurde auch die Einsicht, dass eine nationale Gruppe die andere nicht »majorisieren« dürfe.[41] Ein Lösungsansatz führte 1905 zu einer proportionalen Vertretung der deutschen und der tschechischen Nationalität im mährischen Landtag durch nationale Kurien.[42] Die altösterreichische Diskussion war schließlich bereits durchzogen von Forderungen nach einem Nationalitäten- bzw. Verfassungsgerichtshof mit einem entsprechenden Einfluss der Minderheiten.[43] In der Tschechoslowakei wurde diese Idee erst Ende der 1920er Jahre wieder intensiver diskutiert, nachdem 1919 der von Ludwig Spiegel ausgearbeitete Verfassungsentwurf gescheitert war, der ebenfalls einen Nationalitätengerichtshof vorsah.[44]

tätenfrage (1907), und Renner; Kampf der Nationen (1902); ders., Selbstbestimmungsrecht (1918). Vgl. dazu Petráš, Národní otázka (2006); Kann, Nationalitätenproblem (1964), Band 2, 162 ff., 172 ff., 186 ff.

39 Ablehnend Bernatzik, ebenda, 29 f. m. w. N.

40 Zu Palacký vgl. Rieger, Ústava Rakouska dle Frant. Palackého (1898); Bauer, Nationalitätenfrage (1907), 272 f.; Beneš, Problème autrichien (1908), 117 f., 300 ff.; Kadlec, Dějiny (1928), 407. Siehe auch Eötvös, Gleichberechtigung (1850), 83. Diese Idee wurde von Edvard Beneš noch 1908 als Lösung des österreichischen Nationalitätenproblems betrachtet; ebenda, 300 ff. Zu anderen staatsrechtlichen Projekten mit gleicher Stoßrichtung vgl. Houser, Die tschechischen staatsrechtlichen Projekte (1971).

41 Prägnant bei Renner: »Ebenso ist praktisch erwiesen, daß es in nationalen Dingen ein Majoritätsprinzip nicht gibt!«, Kampf der Nationen (1902), 79. Siehe auch G. Jellinek, Minoritäten (1898), 23 ff.; Stourzh, Mehrheitsentscheidungen (2003); Malfér, Konstitutionalismus (2000), 56 f.

42 Mährische Landtagsordnung und das mährische Landesgesetz vom 27.11. 1905, Nr. 2/1906 LGBl. Die mährischen Wählerlisten fungierten hierbei als eine Art nationaler Matriken. Ein ähnlicher Vorschlag für Böhmen scheiterte 1871 am Widerstand der deutschen Landtagsabgeordneten; Bernatzik, Matriken (1910), 14, 19 ff. Zur politischen Diskussion dieses sog. mährischen Ausgleichs Cibulka, Postoj českých a německých politiků (2006).

43 G. Jellinek, Minoritäten (1898), 31. Derselbe reagierte mit der Programmschrift *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich* (1885), auf einen nationalitätenpolitisch motivierten Wahlrechtsstreit. Daneben vor allem Renner, Kampf der Nationen (1902), 241; ders., Selbstbestimmungsrecht (1918), 291 ff.

44 Sobota, Národnostní autonomie? (1938), 48 ff., 51; siehe oben.

II. Raschhofers »Hauptprobleme des Nationalitätenrechts« (1929)

Für die Bewertung der sudetendeutschen »Volksschutzgesetze« aufschlussreich ist die Schrift Hermann Raschhofers *Hauptprobleme des Nationalitätenrechts* von 1929.[45] Raschhofer gehörte neben Kurt Rabl[46] nach 1934 zu den wichtigsten reichsdeutschen Beratern der Sudetendeutschen Partei.[47] Seine rechtstheoretische Konzeption eines völkischen Minderheitenrechts, die noch in der Weimarer Republik entstand, prägte wesentlich die nationalsozialistische Außenpolitik in der Sudetenfrage.[48]

Raschhofer wandte sich in seinen Schriften vehement gegen das durch die Pariser Vorortverträge nach 1918 errichtete Minderheitenrecht.[49] Seine Forderungen nach körperschaftlicher Verfassung der Nationalitäten, nationalen Katastern und nationalen Kurien[50] sind aus der altösterreichischen Nationalitätendebatte bekannt. In den *Hauptproblemen des Nationalitätenrechts* waren sie theoretisch eingebettet in eine Begründung der nationalen Selbstbestimmung, die auf Rousseau aufbaute.[51] Gestützt auf dessen Idee der Volkssouveränität, begriff Raschhofer das nationale Selbstbestimmungsrecht als ein der Rechtsordnung vorgelagertes Naturrecht.[52] Dieses Selbstbestimmungsrecht schrieb Raschhofer dabei jeder Volksgruppe zu. Die Freiheit zur nationalen Selbstbestimmung in einem Nationalitätenstaat sah er nur da als gegeben an, wo der »nationale Ausgleich« gewährleistet sei.[53] Sonst könne die »volonté générale« im Sinne Rousseaus, der Rechtswirkung entfaltende Allgemeinwillen bei der Gesetzgebung, nicht zustandekommen.[54] Raschhofer bestritt konsequenterweise die Kompetenz einer *parlamentarischen* Mehrheit, in kulturellen Fragen einer *nationalen* Minderheit Entscheidungen zu treffen.

45 Raschhofer, Nationalitätenrecht (1931).
46 Vgl. Rabl, Volksgruppenrecht (1938); dazu selbstkritisch ders., Selbstbestimmungsrecht (1973), 161.
47 Míšková, Německá univerzita (2002), 131; Karník, České země (2003), 538 f.; Salzborn, Ethisierung der Politik (2005), 74, 80; ders., Raschhofer 41. Vgl. auch den späteren Aufsatz von Raschhofer, Gesetzesanträge (1937).
48 Salzborn, Raschhofer (2006), 31.
49 Salzborn, ebenda.
50 Raschhofer, Nationalitätenrecht (1931), 39, 61, 79, 132 ff.
51 Raschhofer, Nationalitätenrecht (1931), 32 ff., 51. Im Völkerrecht wurde das Selbstbestimmungsrecht zu dieser Zeit nicht mehr als ein rechtsverbindlicher Grundsatz anerkannt; Brühl-Moser, Selbstbestimmungsrecht der Völker (1994), 37; Elsner, Bedeutung des Volkes im Völkerrecht (2000), 245.
52 Hierzu Salzborn, Ethisierung der Politik (2005), 72.
53 Raschhofer, Nationalitätenrecht (1931), 37 f.
54 Gesetze dürfen nach Rousseau ausschließlich Gegenstände von allgemeinem Interesse betreffen. Vgl. Raschhofer, Nationalitätenrecht (1931), 32 ff.; vgl. auch Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 72 f.

Aufgrund des Majorisierungsverbots sollte das selbst dann gelten, wenn diese parlamentarische Mehrheit demokratisch gewählt worden war.

In den *Hauptproblemen des Nationalitätenrechts* entwarf Raschhofer ein vielgestaltiges institutionelles Netzwerk für die Sicherung der Nationalitätenrechte. Dazu gehörte auch der Minderheitenrechtsschutz vor den Verfassungs- und Verwaltungsgerichten.[55] Nationalität und Gerichtsbarkeit brachte Raschhofer dabei in einen dreifachen Zusammenhang:[56] ein Klagerecht sollte erstens den Nationalitäten als Gruppe bei Verletzung der nationalen Rechte eines ihrer Angehörigen zukommen (etwa in Bezug auf Sprache oder Schule); zweitens den Einzelnen selbst bei allgemeinen Grundrechtsverletzungen; drittens sollte die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit grundsätzlich für die Überprüfung staatlichen Handelns am geltenden Minderheitenrecht zuständig sein.

1. Den erstgenannten Schutz »nationaler Individualrechte« durch »eine Art umgekehrter Popularklage«[57] der nationalen Körperschaft brachte Raschhofer *nicht* in einen direkten Zusammenhang mit der Verfassungsgerichtsbarkeit. Hier sprach der Autor nur vage davon, dass »die gesetzliche Fixierung der Anerkennung eines rechtlichen Interesses der Nationalität« mit einer »Beschwerde- oder Klagebefugnis« auszustatten sei. Die Körperschaft könne »an Stelle des verletzten Individuums« die gleichzeitige Verletzung ihrer Gesamtrechte einbringen. Als nationale Rechte bezeichnete Raschhofer in diesem Fall die in den Minderheitenverträgen gesicherten Rechte.[58] Zwar sollte diese Kompetenz nur greifen, wenn nicht vorwiegend subjektiv-individuelle Interessen betroffen wären. Die Stoßrichtung dieses Vorschlages war dennoch klar: Die nationale Körperschaft sollte selbst dann vor Gericht ziehen können, wenn das einzelne Individuum kein Interesse an der Rechtsdurchsetzung hatte oder diese nicht wollte.[59]

2. Vor einem Verfassungsgericht durchsetzbar sollten nach Raschhofer die subjektiven Individualrechte des öffentlichen Rechts sein.[60] Diese wurden von

55 Raschhofer, ebenda 38.

56 Hierzu und den folgenden Ausführungen: Raschhofer, ebenda, 82 ff., 128 ff.

57 Während bei der Popularklage ein Einzelner auf Einhaltung der Verfassung oder der Rechtsordnung klagen kann, ohne selbst unmittelbar betroffen zu sein, sollten hier die nationalen Volksgruppen klagen können, wenn zwar nicht sie als Gruppe, aber doch einer der ihren durch eine Rechtsverletzung betroffen wurde; Raschhofer, ebenda, 82.

58 In der Tschechoslowakei wurden die im Staatsvertrag von St. Germain en Laye garantierten Minderheitenrechte in nationales Verfassungsrecht überführt; §§ 128 bis 134 VerfUrk.

59 Diesen Ansatz verfolgen auch die Volksschutzgesetze. Vgl. Artikel o. A., Volksschutzgesetzanträge der Sudetendeutschen Partei, in: NA SdP-dodatky, K. 21, 9.

60 Raschhofer, Nationalitätenrecht (1931), 83 f.

ihm als »subsidiäres Minderheitenrecht« angesehen, soweit sie eine mittelbare Bedeutung für die Nationalität besaßen. Als Beispiele führte er neben der Vereins-, Versammlungs-, Rede- und Pressefreiheit auch den Schutz des Eigentums, das Hausrecht und das Briefgeheimnis an. Da diese Rechte immer auch über eine nationale und überindividuelle Komponente verfügten, seien sie genauso wie das spezielle Nationalitätenrecht zu beachten. Ihre Durchführung und tatsächliche Anwendung müsse ein Beschwerde- oder Klagerecht bei einem Verfassungs- oder Verwaltungsgericht garantieren.

In ausdrücklicher Anknüpfung an den Verwaltungsrechtschutz der Habsburgermonarchie,[61] wollte Raschhofer dem Einzelnen den Weg ans Verfassungsgericht öffnen. Es ist bezeichnend, dass die sudetendeutschen »Volksschutzgesetze« *diesen* individuellen Ansatz nicht übernahmen. Ihre ideelle Grundlage war die Überordnung der Nation und der »Volksgruppe« gegenüber dem Einzelnen.[62] Die Rechtsschutzmöglichkeit der nationalen Korporation wurde als ausreichend angesehen, da es galt, vor allem das kollektive Interesse der Volksgruppe durchzusetzen. Diese Vernachlässigung des Individualrechtsschutzes entsprach ganz der rechtspolitischen Entwicklung im nationalsozialistischen Deutschland.[63]

3. Neben diesen beiden prozessualen Forderungen nach einem Antragsrecht für die nationalen Körperschaften und für den Einzelnen vertrat Raschhofer drittens die Meinung, dass das Minderheitenrecht in einem umfassenden Sinne Gegenstand gerichtlicher Kontrolle sein müsse.[64] Die wichtigsten Bestimmungen des Minderheitenrechts seien zunächst aus dem internationalen Vertragsrecht in Verfassungsrecht zu überführen, so wie es neben der Tschechoslowakei auch in Österreich bereits geschehen sei. Die innerstaatliche Garantie der Minderheitenrechte sollte durch eine umfassende Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit gewährleistet werden. Dieser müsse das Recht zukommen, sämtliche staatliche Akte auf ihre Übereinstimmung mit den Grundrechten zu überprüfen – neben den Gesetzen also auch die Verordnungen und Verwaltungsakte.

Als vorbildlich führte Raschhofer Österreich an. Er hob insbesondere die kassatorische Wirkung der Entscheidungen des österreichischen Verfassungs-

61 Raschhofer, ebenda, 18.

62 So hieß es in dem bereits erwähnten Begleitartikel, dass die »freie Betätigungsmöglichkeit« eines Volkes nur »durch Statuierung eines Anspruches der Gesamtheit ›Volk‹ auf den einzelnen Volksgenossen« gesichert werden könne. Siehe Artikel o. A., Volksschutzgesetzanträge der Sudetendeutschen Partei, in: NA SdP-dodatky, K. 21, 6.

63 Stolleis, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus (1988); Grimm, Gemeinschaftsvorrang (1990), 48 ff.

64 Raschhofer, Nationalitätenrecht (1931), 128 ff.

und Verwaltungsgerichtshofes hervor, solle auf lange Sicht eine Befriedung des Nationalitätenproblems erzielt werden. Allerdings ging er nur auf die Möglichkeit ein, gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden vor das Oberste Verwaltungsgericht und danach vor das Verfassungsgericht zu ziehen.[65] Die Möglichkeiten des österreichischen Verfassungsgerichtshofes im Bereich der Gesetzeskontrolle überging er ganz. Der Schutz der Minderheit vor Entscheidungen der Verwaltung stand bei ihm im Vordergrund.

III. Sanders »Staatsgerichtsbarkeit« als Garant nationaler Gleichberechtigung (1933)

Raschhofers Schrift blieb in der konkreten Ausgestaltung einer Verbindung von Nationalitätenproblem und Verfassungsgerichtsbarkeit vage. Ein austariertes Bild einer umfassenden »Staatsgerichtsbarkeit« zeichnete hingegen die Schrift Fritz Sanders *Vorschläge für eine Revision der Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik* von 1933, die ursprünglich für den Deutschen Juristentag im Juni 1933 entstanden war.[66] Sie entspricht wortwörtlich einem anonymen *Gutachten zur Herstellung nationaler Gleichberechtigung in der Tschechoslowakei*, das sich in den Akten der Sudetendeutschen Partei befindet.[67]

In dieser Schrift entwarf Sander einen ausgesprochen machtvollen »Staatsgerichtshof«, dessen vornehmliche Aufgabe in der Kontrolle der *Gesetzgebung* bestehen sollte. Die bisherige Verwaltungsgerichtsbarkeit sah er als ungenügend an, da rechtliche Ermessensspielräume in der Praxis zum Einfallstor politischer Einflussnahme geworden seien.[68] Die Verfahrensrechte vor diesem Verfassungsgericht gestaltete er fast ausschließlich unter Gesichtspunkten nationaler Gleichberechtigung aus. Sander wurde in den 1930er Jahren zu einem der wichtigsten Berater der Sudetendeutschen Partei, was ihm sowohl in der Prager Studentenschaft als auch bei den Prager »staatsnegativistischen« und nationalsozialistischen Professoren wie Wilhelm Weizsäcker große Achtung einbrachte.[69]

65 Siehe hierzu §§ 129 und 144 B.-V.

66 Fertiggestellt war das Manuskript im Dezember 1932. Sander, Revision der Verfassungsurkunde (1933), 3.

67 Das Gutachten umfasst insgesamt 51 Seiten, in: NA SdP K. 33.

68 Sander, Revision der Verfassungsurkunde (1933), 47.

69 Vgl. Krejčí jun., Demokracie, diktatury, exil (1997), 12. Weizsäcker sprach in einem Brief 1938 davon, dass man Sander trotz seiner jüdischen Herkunft eine Sonderstellung wegen seiner »Dienste für die Partei« eingeräumt habe; Míšková, Deutsche Professoren (2001), 31. Sander hatte nach dem Einmarsch deutscher Truppen in die ČSR im März 1939 ein »Arisierungsgesuch« bei den reichsdeutschen Behörden eingereicht. Den Hinweis hierauf verdanke ich

Eingebettet war sein Vorschlag einer Engführung von Nationalitätenrechten und Verfassungsgerichtsbarkeit in eine umfassende Reform der tschechoslowakischen Verfassung, an deren Ende eine Präsidialdemokratie mit ständestaatlichen Elementen stehen sollte. Änderungen im Rahmen der bestehenden tschechoslowakischen Verfassung bzw. der Ausbau einer kulturellen Autonomie nach dem estnischen Vorbild[70] wurden eingangs abgelehnt, weil »die nationalen Minderheiten durch die Gewährung einer bloßen kulturellen Autonomie mehr geschädigt und gefährdet, als gefördert und gesichert würden«;[71] es müsse vielmehr »eine möglichst weitgehende ›territoriale Autonomie‹ zu Gunsten der nationalen Minderheiten gefordert werden«.[72]

Sander empfahl eine Bundesstaatlichkeit nach Schweizer Vorbild.[73] Die Landesgrenzen sollten sich aus den Siedlungsgebieten der verschiedenen Nationalitäten ergeben.[74] Die Erfassung der einzelnen Volksgruppen sollte durch nationale Kataster erfolgen; der Autor ging dabei aus vom »Grundsatz der unlösbaren Zugehörigkeit zu einer Nation«.[75] Insgesamt wandte sich der

Helmut Slapnicka, Gespräch vom 02.08.2005. Dazu auch Anders, Verfassungswirklichkeit (2008), Fn. 154 m. w. N.

70 Das estnische Nationalitätenrecht von 1925 mit seiner Verankerung kultureller Autonomie galt europaweit als vorbildlich; Cohn, Nationale Minderheiten (1929), 83 f.; Kraus, Minderheiten (1927). Die Nationalitäten konnten grundsätzlich als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt werden, um sich dann in Schulwesen, Kultur und »Wohlfahrt« selbst zu bestimmen. Sie sollten ein Nationalregister führen, wobei sich jeder Angehörige einer Minderheit freiwillig aufgrund seines Bekenntnisses zu einer Nationalität ein- und austragen lassen konnte. Das estnische Autonomiegesetz war dabei nicht so sehr um die Sicherung nationaler Selbstbestimmung im parlamentarischen Gesetzgebungsprozeß bemüht, sondern konzentrierte sich auf den Bereich der Verwaltung. Die späteren Volksschutzgesetzanträge der Sudetendeutschen Partei verwiesen oft pauschal auf Estland als Vorbild, auch wenn sie weitaus illiberaler waren; Begründung des Volksschutzgesetzes, Drs. des Abg. Nr. 897/1937, 11; Sobota, Zákonodárné návrhy (1938), 14, 22.

71 Sander, Revision der Verfassungsurkunde (1933), 70 f.

72 Sander, ebenda, 88.

73 Eine Föderalisierung nach Schweizer Vorbild war von der deutschen Bevölkerungsgruppe seit Beginn der tschechoslowakischen Staatlichkeit eher befürwortet, von tschechischer Seite abgelehnt worden. Stoff hierfür lieferte das sog. Memorandum III von Beneš für die Pariser Friedenskonferenz 1919. Vgl. nur Raschhofer, Gesetzesanträge (1937). Dazu Lipscher, Schweizer Modell (1989); Lachmund, Verfassungstransfer (2006), 325 ff.

74 Siehe dazu auch oben Fußnote 40. Sander ist hier nicht besonders konkret und schweigt über die Größe der Länder oder beispielsweise zu der Frage, ob es mehrere »deutsche« Länder gegeben hätte, da die deutsche Bevölkerung nicht in einem geschlossenen Raum siedelte.

75 Sander, Revision der Verfassungsurkunde (1933), 63 ff. In nationalen Fragen könne nicht allein das Interesse des Einzelnen, sondern müsse auch das Interesse der Nation in Betracht gezogen werden.

Reformvorschlag gegen die durch die Verfassung vorgeschriebene starke Ausprägung der parlamentarischen Regierungsform.[76] Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung sollte entfallen. Neben das Parlament sollte eine berufsständische Vertretung mit beratender Funktion treten. Dieser sog. Ständetag hätte korporative Elemente in die Verfassung eingeführt. Die Abstimmung im Parlament sollte zwar weiterhin nach politischen Parteien erfolgen, doch sollten sog. nationale Kurien, aus denen sich das Parlament zusammensetzte, ein suspensives »Kurialveto« in nationalen Fragen haben.[77] Die vorgeschlagene Verfassungsreform zielte einerseits auf eine Stärkung der Präsidialgewalt – und damit eines zentralen »Reichs-« oder Bundesorgans –, andererseits auf eine Dezentralisierung der staatlichen Gewalt durch die Schaffung von Ländern und Selbstverwaltung in den Gemeinden. Dieses dezentrale Modell stand in einem scharfen Gegensatz zur »zentralistischen« Auffassung der Prager Regierung.[78]

Der Verfassungsreformvorschlag von Sander erinnert in einigen Details an die österreichische ständestaatliche Verfassung von 1934.[79] Der Gedanke der korporativen Organisation des Staates, die Idee der Beteiligung wirtschaftlicher Interessenverbände an der Gesetzgebung und der Ruf nach einer »autoritären Demokratie« waren allerdings auch den zeitgenössischen tschechischen Autoren nicht fremd.[80] Diese Vorstellungen erhielten durch die

76 Sander, ebenda, 85.

77 Sander, ebenda, 79 ff. Bereits bei G. Jellinek hieß es in Hinblick auf das Nationalitätenproblem: »Das Veto ist unter allen Umständen die einzig starke Waffe, die einer Minderheit in die Hand gedrückt werden kann«; Minoritäten (1898), 39.

78 Hierzu Goněc, Centralismus a autonomismus (1997).

79 Dazu Merkl, Ständisch-autoritäre Verfassung (1935), 19 ff., 27 ff.; Gürke, Verfassung (1935); Tálos/Neugebauer, Austrofaschismus (2005). Die berufsständische Gliederung der Gesellschaft wurde in Österreich unvollständig umgesetzt, der seit 1929 verfassungsrechtlich vorgesehene »Ständerat« wurde nicht eingesetzt. Vgl. bereits Kelsen, Verfassung Österreichs (1930), 131, 136 f.

80 Vgl. Havelka, Hospodářský parlament (1933); Fuchs, Autoritativní demokracie (1937). Weitere Nachweise bei Hoffmann, Hlídka časopisů (1934), 190. Vgl. dazu Lemberg, Epochenjahr 1933 (1984), 322 m. w. N. Weyr meinte zu diesen Forderungen hellsichtig im Jahr 1932: »hier und da beginnt sich die Verfassungspraxis von den ehemaligen demokratischen Idealen zu lösen. Man spricht viel von der Krise der Demokratie, die sich angeblich nicht bewährt habe, und ruft nach neuen Formen. Auch der ›Demos‹ selbst ist schon nicht mehr zufrieden mit der Demokratie, wenn sie in ihrer traditionellen Gestalt auftritt. Er fordert, dass die parlamentarische Demokratie ersetzt würde durch eine modernisierte ständische Ordnung (Österreich!), wobei die nähere Durchführung dieses Projektes allerdings äußerst unklar bleibt; manchmal scheint es, als ob der von den bisherigen Erfahrungen enttäuschte Demos fähig wäre, seine

»Enzyklika Quadragesimo anno« von 1931 noch einmal Aufwind. Darin legte Papst Pius XI. seine Sozialphilosophie dar und forderte gegen individualistische Staatstheorien gewandt eine nach Ständen gegliederte Gesellschaft.[81]

Im Gegensatz zur österreichischen Entwicklung ab 1934 hin zu einer autoritativen Staatsform rückte Sander allerdings weder von der pluralen Parteienstaatlichkeit noch von den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Gewaltenteilung ab. Mit der Einführung von nationalen Katastern verfolgte Sander zwar eine explizit antiliberale und vor allem antiindividualistische Haltung,[82] er entwarf mit dem »Staatsgerichtshof« aber eine rechtsstaatliche Einrichtung. Den Strömungen der späten 1930er Jahre zum Trotz setzte er damit zuallererst auf freiheitssichernde[83] Institutionen und nicht auf die Machtfülle von Personen bzw. die Etablierung von »Führern«.[84] Dennoch ist nicht zu übersehen, dass sich das Gutachten Sanders im Fahrwasser des antiparlamentarischen Denkens bewegt.[85]

Der »Staatsgerichtshof« war nach der Konzeption Sanders eine vor allem zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Bundes- und Landesgesetze berufene Institution.[86] Zusätzlich zur bestehenden tschechoslowakischen Verfassungslage sah sein Entwurf neben einer präventiven Gesetzeskontrolle die Ministeranklage und Bund-Länder-Streitigkeiten vor. Der Individualrechts- und Grundrechtsschutz sollten bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit angesiedelt bleiben. Der Kreis der Antragsberechtigten vor dem »Staatsgerichtshof« erfuhr dennoch eine bedeutende Erweiterung. Nach Sanders Vorstellung sollte »innerhalb des gedachten Neu-Aufbaues der Tschechoslowakischen Republik das Staatsgericht eine sehr hervorragende Rolle spielen«.[87]

1. Sander setzte die Normenkontrolle *im Gesetzgebungsverfahren* bewusst als nationalpolitisches Korrektiv gegenüber dem demokratischen Mehrheitsprinzip ein. Die nationalen Kurien im »Reichstag« sollten jede Gesetzesvorlage noch vor der ersten Verhandlung im Plenum vorberaten und beschließen,

›kratie‹ freiwillig aufzugeben und sie auf einen ›starken Einzelnen‹ zu übertragen, damit dieser endlich Ordnung schaffe.«; Mrtvý obsah (1932), 831.

81 Zeitgenössisch: Gürke, Verfassung Österreichs (1937); Fuchs, O stavovském státě, (1933).

82 Vgl. dazu das Eingangskapitel »Das Wesen der nationalen Gemeinschaft«; Sander, Revision der Verfassungsurkunde (1933), 7 ff.

83 Dass es dem Autor dabei nicht ausschließlich um die Sicherung individueller, sondern auch kollektiver Freiheitsrechte ging, steht auf einem anderen Blatt.

84 Zur zeitgenössischen Attraktivität des Denkens um »Führung« und »Führer« siehe nur Lepsius, Gegensatzaufhebende Begriffsbildung (1994), 85 ff.

85 Vgl. dazu auch Anders, Verfassungswirklichkeit (2008).

86 Sander, Revision der Verfassungsurkunde (1933), 98 ff.

87 Sander, ebenda, 102.

ob diese den verfassungsmäßig gewährleisteten nationalen Rechten entsprach. Bei einem Widerspruch zu den nationalen Rechten sollte den nationalen Kurien ein Vetorecht zustehen, das je nach Gesetzesvorlage unterschiedliche Wirkung entfaltete und gegebenenfalls zu einer verfassungsgerichtlichen Streitigkeit führen konnte.[88] Stimmte in diesem Fall der Staatsgerichtshof mit der Ansicht der Kurie überein, konnte die Gesetzesvorlage nicht mehr gültig angenommen werden. Kam das angegriffene Gesetz aufgrund eines sog. Dringlichkeitsbeschlusses mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit zustande, sollte der Weg vor den Staatsgerichtshof ebenfalls offenstehen. Gab er der Kurie sodann Recht, verlor das bereits verabschiedete Gesetz seine Gültigkeit.[89]

Sanders Verbindung von Nationalitätenrechten und Gesetzeskontrolle war nicht auf den unmittelbaren sachlichen und zeitlichen Zusammenhang eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens begrenzt. Übte eine nationale Kurie in den Vorberatungen ihr Vetorecht nicht aus, sollte sie den weiteren Gesetzgebungsprozess aus nationalitätenpolitischen Gründen zwar nicht mehr aufhalten, nach Abschluss des gesamten legislativen Verfahrens sollte die nationale Kurie aber erneut mit der Rüge der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes vor das Staatsgericht ziehen können. Dieser Weg einer *retrospektiven Gesetzeskontrolle* war den nationalen Kurien nur dann versperrt, wenn das Staatsgericht in derselben Sache bereits die Unbegründetheit ihres Vetos aus dem Gesetzgebungsverfahren festgestellt hatte. Aus nationalitätenpolitischen Gründen sollte auch ein Quorum von 50000 Staatsbürgern der betroffenen Nation ein Gesetzeskontrollverfahren anstoßen können.[90]

2. Die Gesetzeskontrolle aus anderen als nationalitätenpolitischen Erwägungen erfuhr nach dem Vorschlag Sanders eine beträchtliche *Erweiterung hinsichtlich des Kreises der Antragsberechtigten*. Mit der Behauptung, ein Reichsgesetz widerspreche einer verfassungsrechtlichen Bestimmung, sollte das Staatsgericht angerufen werden können von der im Reichstag überstimmten Minderheit,[91] von einer Drei-Fünftel-Mehrheit des Ständetages, vom

88 Die Möglichkeit des Vetos sollte auf »lebenswichtige« Fragen beschränkt werden, die in der Verfassung genau zu bezeichnen seien, um »fortwährende Streitigkeiten« zu verhindern; SANDER, ebenda, 79.

89 SANDER, ebenda, 47. Diese Koppelung von Nationalitätenrecht und Normenkontrolle wiederholte Sander in ähnlicher Weise für die Landesgesetzgebung.

90 Handelte es sich bei dem angefochtenen Gesetz um ein Reichsrahmengesetz, sollte dieses Recht ebenfalls der »Landesregierung des Landes jener [betroffenen] Nation« zukommen; SANDER, ebenda, 100.

91 Voraussetzung hierfür sollte erstens sein, dass das Gesetz gegen eine Minderheit von mindestens zwei Fünftel aller Stimmen angenommen wurde, zweitens, dass in einer besonderen Versammlung mindestens drei Fünftel der überstimmten Minderheit für den Normenkontrollantrag stimmte.

Präsidenten der Republik, dem Obersten Gerichtshof und den Obersten Reichs- und Landesverwaltungsgerichten, von den rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultäten der tschechoslowakischen Universitäten,[92] den Advokaten- und Notariatskammern sowie von einer Gruppe von mindestens 50000 tschechoslowakischen Staatsbürgern. Interessen und Meinungen gesellschaftlicher Gruppen sollten damit verstärkt im politischen Entscheidungsprozess artikuliert werden.

Die extreme Weite dieser Regelung wurde dadurch aufgefangen, dass es sich hierbei nur um die Möglichkeit einer *abstrakten* Gesetzeskontrolle handelte.[93] Ausdrücklich ausgeschlossen wurde bei Sander die konkrete Gesetzeskontrolle. Keine an einem Gerichts- oder Verwaltungsverfahren beteiligte Partei sollte sich auf die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes berufen können; einfache Richter und Verwaltungsbeamte sollten nicht zur Prüfung der Gültigkeit der Gesetze befugt sein.[94]

3. Neben der Befugnis zur abstrakten Normenkontrolle nach Abschluss des Gesetzgebungsprozesses sollte der Präsident auch im Bereich der *präventiven Gesetzeskontrolle* antragsberechtigt sein. Dies war ein Aspekt der angestrebten Stärkung der Präsidialgewalt. Das präventive Prüfungsrecht des Präsidenten fußte nach der Konzeption Sanders auf seinem materiellen Prüfungsrecht gegenüber Gesetzen, die ihm zur Unterzeichnung und Ausfertigung vorgelegt werden mussten. Er konnte diese zunächst mit aufschiebender Wirkung an den »Reichstag« zurückverweisen. Verdichteten sich seine möglicherweise nur politischen Bedenken zu der Ansicht, dass ein Gesetz verfassungswidrig sei, so hatte er es dem Staatsgericht vorzulegen.[95] Eine Sensibilität für nationale Belange auch des Präsidenten sollte dabei ein Rotationssystem fördern, wonach die Präsidentschaft für jede dritte Wahlperiode der deutschen oder magyarischen und ansonsten der tschechischen, slowakischen und ruthenischen Nationalität zufallen sollte.[96]

4. *Minister/Präsidentenanklage:*[97] Präsident und Regierung sollten nach den Vorschlägen Sanders nicht mehr über das parlamentarische Misstrauensvotum, sondern durch einen aus Reichstag und Ständetag hervorgehenden Überwachungsausschuss kontrolliert werden.[98] Der Staatsgerichtshof sollte

92 Die Fakultäten sollten diesen Antrag nur auf einer die Fakultäten vereinenden Gesamtsitzung mit einfacher Mehrheit beschließen können.
93 Vgl. Teil 1 A II 1.
94 Nicht erwähnt ist die Prüfung von Verordnungen, da SANDER ganz auf diese verzichten will; Revision der Verfassungsurkunde (1933), 100.
95 SANDER, ebenda, 86 f.
96 SANDER, ebenda, 82.
97 SANDER, ebenda, 87 f.
98 SANDER, ebenda.

auf Antrag dieses Ausschusses die Verfassungswidrigkeit und Ungültigkeit einer hoheitlichen Handlung des Präsidenten oder eines Ministers feststellen können. Bei Verletzung der nationalen Gleichberechtigung oder nationaler Interessen sollte dieses Feststellungsverfahren auch für eine qualifizierte Mehrheit der nationalen Kurien des Reichstages bestehen. Weitergehend wollte Sander eine Ministeranklage einführen: Eine qualifizierte Mehrheit des Reichs- oder des Ständetages sollte die Regierungsmitglieder anklagen können, wenn diese Verfassungsvorschriften schuldhaft verletzten. Das verfassungsmäßige Handeln des Präsidenten und der Regierung sollte so durch die Staatsgerichtsbarkeit gesichert werden, um sich nicht »der primitiven und stets politische Momente aufnehmenden Form eines Misstrauensvotums«[99] zu bedienen. Für die Verfassungsgerichtsbarkeit bedeutete das eine Rückkehr zu Formen der »Staatsgerichtsbarkeit«, wie sie sich mit der Ministeranklage im 19. Jahrhundert vor allem in der parlamentarischen Monarchie herausgebildet hatte.[100]

5. Auch die von Sander vorgesehenen Kompetenzen für das Staatsgericht, die man unter der Bezeichnung *Bund-Länder-Streitigkeiten* zusammenfassen könnte, nahmen nochmals das Nationalitätenproblem auf. Durch besondere Klage sollte gerügt werden können, dass Reichsgesetze gegen die in der Verfassung festgelegte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern verstießen. Neben der Landesregierung und 25000 Staatsbürgern des betroffenen Landes war eine nationale Kurie antragsberechtigt. Die nach dem Vorschlag Sanders zu schaffenden Länder sollten sich dabei nicht vorrangig an den historischen Grenzen innerhalb der Tschechoslowakei orientieren. Entscheidend sollte das nationale Gefüge sein, sodass die Länder jeweils eine Nationalitätengruppe repräsentierten.[101] Auch die geplante Kompetenzsicherung zwischen Bund und den Ländern vor dem Staatsgericht hatte somit einen nationalitätenpolitischen Hintergrund.

6. Das bereits zu Zeiten des altösterreichischen Nationalitätenkampfes heftig umstrittene Recht der *Minderheitenschulen* lieferte eine weitere Kompetenz für das Staatsgericht auf Landesebene. Der völkerrechtlich verbürgte Grundsatz der Minderheitenschule sollte jeder Nationalität ihre eigene kulturelle Erziehung und Bildung ermöglichen. Nach dem Reformvorschlag Sanders war jedes der tschechoslowakischen Bundesländer verpflichtet, auf seine Kosten Grund- und Mittelschulen zu errichten, wenn eine bestimmte Schülerzahl aus dem Kreis einer nationalen Minderheit zu erwarten war. Kam das

99 Sander, ebenda.
100 Vgl. etwa Scheuner, Staatsgerichtsbarkeit (1976), 32 ff.; Drath, Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit (1952), 25 ff.
101 Siehe oben Fußnoten 40, 74.

Land dieser Verpflichtung nicht nach, sollten entweder die entsprechende nationale Kurie des Reichstages oder ihr Äquivalent auf Landesebene, der Landesausschuss, das Staatsgericht anrufen können.[102]

7. *Zusammensetzung der Richterschaft und Entscheidungsverfahren:* Das Staatsgericht (wie auch das Verwaltungsgericht) sollte verhältnismäßig mit Richtern aller Nationalitäten der Tschechoslowakei besetzt werden.[103] In Fällen mit nationalitätenpolitischem Bezug sollte den Vorsitz der Sitzungen stets ein Richter aus einer anderen als der antragstellenden Nation führen. Auf diese Art sollte »der Begriff der entscheidenden Mehrheitsnation ausgeschaltet« werden.[104] Insgesamt sollte das Verfahren eine volle Öffentlichkeit der Verhandlung garantieren und die Urteilsbegründungen stets nachvollziehbar sein, um so eine wirksame »Kontrolle der öffentlichen Meinung des In- und Auslandes«[105] zu ermöglichen.

8. *Ergebnis* Die von Sander geplante Verlagerung der nationalitätenpolitischen Streitigkeiten vom politischen Feld des Parlaments auf die Ebene richterlicher Rechtsfindung geschah aus dem Vertrauen darauf, dass

> »jede Entscheidung durch ein Gericht, welche auf Grund öffentlicher Verhandlung in begründeter Weise durch möglichst hoch qualifizierte Richter erfolgt, schon an sich weit mehr Möglichkeiten einer gerechten und zweckmäßigen Entscheidung in sich birgt, als ein brutaler parlamentarischer Mehrheitsentscheid, welcher durch rechtlich unqualifizierte Personen erfolgt, ohne dass häufig die Argumente der Minderheit überhaupt angehört und erwogen wurden.«[106]

Sander machte deutlich, dass diese Kompromissfindung auf gerichtlicher Ebene vom Willen der einzelnen Nationen zum friedlichen Zusammenleben abhängig sei. Würde man sich auf rechtliche Kompromisse durch den Staatsgerichtshof einlassen, sei jedoch »mit Sicherheit« eine Besserung des bestehenden Zustandes zu erwarten. Der Staatsgerichtshof könne »im Laufe von wenigen Jahren einen derartigen Grundstock von Grundsätzen für das Zusammenleben der Nationen herausarbeiten […], dass seine Anrufung in nationalen Streitigkeiten immer seltener, weil immer überflüssiger würde«.[107] Diese Verrechtlichung des Diskurses sollte die Nationalitäten im imaginären Raum des Rechts einander auf gleicher Augenhöhe gegenübertreten lassen.

102 Sander, Revision der Verfassungsurkunde (1933), 95 ff.
103 Zur Zusammensetzung der Richterschaft Sander, ebenda, 102 f. In die Richterschaft sollte auch Vertreter der juristischen Fakultäten entsandt werden.
104 Sander, ebenda, 103.
105 Sander, ebenda, 104.
106 Sander, ebenda, 103.
107 Sander, ebenda, 104.

Die rechtliche Verquickung von Nationalitätenkonflikt und Verfassungsgerichtsbarkeit hätte das Gericht freilich – entgegen dem Anspruch Sanders – unweigerlich zu einer eminent politischen Institution werden lassen.[108]

B. Die »Volksschutzgesetzanträge« der Sudetendeutschen Partei von 1937

Von den vorgestellten Lösungsentwürfen für das Nationalitätenproblem von Raschhofer und Sander hoben sich die sechs Volksschutzgesetzanträge vom 27. April 1937 qualitativ ab. Sie waren systematisch nur ungenügend durchgearbeitet und ergaben kein konsistentes Gebäude. Es ging ihnen ersichtlich um die Durchsetzung der politischen Maximalforderungen der Sudetendeutschen Partei nach weitgehender Selbstbestimmung, die auch in der Pressekampagne der Sudetendeutschen Partei im Vordergrund standen. Die »Volksschutzgesetze« wurden 1937/38 auf den Parteitagen und -versammlungen der Henlein-Partei als politisches Lösungsmodell gepriesen und sollten angeblich Gegenstand einer Volksabstimmung werden.[109]

I. Die einzelnen Reformvorschläge

Die Entwürfe konzentrierten sich auf die Schaffung von nationalen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Im Unterschied zu den bislang dargestellten Reformvorschlägen standen nicht die institutionelle Neutralität eines Gerichts oder die persönliche Autorität des Staatspräsidenten im Mittelpunkt, sondern die machtvolle Person des »Sprechers«, dem neben und wohl auch vor dem Parlament die politische Vertretung der jeweiligen Nationalitätengruppe zukommen sollte. Begründet wurde dies damit, dass sich »die parlamentarische Vertretung der einzelnen Volksgruppen […] zum Schutze des Volkstums nicht als ausreichend erwiesen« habe.[110] Der Parlamentarismus »westlicher« Prägung sei nur für Nationalstaaten zweckmäßig, an die Bedürfnisse eines Natio-

108 Bei den späteren Verhandlungen im Jahr 1938 zwischen Beneš und der Sudetendeutschen Partei trat Sander als Vermittler auf. Er kam auf seine ursprünglichen Konzepte einer nationalitätenpolitisch reformierten Verfassungsgerichtsbarkeit jedoch offenbar nicht mehr zurück; Beneš, Mnichovské dny (2003), 175 ff.

109 Vermerk der Präsidialkanzlei vom 05.06.1937 über ein Gespräch mit Wenzel Jaksch; ders., Zur Lage im sudetendeutschen Gebiet; beides in: ATGM EB I R 130/3 (R 161). Vgl. auch die zeitgenössische, unkritische Darstellung von Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 32 ff., 172 ff.

110 Begründung des Volksschutzgesetzes; Drs. des Abg. Nr. 897/1937, 10.

nalitätenstaates aber nicht angepasst.[111] Die auch hier geforderte Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit war von politischen Argumenten bestimmt und rechtlich fragmentarisch: Die Verbindung von Nationalitätenproblem und Verfassungsgerichtsbarkeit war vergleichsweise schwach ausgeprägt. Das Kernstück der Gesetzesvorschläge bildete das *Volksschutzgesetz* und das *Katastergesetz*. Der Entwurf für ein *Verfassungsgerichtsgesetz* fristete demgegenüber ein Schattendasein.[112]

Die starke Stellung des »Sprechers« wurde vor allem durch den Entwurf für ein *Volksschutzgesetz*[113] konzipiert. Ausdruck der gewünschten Autonomie waren umfassende Kompetenzen zur »Förderung des kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Besitzstandes«, zur Wahrnehmung der nationalen und individuellen Interessen gegenüber der öffentlichen Gewalt bei Gleichheitsverletzungen sowie zur Regelung allgemeiner Fragen des »Volkslebens«.[114] Jede Volksgruppe sollte als nationale Körperschaft des öffentlichen Rechts durch die »Zusammenfassung der Staatsbürger gleicher Volkszugehörigkeit«[115] organisiert werden. In der Schwebe blieb dabei die Frage, ob an die Verbände auch Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen delegiert werden sollten.[116] In jedem Fall war die Ausübung der genannten Autonomierechte dem »Sprecher« übertragen.[117] Bei Gleichheitsverletzungen sollte er das Recht haben, an die Regierung Beschwerden mit aufschiebender Wirkung gegen Rechts- und Verwaltungsordnungen sowie Erlässe zu richten und Rechtsmittel beim Obersten Verwaltungsgericht zu erheben.[118] Er sollte »rechtliche und sachliche Gutachten« zu geplanten Gesetzen und Verordnungen abgeben und auch eigene Anträge bei Regierung, Verwaltung, öffentlichen Unternehmen oder Anstalten einbringen können.[119] Der »Sprecher« sollte demnach die

111 Gesetzesanträge (1937), 4; Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 49 ff., 54 ff., 82.

112 Allgemeine Fragen, die nur mittelbar mit dem Nationalitätenrecht in Verbindung standen, behandelten das *Haftungsgesetz* (Drs. des Abg. Nr. 892/1937) und das *Gleichberechtigungsgesetz* (Drs. des Abg. Nr. 896/1937). Sie zielten auf eine moderne Staatshaftung und die Verpflichtung der öffentlichen Angestellten auf den Grundsatz der nicht nur individuellen, sondern auch nationalen Gleichberechtigung. Dazu Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 180 ff.

113 Gesetz zum Schutz der Volkstumsrechte durch Bildung von Verbänden öffentlichen Rechts (Volksschutzgesetz), Drs. des Abg. Nr. 897/1937. Siehe auch Raschhofer, Gesetzesanträge (1937), 542 f.

114 § 2 Volksschutzgesetz.

115 § 1 Volksschutzgesetz.

116 Artikel o. A., Die Gesetzentwürfe der Sudetendeutschen Partei (Ihr rechtlicher Aufbau), in: NA SdP dodatky, K. 21, 21.

117 Um diesen Aufgaben nachkommen zu können, sollte eine eigene Behörde, das »Amt des Sprechers«, eingerichtet werden; § 21 Volksschutzgesetz.

118 § 19 Volksschutzgesetz.

119 Ebenda.

vorrangige rechtliche und politische Kontrolle staatlichen Handelns innehaben. Obwohl er »die durch den Verband organisierte Gesamtheit der Staatsbürger gleicher Volkszugehörigkeit« vertrat und dieser gegenüber »verantwortlich« war,[120] war er demokratisch nur schwach legitimiert.[121] Er durfte ausdrücklich kein parlamentarisches Mandat innehaben, angeblich, um ihn »dem parlamentarischen Kampfgebiet möglichst zu entrücken«.[122]

Der antiparlamentarischen und antidemokratischen[123] Stoßrichtung des *Volksschutzgesetzes* sekundierten der Entwurf für ein *Katastergesetz*[124] und das Sonderstrafrecht des Entwurfs für ein *Schutzgesetz*[125] mit Illiberalität. Nach dem Katastergesetz der Sudetendeutschen Partei sollte sich jeder erwachsene Staatsbürger zu derjenigen Volkszugehörigkeit »bekennen« müssen, der er »von Geburt angehört«.[126] Nach der Eintragung in ein öffentlich zugängliches Kataster war die nationale Zugehörigkeit unwiderruflich und unterlag bei Streitigkeiten der Rechtsprechung eines Katastergerichts.[127] Unrichtige Angaben zur eigenen Volkszugehörigkeit sollten mit einer Straf-

120 § 17 Volksschutzgesetz.

121 Der Sprecher wurde vom Vorstand des nationalen Verbandes gewählt; § 7 Volksschutzgesetz. Er musste nicht Parlamentsmitglied, sondern nur im entsprechenden nationalen Kataster eingetragen und passiv wahlberechtigt sein; § 12 Volkschutzgesetz. Die Bestellung des Sprechers und die Zusammensetzung des Vorstandes sollten gegebenenfalls auch aus nichtparlamentarischen Kreisen erfolgen, wenn dies im Verbands-, d. h. im nationalen Interesse zweckmäßig erschien; § 7 Volksschutzgesetz. Vgl. Artikel o. A., Die Gesetzentwürfe der Sudetendeutschen Partei (Ihr rechtlicher Aufbau), in: NA SdP dodatky, K. 21, 17. Siehe auch Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 205, 261 ff.

122 Begründung des Volksschutzgesetzes; Drs. des Abg. Nr. 897/1937, 12.

123 Eindrücklich Sobota, der hervorhebt, dass nach einem materiellen Demokratieverständnis das *Volk* und eben nicht eine *Nation* Träger der Herrschaftsgewalt im Staate sei; Návrhy Sudetoněmecké strany (1938). Der zugrundeliegende Vortrag mit einer Replik von Schicketanz, Grundgedanken (1938), stieß auf ein breites Medienecho. Vgl. dazu Sobotas Vermerk vom 12.11.1937 in: AKPR Sign. 301013/48 Az. D 10808/37, sowie die Bestände in: NA SdP AA-RA K. 33 und ATGM EB IV M 3/4 (R 255/1).

124 Gesetz betreffend die Volkszugehörigkeit der Staatsbürger und die nationalen Kataster (Katastergesetz); Drs. des Abg. Nr. 893/1937.

125 Gesetz betreffend den Schutz gegen jede Art von Entnationalisierung auf Grund der §§ 106, 126, 128, 130 131 und 134 der Verfassungsurkunde (Schutzgesetz); Drs. des Abg. Nr. 894/1937.

126 § 1 Katastergesetz. Entgegen der Wortwahl des Gesetzentwurfs, der von einem »Bekenntnis« sprach, kam es bei der Bestimmung der nationalen Zugehörigkeit nicht auf die subjektive Entscheidung des Betroffenen an, sondern auf das objektive Kriterium der »Abstammung«. Zur völkerrechtlichen Rechtsprechung vgl. Elsner, Bedeutung des Volkes im Völkerrecht (2000), 250 f.

127 §§ 4, 7, 12 Katastergesetz.

drohung von sechs bis zwölf Monaten Gefängnis belegt und als Verbrechen qualifiziert werden. Diese Regelung wurde durch den Entwurf für ein *Schutzgesetz* noch verschärft.[128] In der Durchführung des verfassungsrechtlichen Verbots einer gewaltsamen Entnationalisierung[129] wurde danach unter Strafe gestellt, wer einen anderen nötigt, sich zu einer anderen Nationalität zu bekennen, im Geschäftsleben oder Behördenverkehr eine andere als die eigene Muttersprache zu verwenden, seine Kinder auf Schulen mit einer fremden Unterrichtssprache zu schicken oder seinen Immobilienbesitz beziehungsweise Gewerbebetrieb einem »andersnationalen« Staatsbürger zu übertragen.[130]

Problematisch war, dass schon jede »Vorteilsgewährung« den Nötigungstatbestand erfüllte und etwa das bloße Kaufangebot für ein Grundstück strafbar sein konnte. Die wirtschaftliche Mobilität von Grundeigentum und Gewerbe sollte an den Nationalitätengrenzen Halt machen.[131] Übereinkommen zwischen sudetendeutschen und tschechischen Wirtschaftszweigen ohne die Zustimmung der übrigen »sudetendeutschen« Wirtschaft sollten »unstatthaft« sein, weil man »das durch die Erfordernisse der Stammgemeinschaft gebundene Privateigentum« anerkenne.[132] Diese Konstituierung einer Nationalwirtschaft in der Volkswirtschaft knüpfte an das nationalsozialistische Leitbild einer der politischen Führung untergeordneten »gelenkten Wirtschaft« an.[133]

128 Die Delikte sollten zwar nur auf Antrag verfolgt werden, jedoch war bereits der Versuch strafbar; §§ 6, 7 Schutzgesetz.

129 § 134 VerfUrk.

130 §§ 1 bis 3, 5 Schutzgesetz.

131 Dieser Schutz des »nationalen Besitzstandes« wurde mit der Wirtschaftslenkung in der Wirtschaftskrise begründet, die angeblich eine Verschiebung von Kapital zugunsten des tschechischen Bevölkerungsteils bewirkt habe. Vgl. das Memorandum o.T. zur tschechischen Reaktion auf die Volksschutzgesetze »Zu den Gesetzesanträgen der Sudetendeutschen Partei liegen nun erstmalig …«, in: NA SdP dodatky, K. 21, 25 f.; auch Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 245 ff. Gegen diese Maßnahmen sprach sich Lodgman von Auen aus, Kritische Bemerkungen zu den sechs Entwürfen von »Volksschutzgesetzen«, 13 f.; Begleitschreiben datiert auf den 03.02.1938, in: ATGM EB IV K. 141 M 4/10 (R 251/7). Vgl. auch Boyer, Konflikt und Kooperation (1999), 615 ff.; ders., Wirtschaftsinteressen (2002), 7.

132 Sebekowsky, Der Neubau des Sudetendeutschtums, in: NA SdP dodatky, K. 21, 34, 55. Vgl. aber auch Grassberger, Völkische Autonomie (1938), 202.

133 Vgl. Boyer/Kučera, Nationalsozialismus (1996), 277; siehe auch Kubů, Wirtschaftsnationalismus (2006).

II. Normenkontrolle durch den Sprecher der Nationalitäten

Der Nationalitätenschutz durch die Verfassungsgerichtsbarkeit kam nur am Rande ins Spiel. In den Begleitartikeln zu den sudetendeutschen Gesetzesanträgen hieß es dazu, dass ein verbesserter Schutz der Nationalitätenrechte das tschechoslowakische Verfassungsgericht von seinem »Scheintod« erwecken solle.[134] Der Entwurf für ein *Verfassungsgerichtsgesetz*[135] erweiterte den Kreis der Antragsberechtigten für die Gesetzeskontrolle um die nationalen Körperschaften.[136] Begründet wurde dieser Vorstoß mit der Unzulänglichkeit des bisherigen Verfassungsprozessrechts. Die Praxis habe gezeigt, dass das Recht auf Antragstellung zu eng sei, weil keiner der Berechtigten hiervon Gebrauch gemacht habe. Insbesondere könne von der gesetzgebenden Körperschaft nicht erwartet werden, dass diese ein eigenes, mit einfacher Mehrheit beschlossenes Gesetz als verfassungswidrig bekämpfe.[137]

Neben der Gesetzeskontrollbefugnis vor dem Verfassungsgericht sollten die nationalen Verbände Beschwerde bei der Regierung einlegen oder vor das Oberste Verwaltungsgericht ziehen können. Die Verbände hätten damit in allen Fragen von »nationalem« Interesse sowohl gegenüber der Legislative als auch gegenüber der Exekutive das Recht zu einer mittelbaren Kontrolle erlangt. Aus demokratischer Sicht prekär war die Aussicht, dass sämtliche Befugnisse von der schillernden Figur des »Sprechers« ausgeübt werden sollten.[138]

III. Nationalitätenschutz durch Verfassungsauslegung oder Verfassungsänderung?

Die Vorstellung einer körperschaftlichen Organisation der Bevölkerung nach Nationalitäten widersprach dem individualistischen Konzept der tschecho-

134 Braunias, Altösterreichisches Nationalitätenrecht und Gesetzesanträge (1937/38), 233. Siehe auch Swoboda, Verfassungsmäßigkeit der Gesetzentwürfe (1936/37), 574.

135 Gesetz zur Abänderung des Gesetzes vom 09.03.1920 Slg. Nr. 162 über das Verfassungsgericht (Verfassungsgerichtsgesetz), Drs. des Abg. Nr. 895/1937.

136 Der Antrag ergänzte lediglich die Antragsregelung des § 9 VerfGG um den Passus »[…] oder von einem ordnungsgemäß gegründeten Verband nach dem Gesetz zum Schutze der Volkstumsrechte durch Bildung von Verbänden öffentlichen Rechts (Volksschutzgesetz) gestellt werden kann«.

137 Begründung zur Drs. des Abg. Nr. 895/1937, 2. Zur Debatte in der tschechoslowakischen Rechtswissenschaft vgl. Teil 1 A II 1.

138 Dies ging allerdings erst aus begleitenden Presseartikeln hervor. Vgl. Frankfurter Zeitung vom 30.04.1937 und den Artikel o. A., Die Gesetzentwürfe der Sudetendeutschen Partei (Ihr rechtlicher Aufbau), in: NA SdP dodatky, K. 21, 28. Siehe auch Sobota, Národnostní autonomie? (1938), 71.

slowakischen Verfassungsordnung.[139] Zwar begründete die Sudetendeutsche Partei die Gesetzentwürfe zunächst anhand der Verfassung.[140] Die Gesetzesbegründung leitete etwa die Rechtspersönlichkeit der einzelnen Nationalitäten aus dem Grundsatz der staatsbürgerlichen Gleichberechtigung ab,[141] da es »eine durchaus gekünstelte« und »spitzfindige Auslegung« sei, diese »nur dem einzelnen ›Individuum‹« zu gewähren.[142] Neben dem »Geiste unserer Verfassung«[143] bemühte man in politischen Begleitartikeln auch den in der Präambel beschworenen Geist der tschechoslowakischen Geschichte, die eben eine Geschichte des Kampfes um das Selbstbestimmungsrecht gewesen sei.[144] Seit dem Frühjahr 1938 rückte man jedoch von dieser Auffassung ab, um stattdessen die Forderung nach entsprechenden Verfassungsreformen zu erheben. Diese Strategie war nicht nur in dem oben zitierten Gutachten Sanders, sondern auch in einem internen Gutachten von Rudolf Lodgman von Auen empfohlen worden.[145] Darin warnte Lodgman ausdrücklich davor, es auf eine Überprüfung der Volkschutzgesetze durch den Verfassungsgerichtshof ankommen zu lassen.[146] Im Rahmen der

139 Die Volksschutzgesetze wurden teilweise im Sinne einer ständischen und organischen Staatslehre interpretiert. Hierzu Sebekowsky, Der Neubau des Sudetendeutschtums, in: NA SdP dodatky, K. 21, 7 ff., 13, 17, 26, 48, 55. Vgl. Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 81.

140 Vgl. die Gesetzesbegründungen; Kundt, Gesetzesanträge (1936/37), 556; Hasselblatt, Gesetzesanträge (1936/37), 565; Swoboda, Verfassungsmäßigkeit der Gesetzentwürfe (1936/37); ders., Volksschutzgesetze (1937), 17 ff., 35; Schicketanz, Grundgedanken (1938), 99; Grassberger, Völkische Autonomie (1938), 253; Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 40 ff.

141 § 128 VerfUrk.

142 Begründung zur Drs. des Abg. Nr. 897/1937, 10.

143 Begründung zur Drs. des Abg. Nr. 897/1937, 11; so auch Thiele, Der »Geist« der Verfassung (1937/1938), 291.

144 Schicketanz, Grundgedanken (1938), 102; Leiper, Volksrecht und Verfassung (1937), 16. Vgl. das Memorandum o.T. zur tschechischen Reaktion auf die Volksschutzgesetze »Zu den Gesetzesanträgen der Sudetendeutschen Partei liegen nun erstmalig …«, in: NA SdP dodatky, K. 21, 10 ff.

145 Vgl. Vermerk von Emil Sobota »Poznámky k Lodgmanovi memorandu«, in: ATGM EB IV/1 K. 141 M 4 /10 (R 251/7).

146 »Der Streit, ob die Entwürfe die Verfassung ändern oder nicht, könnte ›objektiv‹ nur vom Verfassungsgerichte entschieden werden. Will sich die Regierungskoalition vor dem Auslande ein Alibi beschaffen, so kann sie letzten Endes diesen Gerichtshof anrufen lassen, ja, es könnte sich vielleicht sogar ereignen, dass einer der höchsten Gerichtshöfe von sich aus das Verfassungsgericht zur Überprüfung der Frage anruft, ob diese neuen Gesetze nicht der VU widerstreiten. Wie das Verfassungsgericht entschiede, darüber braucht man sich keinem Zweifel hinzugeben, damit wären aber die Antragsteller ins Unrecht gesetzt und die Regierung dem Auslande gegenüber gerechtfertigt, denn die Antragsteller selbst wollten ja die Verfassung gar nicht ändern.« Vgl.

bestehenden tschechoslowakischen Verfassung von 1920 waren die Entwürfe nicht zu verwirklichen.[147]

Unabhängig von diesem verfassungsrechtlichen Problem warfen die »Volksschutzgesetze« vor allem aber die *verfassungspolitische* Frage auf, ob sie nicht das gesamte Verfassungssystem der tschechoslowakischen Republik untergraben würden. Mit dem statuierten Zwang zum Volkstum[148] verfolgten sie eine *antiliberale und antiindividualistische* Tendenz. Die bestehenden Nationalitätengrenzen sollten im Sinne einer ethnischen Segregation zementiert werden.[149] Vor den negativen Auswirkungen eines solchen Zwangs zum Volkstum auch auf die Gesellschaft hatte schon Georg Jellinek gewarnt:

> »Collectivismus und Individualismus sind keine ausschließenden Gegensätze, wenn man erkannt hat, dass das Collectivum durch völlige zwangsweise Unterwerfung des Individuums unter die Gesammtheit in der Erreichung höherer Ziele für immer gehemmt ist.«[150]

Die Freiheit des Individuums kam in den Entwürfen für die »Volksschutzgesetze« deutlich zu kurz.

Antidemokratisch und antiparlamentarisch waren die »Volksschutzgesetze«, insofern sie wichtige Fragen der Selbstverwaltung einem nur schwach kontrollierten »Sprecher« übertrugen, der bewusst außerhalb des Parlaments gestellt wurde.[151] Die rechtlichen Vorbilder für diesen Sprecher, sei es in Cisleithanien oder Estland, beruhten demgegenüber auf direktdemokratischer

Rudolf Lodgman von Auen, Kritische Bemerkungen zu den sechs Entwürfen von »Volksschutzgesetzen«, Begleitschreiben datiert auf den 03.02.1938, in: ATGM EB IV K. 141 M 4/10 (R 251/7).

147 Siehe Sobotas verfassungsrechtliche Analyse: »Sudetoněmecká strana podala v poslanecké sněmovně 6 návrhů…«, in: ATGM EB IV M 3/4 (R 255/1).

148 Es waren etwa »Zwangsverbände sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Art« vorgesehen; § 4 Abs. 7 Volksschutzgesetz. Erläuterungen im Artikel o. A., Die Gesetzentwürfe der Sudetendeutschen Partei (Ihr rechtlicher Aufbau), in: NA SdP dodatky, K. 21, 29. Vgl. Raschhofer, Gesetzesanträge (1937), 544; Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 217 f.

149 Siehe hierzu Artikel o. A. »Volkschutzgesetzanträge der Sudetendeutschen Partei«, 5; »Die Gesetzentwürfe der Sudetendeutschen Partei (Ihr rechtlicher Aufbau)«, 8; beide Dokumente in: NA SdP dodatky, K. 21. Dazu auch Schicketanz, Grundgedanken (1938), 105; Strassberger, Tschechische Kritik (1938), 58. Sobota kritisierte daran den Verstoß gegen die Gewissensfreiheit und trat für die Möglichkeit der Assimilation ein. Vgl. seinen Vermerk »Sudetoněmecká strana podala v poslanecké sněmovně 6 návrhů…«, in: ATGM EB IV M 3/4 (R 255/1), 4 f. Dagegen Grassberger, Völkische Autonomie (1938), 203.

150 G. Jellinek, Minoritäten (1898), 42.

151 Siehe oben bei Fußnote 121.

Grundlage[152] und beschränkten das nationale Selbstbestimmungsrecht auf den kulturellen Bereich. Das Hauptproblem aus demokratischer Sicht war die Tendenz der Gesetzesentwürfe, in den Abgeordneten des Parlaments keine Vertreter des Volkes, sondern ausschließlich Interessenwalter der jeweiligen Nation zu sehen.[153] Zwar entsprach das durchaus dem Bild der tschechoslowakischen Nationalversammlung, in der die Abstimmungslinien zumeist entlang der Nationalitätengrenzen und nicht entlang sachlicher Interessen verliefen. Diese Strukturen rechtlich zu verfestigen, hätte aber auf lange Sicht den Abschied vom Gemeinwohl bedeutet. Mit den nationalen »Sprechern« wäre neben den parlamentarischen Gruppen für jede Nationalität ein schattenhaftes Doppelorgan für bestimmte administrative und legislative Fragen entstanden. Der demokratischen Prämisse, anstehende Fragen im Sinne des *allgemeinen* Wohls zu lösen hätte ebenso der Wunsch widersprochen, Wirtschaft und Sozialsystem nicht im gesamtstaatlichen Rahmen, sondern für die Nationalitäten getrennt zu regeln.[154]

Ideologisch stand hinter diesen Regelungen die Aufladung des Begriffs der »Volksgemeinschaft« im Sinne einer Überordnung des »Volkes« gegenüber dem Einzelnen und dem Staat.[155] In einem zu den »Volksschutzgesetzen« verfassten Begleitartikel aus dem Umfeld der Sudetendeutschen Partei hieß es hierzu, dass »jedem Volke ein unverzichtbarer Anspruch auf Volkstreue gegenüber jedem Staatsbürger-Volksgenossen zusteht«, auch könne die »freie Betätigungsmöglichkeit« eines Volkes nur »durch Statuierung eines Anspruches der Gesamtheit ›Volk‹ auf den einzelnen Volksgenossen« gesichert werden.[156] Der Begriff des »Staatsbürger-Volksgenossen«[157] macht bereits hinreichend die Trennung von Volk, Staat und Gesamtnation deutlich. Aus-

152 Vgl. den Vermerk von Sobota »Sudetoněmecká strana podala v poslanecké sněmovně 6 návrhů…«, in: ATGM EB IV M 3/4 (R 255/1), 7.

153 Sobota, Návrhy Sudetoněmecké strany (1938), 15 ff. Vgl. DENS. mit dem Vermerk »Sudetoněmecká strana podala v poslanecké sněmovně 6 návrhů…«, in: ATGM EB IV M 3/4 (R 255/1), 9.

154 Siehe oben bei Fußnote 133.

155 Insbesondere GMELCH, Gesetzesanträge (1940), 60 ff. Vgl. auch den Artikel o. A., Die Gesetzentwürfe der Sudetendeutschen Partei (Ihr rechtlicher Aufbau), in: NA SdP dodatky, K. 21, 16. Siehe auch Schicketanz, Deutsches Recht und die Gesetzesanträge der Sudetendeutschen Partei im tschechoslowakischen Parlament, Manuskript, 7; ebenda.

156 Vgl. Artikel o. A. »Volkschutzgesetzanträge der Sudetendeutschen Partei«, 6. So auch Schicketanz, Deutsches Recht und die Gesetzesanträge der Sudetendeutschen Partei im tschechoslowakischen Parlament, Manuskript, 8. Beide Dokumente in: NA SdP dodatky, K. 21.

157 Diese Begrifflichkeit findet sich auch bei THIELE, Volksschutzgesetzanträge (1937/1938), 487 f.

drücklich wurden jene Tendenzen begrüßt, die die individuellen Grundrechte zugunsten erweiterter Machtpositionen des Staates zurückdrängten.[158] Die Selbstbestimmung des Individuums wurde damit der Autonomie der Volksgruppe geopfert.

Selbstkritisch schrieb hierzu später Kurt Rabl, dass die sudetendeutschen Forderungen nach freiheitlicher Selbstbestimmung mit dem illiberalen Konzept der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen in eklatantem Widerspruch standen:[159]

> »Daß der logisch-ethische Zusammenhang zwischen dem nach außen gerichteten Streben nach Freiheit von fremdnationaler Vorherrschaft und staatlicher Einheit einerseits, und dem Bedürfnis nach einem, alle Bürgerfreiheiten unterschiedslos gewährleistenden Verfassungsaufbau im Inneren [...] nicht erkannt oder bewusst geleugnet wurde [...] hat den Einbruch des Bösen [...] möglich gemacht, jedenfalls aber erleichtert.«[160]

Das von Rabl angesprochene »Streben nach staatlicher Einheit« verwies auf ein politisches Begründungsprogramm, das nicht auf das demokratische Selbstbestimmungsrecht zurückgriff. Trotz aller Beteuerungen, die Souveränität des tschechoslowakischen Staates nicht in Frage zu stellen,[161] stand in zahlreichen zeitgenössischen Schriften der Sudetendeutschen Partei der Wunsch nach einem »Anschluß« an das Deutsche Reich und die Zusammenfassung des »deutschen Siedlungsgebietes« im Vordergrund. Begründet wurde dies mit der Überzeugung von der kulturellen Überlegenheit der Deutschen.[162] So schrieb Schicketanz:

> »Die Sudetendeutsche Volksgruppe ist die größte Volksgruppe, die außerhalb der Grenzen des deutschen Reiches lebt. Sie ist Bestandteil des geschlossenen Siedlungsgebietes des deutschen Volkes. Sie ist stets Front des deutschen Volkes gegen außen und Träger einer Sendung im Osten und Südosten des Reiches. [...] Es gilt wieder deutsches Recht als deutsche Kultur herauszutragen in die Vorländer des Reiches!«[163]

158 Artikel o. A., Die Gesetzentwürfe der Sudetendeutschen Partei (Ihr rechtlicher Aufbau), in: NA SdP dodatky, K. 21, 4 f., 32

159 Er bezieht sich hierbei auf sein Werk: Grundlagen und Grundfragen eines mitteleuropäischen Volksgruppenrechts, Tübingen 1938.

160 Rabl, Selbstbestimmungsrecht (1973), 161.

161 Zum Beispiel Sebekowsky, Der Neubau des Sudetendeutschtums, in: NA SdP dodatky, K. 21, 12.

162 Weitere Nachweise zu der im »organischen Volksbegriff« der SdP angelegten Ideologie einer geistigen und kulturellen Überlegenheit des »deutschen Volkstums« bei Jilge, Autoritarismus und Totalitarismus (1997), 105; Jaworski, Volkstumskampf (1987).

163 Schicketanz, Deutsches Recht und die Gesetzesanträge der Sudetendeutschen Partei im tschechoslowakischen Parlament, Manuskript, in: NA SdP dodatky, K. 21, 5.

Rabl fasste diese Haltung später in der Aussage zusammen: »Die Freiheit der mitteleuropäischen Völker liegt in der Freiwilligkeit ihrer Bindung an das Deutschtum«, nur dies sei ein gesunder, von westlerischen Vorurteilen unbelasteter Freiheitsbegriff.[164] In dieser Perspektive erscheinen die »Volksschutzgesetze« vor allem als eine Vorstufe zur Umgestaltung der staatlichen und internationalen Ordnung.[165] In dieselbe Richtung deuteten Bemerkungen, dass die Gesetzesanträge nur der »End-Lösung« und der »Anbahnung einer neuen Völkerordnung« dienten.[166]

Dass es den Volkschutzgesetzen nicht zuallererst um eine Reformierung des tschechoslowakischen Staatswesens zu tun war, lässt sich auch am Beispiel des Entwurfs für eine Änderung des Verfassungsgerichtsgesetzes verdeutlichen. Der Entwurf blieb qualitativ weit hinter den in der Literatur geläufigen Reformvorschlägen und den zitierten Vorarbeiten Sanders aus dem Jahr 1933 zurück. Zum einen blieb das Verhältnis von individuellen Grundrechten und Prozessrechten zu den Rechten der Volksgruppe vor dem Verfassungsgericht ungeklärt. Die Einführung einer *individuellen* Verfassungsbeschwerde wäre wohl nachrangig gegenüber der Durchsetzung *kollektiver* Minderheitengruppenrechte gewesen, wäre es zu einem Widerspruch mit den Interessen des Einzelnen gekommen. Zum anderen war es Ausdruck einer antiparlamentarischen Stoßrichtung der »Volksschutzgesetze«,[167] dass der Änderungsentwurf ein Antragsrecht ausschließlich für die nationalen Verbände vorschlug und sich nicht etwa – auch – auf die parlamentarische Minderheit bezog. Dieser antiindividualistische und antiparlamentarische Impetus war gepaart mit einer gewissen Nachlässigkeit, wie sich die vorgeschlagene Änderung des Verfassungsgerichtsverfahrens auf die Praxis auswirken könne.[168] Weder kümmerten sich die Verfasser der »Volksschutzgesetze« um eine Definition der »nationalen Belange«, die gerichtlich überprüfbar sein sollten, noch skizzierten sie bestimmte Verfahren oder Fristen für die zahlreichen, ins Auge gefassten

164 Rabl, Slowakische Frage (1939/1940), 321.
165 Kural, Zwischen Spann und Hitler (1997), 376.
166 Artikel o. A., Die Gesetzentwürfe der Sudetendeutschen Partei (Ihr rechtlicher Aufbau), 7; Schicketanz, Deutsches Recht und die Gesetzesanträge der Sudetendeutschen Partei im tschechoslowakischen Parlament, Manuskript, 6. Beides in: NA SdP dodatky, K. 21. Vgl. insbesondere auch den Artikel von Winkler, Geopolitik (1938), 352 f., 358.
167 In einem Begleitartikel heißt es hierzu, eine »integrierende Kraft des Staatsgedankens« zu finden, sei »niemals möglich auf dem Umwege über alle möglichen Parteien und Parteichen«: Artikel o. A., Die Gesetzentwürfe der Sudetendeutschen Partei (Ihr rechtlicher Aufbau), in: NA SdP dodatky, K. 21, 22.
168 Vermerk von Sobota »Sudetoněmecká strana podala v poslanecké sněmovně 6 návrhů…«, in: ATGM EB IV M 3/4 (R 255/1), 6 f. Vgl. auch Petráš, Minderheiten (2003), 210 f.

Antragsmöglichkeiten. Alleiniges Ziel der Entwürfe schien die Schaffung von fast omnipotenten nationalen Verbänden zu sein.

C. Auf dem Weg zum föderativen Nationalitätenstaat?

Im Jahr 1938 eskalierte das tschechoslowakische Nationalitätenproblem. Es musste nun auf der internationalen Bühne gerechtfertigt bzw. gelöst werden. Die Gefahr eines Putsches in den sudetendeutschen Randgebieten führte im Mai 1938 zu einer Mobilisierung der tschechoslowakischen Armee.[169] Nach den Berichten der Sozialdemokraten hatte die Sudetendeutsche Partei jedoch längst die dortige Gesellschaft gewaltsam im Griff und ging gegen demokratisch Gesinnte und Juden vor, ohne dass die tschechoslowakische Polizei hiergegen konsequent eingriff.[170] Während die tschechoslowakische Agrarierpartei bereits 1934 und wiederholt im Herbst 1937 eine Annäherung an die Sudetendeutsche Partei versucht hatte,[171] übernahm der tschechoslowakische Präsident Beneš im Juni 1938 auf Druck der Briten und Franzosen von Ministerpräsident Milan Hodža die Leitung der stagnierenden Verhandlungen mit der Sudetendeutschen Partei.[172] Henlein traute er jedoch nicht. Nach dem Zusammenbruch des tschechoslowakischen Bündnissystems und dem Abschluss des Münchner Abkommens ohne tschechoslowakische Beteiligung gestaltete die Verfassungsreform von 1938 die Tschechoslowakei zu einem föderativen Nationalitätenstaat um.

I. Die Forderungen der Sudetendeutschen Partei im Jahr 1938

Als die Entwürfe der sog. Volksschutzgesetze im Frühjahr 1937 an die Öffentlichkeit gelangten, wurden sie von der Prager Politik als propagandistische Programmschrift wahrgenommen. Ihre rechtliche Diskussion lehnte man nicht nur wegen ihrer offensichtlichen Verfassungswidrigkeit ab. Zu

169 Die Mobilisierung erfolgte aufgrund einer Fehlinformation durch einen Militäragenten über angebliche deutsche Truppenbewegungen im tschechoslowakischen Grenzgebiet am 20.05.1938; vgl. Karník, České země (2003), 523 ff.

170 Die sozialdemokratische Arbeiterpartei richtete am 09.06.1938 ein Memorandum an Sobota, in dem sie um ein Einschreiten der tschechoslowakischen Behörden bat. Vgl. die »Denkschrift über den Ausnahmezustand in sudetendeutschem Gebiet«, in: AKPR Sign. 301013/48 Az. D 7102/38.

171 Ausführlich Novák, Henlein-Bewegung (1979), 24; ders., Henleinovci (1987), 162.

172 Král, Die Deutschen (1964), 66 f.; Novák, Henleinovci (1987), 141; Dejmek, Biografie (2008), 122 ff.

diesem Zeitpunkt waren die aktivistischen deutschen Parteien noch an der Regierung beteiligt, und eine Zusammenarbeit mit einer »staatsnegativistischen«, zudem nationalsozialistischen Organisation schien unmöglich. Die deutschen Regierungsparteien hatten für sich mit dem Abkommen vom 18. Februar 1937 und der damit verbundenen Durchsetzung ihrer Forderungen[173] nach staatlichen öffentlichen Aufträgen,[174] nach proportionaler Vertretung im öffentlichen Dienst in den deutschsprachigen Gebieten, nach Unterricht in der Muttersprache und Erweiterung des Sprachenrechts gerade erst einen Erfolg verbuchen können.[175] Für eine kurze Zeit besserte sich unter vielen Deutschen die verbreitete, staatsablehnende Haltung.[176] Die deutschen Forderungen wurden allerdings nicht auf legislativer Ebene, sondern »praeter legem« auf der administrativen Ebene der Verordnungen erfüllt,[177] um einen »Sturm der tschechischen Opposition« zu vermeiden.[178] Die Umsetzung des Abkommens in der verwaltungsrechtlichen Praxis wurde von allen Seiten zur Zielscheibe der Kritik.[179] Rückblickend schreibt einer der einflussreichsten tschechischen Journalisten hierzu: »Eingeweihte Leute wussten, dass ein Teil der Bürokratie dieses Abkommen fast für Theater hielt«.[180]

173 Abschrift ihres Memorandums vom 03.02.1937, in: AKPR Sign. 12/25 Az. T 252/37. Die aktivistischen Parteien – insbesondere die Sozialdemokratie – bemühten sich, inspiriert durch die Ideen Otto Strassers, die deutschen nationalen Interessen in einer Art »Volkssozialismus« durchzusetzen. Hierzu Šebek, Politické strany německé menšiny (2005), 868.

174 Die Frage, ob die deutsche Minderheit in der ČSR tatsächlich bei der Vergabe öffentlicher Aufträge benachteiligt wurde, wird von Boyer mit Einschränkungen vorsichtig bejaht; Vergabe von Staatsaufträgen (1994), 107 ff.

175 Beneš, Mnichovské dny (2003), 14 f.; Karník, České země (2003), 81 f.; Seibt, Deutschland und die Tschechen (1997), 331.

176 Hierfür nur ein Beispiel: Hatten die Rektoren der deutschen Hochschulen es im Februar 1937 noch abgelehnt, gemeinsam mit dem Rektor der tschechischen Karlsuniversität eine »Rede für den Staat« zu halten, nahmen sie nach der Vereinbarung vom 18.02.1937 eine positivere Haltung ein. Vgl. den Vermerk vom 16.02.1937 mit Anmerkungen vom 18.02.1937, in: AKPR Sign. 12/25 Az. T 317/37. Siehe auch Míšková, Deutsche Professoren (2001).

177 Hodža im Gespräch mit dem schwedischen Journalisten Frederik Böök: »Gespräch mit Henlein und Hodža«, Manuskript vom 18.04.1937, in: NA SdP KH K. 4, 6.

178 Zitat bei Seibt, Deutschland und die Tschechen (1997), 331.

179 »Denkschrift über die Durchführung der Regierungsbeschlüsse vom 18. Feber 1937« der aktivistischen Parteien vom 14.09.1937, in: ATGM EB I R 130/3 (R 161). Vgl. auch Jaksch, Die Konzeption der tschechischen Staatspolitik und die Situation des deutschen Aktivismus, datiert auf den 17.09.1937, in: ATGM EB I R 130/3 (R 161) mit handschriftlichen Anmerkungen von Edvard Beneš. Von Seiten der Sudetendeutschen Partei vgl. Gesetzesanträge (1937), 6, sowie Gmelch, Gesetzesanträge (1940), 257 ff.

180 Ferdinand Peroutka in: Přítomnost vom 30.03.1938.

Dieser Misserfolg der aktivistischen Politik vom 18. Februar 1937 und der »Anschluß« Österreichs verstärkten die separatistischen und radikalen Tendenzen in den deutschsprachigen Randgebieten und in Prag.[181] Ein Jahr später war der Bankrott der sudetendeutschen aktivistischen Politik überdeutlich: Der christsoziale Politiker Mayr-Harting bat die Regierung, die von der Sudetendeutschen Partei vorgelegten »Volksschutzgesetze« auf der Grundlage der Vereinbarung vom 18. Februar 1937 zu verhandeln.[182] Die deutsche Agrarpartei hatte sich längst der Henlein-Partei angenähert.[183] Im März 1938 traten die deutschen Agrarier und die Christsozialen der Sudetendeutschen Partei bei. Die Sozialdemokratie, die sich von der Regierung nur ungenügend unterstützt fand[184] und innerparteilich zerstritten war, ließ ihren Minister Czech, das letzte aktivistische deutsche Regierungsmitglied, abtreten.

Ministerpräsident Hodža trat im April 1938 mit der Sudetendeutschen Partei, die bei den Gemeindewahlen im Mai etwa 90 Prozent der deutschen Wählerstimmen erhalten sollte,[185] offen in Verhandlungen um eine »Befriedung« des sudetendeutschen Konflikts ein. Bereits im September 1937 war es zwischen Hodža und Henlein zu einem inoffiziellen, politischen Gespräch über die Forderungen der Sudetendeutschen Partei gekommen.[186] Die Regierung war bereit, den Forderungen nach Selbstverwaltung und Proportionalität in der Staatsverwaltung nachzukommen, »wenn dem Problem sein innen-

181 Schranil, Versuch eines staatsrechtlichen Umbaus (1939); Lemberg, Der deutsche Aktivismus (1998), 318 ff.; Karník, České země (2003), 503 ff.

182 Vermerk der Präsidialkanzlei vom 28.02.1938, in: AKPR Sign. 12/25 Az. T 375/38.

183 Šebek, Politické strany německé měnsiny (2005), 885. Beneš empfand ihren Austritt aus der Regierungskoalition als Mißachtung der drohenden Gefahr eines Weltkriegs, »über den wir hier in Böhmen entscheiden«. Vgl. Vermerk der Präsidialkanzlei vom 17.03.1938, in: AKPR Sign. T 12/25 Az. T 545/38.

184 Jaksch beschwerte sich bei Sobota darüber, dass die versprochenen 2,5 Mio. Kronen zur Unterstützung der deutschen aktivistischen Politik vom Ministerpräsidenten Hodža für die Slowakei und die Karpathenukraine verwandt würden. Siehe Vermerk der Präsidialkanzlei vom 08.03.1938, in: AKPR Sign. T 12/25 Az. T 460/38.

185 Zu den Hintergründen ausführlich Brandes, Krisenjahr 1938 (2008).

186 Darin distanzierte sich Henlein klar von der Politik der aktivistischen Parteien und nahm für sich einen Alleinvertretungsanspruch für die Sudetendeutschen in Anspruch. Infolge dieses Gesprächs nahm er »im Einvernehmen mit allen dafür zuständigen Stellen« nicht am Parteitag der NSDAP in Nürnberg teil. Vgl. das Gesprächsprotokoll als »Mitteilung für alle Haupt- und Kreisleiter, sowie die Abgeordneten und Senatoren«, in: NA SdP AA-RA K. 33, 2. Hodža war Mitte der 1930er Jahre mit seinem Plan gescheitert, eine wirtschaftliche Stabilisierung Mitteleuropas ohne das Dritte Reich zu erreichen; Lipscher, Mitteleuropäische Konzeption (1983).

politischer Charakter belassen wird.«[187] Für eine Lösung des Nationalitätenproblems jenseits der großen internationalen Bühne und jenseits der Machtkämpfe zwischen den europäischen Großmächten war es jedoch zu spät. Die Sudetendeutsche Partei hatte die Lage der deutschen Bevölkerungsgruppe in der Tschechoslowakei längst zu einem Thema der europäischen Öffentlichkeit gemacht.

Die sich dahinschleppenden Verhandlungen der Sudetendeutschen Partei mit der tschechoslowakischen Regierung standen nunmehr im Zeichen der geheimen Vereinbarung zwischen Henlein und Hitler vom März 1938, immer so viel zu fordern, dass die tschechische Seite nicht darauf eingehen könne.[188] Auf tschechischer Seite hingegen wollte man das Nationalitätenproblem möglichst ohne Verfassungsreformen durch den Erlass eines »Nationalitätenstatuts« lösen, ohne dass die Öffentlichkeit jedoch von Einzelheiten dieser Gesetzespläne in Kenntnis gesetzt wurde.[189] Wann sich die Waagschale auf sudetendeutscher Seite zwischen offensiv vorgetragenen Autonomieforderungen einerseits und geheimem Anschlussdenken andererseits endgültig in Richtung »Anschluß« an das Deutsche Reich geneigt hatte, ist umstritten und wird teilweise erst auf den November 1937 datiert.[190] Offen ist auch, wie lange in diesem Doppelspiel mit der tschechoslowakischen Regierung[191] von den sudetendeutschen Verhandlungsführern eine Einigung noch als zweitbeste Lösung in Betracht gezogen wurde. Noch im Juni 1938 verhandelten die Vertreter der Sudetendeutschen Partei mit dem Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs und späteren Staatspräsidenten Emil Hácha intensiv über ihre Forderungen.[192] Feststeht mittlerweile, dass Henlein selbst zum Spielball der reichsdeutschen Expansionspolitik wurde. In die über einen »Anschluß« weit hinausreichenden militärischen Überfallpläne Hitlers auf die gesamte Tsche-

187 Eine Verfassungsänderung wurde von Hodža nicht als notwendig erachtet. Siehe hierzu das Interview des »Paris Soir« mit Hodža, abgedruckt in Prager Presse vom 28.05.1938. Vgl. auch das Gedächtnisprotokoll der Unterredung zwischen Hodža, Kundt, A. Pfrogner und Wolfgang Richter vom 01.04.1938, in: NA SdP AA-RA.

188 Gespräch zwischen Hitler und Henlein vom 28.03.1938. Dazu Seibt, Deutschland und die Tschechen (1997), 333; Karník, České země (2003), 510.

189 Zum Beschluss über Geheimhaltung und Pressezensur in Hinblick auf die Verhandlungen mit den Minderheiten vgl. Protokolle des Ministerrates, in: NA PMR K. 3216. Siehe auch den Vermerk des Innenministeriums an den Ministerrat vom 18.07.1938, in: NA PMR K. 3217. Kritisch Havelka, Jednání se sudetoněmeckou stranou (1938), 461 f. Dazu gleich.

190 Gebel, Volkstumskampf und Nationalsozialismus (1997), 382, 384.

191 Gebel, Heim ins Reich! (1999), 81 ff.; Boyer/Kučera, Alte Argumente (1997), 365; Novák, Henleinovci (1987), 156.

192 Havelka, Jednání se sudetoněmeckou stranou (1938), 486 f.

choslowakei vom November 1937, die nach dem Krieg durch das sog. Hoßbach-Protokoll bekannt wurden, war er nicht eingeweiht.[193]

Die Henlein-Partei überreichte Ministerpräsidenten Hodža am 8. Juni 1938 eine »Skizze zur Neuordnung der innerstaatlichen Verhältnisse«.[194] Verhandlungsgrundlage für eine Einigung zwischen der tschechoslowakischen Regierung und der Sudetendeutschen Partei war seit dem 14. Juni 1938 dieses Memorandum auf Grundlage des sog. Karlsbader Programms[195] sowie Teile des von der Regierung in Auftrag gegebenen, noch in der Entstehung befindlichen Nationalitätenstatuts.[196] Wie der Ministerpräsident Hodža richtig bemerkte, konnte man »diese beiden Verhandlungsgrundlagen nicht gerade Zwillinge nennen«.[197] Auf internationalen Druck hin übernahm Beneš kurz darauf die Leitung der Gespräche. Die sudetendeutschen Verhandlungsführer Ernst Kundt, Gustav Peters, Alfred Rosche und Wilhelm Sebekowsky wurden dabei juristisch von Kurt Rabl, Hermann Raschhofer und Fritz Sander beraten.[198] Das »Karlsbader Programm« übertraf die »Volksschutzgesetze« weit an Radikalität und Vagheit und stellte ausdrücklich die nationalsozialistische »Weltanschauung« in den Mittelpunkt. Das darauf aufbauende Memorandum der Sudetendeutschen Partei war erst nach einer Intervention der britischen und französischen Regierung als Verhandlungsgrundlage akzeptiert worden. Die tschechoslowakische Seite war bemüht, »weltanschauliche Fragen« außer acht zu lassen.[199]

Die Erweiterung der Antragsrechte vor dem Verfassungsgericht auf die Nationalitäten tauchte in der »Skizze zur Neuordnung der innerstaatlichen Verhältnisse« als Forderung der sudetendeutschen Seite weiter auf. Außerdem wurde eine nationale Sektionierung der Gerichtsbarkeit einschließlich des

193 Dolezel, Reichsdeutsche Tschechoslowakei-Politik (1994), 75, 79.

194 »Skizze zur Neuordnung der innerstaatlichen Verhältnisse auf Grundlage der 8 Punkte aus der Rede des Vorsitzenden der Sudetendeutschen Partei, Konrad Henlein, in Karlsbad am 24. April 1938«, in: NA SdP-ANV, K. 22. Tschechische Übersetzung in ATGM EB IV M 2/8 (255/2) mit handschriftlichen Anmerkungen von Beneš. Abdruck auch bei Havelka, Jednání se sudetoněmeckou stranou (1938), 464 ff.

195 Mitautor des Karlsbader Programms war Kurt Rabl; Salzborn, Ethnisierung der Politik (2005), 80.

196 Protokoll der Unterredung zwischen Hodža und den Vertretern der Sudetendeutschen Partei Kundt, Peters, Rosche, Sebekowsky und Schicketanz vom 15.06.1938, in: NA SdP PK K. 53, 1. Dazu Karník, České země (2003), 524; außerdem die Dokumentation in: NA PMR K. 3215 bis 3217.

197 Protokoll der Unterredung zwischen Hodža und den Vertretern der Sudetendeutschen Partei vom 15.06.1938; ebenda.

198 Karník, České země (2003), 538 f.; Krejčí jun., Demokracie, diktatury, exil (1997), 12.

199 Beneš, Mnichovské dny (2003), 104 ff.

Verfassungsgerichts gefordert.[200] Diese Punkte traten allerdings hinter dem Hauptanliegen – territoriale Neuordnung des Staatsgebiets sowie nationale Gliederung der Gesetzgebung und Verwaltung – vollkommen in den Hintergrund und blieben vage. Aus den späteren Anmerkungen von Beneš ergibt sich, dass dieser wohl etwa 30% der vorgelegten »Skizze« für verhandelbar und umsetzbar hielt.[201] Er stand dabei nicht einer Reform der Verfassungsgerichtsbarkeit, wohl aber der Neuorganisation der Gerichtssprengel und Gerichte in nationale Sektionen skeptisch gegenüber.[202]

II. Die Regierungsgutachten der tschechischen Juristen vom Juni 1938

Die Regierung ließ die Vorschläge der Sudetendeutschen Partei von extern hinzugezogenen Verfassungsexperten begutachten. In diesen Gutachten gewann die Reform des Verfassungsgerichts noch einmal an Wichtigkeit. Funktion oder Zweck dieser Gutachten waren den beteiligten Rechtswissenschaftlern allerdings unklar, sie wurden in die Beratungen zwischen der politischen Führung und der Sudetendeutschen Partei kaum integriert. Vielmehr mussten sie den Eindruck gewinnen, dass ihre »Expertise den politischen Ministern überhaupt nicht willkommen war«.[203]

Zugleich gab es persönliche Animositäten und Ränkespiele unter den beteiligten Juristen. Die Auswahl der begutachtenden Juristen wurde vom Ministerpräsidenten Hodža Anfang Juni 1938 gemeinsam mit dem damaligen Verwaltungsgerichtspräsidenten Hácha getroffen. Neben den Universitätsprofessoren Hoetzel und Weyr wurden auch die Mitarbeiter der Präsidialkanzlei Schieszl und Sobota sowie der Verfassungsgerichtspräsident Krejčí und der persönliche Mitarbeiter von Hácha am Verwaltungsgericht Jiří Havelka um Mitarbeit gebeten. Sobota, der für die Kanzlei des Präsidenten mehrere Gutachten zum Nationalitätenstatut und den sudetendeutschen Vor-

200 Ein vorangegangenes Memorandum sprach bereits im Mai von einem Recht der nationalen Kurien auf »Anrufung des Verfassungsgerichts«, in: ATGM EB IV M 3/5 (R 268/2), fol. 13.

201 Die »Skizze« ist durchgängig mit Bewertungen wie »ano!«, »ne!«, »prec.«, »reserv.« [ja, nein, zu präzisieren, Vorbehalt] versehen. Auf dem Deckblatt ist die Bemerkung »30%« unterstrichen. Vgl. das Exemplar in: ATGM EB IV M 2/8 (255/2) mit den handschriftlichen Anmerkungen von Beneš.

202 Die entsprechenden Passagen sind mit einem Fragezeichen bzw. mit dem Ausruf »Pozor!« (Vorsicht!) versehen; ebenda, 14.

203 Havelka, selbst Verhandlungsteilnehmer, ging davon aus, dass die Heranziehung der Verfassungsexperten auf Wunsch des Ministerpräsidenten Hodža, nicht aber auf ausdrücklichen Regierungsbeschluss erfolgte; Jednání se sudetoněmeckou stranou (1938), 463.

schlägen verfasste, nahm an den Verhandlungen dann aber nicht teil.[204] Weyr kündigte seine Teilnahme »aus persönlichen Gründen« auf, weil er nach seinem Eindruck nicht auf Wunsch der Regierung Mitglied der Expertenkommission geworden war.[205] Hoetzel und Krejčí hatten sich in der Polemik um die Delegation der Legislativgewalt heillos zerstritten und dieses angespannte Verhältnis setzte sich zwischen Krejčí und Hoetzels Schüler Havelka fort.[206] Intrigen und sachliche Auseinandersetzung ließen sich in dieser Atmosphäre kaum voneinander trennen, so etwa, wenn Krejčí gegenüber Beneš Bedenken äußerte, ob Hoetzel wegen seines »krankhaften Starrsinns und seiner Taktlosigkeit« für die anstehenden Verhandlungen mit der Sudetendeutschen Partei eine gute Wahl sei.[207] Offenbar aufgrund dieses Gesprächs unter vier Augen äußerte Beneš Ende Juni die Hoffnung, dass nach Weyr auch Hoetzel seine Mitgliedschaft in der Kommission aufgebe, damit an seiner Stelle Krejčí in die Verhandlungen entsandt werden könne.[208] Kurz darauf wurde die Expertenkommission zugunsten eines ausschließlich aus Ministerialbeamten bestehenden Gremiums aufgegeben; nur Krejčí fungierte weiterhin als Berater des Ministerpräsidenten Hodža, vertrat nach der missbilligenden Einschätzung Havelkas aber nur »seine eigenen Ansichten«.[209]

Die »Volksschutzgesetze« und die »Skizze zur Neuordnung der innerstaatlichen Verhältnisse« der Sudetendeutschen Partei beantworteten die zur Hilfe gerufenen Juristen mit mehreren Gutachten vom 9., 15. und 17. Juni 1938.[210] Zunächst legten sie dar, dass die geforderte staatliche »Neuordnung« nicht auf der Grundlage der geltenden tschechoslowakischen Verfassung durchzuführen sei. Damit dürften die Verfassungsjuristen insbesondere bei Hodža nicht auf offene Ohren gestoßen sein, der kurz zuvor dem »Paris Soir« verkündet hatte, zur Lösung des Nationalitätenproblems sei eine Verfassungs-

204 Havelka, Jednání se sudetoněmeckou stranou (1938), 463.
205 Schreiben von Weyr an den Ministerrat vom 15.6.1938, in: NA PMR K. 3216.
206 Weyr, Paměti (2001), 99.
207 Vermerk vom 09.06.1938, in: AKPR Sign. T 1438/21 Az. T 1267/38. Auch Weyr beschwerte sich über die ad personam gehende Kritik Hoetzels und dessen fehlende Kompromissbereitschaft; Paměti (1999), 316 ff.
208 Hoetzel blieb daraufhin den Beratungen fern bzw. wurde nicht mehr eingeladen. Siehe den Vermerk der Präsidialkanzlei vom 23.06.1938 mit einer Anmerkung vom 14.07.1939, in: AKPR Sign. T 139/34 Az. T 1394/38. Krejčí hatte allerdings schon früher, etwa am 15.06.1938, an den Verhandlungen teilgenommen.
209 Havelka, Jednání se sudetoněmeckou stranou (1938), 489.
210 Am ersten Gutachten waren beteiligt: Hácha, Havelka, Hoetzel, Schieszl und Weyr, letzterer gab ein Sondervotum ab; am zweiten: Hácha, Havelka, Krejčí und Schieszl sowie am letzten: Hácha, Havelka, Hoetzel und Schieszl.

änderung keinesfalls notwendig.[211] Die kritisierten Punkte der »Skizze«, die der tschechoslowakischen Verfassung widersprachen, waren mit den Kritikpunkten an den »Volksschutzgesetzen« identisch: die Frage der Rechtspersönlichkeit für einzelne Nationalitäten, die Länderautonomie sowie die Erweiterung der Landesselbstverwaltung auf Funktionen der gesetzgebenden Gewalt. Die Forderung der Sudetendeutschen Partei nach nationalen Kurien und einem demokratisch kaum kontrollierten Vorsitzenden der nationalen Volksvertretung hielten die Verfassungsjuristen gleichfalls für unzulässig.

Zur Lösung des Nationalitätenproblems sprachen sich die beteiligten Juristen für die Einführung nationaler Selbstverwaltung aus. Bei der Debatte um die Frage, ob sich diese besser durch eine Neugliederung des Staates in einzelne Länder oder in kleiner zu bemessene Gaue verwirklichen lasse, entschieden sich die Experten für eine Gliederung nach Ländern.[212] Zwar sah man in der Kommission keine Möglichkeit, national homogene Länder zu schaffen, wollte eine Interessenvertretung der Nationalitäten aber entweder durch nationale Landesvertretungen oder durch »Nationalitätenkommissionen« bei den bestehenden Landesvertretungen erreichen.[213] Wie schon bei den Beratungen über die Selbstverwaltung in den 1920er Jahren[214] wollte man eine deutsche Dominanz in den neu zu schaffenden politischen Einheiten vermeiden. Gegenüber der von der Sudetendeutschen Partei geforderten nationalen Gliederung aller Staatsorgane wurde »ein negativer Standpunkt« empfohlen.[215]

Auf der Ebene der Gesetzgebung wurde der von den Sudetendeutschen postulierte Vorrang der Landesgesetzgebung abgelehnt. Die Verfassungsrechtler empfahlen eine Gesetzgebungskompetenz der Länder nur da, wo ausschließlich Landesinteressen betroffen seien.[216] Dabei wurden sozialstaatliche

211 Interview des »Paris Soir« mit Hodža, abgedruckt in Prager Presse vom 28.05. 1938.

212 Dies entsprach in Grundzügen dem Gesetz über die Neuorganisation der politischen Verwaltung in der ČSR Nr. 125/1927 Slg., das jedoch nie umgesetzt wurde. Ausführlich Schranil, Verwaltungsreform (1927); ders., Neuorganisation (1928). Grund hierfür waren nationale Streitigkeiten bei der Einteilung der politischen Selbstverwaltungseinheiten.

213 Havelka, Jednání se sudetoněmeckou stranou (1938), 475 ff., 488 ff.

214 Vgl. Kahánek, Ke vzniku zákona o župách (1923) sowie den nationalistisch gefärbten Artikel von Kepka, Němci (1924).

215 Die Sudetendeutsche Partei wollte nicht nur nationale Kurien für das Parlament einführen, sondern auch die Ministerien in nationale Abteilungen gliedern, die jeweils nur für eine Volksgruppe zuständig gewesen wären. Die Gerichte sollten ebenfalls national organisiert werden.

216 Dabei sollte dem Präsidenten gegenüber den Landesgesetzen ein absolutes Veto zukommen; Havelka, Jednání se sudetoněmeckou stranou (1938), 489.

Maßnahmen eher als Ländersache, wirtschaftliche Regelungen hingegen als Sache des Gesamtstaates angesehen. Im Übrigen sollten die Landesparlamente auf die Durchführung der Gesetze und Rahmengesetze beschränkt werden.

Das von der Sudetendeutschen Partei in ihrer »Skizze zur Neuordnung der innerstaatlichen Verhältnisse« eher stiefmütterlich behandelte Verfassungsgericht erfuhr in den Gutachten der tschechischen Verfassungsexperten einen Bedeutungsaufschwung. Mit der staatlichen Neugliederung sollte eine Stärkung des individuellen und kollektiven Rechtsschutzes einhergehen. In der Empfehlung der Verfassungsexperten vom 15. Juni 1938 hieß es:

> »a) Wegen der Verletzung der Verfassung durch ein gesamtstaatliches Gesetz kann das Verfassungsgericht von einer bestimmten Gruppe von Mitgliedern des Abgeordnetenhauses oder des Senates der Nationalversammlung angerufen werden. Das Gleiche gilt für den Fall, dass ein gesamtstaatliches Gesetz Nationalitätenrechte verletzt.
> b) Bei der Verletzung nationaler Rechte der Landesverwaltung durch ein gesamtstaatliches Gesetz steht der Weg zum Verfassungsgericht der Landesvertretung aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses (gegebenenfalls einer qualifizierten Mehrheit) offen.«[217]

Der Entwurf stärkte damit vor allem den Schutz von Grund- und Minderheitenrechten gegenüber der Legislative. Der Rechtsschutz gegenüber der Exekutivgewalt sollte bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit verankert bleiben. In Anlehnung an die verwaltungsrechtliche Praxis in der Habsburgermonarchie wollte man den Rechtsweg vor das Verwaltungsgericht auch wieder Kreisen, Gemeinden und Interessenvertretungen eröffnen. Die Verfassungsmäßigkeit der Landesgesetze und ihre Übereinstimmung mit höherrangigem Recht sollten ebenfalls gerichtlich überprüfbar sein. Das Gutachten ließ die Zuständigkeit des Verfassungs- oder des Verwaltungsgerichts offen. Diese Ausdehnung der richterlichen Normenkontrolle im Gutachten vom 15. Juni 1938 kam überraschend. Wirft man einen Blick auf die Teilnehmer dieser Beratung – neben Hácha, Havelka und Schieszl nahm, offenbar zum ersten Mal, auch Jaroslav Krejčí teil –,[218] ist zu vermuten, dass die juristische Aufmerksamkeit für die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit auf das Engagement Krejčís zurückzuführen war.

Die Reaktionen auf die Empfehlungen der Expertenkommission waren gespalten. Die Präsidialkanzlei mit Beneš an der Spitze schien den Vorschlägen positiver gegenüber zu stehen als die Regierung. Beneš stellte seine Aversion gegen eine föderative Gliederung des tschechoslowakischen Staates zur Lösung des Nationalitätenproblems im Sommer 1938 zurück. Er ließ über einen Vertrauten Hans Kelsen mit der Ausarbeitung eines bundesstaatlichen Ver-

217 Havelka, ebenda, 491 f.
218 Havelka, ebenda, 488.

fassungsentwurfs beauftragen.[219] Ein Memorandum aus der Präsidialkanzlei mit einer Liste möglicher »Konzessionen an die Nationalitäten« erwähnte zudem ausdrücklich ein »Gesetz über den Schutz der Nationalitäten vor dem Verfassungsgericht«.[220]

Auf der Seite der Regierung wurden die Empfehlungen der juristischen Expertenkommission großenteils nicht aufgegriffen, weil sie als zu weitgehend empfunden wurden. Das federführende Innenministerium nahm eine abwartende Haltung ein.[221] Die Regierung widersetzte sich sowohl einer Gliederung des Staates nach Ländern und nationalen Selbstverwaltungsgebieten als auch einer Reform der tschechoslowakischen Verfassung.[222] Offener stand man hingegen den Reformvorschlägen zur Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber. Hier lässt sich eine Kontinuitätslinie von den Empfehlungen der Verfassungsjuristen vom 15. Juni 1938 zu den Entwürfen der tschechoslowakischen Regierung für ein Nationalitätenstatut ziehen.

III. Die Ablehnung einer territorialen Neuordnung: Das Nationalitätenstatut

1. *Die Entstehung des Nationalitätenstatuts*

Der Entwurf der tschechoslowakischen Regierung für ein Nationalitätenstatut sollte eine systematische Lösung des Nationalitätenproblems bringen.[223] Das Nationalitätenstatut bedeutete eine politische Kehrtwendung. Bewusst auf die Bezeichnung »Minderheitenstatut« verzichtend, signalisierte die Regierung ihre grundsätzliche Bereitschaft, die tschechoslowakische Republik als Nationalitätenstaat anzuerkennen – im Gegensatz zum bis dahin prägenden Bild

219 Kelsen, Selbstzeugnis (2006), 90 f.; fast wortgleich Métall, Hans Kelsen (1969), 74 f. Kelsens Verfassungsentwurf ist bislang verschollen. Auch später noch arbeitete Kelsen mit der tschechoslowakischen Regierung zusammen. So bereitete er ein Memorandum über die Völkerrechtswidrigkeit der Okkupation am 15.03.1939 zur Vorlage an den Völkerbund vor; Kuklík/Němeček, Kelsen a 1939 (2003).

220 Dokument »Možnost koncesí národnostních« in »Kritické poznámky k návrhu SdP«, in: ATGM EB I KRA 2/4. Vgl. auch die Erinnerungen von Beneš, Mnichovské dny (2003), 112 f.

221 Schreiben des Innenministeriums an alle Ministerien vom 01.07.1938, in: NA PMR K. 3216.

222 Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 74.

223 J. Kučera, Minderheit im Nationalstaat (1999), 163 ff.; Brandes, Krisenjahr 1938 (2008), 193 ff. Die unterschiedlichen Entwicklungsstadien des Statuts lassen sich in den Unterlagen des Ministerrates nachvollziehen, in: NA PMR K. 3215 bis 3217.

eines Nationalstaats der »Tschechoslowaken«.[224] Sie setzte damit ein älteres Versprechen von 1937 um, die Deutschen als »zweites Staatsvolk« neben den »Tschechoslowaken« angemessen einzubeziehen.[225] Das Nationalitätenstatut kam den deutschen Forderungen vor allem im Sprachenrecht, im Schulwesen sowie in Hinblick auf einen nationalen Proporz im öffentlichen Dienst[226] und eine national ausgewogene Vergabepraxis von Staatsaufträgen entgegen.[227] Eine *rechtliche* Anerkennung der Nationalitäten durch den Status öffentlich-rechtlicher Körperschaften, eine Länderautonomie oder eine Föderalisierung des Staatsaufbaus erfolgte nicht.[228] Die Frage nach Selbstverwaltung in Länderkörperschaften wurde vertagt.[229]

Die tschechoslowakische politische Führung stellte sich weiterhin auf den Standpunkt, dass das Recht der Nationalitäten als Volksgruppe nicht weiter reichen könne als der durch die verfassungsrechtlichen Individualrechte gewährleistete Raum an Freiheiten.[230] Gleichzeitig wurden aber auch Zweifel an einer rein liberal-individualistisch ausgerichteten Lösung geäußert. Wie schon von der Kommission der Verfassungsexperten vorgeschlagen, legte der Mitarbeiter der Präsidialkanzlei Sobota nahe, dass die sozialen Funktionen des Staates in nationaler Selbstverwaltung ausgeübt werden sollten. Im modernen

224 Vgl. Sobota, Národnostní autonomie? (1938), 7; Lemberg, Versuche nationaler Identitätsbildung (1994) 584 ff. Vgl. oben bei Fußnote 2.

225 Die Anerkennung der Deutschen als Staatsvolk war eine allgemeine Forderung der deutschen Politik in der ČSR. Vgl. für die deutsche Sozialdemokratie die Wahlkampfschrift von Renner, Das nationale und das ökonomische Problem (1926), 14, sowie das Memorandum von Jaksch an Beneš vom 17.09.1937 »Die Konzeption der tschechischen Staatspolitik und die Situation des deutschen Aktivismus«, in: ATGM EB I R 130/3 (R 161), 3. Jaksch dringt auf ein Entgegenkommen in den deutschen nationalpolitischen Forderungen, um wirksam der nationalsozialistischen Gefahr durch die Sudetendeutsche Partei begegnen zu können.

226 Proportionalität im Staatsdienst sollte innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren erreicht werden. Vgl. das Gesprächsprotokoll vom 24.08.1938 zwischen Beneš, Kundt und Sebekowsky über den vereinbarten Verhandlungsmodus hinsichtlich der nationalen Angelegenheiten, in: ATGM EB I KRA 184/38, 1.

227 Zu den Vorbehalten der Regierung etwa in Hinblick auf den Proporz im Finanzsektor vgl. das Schreiben des Innenministeriums an alle Ministerien vom 01.07.1938 sowie die darauf folgenden Anmerkungen der Ministerien, in: NA PMR K. 3216.

228 Hierzu Karník, České země (2003), 540 ff. Die Regierung überließ diese Frage den politischen Verhandlungen. Siehe das Schreiben des Innenministeriums an alle Ministerien vom 01.07.1938, in: NA PMR K. 3216.

229 Beneš, Methoda a postup práce při jednání mezi vládou a SdP, datiert auf 04.08.1938, in: ATGM KRA 177/38, 3. Vgl. auch das Schreiben des Innenministeriums an alle Ministerien vom 01.07.1938, in: NA PMR K. 3216.

230 Vermerk von Sobota, Mémo o národnostní politice, in: ATGM EB IV M 1/3b (R 269/1, R 251/1/3), fol. 3.

Staat könne es nicht mehr nur darum gehen, das Individuum in seinem spezifischen Freiheitsraum zu schützen. Werde der Staat solidarisch tätig und greife in die Wirtschaft durch öffentliche Mittelvergabe oder das Sozialrecht ein, müsse eine gleichberechtigte Teilhabe aller Nationalitäten gesichert werden.[231]

Der Vergleich mit den Empfehlungen der juristischen Expertenkommission zeigt, dass die tschechoslowakische Regierung mit ihren Lösungsvorschlägen hinter dem politisch Machbaren zurückblieb. Nach den Einschätzungen von Sobota aus der Präsidialkanzlei verwirklichte das Nationalitätenstatut nur ein Minimum an möglichem Entgegenkommen und war »nicht das äusserste Maß dessen […], was auch unter Aufrechterhaltung der geltenden Verfassung an Konzessionen gegenüber den nationalen Minoriäten hätte gemacht werden können«.[232] Sobota drang in seinen Gutachten immer wieder auf eine großzügigere Lösung des sudetendeutschen Problems,[233] – begrenzt nur durch seine Prämisse, dass die Verfassung der Tschechoslowakei nicht geändert werden dürfe.[234]

Die Reaktionen der sudetendeutschen Vertreter auf die Haltung der Regierung waren verbittert und entsprachen spiegelverkehrt dem Unterlegenheitsgefühl der Tschechen innerhalb der untergegangenen Habsburgermonarchie:

> »Das tschechische Volk hat in der gegenwärtigen Zeit praktisch die gesamte staatliche Macht und den gesamten Beamtenapparat in den Händen. Deshalb scheint ihm verständlicherweise eine Selbstverwaltung zur Regelung der eigenen Angelegenheiten entbehrlich zu sein, weil es diese Selbstverwaltung bislang vermittels des Gesamtstaates ausübt. Die Beschwerlichkeit liegt gerade darin, dem tschechischen Volk verständlich zu machen, dass dieser Zustand die Gleichheit der deutschen Bevölkerungsgruppe mit dem tschechischen Volk unmöglich macht.«[235]

231 Sobota, Národnostní autonomie? (1938), 115. Diese Argumentation wird in einem Vermerk für die Präsidialkanzlei erweitert: »Měl jsem příležitost nahlédnouti …«, in: ATGM EB IV M 1/7 (251/1/1), 19 ff.

232 Sobota, »První poznámky k osnově národnostního statutu republiky Československé«, fol. 21, und »II. poznámky k osnově národnostního statutu republiky Československé«, fol. 101; beide in ATGM EB IV M 1/7 (251/1/1). Eine ähnliche Einschätzung in den Gutachten o. A. »Měl jsem příležitost nahlédnouti …«, 1, und »Betrachtet man den Entwurf des Nationalitäten-Statutes …«, 1; beide in ATGM EB IV M 1/7 (251/1/1).

233 Sobota, ebenda.

234 Sobota, Mémo o národnostní politice, in: ATGM AB IV M 1/ 3b (R 269/1, R 251/1/3), fol. 12. Er begründete das damit, dass die ČSR als einziges mitteleuropäisches Land noch über eine seit der Staatsgründung unveränderte Verfassung verfüge.

235 Memorandum der sudetendeutschen Verhandlungsführer vom 19.06.1938, zitiert nach der tschechischen Übersetzung von Havelka, Jednání se sudetoněmeckou stranou (1938), 482.

Trotz des vereinbarten Verhandlungsmodus, auf eine Beruhigung der öffentlichen Meinung hinzuwirken, wurde das Nationalitätenstatut von der Sudetendeutschen Partei öffentlichkeitswirksam mit einer eigenen Propagandaschrift angegriffen.[236] Henlein beherrschte dabei perfekt das Spiel über die Bande der britischen Appeasementpolitik: Mehrmals intervenierte er in London gegen die tschechoslowakische Regierung, und es gelang ihm auch, die Mission Runciman für seine Zwecke einzuspannen. Diese Mission britischer Diplomaten überwachte mit Zustimmung der tschechoslowakischen Regierung ab dem 4. August 1938 den Fortschritt bei der Lösung des deutschen Minderheitsproblems.[237] In Henleins Reden blieb die Forderung nach nationaler Selbstverwaltung ein Zentralmotiv, wobei der Selbstverwaltungsbegriff je nach Adressat changierte: Forderte er in London Selbstverwaltung nach dem Muster des britischen »local government« in Kultur- oder Gemeindeangelegenheiten, waren seine Reden in der Tschechoslowakei auf eine weitgehende territoriale Autonomie gerichtet, möglichst ohne jedwede zentralstaatliche Kontrolle.[238]

Die Strategie der tschechoslowakischen Regierung, den genauen Wortlaut des geplanten Nationalitätenstatuts im Dunkeln zu lassen und die Presseberichterstattung darüber zu verbieten,[239] gab der Sudetendeutschen Partei weiteren Anlass, diese »Geheimpolitik« anzugreifen.[240] Es wurde verbreitet, dass die Regierung einen »Oktroi« des Gesetzes plane und es mit tschechoslowakischer Parlamentsmehrheit ohne die Zustimmung der Sudetendeutschen Partei durchsetzen wolle.[241] Die sudetendeutschen Politiker beschwer-

236 Nationalitätenstatut (1938), insbesondere 44 f.

237 Diese britischen Diplomaten wie Lord Walter Runciman oder Frank Ashton-Gwatkin waren einseitig der deutschen Seite zugeneigt. Sie unterstützten Henlein gegenüber der tschechoslowakischen Regierung bei der Durchsetzung seines nationalsozialistisch gefärbten Karlsbader Programms; Král, Plan Zet (1973), 105 ff. Vgl. dazu auch Raschhofer, Sudetenfrage (1953), 146 ff. sowie die zeitgenössische Dokumentensammlung in der Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht (1938), 759–788.

238 Beneš, Mnichovské dny (2003), 104 ff. Diese Einschätzung wird von den Memoranden der Sudetendeutschen Partei gestützt.

239 Vermerk des Innenministeriums vom 18.7.1938 an den Ministerrat über eine Beschwerde deutscher Zeitungsherausgeber, in: NA PMR K. 3217.

240 Dagegen wandten sich auch regierungsfreundliche Zeitgenossen. So Havelka, Jednání se sudetoněmeckou stranou (1938), 461 f., oder ein anonymer Gutachter, der kritisch fragte: »ob man glaubt, auf weitere Verhandlungen verzichten zu können, […] weil man die von der Regierung für tragbar angesehene Reform aufoktroyieren zu können glaubt«; dazu das Gutachten »Betrachtet man den Entwurf des Nationalitäten-Statutes…«, in: ATGM EB IV M 1/7 (251/1/1).

241 »Memorandum über die gegenwärtige Lage in der ČSR nach dem Stande vom 05.07.1938«, in: ATGM EB IV M 2/12 (39–47–2), 4.

ten sich wohl nicht zu Unrecht darüber, dass ihnen die genauen Texte des Nationalitätenstatuts erst viel zu spät am 1. Juli 1938 vorgelegen hätten, nachdem sie zunächst im Ausland kundgemacht worden seien.[242] Im »Bewusstsein der Gesamtverantwortung des Sudetendeutschtums« könne nur davor gewarnt werden, auf solche »Scheinlösungen« einzugehen, die nur zur Beruhigung des Auslands dienten.[243] Tatsächlich wollte sich die tschechoslowakische Regierung in der Nationalitätenfrage nicht von der Sudetendeutschen Partei abhängig machen. Über das Nationalitätenstatut verhandelte sie auch mit den deutschen Sozialdemokraten und der polnischen Minderheit.[244] Die Gesetzentwürfe sollten dabei so schnell wie möglich im Parlament eingebracht werden,[245] doch war der interne Abstimmungsprozess unter den Ministerien im Frühsommer 1938 noch lange nicht abgeschlossen und es wurden erste Proteste aus der Bevölkerung laut.[246] Längst spielten die beteiligten Akteure auf mehreren Bühnen gleichzeitig, ohne das für eine rasche Lösung des Nationalitätenproblems notwendige Vertrauen ineinander je besessen zu haben.

Nach den von manchen noch als konstruktiv eingeschätzten Gesprächen im Juni 1938[247] nahm die Sudetendeutsche Partei in den Folgemonaten eine blockierende Haltung ein. Nachdem der Sudetendeutschen Partei der Entwurf des Nationalitätenstatuts Anfang Juli vorgelegt worden war, vermied sie über mehrere Wochen jede offizielle Stellungnahme, um den Gesetzesentwurf am 1. August 1938 als eine Lösung des Nationalitätenproblems abzulehnen.[248] Ausdrücklich erklärten die Vertreter der Sudetendeutschen Partei Beneš am 24. August 1938, es hätte von ihnen nicht erwartet werden können, das Nationalitätenstatut »Paragraph für Paragraph« zu beraten, da man sich zunächst über »Grundsätze« zu verständigen habe.[249] Die zwei Verhandlungspositionen standen einander unversöhnlich gegenüber: die Forderung nach Verfassungsreformen auf der einen, das Festhalten an der gültigen Verfassung

242 Nationalitätenstatut (1938), 5. Vgl. das »Memorandum über die gegenwärtige Lage in der ČSR nach dem Stande vom 05.07.1938«, ebenda, 1.
243 Ebenda, 5.
244 Zu den Forderungen anderer Minderheiten, etwa der jüdischen und ungarischen, vgl. NA PMR K. 3216 und 3217. Die polnische Partei zeigte sich vom Wortlaut des Nationalitätenstatuts enttäuscht, da dieses nicht über die bestehenden Minderheitenregelungen hinausgehe, in: NA PMR K. 3217.
245 Beneš, Mnichovské dny (2003), 124.
246 Vgl. das Schreiben des Innenministeriums an alle Ministerien vom 01.07.1938 und die Antworten darauf, in: NA PMR K. 3216 und 3217.
247 Havelka, Jednání se sudetoněmeckou stranou (1938).
248 Král, Plan Zet (1973), 100.
249 Gedächtnisprotokoll des Gesprächs von Beneš, Kundt und Sebekowsky, in: NA SdP PK K. 53.

auf der anderen Seite; das Verlangen nach einem nach Nationalitäten gegliederten Staat einerseits, die Verteidigung der »tschechoslowakischen« Nation andererseits. Eine gewaltsame »Lösung« dieses gordischen Knotens brachte erst das Münchner Abkommen.

2. *Nationalitätenstatut und Verfassungsgerichtsbarkeit*

Der Entwurf für ein Nationalitätenstatut erweiterte die Antragsmöglichkeiten vor dem Verfassungsgericht, ohne allerdings den Nationalitäten selbst neue Rechte zuzusprechen. In den ersten Fassungen des Nationalitätenstatuts war den Forderungen der sudetendeutschen »Volksschutzgesetze« von 1937 bzw. der »Skizze zur Neuordnung der innerstaatlichen Verhältnisse« in stärkerem Maße gefolgt worden.[250] Danach hätten die Abgeordneten und Senatoren einer *Volksgruppe* das gemeinsame Recht erhalten sollen, einen Antrag auf Gesetzesüberprüfung vor dem Verfassungsgericht zu stellen.[251] Erst später rückte man von diesem nationalen Kriterium ab. Der Koalitionsausschuss der Regierung einigte sich darauf, für den Antrag vor dem Verfassungsgericht gegen Akte der Legislativgewalt lediglich ein gewisses Quorum einzuführen und auf das Kriterium der Nationalität ganz zu verzichten. Dieses Vorgehen entsprach den Empfehlungen der beratenden Juristenkommission. Auch in der Präsidialkanzlei wurde diese Lösung als die »einfachere, gerechtere, den praktischen Erfordernissen und im übrigen auch den Forderungen der Sudetendeutschen Partei am meisten entsprechende Formulierung« begrüßt: Die Zusammensetzung der antragstellenden Abgeordneten und Senatoren sei dann nicht zwangsläufig vom nationalen Interesse geleitet, sondern könne sich aus anderen, etwa religiösen oder berufsgenossenschaftlichen Aspekten ergeben.[252] Ein Schutz auch der individuellen Nationalitätenrechte vor dem Verfassungsgericht durch eine Erweiterung des Grundrechtsschutzes, wie in einem Gutachten von Zdeněk Peška zum Nationalitätenstatut vorgeschlagen,[253] setzte sich nicht durch.

Nach dem Entwurf für das Nationalitätenstatut sollte das Verfassungsgericht über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze demzufolge auch dann

250 Sobota, První poznámky k osnově národnostního statutu republiky Československé, in: ATGM EB IV M 1/7 (251/1/1). Vgl. auch dessen Anmerkungen an den Ministerrat vom 11.07.1938, in: NA PMR K. 3216.

251 So lautete der Vorschlag Sobotas im Namen der Präsidialkanzlei. Siehe Sobotas Anmerkungen an den Ministerrat vom 11.07.1938; ebenda.

252 Vgl. dazu Sobotas Vermerke zum Nationalitätenstatut, in: ANM Sobota K. 13.

253 Z. Peškas Anmerkungen zum Gesetzentwurf für ein Nationalitätenstatut vom 17.06.1938, in: ANM Sobota K. 13, 6–8.

entscheiden können, wenn 50 Abgeordnete bzw. 25 Senatoren innerhalb eines halben Jahres nach der Gesetzesverkündung einen Antrag stellten.[254] Das erforderliche Minderheitenquorum hatte sich gegenüber früheren Vorschlägen (zehn Abgeordnete bzw. fünf Senatoren)[255] beträchtlich erhöht.[256] Da das Antragsrecht auf die Verfassungskontrolle von Gesetzen formell nicht einer durch nationale Merkmale verbundenen Gruppe gegeben wurde, sondern jeder parlamentarischen Gruppe, die sich in einer bestimmten Sachfrage zusammenfand, entsprach es der Idee einer individualistisch geprägten, von kollektiven Rechten absehenden Demokratie. Die Durchsetzung nationaler Rechte wurde untrennbar mit dem Prozess der parlamentarischen Meinungsbildung gekoppelt. Die Nationalitätenfrage wurde damit zu einem Sachproblem unter anderen. Das Minderheitenquorum war so gewählt, dass nur die größeren Nationalitäten wie etwa die tschechische, slowakische, deutsche und ungarische Gruppe es leicht erreichten. Kleinere Bevölkerungsgruppen wie die polnische oder jüdische wurden hingegen bewusst vernachlässigt.[257]

3. *Föderalisierung und Verfassungsgerichtsbarkeit*

In den Schlichtungsangeboten an die Sudetendeutsche Partei wurde von Seiten der Regierung und des Präsidenten eine Föderalisierung der Tschechoslowakei langezeit abgelehnt. Erst im Sommer 1938 zeichnete sich ein Wandel ab. Hans Kelsen berichtete darüber in seinen Memoiren:

> »Bei der ersten Unterredung, die ich mit President Benes aus Anlass meines Amtsantritts [im Jahre 1936 – die Verf.] in Prag hatte, brachte ich die Frage einer Verfassungsreform zur Sprache. Ich sagte ihm, dass ich die Umgestaltung des sehr zentralistisch organisierten tschechoslovakischen Einheitsstaates in einen Bundesstaat, gebildet aus einem tschechischen, slovakischen und sudetendeutschen Gliedstaat, fuer sehr erwaegenswert hielte. […] Benes lehnte diese Idee entschieden ab. […] Im Sommer 1938, als die Situation in der Tschechoslovakei immer kritischer wurde, erhielt ich in Genf den Besuch eines hohen

254 Im Falle des Endes der Wahlperiode oder der Auflösung der parlamentarischen Kammern verlängerte sich diese Frist. Vgl. NA PMR K. 3216 und 3217.

255 Vgl. Sobotas Vermerke zum Nationalitätenstatut, in: ANM Sobota K. 13.

256 Ausschlag gaben offenbar die Verhandlungen des Koalitionsausschusses vom 06. und 08.07.1938. Vgl. Vermerk des Ministerrates vom 18.07.1938, in: NA PMR K. 3217.

257 Sobota, První poznámky k osnově národnostního statutu republiky Československé, in: ATGM EB IV M 1/7 (251/1/1). Vgl. dazu die Beschwerden der polnischen und jüdischen Vertreter an den Ministerrat, in: NA PMR K. 3216 und 3217. Siehe auch Lipscher, Nationale Frage (1981), 376 ff.; Gawrecki, Polská menšina (1999).

> Funktionaers des tschechoslovakischen Aussenministeriums, der mich im Auftrage des Presidenten Benes ersuchte, die Grundlinien der von mir seinerzeit angeregten Verfassungsreform auszuarbeiten. Das tat ich auch.«[258]

Im Spätsommer 1938 setzte sich bei Teilen der tschechoslowakischen politischen Führung die Überzeugung durch, dass eine Verfassungsreform für die Lösung der Nationalitätenfrage unumgänglich sei. Die tschechoslowakische Verfassung, die von vielen Prager Politikern so vehement in ihrem Bestand verteidigt worden war, war »mehr als irgendeine andere an eine ganz bestimmte internationale Ordnung gebunden« und durch den Zusammenbruch des Versailler Systems in Frage gestellt.[259] Die Regierung dürfe die Verhandlungen mit der Sudetendeutschen Partei nicht unter Hinweis auf verfassungsrechtliche Gründe scheitern lassen – äußerte sich ein regierungsnaher deutschsprachiger Autor in einem Regierungsgutachten. Die tschechoslowakische Regierung stehe in der Gefahr, im Ausland den Eindruck hervorzurufen, sie »ziehe den Krieg wirklichen Zugeständnissen an die Minderheiten vor«. Das anonyme Gutachten dieses deutschsprachigen Verfassungsjuristen skizzierte zur Lösung des Nationalitätenproblems eine umfassende Verfassungsreform. Inhaltlich ähnelte dieser Vorschlag den von Kelsen vorgeschlagenen Leitlinien einer Verfassungsneuordnung.[260] Aufgrund der Diktion des Gutachtens und der intimen Kenntnis der tschechoslowakischen Verhältnisse ist es jedoch sehr unwahrscheinlich, dass Kelsen selbst der Verfasser war.

Das Gutachten entwarf das Modell eines Bundesstaates mit einer verfassungsgerichtlichen Kontrollinstanz,[261] in dem »den verschiedenen ethnischen Gruppen, soweit es die Siedlungsverhältnisse gestatten, die Stellung von Gliedstaaten eingeräumt wird«. Es seien dabei »besonders wirksame Garantien zur Aufrechterhaltung der demokratischen Institutionen, insbesondere in den Gliedstaaten vorzusehen«. Eine solche Verhandlungsbasis könne von der Opposition schwerlich abgelehnt werden – »was ihr geboten werden soll, ist eine Bundesstaatsverfassung, belastet mit der Hypothek einer demokratischen Verfassung des Gliedstaates«. Zwar sei es möglich, wenn nicht gar wahrscheinlich, dass die Sudetendeutsche Partei eine solche Organisation des Staates abweise, weil sie ihren autokratischen und nationalsozialistischen, am Führerprinzip orientierten Tendenzen widerspräche, und sich mit administrativen Reformen zufriedengäbe. Unter der Berufung auf Österreich nach

258 Kelsen, Selbstzeugnis (2006), 90 f.
259 Gutachten »Betrachtet man den Entwurf des Nationalitäten-Statutes…«, in: ATGM EB IV M 1/7 (251/1/1), 5 f.
260 Kelsen, Selbstzeugnis (2006), 90 f.
261 Zitate im Gutachten »Betrachtet man den Entwurf des Nationalitäten-Statutes…«, in: ATGM EB IV M 1/7 (251/1/1), 8 ff.

1920 und die Schweiz hielt es der Autor jedoch ohnehin für eine »communis opinio«, dass die Bundesstaatlichkeit die für einen Nationalitätenstaat gerechteste politische Form sei. Neben der Gliederung in unterschiedliche Länder sollten den »nationalen Minoritäten innerhalb der Gliedstaaten« Rechtspersönlichkeit und das Beschwerderecht vor den zentralen Kontrollinstanzen zugesprochen werden. Ein zentrales »(Bundes-) Verfassungsgericht« sollte auf Antrag der Bundesregierung verfassungswidrige Gliedstaatsgesetze aufheben können. Die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sollte außerdem die individuellen Grund- und Freiheitsrechte sowie die Rechte der »politischen und insbesondere nationalen« Minderheiten schützen. Der Vorschlag des unbekannten Autors für eine Bundesstaatlichkeit mit verfassungsgerichtlicher Kontrollinstanz griff in einem gewissen Sinne der Föderalisierung der Tschechoslowakei vom Dezember 1938 nach dem Münchner Abkommen vor. In den Verhandlungen zwischen Beneš und der Sudetendeutschen Partei wurde er nicht mehr berücksichtigt.

In diesen Verhandlungen wurde im September 1938 – ungefähr zu der Zeit, als das eben beschriebene Gutachten die Präsidialkanzlei erreicht haben muss – längst der sog. Vierte Plan diskutiert.[262] Beneš entsprach dabei im Grunde dem »Karlsbader Programm« Henleins und versprach nationale Selbstverwaltung, nationale Kurien und Kataster sowie Proportionalität im öffentlichen Dienst.[263] Im September 1938 war auch Krejčí an den Verhandlungen mit der Sudetendeutschen Partei beteiligt.[264] Die in ihrer Struktur immer holzschnittartiger werdenden Vorschläge gaben der Frage nach Verfassungsgerichtsbarkeit jedoch keinen Raum mehr. Unter einem Vorwand brach die Sudetendeutsche Partei am 14. September 1938 die Verhandlungen ab, um am nächsten Tag offen den »Anschluß« der sudetendeutschen Gebiete an das Deutsche Reich zu fordern.[265] Am Ende dieser Septemberkrise, in der Nacht vom 28. auf den 29. September 1938, besiegelte das von Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien unter Ausschluss der Tschechoslowakei ausgehandelte sog. Münchner Abkommen die Abtretung tschechoslowakischer, überwiegend von Deutschen bewohnten Randgebiete.[266]

262 Dazu mit weiteren Nachweisen Dejmek, Biografie (2008), 121 ff., 133 ff., 139 f.

263 »Zápis o postupu jednání ohledně úpravy národnostních otázek«, abgedruckt in: Beneš, Mnichovské dny (2003), 471–479. Siehe auch Lipscher, Verfassung und politische Verwaltung (1979), 175, mit Hinweis auf den Abdruck in der Prager Presse vom 10.09.1938.

264 ANM Sobota K. 13.

265 Lipscher, Verfassung und politische Verwaltung (1979), 176.

266 Abdruck in: Völkerrechtliche Urkunden (1938), 782–784. Vgl. dazu nur Čelovský, 1938 (1958); Král, Abkommen von München (1968); Kural, Mnichovská křižovatka (2002).

D. Die slowakischen Forderungen und die neue Verfassung der Zweiten Republik

Eine Verknüpfung von Nationalitätenfrage und Verfassungsgerichtsbarkeit wurde in den 1930er Jahren zunächst nur von sudetendeutscher Seite erörtert. Mit dem Münchner Abkommen über die Abtretung der sudetendeutschen Randgebiete vom 29. September 1938 fanden diese Reformbemühungen ein Ende. In der großen Verfassungsreform der Zweiten Republik vom Dezember 1938 wurde das tschechoslowakische Verfassungsgericht dennoch formal föderalisiert. Die slowakische und die karpathenukrainische Minderheit hatten sich bei ihren Autonomiebestrebungen nationalitätenpolitische Forderungen der Sudetendeutschen zu eigen gemacht, die sie nun in modifizierter Form umsetzten. Danach sollte das Verfassungsgericht über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze des jeweils autonomen slowakischen und karpathenukrainischen Landesteils befinden.

I. Die slowakischen Autonomieforderungen im Sommer 1938

Nachdem das Nationalitätenstatut in den Verhandlungen mit der Sudetendeutschen Partei gescheitert war, bemühte sich Beneš unter Aufgabe seines »orthodoxen Tschechoslowakismus« um ein Entgegenkommen gegenüber der radikalen Slowakischen Volkspartei. Diese forderte unter der Führung des katholischen Priesters Andrej Hlinka seit der Republikgründung eine absolute Gleichstellung der Slowaken und betrachtete die Doktrin vom einheitlichen Volk der »Tschechoslowaken« als eine versteckte Form der Diskriminierung.[267] Was den Sudetendeutschen die Heranziehung des »Mémo III« mit dem Versprechen einer »Schweizer Lösung« war, war den Slowaken die Berufung auf das »Pittsburgher Abkommen« mit der Zusicherung nationaler Selbstverwaltung.[268] Die Slowakische Volkspartei setzte sich bewusst in einen Gegensatz zu den slowakischen Aktivisten, die an der Verfassungsgebung und auch der Regierung beteiligt waren.[269] Die Prager Regierung war gegenüber

267 Zu den Autonomieprojekten der Volkspartei vgl. Hoensch, Autonomiepolitik (1984); Rychlík, Češi a Slováci (1997), 104 ff.

268 In beiden Dokumenten aus der Zeit der Staatsgründung war den Nationalitäten Autonomie und Selbstverwaltung zugesichert worden; Čelovský, 1938 (1958), 228 ff. Zum Pittsburgher Abkommen vgl. Hoensch, Tschechoslowakismus (2000), 79 f.; ders., Autonomiepolitik (1984), 26, 111.

269 Bei den slowakischen »Tschechoslowakisten« handelte es sich um eine sehr kleine, protestantisch geprägte Elite; Hoensch, Autonomiepolitik (1984), 23 ff., 40 f., 51. Zu den slowakischen Parteiprogrammen im Jahr 1938 vgl. Bystrický, Slovensko roku 1938 (1999), 205 f.

einer größeren Selbständigkeit des slowakischen Landesteils jedoch zurückhaltend. Die Anerkennung einer slowakischen Eigenständigkeit hätte unweigerlich einen Wandel zum »Nationalitätenstaat« nach sich gezogen. Die deutsche Bevölkerungsgruppe war zahlenmäßig größer als die slowakische, ihr Status als »Minderheit« wäre dann nicht mehr zu rechtfertigen gewesen. Der Slowakischen Volkspartei gelang es, das in der slowakischen Bevölkerung latente Gefühl politischer Zweitrangigkeit zu repräsentieren und zu instrumentalisieren. Ungeachtet des großen Stimmenanteils auch anderer slowakischer Parteien trat sie – wie die Sudetendeutsche Partei – öffentlich mit Alleinvertretungsanspruch auf.[270]

Die Forderungen der radikalen Slowakischen Volkspartei[271] lehnten sich in vielen Einzelfragen an die Forderungen der Sudetendeutschen Partei an. Sie drückten ein vages und oft nicht näher präzisiertes Verlangen nach »Autonomie« aus, die von kultureller Selbstverwaltung bis zu Vorschlägen einer Konföderation reichte.[272] Außerdem wünschte man von Seiten der Slowakischen Volkspartei einen durch den Völkerbund abgesicherten Status als »Minderheit«. Der Forderung nach einer proportionalen Vertretung der Slowaken in den Zentral- und Landesorganen lag ein tatsächlicher Überhang tschechischer Beamter und Lehrer in der slowakischen Landeshälfte zu Grunde.[273] Dieser beruhte zumindest teilweise auf einer wirtschaftlichen, administrativen und auch kulturellen Rückständigkeit, die von der Einbindung in das stark zentralisierte und magyarisierte Transleithanien vor 1918/20 und der ausgesprochen agrarisch geprägten Struktur des Landes herrührte.[274]

Trotz inhaltlicher Übereinstimmungen zwischen den Forderungen der sudetendeutschen Henlein- und der slowakischen Hlinka-Partei, setzte die Slowakische Volkspartei auf eine bilaterale Lösung des Nationalitätenkonflikts.[275] Als Teil des »Staatsvolkes« hatte die slowakische Volksgruppe in der Tschechoslowakei eine – wenn auch ambivalente – Sonderstellung. Die slowakische Wirtschaft erhielt durch die sog. slovenská výhoda (slowakische Bevorzugung) eine besondere staatliche Unterstützung und Förderung im öffentlichen Vergabewesen.[276] Das Schulwesen wurde erst mit staatlichen

270 Hoensch, ebenda, 34; Lipscher, Verfassung und politische Verwaltung (1979), 180.
271 Vgl. dazu Hoensch, Slowakische Frage (2000) sowie ders., Programm der Slowakischen Volkspartei (2000).
272 Siehe verschiedene Autonomiegesetzentwürfe bei Hoensch, Autonomiepolitik (1984).
273 Krajčovičova, Český zamestnanci (1999).
274 Siehe Bakke, Czechoslovakism (2004), 36 ff.; Tönsmeyer, Slowakei 1939–1945 (2003), 33 ff.
275 Bystrický, Slovensko roku 1938 (1999), 203.
276 Boyer, Vergabe von Staatsaufträgen (1994), 84.

Investitionen ausgebaut. Bereits nach dem ersten Jahrzehnt tschechoslowakischer Selbständigkeit waren die Slowaken zu einer »modernen politischen Nation« herangereift.[277] In der tschechischen Politik wurden sie jedoch kaum als solche respektiert. Dem Gefühl einer bewussten Zurücksetzung der slowakischen Nationalität korrespondierte im politischen Alltag eine gewisse tschechische Überheblichkeit. Gegen den tschechischen »Zentralismus« wandten sich deshalb neben der Slowakischen Volkspartei selbst solche Parteien, die als »Aktivisten« an der Prager Regierung beteiligt waren.[278] Die Verhandlungen zwischen der tschechoslowakischen Staatsführung und der Slowakischen Volkspartei standen zunächst im Schatten der Auseinandersetzung mit den sudetendeutschen Forderungen.[279] Auch hier hatte es die tschechoslowakische Regierung und Präsident Beneš zuvor versäumt, mit einem großzügigen eigenen Vorschlag die Initiative in die Hand zu bekommen.[280] Erst in der Zeit nach dem Münchner Abkommen, geprägt durch »Ideenverfall, Unsicherheit und Resignation«,[281] gelang es der Slowakischen Volkspartei, ihre Forderungen durchzusetzen.

Die Slowakische Volkspartei diktierte der Prager Zentralregierung, die nach der Abdankung von Beneš am 5. Oktober 1938 und der drohenden militärischen Intervention von Polen und Ungarn über keine einheitliche Handlungsstrategie mehr verfügte, ihre Forderungen ungehindert auf.[282] Der slowakische Landesteil nahm immer stärker Züge einer totalitären Ordnung an.[283] Außenpolitisch lavierte die slowakische Führung zwischen einer Annäherung an Polen[284] und einer Zusammenarbeit mit dem Hitlerregime.[285] Ohne dass es hierfür eine verfassungsrechtliche Grundlage gegeben hätte, übergab die Prager Regierung die Angelegenheiten der Slowakei an eine Landesregierung unter der Führung von Jozef Tiso. Das Autonomiegesetz für die Slowakei vom 22. November 1938, das die slowakischen Forderungen

277 Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 74.
278 Ebenda.
279 Hoensch, Autonomiepolitik (1984), 60.
280 Lipscher, Verfassung und politische Verwaltung (1979), 178; Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 75.
281 Lipscher, ebenda, 182.
282 Rychlík, Češi a Slováci (1997), 143 ff.; Nižňianský, Machtübernahme (2004).
283 Mit dem Abkommen von Žilina (Sillein) am 06.10.1938 wurde die politische Vormachtstellung der Slowakischen Volkspartei allgemein anerkannt. Vgl. den ausführlichen, nationalsozialistischen Artikel von Rabl, Slowakische Frage (1939/1940). Siehe auch Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 78 ff.
284 Gebhart/Kuklík, ebenda, 73 ff.
285 Den anfänglichen Kooperationsangeboten der SdP stand die SVP zunächst ablehnend gegenüber; Hoensch, Autonomiepolitik (1984), 37. Zum späteren »herzlichen politischen Vertrauensverhältnis«: Rabl, Slowakische Frage (1939/1940), 307 ff.

weitgehend erfüllte, legalisierte diese Praxis und stattete den slowakischen Landesteil mit weitreichenden Selbstverwaltungsrechten aus. In der Präambel wurden die Entstehung des »tschecho-slowakischen« Staates aufgrund des souveränen Willens zweier Völker und die Gleichberechtigung der tschechischen und slowakischen Nation bekräftigt. Der Art. I des Autonomiegesetzes etablierte eine Art föderalisierte Verfassungsgerichtsbarkeit.[286]

Die Verbindung von Verfassungsgerichtsbarkeit und Nationalitätenproblem tauchte in den slowakischen nationalitätenpolitischen Schriften erst relativ spät auf, soweit ersichtlich, erst im Jahr 1938. Höchst wahrscheinlich ist diese Idee von der Sudetendeutschen Partei übernommen worden.

II. Die Autonomieforderungen in der Karpathenukraine

An die politischen Vorstöße der Slowakischen Volkspartei schlossen sich die Politiker der Karpathenukraine an, die in den 1930er Jahren ebenfalls radikalere Züge annahmen. Auch die Ruthenen waren bei der Prager Regierung mit ihren Forderungen nach der Umsetzung der garantierten Autonomie lange auf taube Ohren gestoßen.[287] Die Prager Pläne für die Vorbereitung einer autonomen karpathenukrainischen Verfassung, die völkerrechtlich zugesichert worden war, kamen sowohl 1921 als auch 1929 – jeweils nach Appellationen der Ruthenen an den Völkerbund[288] – schnell zum Erliegen.[289] Den karpathenukrainischen Forderungen nach Umsetzung der Autonomieversprechen stand von tschechischer Seite schon früh die Betonung des zentralstaatlichen Charakters der Tschechoslowakei gegenüber: Nach dem Willen des ersten Präsidenten Masaryk sollte der Zentralismus einen eindeutigen Vorrang vor der versprochenen Autonomie haben.[290] Nach einer längeren Zeit der Ruhe ging vom Verfassungsausschuss des tschechoslowakischen Abgeordnetenhauses am 28. November 1936 eine neue Initiative aus, den versprochenen karpathenukrainischen Landtag einzuführen.[291] Kurz darauf wandte sich auch der »Zentrale russische Nationalrat« mit weitgehenden Forderungen nach autonomer Selbstverwaltung und selbständigen Gesetz-

286 Dazu gleich.
287 Pejša, Autonomie (2006), 173 ff.; Lipscher, Karpatenrußland (1990), 65 ff.
288 Vgl. Švorc, Zakletá zem (2007), 189 ff.
289 Vermerk des Innenministeriums vom 14.11.1933, in: NA MV Inv. 9965 Sign. 1/16/3.
290 Masaryk sprach sich damit gegen die alternativen Verfassungsentwürfe des karpathenukrainischen Gouverneurs Žatkovič, des Ministerpräsidenten, der Präsidialkanzlei und von Hoetzel aus. Siehe die Anmerkungen des Innenministeriums vom 03.07.1921, in: NA MV Inv. 9965 Sign. 1/16/3.
291 Zur Vorgeschichte knapp Harna, Krize (2006), 161.

gebungsrechten an die Prager Regierung.[292] Diese Forderungen führten aber lediglich dazu, dass die Regierung einen Gesetzesentwurf »über die vorläufige Regelung der Rechtsstellung des Gouverneurs der Podkarpatská Rus« einbrachte, der lebhaft diskutiert, von den karpathenukrainischen Kommunisten und den rechtsextremen nationalistischen Parteien aber abgelehnt wurde.[293]

Dieser Gesetzesentwurf war zwar mit den an der Regierung beteiligten Koalitionsparteien der Karpathenukraine verhandelt worden, er enthielt jedoch auch nach 18 Jahren des unerfüllten Verfassungsversprechens der Autonomie keine wesentlichen Änderungen.[294] Die Einführung des Landtags für die Karpathenukraine wurde wiederum vertagt.[295] Die Nationalisten, aber auch die Kommunistische Partei, die in jener Zeit in der Karpathenukraine die größte Partei darstellte, an der Ausarbeitung aber nicht beteiligt war, kritisierten den Entwurf heftig.[296] Durch seine Engherzigkeit und dem Beharren auf dem Prager Zentralismus würde er der faschistischen »Irredenta« in die Hände spielen.[297] Angespielt wurde damit auf ungarische, polnische und ukrainische Gruppen, die die Abspaltungsbewegungen in der ruthenischen Autonomiepolitik zu stärken suchten.[298]

Als kleinste der um Autonomie ringenden Nationalitäten konnten sich die karpathenukrainischen Politiker gegenüber der Prager Zentralregierung nicht besser positionieren als die deutsche oder die slowakische Bevölkerungsgruppe, selbst wenn der Karpathenukraine die Autonomie völker- und verfassungsrechtlich garantiert war.[299] In der tschechoslowakischen Regierung stritt man um Einzelheiten einer Selbstverwaltung für die Karpathenukraine, die von dem verfassungsrechtlichen Autonomiemodell weit entfernt war.[300] Wieder standen Bedenken im Vordergrund, den zentralstaatlichen Einfluss nicht zu verlieren. Mit dieser Politik der zögerlichen Schritte verhinderte die Prager Regierung letztendlich die Integration des fernen Landesteils.

292 »Законопоекъ централъной русской народной рады о конституціи автономной подкорпатской руси« der Abgeordneten Kaminský, Woloschin, Bródy u. a. vom 28.11.1936, in: NA MV Inv. 9965 Sign. 1/16/3.
293 Drs. des Abg. Nr. 936/1937.
294 Švorc, Zakletá zem (2007), 232.
295 Hierzu finden sich in den Akten eine Resolution der »russischen Bevölkerung der Veretschaner Höhe« vom 04.04.1937 und das Beschwerdeschreiben des »Ersten russisch-ukrainischen Zentralrats in Užhorod« vom 26.07.1938 mit umfassenden Autonomieforderungen, in: NA MV Inv. 9965 Sign. 1/16/3.
296 Vgl. die Rede des Abgeordneten Borkaňuk am 17.06.1937 im Abgeordnetenhaus.
297 Ebenda.
298 Švorc, Zakletá zem (2007), 226 ff.
299 Švorc, Podkarpatskí Rusíni (1999); ders., Zakletá zem (2007), 77. Vgl. auch Němcová, Strany rusinské menšiny (2005), 962.
300 Siehe hierfür die Akten in: NA MV Inv. 9965 Sign. 1/16/3.

III. Die Autonomiegesetze vom November 1938 und das Verfassungsgericht

Nach dem Desaster des Münchner Abkommens wurden am 22. November 1938 – mit Verfassungsrang versehen – das Autonomiegesetz für die Slowakei und das Autonomiegesetz für die Karpathenukraine verhandelt und ohne parlamentarische Debatte verabschiedet.[301]

Die beiden Gesetze entsprachen einem Entwurf der Slowakischen Volkspartei vom August 1938, der im Parteiorgan »Slovák« bereits am 5. Juni 1938 vorabgedruckt wurde.[302] Von der Zusammenarbeit der Slowakischen Volkspartei Hlinkas mit der Sudetendeutschen Henlein-Partei in Nationalitätenfragen im Sommer 1938 zeugte die Tatsache, dass sich dieser Gesetzesentwurf in der Fassung vom 2. August auch in den Akten der Sudetendeutschen Partei befindet.[303] Die Karpathenukrainer übernahmen diesen Entwurf wörtlich.[304] Der Begriff »Autonomiegesetz« ist dabei irreführend. Verfassungsrechtlich wurde eine Art Bundesstaat geschaffen, wichtige Fragen verblieben jedoch in zentralstaatlicher Verwaltung.[305] An vorderster Stelle der beiden Autonomiegesetze wurde dabei in Artikel I auch eine Erweiterung der verfassungsgerichtlichen Kompetenzen vorgenommen: Das Verfassungsgericht sollte nun auch über die Verfassungsmäßigkeit der Landesgesetze entscheiden, zu den sieben Verfassungsrichtern sollten zwei weitere, von der Slowakei ernannte Richter hinzukommen.[306] Die Zeit war rechtsstaatlichen Institutionen jedoch längst feindlich geworden, der verfassungsrechtliche Rahmen für das politische Handeln in der Zweiten Republik fast bedeutungslos.

Am 14. März 1939 beschloss der slowakische Landtag die Eigenständigkeit der Slowakei; faktisch wurde sie zu einem Staat von Hitlers Gnaden.[307] Noch am selben Tag rief auch die Karpathenukraine ihre Selbstständigkeit unter der Vormundschaft des Deutschen Reiches aus; mit deutscher Duldung besetzte

301 Verfassungsgesetz vom 22.11.1938 über die Autonomie des Landes Slovakei, Nr. 299/1938 Slg. sowie Verfassungsgesetz vom 22.11.1938 über die Autonomie der Podkarpatská Rus, Nr. 328 und 329/1938 Slg. Vgl. Hoensch, Slowakische Frage (2000), 144 ff.

302 Vgl. die Akten des Innenministeriums, in: NA MV Inv. 9966 Sign. 1/17/14.

303 Vgl. NA SdP K. 22 H. ANV.

304 Rede von Kossey vor dem Abgeordnetenhaus am 19.11.1938.

305 Das Staatsgebilde war atypisch, weil im böhmischen Landesteil keine eigene Verwaltung eingerichtet wurde, sondern dort die »Zentralbehörden« auch die Landesaufgaben ausübten; Gebhart/Kuklík, Druhá republika (2004), 89.

306 Siehe auch Schranil, Versuch eines staatsrechtlichen Umbaus (1939), 566.

307 Vgl. Lipták, Slovensko (1968), 173 ff.; ders., Slowakische Republik (1995). Zeitgenössisch zu den Vorgängen der nationalsozialistische Aufsatz von Rabl, Verfassungsleben in der neuen Slowakei (1939/1940).

allerdings bereits am nächsten Tag die ungarische Armee das Land.[308] Nach der Invasion deutscher Truppen auf tschechisches Gebiet wurde am 16. März das »Protektorat Böhmen und Mähren« ausgerufen.[309] Der Verwirklichung der geplanten Umwandlung des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts in ein »Bundesverfassungsgericht« war damit die praktische Grundlage entzogen. Dem alten Verfassungsgericht blieb nur noch, in der Zeit des »Protektorats« seine ausstehenden Verfahren aufzuarbeiten.

308 Švorc, Zakletá zem (2007), 249.
309 Dazu umfassend Maršálek: Protektorát (2002).

Epilog

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs kehrte man in der Tschechoslowakei zur Verfassung der Ersten Republik zurück.[1] Das Verfassungsgericht wurde jedoch nicht neu besetzt. Die zahlreichen Reformvorschläge für eine neue Verfassung der Tschechoslowakei verarbeiteten die Erfahrungen der Ersten Republik, ihre Umsetzung war nach dem kommunistischen Umsturz vom Februar 1948 aber nicht mehr möglich.[2] Die Verfassungskontrolle der Gesetze wurde erst beim Präsidium der Nationalversammlung,[3] später beim ganzen Parlament verankert.[4] In beiden Fällen wurde diese Kontrolle praktisch nicht wirksam.[5]

Erst in der Aufbruchstimmung des »Prager Frühlings« im Jahr 1968 kam es auch unter Rechtswissenschaftlern wieder zu offeneren Diskussionen.[6] Eine Verfassungskommission arbeitete eine neue Verfassung aus, die rechtsstaatlichen und demokratischen Errungenschaften mehr Raum geben sollte. Man wollte »Sozialismus mit Demokratie und Konstitutionalismus« verbinden und diskutierte auch die Wiederbelebung der Verfassungsgerichtsbarkeit.[7]

1 Dazu nur Neubauer, Kontinuita (1945). Vgl. Maršálek, Mnichov a problémy kontinuity (2004) m. w. N.

2 Vgl. aus der »Brünner Rechtsschule« die Erwägungen von Bulín, O příslušnosti (1947), der sich eng an die Verfassung der Ersten Republik anlehnte, und den Verfassungsentwurf für die tschechoslowakische nationale sozialistische Partei von Kubeš, O novou ústavu (1948), 125 ff. Kubeš entwarf einen föderativen Staat und konzentrierte beim Verfassungsgericht die Bundes- und Landesgesetzeskontrolle, die Verordnungskontrolle und Parteienstreitigkeiten. In Hinblick auf das neue Verfassungsgericht sprach sich Táborský gegen die Präklusionsfrist von drei Jahren, die Entscheidungswirkung ex nunc und den begrenzten Kreis der Antragsteller aus; Naše nová ústava (1948), 118 ff. Vom »sozialistischen« Standpunkt argumentierte Neubauer, der ein starkes Parlament ohne Verfassungsgerichtsbarkeit wollte; Ústava moderní demokracie (1946). Siehe hierzu auch P. Peška, Bilance a mýtus ústavy (1999), 51 ff. Alfred Meissner, der sich schon im Verfassungsausschuss der Revolutionären Nationalversammlung 1919/20 für eine Verfassungsgerichtsbarkeit eingesetzt hatte, legte ebenfalls einen Verfassungsentwurf vor. Darin erweiterte er die Kompetenzen des Verfassungsgerichts um die Kontrolle von Regierungsverordnungen, während er im Übrigen die Vorgängerregelung übernahm.

3 § 65 Abs. 2 der Verfassung der ČSR vom 09.05.1948, Nr. 150 Slg.

4 § 41 Abs. 2 der VerfUrk. der ČSSR vom 11.07.1960, Nr. 100 Slg.

5 Vgl. Marcic, Verfassung und Verfassungsgericht (1963), 88 f.

6 Hierzu Maršálek, Proměny české právní vědy (2004), 46 ff.

7 P. Peška, K přípravě zákona o ústavním soudu ČSSR (1969), 544; Pokstefl, Verfassungssystem (1984), 219 ff.; Sládeček, Ústavní soudnictví (2003), 35 ff.

Zugleich schwächte man das nach wie vor gültige Dogma von der Existenz der »Tschechoslowaken« ab und plante eine Föderation.[8] Nach der Besetzung der Tschechoslowakei im August 1968 durch die Truppen des Warschauer Pakts vollzog sich eine schleichende politische Rückkehr auf sozialistisches Normalniveau. Die neue Verfassung konnte noch im Oktober 1968 verabschiedet werden. Sie ersetzte die stalinistische Verfassung von 1960, die von ideologischen Dogmen wie der »sozialistischen Gesetzlichkeit«[9] oder der Ablehnung der Gewaltenteilung durchdrungen war.[10] In der Zeit der sog. Normalisierung blieben die neuen Verfassungsbestimmungen allerdings bloße Fiktion.

In Anknüpfung an die jugoslawische Verfassungsgerichtsbarkeit sah das Verfassungsgesetz über die tschechoslowakische Föderation vom 27. Oktober 1968 sowohl ein Verfassungsgericht der Föderation als auch Verfassungsgerichte der Tschechischen bzw. Slowakischen Republik vor.[11] Der Kompetenzkatalog las sich modern: Das föderative Verfassungsgericht sollte Gesetze und Rechtsvorschriften niederen Ranges auf ihre Verfassungsmäßigkeit untersuchen, im Falle ihrer Verfassungswidrigkeit sollten die angegriffenen Bestimmungen entweder durch die zuständigen Staatsorgane geheilt werden oder nach sechs Monaten ihre Gültigkeit verlieren. Daneben war dem Verfassungsgericht die Entscheidung über föderative Kompetenzkonflikte, über Verfassungsbeschwerden wegen der Verletzung verfassungsrechtlich gewährter Rechte und Freiheiten sowie die Wahlgerichtsbarkeit zugewiesen. Bei der Ausgestaltung des Antragsverfahrens, das nun stärker auch auf eine Rechtsprechungstätigkeit von Amts wegen setzte, und bei der Richterbestellung, bei der auf Parität zwischen Tschechen und Slowaken geachtet wurde, lassen sich eindeutige Bezugnahmen zur Ersten Republik herstellen.

Noch im Jahr 1969 wurde an einem Verfassungsgerichtsgesetz gearbeitet, das die in der Verfassung geregelten Kompetenzen für ein Verfassungsgericht konkretisieren sollte.[12] Es wurde beim Parlament nicht mehr ordentlich

8 Lipták, Slovenská historiografia (1999), 49 f.; Rychlík, Češi a Slováci (1998), 213 ff.

9 Die sozialistische Gesetzlichkeit propagierte die flexible Anpassung von Gesetzesrecht an den gesellschaftlichen Wandel; vgl. Bender/Falk, Sozialistische Gesetzlichkeit (1999) sowie den darin enthaltenen Artikel von Malý.

10 Dieses Verfassungsverständnis findet sich exemplarisch in einem Hurra-Artikel auf die stalinistische Verfassung von Moural, Ústava socialismu (1949). Ausführlich Příbáň, Komunistická teorie státu a práva (2004).

11 §§ 86 bis 101 des Verfassungsgesetzes über die tschechoslowakische Föderation, Nr. 143/1968 Slg.

12 Vgl. zu diesen Entwürfen nur Blahož, K modelu ústavního soudnictví ČSSR (1969); Rattinger, Kontrola ústavnosti (1969); P. Peška, K přípravě zákona o ústavním soudu ČSSR (1969) und Mikule, Teze (1969).

eingebracht, die entsprechenden Verfassungsbestimmungen allerdings auch nicht gestrichen.

Die letzten Bemühungen um eine Liberalisierung der sozialistischen Staatlichkeit fielen in die Zeit kurz vor der politischen Wende 1989. Eines dieser Schubladenprojekte, die am Ende der 1980er Jahre im Zuge von »Glasnost« und »Perestroika« entstanden, war auch die Verwirklichung der Verfassungsgerichtsbarkeit: Der Entwurf für eine neue sozialistische Verfassung des »Instituts für Staat und Recht« der Akademie der Wissenschaften von 1988 sah wie die Verfassung von 1969 ein föderatives Gericht und zwei Ländergerichte vor.[13] Umgesetzt wurden diese Pläne nicht mehr. Erst nach der politischen Wende nahm das Verfassungsgericht der Tschechoslowakischen Föderation[14] am 31. Januar 1992 seine Tätigkeit auf – um bereits ein Jahr später, nach der Staatsteilung in die Tschechische und die Slowakische Republik, wieder aufgelöst zu werden.

Infolge der Staatsteilung bestehen nun auf dem Gebiet der ehemaligen Tschechoslowakei zwei Verfassungsgerichte. Seit dem 15. Juli 1993 entfaltet das tschechische Verfassungsgericht seine Rechtsprechungstätigkeit,[15] mittlerweile nicht mehr in der Hauptstadt Prag, sondern im mährischen Brünn. Als neue, stark an das deutsche Bundesverfassungsgericht angelehnte[16] Institution hatte es mit manchen Hürden zu kämpfen, die schon die Vorgängerinstanz in der Zwischenkriegszeit hemmten: Anfangs weigerten sich gelegentlich die obersten Gerichte, die verfassungsrichterlichen Entscheidungen auch als verbindliches Recht umzusetzen, in jüngster Zeit versuchte der tschechische Präsident Václav Klaus, seinen politischen Einfluss auf die Ernennung der Verfassungsrichter auszunutzen.[17]

13 Sládeček, Ústavní soudnictví (2003), 39.

14 Vgl. den rechtshistorischen Abriss von Mikule, Federální ústavní soud (1992).

15 Dazu Ševčík, Výhledy ústavnosti (1994), 1022 ff. Eine Einführung und Entscheidungssammlung des ersten Jahrzehnts bei Brunner/Hofmann/Holländer, Verfassungsgerichtsbarkeit (2001); vgl. auch Holländer/Hofmann, Verfassungsgerichtsbarkeit (2007) sowie die Gesetzestexte bei Luchterhandt/Starck/Weber, Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa II (2007), 277–320. In der deutschsprachigen Diskussion sind vor allem die Entscheidungen zu den sog. Beneš-Dekreten wahrgenommen und überwiegend kritisch diskutiert worden. Auf die dazugehörige Literatur kann hier nicht weiter eingegangen werden.

16 Brunner, Tschechisches Verfassungsgericht (2001); vgl. auch Frowein/Marauhn, Verfassungsgerichtsbarkeit (1998).

17 Vgl. Gillis, Constitutionalism in Czech Republic, 62 ff.; Sládeček, Ústavní soudnictví (2003), 88; Kühn, Aplikace práva (2005) 124 ff.

Das slowakische Verfassungsgericht konstituierte sich bereits im April 1993.[18] Unter den Bedingungen des autoritären Mečiar-Regimes hatte es zunächst weit bedeutendere Schwierigkeiten als sein Brünner Pendant, die Verfassung durchzusetzen. Mittlerweile ist es jedoch im Verfassungsleben der Slowakei fest verankert.

Trotz dieser vielen fehlgeschlagenen und durch politische Umbrüche vereitelten Versuche zur effektiven Verfassungskontrolle ist nun zwar nicht eine »tschechoslowakische«, aber eine tschechische und eine slowakische Verfassungsgerichtsbarkeit entstanden. Die Geschichte der tschechoslowakischen Verfassungsgerichtsbarkeit, die am 29. Februar 1920 begann, und immer wieder zu einer Geschichte des Scheiterns wurde, endete damit doch noch als das, was sie schon viel früher hätte sein können: als eine Erfolgsgeschichte.

18 Vgl. Posluch, Verfassungsgerichtsbarkeit (2007) sowie die Gesetzestexte bei Luchterhandt/Starck/Weber, Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa II (2007), 209–245.

Abkürzungsverzeichnis

AKPR	Archiv Kanceláře Prezidenta Republiky (Archiv der Präsidialkanzlei)
AMV	Archiv Ministerstva vnitra (Archiv des Innenministeriums)
ATGM	Archiv Ústavu T. G. Masaryka (Archiv des T. G. Masaryk-Instituts)
AUK PF NU	Archiv Univerzity Karlovy Právnická fakulta Německé univerzity (Archiv der Karlsuniversität, Rechtsfakultät der Deutschen Universität)
Az.	Aktenzeichen
BGBl.	Österreichisches Bundesgesetzblatt
Bohuslav adm.	Bohuslav (Hg.): Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu v záležitostech administrativních
Bohuslav fin.	Bohuslav (Hg.): Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu v záležitostech finančních
B-VG.	Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich
ČSR	Tschechoslowakische Republik
ČSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik
Drs. des Abg.	Drucksache des Abgeordnetenhauses der Tschechoslowakischen Republik
Drs. des Sen.	Drucksache des Senats der Tschechoslowakischen Republik
Drs. der RNS	Drucksache der Revolutionären Nationalversammlung
fol.	folio
GO	Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts, Nr. 255/1922 Slg.
H.	Heft
Herv. d. Verf.	Hervorhebung durch die Verfasserin
K.	Karton
NA	Národní archiv (Nationalarchiv)
PA	Parlamentní archiv (Parlamentsarchiv)
RGBl.	Reichsgesetzblatt, Österreich
RT-Drs.	Drucksache des Deutschen Reichstages
Sign.	Signatur
sl.	složka (Bestandteil)
Slg.	Sammlung der Gesetze und Verordnungen
ÚS	Ústavní soud (Verfassungsgericht)
VerfG.	Verfassungsgericht
VerfGG	Gesetz über das Verfassungsgericht, Nr. 162/1920 Slg.
VerfUrk.	Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik

Quellen- & Literaturverzeichnis

Archivquellen:

Archiv Kanceláře Prezidenta Republiky (AKPR)
Archiv der Präsidialkanzlei

Sign. T 84/21	(Rudolf) Lodgman (von Auen)
Sign. T 12/25	Němci v ČSR [Die Deutschen in der ČSR]
Sign. T 139/34	(Konrad) Henlein
Sign. T 350/42	(Jaroslav) Krejčí
Sign. T 1864/21	Nejvyšší správný soud [Oberstes Verwaltungsgericht]
Sign. T 1981/21	Profesoři [Die Professoren]
Sign. T 551/23	Prof. (Ludwig) Spiegel
Sign. T 173/23	Zákon na ochranu republiky [Republikschutzgesetz]
Sign. 1438/21	Soudy [Die Gerichte]
Sign. 301013/48	Spisy Dr. Háchy [Schriftgut von Dr. (Emil) Hácha]
Sign. 1949/21	Ústavní soud [Verfassungsgericht]

Archiv Národního muzea (ANM)
Archiv des Nationalmuseums

Nachlass Emil Hácha
Nachlass Emil Sobota

Archiv Ministerstva vnitra (AMV)
Archiv des Innenministeriums

300	Národní soud [Nationalgericht] (1945–48)

Archiv Univerzity Karlovy (AUK)
Archiv der Karlsuniversität

PF NU	Právnická fakulta Německé univerzity (Die Juristische Fakultät der Deutschen Universität)

Archiv Ústavu Tomáše Garrigue Masaryka (ATGM)
Archiv des Thomas Garrigue Masaryk – Instituts

EB	Edvard Beneš

Narodní archiv Praha (NA)
Nationalarchiv Prag

MV	Ministerstvo vnitra [Innenministerium]
NSS	Nejvyšší správní soud [Oberstes Verwaltungsgericht]
PMR	Presidium Ministerské Rady [Präsidium des Ministerrates]
SdP	Sudetendeutsche Partei
SdP AA-RA	[Rechts- und Wahlamt]
SdP AA-SV	[Amt für Selbstverwaltung]

SdP ANV	[Amt für Nationalitäten- und Völkerbundfragen]
SdP dodatky	[Ergänzungen]
SdP KH	[Konrad Henlein]
SdP PK	[Parlamentarischer Klub]
ÚS	Ústavní soud [Verfassungsgericht]

Parlamentní archiv Praha (PA)
Parlamentsarchiv Prag

RNS	Revoluční národní shromáždění [Revolutionäre Nationalversammlung]

Literatur:

Ludwig Adamovich sen.: Die Prüfung der Gesetze und Verordnungen durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof. Wien 1923.

Ders.: Zur Judikatur des Verfassungsgerichtshofes. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 4 (1925), 367–444.

Ders.: Zur Judikatur des österreichischen Verfassungsgerichtshofes. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 6 (1927), 128–149.

Ders.: Der Kremsierer Entwurf und die österreichische Bundesverfassung. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 6 (1927), 561–571.

Ders.: Grundriß des österreichischen Staatsrechtes (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes). Wien 1927.

Ders.: Grundriß des tschechoslowakischen Staatsrechts. Wien 1929.

Ders.: Grundriß des österreichischen Staatsrechtes. 2. Aufl. Wien 1932.

Ludwig Adamovich jun.: Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich. In: Bernd Wieser / Arnim Stolz (Hgg.): Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Wien 2000, 7–14.

Ders.: Der Verwaltungsgerichtshof im Verfahren nach Art. 139 und 140 B-VG. In: Friedrich Lehne / Edwin Loebenstein / Bruno Schimetschek (Hgg.): Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 100jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes. Wien-New York 1976, 315–329.

Franz Adler: Gesetz und Verordnung. In: Prager Juristische Zeitschrift 3 (1923), Sp. 114–123.

Ders.: Die Regelung des Sprachengebrauches bei slowakischen Gau- und Bezirksvertretungen. In: Prager Juristische Zeitschrift 4 (1924), Sp. 138–142.

Ders.: Rezension zu Jaroslav Krejčí, Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii [Die Delegation der gesetzgebenden Gewalt in der modernen Demokratie]. In: Wissenschaftliche Vierteljahreszeitschrift zur Prager Juristischen Zeitschrift I/1925, Sp. 44 f.

Ders.: Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht in der Tschechoslowakischen Republik. In: Prager Juristische Zeitschrift 5 (1925), Sp. 131–136.

Ders.: Die Grundgedanken der tschechoslowakischen Verfassungsurkunde in der Entwicklungsgeschichte des Verfassungsrechts. Berlin 1927.

Ders.: Rezension zu Jaroslav Krejčí, Nařízení contra legem [Verordnungen contra legem]. In: Wissenschaftliche Vierteljahreszeitschrift zur Prager Juristischen Zeitschrift II/1928, Sp. 89 f.

Ders.: Das Sprachenrecht der örtlichen und beruflichen Selbstverwaltungskörper. In: Prager Juristische Zeitschrift 8 (1928), Sp. 363–373.

Ders.: Probleme des čechoslovakischen Verfassungsrechtes. In: Zeitschrift für Ostrecht 3 (1929), 1549–1560.
Ders.: Promulgation der Gesetze und richterliches Prüfungsrecht. In: Prager Juristische Zeitschrift 9 (1929), Sp. 263–276.
Ders.: Das tschechoslowakische Verfassungsrecht in den Jahren 1922 bis 1928. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 17 (1929), 239–294.
Ders.: Grundriß des tschechoslowakischen Verfassungsrechtes. Reichenberg 1930.
Ders.: Das parlamentarische Regierungssystem in der tschechoslowakischen Verfassung. In: Prager Juristische Zeitschrift 10 (1930), Sp. 297–306.
Ders.: Zásada rovnosti před zákonem a její význam v moderních ústavách [Der Grundsatz von der Gleichheit vor dem Gesetze und seine Bedeutung in den modernen Verfassungen]. In: Moderní stát 4 (1931), 261–272.
Ders.: Verfassung und Richteramt. Ein Beitrag zur Frage des richterlichen Prüfungsrechtes. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 10 (1931), 103–122.
Ders.: Gerichtliche und politische Garantie der Verfassung. In: Háchova pocta [Festschrift Hácha]. Bratislava 1932, 253–276.
Ders.: Der Grundsatz der Nichtrückwirkung von Gesetzen. In: Prager Juristische Zeitschrift 12 (1932), Sp. 739–745.
Ders.: Der Präsident der Tschechoslowakischen Republik. In: Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakei 14 (1933), 1–4, 17–20, 59–62, 137–139, 146–148.
Ders.: Das Ermächtigungsgesetz. In: Prager Juristische Zeitschrift 13 (1933), Sp. 443–453.
Ders.: Die Ermächtigungsgesetz-Novelle Slg. 109/34. In: Prager Juristische Zeitschrift 14 (1934), Sp. 733–740.
Ders.: Der Verlust des Parlamentsmandates nach tschechoslowakischem Verfassungsrechte. In: Pocta Hoetzlova [Festschrift Hoetzel]. Bratislava 1934, 131–149.
Ders.: Verfassungsrechtliche Betrachtungen anlässlich des Präsidentenwechsels. In: Prager Juristische Zeitschrift 16 (1936), Sp. 193–200.
Amtlicher Entwurf eines Gesetzes zur Wahrung der Rechtseinheit nebst Begründung. Berlin 1926.
Manfred Alexander: Leistungen, Belastungen und Gefährdungen der Demokratie in der Ersten Tschechoslowakischen Republik. In: Bohemia 27 (1986), 72–87.
Freia Anders: Verfassungswirklichkeit und Verfassungskritik in der Ersten Tschechoslowakischen Republik. In: Christoph Gusy (Hg.): Demokratie in der Krise: Europa in der Zwischenkriegszeit. Baden-Baden 2008, 229–262.
Gerhard Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs. 1. Teil, 14. Aufl. Berlin 1932.
Walter Antoniolli: Hans Kelsen und die österreichische Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Hans Kelsen zum Gedenken. Wien 1974, 27–35.
Otto Bachof: Der Verfassungsrichter zwischen Recht und Politik. In: Peter Häberle (Hg.): Verfassungsgerichtsbarkeit. Darmstadt 1976, 285–303.
Fritz Bäcker: Die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes über das Verfassungsgericht. In: Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakei 1 (1920), 172–175.
Elisabeth Bakke: The Making of Czechoslovakism in the First Czechoslovak Republic. In: Martin Schulze Wessel (Hg.): Loyalitäten in der Tschechoslowakischen Republik 1918–1938. Politische, nationale und kulturelle Zugehörigkeiten. München 2004, 23–44.
Stanislav Balík: Historická mozaika [Historisches Mosaik]. In: Bulletin slovenskej advokácie 1 (2005) 3 f.
Henry Barthélemy: Traité élementaire de droit administrative. Paris 1916.

Alena Bartlová: Slovenská otázka a slovenské štátoprávne snahy v rokoch 1918–1938 [Die slowakische Frage und die slowakischen staatsrechtlichen Bemühungen der Jahre 1918–1938]. In: Valenta/Voráček/Harna: Československo 1918–1938. Band 1, 170–178.

Zwi Batscha: Eine Philosophie der Demokratie. Thomas G. Masaryks Begründung einer neuzeitlichen Demokratie. Frankfurt am Main 1994.

Otto Bauer: Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie. Wien 1907.

Bohumil Baxa: Změny v českém státním právu od 19. století [Veränderungen im böhmischen Staatsrecht seit dem 19. Jahrhundert]. In: Časopis pro právní a státní vědu 2 (1919), 133–150.

Ders.: Ústavní listina československé republiky a vliv cizích ústav [Die Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik und der Einfluss fremder Verfassungen]. In: Sborník věd právních a státních 21 (1921), 1–40.

Ders.: Myšlenka svrchovanosti národa. Její základ, vývoj a její důsledky [Der Gedanke von der Volkssouveränität. Sein Ursprung, seine Entwicklung und seine Folgen]. In: Parlament 2 (1923), 311–136.

Ders.: Parlament a parlamentarism [Parlament und Parlamentarismus], Praha 1924.

Ders.: Deset let ústavy republiky československé [Zehn Jahre Verfassung der Tschechoslowakischen Republik]. In: Moderní stát 3 (1930), 33–42.

Peter Becher: Kulturpolitische Konfliktherde in der Ersten Republik: Der Streit um das Prager Ständetheater und die Prager Tonfilmaffäre 1930. In: Jörg K. Hoensch/Dušan Kováč (Hgg.): Das Scheitern der Verständigung. Essen 1994, 119–133.

Gerd Bender/Ulrich Falk (Hgg.): Recht im Sozialismus. Analysen zur Normdurchsetzung in osteuropäischen Nachkriegsgesellschaften. Bd. 3: Sozialistische Gesetzlichkeit. Frankfurt am Main 1999.

Edvard Beneš: Le problème autrichien et la question tchèque. Étude sur les luttes politiques des nationalités slaves en Autriche. Paris 1908.

Ders.: Mnichovské dny [Münchner Tage], Praha 2003.

Bericht über die Tätigkeit der deutschösterreichischen Friedensdelegation in St. Germain-en-Laye. 2 Bde. Wien 1919.

Edmund Bernatzik: Über nationale Matriken. Wien 1910.

Biographisches Lexikon zur Geschichte der böhmischen Länder, hg. von Ferdinand Seibt/Hans Lemberg/Helmut Slapnicka. München 1979 ff.

Simon Johann Biach: Zur Verfügung des Ständigen Ausschusses vom 4. August 1920, Nr. 480 G.-S. In: Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakei 1 (1920), 181 f.

Josef Blahož: Několik námětů k modelu ústavního soudnictví ČSSR a ČSR [Einige Anmerkungen zum Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit in der ČSSR und ČSR]. In: Právník 108 (1969), 354–364.

Ders.: Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled [Richterliche Verfassungskontrolle. Eine vergleichende Betrachtung]. Praha 2001.

Peter Blomeyer: Der Notstand in den letzten Jahren von Weimar. Berlin 1999.

Arnim von Bogdandy: Gubernative Rechtssetzung. Eine Neubestimmung der Rechtsetzung und des Regierungssystems unter dem Grundgesetz in der Perspektive gemeineuropäischer Dogmatik. Tübingen 2000.

Christoph Boyer: Die Vergabe von Staatsaufträgen in der ČSR in den dreißiger Jahren – ein Vehikel zur Ruinierung der sudetendeutschen Wirtschaft? In: Hoensch/Kováč: Das Scheitern der Verständigung. Essen 1994, 81–117.

Ders.: Nationale Kontrahenten oder Partner? Studien zu den Beziehungen zwischen Tschechen und Deutschen in der Wirtschaft der ČSR (1918–1938). München 1999.

Ders.: Konflikt und Kooperation zwischen Tschechen und Deutschen in der Wirtschaft der Ersten Republik. In: Valenta/Voráček/Harna: Československo 1918–1938. Band 1, 611–619.
Ders.: Wirtschaftsinteresse und Politik in der Tschechoslowakei im Vorfeld von »München«. In: Fritz Taubert (Hg.): Mythos München. Le Mythe de Munich. The Myth of Munich. München 2002, 1–13.
Ders.: Zwischen Ökonomie und Wirtschaftsnationalismus. Der Zentralverband der tschechoslowakischen Industriellen und der Deutsche Hauptverband der Industrie in der Ersten Tschechoslowakischen Republik. In: Kubů/Schultz: Wirtschaftsnationalismus als Entwicklungsstrategie ostmitteleuropäischer Eliten. Praha – Berlin 2004, 157–167.
Ders./Jaroslav Kučera: Die Deutschen in Böhmen, die Sudetendeutsche Partei und der Nationalsozialismus. In: Horst Möller/Andreas Wirsching (Hgg.): Nationalsozialismus in der Region. München 1996, 273–285.
Ders./Jaroslav Kučera: Alte Argumente in neuem Licht. In: Die Sudetendeutsche Heimatfront (Partei) 1933–1938. Zur Bestimmung ihres politisch-ideologischen Standpunktes. In: Bohemia 38 (1997), 358–368.
Detlef Brandes: Die Sudetendeutschen im Krisenjahr 1938. München 2008.
Wilhelm Brauneder: Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918. In: Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band 7. Teilband 1: Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, Zentrale Repräsentationskörperschaften. Hrsg. von Helmut Rumpler/Peter Urbanitsch. Wien 2000, 69–237.
Karl Braunias: Das altösterreichische Nationalitätenrecht und die volksrechtlichen Gesetzesanträge der Sudetendeutschen Partei. In: Nation und Staat 11 (1937/38), 224–239.
Eva Broklová: První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a v únoru 1920 [Die erste tschechoslowakische Verfassung. Die Diskussion im Verfassungsausschuss im Januar und Februar 1920]. Praha 1992.
Dies.: Prezident Republiky Československé. Instituce a osobnost T. G. Masaryka [Der Präsident der Tschechoslowakischen Republik. Die Institution und die Persönlichkeit T. G. Masaryks]. Praha 2001.
Denise Brühl-Moser: Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter besonderer Berücksichtigung seines innerstaatlich-demokratischen Aspekts und seiner Bedeutung für den Minderheitenschutz. Basel 1994.
Winfried Brugger: Kampf um die Verfassungsgerichtsbarkeit. 200 Jahre Marbury v. Madison. In: Juristische Schulung 43 (2003), 320–325.
Georg Brunner: Das tschechische Verfassungsgericht in rechtsvergleichender Sicht. In: ders./Hofmann/Holländer: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik. Baden-Baden 2001, 53–84.
Ders./Mahulena Hofmann/Pavel Holländer: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik. Analysen und Sammlung ausgewählter Entscheidungen des Tschechischen Verfassungsgerichts. Baden-Baden 2001.
Viktor Bruns: Die Tschechoslowakei auf der Pariser Friedenskonferenz. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht 7 (1937), 697–768.
James Bryce: The American commonwealth. Band 1. London 1907.
F. Brychta: Otázka nezměnitelnosti ústav [Die Frage der Unabänderbarkeit der Verfassungen]. In: Časopis pro právní a státní vědu 1 (1918), 4–16.
Peter Bugge: Czech Democracy 1918–1938. Paragon or Parody? In: Bohemia 47 (2006/07), 3–28.
Hynek Bulín: Rezension zu Jaroslav Krejčí, O tak zvané sanaci vadných právních aktů [Über die sog. Sanierung rechtswidriger Akte]. In: Časopis pro právní a státní vědu 1937, 367–375.

Ders.: O příslušnosti ústavního soudu a zásadě nepřezkoumatelnosti názorů [Über die Zuständigkeit des Verfassungsgericht und den Grundsatz von der Unüberprüfbarkeit der Ansichten]. In: Problémy nové československé ústavy, Vědecká ročenka 15 (1947), 9–25.

Valerián Bystrický: Slovensko roku 1938 (východiska a perspektivy) [Die Slowakei des Jahres 1938 (Ausgangspunkte und Perspektiven)]. In: Valenta / Voráček / Harna: Československo 1918–1938. Band 1, 201–215.

Emil Čapek: Československá republika (obyvatelstvo). [Die Tschechoslowakische Republik (Bevölkerung)]. In: Ottův slovník naučný nové doby. 2. Ergänzungsband. Praha 1931, 1077–1083.

Kateřina Čapková: Uznání židovské národnosti v Československu 1918–1938. In: Český časopis historický 1 (2004), 77–103.

Mauro Cappelletti: Judicial review in the contemporary world. Indianapolis 1971.

Boris Čelovský: Das Münchener Abkommen 1938. Stuttgart 1958.

Chlumecky: Rezension zu Paul Hartmann, Die Politische Partei. In: Zeitschrift für Ostrecht 6 (1932), 688.

Pavel Cibulka: Postoj českých a německých politiků k ústavnímu vývoji na Moravě a v habsburské monarchii v letech 1848–1918. Podíl-recepce-alternativy [Die Haltung tschechischer und deutscher Politiker zur Verfassungsentwicklung in Mähren und der Habsburgermonarchie in den Jahren 1848–1918]. In: Malý / Soukup: Vývoj české ústavnosti v letech 1618–1918. Praha 2006, 531–599.

Václav Cícha: Volání po ústavním soudě [Der Ruf nach dem Verfassungsgericht]. In: Soudcovské Listy 18 (1937), 209–211.

Ders.: Sanace vadných právních aktů [Die Sanierung fehlerhafter Rechtsakte]. In: Soudcovské Listy 18 (1937), 341 f.

Fritz Cohn: Nationale Minderheiten und kulturelle Autonomien mit besonderer Berücksichtigung des Estnischen Kultur-Autonomiegesetzes vom 5. Februar 1925. Berlin 1929.

Jindřich Dejmek: Edvard Beneš. Politická biografie českého demokrata [Politische Biographie eines tschechischen Demokraten]. 2 Bde. Band 1: Revolucionář a diplomat [Revolutionär und Diplomat] (1884–1935). Praha 2006. Band 2: Prezident republiky a vůdce národního odboje [Präsident der Republik und Führer des nationalen Widerstands] (1935–1948). Praha 2008.

Stephan Dolezel: Grundzüge der reichsdeutschen Tschechoslowakei-Politik 1933–1938 – unter besonderer Berücksichtigung der Sudetendeutschen. In: Hoensch / Kováč: Das Scheitern der Verständigung. Essen 1994, 71–80.

Norman Dorsen / Michel Rosenfeld / András Sajó / Susanne Baer: Comparative Constitutionalism. Cases and Materials. St. Paul 2003.

Martin Drath: Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 9 (1952), 17–117.

Horst Dreier: Rechtslehre, Staatssoziologie und Demokratietheorie bei Hans Kelsen. 2. Aufl. Baden-Baden 1990.

Ders.: Hans Kelsen (1881–1973): »Jurist des Jahrhunderts«? In: Helmut Heinrichs / Harald Franzki / Klaus Schmalz / Michael Stolleis (Hgg.): Deutsche Juristen jüdischer Herkunft. München 1993, 705–732.

Ders.: Rezeption und Rolle der Reinen Rechtslehre. Festakt aus Anlaß des 70. Geburtstages von Robert Walter. Wien 2001.

Johann Gustav Droysen: Die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der deutschen Nationalversammlung. Erster Teil. Leipzig 1849.

Léon Duguit: Traité de droit constitutionnel. Band 2. 2. Aufl. Paris 1923.

Ders.: Études de droit public. Band 2. Paris 1901.

Ders.: Manuel de droit constitutionnel. Paris 1918.

Ders.: Ohne Titel [Gutachten zum Urteil des Verfassungsgerichts vom 7.11.1922]. In: Parlament 2 (1923), 392.
Charles Eisenmann: Die Theorie der »délégation législative« und die französische Rechtslehre. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 11 (1931), 334–352.
Bernd Elsner: Die Bedeutung des Volkes im Völkerrecht. Unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung und der Praxis des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Berlin 2000.
Josef von Eötvös: Über die Gleichberechtigung der Nationalitäten in Österreich. Pest 1850.
Leo Epstein: Studienausgabe der Verfassungsgesetze der Tschechoslowakischen Republik. Reichenberg 1923.
Ders.: Das Sprachenrecht der Tschechoslowakischen Republik. Unter Berücksichtigung der Gesetzesmaterialien und der Rechtsprechung. Reichenberg 1928.
Ders.: Die Stellung der nationalen Minderheiten im innerstaatlichen Recht der Tschechoslowakei. In: Zeitschrift für Ostrecht 6 (1932), 193–212.
Felix Ermacora: 100 Jahre Justizverwaltung der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts. In: Friedrich Lehne/Edwin Loebenstein/Bruno Schimetschek (Hgg.): Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 100jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes. Wien-New York 1976, 331–349.
Adhémar Esmein: Élements de droit constitutionnel français et comparé. Paris 1914.
Miroslav Fabricius: Vývoj názorov na postavenie Slovenska v hospodárstve Československa (1918–1968) [Der Wandel der Ansichten zur Stellung der Slowakei in der tschechoslowakischen Wirtschaft 1918–1968]. In: Valenta/Voráček/Harna: Československo 1918–1938. Band 1, 279–288.
Vladimír Fáček/Cyril Horáček sen./Luděk Pik/Ludwig Spiegel: Úkol a postavení senátu [Aufgabe und Stellung des Senats]. In: Parlament 1 (1921/22), 193–195.
Hans Joachim Faller: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Frankfurter Reichsverfassung vom 28. März 1849. In: Ders./Gerhard Leibholz/Paul Mikat/Hans Reis (Hgg.): Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung. Festschrift Willi Geiger. Tübingen 1974, 827–866.
Ders.: Zur Entwicklung der nationalen Verfassungsgerichte in Europa. In: Europäische Grundrechte Zeitschrift 13 (1986), 42–60.
Jozef Faltus/Václav Průcha: Prehl'ad hospodárskeho vývoja na Slovensku v rokoch 1918–1945 [Überblick über die Wirtschaftsentwicklung der Slowakei in den Jahren 1918–1945]. Bratislava 1969.
Helmut D. Fangmann: Justiz gegen Demokratie. Entstehungs- und Funktionsbedingungen der Verfassungsjustiz in Deutschland. Frankfurt am Main-New York 1979.
Jan Filip/Pavel Holländer/Vojtěch Šimíček (Hgg.): Zákon o ústavním soudu. Komentář [Gesetz über das Verfassungsgericht. Ein Kommentar]. Praha 2001.
Otakar Flanderka: Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Tchécoslovaquie. Paris 1926.
Carsten Fricke: Zur Kritik an der Staats- und Verfassungsgerichtsbarkeit im verfassungsstaatlichen Deutschland. Geschichte und Gegenwart. Frankfurt am Main 1995.
Manfred Friedrich: Der Methoden- und Richtungsstreit. Zur Grundlagendiskussion der Weimarer Staatsrechtslehre. In: Archiv des öffentlichen Rechts 102 (1977), 161–209.
Ernst Friesenhahn: Die Staatsgerichtsbarkeit. In: Anschütz/Thoma (Hgg.): Handbuch des deutschen Staatsrechts. Band 2. Tübingen 1932, 523–545.
Ders.: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland. In: Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Hg.):

Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Länderberichte und Rechtsvergleichung. Köln-Berlin 1962, 89–197.
Georg Fröhlich: Die Bundesverfassung der Republik Österreich. Wien 1930.
Jochen Frowein/Thilo Marauhn (Hgg.): Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa. Berlin 1998.
Alfred Fuchs: Diskuse o stavovském státě [Die Diskussion über den Ständestaat]. In: Moderní stát 6 (1933), 101–104.
Ders.: Autoritativní demokracie [Die autoritäre Demokratie]. In: Moderní stát 10 (1937), 42–45.
Jan Galandauer: Vznik Československé republiky 1918. Programy, projekty, předpoklady [Die Entstehung der Tschechoslowakischen Republik 1918. Programme, Projekte, Voraussetzungen]. Praha 1988.
Dan Gawrecki: Polská menšina v Československu 1918–1938. [Die polnische Minderheit in der Tschechoslowakei 1918–1938]. In: Valenta/Voráček/Harna: Československo 1918–1938. Band 2, 620–628.
Ralf Gebel: Zwischen Volkstumskampf und Nationalsozialismus. In: Die Sudetendeutsche Heimatfront (Partei) 1933–1938. Zur Bestimmung ihres politisch-ideologischen Standpunktes. In: Bohemia 38 (1997), 376–395.
Ders.: Heim ins Reich! Konrad Henlein und der Reichsgau Sudetenland (1938–1945). 2. Aufl. München 2000.
Jan Gebhart/Jan Kuklík sen.: Druhá republika 1938–1939. Svar demokracie a totality v společenském a kulturním životě [Die Zweite Republik 1938–1939. Der Konflikt von Demokratie und totalitärem Staat im politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben]. Praha 2004.
Hans Gerber: Gesetz und Verfassung. In: Zeitschrift für Ostrecht 3 (1929), 1–38.
Die Gesetzesanträge der Sudetendeutschen Partei. Karlsbad 1937.
Zaccaria Giacometti: Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Schweizerischen Bundesgerichtes. Die staatsrechtliche Beschwerde. Zürich 1933.
Mark Gillis: Constitutionalism in Czech Republic. An Investigation of Two Major Aspects – The Infusion of Constitutional Principles into the Remainder of the Legal Order and the Generally Binding Nature of Constitutional Court Decisions. Unveröffentlichtes Manuskript.
Monika Glettler: Die slowakische Gesellschaft unter der Einwirkung von Krieg und Militarisierung 1914–1918. In: Mommsen/Kováč/Malíř/Marek: Der Erste Weltkrieg und die Beziehungen zwischen Tschechen, Slowaken und Deutschen. Essen 2001, 93–108.
Joseph Gmelch: Die Gesetzesanträge Konrad Henleins vom April 1937. Würzburg 1940.
Vladimír Goněc: Centralismus a autonomismus v politickém životě meziválečného Československa [Zentralismus und Autnonomismus im politischen Leben der Tschechoslowakei in der Zwischenkriegszeit]. In: Časopis matice moravské 1997, 233–244.
Ders.: Ústavněprávní problémy meziválečného Československa a právnická fakulta německé univerzity v Praze. Ludwig Spiegel [Die staatsrechtlichen Probleme der Tschechoslowakei in der Zwischenkriegszeit und die Juristische Fakultät der Deutschen Universität Prag. Ludwig Spiegel]. In: Sborník prací filosofické fakulty Brněnské univerzity. Řada historická C 44 (1997), 141–164.
Ders.: Ústavněprávní problémy meziválečného Československa a právnická fakulta německé univerzity v Praze. Franz Adler [Die staatsrechtlichen Probleme der Tschechoslowakei in der Zwischenkriegszeit und die Juristische Fakultät der Deutschen Universität Prag. Franz Adler]. In: Sborník prací filosofické fakulty Brněnské univerzity. Řada historická C 45 (1998), 157–190.

Dieter Gosewinkel/Johannes Masing (Hgg.): Die Verfassungen in Europa 1789–1949. Wissenschaftliche Textedition unter Einschluss sämtlicher Änderungen und Ergänzungen sowie mit Dokumenten aus der englischen und amerikanischen Verfassungsgeschichte. München 2006.

Richard Grau: Zum Gesetzentwurf über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Reichsgesetzen und Reichsverordnungen. In: Archiv des öffentlichen Rechts N.F. 11 (1926), 287–334.

Josef Grassberger: Völkische Autonomie in der Tschechoslowakei. In: Volk und Führung (1938), 199–204, 242–256.

Dieter Grimm: Gemeinschaftsvorrang und subjektives Recht. In: Ulrike Davy/Helmut Fuchs/Herbert Hofmeister/Judith Marte/Ilse Reiter (Hgg.): Nationalsozialismus und Recht. Rechtssetzung und Rechtswissenschaft in Österreich unter der Herrschaft des Nationalsozialismus. Wien 1990, 38–54.

Ján Gronský: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa [Kommentierte Dokumente zur Verfassungsgeschichte der Tschechoslowakei]. Band 1: 1914–1945. Praha 2005.

Norbert Gürke: Die Verfassung Österreichs. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 22 (1935), 339–410.

Ders.: Die Verfassung Österreichs. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 24 (1937), 166–250.

Christoph Gusy: Richterliches Prüfungsrecht. Eine verfassungsgeschichtliche Untersuchung. Berlin 1985.

Hanns Haas: Im Widerstreit der Selbstbestimmungsansprüche. Vom Habsburgerstaat zur Tschechoslowakei – die Deutschen der böhmischen Länder 1918 bis 1919. In: Mommsen/Kováč/Malíř/Marek: Der Erste Weltkrieg und die Beziehungen zwischen Tschechen, Slowaken und Deutschen. Essen 2001, 141–220.

Peter Häberle: Grundprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Ders. (Hg.): Verfassungsgerichtsbarkeit. Darmstadt 1976, 1–45.

Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band 7. Teilband 1: Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, Zentrale Repräsentationskörperschaften. Hrsg. von Helmut Rumpler/Peter Urbanitsch. Wien 2000.

Emil Hácha: Disciplinární právo [Disziplinarrecht]. In: Slovník veřejného práva československého. Band 1 1929, 389–408.

Ders.: Nejvyšší správný soud. Praha 1933.

Frank Hadler: Die Herausbildung der tschechisch-slowakischen Zusammenarbeit im Exil während des Ersten Weltkrieges. In: Mommsen/Kováč/Malíř/Marek: Der Erste Weltkrieg und die Beziehungen zwischen Tschechen, Slowaken und Deutschen. Essen 2001, 81–92.

Eva Hahn: Über Rudolf Jung und vergessene sudetendeutsche Vorläufer und Mitstreiter Hitlers. In: Hans Henning Hahn (Hg.): Hundert Jahre sudetendeutsche Geschichte. Eine völkische Bewegung in drei Staaten. Frankfurt am Main-Berlin-Bern 2007, 91–143.

Radan Hain: Staatstheorie und Staatsrecht in T. G. Masaryks Ideenwelt. Zürich 1999.

Charles G. Haines: The Revival of Natural Law Concepts. A Study of Establishment and of the Interpretation of Limits on Legislatures with special reference to the Development of certain phases of American Constitutional Law. Harvard 1930.

Herbert Haller: Die Prüfung von Gesetzen. Ein Beitrag zur verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle. Wien 1979.

Ľudovít Hallon: Industrializácia v českých krajinách a na Slovensku 1918–1938 [Industrialisierung in den böhmischen Ländern und der Slowakei 1918–1938].

In: Valenta/Voráček/Harna: Československo 1918–1938. Band 1, 296–302.
Brigitte Hamann: Hitlers Wien. Lehrjahre eines Diktators. München 1998.
Ernst Hanisch: Der lange Schatten des Staates. Wien 1994.
Ulrike Harmat: Ehe auf Widerruf? Der Konflikt um das Eherecht in Österreich 1918–1938. Frankfurt 1999.
Josef Harna: Stranickopolitický systém v Československu v letech 1918–1939 [Das parteienpolitische System in der Tschechoslowakei in den Jahren 1918–1939]. In: Malíř/Marek: Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004. Band 1. Brno 2005, 535–552.
Ders.: Český národní socialismus [Der böhmische nationale Sozialismus]. In: Malíř/Marek: Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004. Band 1. Brno 2005, 763–780.
Ders.: Krize evropské demokracie a Československo 30. let 20. století. (Srovnávací sonda) [Die Krise der europäischen Demokratie und die Tschechoslowakei der 1930er Jahre. (Ein Vergleich)]. Praha 2006.
Ders./Jaroslav Šebek (Hgg.): Státní politika vůči německé menšině v období konsolidace politické moci v Československu v letech 1918–1920. Edice pramenů [Die staatliche Politik gegenüber der deutschen Minderheit in der Konsolidierungsphase der politischen Macht in der Tschechoslowakei der Jahre 1918–1920. Eine Quellenedition]. Praha 2002.
Paul Hartmann: Die Bestrafung des Präsidenten nach der Tschechosl. Verfassung. In: Prager Juristische Zeitschrift 6 (1926), Sp. 235–238.
Ders.: Die Überprüfung der Gesetze nach tschechoslowakischem Rechte. Prag 1928.
Ders.: Die Zulässigkeit der Ministerialverordnungen nach tschechoslowakischem Rechte. In: Prager Juristische Zeitschrift 9 (1929), Sp. 82–86.
Ders.: Die Politische Partei in der Tschechoslowakischen Republik. Brünn 1931.
Werner Hasselblatt: Die sudetendeutschen Gesetzesanträge und die Nationalitätenbewegung. In: Nation und Staat 10 (1936/37), 560–571.
Hans Hattenhauer: Europäische Rechtsgeschichte. 4. Aufl. Heidelberg 2004.
Maurice Hauriou: Ohne Titel [Gutachten zum Urteil des Verfassungsgerichts vom 7.11.1922]. In: Parlament 2 (1923), 391.
Jiří Havelka: Hospodářský parlament jako orgán stavovského zastoupení [Das Wirtschaftsparlament als Organ der Ständevertretung]. In: Moderní stát 6 (1933), 81–90.
Ders.: Účást právnických expertů při jednání se sudetoněmeckou stranou v červnu 1938 [Die Beteiligung der Rechtsexperten bei den Verhandlungen mit der Sudetendeutschen Partei im Juni 1938]. In: Právník 77 (1938) 461–494.
Walter Henrich: Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Regelung des Schutzes der nationalen, religiösen und Rasseminderheiten in der Tschechoslowakischen Republik. In: Prager Juristische Zeitschrift 13 (1933), Sp. 371–379.
Ders.: Welche Maßnahmen sind auf dem Gebiete des öffentlichen und Privatrechts notwendig, um den Grundsatz des Schutzes erworbener Rechte dauernd zur Geltung zu bringen? In: Siebenter Deutscher Juristentag in der Tschechoslowakei. Verhandlungen. Reichenberg 1935, 228–240.
Ders.: Gestaltung des Verordnungsrechts auf Grund der Verfassungsurkunde. In: Achter Deutscher Juristentag in der Tschechoslowakei. Verhandlungen. Reichenberg 1937, 218–232.
Albert Hensel: Die Rangordnung der Rechtsquellen insbesondere das Verhältnis von Reichs- und Landesgesetzgebung. In: Anschütz/Thoma: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Band 2 1932, 313–329.
Carlos Miguel Herrera: Duguit et Kelsen: la théorie juridique, de l'épistémologie au politique. In: Olivier Beaud/Patrick Wachsmann (Hgg.): La science juridique

française et la science juridique allemande de 1870 à 1918. Strasbourg 1997, 325–345.
Peter Heumos: Die Struktur der Ersten Tschechoslowakischen Republik im Verhältnis zur Grundidee der westlichen Demokratie. In: Peter Glotz/Karl-Heinz Pollok/Karl von Schwarzenberg/John van Nes Ziegler (Hgg.): München 1938. Das Ende des alten Europa. Essen 1990.
Ders.: Pluralistische Machtorganisation als Garant von Demokratie? Zur Struktur und zum autoritären Potential der Ersten Tschechoslowakischen Republik. In: Erwin Oberländer/Rudolf Jaworski/Hans Lemberg/Holm Sundhaussen (Hgg.): Autoritäre Regime in Ostmitteleuropa 1919–1944. Mainz 1995, 136–139.
Ders.: Strukturální prvky první Československé republiky. Politicko-společenský systém, intermediární organizace a problém stability. In: Soudobé dějiny 2/3 (1995), 157–168.
Erwin Hexner: Die Berücksichtigung der Slowakei durch die gesetzgebenden Körperschaften. In: Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakei 6 (1925), 25 f.
Ders.: Die Verordnungen des bevollmächtigten Ministers für die Slowakei. In: Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakei 7 (1926), 12–13, 21–22.
Ders.: Generelle Rechtsnormen in der Tschechoslowakischen Republik. In: Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakei 8 (1927), 41–44, 49–52, 76–78, 98–110.
Ernst von Hippel: Das richterliche Prüfungsrecht. In: Anschütz/Thoma: Handbuch des deutschen Staatsrechts. Band 2. Tübingen 1932, 546–563.
Michael Hlavička: Několik slov o ústavním soudě [Ein paar Worte über das Verfassungsgericht]. In: Věstník ministerstva vnitra 2 (1920), 49–52.
Antonín Hobza: Publikace a platnost mirových smluv v čsl. republice [Publikation und Gültigkeit der Friedensverträge in der tschsl. Republik]. In: Právník 62 (1921), 11–22.
Josef Hoffmann: Kontrola moci nařizovací parlamentem (s hlediska positivního práva československého) [Die parlamentarische Kontrolle der Verordnungsgewalt (vom Standpunkt des tschechoslowakischen positiven Rechts)]. In: Pocta Hoetzlova [Festschrift Hoetzel]. Bratislava 1934, 265–280.
Ders.: Hlídka časopisů. Právo ústavní, správní a mezinárodní v roce 1932 v časopisech vycházejících v Československu [Zeitschriftenschau. Das Verfassungs-, Verwaltungs- und Völkerrecht des Jahres 1932 in den in der Tschechoslowakei erscheinenden Zeitschriften]. In: Sborník věd právních a státních 34 (1934), 161–191.
Hasso Hofmann: Zur Idee des Staatsgrundgesetzes. In: Ders.: Recht – Politik – Verfassung. Studien zur Geschichte der politischen Philosophie. Frankfurt am Main 1986, 261–295.
Ders.: Parlamentarische Repräsentation in der parteienstaatlichen Demokratie. In: Ders.: Recht – Politik – Verfassung. Studien zur Geschichte der politischen Philosophie. Frankfurt am Main 1986, 249–260.
Ders.: Legitimität gegen Legalität. Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts. 3. Aufl. Berlin 1995.
Ders.: Das Recht des Rechts, das Recht der Herrschaft und die Einheit der Verfassung. Berlin 1998.
Roman Holec: Hospodársky vývoj Slovenska bezprostredne po vzniku ČSR v kontexte česko-slovenských vzťahov [Die wirtschaftliche Entwicklung der Slowakei unmittelbar nach der Staatsgründung im Kontext der tschechoslowakischen Beziehungen]. In: Valenta/Voráček/Harna: Československo 1918–1938. Band 1, 273–278.

Pavel Holländer: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik. In: ders./Brunner/Hofmann: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik. Baden-Baden 2001, 13–52.
Ders./Mahulena Hofmann: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik. In: Luchterhandt/Starck/Weber: Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa. 2007. Teilband 1, 189–213.
A. Hons: Meze nařizovací moci podle ústavní listiny [Die Grenzen der Verordnungsgewalt nach der Verfassungsurkunde]. In: Tribuna vom 12.4.1923.
Jörg K. Hoensch: Dokumente zur Autonomiepolitik der Slowakischen Volkspartei Hlinkas. München 1984.
Ders./Dušan Kováč (Hgg.): Das Scheitern der Verständigung. Essen 1994.
Ders.: Die Verfassungsstruktur der ČSR und die slowakische Frage. In: Hans Lemberg/Michaela Marek/Horst Förster/Franz Machilek/Ferdinand Seibt (Hgg.): Studia slovaca. Studien zur Geschichte der Slowaken und der Slowakei. München 2000, 107–153.
Ders./Stanislav Biman/Ľubomír Lipták (Hgg.): Judenemanzipation – Antisemitismus – Verfolgung in Deutschland, Österreich-Ungarn, den Böhmischen Ländern und in der Slowakei. Essen 1999.
Ders.: Die Grundlagen des Programms der Slowakischen Volkspartei vor 1938. In: Lemberg/Marek/Förster/Machilek/Seibt (Hgg.): Studia Slovaca (2000), 155–198.
Ders.: Tschechoslowakismus oder Autonomie. Die Auseinandersetzungen um die Eingliederung der Slowakei in die Tschechoslowakische Republik. In: Lemberg/Marek/Förster/Machilek/Seibt (Hgg.): Studia Slovaca (2000), 71–106.
Václav Hora: Stav našeho soudnictví [Der Zustand unserer Richterschaft]. In: Právník 66 (1927), 697–701.
Ders.: Odpověď soudcovské organisace ministerstvu spravedlnosti [Antwort der Richterorganisation an das Justizministerium]. In: Právník 67 (1928), 14–19.
Cyril Horáček sen.: Ethokratické hnutí a demokratický řád hospodářský [Die Ethokratische Bewegung und die demokratische Wirtschaftsordnung]. In: Sborník věd právních a státních 38 (1938), 1–7.
Cyril Horáček jun.: Pojem státu v novějších francouzských theoriích [Der Begriff des Staates in den neuesten französischen Theorien]. In: Sborník věd právních a státních 23 (1923), 377–435.
Ders.: O kontrole ústavnosti zákonů [Über die Verfassungskontrolle der Gesetze]. In: Parlament 6 (1927), 39–41.
Ders.: Jazykové právo československé republiky [Das Sprachenrecht der tschechoslowakischen Republik]. Praha 1928.
Ders.: Změna ústavy podle československého práva [Die Verfassungsänderung nach tschechoslowakischem Recht]. In: Hoetzlova pocta [Festschrift Hoetzel]. Praha 1934, 68–75.
Jiří Hoetzel: Kontrola právních nařízení [Die Kontrolle der Rechtsverordnungen]. In: Správný obzor 6 (1914), 179.
Ders.: President republiky [Der Präsident der Republik]. In: Věstník ministerstva vnitra 1 (1919), 53–58, 141–142.
Ders.: Ústava spolkového státu Rakouského (Poznámky) [Die Verfassung des Bundesstaates Österreich (Anmerkungen)]. In: Věstník ministerstva vnitra 2 (1920), 453–466.
Ders.: Stálý výbor podle § 54 Úst. Listiny a §§ 80 a 81 jednacích řádů sněmovních [Der Ständige Ausschuß nach § 54 VerfUrk. und §§ 80 f. der parlamentarischen Geschäftsordnungen]. In: Věstník ministerstva vnitra 2 (1920), 467–468.

Ders.: Ústavní soud o §§ 6 a 55 ústavní listiny [Das Verfassungsgericht über die §§ 6 und 55 der Verfassungsurkunde]. In: Čas vom 31.12.1922.
Ders.: Meze nařizovací moci podle československé ústavní listiny [Die Grenzen der Verordnungsgewalt nach der tschechoslowakischen Verfassungsurkunde]. In: Právník 62 (1923), 23–35.
Ders.: Rezension zu Jaroslav Krejčí, Moc nařizovací a její meze [Die Verordnungsgewalt und ihre Grenzen]. In: Právník 62 (1923), 339–345.
Ders.: Ke sporu o meze moci nařizovací [Zum Streit um die Grenzen der Verordnungsgewalt]. In: Právník 62 (1923), 390–392.
Ders.: Soudní kontroly veřejné správy [Richterliche Kontrollen der öffentlichen Verwaltung]. Praha 1924.
Ders.: Rezension zu Schoen, Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen, AöR 1924. In: Časopis pro právní a státní vědu 1924, 154 f.
Ders.: Léon Duguit o zmocňovacích zákonech [Léon Duguit über Ermächtigungsgesetze]. In: Časopis pro státní a právní vědu 1924, 327–332.
Ders.: Příspěvky k výkladu ústavní listiny [Beiträge zur Auslegung der Verfassung]. In: Sborník věd právních a státních 25 (1925), 134–147.
Ders.: Promulgace zákonů [Die Promulgation der Gesetze]. In: Právník 65 (1926), 300 f.
Ders.: Lidové Noviny vom 13. Mai 1928.
Ders.: Ústava [Die Verfassung]. In: E. Chalupný (Hg.): Slovník národohospodářský, socialní a politický [Volkswirtschaftliches, soziales und politisches Wörterbuch]. Band 3. Praha 1933, 473–484.
Ders.: Československé právo správní [Tschechoslowakisches Verwaltungsrecht]. 1 Band. Praha 1937.
Ders.: Zákon ze dne 16. června 1937 č. 164 o nejvyšším správním soudě [Gesetz vom 16. Juni 1937 Nr. 164 über das Oberste Verwaltungsgericht]. In: Právník 76 (1937), 333–348.
Jaroslav Houser: Die tschechischen staatsrechtlichen Projekte in den Jahren 1871–1918. In: Festschrift Hellbling. Salzburg 1971, 259–280.
Ingo Hueck: Der Staatsgerichtshof zum Schutze der Republik. Tübingen 1996.
Karl Heinrich Hugelmann: Das österreichische Reichsgericht (Entstehung, Organisation und Wirksamkeit). In: Zeitschrift für öffentliches Recht 4 (1925), 458–538.
Karl Gottfried Hugelmann: Der österreichische Bundesrat und seine Tätigkeit während der ersten Gesetzgebungsperiode des Nationalrates. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 6 (1927), 259–303.
Jan Janák/Zdeňka Hledíková/Jan Dobeš: Dějiny správy v českých zemích. Od počátku státu po současnost [Verwaltungsgeschichte der böhmischen Länder. Von den Anfängen des Staates bis zur Gegenwart]. 2. Aufl. Praha 2005.
Josef Isensee: Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland. In: Bernd Wieser/Arnim Stolz (Hgg.): Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Wien 2000, 15–40.
Heinrich Jaques: Ob der Richter auch über die Frage zu befinden hat, ob ein Gesetz verfassungsgemäß zu Stande gekommen. Gutachten. In: Vierter Deutscher Juristentag. Band 1. Berlin 1863, 240–257.
Johann Jarolim: Ludwig Spiegel. In memoriam. In: Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakei 7 (1926), 137–139.
Ders.: Über die derzeitigen Zustände und über die Notwendigkeit einer Höherentwicklung der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung im Sinne der Erfordernisse unserer Zeit. In: Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakei 12 (1931), 93–96.

Rudolf Jaworski: Vorposten oder Minderheit. Der sudetendeutsche Volkstumskampf in den Beziehungen zwischen der Weimarer Republik und der ČSR. Stuttgart 1977.
Ders.: Historische Argumente im Volkstumskampf. In: Bohemia 28 (1987), 331–343.
Georg Jellinek: System der subjektiven öffentlichen Rechte. Freiburg 1892.
Ders.: Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich. Wien 1885.
Ders.: Das Recht der Minoritäten. Wien 1898.
Ders.: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Berlin 1906.
Walter Jellinek: Der Schutz des öffentlichen Rechts durch ordentliche und durch Verwaltungsgerichte. In: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 2 (1925), 8–80.
Wilfried Jilge: Zwischen Autoritarismus und Totalitarismus: Anmerkungen zu einer Kontroverse. In: Die Sudetendeutsche Heimatfront (Partei) 1933–1938. Zur Bestimmung ihres politisch-ideologischen Standpunktes. In: Bohemia 38 (1997), 96–109.
Václav Joachim: Naše ústava. Karlín 1921.
Ders.: Volič – strana – poslanec (Dává mandát strana?) [Wähler – Partei – Abgeordneter (Gibt die Partei das Mandat?)]. In: Moderní stát 1 (1928), 163–174.
Karel Kadlec: Dějiny veřejného práva ve střední Evropě [Geschichte des öffentlichen Rechts in Mitteleuropa]. Praha 1928.
Pavel Kafka: Pojem národnosti v našem zákonodárství [Der Begriff der Nationalität in unserer Gesetzgebung]. In: Parlament 4 (1925), 9 f.
Ferdinand Kahánek: Ke vzniku zákona o župách a okresích [Zur Entstehung des Gesetzes über Gaue und Kreise]. In: Parlament 2 (1923), 399–404.
Jaroslav Kallab: Politika vědou a uměním. Základy teoretické politiky [Politik als Wissenschaft und Kunst. Die Grundlagen theoretischer Politik]. Praha 1914.
Ders.: Positivní právo a princip spravedlnosti [Positives Recht und das Prinzip der Gerechtigkeit]. In: Časopis pro právní a státní vědu 4 (1921), 242–245.
Vratislav Kalousek: Srovnání ústavních listin republik středoevropských [Ein Vergleich der Verfassungsurkunden der mitteleuropäischen Republiken]. In: Věstník ministerstva vnitra 4 (1922), 201–211, 267–280, 321–329, 377–386, 433–441, 503–519.
Ders.: Judikatura nejvyšších soudů o platnosti nařízení [Die Rechtsprechung der obersten Gerichte zur Gültigkeit von Verordnungen]. In: Věstník ministerstva vnitra 8 (1926), 505–513.
Ders.: Zákon č. 337/20 Sb. o mimořádných hospodářských opatřeních a některé zákony podobné [Das Gesetz Nr. 337/20 Slg. über außerordentliche Wirtschaftsverordnungen und einige ähnliche Gesetze]. In: Sborník věd právních a státních 30 (1930), 131–163, 251–289.
Ders.: Mimořádná opatření [Außerordentliche Verfügungen]. In: Slovník veřejného práva. Band 2. Praha 1932, 594–607.
Ivan Kamenec: Stereotypy vnímania česko-slovenských vzťahov v realite a v historiografii [Stereotypen in der Wahrnehmung der tschecho-slowakischen Beziehungen in Realität und Historiographie]. In: Valenta/Voráček/Harna: Československo 1918–1938. Band 1, 158–162.
Robert A. Kann: Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie. Geschichte und Ideengehalt der nationalen Bestrebungen vom Vormärz bis zur Auflösung des Reiches im Jahre 1918. Band 1: Das Reich und die Völker. Band 2: Ideen und Pläne zur Reichsreform. 2. Aufl. Graz-Köln 1964.
Karel Kaplan: Die politischen Prozesse in der Tschechoslowakei 1948–1954. München 1986.

Zdeněk Karník: Ustavení ČSR jako parlamentní demokracie v podmínkách národněpolitické a sociálněpolitické krize střední Evropy (jaro – léto 1920). Události, jejich důsledky a širší souvislosti. [Die Gründung der Tschechoslowakei als parlamentarische Demokratie in der national- und sozialpolitischen Krise Mitteleuropas 1920 (Ereignisse, ihre Folgen und die größeren Zusammenhänge)]. In: Valenta/Voráček/Harna: Československo 1918–1938. Band 1, 90–110.
Ders.: České země v éře první republiky [Die Böhmischen Länder in der Ära der Ersten Republik] (1918–1938). 3. Teil: O přežití a o život [Überleben und Leben] (1936–1938). Praha 2003.
Hans Kelsen: Über Staatsunrecht. Zugleich ein Beitrag zur Frage der Deliktsfähigkeit juristischer Personen und zur Lehre vom fehlerhaften Staatsakt. Wien 1913.
Ders.: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre. 2. Aufl. Tübingen 1923.
Ders.: Die Lehre von den drei Gewalten oder Funktionen des Staates. In: Friedrich von Wieser/Adolf Dyroff (Hgg.): Kant-Festschrift zu Kants 200. Geburtstag am 22. April 1924. Berlin 1924, 214–248.
Ders.: Das Verhältnis von Gesetz und Verordnung nach der čechoslovakischen Verfassungsurkunde. In: Parlament 2 (1923), 392–396.
Ders.: Vom Wesen und Wert der Demokratie. 2. Aufl. Tübingen 1929.
Ders.: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. In: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 5 (1929), 30–84.
Ders.: Die Verfassung Österreichs. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 18 (1930), 130–185.
Ders.: Wer soll Hüter der Verfassung sein? In: Die Justiz 6 (1930/31), 576–628.
Hans Kelsen im Selbstzeugnis. Hg. von Matthias Jestaedt. Tübingen 2006.
Rudolf Kepka: Němci v zemích českých [Die Deutschen in den böhmischen Ländern]. In: Parlament 3 (1924), 260–264.
Jens Kersten: Mehrheit und Minderheit im Minoritätenstaat. In: Der Staat 40 (2001), 221–242.
Ders.: Georg Jellinek und die klassische Staatslehre. Tübingen 2000.
Ernst Klee: Das Personenlexikon zum Dritten Reich. Wer war was vor und nach 1945? Frankfurt am Main 2003.
Harry Klepetář: Die Verfassungswidrigkeit des § 12 des Gesetzes 162/1920 über das Verfassungsgericht. In: Prager Juristische Zeitschrift 10 (1930), Sp. 480–484.
Antonín Klimek: Boj o hrad. Vnitropolitický vývoj Československa na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví [Der Kampf um die Burg. Innenpolitische Entwicklung der Tschechoslowakei am Beispiel des Ringens um die Nachfolge des Präsidenten]. 2 Bde. Band 1: Hrad a Pětka [Die Burg und der Fünferausschuss] (1918–1926). Praha 1996. Band 2: Kdo po Masarykovi? [Wer nach Masaryk?] (1926–1935). Praha 1998.
Ders.: Počátky parlamentní demokracie v Československu [Die Anfänge der parlamentarischen Demokratie in der Tschechoslowakei]. In: Valenta/Voráček/Harna: Československo 1918–1938. Band 1, 111–122.
Josef Kliment: Ústavní svobody občanské v praxi [Die Verfassungsrechtlichen bürgerlichen Freiheiten in der Praxis]. In: Moderní stát 11(1938), 22–24, 44–46, 80–81, 144–146.
Ders.: Občanské svobody v autoritativním zřízení [Bürgerliche Freiheiten im autoritären Regime]. In: Moderní stát 11 (1938), 275 f.
Hans Klinghoffer: Der Schutz der Grundrechte in der deutschen Reichsverfassung und der österreichischen Bundesverfassung. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 11 (1931), 378–401.

Karl Korinek: Betrachtungen zur österreichischen Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels. Festschrift für Ludwig Adamovich. Wien 1992, 253–275.
Ders.: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 39 (1981), 7–52.
Václav Král: Die Deutschen in der Tschechoslowakei 1933–1947. Dokumentensammlung. Prag 1964.
Ders. (Hg.): Das Abkommen von München 1938. Tschechoslowakische diplomatische Dokumente 1937–1939. Praha 1938.
Ders.: Plan Zet. Praha 1973.
Herbert Kraus: Das Recht der Minderheiten. Materialien zur Einführung in das Verständnis des modernen Minoritätenproblems. Berlin 1927.
Jaroslav Krejčí sen.: O zodpovědnost a nezodpovědnost hlavy republikánského státu [Über die Verantwortlichkeit und Nichtverantwortlichkeit des republikanischen Staatsoberhauptes]. In: Parlament 1 (1921/22), 92–94.
Ders.: Právní odpovědnost hlavy státu a její francouzský vzor [Die rechtliche Verantwortlichkeit des Staatsoberhauptes und ihr französisches Vorbild]. In: Parlament (1) 1921/22, 279–283.
Ders.: Moc nařizovací a její meze [Die Verordnungsgewalt und ihre Grenzen]. Praha 1923.
Ders.: Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii [Die Delegation der gesetzgebenden Gewalt in der modernen Demokratie]. Praha 1924.
Ders.: Promulgace zákonů. Její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů [Die Promulgation der Gesetze. Ihr Verhältnis zu Sanktion, Veto, Publikation und zur richterlichen Überprüfung der Gesetze]. Praha 1926.
Ders.: Nařízení contra legem [Verordnungen contra legem]. Praha 1927.
Ders.: K otázce platnosti čl. 78, odst. 2 jazykového nařízení [Zur Frage der Geltung des Art. 78 Abs. 2 Sprachenverordnung]. In: Moderní stát 1 (1928), 42–46.
Ders.: Základní práva občanská a rovnost před zákonem [Die bürgerlichen Grundrechte und die Gleichheit vor dem Gesetz]. Praha 1929.
Ders.: Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen in der čechoslovakischen Republik. In: Zeitschrift für Ostrecht 3 (1929), 38–47.
Ders.: K otázce promulgace zákonů [Zur Frage der Gesetzespromulgation]. In: Moderní stát 3 (1930), 169–179.
Ders.: Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém [Die Prinzipien der richterlichen Gesetzesüberprüfung im tschechoslowakischen Recht]. Praha 1932.
Ders.: Zpětná působnost zákonů s hlediska práva ústavního [Die Rückwirkung der Gesetze aus verfassungsrechtlicher Sicht]. Praha 1933.
Ders.: »V mezích zákona« (Příspěvek k výkladu ústavních norem o svobodách občanských) [»In den Grenzen des Gesetzes« (Ein Beitrag zur Auslegung der Verfassungsnormen über die bürgerlichen Freiheiten)]. In: Moderní stát 7 (1934), 87–94.
Ders.: Nejvyšší soud Spojených států proti zmocňovacím zákonům [Der Supreme Court der Vereinigten Staaten gegen die Ermächtigungsgesetze]. In: Moderní stát 8 (1935), 89–101.
Ders.: Prezidentský režim, parlamentní režim a právo soudů zkoumati ústavnost zákonů [Das Präsidialregime, das Parlamentsregime und das Recht der Richter, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu überprüfen]. In: Moderní stát 8 (1935), 193–197.
Ders.: Problém soudní kontroly t.zv. actes de gouvernement (Příspěvek k otázce ústavního soudnictví) [Das Problem der richterlichen Kontrolle der sog. actes

de gouvernement (Ein Beitrag zur Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit)]. In: Časopis pro právní a státní vědu 19 (1936), 241–251.
Ders.: Právní jevy v čase. Právně-teoretická studie [Rechtserscheinungen in der Zeit. Eine rechtstheoretische Studie]. Praha 1937.
Ders.: O tak zvané sanaci vadných právních aktů [Über die sog. Sanierung fehlerhafter Rechtsakte]. Praha 1937.
Ders.: Zmocňovací zákon a ústavní soud. Studie z československého práva ústavního [Ermächtigungsgesetz und Verfassungsgericht. Eine Studie aus dem tschechoslowakischen Verfassungsrecht]. Praha 1939.
Jaroslav Krejčí jun.: Mezi demokracií a diktaturou. Domov a exil [Zwischen Demokratie und Diktatur. Heimat und Exil]. Olomouc 1998.
Helena Krejčová / Alena Míšková: Anmerkungen zur Frage des Antisemitismus in den Böhmischen Ländern Ende des 19. Jahrhunderts. In: Hoensch / Biman / Lipták: Judenemanzipation – Antisemitismus – Verfolgung in Deutschland, Österreich-Ungarn, den Böhmischen Ländern und in der Slowakei. Essen 1999, 55–84.
Natália Krajčovičova: Českí zamestnanci v štátnych službách na Slovensku v prvých rokoch po vzniku Československa [Tschechische Staatsdiener in der Slowakei in den ersten Gründungsjahren der Tschechoslowakei]. In: Valenta / Voráček / Harna: Československo 1918–1938. Band 1, 179–183.
Jan Křen: Die Konfliktgemeinschaft. Tschechen und Deutsche 1780–1918. 2. Aufl. München 2000.
Monika Krupar: Tschechische juristische Zeitschriften des 19. und 20. Jahrhunderts. In: Thomas Simon / Michael Stolleis (Hgg.): Juristische Zeitschriften in Europa. Frankfurt am Main 2006, 309–342.
Vladimír Kubeš: O novou ústavu [Über die neue Verfassung]. Praha 1948.
Ders.: Die Brünner Schule der Reinen Rechtslehre. In: Ders. / Weinberger (Hgg.): Die Brünner rechtstheoretische Schule. Wien 1980, 9–32.
Ders. / Ota Weinberger (Hgg.): Die Brünner rechtstheoretische Schule (Normative Theorie). Wien 1980.
Eduard Kubů: K hospodářskému nacionalismu českých němců a jeho vztahu k Německu (Kreditanstalt der Deutschen a její sanace) [Zum Wirtschaftsnationalismus der Böhmendeutschen und dessen Beziehung zu Deutschland (Kreditanstalt der Deutschen und ihre Sanierung]. In: Acta universitatis carolinae – Iuridica 1999, 115–124.
Ders. / Helga Schultz (Hg.): Wirtschaftsnationalismus als Entwicklungsstrategie ostmitteleuropäischer Eliten. Die böhmischen Länder und die Tschechoslowakei in vergleichender Perspektive. Praha – Berlin 2004.
Ders.: Wirtschaftsnationalismus in Parteiprogrammen der böhmischen Länder und der ersten Tschechoslowakischen Republik. In: Ders. / Agnes Pogány / Jan Kofman (Hgg.): Für eine nationale Wirtschaft. Ungarn, die Tschechoslowakei und Polen vom Ausgang des 19. Jahrhunderts bis zum Zweiten Weltkrieg. Berlin 2006, 73–133.
Jaroslav Kučera: Minderheit im Nationalstaat. Die Sprachenfrage in den tschechisch-deutschen Beziehungen 1918–1938. München 1999.
Ders.: Koncepce národního státu Čechů a Slováků a jeho realita v životě první republiky [Die Konzeption des Nationalstaates der Tschechen und Slowaken und dessen Realität im Leben der Ersten Republik]. In: Valenta / Voráček / Harna: Československo 1918–1938. Band 2, 602–610.
Martin Kučera: Pokrokáři [Die Fortschrittspartei]. In: Malíř / Marek: Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004. 1. Band Brno 2005, 313–340.

Zdeněk Kühn: Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize [Rechtsanwendung durch den Richter in der Zeit des mitteleuropäischen Kommunismus und der Transformation. Analyse der Gründe für die postkommunistische Krise des Rechts]. Praha 2005.

Jörg-Detlef Kühne: Die Reichsverfassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren Rechtsleben. Frankfurt am Main 1985.

Jan Kuklík jun.: Londýnsky exil a obnova československého státu 1938–1945. Právní a politické aspekty obnovy Československa z hlediska prozatímního státního zřízení ČSR v emigraci [Das Londoner Exil und die Erneuerung des tschechoslowakischen Staates 1938–1945. Rechtliche und politische Aspekte der Erneuerung der Tschechoslowakei aus Sicht der vorläufigen Staatsorganisation der ČSR in der Emigration]. Praha 1998.

Ders.: Několik poznámek k roli zákona v ČSR v letech 1918–1945 z právně historické perspektivy [Einige Bemerkungen zur Rolle des Gesetzes in der Tschechoslowakei der Jahre 1918–1945 aus rechtshistorischer Perspektive]. In: Aleš Gerloch / Pavel Maršálek (Hgg.): Zákon v kontinentálním právu [Das Gesetz im kontinentalen Recht]. Praha 2004, 97–106.

Ders. / Jan Němeček: Hans Kelsen a 15. březen 1939 [Hans Kelsen und der 15. März 1939]. In: Právněhistorické studie 36 (2003), 151–159.

Ernst Kundt: Entwicklungsgründe, Bedeutung und Inhaltsgrundsätze unserer Gesetzesanträge. In: Nation und Staat 10 (1936/37), 550–559.

Václav Kural: Konflikt místo společenství? Češi a němci v československém státě (1918–1938) [Konflikt statt Gemeinschaft? Tschechen und Deutsche im tschechoslowakischen Staat (1918–1938)]. Praha 1993.

Ders.: Die Tschechoslowakei als Nationalstaat? Das sudetendeutsche Problem. In: Hoensch / Kováč: Das Scheitern der Verständigung. Essen 1994, 63–70.

Ders.: Zwischen Othmar Spann und Adolf Hitler. In: Die Sudetendeutsche Heimatfront (Partei) 1933–1938. Zur Bestimmung ihres politisch-ideologischen Standpunktes. In: Bohemia 38 (1997), 371–376.

Robert Kvaček: Ke vzniku Československa [Zur Entstehung der Tschechoslowakei]. In: Valenta / Voráček / Harna: Československo 1918–1938. Band 1, 30–47.

Ders. / Dušan Tomášek: Obžalována je vláda [Angeklagt ist die Regierung]. Praha 1999.

Jan Kysela: Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů [Zweikammersysteme. Theorie, Geschichte und Vergleich von Zweikammerparlamenten]. Praha 2004.

Ders.: Zákonodárství bez parlamentu. Delegace a substituce zákonodárné pravomoci [Gesetzgebung ohne Parlament. Delegation und Substitution der gesetzgebenden Gewalt]. Praha 2007.

Ders. / Zdeněk Kühn: Kreace ústavních soudů ze srovnávací perspektivy [Die Schaffung von Verfassungsgerichten in vergleichender Perspektive]. In: Časopis pro právní a státní vědu 2003, 1–16.

Jana Lachmund: Paris – Prag. Geschichte eines Verfassungstransfers. In: Vanessa Duss / Nikolaus Lindner / Katrin Kastl (Hgg.): Rechtstransfer in der Geschichte. München 2006, 322–336.

Dies.: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Kremsierer und der Frankfurter Reichsverfassung 1848/49. In: Malý / Soukup (Hgg.): Vývoj české ústavnosti v letech 1618–1918. Praha 2006, 397–413.

Manfred Langhans-Ratzeburg: Die Stellung Karpathenrußlands in der Čechoslovakei. In: Zeitschrift für osteuropäisches Recht 3 (1927), 74–86.

Heinz Laufer: Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß. Tübingen 1968.

Karel Laštovka: Plná moc ministra s plnou mocí pro správu Slovenska [Die Vollmacht des für die Verwaltung der Slowakei bevollmächtigten Ministers]. In: Sborník věd právních a státních 22 (1922), 392–402.

Gerhard Leibholz: Der Status des Bundesverfassungsgerichts. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 6 (1957), 109–221.

Otto Leiper: Volksrecht und tschechoslowakische Verfassung. In: Volk und Führung (1937), 540–546; (1938), 14–19.

Hans Lemberg: Die Tschechoslowakei im Epochenjahr 1933. In: Bohemia 25 (1984), 313–332.

Ders.: Unvollendete Versuche nationaler Identitätsbildungen im 20. Jahrhundert im östlichen Europa: die »Tschechoslowaken«, die »Jugoslawen«, das »Sowjetvolk«. In: Helmut Berding (Hg.): Nationales Bewusstsein und kollektive Identität. Frankfurt/M. 1994, 581–607.

Ders.: Der deutsche Aktivismus in der Ersten Tschechoslowakischen Republik und sein letzter Versuch einer deutsch-tschechischen Verständigung. In: Ferdinand Seibt/Jörg Hoensch/Horst Förster u.a. (Hgg.): Mit unbestechlichem Blick…, Festgabe für Hans Lemberg. München 1998, 311–324.

Oliver Lepsius: Die gegensatzaufhebende Begriffsbildung. Methodenentwicklungen in der Weimarer Republik und ihr Verhältnis zur Ideologisierung der Rechtswissenschaft unter dem Nationalsozialismus. München 1994.

Ladislav Lipscher: Verfassung und politische Verwaltung in der Tschechoslowakei 1918–1939. München 1979.

Ders.: Die magyarischen, polnischen, ruthenischen und jüdischen Parteien in der ČSR. In: Karl Bosl (Hg.): Die Erste Tschechoslowakische Republik als multinationaler Parteienstaat. München-Wien 1979, 217–240.

Ders.: Die parteipolitische Struktur der Minderheiten und ihre staatsrechtlichen Vorstellungen zur Lösung der nationalen Frage in der Tschechoslowakei (1918–1930). In: Bohemia 22 (1981), 342–380.

Ders.: Die mitteleuropäische Konzeption Milan Hodžas. In: Bohemia 24 (1983), 299–316.

Ders.: Das Schweizer Modell und die ČSR. In: Bohemia 30 (1989), 118–124.

Ders.: Karpatenrußland und die südkarpatischen Ruthenen. In: Bohemia 31 (1990), 55–72.

Ľubomír Lipták: Slovensko v 20. storočí [Die Slowakei im 20. Jahrhundert]. Bratislava 1968.

Ders.: Die Slowakische Republik 1939–1945. In: Erwin Oberländer/Rudolf Jaworski/Hans Lemberg/Holm Sundhaussen (Hgg.): Autoritäre Regime in Ostmitteleuropa 1919–1944. Mainz 1995, 140–153.

Ders.: Slovenská historiografia o medzivojnovom Československu [Slowakische Historiographie über die Tschechoslowakei der Zwischenkriegszeit]. In: Valenta/Voráček/Harna: Československo 1918–1938. Band 1, 48–52.

Ders.: Changes of Changes. Society and Politics in Slovakia in the 20th Century. Bratislava 2002.

Karl Löwenstein: Verfassungslehre. 2. Aufl. Tübingen 1969.

Otto Luchterhandt/Christian Starck/Albrecht Weber (Hgg.): Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa. Teilband 1: Berichte. Teilband 2: Dokumentation. Baden-Baden 2007.

Robert Luft: »Alte Grenzen« und Kulturgeographie. Zur historischen Konstanz der Grenzen Böhmens und der böhmischen Länder. In: Hans Lemberg (Hg.): Grenzen in Ostmitteleuropa im 19. und 20. Jahrhundert. Aktuelle Forschungsprobleme. Marburg 2000, 95–135.

Andreas Luh: Die Deutsche Nationalsozialistische Arbeiterpartei im Sudetenland: völkische Arbeiterpartei und faschistische Bewegung. In: Bohemia 32 (1991), 23–38.
Stefan Malfér: Kremsier in der österreichischen Verfassungsdiskussion um 1900. In: Der Reichstag von Kremsier 1848–1849 und die Tradition des Parlamentarismus in Mitteleuropa. Kojetin 1998, 65–76.
Ders.: Der Konstitutionalismus in der Habsburgermonarchie – Siebzig Jahre Verfassungsdiskussion in »Cisleithanien«. In: Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band 7. Teilband 1: Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, Zentrale Repräsentationskörperschaften. Hrsg. von Helmut Rumpler/Peter Urbanitsch. Wien 2000, 11–67.
Jiří Malíř/Pavel Marek (Hgg.): Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004 [Die politischen Parteien. Die Entwicklung der politischen Parteien und Bewegungen in den böhmischen Ländern und der Tschechoslowakei 1861–2004]. 2 Bände. Brno 2005 und 2006.
Karel Malý: Vom Rechtsstaat zur sozialistischen Gesetzlichkeit in der Tschechoslowakischen Republik. In: Bender/Falk (Hgg.): Recht im Sozialismus. Band 3: Sozialistische Gesetzlichkeit. Frankfurt am Main 1999, 27–39.
Ders./Ladislav Soukup (Hgg.): Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989. [Rechtsentwicklung in der Tschechoslowakei 1945–1989]. Praha 2004.
Ders./Ladislav Soukup (Hgg.): Vývoj české ústavnosti v letech 1618–1918 [Die Entwicklung des tschechischen Konstitutionalismus in den Jahren 1618–1918]. Praha 2006.
Victor S. Mamatey: Die Entwicklung der Tschechoslowakischen Demokratie 1920–1938. In: Ders./Luža: Geschichte der Tschechoslowakischen Republik 1918–1948. Wien 1980, 109–179.
Ders./Radomír Luža (Hgg.): Geschichte der Tschechoslowakischen Republik 1918–1948. Wien 1980.
René Marcic: Verfassung und Verfassungsgericht. Wien 1963.
Ders.: Verfassungsgerichtsbarkeit als Sinn der Reinen Rechtslehre. In: Karl Dietrich Bracher (Hg.): Die moderne Demokratie und ihr Recht. Festschrift für Gerhard Leibholz. Band 2: Staats- und Verfassungsrecht. Tübingen 1966, 481–512.
Ders.: Die Deutung der Natur des Verfassungsgerichts. In: Peter Häberle (Hg.): Verfassungsgerichtsbarkeit. Darmstadt 1976, 314–328.
Pavel Maršálek: Protektorát Čechy a Morava. Státoprávní a politické aspekty nacistického okupačního režimu v českých zemích 1939–1945 [Das Protektorat Böhmen und Mähren. Staatsrechtliche und politische Aspekte des NS-Okkupationsregimes in den böhmischen Ländern 1939–1945]. Praha 2002.
Ders.: Proměny české právní vědy 1945–1989 [Veränderungen der tschechischen Rechtswissenschaft 1945–1989]. In: Malý/Soukup: Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989 [Rechtsentwicklung in der Tschechoslowakei 1945–1989]. Praha 2004, 29–59.
Ders.: Mnichov a problémy kontinuity československého státu a práva 1938–1945 [München und die Probleme einer Kontinuität von Staat und Recht in der Tschechoslowakei 1938–1945]. In: Mnichovská dohoda. Cesta k destrukci demokracie v Evropě. Praha 2004, 372–384.
Morstein Marx: Variationen über die richterliche Zuständigkeit zur Prüfung der Rechtmäßigkeit des Gesetzes. Berlin 1927.
Tomáš Garrigue Masaryk: Cesta demokracie [Der Weg der Demokratie]. Band 2. Praha 1938.

Susanne Maurer-Horn: Die Landesregierung für Deutschböhmen und das Selbstbestimmungsrecht 1918/1919. In: Bohemia 38 (1997), 37–55.
Ingeborg Maus: Bürgerliche Rechtstheorie und Faschismus. Zur sozialen Funktion und aktuellen Wirkung der Theorie Carl Schmitts. München 1980.
Materialie k osnově nového zákona o vyjímečném stavu [Materialien zum Entwurf eines neuen Gesetzes über den Ausnahmezustand]. In: Věstník ministerstva vnitra 1 (1919), 3–5.
Robert Mayr-Harting: Justiční správa [Justizverwaltung]. In: Slovník veřejného práva československého. Band 2 1932, 108–113.
Erwin Melichar: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich. In: Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Hg.): Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Köln 1962, 439–488.
Rudolf Aladár Métall: Verfassungsreform und Verfassungsgerichtshof. In: Juristische Blätter 58 (1929), 425–426.
Ders.: Hans Kelsen. Leben und Werk. Wien 1969.
Ders.: Hans Kelsen und seine Wiener Schule der Rechtstheorie. In: Hans Kelsen zum Gedenken. Wien 1974, 15–24.
Adolf Merkl: Die Lehre von der Rechtskraft, entwickelt aus dem Rechtsbegriff. Eine rechtstheoretische Untersuchung. Leipzig 1923.
Ders.: Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs. Ein kritisch-systematischer Grundriß. Wien 1935.
Ders.: Die gerichtliche Prüfung von Gesetzen und Verordnungen. Wiederabgedruckt in: Gesammelte Schriften. Berlin 1999, 393–438.
Vladimír Mikule: Teze k některám otázkám provedení čl. 92 úst. zákona o čs. federaci [Thesen zu einigen Durchführungsfragen des Art. 92 des Verfassungsgesetzes über die tschechoslowakische Föderation]. In: Právník 108 (1969), 552–555.
Ders.: Federální ústavní soud skutečností [Das föderale Verfassungsgericht in der Wirklichkeit]. In: Právo a zákonnost 3 (1992), 129–215.
Boris Mirkin-Getzewitsch: Die Rationalisierung der Macht im neuen Verfassungsrecht. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 8 (1929), 161–187.
Alena Míšková: Deutsche Professoren aus den böhmischen Ländern. »Flüchtlinge« in der Zeit vor und nach den Münchener Verhandlungen. In: Dies./Monika Glettler (Hgg.): Prager Professoren 1938–1948. Zwischen Wissenschaft und Politik. Essen 2001, 27–43.
Dies.: Německá (Karlova) univerzita od Mnichova k 9. květnu 1945 [Die deutsche (Karls)universität nach München bis zum 9. Mai 1945]. Praha 2002.
Robert von Mohl: Über die rechtliche Bedeutung verfassungswidriger Gesetze. In: ders.: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Band 1. Tübingen 1860, 66–95.
Hans Mommsen/Dušan Kováč/Jiří Malíř/Michaela Marek (Hgg.): Der Erste Weltkrieg und die Beziehungen zwischen Tschechen, Slowaken und Deutschen. Essen 2001.
Jan Moural: Ústava socialismu [Die Verfassung des Sozialismus]. In: Právník 88 (1949), 450–455.
Das Nationalitätenstatut – eine Lösung des Nationalitätenproblems? Karlsbad 1938.
Christian Neschwara: Parlament und Organisation des Reichsgerichts der Österreichischen Monarchie. In: Moderní dějiny 15 (2007), 61–99.
Josef Netík: Hranice státní [Staatsgrenzen]. In: Slovník veřejného práva československého. Band 1. Praha 1929, 795–814.
Zdeněk Neubauer: Platnost a účinnost zákonů [Gültigkeit und Wirksamkeit der Gesetze]. In: Všehrd 1922, 129–132.
Ders.: Důvod platnosti zákona [Der Geltungsgrund des Gesetzes]. In: Časopis pro právní a státní vědu 5 (1922), 33–41.

Ders.: Meze moci nařizovací [Die Grenzen der Verordnungsgewalt]. In: Časopis pro státní a právní vědu 7 (1924), 39–48.
Ders.: Rezension zu Jaroslav Krejčí, Delegace moci zákonodárné v moderní demokracii [Die Delegation der gesetzgebenden Gewalt in der modernen Demokratie]. In: Časopis pro právní a státní vědu 8 (1925), 210–212.
Ders.: Meze nařizovací moci v právu jazykovém [Die Grenzen der Verordnungsgewalt im Sprachenrecht]. In: Moderní stát 1 (1928), 183–186.
Ders.: Několik poznámek k otázce zmocňovacích zákonů [Einige Bemerkungen zur Frage der Ermächtigungsgesetze]. In: Časopis pro právní a státní vědu 11 (1928), 119–126.
Ders.: Kontinuita našeho ústavního práva [Die Kontinuität unseres Verfassungsrechts]. In: Právník 84 (1945), 285–293.
Ders.: Ústava moderní demokracie. Kapitoly k diskusi o nové československé ústavě [Die Verfassung der modernen Demokratie. Kapitel zur Diskussion über die neue tschechoslowakische Verfassung]. Brno 1946.
Ders.: Zákon a zákonodárství [Gesetz und Gesetzgebung]. In: Slovník veřejného práva československého. Band 5. Praha 1948, 578–589.
Franz Neumann: Die Herrschaft des Gesetzes. Eine Untersuchung zum Verhältnis von politischer Theorie und Rechtssystem in der Konkurrenzgesellschaft. Frankfurt am Main 1980.
Hans Carl Nipperdey: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Band 1. Berlin 1929.
Eduard Nižňianský: Die Machtübernahme von Hlinkas Slowakischer Volkspartei in der Slowakei im Jahre 1938/39 mit einem Vergleich zur nationalsozialistischen Machtergreifung 1933/34 in Deutschland. In: Monika Glettler/L'ubomir Lipták/Alena Míšková (Hgg.): Geteilt, besetzt, beherrscht. Die Tschechoslowakei 1938–1945: Reichsgau Sudetenland, Protektorat Böhmen und Mähren, Slowakei. Essen 2004, 249–287.
Otto Novák: Legalisierung der Henlein-Bewegung. In: Materialien zur sudetendeutschen Zeitgeschichte. München 1979.
Ders.: Legalizace Henleinova hnutí [Legalisierung der Henlein-Bewegung]. In: Acta Universitatis Carolinae – Philosophica et historica 1. Studia historica XVI (1977), 83–104.
Ders.: Henleinovci proti Československu [Heinleins Anhänger gegen die Tschechoslowakei]. Praha 1987.
John E. Nowak/Ronald D. Rotunda: Constitutional law. 5. Aufl. St. Paul 1995.
Arthur Nussbaum: Der Polnaer Ritualmordprozeß. Eine kriminalpsychologische Untersuchung auf aktenmäßiger Grundlage. Berlin 1906.
Gerhard Oberkofler: Käthe Spiegel. Aus dem Leben einer altösterreichischen Historikerin und Frauenrechtlerin in Prag. Innsbruck-Wien-Bozen 2005.
Regina Ogorek: Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert. Frankfurt am Main 1986.
Theo Öhlinger: Repräsentative, direkte und parlamentarische Demokratie. In: Werner Krawietz/Ernst Topitsch/Peter Koller (Hgg.): Ideologiekritik und Demokratietheorie bei Hans Kelsen. Berlin 1982, 215–229.
Ders.: Die Entstehung und Entfaltung des österreichischen Modells der Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Bernd-Christian Funk (Hg.): Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Ludwig Adamovich. Wien 2002, 581–600.
Ders.: The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation. In: Ratio Juris 16 (2003), 206–222.
Thomas Olechowski: Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich. Wien 1999.

Jörg Osterloh: Nationalsozialistische Judenverfolgung im Reichsgau Sudetenland 1938–1945. München 2006.
Stanley L. Paulson: Richterliche Gesetzesprüfung. Ein Aspekt der Auseinandersetzung zwischen Schmitt und Kelsen über den »Hüter der Verfassung«: Einwände und Gegeneinwände. In: Agostino Carrino / Günther Winkler (Hgg.): Rechtserfahrung und Reine Rechtslehre. Wien 1995, 41–58.
Ders.: Constitutional Review in the United States and Austria: Notes on the Beginnings. In: Ratio juris 16 (2003), 223–239.
Václav Pavlíček: O české státnosti. Úvahy a polemiky. Díl 1: Český stát a němci [Über die tschechische Staatlichkeit. Erwägungen und Polemiken. Band 1: Der tschechische Staat und die Deutschen]. Praha 2002.
Ders.: Vliv rakouských ústavních tradic na československou ústavnost [Der Einfluss österreichischer Verfassungstraditionen auf die tschechische Verfassungsentwicklung]. In: Malý / Soukup: Vývoj české ústavnosti v letech 1618–1918. Praha 2006, 765–781.
Robert Pejša: Autonomie Podkarpatské Rusi jako politicko-právní problém v prvních letech existence Československé republiky 1919–1921 [Die Autonomie der Karpathenukraine als politisch-rechtliches Problem in den ersten Jahren der Tschechoslowakischen Republik 1919–1921]. In: Moderní dějiny 14 (2006), 125–177.
Peter Pernthaler: Das Nationalitätenrecht Österreich-Ungarns. In: Christoph Pan / Beate S. Pfeil (Hgg.): Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Wien-New York 2006, 42–106.
Pavel Peška: Několik námětů a poznámek k přípravě zákona o ústavním soudu ČSSR [Einige Hinweise und Anmerkungen zur Vorbereitung des Gesetzes über das Verfassungsgericht der ČSSR]. In: Právník 108 (1969), 543–551.
Ders.: Bilance a mýtus ústavy z roku 1920 v konstitučním myšlení [Bilanz und Mythos der Verfassung von 1920 im konstitutionellen Denken]. In: Acta universitatis carolinae 1999, 51–56.
Zdeněk Peška: Československá ústava a zákony s ní souvislé [Die tschechoslowakische Verfassung und mit ihr zusammenhängende Gesetze]. Band 1. Praha 1935.
Ders.: Zmocňovací zákon a ústavní soud [Ermächtigungsgesetz und Verfassungsgericht]. In: Právo lidu vom 13.6.1937.
René Petráš: Mezinárodněprávní ochrana menšin po první světové válce. In: Historický obzor (2000), 31–40.
Ders.: Minderheiten in der Zwischenkriegs-Tschechoslowakei – ihre rechtliche und faktische Stellung. In: Historica 10 (2003), 197–228.
Ders.: Národní otázka v českých zemích na sklonku monarchie [Die nationale Frage in den böhmischen Ländern am Ausgang der Habsburgermonarchie]. In: Malý / Soukup: Vývoj české ústavnosti v letech 1618–1918. Praha 2006, 694–740.
Rudolf Petržíla: Delegace zákonodárné moci a normativní teorie [Die Delegation der gesetzgebenden Gewalt und die normative Theorie]. In: Časopis pro státní a právní vědu 8 (1925), 7–18.
Ders.: K nauce o promulgaci zákonů [Zur Wissenschaft von der Promulgation der Gesetze]. In: Sborník věd právních a státních 27 (1927), 220–247.
Ders.: Příspěvek ku theorii zmocňovacích zákonů [Beitrag zu einer Teorie der Ermächtigungsgesetze]. In: Časopis pro státní a právní vědu 10 (1927), 289–305.
Michael J. Phillips: The Lochner Court. Myth and Reality. New York 2001.
Josef Pokstefl: Der soziale Wandel in der ČSSR und sein Reflex auf das politische und Verfassungssystem. Marburg 1984.

Heinrich Pohl: Wahl, Amtsdauer und persönliche Rechtsstellung des Reichspräsidenten. In: Anschütz / Thoma: Handbuch des deutschen Staatsrechts. Band 1. Tübingen 1930, 467–482.
Politická elita meziválečného Československa 1918–1938. Kdo byl kdo [Die politische Elite der Tschechoslowakei in der Zwischenkriegszeit 1918–1938. Wer war wer]. Praha 1998.
Ivan Pop: Podkarpatská Rus [Karpathenukraine]. Praha 2005.
Marian Posluch: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Slowakischen Republik. In: Luchterhandt / Starck / Weber: Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa. 2007. Teilband 1, 153–165.
Fritz Poetzsch-Heffter: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 17 (1929), 1–141.
Jan Příbáň: Komunistická teorie státu a práva: kritický nástín strukturních znaků a vývoje československé právní teorie v období let 1948–1989 [Die kommunistische Staats- und Rechtstheorie: Ein kritischer Aufriß der Strukturmerkmale und der Entwicklung der tschechoslowakischen Rechtstheorie in der Zeit von 1948–1989]. In: Malý / Soukup: Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989, 60–74.
Zora Pryor: Die wirtschaftliche Entwicklung der Tschechoslowakei in der Zwischenkriegszeit. In: Mamatey / Luža: Geschichte der Tschechoslowakischen Republik 1918–1948. Wien 1980, 202–231.
Kurt Rabl: Grundlagen und Grundfragen eines mitteleuropäischen Volksgruppenrechts. Tübingen 1938.
Ders.: Zur jüngsten Entwicklung der slowakischen Frage. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht 1939/1940, 284–321.
Ders.: Verfassungsrecht und Verfassungsleben in der neuen Slowakei. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht (1939/1940), 821–880.
Ders.: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Geschichtliche Grundlagen; Umriß der gegenwärtigen Bedeutung. 2. Aufl. Köln 1973.
Hermann Raschhofer: Hauptprobleme des Nationalitätenrechts. Tübingen 1931.
Ders. (Hg.): Die Tschechoslowakischen Denkschriften für die Friedenskonferenz von Paris 1919/1920. Berlin 1937.
Ders.: Die nationalitätenrechtlichen Gesetzesanträge der Sudetendeutschen Partei. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht (1937), 536–549.
Ders.: Die Sudetenfrage. Ihre völkerrechtliche Entwicklung vom Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart. München 1953.
Ders. / Otto Kimminich: Die Sudetenfrage. Ihre völkerrechtliche Entwicklung vom Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart. 2. Aufl. 1998.
Jan Rataj: O autoritativní národní stát [Über den autoritären Nationalstaat], Praha 1997.
Ders.: Státnost druhé republiky a její tvůrci [Die Staatlichkeit der Zweiten Republik und ihre Begründer]. In: Acta universitatis carolinae – Iuridica 1999, 125–130.
Bedřich Rattinger: Nástin ústavního vývoje předmnichovské republiky [Eine Skizze der Verfassungsentwicklung der Republik vor München]. Praha 1954.
Ders.: Soudní kontrola ústavnosti a zákonnosti norem [Die richterliche Kontrolle der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit der Normen]. In: Právník 108 (1969), 623–628.
Heinrich Rauchberg: Der nationale Besitzstand in Böhmen. Leipzig 1905.
Ders.: Die tschechoslowakische Verwaltungsreform. Prag 1927.
Ders.: Die Kodifikation des internationen Staatsbürgerschaftsrechtes. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 8 (1929), 485–509.
Ders.: Bemerkungen über die außerordentliche Verordnungsgewalt der Regierung. In: Prager Juristische Zeitschrift 14 (1934), 109–126.

Ders.: Das Verfassungsgericht. In: Prager Tagblatt vom 10.4.1935.
Ders.: Kann die Verfassungsmäßigkeit eines Ermächtigungsgesetzes angefochten werden, das nicht mehr gilt? In: Prager Juristische Zeitschrift 18 (1938), Sp. 383–388.
Marie-Joëlle Redor: De l'État legal à l'État de droit. Paris 1992.
Joseph Redlich: Begründet der in den verschiedenen Verfassungen ausgesprochene Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Gesetze ein durchsetzbares subjektives Recht? In: Fünfter Deutscher Juristentag in der Tschechoslowakei. Gutachten. Reichenberg 1931, 1–26.
John J. Reichman: K otázce delegace zákonodárné moci ve státě Illinois [Zur Frage der Delegation der gesetzlichen Gewalt im Staat Illinois]. In: Moderní stát 4 (1931), 306–311.
Ders.: Nejvyšší soud Spojených států proti delegaci zákonodárné moci (Případ NIRA) [Der Supreme Court der Vereinigten Staaten gegen die Delegation der Legislativgewalt (Der Fall NIRA)]. In: Moderní stát 8 (1935), Sp. 157–163.
Karl Renner (Pseudonym Rudolf Springer): Der Kampf der Österreichischen Nationen um den Staat. Teil 1. Leipzig 1902.
Ders.: Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich. Leipzig 1918.
Ders.: Das nationale und das ökonomische Problem der Tschechoslowakei. Prag 1926.
František Rieger: Ústava Rakouska dle Frant. Palackého v l. 1848–1849 [Die Verfassung Österreichs nach Fr. Palacký in den Jahren 1848–1849]. In: Památník na oslavu stých narozenin Františka Palackého [Gedenkschrift zur Feier des hundersten Geburtstags Fr. Palackýs]. Praha 1898, 602–645.
Jan Říha: Verifikace voleb do národního shromáždění [Die Überprüfung der Parlamentswahlen durch das Wahlgericht]. In: Pocta Hoetzlova [Festschrift Hoetzel]. Bratislava 1934, 178–192.
Hermann Rumschöttel: Zur Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit in Bayern. In: Festschrift zum 50jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs. Stuttgart, München 1997, 137–153.
Jan Rychlík: Češi a Slováci ve 20. století [Tschechen und Slowaken im 20. Jahrhundert]. 2 Bde. Band 1: Československé vztahy 1914–1945 [Tschechoslowakische Beziehungen 1914–1945]. Bratislava-Praha 1997. Band 2: Československé vztahy 1945–1992 [Tschechoslowakische Beziehungen 1945–1992]. Bratislava-Praha 1998.
Ruth: Die Stellungnahme der deutschen Rechtsprechung zu der Anwendung verfassungswidriger Gesetze. In: Prager Juristische Zeitschrift 5 (1924), Sp. 225–234.
Josef Šafařík: Zákony formální a materielní [Formelle und materielle Gesetze]. In: Časopis pro právní a státní vědu 5 (1922), 41–55.
Samuel Salzborn: Ethnisierung der Politik. Theorie und Geschichte des Volksgruppenrechts in Europa. Frankfurt am Main 2005.
Ders.: Zwischen Volksgruppentheorie, Völkerrechtslehre und Volkstumskampf. Hermann Raschhofer als Vordenker eines völkischen Minderheitenrechts. In: Sozial.Geschichte 21 (2006) 3, 29–52.
Fritz Sander: Grundriß des tschechoslowakischen Verfassungsrechtes. Reichenberg 1930.
Ders.: Zur Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakischen Republik. In: Prager Juristische Zeitschrift 10 (1930), Sp. 272–282.
Ders.: Die Gültigkeit der Gesetze nach der Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 9 (1930), 542–576.

Ders.: Der Sinn des Satzes von der Gleichheit vor dem Gesetze. In: Prager Juristische Zeitschrift 11 (1931), Sp. 273–290.
Ders.: Die Gleichheit vor dem Gesetze nach der Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik. In: Prager Juristische Zeitschrift 11 (1931), Sp. 373–391.
Ders.: Nationalversammlung und Politische Partei in der Tschechoslowakischen Republik. In: Prager Juristische Zeitschrift 12 (1932), Sp. 73–91.
Ders.: Bietet die Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik Grundlagen für eine Diktatur des Präsidenten der Republik? In: Prager Juristische Zeitschrift 12 (1932), Sp. 717–734.
Ders.: Vorschläge für eine Revision der Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik. Reichenberg 1933.
Ders.: Das Problem der Demokratie. Brünn 1934.
Ders.: Zur Frage der Zulässigkeit von Ermächtigungsgesetzen nach der Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik. In: Prager Juristische Zeitschrift 14 (1934), Sp. 1–22, 46–59, 83–100.
Ders.: Verfassungsurkunde und Verfassungszustand der Tschechoslowakischen Republik. Brünn 1935.
Ders.: Das Staatsverteidigungsgesetz und die Verfassungsurkunde der tschechoslowakischen Republik. Brünn 1936.
Ders.: Verfassungsrechtliche Bemerkungen zum Staatsverteidigungsgesetze. In: Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakei 17 (1936), 109–113.
Ders.: Weitere verfassungsrechtliche Bemerkungen zum Staatsverteidigungsgesetze. In: Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakei 17 (1936), 137–140.
Ders.: Der Machnik-Erlaß und die Verfassungsurkunde. In: Prager Juristische Zeitschrift 16 (1936), Sp. 257–268.
Ders.: Gestaltung des Verordnungsrechtes auf Grund der Verfassungsurkunde. In: Achter Deutscher Juristentag in der Tschechoslowakei. Gutachten. Prag 1937, 169–223.
Heinz Schäffer: Der Beitrag Österreichs zur europäischen Rechtskultur. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart N. F. 52 (2004), 51–57.
Herbert Schambeck: Gedanken zur Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung in Österreich. In: Bernd-Christian Funk (Hg.): Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Ludwig Adamovich. Wien 2002, 709–734.
Rudolf Schicketanz: Die Grundgedanken der Gesetzesanträge der Sudetendeutschen Partei. In: Volk und Führung (1938), 99–105.
Ulrich Scheuner: Die Gleichheit vor dem Gesetz im tschechoslowakischen Verfassungsrecht. In: Prager Juristische Zeitschrift 11 (1931), Sp. 391–401.
Ders.: Die Überlieferung der deutschen Staatsgerichtsbarkeit im 19. und 20. Jahrhundert. In: Christian Starck (Hg.): Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts. Band 1. Tübingen 1976, 1–62.
Klaus Schlaich: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 39 (1981), 99–146.
Carl Schmitt: Verfassungslehre. Berlin 1928.
Ders.: Der Hüter der Verfassung. Tübingen 1932.
Vít Schorm: La cour constitutionnelle de la république tchéchoslovaque d'entre deux guerres: Une premiere oubliée. In: Annuaire International de Justice Constitutionelle (2001), 11–28.
Rudolf Schranil: Das öffentliche Recht in der čechoslowakischen Republik. In: Zeitschrift für osteuropäisches Recht 1 (1925), 280–284.

Ders.: Čechoslowakei. Rechtsentwicklung und Schrifttum auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts. In: Zeitschrift für osteuropäisches Recht 3 (1927), 61–74.
Ders.: Die Verwaltungsreform. In: Prager Juristische Zeitschrift 7 (1927) Sp. 245–259.
Ders.: Die Neuorganisation der politischen Verwaltung in der Čechoslowakei. In: Zeitschrift für Ostrecht 2 (1928), 1289–1320.
Ders.: Streiflichter in die sprachenrechtliche Rechtsprechung. In: Prager Juristische Zeitschrift 10 (1930), Sp. 2–9.
Ders.: Das Sprachenrecht der Gemeinden. In: Zeitschrift für Ostrecht 4 (1930), 681–691.
Ders.: Rezension zu Ludwig Adamovich, Grundriß des čechoslowakischen Staatsrechtes, Wien 1929. In: Zeitschrift für Ostrecht 4 (1930), 1221–1224.
Ders.: Der fünfte deutsche Juristentag. In: Prager Juristische Zeitschrift 11 (1931), Sp. 497–499.
Ders.: Welche Maßnahmen sind auf dem Gebiete des öffentlichen und Privatrechts notwendig, um den Grundsatz des Schutzes erworbener Rechte dauernd zur Geltung zu bringen? In: Siebenter Deutscher Juristentag in der Tschechoslowakei. Gutachten. Reichenberg 1935, 269–293.
Ders.: Der Versuch eines staatsrechtlichen Umbaus der Tschecho-Slowakei und ihr Ende. In: Zeitschrift für Ostrecht 5 (1939), 541–567.
Martin Schulze Wessel (Hg.): Loyalitäten in der Tschechoslowakischen Republik 1918–1938. Politische, nationale und kulturelle Zugehörigkeiten. München 2004.
Jaroslav Šebek: Politické strany německé menšiny [Die politischen Parteien der deutschen Minderheit]. In: Malíř/Marek: Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004. Band 1. Brno 2005, 861–891.
Vlastimil Ševčík: Výhledy ústavnosti v novém státě – Pokus o analyzující sondu [Die Aussichten der Verfassungsmäßigkeit im neuen Staat – Ein Analyseversuch]. In: Právník 133 (1994), 1011–1027.
Ferdinand Seibt: Deutschland und die Tschechen. Geschichte einer Nachbarschaft in Europa. 3. Aufl. München 1997.
Petra Skřejpková/Ladislav Soukup: Antologie české právní vědy (2. polovina 19. století až 30. léta století 20.). [Anthologie der tschechischen Rechtswissenschaft (2. Hälfte 19. Jh. bis 30er Jahre 20. Jh.)]. Praha 1993.
Vladimír Sládeček: Ústavní soudnictví [Verfassungsgerichtsbarkeit]. 2. Aufl. Praha 2003.
Helmut Slapnicka: Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit in der Tschechoslowakei (1918–1938). In: Umbruch in Mitteleuropa. Beiträge zur Geschichte der Böhmischen Länder in der Zeit von 1848–1948. München 1960. Loseblattsammlung.
Ders.: České a sudetoněmecké plány reformy ústavy Rakousko-Uherska [Tschechische und sudetendeutsche Pläne für eine Reform der Verfassung Österreich-Ungarns]. In: Moderní dějiny 1 (1993), 37–52.
Ders.: Die juridischen Fakultäten der Prager Universitäten 1900–1939. In: Hans Lemberg (Hg.): Universitäten in nationaler Konkurrenz. Zur Geschichte der Prager Universitäten im 19. und 20. Jahrhundert. München 2003, 63–84.
Gerlinda Smaus: Der Justizskandal Hilsner (1899/1900). Antisemitismus als ein Mittel zur Stärkung des tschechischen Nationalbewusstseins?. In: Joachim Linder/Claus-Michael Ort (Hgg.): Verbrechen – Justiz – Medien. Konstellationen in Deutschland von 1900 bis zur Gegenwart. Tübingen 1999, 171–192.
Ronald M. Smelser: Hitler and the DNSAP. Between Democracy and Gleichschaltung. In: Bohemia 20 (1979), 137–155.

Ders.: Das Sudetenproblem und das Dritte Reich 1933–1938. Von der Volkstumspolitik zur Nationalsozialistischen Außenpolitik. München 1980.
Ders.: Von alten und neuen Fragestellungen. In: Bohemia 38 (1997), 368–371.
Rudolf Smend: Zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverfassungsgerichts. In: Peter Häberle (Hg.): Verfassungsgerichtsbarkeit. Darmstadt 1976, 329–343.
Emil Sobota: Naše ústava. Jak zní a jak jí máme čísti [Unsere Verfassung. Wie sie lautet und wie wir sie zu lesen haben]. Praha 1935.
Ders.: Národnostní autonomie v Československu? [Autonomie der Nationalitäten in der Tschechoslowakei?]. Praha 1938.
Ders.: Zákonodárné návrhy Sudetoněmecké strany s hlediska demokracie [Die Gesetzesentwürfe der Sudetendeutschen Partei vom Standpunkt der Demokratie]. Praha 1938.
Ders./Jaroslav Vorel (Hgg.): Československý president republiky [Der tschechoslowakische Präsident der Republik]. Praha 1934.
Alain Soubigou: Tomáš Garrigue Masaryk. Praha 2004.
Ladislav Soukup: Zákon o táborech nucené práce v ČSR z r. 1948 [Das Gesetz über Zwangsarbeitslager in der Tschechoslowakei aus dem Jahr 1948]. In: Ders./Malý: Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989, 415–427.
Ludwig Spiegel: Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft nach österreichischem Staatsrechte. Prag 1893.
Ders.: Die staatsrechtlichen Forderungen der Deutschen. In: Deutsche Zeitung Bohemia vom 6. Juli 1920.
Ders.: Kelsens Rechtslehre. In: Prager Juristische Zeitschrift 1 (1921), Sp. 1–21.
Ders.: Die Parlamentsauflösung in der Tschechoslowakei. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 5 (1926), 337–356.
Anton Springer: Protokolle des Verfassungs-Ausschusses im österreichischen Reichstage. 1848–1849. Leipzig 1885.
Christian Starck: Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Ders./Weber: Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa. Teilband 1: Berichte. 2. Aufl. 2007, 11–35.
Ders./Albrecht Weber (Hgg.): Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa. Teilband 1: Berichte. Baden-Baden. 1. Aufl. 1986. 2. Aufl. 2007.
Ders.: Die Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (1976), 43–93.
Winfried Steffani: Verfassungsgerichtsbarkeit und demokratischer Entscheidungsprozeß. In: Peter Häberle (Hg.): Verfassungsgerichtsbarkeit. Darmstadt 1976, 374–397.
Fritz Stier-Somlo: Die Ausnahmeverordnung des Reichspräsidenten und die Notverordnung des österreichischen Bundespräsidenten. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 11 (1931), 62–88.
Michael Stolleis: Das Notverordnungsrecht. In: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte. Band 3. Berlin 1984, Sp. 1091–1095.
Ders.: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus. In: Ders./Bernhard Diestelkamp (Hgg.): Justizalltag im Dritten Reich. Frankfurt am Main 1988, 26–38.
Ders.: Der Methodenstreit der Weimarer Staatsrechtslehre – Ein abgeschlossenes Kapitel der Wissenschaftsgeschichte? Stuttgart 2001.
Ders.: Die Geschichte des öffentlichen Rechts. Band 3. München 2002.
Ders.: Judicial Review, Administrative Review and Constitutional Review in the Weimar Republic. In: Ratio iuris 16 (2003), 266–280.
Gerald Stourzh: Vom Widerstandsrecht zur Verfassungsgerichtsbarkeit. Zum Problem der Verfassungswidrigkeit im 18. Jahrhundert. Graz 1974.

Ders.: Hans Kelsen, die österreichische Bundesverfassung und die rechtsstaatliche Demokratie. In: Die reine Rechtslehre in wissenschaftlicher Diskussion. Wien 1982, 7–29.
Ders.: Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs 1848–1918. Wien 1985.
Ders.: Frankfurt – Wien – Kremsier 1848/49. Der Schutz der nationalen und sprachlichen Minderheit als Grundrecht. In: Günter Birtsch (Hg.): Grund- und Freiheitsrechte von der ständischen zur spätbürgerlichen Gesellschaft. Göttingen 1987, 437–456.
Ders.: Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der Entwicklung des österreichischen Verfassungsstaates 1848–1918. In: Anna Gianna Manca / Luigi Lacché (Hgg.): Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi. Bologna 2003, 29–48.
Joseph Strassberger: Die tschechische Kritik an den sudetendeutschen Gesetzesanträgen. In: Volk und Führung (1938), 56–62.
Xénia Šuchová: K problémom unifikácie verejnej správy v predmníchovskej ČSR [Zum Vereinheitlichungsproblem der öffentlichen Verwaltung in der ČSR vor München]. In: Valenta / Voráček / Harna: Československo 1918–1938. Band 1, 188–193.
Peter Švorc: Podkarpatskí Rusíni a ich vyrovnanie sa s česko-slovenskou štátnosťou [Die Ruthenen und ihr Ausgleich mit der tschecho-slowakischen Staatlichkeit]. In: Valenta / Voráček / Harna: Československo 1918–1938. Band 1, 194–200.
Ders.: Zakletá zem. Podkarpatská Rus 1918–1946 [Verhextes Land. Die Karpathenukraine 1918–1946]. Praha 2007.
Ernst Swoboda: Die Verfassungsmäßigkeit der von der Sudetendeutschen Partei eingebrachten Gesetzentwürfe zur Regelung der nationalen Verhältnisse. In: Nation und Staat 10 (1936/37), 572–577.
Ders.: Warum Volksschutzgesetze? Eine Begründung der Anträge der Verwirklichung der nationalen Gleichberechtigung. 2. Aufl. Karlsbad 1937.
Sudetendeutsche Beschwerde an den Völkerbund über den Erlaß des Ministeriums für nationale Verteidigung der Tschechoslowakischen Republik betreffend die Vergabe staatlicher Leistungen. Karlsbad 1936.
Hanuš Sykora: Pětka – pětadvacítka [Fünferausschuss – Fünfundzwanzigerausschuss]. In: Parlament 2 (1923), 99 f.
Ders.: Postavení parlamentu v demokracií [Die Stellung des Parlaments in der Demokratie]. In: Parlament 4 (1925), 3 f.
Eduard Táborský: Naše nová ústava [Unsere neue Verfassung]. Praha 1948.
Emmerich Tálos / Wolfgang Neugebauer (Hgg.): Austrofaschismus. Politik – Ökonomie – Kultur 1933–1938. Wien 2005.
Evžen Tarabrin: Právní účinky nálezů ústavního soudu [Die Rechtswirkungen der Entscheidungen des Verfassungsgerichts]. In: Parlament 6 (1927), 74–75.
Ders.: Promulgace zákonů v právu československém [Die Promulgation der Gesetze im tschechoslowakischen Recht]. In: Moderní stát 1 (1928), 67–72.
Gisela Tauber: Die rechtliche Stellung der Frau. In: Prager Juristische Zeitschrift 11 (1931), Sp. 364–373.
Alice Teichová: An economic background to Munich. International Business and Czechoslovakia 1918–1938. Cambridge 1974.
Ottokar Tesar: Die Dienstpragmatik in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 1 (1919/1920), 444–455.
Rudolf Thiele: Die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen des tschechoslowakischen Staatsverteidigungsgesetzes. In: Zeitschrift für osteuropäisches Recht 4 (1937), 1–26.

Ders.: Der »Geist« der tschechoslowakischen Verfassung. In: Zeitschrift für osteuropäisches Recht 4 (1937/1938), 282–292.
Ders.: Die Volksschutzgesetzanträge der Sudetendeutschen Partei vom Standpunkt der Verfassungsgrundsätze der Tschechoslowakei. In: Zeitschrift für osteuropäisches Recht 4 (1937/1938), 478–489.
Josef Tomeš: Český biografický slovník XX. století [Tschechisches biografisches Wörterbuch des 20. Jahrhunderts]. 3 Bde. Praha 1999.
Tatjana Tönsmeyer: Das Dritte Reich und die Slowakei 1939–1945. München 2003.
Heinrich Triepel: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. In: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 5 (1929), 2–29.
Ders.: Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung. In: Archiv des öffentlichen Rechts 39 (1920), 456–546.
Michel Troper: Kelsen und die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit. In: Agostino Carrino / Günther Winkler (Hgg.): Rechtserfahrung und Reine Rechtslehre. Wien 1995, 15–39.
Jaroslav Valenta / Emil Voráček / Josef Harna (Hgg.): Československo 1918–1938. Osudy demokracie ve střední Evropě [Die Tschechoslowakei 1918–1938. Das Schicksal der Demokratie in Mitteleuropa]. 2 Bde. Praha 1999.
František Vavřínek: Základy práva ústavního [Grundlagen des Verfassungsrechts]. Díl 1 [Teil 1]. Praha 1920.
Ders.: Začátky diktatury [Anfänge der Diktatur]. In: Sborník věd právních a státních 28 (1928), 395–420.
Miloš Večera: František Weyr. Brno 2001.
Alfred Verdross: Zum Problem der Rechtsunterworfenheit des Gesetzgebers. In: Juristische Blätter 45 (1916), 469–471, 483–486.
Ders.: Völkerrecht und innerstaatliches Recht im System des tschechoslowakischen Verfassungsrechts. In: Prager Juristische Zeitschrift 5 (1925), Sp. 129–131.
Raymond Vernet: Le pouvoir exécutif en droit constitutionnel tchéchoslovaque. Genève 1922.
František Veselý: Poslanecká sněmovna a senát [Das Abgeordnetenhaus und der Senat]. In: Parlament 1 (1921/22), 238–239.
Paul Vitorelli: Zehn Jahre Verfassungsgerichtshof. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 8 (1929), 435–453.
Ladislav Vojáček: Počátky nařizovací činnosti ministra s plnou mocí pro správu Slovenska (1918 až konec dubna 1919) [Die Anfänge der Verordnungstätigkeit des Ministers mit Vollmacht für die Verwaltung der Slowakei (1918 bis April 1919)]. In: Právněhistorické studie 36 (2003) 113–127.
Völkerrechtliche Urkunden. Dokumente zur Lösung der Sudetendeutschen Frage. Mit einem Vorwort von Korkisch. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht (1938), 759–788.
Libor Vykoupil: Národní Liga [Die nationale Liga]. In: Malíř / Marek: Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004. Band 1. Brno 2005, 781–791.
Eliška Wagnerová: Ústavní soudnictví – Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu [Verfassungsgerichtsbarkeit – Entstehung, Bedeutung und einige organisatorische und prozessuale Aspekte in komparativer Hinsicht]. Praha 1996.
Rainer Wahl: Elemente der Verfassungsstaatlichkeit. In: Juristische Schulung (2001), 1041–1048.
Ders.: Der Vorrang der Verfassung. In: Der Staat 20 (1981), 485–516.
Robert Walter: Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Wien 1972.

Ders.: Die mitteleuropäische Verfassungsgerichtsbarkeit und die Reine Rechtslehre. In: Österreichische Richterzeitung 1993, 180–184.
Ders.: Hans Kelsen als Verfassungsrichter. Wien 2005.
Egon Weiss: Das Verordnungsrecht des bevollmächtigten Ministers für die Slowakei. In: Prager Juristische Zeitschrift 6 (1926), Sp. 289–294.
Helge Wendenburg: Die Debatte um die Verfassungsgerichtsbarkeit und der Methodenstreit der Staatsrechtslehre in der Weimarer Republik. Göttingen 1984.
František (Franz, François) Weyr: Zum Problem eines einheitlichen Rechtssystems. In: Archiv des öffentlichen Rechts 23 (1908), 529–580.
Ders.: Zur Frage der Unabänderlichkeit von Rechtssätzen. In: Juristische Blätter 45 (1916), 387–389.
Ders.: Právní primitivismus [Rechtsprimitivismus]. In: Časopis pro právní a státní vědu 2 (1919), 1–10.
Ders.: Příspěvek k theorii applikace práva [Beitrag zu einer Theorie der Rechtsanwendung]. In: Časopis pro právní a státní vědu 2 (1919), 118–127.
Ders.: Česká filosofie právní [Tschechische Rechtsphilosophie]. In: Časopis pro právní a státní vědu 3 (1920), 228–255.
Ders.: Das Verfassungsrecht der Tschechoslowakischen Republik. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 2 (1921), 1–38.
Ders.: Die sog. politische Ministerverantwortlichkeit nach tschechoslowakischem Verfassungsrecht. In: Prager Juristische Zeitschrift 1 (1921), Sp. 4–5.
Ders.: Die Grenzen der Verordnungsgewalt nach dem tschechoslowakischen Verfassungsrecht. In: Prager Presse vom 27.2.1923.
Ders.: Soustava československého práva státního [System des tschechoslowakischen Staatsrechts]. 2. Aufl. Praha 1924.
Ders: Promulgace [Promulgation]. In: Vědecká ročenka 5 (1926), 27–62.
Ders.: Hans Kelsens »Allgemeine Staatslehre«. In: Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakei 7 (1926), 73 f.
Ders.: La question de la délégation de puissance législative. In: Revue internationale de droit 1926/27, 72–88.
Ders.: Zum Begriff der Promulgation. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 6 (1927), 353–366.
Ders.: Delegace [Delegation]. In: Slovník pro veřejné právo. Band 1. 1927.
Ders.: Ústava Československé Republiky [Die Verfassung der Tschechoslowakischen Republik]. In: Československá vlastivěda [Tschechoslowakische Heimatkunde]. Band 5. Praha 1931, 107–172.
Ders.: Der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetze und subjektive Rechte. In: Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakei 12 (1931), 79–81.
Ders.: Mrtvý obsah moderních demokratických ústav [Der tote Inhalt moderner demokratischer Verfassungen]. In: Sborník věd právních a státních 32 (1932), 819–832.
Ders.: Teorie práva [Theorie des Rechts]. Brno 1936.
Ders.: Československé právo ústavní [Tschechoslowakisches Verfassungsrecht]. Praha 1937.
Ders.: Le problème des pleins pouvoirs législatifs. In: Annuaire de l'Institut international de droit public 1937, 41–72.
Ders.: O čem rozhoduje československý ústavní soud? (Úvaha o hranicích jeho kompetence) [Worüber entscheidet das tschechoslowakische Verfassungsgericht? (Eine Betrachtung über seine Kompetenzgrenzen)]. In: Moderní stát 11 (1938), 121–125.
Ders.: Československá ústava z r. 1920 a její francouzský vzor [Die Tschechoslowakische Verfassung des Jahres 1920 und ihr französisches Muster]. In: Časopis pro právní a státní vědu 22 (1939), 33–39.

Ders.: Paměti [Memoiren] 1879–1951. 3 Bände. Brno 1999–2004.
Ders./Zdeněk Neubauer: Ústavní listina Československé republiky [Die Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik]. Brno 1931.
Gerhart Wielinger: Demokratisches Princip, Parteienstaat und Legalitätsprinzip bei Hans Kelsen. In: Werner Krawietz/Ernst Topitsch/Peter Koller (Hgg.): Ideologiekritik und Demokratietheorie bei Hans Kelsen. Berlin 1982, 263–274.
Franz Wien-Claudi: Begründet der in den verschiedenen Verfassungen ausgesprochene Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Gesetze ein durchsetzbares subjektives Recht? In: Fünfter Deutscher Juristentag in der Tschechoslowakei. Verhandlungen. Reichenberg 1931, 336–350.
Herbert Wille: Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein – Entstehung, Ausgestaltung, Bedeutung und Grenzen. In: Ders. (Hg.): Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein. 75 Jahre Staatsgerichtshof. Vaduz 2001.
Erwin Winkler: Geopolitik des sudetendeutschen Siedlungsraumes. In: Volk und Führung (1938), 352–358.
Lev Winter: Jak sněmovny vyřizují vládní nařízení [Wie die Kammern die Regierungsverordnungen erledigen]. In: Právník 69 (1930), 569–574.
Leo Wittmayer: Das kriegswirtschaftliche Verordnungsrecht und das österreichische Ermächtigungsgesetz. In: Archiv des öffentlichen Rechts 37 (1918) 359–369.
Ders.: Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen als Problem der Rechtsannäherung. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 6 (1927), 55–72.
Katarína Zavacká: Právna kultúra v medzivojnovom Československu [Rechtskultur in der Tschechoslowakei der Zwischenkriegszeit]. In: Valenta/Voráček/Harna: Československo 1918–1938. Band 1, 155–157.
Konrad Zweigert: Einige rechtsvergleichende und kritische Bemerkungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des BVerfG. Band 1. Tübingen 1976.

Personenregister

A
Adamovich, Ludwig 37, 41, 62, 71, 74, 121
Adler, Franz 43, 59, 109, 111, 113, 119, 121 f., 139, 141 f., 146, 151, 159, 195
Anschütz, Gerhard 39, 80, 119, 155
Ashton-Gwatkin, Frank 238

B
Bauer, Otto 203
Bäumle 86
Baxa, Bohumil 15
Baxa, Karel 23 f., 72–74, 75, 78–81, 89 f., 92, 105, 151, 182
Beneš, Edvard 60, 85, 91, 98 f., 158, 180, 204, 209, 216, 226, 228, 230–232, 234, 236, 239, 241–244, 246, 253
Beran, Rudolf 157
Bernatzik, Edmund 203
Barthélemy, Joseph 80, 121
Berthélemy, Henry 102, 121
Bienert, Richard 172
Bílý, Antonín 68 f., 83, 105, 110
Bobek, Bedřich 26, 29, 69, 77, 83, 95–98, 101 f., 105 f., 110, 140
Bohuslav, Josef 105, 109
Borkaňuk 248
Bryce, James 23

C
Czech, Ludwig 228

D
Daninger, Emil 142
Dérer, Ivan 85
Dolanský, Jaromír 108
Duez, Paul 121
Duguit, Léon 80, 102, 117 f., 120 f., 128 f.
Dusil, Václav 31, 179

E
Eliáš, Alois 172
Esmein, Adhémar 102 f., 121

F
Fajnor, Vladimír 153
Finger, Fritz 121
Fišer, Josef 31
Frank, Karl Hermann 172
Freudenfeld 30, 162

G
Grau, Richard 39, 48, 69

H
Hácha, Emil 28, 75, 157, 173, 180, 189, 229, 231 f., 234
Hadžega, Ilja 82, 181
Haller, Herrmann 9
Hänel, Albert 114, 119
Hartmann, Paul 33, 43, 37, 39, 62
Hatschek, Julius 121
Hauriou, Maurice 80, 118, 120 f., 124, 128 f.
Havelka, Jiří 231 f., 234
Henlein, Konrad 3, 165, 167, 200–202, 216, 226, 228–230, 238, 243, 245, 249
Henrich, Walter 151, 188
Hensel, Albert 39
Hexner, Erwin 147
Hilgenreiner, Karl 140
Hilsner, Leopold 72
Hitler, Adolf 30, 160, 168, 201, 229, 246, 249
Hlinka, Andrej 244 f., 249
Hodža, Milan 156, 168, 226, 228–232
Hoetzel, Jiří 10, 17, 40, 49, 51, 63, 88–90, 98–101, 103, 111–118, 120, 124, 128–134, 141, 143, 161, 163–165, 187, 231 f., 247
Hoffmann, Josef 141
Horáček, Cyril sen. 51, 99
Hruban, Morič 98 f., 107

I
Ipsen, Hans Peter 40

J
Jaksch, Wenzel 202, 228, 236

Jarolim, Johann 188
Jellinek, Georg 9, 15, 119, 186, 204, 210, 222
Jellinek, Walter 2, 47
Joachim, Václav 88–90, 133, 165
Jung, Rudolf 30
Jurecký, Ivan 68

K
Kallab, Jaroslav 117
Kalous, Jan 82
Kalousek, Vratislav 147, 150
Kelsen, Hans 9, 15 f., 34, 40, 45 f., 75, 99, 112, 119–124, 127, 234 f., 241
Kindl, Václav 110
Koellreutter, Otto 121
Koschin 30, 162
Kossey 249
Kramář, Karel 148, 189
Krejčí, Jaroslav 19, 29 f., 34, 39, 57, 65, 70, 72, 74–76, 80, 83, 92, 111 f., 116, 118, 121–124, 126–129, 131, 143, 151, 153, 157 f., 161, 163, 165–167, 168–173, 182 f., 187, 190, 194, 231 f., 234, 243
Krejčí, Jaroslav jun. 75
Kubeš, Vladimír 251
Kundt, Ernst 229 f., 236, 239

L
Laband, Paul 99, 114, 119
Larnaude, Ferdinand 121
Latka, Antonín 82 f.
Lebon, André 121
Leibholz, Gerhard 195
Lodgman von Auen, Rudolf 95, 199, 219, 221
Löwy, Emanuel 82 f.
Loyka, Karel 181

M
Mačík, Konstantín Petrovič 82, 106, 110
Malberg, Carré de 121
Malypetr, Jan 140
Masaryk, Tomáš Garrigue 55–58, 60, 72 f., 81, 133, 158, 189, 191, 199, 247
Mašik, Nikolaj 82
Mayer, Otto 99, 114
Mayr-Harting, Rudolf 73, 95, 200, 228
Meissner, Alfréd 251
Merkl, Adolf 9, 33, 121, 125, 171
Moreau, Félix 121
Mussolini, Benito 138

N
Nawiasky, Hans 69
Neubauer, Zdeněk 112–114, 117, 119, 125, 141, 251
Nézard, Henry 121
Nipperdey, Hans Carl 80
Novák, František 110, 183, 192
Nussbaum, Theodor 82 f., 160 f.

O
Orglmeister, Josef 82, 181

P
Pantůček, Ferdinand 19, 189
Peška, Zdeňek 187, 190, 240
Peters, Gustav 201, 230
Petržíla, Rudolf 112, 122, 124 f.
Pfrogner, Anton 229
Pius XI. 211
Poetzsch, Fritz 121
Pokorný, Maximilián 181
Popelka, Augustin 28, 191
Pražák, Jiří 99, 187
Procházka, Rudolf 83, 157, 160 f., 192
Prouza 19

R
Rabl, Kurt 205, 224 f., 230
Raschhofer, Hermann 205–208, 216, 230
Rašín, Alois 142
Rauchberg, Heinrich 86, 88 f., 122 f., 127, 129, 163
Renner, Karl 9, 204
Richter, Wolfgang 229
Rolland, Louis 121
Rosche, Alfred 230
Rousseau, Jean-Jacques 125–128, 205
Rümelin, Max 80
Runciman, Walter 238

S
Sander, Fritz 14, 17, 35 f., 40, 56 f., 82, 111, 122–128, 138, 140,

142 f., 170, 208–216, 221, 225, 230
Scheuner, Ulrich 195
Schicketanz, Rudolf 224, 230
Schieszl, Josef 231 f., 234
Schmitt, Carl 56
Schoen, Paul 114, 119
Schranil, Rudolf 15 f., 83, 188, 194
Schwarz, František 85, 167, 174
Sebekowsky, Wilhelm 230, 236, 239
Sobota, Emil 139, 141, 143, 203, 218, 222, 228, 231, 236 f., 240
Sokol, Martin 167
Spiegel, Ludwig 94 f., 199, 204
Šrobár, Vavro 150
Stourzh, Gerald 186
Swoboda, Ernst 202
Syrový, Jan 158

T
Tarabrin, Evžen 42 f.
Tiso, Jozef 246
Triepel, Heinrich 121
Tuček, Josef 21, 165 f., 192 f.

V
Vacek, Josef 112
Vavřínek, František 139
Vážný, František 20, 26, 28, 54, 77, 81 f., 96 f., 101, 105 f., 110
Verdroß, Alfred 35
Vlasák, Václav 77, 83, 96, 105, 110

W
Weiß, Egon 73, 147
Weizsäcker, Wilhelm 208
Weyr, František 10, 32, 35, 37, 40, 51, 55, 69, 75 f., 111–117, 119–121, 124, 139, 147, 163, 186, 210, 231 f.
Wittmayer, Leo 12, 34, 84, 121

Z
Zápotocký, Antonín 174
Žatkovič, Hryhorij 247
Záturecký, Adolf 21, 82, 181, 183
Zikán, František 43, 164–166, 168, 179, 181–185, 192 f.

Sachregister

A

Agrarpartei
– (deutsche) 228
– (tschechoslowakische) 226
Aktivismus 15, 71, 82, 94, 199–202, 227 f., 236, 244, 246
allgemeines richterliches Prüfungsrecht 7, 9, 25, 39, 45–48, 50, 57, 144, 195
»Anlassfall« 25, 45 f.
»Anschluß« 224, 228 f., 243
Antiparlamentarismus 3, 143, 168, 170, 211, 218, 222, 225
Antisemitismus 72–74, 158 f., 201, 226
Arbeitslager 177 f.
Ausnahmegerichte 154 f.
Autonomieforderungen 94, 202, 204, 209, 217, 229, 231, 233, 236, 238, 244–247, 247–250
Autonomiegesetze für die Slowakei und die Karpathenukraine 249 f.

B

Behördenorganisation 76, 107 f., 173 f., 180–183, 249
Bestimmtheit der Gesetze 125–127
Böhmische Staatsrechtliche Fortschrittspartei 72 f.
Brünner normative Schule 9 f., 35, 75, 81, 112, 119, 121, 124 f., 128, 171, 251
Bundesverfassungsgericht 21, 77 f., 81, 253

D

Delegation von Legislativgewalt, vgl. Ermächtigungsgesetze
Demokratie, tschechoslowakische
– als politischer Programmsatz 113 f., 121 f., 128
– als Verfassungsprinzip 30, 102, 104 f., 111, 119, 121–124, 129, 172 197
– autoritäre Tendenzen 75, 85, 135–139, 143, 157–160, 168 f., 195, 210, 208–226, 246
– individualistisches Modell 14, 158, 197, 202, 211, 220 f., 236 f., 241
– kollektivistisches Modell 202 f., 220
– repräsentative 114 f., 125 f.
– ständestaatliches Modell 55, 200, 202, 209–214, 221
– Wehrhaftigkeit 30, 142 f., 153
Deutsche Christlich-Soziale Volkspartei 140, 228
Deutsche Demokratische Freiheitspartei 94
Deutsche Nationalpartei 95
Deutsche Nationalsozialistische Arbeiterpartei 30 f., 178
Deutsche Sozialdemokratische Arbeiterpartei 202, 226–228, 236, 239
Disziplinargerichtsbarkeit, richterliche 152–156, 160

E

Einheit der Rechtsordnung 37, 105, 124
Ermächtigungsgesetze und -verfügungen 3 f., 29 f., 39, 43, 51 f., 56 f., 64, 84 f., 88–92, 135–143, 147–151, 174, 180, 187, 191
– als Demokratieproblem 30, 102, 104, 113–115, 121–124, 129 f., 132, 135–138, 142 f., 145, 167–169
– als Verfassungsproblem 30, 103–106, 111–129, 132–135, 140–143, 147, 167, 170, 180, 191
– vor dem Verfassungsgericht 30, 93–106, 139, 143, 145, 147, 151–153, 161–168, 170, 174, 183–185
– in der Ministerialbürokratie 129–135

F
Faschismus 159, 161, 200, 210, 248
Februarabkommen 1937 227 f.
Föderalisierung 157, 199, 203, 209 f., 226, 234, 236, 241–249, 251–253
Fortschrittliche Volkspartei Mährens 73
Frankfurter Paulskirchenverfassung 7 f., 185 f.
Friedensvertrag von St. Germain 94 f., 98, 100, 190, 198, 202, 205 f., 209, 244
Fünferausschuss (»pětka«) 57

G
Geltung der Gesetze 11, 33, 37–43, 164, 171
Gesetz zum Schutze der Republik 18, 142, 154 f.
Gesetzesbegriff 35f, 118–120, 125–128
Gesetzespositivismus, vgl. Rechtswissenschaft – Legalismus
Gestapo 76, 172 f.
Gewaltenteilung 55–57, 65, 76, 106–109, 120, 123, 128, 211, 252
Gewerbepartei 71
Gleichschaltung 158, 179, 246
Grundrechte 3, 26 f., 74, 111, 136 f., 173, 185–195, 206 f., 211, 224 f.
– Geschichte 8, 26, 185 f., 203
– Rechtsverbindlichkeit 6, 8, 26 f., 74, 111, 185–189, 191,
– Gesetzesvorbehalt 99, 132–138, 140–143, 146–148, 152 f., 168, 187, 190–192
– Gleichheitssatz 155, 179, 187 f., 190, 193–195, 197, 203, 207, 217, 237
– Anspruch auf den gesetzlichen Richter 155 f.
– Berufsfreiheit 176, 190
– Briefgeheimnis 6, 136, 207
– Eigentumsfreiheit 111, 122, 140, 153, 176 f., 185, 187, 190, 192 f., 194 f., 207, 219
– Freiheit der Erwerbstätigkeit 140, 191
– Freizügigkeit 153, 187, 191
– Hausrecht 6, 136, 207
– Persönliche Freiheit 6, 122, 136, 140, 153, 190
– Pressefreiheit 142, 158, 187, 207, 229
– Vereinsfreiheit 207
– Versammlungsfreiheit 187, 207
– nationale Rechte 185, 188, 190, 194 f., 198, 202, 205–207, 212, 217, 219 f., 234, 237, 240 f.

H
»Hilsneriade« 72

I
Inkorporation von Valčicko und Vitorazsko 94–106, 111, 131

K
Karlsbader Programm 230, 238, 243
Karpathenukraine 16, 53, 64 f., 82 f., 100, 107, 146 f., 147–151, 159, 176 f., 181, 228, 247–250
Karpathenukrainischer Landtag 12, 16 f., 38, 58, 64, 66, 146, 248
Kommunistische Partei der Tschechoslowakei 159, 167, 248
Kremsierer Verfassungsentwurf 7–9, 185 f., 203
Kriegsermächtigungsgesetz, vgl. Ermächtigungsgesetze

L
Legalisierungsgesetz 30, 91, 167 f., 170
Legalismus 35, 42, 62, 65, 112, 146

M
Machník-Erlass 200
Mandatsverlust, siehe Verlust des parlamentarischen Mandats
Militärdiktatur in der Slowakei 149 f.
Minderheitenschutz, siehe Grundrechte – nationale Rechte
Minister, Ministerien 130 f., 133–135, 156, 233, 235 f., 239

– Auswärtige Angelegenheiten 98, 201, 242
– Finanzen 78–80, 142
– Gesundheit 134, 228
– Inneres 47, 79, 89, 131–134, 141, 189, 235
– Justiz 70, 73, 75 f., 78 f., 108, 157 f., 161, 166, 168 f., 172
– Landwirtschaft 134
– mit Vollmacht für die Verwaltung der Slowakei 64, 134, 146, 148–150, 190
– öffentliche Arbeiten 134
– Post- und Telegrafen 134
– Rechtsvereinheitlichung 80, 134
– Schulwesen und Volkskultur 159
– soziale Fürsorge 130, 133
– Verteidigung 134
– Volksversorgung 134
Ministeranklage 9 f., 211, 213 f.
Ministerpräsident, siehe Regierung
Ministerrat, siehe Regierung
Monismus, völkerrechtlicher 96, 101, 106, 188
Münchner Abkommen 3, 30, 43, 75, 153, 157, 159 f., 166, 168, 173–175, 178, 180 f., 226 f., 240, 243 f., 246

N
Nationale Liga 85
Nationalitätenproblem
– nationale Selbstbestimmung 198, 203, 205, 209, 216, 221, 223 f.,
– nationale Selbstverwaltung 178, 198, 203, 210, 222, 228, 233, 235–238, 243–245, 247 f.
– nationaler Ausgleich 148, 199, 204 f.
– nationaler Besitzstand 203, 217, 219
– nationale Kataster 203, 205, 209, 211, 217 f., 243
– nationale Kurien 203–205, 210–212, 214 f., 231, 233, 243
– nationale Matriken 203 f.
– nationale Verbände 203, 205–207, 209, 216–218, 220, 222, 225 f., 236
Nationalitäten 186, 188, 190, 193, 195, 198, 202 f., 235, 237
– deutsche 10, 15, 57, 64, 73–75, 82–84, 94 f., 115, 142, 156–160, 174, 178 f., 188 f., 194 f., 197–201, 204, 209, 213, 224, 227–229, 236–238, 241, 243–245, 248
– jüdische 73, 158 f., 197 f., 226, 239, 241
– polnische 179, 197 f., 239, 241, 248
– ruthenische 3, 82, 176, 178 f., 193, 195, 197 f., 213, 244, 247–249
– slowakische 84, 115, 137, 148 f., 156, 158, 176, 178 f., 185, 193–195, 197 f., 213, 219, 236, 241, 244–249, 254
– tschechische 49, 64, 85, 115, 147, 156, 158, 178 f., 189, 193, 195, 197 f., 204, 213, 236 f., 241, 247, 254
– ungarische 15, 115, 167, 174, 178 f., 197 f., 213, 239, 241, 248
Nationalitätengerichtshof, siehe Verfassungsgericht – nationale Minderheit
Nationalitätenrechte, siehe Grundrechte – nationale Rechte
Nationalitätenstatut 156 f., 198, 229–231, 235–241, 244
Nationalsozialismus 153, 178, 200 f., 205, 208, 219, 227, 230, 236, 238, 242
Nationalstaat – Nationalitätenstaat 158, 197, 217, 226, 235 f., 245
Nationalversammlung 10, 14, 15, 49, 55, 58, 83, 97, 103 f., 107, 115–117, 119, 124, 126, 130, 132, 136 f., 143, 223, 234
– parlamentarische Kammern 7, 12, 13–16, 19, 31, 48, 50, 55, 58, 65 f., 71, 86, 90 f., 98, 108–110, 136, 178 f., 241
– Abgeordnetenhaus 13, 56, 85, 88, 202, 234, 247
– Senat 13 f., 50, 91 f., 234, 241

Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze, vgl. Geltung der Gesetze
Notverordnungsrecht 39, 49–52, 84 f., 88, 91, 106, 113, 122, 128, 135–143, 144, 146, 151 f., 162 f., 167 f., 170–172, 174, 191

O
oberste Gerichte 13, 19–22, 24–32, 32, 45, 63, 65–69, 76, 101, 143–147, 150–153, 162, 164, 167, 191
– Oberstes Gericht 12, 19, 27–29, 79, 89 f., 144, 146, 150–155, 157, 160 f.
– Oberstes Verwaltungsgericht 10, 12, 19, 26 f., 57, 63 f., 67, 74, 79, 87, 90 f., 109, 144–146, 151–153, 162, 178 f., 182, 188–191, 208, 217 f., 220
– Besonderer Senat für Verfassungskontrollvorlagen 28–31, 162
öffentlicher Dienst 82, 110, 154, 159, 227, 236, 243
ordentliche Gerichte 7, 21 f., 48, 52, 60–65, 96, 107, 141, 144, 153

P
Parlament, siehe Nationalversammlung
parlamentarische Minderheit 15 f., 35, 115, 122 f., 129, 225
parlamentarisches Regierungssystem 55, 119, 169, 210
Parteienstaat 14, 17 f., 169, 211
Parteienverbotsgesetz 30 f., 162
Parteischlüssel 17, 68, 71, 82
Pittsburgher Abkommen 244
politische Parteien (vgl. auch die einzelnen Parteien) 14, 17, 68, 83 f., 86, 158, 169 f.
»Prager Frühling« 251
Präsident der Republik 7, 15, 20, 28, 50–53, 55–61, 65–67, 73, 75, 77, 81, 88, 90 f., 133–136, 139, 142 f., 157, 167, 180 f., 189, 226, 229, 241, 246 f.
Präsidialdemokratie 56, 170, 209
Präsidialdiktatur 56 f., 170
Präsidialkanzlei (Kanzlei des Präsidenten der Republik) 24, 59, 72–74, 77, 87–92, 95, 131, 133, 153, 172 f., 191, 199, 201, 231, 234 f., 237, 240, 243, 247
Protektorat 67, 75, 139, 153, 160 f., 166, 169, 172, 184 f., 250

R
Realistische Böhmische Fortschrittspartei 73
Rechtsschutz des Einzelnen
– gegenüber den Gesetzen 13, 23–25, 28–32, 122 f., 188, 195, 206 f., 211 f., 217 f., 234, 240 f.
– Verwaltungsrechtsschutz 26, 188–191, 195, 206 f., 211, 217 f., 234
Rechtsverordnungen
– Kontrolle der 10, 30, 57, 61, 62–65, 139, 143–147, 183
– vgl. auch Notverordnungen
– in der Slowakei 63 f., 147–151
– in der Karpathenukraine 64 f., 147–151
Rechtswissenschaft
– Naturrechtliche Argumentation 112, 124, 126, 128 f., 205
– Verfassungspositivismus 43, 112, 114, 120–129, 170
– Verhältnis von Verfassung, Gesetz und Verordnung 111–129, 184
– siehe auch Reine Rechtslehre
Regierung 10, 26, 30, 43, 49–52, 55–58, 63 f., 66 f., 75 f., 78, 81 f., 85, 87–92, 97 f., 103, 108, 113, 131–143, 148, 152, 156–159, 161, 164, 167, 172, 174, 180, 191, 198–202, 210, 227–232, 235–247
Reichsgericht, österreichisches 8–10, 20, 185 f., 189
Reine Rechtslehre
– in der Tschechoslowakei, vgl. Brünner normative Schule
– Wiener Schule 9, 40, 75, 112, 121, 125
Republikanische Partei 71
Republikschutzgesetz 18, 142, 154

»Reverse« der Parlamentarier 18
Richterverband, tschechoslowakischer 29, 162

S
Slowakei 64, 94, 107, 109, 146 f., 147–151, 159, 174, 190, 228, 244–247, 249 f., 253 f.
Slowakische Volkspartei 244–247, 249
»Souveränität« der Gesetze bzw. des Gesetzgebers 35, 42 f., 113–115, 128
Sozialdemokratie, österreichische 3, 9, 203
Sprachenrecht 6, 63 f., 74, 83, 189 f., 227, 236
Staatsgrenzen 94–98, 100
Staatsschutzgesetz 58, 143
Staatsverteidigungsgesetz 142 f.
Ständiger Ausschuss 50–52, 88 f., 94 f., 101, 103, 107, 110, 113, 124, 174–176, 180
Status des Verfassungsgerichts, vgl. Institutionelle Unabhängigkeit
Sudetendeutsche Partei 82, 123, 165, 198, 200–209, 216–231, 232–234, 238–240, 242–245, 249
Supreme Court 1, 7 f., 25, 65, 69 f., 78, 80, 121

T
Trennung von Verwaltung und Justiz 76
Tschechoslowakische Nationale Sozialistische Partei 71, 75, 86
Tschechoslowakische Sozialdemokratische Arbeiterpartei 71, 86, 141
Tschechoslowakische Volkspartei 71

V
Verfahren vor dem Verfassungsgericht 52–54
– Antragsverfahren für die Gesetzeskontrolle 12–25, 27–32
– Dreijahresfrist für die Gesetzeskontrolle 32–34, 251
– Verfassungskontrolle von Amts wegen, vgl. vorläufige Verfügungen
Verfassung
– Gesetz und Verordnung (vgl. auch Rechtswissenschaft) 38, 161, 167, 171, 184
– Nichtigkeitsdogma 11, 38 f., 41
– rigide oder flexible 6, 116–118, 171 f.
– Verbindlichkeit 5 f., 74, 116 f., 129, 170, 185–188
– Vorrang der Verfassung 6, 11, 34, 38, 42 f., 105 f., 116, 124, 128 f., 164, 170
Verfassungsgebung 10, 13, 15, 36, 49, 55, 115, 117, 198 f., 244, 251
Verfassungsgericht, österreichisches, vgl. Verfassungs- bzw. Rechtsvergleich – Österreich
Verfassungsgericht, tschechoslowakisches
– Finanzhoheit 78 f., 87
– Geschäftsordnung 24, 50 f., 66 f., 77, 83, 106
– institutionelle Unabhängigkeit 76–81
– Interpretations- und Präventionsfunktion 36, 109, 162 f., 166
– nationale Minderheit 16, 82–84, 151, 195, 197–199, 204, 206–216, 220, 230–235, 247–250
– Prüfungskompetenz 34–37, 49–52, 77, 100, 163, 195
– Rechtswirkung der Entscheidungen 37–43, 48, 130 f., 151, 162–166, 170 f., 251
– Reformbemühungen 25–32, 194 f., 203, 211–216, 235, 240–243
– Veröffentlichung der Entscheidungen 41, 54, 109, 111, 184 f.
Verfassungsgerichtsbarkeit
– abstrakte Normenkontrolle 7, 21, 24 f., 31, 44–46, 213

– diffuse Normenkontrolle, siehe allgemeines richterliches Prüfungsrecht
– konzentrierte Normenkontrolle 7, 11, 38, 46, 60 f.
– objektive Normenkontrolle 23, 24 f.
– Prüfungsmonopol 7, 10, 31
– und Föderalismus 9–11, 16, 43, 82, 199, 241–243, 252 f.
Verfassungsgerichtsgesetz 10 f., 21, 25, 32 f., 36, 41–43, 65 f., 77, 130, 162, 171, 220, 225
Verfassungsgewohnheitsrecht 5, 113, 117 f.
Verfassungskonforme Auslegung 41 f., 105 f., 131, 162
Verfassungsrichter und Ersatzmänner
– Bestellung 65–71, 82
– Entschädigung 67, 78, 86 f., 89
– Inkompatibilität 66, 70, 75
– Präsident des Verfassungsgerichts 20, 66, 72–76, 161
– Vizepräsident des Verfassungsgerichts 20 f., 28, 66, 68, 81 f., 165 f.
Verfassungs- bzw. Rechtsvergleich
– Bundesrepublik Deutschland 21, 77–79, 81, 253
– Drittes Reich 138, 143, 158, 178, 207
– England 55, 99, 116, 121
– Estland 209, 222
– Frankreich 6, 14, 35, 43, 55 f., 102, 109, 112, 116–118, 120 f., 128 f., 138
– Habsburgermonarchie 6, 8–10, 15 f., 26, 49 f., 57, 61, 64, 68, 114, 129, 135–137, 144, 146–150, 185 f., 189, 203 f., 222, 234
– Italien 6, 138
– Liechtenstein 1
– Republik Österreich 1–3, 6 f., 9–12, 14, 16, 23, 25 f., 37, 40, 42–46, 48, 50, 53–55, 62 f., 67, 70 f., 76 f., 79, 84, 99, 121, 138, 186, 208, 210 f., 243
– Schweiz 23, 298 f., 209, 243 f.
– Tschechische Republik 21, 253
– Vereinigte Staaten von Amerika 1, 7–9, 23–25, 45–47, 56 f., 65, 69 f., 78 f., 121, 170
– Weimarer Republik 6, 8, 14, 21, 34 f., 39, 46–48, 49, 56, 69 f., 76, 99, 102, 111, 128 f., 138, 168, 186–188, 194
Verlust des parlamentarischen Mandats 17 f., 31, 174, 178–180
Vernichtbarkeit verfassungswidriger Gesetze, vgl. Geltung der Gesetze
Verwaltungsreform 26, 65, 148, 233
Verwaltungsstaat 118–120, 129–135
Völkerbund 201, 235, 245, 247
»Volksschutzgesetze« der SdP 198, 202 f., 207, 216–226, 228, 230, 232 f., 240
Volkssozialismus 227
Volkstumspolitik 201, 205, 222–225
Vorläufige Verfügungen des Ständigen Ausschusses 10 f., 49–52, 108, 109–111, 173–185, 192

W

Wahlgericht 12, 17–19, 28, 57, 87, 252
Wehrbereitschaft 142, 157, 177, 226
Wiener Schiedsverträge 177, 181
Wirtschaftsdirigismus 109, 139–143, 159, 175 f., 178, 184, 219
Wirtschaftskrise(n) 85, 93, 107, 110, 139–143, 148, 158 f., 174–176, 179, 200
Wirtschaftsnationalismus 85, 178, 194, 201, 219

Z

Zensur 158, 174, 229, 238
Zweikammersystem 13, 15, 18
Zweite Republik 75, 139, 143, 153, 157–161, 166–170, 172, 174, 178, 180, 184, 193, 244–247, 249 f.

Zusammenfassung

Das tschechoslowakische Verfassungsgericht begann seine Tätigkeit unter günstigen rechtlichen Ausgangsbedingungen. Die Verfassungsurkunde vom 29. Februar 1920 schuf eine klare Normenhierarchie zwischen der Verfassung, den einfachen Gesetzen und den Verordnungen. In einem austarierten Gewaltenteilungssystem war dem Verfassungsgericht die Rolle des »negativen Gesetzgebers« zugewiesen, der das demokratische Primat der Legislative im Rahmen der Verfassung institutionell einhegen sollte.

Das Gleichgewicht zwischen den Verfassungsorganen und die feine Mechanik der ineinandergreifenden Verfassungsgarantien wurden allerdings in der politischen Verfassungswirklichkeit erheblich gestört. Die ursprüngliche Verfassungsidee konnte sich in der politischen Realität nicht voll entfalten. Grund hierfür waren die Lähmung des parlamentarischen Zweikammersystems durch einen starken Parteienstaat, die Parteilichkeit und Politisierung des Wahlgerichts, aber auch die ausgebliebene, verfassungsrechtlich eigentlich vorgesehene Autonomie der Karpathenukraine. Diese Elemente begünstigten eine Zentralisierung der politischen Entscheidungsgewalt und eine Machtverschiebung vom parlamentarischen Gesetzgeber auf die Regierung. Die in der Verfassung ohnehin nur schwach ausgeprägten dezentralen Elemente kamen nicht zum Tragen. Die politische Unterschätzung der Verfassungsgarantien in der tschechoslowakischen Demokratie drängte nicht zuletzt das Verfassungsgericht an den Rand, das als wichtigster Hüter der Verfassung vorgesehen war.

Die juristische Ausgestaltung des verfassungsgerichtlichen Verfahrens wirkte sich ebenfalls hemmend auf die Tätigkeit des Gerichts aus. Nach der Vorgabe des Verfassungsgerichtsgesetzes entschied das Verfassungsgericht von Amts wegen lediglich über die Verfügungen des Ständigen Ausschusses, die den Charakter von Notverordnungen hatten. Die inhaltlich sehr weite Kompetenz, auch verfassungswidrige *Gesetze* für nichtig zu erklären, wurde hingegen durch ein schwerfälliges Antragsverfahren und eine knappe Präklusionsfrist begrenzt. Keiner der berechtigten Verfassungsakteure machte in der Praxis von dem Antragsrecht zur Verfassungskontrolle der Gesetze Gebrauch. Eine späte Ausnahme bildeten das Oberste Verwaltungsgericht und der Oberste Gerichtshof, die dem Verfassungsgericht 1936/1937 zwei Ermächtigungsgesetze zur Überprüfung vorlegten. Wegen der betonten Abstraktheit der Gesetzeskontrolle hatten die obersten Gerichte bis dahin keinen Anreiz verspürt, verfassungsgerichtliche Verfahren anzustrengen. Eine Rückwirkung der Entscheidungen des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts auf die konkreten Fälle an den obersten Gerichten war ausdrücklich ausge-

schlossen. Der Anspruch der tschechoslowakischen Verfassungsgeber, über die Verfassungskontrolle der Gesetze mittelbar auch die Rechte des Einzelnen zu schützen, wurde damit verfehlt. Ein Umdenken der obersten Richter setzte erst ein, als im Bereich der Richterbesoldung deren eigene Interessen betroffen waren.

Einen fördernden Einfluss auf die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit hatte hingegen die tschechoslowakische Verfassungslehre. Die Verfassungspositivisten entwickelten das Postulat vom Vorrang der Verfassung für konkrete verfassungsrechtliche Fragen weiter und setzten es etwa in der Debatte um die Rechtmäßigkeit der Ermächtigungsgesetze um. Die Verfassungsdogmatik profitierte dabei davon, dass viele der tschechoslowakischen Rechtswissenschaftler – darunter nicht wenige deutschsprachige Juristen – den Aussagen der Verfassung grundsätzlich positiv gegenüberstanden. Die verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen gewannen an Vielschichtigkeit und Tiefe aber auch dadurch, dass die Repräsentanten unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen ihre mitunter gegenläufigen nationalen Interessen in der formalen Weise des Rechts äußern mussten.

Das tschechoslowakische Verfassungsgericht selbst konnte auf diese Gegensätze nicht integrierend einwirken. Das verhinderte bereits der trotz der Nationalitätenstruktur zentralistische Landesaufbau der Tschechoslowakei, der auf der Ebene der Gesetzgebung den regionalen, stark national und sozial geprägten Interessen keinen eigenen Raum ließ. Das paralysierte parlamentarische Zweikammersystem bot den widerstreitenden Interessen ebenfalls keinen Ort der produktiven Auseinandersetzung, die für die Verfassungskontrolle von Gesetzen hätte fruchtbar werden können. In nationaler Hinsicht war das Verfassungsgericht ein schwacher Garant der politischen Gewaltenteilung durch Nationalitäten- und Minderheitenrechte, weil es sich überwiegend aus tschechischen Verfassungsrichtern zusammensetzte. Die Vielstimmigkeit des Diskurses in der Rechtswissenschaft setzte sich damit am Verfassungsgericht nicht fort. Dass man dennoch in die integrierende Kraft des Verfassungsgerichts starke Hoffnungen setzte, zeigen Reformentwürfe der nationalen Minderheiten, die eine Umwandlung des Verfassungsgerichts in ein Nationalitätengericht vorsahen. Diese bewegten sich allerdings mitunter im antidemokratischen und antiparlamentarischen Fahrwasser einer völkischen Rechtslehre. Das sog. Nationalitätenstatut der tschechoslowakischen Regierung, das kollektivistische Ansätze in der tschechoslowakischen Demokratie vorsah und auch die Stellung des Verfassungsgerichts gestärkt hätte, wurde aufgrund des Münchner Abkommens nicht mehr umgesetzt. Die Föderalisierung des Staates im Dezember 1938 kam in vielerlei Hinsicht zu spät.

Über die staatsorganisatorischen und nationalitätenpolitischen Aspekte hinaus gab es weitere Gründe, die für die mangelnde Integrationsleistung

des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts verantwortlich waren. Das Gericht konnte im Laufe seiner Tätigkeit weder seine rechtliche noch seine politische Durchsetzungsmacht endgültig festigen. In der Bevölkerung, bei den einfachen Gerichten und den anderen Verfassungsorganen erzielte es mit seinen Entscheidungen nie jene Transparenz und Akzeptanz, die etwa das Oberste Verwaltungsgericht auszeichneten. Das Verfassungsgericht brachte nicht einmal eine eigene Entscheidungssammlung heraus. Gegenüber der Regierung und den politischen Parteien war es zudem nicht völlig autonom. Zwar waren institutionelle Unabhängigkeit und ein ausgeklügelter Modus der Richterwahl verfassungsrechtlich garantiert, mit seinem ersten Urteil zur Unzulässigkeit von Ermächtigungsgesetzen brachte sich das Gericht aber früh in eine Frontstellung zur Exekutive. Im Jahr 1931 unterlag es bei seiner anstehenden Neubesetzung den macht- und parteipolitischen Interessen der Regierung und wurde für mehrere Jahre ausgeschaltet.

Die Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei gehört in die größeren Traditionszusammenhänge einer gesamteuropäischen Verfassungsgeschichte. Die Zeit der konkurrierenden politischen Systeme nach dem Zweiten Weltkrieg und der nach 1989 in Osteuropa einsetzende Siegeszug einer Verfassungsgerichtsbarkeit nach bundesdeutschem Vorbild hat vielen den Blick dafür verstellt, dass es sich bei der bei einem einzelnen Gericht konzentrierten Verfassungskontrolle weder um ein »österreichisches«[1] noch um ein »westeuropäisches«[2] Modell handelt. Gerade das historische Beispiel des tschechoslowakischen Verfassungsgerichts zeigt die Fragwürdigkeit eines solchen zwischen West und Ost »geteilten Verfassungshimmels« und führt an den Ursprungsort der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit zurück: in die Mitte Europas.

1 Es seien nur genannt: Cappelletti, Judicial review (1971), 46 ff.; Korinek, Verfassungsgerichtsbarkeit (1992); Öhlinger, Constitutional Review (2003), 207 f.; Dorsen/Rosenfeld/Sajó/Baer, Comparative Constitutionalism (2003), 117; Schäffer, Beitrag Österreichs (2004), 53 m. w. N.

2 Starck/Weber,Verfassungsgerichtsbarkeit (1986), 14, auch noch in der Neuauflage (2007); Faller, Verfassungsgerichte in Europa (1986), 50 ff.

Shrnutí

Československý ústavní soud započal svou činnost za výhodných právních podmínek. Ústavní listina ze dne 29. února 1920 vytyčila jasnou hierarchii norem mezi ústavou, běžnými zákony a nařízeními. Ústavnímu soudu byla v soustavě vyváženého systému dělby moci přidělena role »negativního zákonodárce«, který měl institucionálně zaručit demokratický primát legislativy v rámci ústavy.

Vyváženost mezi ústavními orgány a jemná mechanika ústavních záruk však byly v politické ústavní praxi výrazně narušeny. Původní idea ústavy se v politické realitě nemohla zcela rozvinout. Důvodem bylo ochromení dvoukomorového parlamentního systému silným státem stran, stranickostí a politizací volebního soudu, ale i absencí ústavně-právně zamýšlené autonomie Podkarpatské Rusi. Tyto prvky usnadňovaly centralizaci politických rozhodnutí a přesunutí moci z parlamentního zákonodárce na vládu. Decentrální elementy, v ústavě beztak jen nevýrazného charakteru, nebyly uplatněny. Politické podcenění ústavních záruk v československé demokracii mělo za následek, že ústavní soud, který měl být nejdůležitějším strážcem ústavy, byl nakonec vytlačen do okrajové pozice.

Činnost soudu brzdila i právní úprava ústavně-soudního řízení. Podle předpisů zákona o ústavním soudu rozhodoval ústavní soud z moci úřední pouze o prozatímních opatřeních Stálého výboru, která měla charakter nouzových nařízení. Obsahově velmi široká kompetence prohlašovat i protiústavní *zákony* za neplatné však byla na straně druhé limitována těžkopádným postupem při návrhovém řízení a krátkou prekluzivní lhůtou. Žádný z oprávněných ústavních aktérů nevyužil v praxi práva iniciovat ústavní kontrolu zákonů. Pozdější výjimku tvořily Nejvyšší správní soud a Nejvyšší soud, které předložily v letech 1936/1937 ústavnímu soudu dva zmocňovací zákony k prozkoumání. Z důvodu akcentované abstraktnosti kontroly zákonů nejvyšší soudy do té doby nepociťovaly žádnou motivaci k zahájení ústavně-soudních řízení. Zpětná platnost rozhodnutí československého ústavního soudu byla v konkrétních případech u nejvyšších soudů výslovně vyloučena. Nárok československých ústavodárců chránit nepřímo i práva jednotlivce ústavní kontrolou zákonů se tak minul účinkem. K obratu ve změně myšlení nejvyšších soudců došlo až tehdy, když byly v oblasti platů soudců dotčeny jejich vlastní zájmy.

Podporující vliv na rozvoj ústavního soudnictví měla československá ústavní teorie. Ústavní pozitivisté rozpracovali postulát přednosti ústavy pro konkrétní ústavně-právní problémy a uplatnili jej např. v rámci debaty

o ústavnosti zmocňovacích zákonů. Ústavní dogmatika přitom profitovala z toho, že se mnozí českoslovenští právní vědci – mezi nimi i nemálo německy mluvících právníků – zásadně kladně stavěli vůči obsahu ústavy. Ústavněprávní spory se staly komplexnějšími a prohloubily se i proto, že reprezentanti rozličných skupin obyvatelstva museli formulovat své někdy protichůdné národnostní zájmy formálním právním způsobem.

Samotný československý ústavní soud nebyl s to integračně ovlivnit tyto protiklady. Tomu již zabránila – navzdory národnostnímu složení obyvatelstva – centralistická státní struktura Československa, která neponechala na úrovni legislativy regionálním, silně národně a sociálně vyhraněným zájmům žádný vlastní prostor. Paralyzovaný parlamentní dvoukomorový systém také nenabízel protichůdným zájmům žádnou základnu pro produktivní výměnu názorů, která by mohla být prospěšná ústavní kontrole zákonů. Z národního hlediska byl ústavní soud slabým garantem politické dělby moci na základě národnostních práv a práv menšin, protože se převážně skládal z českých ústavních soudců. Mnohohlasnost diskursu v právní vědě proto u ústavního soudu už nepokračovala. O tom, že se přesto silně doufalo v integrační sílu ústavního soudu, svědčí reformní návrhy národnostních menšin, které plánovaly transformaci ústavního soudu v soud národnostní. Ty se však někdy pohybovaly v antidemokratických a antiparlamentních vodách nacionální právní nauky. Takzvaný národnostní statut československé vlády, který by zavedl kolektivistické prvky do československé demokracie a posílil by i pozici ústavního soudu, nebyl již z důvodu Mnichovské dohody realizován. K federalizaci státu v prosinci 1938 došlo v mnoha ohledech příliš pozdě.

Kromě státně-organizačních a národnostně-politických aspektů existovaly i další důvody, které byly odpovědné za nedostatečný výkon československého ústavního soudu na poli integrace. V průběhu své činnosti soud nebyl schopen definitivně upevnit a prosadit ani svou právní, ani svou politickou moc. Mezi obyvatelstvem, u řádných soudů a jiných ústavních orgánů svými rozhodnutími nikdy nedosáhl transparence a akceptace, kterou se např. vyznačoval Nejvyšší správní soud. Ústavní soud ani nevydal svou vlastní sbírku rozhodnutí. Kromě toho nebyl ve vztahu k vládě a politickým stranám zcela autonomní. Institucionální nezávislost a promyšlený modus volby soudců byly sice ústavně-právně garantovány, ale svým prvním rozsudkem o nepřípustnosti zmocňovacích zákonů se ústavní soud brzy dostal do konfliktu s exekutivou. V roce 1931 podlehl před rozhodnutím o svém budoucím novém složení mocenským a stranicko-politickým zájmům vlády a jeho činnost byla na několik let pozastavena.

Historie ústavního soudnictví v Československu patří do obšírnějších tradičních souvislostí celoevropských ústavních dějin. Doba konkurujících politických systémů po Druhé světové válce a iniciální vítězné tažení ústav-

ního soudnictví podle západoněmeckého vzoru ve Východní Evropě po roce 1989 zastřelo mnohým zrak pro skutečnost, že se při ústavní kontrole koncentrované u jednotlivého soudu nejedná ani o »rakouský«,[1] ani o »západoevropský«[2] model. Právě tento historický příklad československého ústavního soudu demonstruje problematiku takového mezi Západem a Východem »rozděleného ústavního nebe« a vede nazpět k původnímu místu koncentrovaného ústavního soudnictví: do středu Evropy.

1 Např.: Cappelletti, Judicial review (1971), 46 a násl.; Korinek, Verfassungsgerichtsbarkeit (1992); Öhlinger, Constitutional Review (2003), 207 a násl.; Dorsen/Rosenfeld/Sajó/Baer, Comparative Constitutionalism (2003), 117; Schäffer, Beitrag Österreichs (2004), 53 a dal. dok.

2 Starck/Weber, Verfassungsgerichtsbarkeit (1986), 14, a též nové vydání (2007); Faller, Verfassungsgerichte in Europa (1986), 50 a násl.

Summary

The Czechoslovak Constitutional Court first took up its duties under quite favourable legal conditions. The Constitutional Charter of 29 February 1920 created a clear-cut hierarchy between constitution, laws, and regulations. In this system, where there was a balanced separation of powers, the Constitutional Court was supposed to assume the role of a »negative legislator« whose purpose was to limit the primacy of the legislature within the framework of the constitution.

However, the equilibrium between constitutional institutions and the delicate mechanics of constitutional guarantees were seriously disturbed. In the existing political situation, the original idea of the constitution was unable to develop fully. This was due to a paralysed bicameral parliamentary system caused by the predominance of political parties, partiality and politicization of the Electoral Court, and the fact that the autonomy of the Carpatho-Ukraine, which had originally been granted by the constitution, was not put into practice. These elements encouraged a centralization of political decision-making and a shift of power from the legislature to the executive branch. The decentralist elements of the constitution, weakly developed anyway, failed to come to fruition. The political underestimation of constitutional guarantees in Czechoslovak democracy finally marginalized the Constitutional Court, which had been intended to be the foremost protector of the constitution.

The shaping of the rules of Constitutional Court procedure also had an inhibitive effect on the activities of the court. Under the provisions of the Constitutional Court Act the Constitutional Court ruled ex officio on Standing Committee enactments that had the character of emergency decrees. Its very broad authority to also declare null and void *laws* that were deemed unconstitutional was limited by a slow application procedure and a short preclusion period. In practice, none of the entitled constitutional players made use of their right to apply for a constitutional review of laws. A late exception was provided by the Supreme Administrative Court and the Supreme Court, which submitted two so-called authorizing bills to the Constitutional Court for assessment in 1936/1937. Because of the marked abstract character of constitutional review the supreme courts had until then not felt any incentive to file for Constitutional Court proceedings. Decisions of the Czechoslovak Constitutional Court were expressly ruled out to have retrospective effect on cases dealt with by the two supreme courts. Thus, the objective pursued by the authors of the Czechoslovak Constitution to indirectly protect the rights of the individual by constitutional review was not achieved. A change in

thinking on the part of supreme court judges occurred only when their own interests were affected in connection with legislation relating to their salaries.

On the other hand, Czechoslovak constitutional doctrine had a positive influence on the development of constitutional jurisdiction. The constitutional positivists continued to develop the postulate of the constitution as paramount law with regard to concrete constitutional issues and implemented it, for instance, in the debate on the lawfulness of the authorizing acts. Constitutional dogma profited from the fact that many Czechoslovak legal scholars – including not a few who were German-speaking – had a fundamentally positive attitude towards the content of the constitution. Academic debates on constitutional issues took on additional complexity at times as a result of the fact that representatives of different ethnic groups had to express opposed national interests in the formal language of the law.

The Czechoslovak Constitutional Court was unable to exert an integrative influence in the face of these differences. This was prevented by Czechoslovakia's centralist state structures which left no room for pronounced regional differences that were both national and social in nature. The country's paralyzed bicameral parliamentary system also failed to provide a place where competing interests of this kind could engage in constructive debate that could have been fruitful for the constitutional review. With regard to national interests the Constitutional Court was a weak guarantor of the separation-of-powers principle in government in terms of upholding rights for the country's various ethnic groups and minorities, given the fact that it was made up of Czech justices for the most part. As such, the multiplicity of voices heard in the discourse that took place among legal scholars did not carry over to the Constitutional Court. The fact that considerable hope was placed nonetheless in the integrative strength of the Constitutional Court is shown by reform proposals put forward by the national minorities aimed at converting the Constitutional Court into a »nationalities court«. These minorities at times found themselves in the antidemocratic and antiparliamentary domain of nationalistic legal doctrines. The »nationalities statute« the Czechoslovak government was planning to introduce provided for collective approaches in the Czechoslovak system of democracy and would have strengthened the position of the Constitutional Court. However, the conclusion of the Munich Agreement prevented it from being implemented. The federalization of the Czechoslovak state in December 1938 came too late in a number of respects.

In addition to matters of state organization and the country's policies on nationalities there were further reasons for the lack of ability on the part of the Czechoslovak Constitutional Court to exert an integrative influence. The court was unable to attain a definitive position of legal and political authority in the course of its work. It failed to achieve a level of transparency with its

decisions and acceptance in the general population, in the lower courts, and in the other branches of government in the same way that the Supreme Administrative Court did. The Constitutional Court didn't even publish a collection of its decisions. Moreover, it was not completely free from interference by the government and by political parties. There were constitutional guarantees of its independence as an institution and a finely structured procedure for selecting Constitutional Court justices, but its initial ruling on the inadmissibility of authorizing acts put the court into direct conflict with the executive early on. In 1931 it succumbed to the overwhelming force of party-political interests in the process of appointing new justices and as a consequence was neutralized for several years.

The history of constitutional jurisdiction in Czechoslovakia is part of a broader tradition of European constitutional history. The era of competing political systems after the Second World War and the emergence of a type of constitutional jurisdiction after 1989 based on the example set by West Germany have blinded many to the fact that constitutional review centralized with one court is based neither on an »Austrian«[1] nor a »Western European«[2] model. The example of the Czechoslovak Constitutional Court shows the questionability of wanting to divide up the history of constitutional law between East and West and leads us back to where this concentrated form of constitutional jurisdiction originally came from: the centre of Europe.

1 Suffice it to mention the following: Cappelletti, Judicial review (1971), p. 46; Korinek, Verfassungsgerichtsbarkeit (1992); Öhlinger, Constitutional Review (2003), p. 207; Dorsen/Rosenfeld/Sajó/Baer, Comparative Constitutionalism (2003), p. 117; Schäffer, Beitrag Österreichs (2004), p. 53.

2 Starck/Weber, Verfassungsgerichtsbarkeit (1986), p. 14, and still in the new edition (2007); Faller, Verfassungsgerichte in Europa (1986), p. 50.