STAATS- UND VERWALTUNGSRECHT

Die verfassungsrechtliche Entwicklung in der Tschechoslowakei bis zur Verfassung vom 9. Mai 1948

Mit dem Inkrafttreten der tschechoslowakischen Verfassung vom 9. Mai 1948¹⁾ fand eine Entwicklung ihren vorläufigen Abschluß, in deren Verlauf nicht nur der Verfassungsaufbau und die Verwaltungsorganisation der Tschechoslowakischen Republik grundlegend verändert, sondern darüber hinaus im Gesetzgebungswege auch einschneidende Veränderungen der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur des Staates eingeleitet und durchgeführt wurden, welche die Grundlagen des Verfassungslebens umgestalteten. Gegenüber den beiden wichtigsten Anliegen der tschechoslowakischen Nachkriegspolitik: der Schaffung des Nationalstaates der Tschechen und Slowaken und der wirtschaftspolitischen Neuordnung, treten die Änderungen im Verfassungs- und Verwaltungsaufbau des Staates an Bedeutung zurück, soweit sie nicht überhaupt nur diesen beiden Zielsetzungen dienen. Die Gesetzgebung, im besonderen die Verfassungsgesetzgebung der Tschechoslowakei, zeigte während des ganzen Zeitraumes eine bemerkenswerte Stetigkeit.

Formale Grundlage der Gesetzgebung und des Verfassungslebens war die tschechoslowakische Verfassungsurkunde von 1920²⁾, deren Geltung im Zuge der »Wiederherstellung der tschechoslowakischen Rechtsordnung« als wesentlichster Bestandteil dieser Rechtsordnung ausdrücklich immer wieder hervorgehoben wurde. Tatsächlich aber geschah zunächst nichts, um die verfassungsrechtlichen Institutionen im Sinne des Staatsgrundgesetzes wieder in Tätigkeit zu setzen; vor allem erfolgte die Gesetzgebung während des größten Teiles dieser drei Jahre nicht durch eine verfassungsmäßig gewählte Nationalversammlung, die nach der Verfassungsurkunde von 1920 alleiniges Gesetzgebungsorgan ist.

Zeitlich ging die Umwandlung des Staatswesens in einen Nationalstaat der Tschechen und Slowaken allen anderen Maßnahmen voran. Die wirt-

¹⁾ Verfassungsgesetz vom 9. Mai 1948: Die Verfassung der Tschechoslowakischen Republik (Sbírka zákonů a nařízení republiky Československé, č. 150 – Sammlung der Gesetze und Verordnungen der Tschechoslowakischen Republik, Nr. 150; nachfolgend abgekürzt „Slg.“). Die Verfassung ist gemäß § 170 ihres 2. Teiles am Tag der Verkündung, also am 9. Juni 1948 in Kraft getreten. Sie soll in einem späteren Beitrag gewürdigt werden.

²⁾ Gesetz vom 29. Februar 1920 (Slg. Nr. 121), durch das die Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik eingeführt wird.

schaftliche Neuordnung begann zwar ebenfalls bereits im Zuge der nationalstaatlichen Maßnahmen³⁾ und wurde darüber hinaus auch schon im Jahre 1945 noch vor dem Zusammentreten der vorläufigen Nationalversammlung mit der Verstaatlichung einzelner besonders wichtiger Wirtschaftszweige⁴⁾ weitergeführt; auf breiter Grundlage aber wurde die Verstaatlichung der Industrie und aller übrigen größeren Wirtschaftsunternehmen erst kurz vor der Verabschiedung der neuen Verfassung in Angriff genommen⁵⁾ und dann auch in der neuen Verfassungsurkunde durch entsprechende Bestimmungen verankert⁶⁾.

1. Die Auslandsregierung

Ausgangspunkt für die politische und verfassungsrechtliche Neuordnung der Tschechoslowakei in der Nachkriegszeit ist die Gesetzgebung der »vorläufigen tschechoslowakischen Regierung« im Auslande. Sie begann mit dem Tage, an dem der bisherige tschechoslowakische Nationalausschuß in London von der britischen Regierung als vorläufige Regierung anerkannt wurde⁷⁾. An diesem 21. Juli 1940 bildeten sich die *Regierungs- und »Verfassungsorgane«* der vorläufigen Regierung dadurch, daß Dr. Benesch, der ehemalige

³⁾ Dekret des Präsidenten der Republik vom 21. Juni 1945 (Slg. Nr. 12) über die Konfiskation und beschleunigte Aufteilung des landwirtschaftlichen Vermögens der Deutschen, Magyaren wie auch der Verräter und Feinde des tschechischen und slowakischen Volkes. — Dekret des Präsidenten der Republik vom 25. Oktober 1945 (Slg. Nr. 108) über die Konfiskation des feindlichen Vermögens und die Fonds der nationalen Erneuerung. (Die in diesen Dekreten ausgesprochene Konfiskation umfaßt das Vermögen aller deutschen und magyarischen Volkszugehörigen ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit dieser Personen.)

⁴⁾ In vier Dekreten des Präsidenten der Republik vom 24. Oktober 1945 wurde die Verstaatlichung der Bergwerke, der wichtigsten Zweige der Nahrungsmittelindustrie, der Aktienbanken und der Privatversicherungsunternehmen verfügt (Slg. Nr. 100–103).

⁵⁾ Verstaatlicht wurden insbesondere: weitere Unternehmungen der Nahrungsmittelindustrie, Transport- und Speditionsunternehmen, Bauunternehmen, die Unternehmen des Groß- und Außenhandels, die Reisebüros, polygraphische Unternehmen, Unternehmen des Beherbergungswesens, die Bade- und Kuranstalten, Unternehmen der Veredelungsindustrie; siehe die Gesetze vom 28. April, vom 5. und 6. Mai und vom 22. Dezember 1948 (Slg. Nr. 114 bis 126 und Nr. 311).

⁶⁾ Teil 1 Art. XII und Teil 2 §§ 146–164 der Verfassungsurkunde von 1948.

⁷⁾ Zur Geschichte der tschechoslowakischen Auslandsregierung siehe im einzelnen neustens die Zusammenfassung bei G u g g e n h e i m, Lehrbuch des Völkerrechts Bd. 1 (1948), S. 201; weiterhin K o r k i s c h, Zur Frage der Weitergeltung des Münchener Abkommens, diese Zeitschrift Bd. XII (1944), S. 83 ff.; S c a n l o n, European Governments in Exile (Carnegie Endowment for International Peace, Memoranda Series No. 3, Washington 1943), S. 4 ff.; M a t t e r n, Die völkerrechtliche Bedeutung der Auslandsregierung (ungedruckte Diss., Tübingen 1949), S. 74 ff. Die wichtigsten Ereignisse sind: 1. das Abkommen zwischen dem französischen Ministerpräsidenten D a l a d i e r und dem tschechischen Gesandten in Paris O s u s k ý vom 2. 10. 1939 über die Aufstellung tschechoslowakischer Streitkräfte in Frankreich; 2. die Wahl von Dr. B e n e s c h zum »Führer der

Präsident der Tschechoslowakischen Republik⁸⁾ und bisherige Vorsitzende des »Tschechoslowakischen Nationalausschusses« zum »Präsidenten der Republik« und der Nationalausschuß zur »Regierung« aufrückte. Eigenartigerweise ist unter den nach 1945 in die tschechoslowakische Gesetzsammlung aufgenommenen oder darin abgedruckten Normen⁹⁾ der Auslandsregierung kein Dekret, in dem diese grundlegende Neugestaltung der maßgebenden Gesetzgebungs- und Regierungsorgane in der Emigration geregelt ist. Lediglich ein *Staatsrat* wurde durch Verfassungsdekret vom 21. Juli 1940¹⁰⁾ als »beratende Körperschaft des Präsidenten der Republik« und als »Hilfs-Kontroll-Organ im Rahmen der vorläufigen staatlichen

im Ausland lebenden Tschechoslowaken« am 28. 10. 1939; 3. die Bildung eines tschechoslowakischen Nationalausschusses unter dem Vorsitz von Dr. Benesch am 17. 11. 1939. Die britische Regierung erkannte am 20. 12. 1939 diesen Ausschuß als berechtigt an, das tschechoslowakische Volk zu vertreten und alle Maßnahmen zu treffen, die zur Aufstellung tschechoslowakischer Streitkräfte in Frankreich erforderlich sind. 4. Am 21. 7. 1940 erkannte die britische Regierung den tschechoslowakischen Nationalausschuß als vorläufige tschechoslowakische Regierung an. 5. Die volle Anerkennung der tschechoslowakischen vorläufigen Regierung erfolgte von seiten der britischen Regierung am 18. 7. 1941 durch Ernennung eines britischen Gesandten bei Dr. Benesch als dem »Staatspräsidenten«, womit der Präsident und die Regierung der Tschechoslowakischen Republik den anderen alliierten Staatsoberhäuptern und Regierungschefs in Großbritannien gleichgestellt wurden; 6. Am 16. 12. 1941 erklärte die vorläufige tschechoslowakische Regierung allen Staaten den Krieg, die sich mit Großbritannien, den USA und der UdSSR im Kriegszustande befanden. Mit Deutschland und Ungarn im besonderen betrachtete sie sich seit dem 15. bzw. 23. 3. 1939 als im Kriegszustande befindlich. 7. Von seiten der USA wurde die vorläufige tschechoslowakische Regierung am 11. 7. 1942 anerkannt und in die Pacht- und Leihhilfe einbezogen; die Anerkennung durch die UdSSR erfolgte am 10. 8. 1942 und durch das französische Nationalkomitee in London am 29. 9. 1942.

⁸⁾ Dr. Benesch war einige Wochen nach dem Münchener Abkommen von seinem Amte als Staatspräsident zurückgetreten und kurz darauf ins Ausland gegangen. Auch die anderen Mitglieder des tschechoslowakischen Nationalausschusses und der späteren vorläufigen Regierung waren, selbst soweit sie jemals einen Ministerposten in der früheren Tschechoslowakei innehatten, als Privatleute emigriert.

⁹⁾ Die »Verfassungsdekrete« und »Dekrete des Präsidenten der Republik«, die in London im tschechoslowakischen Amtsblatt (nachfolgend abgekürzt: »Abl. London«) veröffentlicht wurden, sind zum Teil nach Übernahme der Regierungsgewalt durch die Auslandsregierung in der Heimat ausdrücklich aufrechterhalten und demgemäß im Gesetzblatt (*Sbírka zákonů a nařizení*) wiederveröffentlicht worden. Die übrigen wurden zum größten Teil in einer Beilage zum Gesetzblatt im Jahre 1947 veröffentlicht.

¹⁰⁾ Verfassungsdekret des Präsidenten der Republik vom 21. 7. 1940 (Abl. London Nr. 1/1940) über die Konstituierung eines Staatsrates als beratende Körperschaft der vorläufigen staatlichen Ordnung der Tschechoslowakischen Republik, abgeändert und ergänzt durch die Verfassungsdekrete des Präsidenten der Republik vom 24. 11. 1941 (Abl. London Nr. 12/1942). Eine Bestimmung des Inhalts, daß am 4. 2. 1942 ein aus fünf Mitgliedern bestehender »Tschechoslowakischer Gesetzesrat« geschaffen worden sei, der die Gesetzmäßigkeit der von der Regierung erlassenen Entscheidungen zu prüfen und als oberster Gerichtshof die Klagen von einzelnen gegen die Regierung zu entscheiden hatte, findet sich, entgegen der Angabe bei Scanlon (aaO. S. 4) in keinem der in der Gesetzsammlung veröffentlichten Dekrete.

Ordnung der Tschechoslowakischen Republik« aufgestellt (§ 1). Aufgabe dieser Körperschaft, die zunächst aus 40, später aus 50 vom Präsidenten der Republik für ein Jahr ernannten Mitgliedern bestand¹¹⁾, war es, den Präsidenten und die Regierung in allen Angelegenheiten zu beraten, die ihr von diesen beiden Organen vorgelegt wurden; der Staatsrat konnte beiden Organen aber auch aus eigenem Antrieb Memoranden in allen Fragen des staatlichen Lebens vorlegen. Dieser Staatsrat war also weder seiner Zusammensetzung noch seinen Aufgaben nach ein parlamentarisches demokratisches Organ, etwa entsprechend dem »Ständigen Ausschuß«, welcher nach der Verfassung von 1920 (§ 54) die beiden Häuser der Nationalversammlung in »unaufschiebbaren Verfügungen« vertrat. »Staatspräsident« und »Regierung« waren vielmehr die alleinigen Gesetzgebungsorgane während der Zeit der »vorläufigen staatlichen Ordnung« und übten ihre Gesetzgebungsgewalt ohne parlamentarisches Gegengewicht auf Grund der Ermächtigung aus, die sie sich in einem weiteren »Verfassungsdekret« selbst gegeben hatten¹²⁾. Abgesehen von den dem Präsidenten der Republik nach § 64 der Verfassungsurkunde von 1920 allein zustehenden Befugnissen, räumte ihm das »Verfassungsdekret« von 1940 für den Zeitraum, in dem die Durchführung des zweiten Hauptstückes der Verfassungsurkunde von 1920¹³⁾ nicht möglich war, auch die Befugnisse ein, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen sowie alle Staatsverträge abzuschließen und zu ratifizieren, wobei die nach der Verfassung (§ 64 Ziff. 1 und 3) in diesen Fällen erforderliche Zustimmung der Nationalversammlung durch die der Regierung ersetzt wurde (§ 1 des Dekrets). Darüber hinaus wurde der Präsident der Republik ganz allgemein ermächtigt, auf Antrag der Regierung »während der Dauer der vorläufigen staatlichen Ordnung in dringenden Fällen... in Form von Dekreten, die der Vorsitzende der Regierung bzw. die mit ihrer Durchführung beauftragten Mitglieder der Regierung gegenzeichnen«, Gesetzesvorschriften zu ändern, aufzuheben oder neu zu erlassen (§ 2). Während in diesem Ermächtigungsdekret, hinsichtlich der Vertretung des Staates nach außen, noch die verfassungsrechtlichen Grundsätze insofern beachtet wurden, als man die Zustimmung des verfassungsmäßig entscheidenden Organes durch die der Regierung ersetzte, war die Ermächtigung des Präsidenten und

¹¹⁾ Durch Kundmachung des Ministerpräsidenten vom 4. 4. 1945 (Slg. Nr. 2) wurde der Staatsrat mit Wirkung vom gleichen Tage aufgelöst.

¹²⁾ Verfassungsdekret des Präsidenten der Republik vom 15. 10. 1940 über die vorläufige Ausübung der Gesetzgebungsgewalt (ABl. London Nr. 2/1940, Slg. Nr. 20/1945), verlängert und abgeändert durch das Verfassungsdekret des Präsidenten der Republik vom 22. 2. 1945 über die Gesetzgebungsgewalt in der Übergangszeit (ABl. London Nr. 3/1945, Slg. Nr. 21/1945), s. unten S. 154.

¹³⁾ Siehe §§ 6–54 der Verfassungsurkunde: »Die Gesetzgebende Gewalt. Zusammensetzung und Wirksamkeit der Nationalversammlung und ihrer beiden Kammern.«

der Regierung zur Gesetzgebung durch die Vorschriften der Verfassungs-urkunde von 1920 nicht gedeckt. Denn alleinige Gesetzgeber waren nach der Verfassung – von dem praktisch bedeutungslosen Referendum (§ 46 Verf.-Urk.) abgesehen – die beiden Häuser der Nationalversammlung, wobei die Verfassungsgesetzgebung noch an besonders erschwerende Voraussetzungen geknüpft war.

Der wichtigste Aufgabenbereich der Auslandsregierung in gesetzgeberischer Hinsicht war, von der jährlichen Haushaltsregelung¹⁴⁾ abgesehen, die Organisierung der tschechoslowakischen Streitkräfte auf alliierter Seite und die damit verbundenen Aufgaben. Die heute in ihren Einzelheiten nicht mehr bedeutsame gesetzliche Regelung der tschechoslowakischen Wehrmachtorganisation auf britischem Staatsgebiet erfolgte allerdings erst durch zwei Dekrete vom 13. Mai 1942¹⁵⁾, rückwirkend ab 25. Oktober 1940. Die tschechoslowakischen Streitkräfte, die es sowohl innerhalb der britischen Landstreitkräfte, wie auch, allerdings mit geringerer Selbständigkeit, in der britischen Luftwaffe gab, besaßen danach, abgesehen von Kapitalverbrechen, ihre eigene Gerichtsbarkeit nach tschechoslowakischem Recht¹⁶⁾.

2. Die „Zeit der Unfreiheit“

Mit Geltungsanspruch auf dem früheren Staatsgebiet selbst setzte die Gesetzgebung der tschechoslowakischen Auslandsregierung bereits Anfang August 1944 ein, indem zunächst bestimmt wurde, welche Rechtsnormen auf dem unter die Regierungsgewalt der Auslandsregierung kommen-

¹⁴⁾ Der jährlich veröffentlichte Haushalt der Auslandsregierung beschränkte sich, ohne nähere Aufgliederung, darauf, die Anteile der einzelnen Ministerien an den jährlichen Gesamtbeträgen auszuweisen. Die jährlichen Gesamtbeträge stiegen immerhin von etwa 2 Mill. Pfund Sterling in den Jahren 1940/41 auf 4 Mill. im ordentlichen und rund 10 Mill. im außerordentlichen Haushalt von 1944. Auf der Einnahmeseite des ordentlichen Haushaltes standen höchstens knapp 1% der Ausgaben.

¹⁵⁾ Dekret des Präsidenten der Republik vom 13. 5. 1942 (ABl. London Nr. 9/1942) über die Organisation der tschechoslowakischen Wehrmacht auf dem Gebiete des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland, und das ergänzende Dekret vom gleichen Tage (ABl. London Nr. 10/1942); beide Dekrete sind in der erwähnten Beilage zur Gesetzsammlung von 1947 (S. 17 ff.) abgedruckt.

¹⁶⁾ Einschlägige Regelungen enthalten: a) Das Dekret des Präsidenten der Republik vom 26. 10. 1940 (ABl. London Nr. 5) über die tschechoslowakischen Feldgerichte, wodurch das Gesetz vom 8. 6. 1937 (Slg. Nr. 115) über das militärische Feldstrafverfahren abgeändert wurde; b) das Dekret des Präsidenten der Republik vom 26. Oktober 1940 (ABl. London Nr. 6), wodurch einige Bestimmungen des Gesetzes über das Militärdisziplinar- und -strafrecht abgeändert werden; diese Abänderungen und Ergänzungen betrafen das Gesetz vom 4. 7. 1923 (Slg. Nr. 154) im Wortlaut der Gesetze vom 8. 4. 1927 (Slg. Nr. 55) und vom 4. 4. 1935 (Slg. Nr. 64). – Weitere Vorschriften der Auslandsregierung regelten u. a. die Dienst- und Versorgungsverhältnisse der Angehörigen der tschechoslowakischen Streitkräfte. Alle diese Vorschriften sind in der erwähnten Beilage zur Slg. d. Ges. u. VO. von 1947 veröffentlicht.

den Gebietsteile gelten. Ein »Verfassungsdekret« vom 3. August 1944¹⁷⁾ unterscheidet zwischen den Verfassungs- und sonstigen Rechtsvorschriften des tschechoslowakischen Staates, die bis zum 29. September 1938 einschließlich erlassen wurden und als Ausfluß des freien Willens des tschechoslowakischen Volkes die tschechoslowakische Rechtsordnung bilden (Artikel 1, Absatz 1) und den Vorschriften, die im Bereich dieser Rechtsordnung erlassen wurden, »als das tschechoslowakische Volk seiner Freiheit beraubt war (Zeit der Unfreiheit)«¹⁸⁾ und die deshalb kein Bestandteil der tschechoslowakischen Rechtsordnung seien (Art. 1 Abs. 2)¹⁹⁾.

Für die Zeit, in der die Regierung selbst ihren Sitz noch nicht auf dem früher tschechoslowakischen Staatsgebiet genommen hatte, war eine Zwischenlösung geschaffen worden durch Einrichtung eines »Amtes für die Verwaltung des befreiten Gebietes«²⁰⁾, an dessen Spitze ein Regierungsmitglied als Delegierter der Regierung stand, dem in Vertretung der Minister die Durchführung ihrer Beschlüsse oblag, wobei er sich, ab-

¹⁷⁾ Dieses Verfassungsdekret des Präsidenten der Republik über die Erneuerung der Rechtsordnung wurde zunächst im »Tschechoslowakischen Amtsblatt« vom 14. 11. 1944 in London veröffentlicht (ABl. Nr. 11). Durch Beschluß der tschechoslowakischen Regierung vom 27. 7. 1945 wurde es mit einigen Abänderungen ausdrücklich aufrecht erhalten und gem. § 2 des Verfassungsdekretes des Präsidenten der Republik vom 27. 6. 1945 (Slg. Nr. 22) über die Verkündigung der außerhalb des Gebietes der Tschechoslowakischen Republik erlassenen Rechtsvorschriften durch Kundmachung des Innenministers vom 27. 7. 1945 (Slg. Nr. 30) im neuen Gesetzblatt veröffentlicht. Die verfassunggebende Nationalversammlung hat dann dieses wichtige Dekret nochmals abgeändert und als Verfassungsgesetz vom 19. 12. 1945 (Slg. Nr. 12/1946) erneut erlassen.

¹⁸⁾ Die »Zeit der Unfreiheit« begann nach Art. 1 Abs. 2 S. 2 des Verfassungsdekrets vom 3. 8. 1945 am 30. 9. 1938 und endete nach der Regierungsverordnung vom 27. 7. 1945 (Slg. Nr. 31) am 4. 5. 1945.

¹⁹⁾ Der Grundsatz wurde jedoch, was die Vorschriften aus diesem Zeitraum angeht, die ihrem Inhalt nach weder dem Wortlaut noch den demokratischen Prinzipien der Verfassung von 1920 und ihrer vor dem 29. 9. 1938 erlassenen Abänderungen und Ergänzungen widersprechen, sofort stark eingeschränkt. Diese Vorschriften waren »nach dem Willen der tschechoslowakischen gesetzgebenden Gewalt bis auf weiteres (d. h. bis ein Gesetz diesen unbestimmten Zeitraum beendigte) auch weiterhin anzuwenden, soweit es sich nicht um Vorschriften des Strafrechts, des Strafprozeßrechts, des Personen- und Familienrechts handelt« (Art. 2 Abs. 1). Demgegenüber hat die verfassunggebende Nationalversammlung durch Gesetz vom 2. 10. 1945 (Slg. Nr. 195) über die Vorschriften aus der Zeit der Unfreiheit bestimmt, daß die für das »Grenzgebiet der böhmischen Länder«, das heißt also für das Sudetenland, in dem Zeitraum erlassenen Vorschriften ohne Ausnahme aufgehoben sind (§ 1), während von den im übrigen Gebiet von Böhmen und Mähren erlassenen Bestimmungen nur die in der Beilage zu diesem Gesetz aufgezählten Vorschriften ihre Geltungskraft verlieren (§ 2 Abs. 1); der Regierung wurde jedoch anheimgestellt, im Ordnungswege noch weitere Vorschriften außer Kraft zu setzen, wozu allerdings nachträglich die Genehmigung der Nationalversammlung einzuholen war (§ 2 Abs. 2, S. 1).

²⁰⁾ Verfassungsdekret des Präsidenten der Republik vom 3. 8. 1944 über die vorläufige Verwaltung des befreiten Gebietes der Tschechoslowakischen Republik (ABl. London Nr. 10), abgedruckt in der »Beilage« zur Gesetzsammlung von 1947, S. 26.

gesehen von den Rechtsnormen der Auslandsregierung, grundsätzlich nach den vor dem 29. September 1938 ergangenen tschechoslowakischen Vorschriften zu richten hatte. Nur in dringenden und unaufschiebbaren Fällen stand ihm auch das Recht zu, »vorläufige Regierungsverordnungen« zu erlassen, die der Regierung jedoch unverzüglich zur Genehmigung vorgelegt werden mußten²¹⁾.

Die Grundzüge der verfassungsrechtlichen Neuordnung wurden zuerst im Verfassungsdekret vom 4. Dezember 1944²²⁾ niedergelegt. Für den wichtigen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Bereich, den dieses Dekret regelt, blieb von den Bestimmungen der »geltenden Verfassungsurkunde« praktisch nicht viel mehr übrig als der allgemeine Grundsatz, daß »das Volk die einzige Quelle der gesamten Staatsgewalt in der Tschechoslowakischen Republik ist« (§ 1 der Verf.-Urk. von 1920), und auch dieser Grundsatz diente dem Gesetzgeber – Staatspräsident und Regierung – nur dazu, im Namen des »souveränen Volkes« für die sogenannte Übergangszeit neue, tiefgreifende verfassungsrechtliche Vorschriften zu erlassen. Darüber hinaus war man auch bemüht, diese gesetzgeberischen Maßnahmen dadurch in ihrem Bestand zu sichern, daß man vorsorglich die »staatlich unzuverlässige Bevölkerung« von diesem souveränen Recht ausschloß und die Gemeinden und Bezirke, in denen die Mehrheit der Bevölkerung als »staatlich unzuverlässig« angesehen wurde, sogar unter Kommissar-Verwaltung stellte (Art. 4). Die hier zum ersten Male gesetzlich ausgesprochene Unterscheidung der Bevölkerung in einen »zuverlässigen« und einen »unzuverlässigen« Teil sollte bald größte staatspolitische und verfassungsrechtliche Bedeutung erlangen. Zunächst blieb offen, wie und von wem die Unterscheidung vorgenommen werden sollte.

Der »staatlich zuverlässige« Teil der Bevölkerung sollte nach dem Verfassungsdekret durch *Nationalausschüsse* vertreten werden, die jeweils für den Bereich der Gemeinden, Bezirke und Länder »als vorläufige Organe der öffentlichen Verwaltung in allen ihren Bereichen« (Art. 1) wirken sollten und darüber hinaus auch auf eine gesetzlich noch genauer zu regelnde Art und Weise die »vorläufige Nationalversammlung« als das vorläufige Gesetzgebungsorgan, dem die Regierung verantwortlich sein sollte, zu wählen

²¹⁾ Beides, die »vorläufigen Regierungsverordnungen«, wie ihre Genehmigung oder Abänderung durch die Regierung waren sowohl im »Tschechoslowakischen Amtsblatt«, wie auch im »Amtsblatt des Regierungsdelegierten für das befreite Gebiet« zu veröffentlichen (Art. 3 Abs. 3 des Dekretes vom 3. 8. 1944).

²²⁾ Verfassungsdekret des Präsidenten der Republik vom 4. 12. 1944 über die Nationalausschüsse und die vorläufige Nationalversammlung (ABl. Nr. 18). Dieses Dekret blieb gemäß Regierungsbeschuß vom 3. 8. 1945 in Geltung und wurde durch die Kundmachung des Innenministers vom 3. 8. 1945 (Slg. Nr. 43) in der tschechoslowakischen Gesetzsammlung veröffentlicht.

hatten (Art. 2). Da die gesamte Gesetzgebungsgewalt ohnehin in Händen der Regierung und des Staatspräsidenten lag, war es sachlich bedeutungslos, daß man die Einzelheiten über die Wahlen der Nationalausschüsse und ihren Zuständigkeitsbereich einer auch vom Staatspräsidenten zu unterzeichnenden Regierungsverordnung mit Gesetzeskraft vorbehielt (Art. 3). Die Bedeutung jedoch, welche den der Verfassungsurkunde von 1920 unbekanntem Nationalausschüssen²³⁾ für den gegenwärtigen Staatsaufbau der Tschechoslowakischen Republik zukommt²⁴⁾, rechtfertigen es, diese Körperschaften, deren Aufgabenbereich vor allem verwaltungsrechtlicher Natur ist, in ihrer Entwicklung seit 1945 zu verfolgen. Sie sind sowohl das Rückgrat der staatlichen Verwaltungsorganisation, als auch die Träger einer im tschechoslowakischen Rechtsbereich neuartigen Selbstverwaltung und haben darüber hinaus auch als Wahlkörperschaft für die Nationalversammlung mittelbar wesentlichen Einfluß auf die Gesetzgebung des Staates besessen.

3. Die Nationalausschüsse

Die Richtlinien für die Aufstellung und Zuständigkeit der *Nationalausschüsse* brachte zunächst die Regierungsverordnung vom 5. Mai 1945, die dann durch eine weitere Verordnung vom 7. August²⁵⁾ abgeändert wurde. Hervorzuheben ist dabei, daß die Nationalausschüsse nicht aus einer Wahl hervorgingen, sondern daß in diesen Verordnungen nur ihre Aufstellung ohne nähere Angaben über die Art und Weise ihrer Bestellung angeordnet wurde; allerdings sollten sie »soweit möglich in kürzester Zeit nach der Aufstellung durch Wahlen nach den Grundsätzen der tschechoslowakischen Wahlordnungen und nach besonderen Regierungsverordnungen erneuert werden« (§ 1). Weiterhin unterstellte die Verordnung die Nationalausschüsse der »Kontrolle des Volkes«, dem das Recht eingeräumt wurde, die Ausschußmitglieder abzurufen und durch andere zu ersetzen, ohne daß freilich die Art und Weise dieser Abberufung und die Neubestellung geregelt wurde. Tatsächlich stand dieses Recht bis auf weiteres »den übergeordneten Organen« zu (§ 1 Abs. 4), so daß also die Nationalausschüsse in Wirklichkeit

²³⁾ Völlig neu sind die Nationalausschüsse in der tschechoslowakischen Verfassungsgeschichte jedoch nicht. Auch der revolutionäre Umschwung des Jahres 1918 wurde von einem aus den Parlamentariern tschechischer Nationalität gebildeten zentralen „Nationalausschuß“ getragen, dem auch örtliche Nationalausschüsse zur Seite standen (siehe hierzu etwa Ad a m o v i c h, Grundriß des tschechoslowakischen Staatsrechts, Wien 1929, S. 16 ff).

²⁴⁾ Siehe die Verfassung der Tschechoslowakischen Republik vom 9. 5. 1948, Teil 1 Art. X und Teil 2 §§ 123–133.

²⁵⁾ Regierungsverordnung vom 5. 5. 1945 (Slg. Nr. 4) über die Wahl und Zuständigkeit der Nationalausschüsse, abgeändert durch die Regierungsverordnung vom 7. 8. 1945 (Slg. Nr. 44), im vollständigen Wortlaut veröffentlicht durch die Kundmachung des Innenministers vom 24. 8. 1945 (Slg. Nr. 45).

ausschließlich durch die Regierung gebildet und ergänzt wurden. Daran änderte auch eine weitere Regierungsverordnung vom 25. August 1945 (Slg. Nr. 49) über die ersten Wahlen in die Bezirks- und Landesausschüsse nichts, da sie die Zusammensetzung der Orts-Nationalausschüsse unberührt ließ und die Wahlen in die beiden übergeordneten Körperschaften mittelbar durch die örtlichen Nationalausschüsse erfolgten²⁶⁾.

Die Nationalausschüsse traten an die Stelle der Gemeinde-, Bezirks- und Landesverwaltungsorgane, und zwar übernahmen die Orts-Nationalausschüsse den Zuständigkeitsbereich der Gemeindevertretungen und der Bürgermeister (§ 2)²⁷⁾, die Bezirksnationalausschüsse die Obliegenheiten der Bezirksvertretungen, der Bezirksbehörde und des Bezirkshauptmannes (§ 3), und die Landes-Nationalausschüsse die Aufgaben der Landesvertretung, der Landesbehörde und des Landespräsidenten (§ 4)²⁸⁾. Im Bereiche dieser ihrer Aufgaben, die durch besondere Vorschriften noch erweitert werden konnten, waren die Ausschüsse für alle öffentlichen Angelegenheiten zuständig, soweit diese nicht einem anderen Organ ausdrücklich vorbehalten waren.

Sehr aufschlußreich für die verfassungsrechtliche und politische Situation des Staates in diesem ersten Jahre ist die Regelung der Wahl für die Nationalversammlung und ihre Verknüpfung mit den Nationalausschüssen. Man führte keine unmittelbare Wahl der Volksvertreter durch die wahlberechtigte Bevölkerung nach der früher geltenden Wahlordnung durch, sondern gab einem äußerst komplizierten doppelschichtigen Wahlmannersystem den Vorrang²⁹⁾. Die Wahl war entgegen der ausdrücklichen Bestimmung der §§ 8 und 13 der Verfassungsurkunde von 1920 weder direkt noch geheim, und wie sich bei genauerem Zusehen auch zeigt, nicht allgemein und gleich. Die einzelnen Orts-Nationalausschüsse, deren Mitglieder ihrerseits, wie erwähnt, nicht von der Bevölkerung gewählt worden waren, wählten in einer öffentlichen Sitzung für je 200 Einwohner »slawischer« Volkszugehörigkeit der Gemeinde (in der Slowakei sogar nur für je 500 Einwohner) einen Wahlmann (§ 2 Abs. 1 der VO). Diese Wahlmänner wiederum traten dann bezirksweise zu einer weiteren Wahlversammlung zusammen und wählten

²⁶⁾ Diese interessante Wahlordnung wird im Zusammenhang mit den Wahlen für die erste Nationalversammlung dargestellt.

²⁷⁾ Eine Sonderregelung wurde für den Orts-Nationalausschuß der Hauptstadt Prag in § 2 a getroffen, die durch die Regierungsverordnung vom 7. 8. 1945 (Slg. Nr. 46) über die vorläufige Organisation der Verwaltung der Hauptstadt Prag noch im einzelnen ergänzt wurde.

²⁸⁾ Über die frühere Verwaltungsorganisation in der Tschechoslowakischen Republik siehe etwa Adamovich a. a. O. S. 164 ff., Schranil, Die Neuorganisation der politischen Verwaltung in der Tschechoslowakei, Zeitschrift für Ostrecht 1928, S. 1289 ff.

²⁹⁾ Regierungsverordnung vom 25. 8. 1945 (Slg. Nr. 48) über die Wahl der vorläufigen Nationalversammlung, erlassen auf Grund des Verfassungsdekretes des Präsidenten der Republik vom 25. 8. 1945 (Slg. Nr. 47) über die vorläufige Nationalversammlung.

hier für je 2000 (in der Slowakei für je 4000) Einwohner »slawischer« Nationalität des Bezirkes einen Delegierten³⁰⁾ (§ 3 Abs. 1 VO). Erst diese Delegierten wählten auf einer Landestagung die Abgeordneten und ihre Ersatzleute (§ 5 Abs. 1 VO). Die Sitzungen der Wahlmänner brauchten nicht öffentlich abgehalten zu werden. Zu Wahlmännern und Delegierten konnten nur »unbescholtene, national, staatlich und demokratisch zuverlässige Staatsbürger der Tschechoslowakischen Republik tschechischer, slowakischer oder sonstiger slawischer Nationalität, ohne Unterschied des Geschlechtes, welche am Wahltag das 18. Lebensjahr erreicht haben«, gewählt werden³¹⁾. Für die Wählbarkeit als Abgeordneter der vorläufigen Nationalversammlung galten die gleichen persönlichen Voraussetzungen, nur war das Wahlalter nicht das 18., sondern das 21. Lebensjahr³²⁾.

Für die Wahl der Wahlmänner und Delegierten wurde die Zahl der Bewohner slawischer Nationalität zugrunde gelegt, welche die Volkszählung von 1930 ergeben hatte (§ 1 RegVO). Die deutschen und magyarischen Bewohner des Staatsgebietes, als Hauptteil der »staatlich unzuverlässigen« Bevölkerung, waren selbst von dieser mittelbaren politischen Willensbildung ausgeschlossen. Durch die nach dem gleichen Verfahren bestimmten Wahlmänner und Delegierten wurden, jedoch mit abweichenden Bevölkerungszahlen, auch die Bezirks- und Landes-Nationalausschüsse neu gewählt³³⁾.

4. Die Nationalversammlung

Die auffälligste verfassungsrechtliche Änderung lag aber darin, daß durch das Verfassungsdekret vom 25. August 1945 an die Stelle des Zweikammersystems, wie es die Verfassung von 1920 in § 6 vorsah, das *Einkammersystem* gesetzt wurde. Die vorläufige Nationalversammlung bestand nunmehr aus einem Parlament von 300 Abgeordneten (Art. 1 Abs. 2). Der Senat als zweite Kammer war damit endgültig beseitigt, da dieses Einkammersystem für die »verfassungsgebende Nationalversammlung«³⁴⁾ beibehalten und schließlich auch in die neue Verfassung³⁵⁾ übernommen wurde.

Der Zuständigkeitsbereich der vorläufigen Nationalversammlung wurde durch das Verfassungsdekret des Präsidenten vom 25. August 1945 fest-

³⁰⁾ Gemeinden mit weniger als 200 bzw. 500 Einwohnern stellten einen Wahlmann und Bezirke mit weniger als 2000 bzw. 4000 Einwohnern einen Delegierten.

³¹⁾ § 6 der Reg.VO in Verbindung mit Art. 1 Abs. 3 des Verfassungsdekretes.

³²⁾ § 7 der Reg.VO in Verbindung mit Art. 1 Abs. 3 des Verfassungsdekretes.

³³⁾ Reg.VO vom 25. 8. 1945 (Slg. Nr. 49) über die ersten Wahlen in die Bezirks- und Landes-Nationalausschüsse.

³⁴⁾ Art. 2 des Verfassungsgesetzes vom 11. 4. 1946 (Slg. Nr. 65) über die verfassungsgebende Nationalversammlung.

³⁵⁾ Teil 1 Art. V und Teil 2 §§ 39-66.

gelegt. Die Befugnis, verfassungsändernde Gesetze zu erlassen, wurde ihr nur für besonders wichtige Fälle zugestanden (Art. 2 Ziff. 2), dagegen wurde ihr nahegelegt, den »Staatspräsidenten« der Emigration für die Zeit bis zur Wahl eines neuen Präsidenten im Amte zu bestätigen. Für dieses Anliegen dürfte nicht nur ein politisches Bedürfnis, sondern auch eine gewisse rechtliche Unsicherheit gesprochen haben; nicht ganz klar ist es aber, warum man diese Bestätigung durch § 58 Abs. 5 der Verfassungsurkunde zu rechtfertigen suchte, wonach der frühere Präsident, gerade ohne einer parlamentarischen Bestätigung zu bedürfen, solange im Amt bleibt, bis der neue Präsident gewählt ist. Es ist dies einer der Fälle, in denen man auf eine manchmal beinahe gewaltsam anmutende Weise Einzelbestimmungen der früheren Verfassungsurkunde heranzog, obwohl doch die Verfassung als solche bereits völlig ausgehöhlt und in allen wesentlichen Vorschriften und Grundsätzen durch die neuen Verfassungsdekrete überholt war.

Im Gegensatz zur vorläufigen Nationalversammlung wurde die verfassungsgebende Nationalversammlung nach dem allgemeinen gleichen direkten und geheimen Stimmrecht und den Grundsätzen der verhältnismäßigen Vertretung gewählt³⁶⁾. Sie hatte die Aufgabe, eine neue Verfassung auszuarbeiten, und außerdem auch die der Nationalversammlung nach der Verfassungsurkunde von 1920 zustehende gesetzgebende Gewalt, sowie alle anderen ihr verfassungsmäßig sonst noch zustehenden Aufgaben (Art. 1 Abs. 2), mit Ausnahme der dem Slowakischen Nationalrat bereits vorher eingeräumten Befugnis³⁷⁾.

5. Die slowakische Autonomie

Von dem Bestehen eines *Slowakischen Nationalrates* hatte das Gesetzblatt bis dahin nur insofern Kunde gegeben, als zum ersten Male in einem »Dekret des Präsidenten der Republik« vom 23. Juni 1945 und dann ständig in der Kundmachungformel festgestellt wurde, daß die Vorschriften im Einvernehmen mit dem »Slowakischen Nationalrat« erlassen werden. Diese Formel beruhte auf einem »Übereinkommen der Regierung der Tschechoslowakischen Republik mit dem Präsidium des Slowakischen Nationalrates vom 2. Juni 1945«, das nur, soweit es die Gesetzgebungsgewalt in gemeinsamen

³⁶⁾ Art. 1 Abs. 1 des Verfassungsgesetzes vom 11. 4. 1946 (Slg. Nr. 65) über die verfassungsgebende Nationalversammlung, durch das auch der Zuständigkeitsbereich und die Zusammensetzung geregelt wurde; die Einzelheiten über die Wahl der verfassungsgebenden Nationalversammlung wurden unter Aufhebung des Wahlgesetzes vom 29. 2. 1920, Slg. Nr. 123 (im Wortlaut der Gesetze vom 15. 10. 1925, Slg. Nr. 205, und vom 11. 4. 1935, Slg. Nr. 58), durch Gesetz vom 11. 4. 1946, Slg. Nr. 67, geregelt.

³⁷⁾ Art. 1 Abs. 3 und 4 des Verfassungsgesetzes vom 11. 4. 1946.

Angelegenheiten angeht, im Gesetzblatt veröffentlicht wurde³⁸⁾, obwohl es die Grundlage für die Autonomie der Slowakei und die darauf beruhenden Ansätze eines dualistischen Staatsaufbaues darstellt und offenbar das Ergebnis der politischen und verfassungsrechtlichen Zugeständnisse war, welche die Tschechen und ihre zentralistisch eingestellten slowakischen Parteigänger in der Exilregierung den Slowaken machen mußten. Da weder der vollständige Wortlaut dieses Übereinkommens noch auch der Umfang der politischen und rechtlichen Vertretungsmacht des slowakischen Vertragsteiles bekannt sind, ist es leider nicht möglich, dieses Übereinkommen seiner Bedeutung entsprechend rechtlich zu würdigen. Es wäre zweifellos wissenschaftlich, welche rechtliche Stellung der »Slowakische Nationalrat« und sein Präsidium zur Zeit des Vertragsabschlusses tatsächlich hatte. Sicher ist nur, daß es sich nicht um eine Art von Landesregierung, sondern um ein parlamentarisches Organ handelte, das die Funktionen des ehemaligen slowakischen Parlaments und der ehemaligen slowakischen Regierung übernommen hatte, und gestützt auf den politischen Rückhalt, den ihm das Streben der slowakischen Bevölkerung nach einer nationalen Autonomie gewährte, nun als Verhandlungspartner der Auslandsregierung gegenüberzutreten konnte. In den wiedergegebenen Teilen des Übereinkommens sind Hinweise oder gar eine genauere Umschreibung der staatsrechtlichen Stellung und der Aufgaben des Slowakischen Nationalrates nicht enthalten. Erst die Verfassung von 1948 enthält Genaueres, wobei die Frage offen bleibt, ob die dort niedergelegten Autonomiegrundsätze nicht bereits wieder das Ergebnis einer rückläufigen, den Zentralismus stärker betonenden Tendenz sind. Dafür spricht, daß in der Verfassung die in die Gesetzgebungsgewalt des Slowakischen Nationalrates fallenden Materien im einzelnen aufgezählt werden³⁹⁾, während das Übereinkommen umgekehrt dem Staatspräsidenten und der Regierung »die Gesetzgebungsgewalt in gemeinsamen Angelegenheiten« zuweist, wobei »als gemeinsam die grundlegenden gesamtstaatlichen wirtschaftlichen, sozialkulturellen und administrativ-politischen Angelegenheiten« zu gelten haben⁴⁰⁾. Bei der Teilung der Gesetzgebungsgewalt zwischen der Prager Zentralregierung und dem Slowakischen Nationalrat fielen also nach dem Übereinkommen alle die Slowakei berührenden Fragen grundsätzlich in die

³⁸⁾ Kundmachung des Innenministers vom 18. 4. 1946 (Slg. Nr. 66), wodurch die nach Art. 1 Abs. 4 des Verfassungsgesetzes über die verfassungsgebende Nationalversammlung erforderliche Vorkehrung getroffen wird. Art. 1 Abs. 4 des genannten Verfassungsgesetzes lautet: „Zur Erklärung des Umfanges der Zuständigkeit im Sinne der Vorschrift des Abs. 3 ist richtunggebend das bisherige Übereinkommen der Regierung und des Slowakischen Nationalrates, dessen Wortlaut in dieser Hinsicht durch den Innenminister in der Sammlung der Gesetze und Verordnungen veröffentlicht wird.“

³⁹⁾ Verfassungsurkunde Teil 2 § 96.

⁴⁰⁾ Es waren dies namentlich: 1. Verfassung und Staatsgrenzen; 2. die prinzipielle

Zuständigkeit des Slowakischen Nationalrates, soweit die Sachbereiche nicht ausdrücklich als »gemeinsam« erklärt und damit zunächst dem Präsidenten und der Regierung, später der vorläufigen und dann der sie ablösenden verfassungsgebenden Nationalversammlung überlassen waren. Dem slowakischen Nationalrat⁴¹⁾ stand kein entsprechendes tschechisches Organ als gemeinsamer Repräsentant der Länder Böhmen und Mähren-Schlesien gegenüber. Diese Tatsache spiegelt deutlich den politischen Sachverhalt wider: die auf den zentralistischen Gesamtstaat gerichtete Tendenz der Tschechen und das widerstrebende, auf möglichste Wahrung aller autonomen nationalen slowakischen Interessen bedachte Bemühen der Slowaken, welche trotz Aufgabe der staatlichen Selbständigkeit nur widerstrebend einzelne Zuständigkeitsbereiche wieder dem Gesamtstaat opferten.

Das Ergebnis ist deshalb auch kein tschecho-slowakischer Staat, in dem das tschechische und das slowakische Siedlungsgebiet als gleichgeordnete, in bestimmten verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Bereichen autonome Teile eines Gesamtstaates nebeneinander stehen und nur eine in gemein-

Regelung der bürgerlichen Grundrechte und -freiheiten; 3. die grundsätzliche Regelung von Fragen der inneren Sicherheit; 4. die nationale Verteidigung; 5. der politische und wirtschaftliche Verkehr mit dem Auslande; 6. die Währung und grundsätzliche Regelung des Geld- und Versicherungswesens; 7. Staatshaushalt, Abschlußrechnung, Staatsschuld und Staatsanleihe sowie die staatliche Rechnungskontrolle; 8. Zollangelegenheiten, Verbrauchssteuern und Finanzmonopole, Steuern des wirtschaftlichen Verkehrs (Umsatz- und Luxussteuer), direkte Steuern, Gebühren und Regalien (Post, Münze, Lotterie); 9. Staatsangehörigkeit, Auswanderung, Einwanderung und Reisepässe; 10. grundsätzliche Regelung des Schul-, Erziehungs- und nationalen Kulturwesens; 11. Eisenbahn-, Straßen-, Wasser-, Flugverkehr, Post, Telekommunikation, gemeinsame Rundfunkangelegenheiten; 12. Postsparkassen und Scheckdienst; 13. Patente, Marken- und Musterschutz, Maße und Gewichte, Landvermessungen und Kartenwesen; 14. grundsätzliche Wirtschafts-, Versorgungs-, Ernährungs- und Finanzangelegenheiten, die zur Sicherung gleicher Bedingungen des Wirtschafts- und Unternehmerwesens erforderlich sind; 15. Staatsunternehmungen, Staatsanstalten und -einrichtungen; 16. Vereinheitlichung des Rechts, besonders des bürgerlichen, Handels-, Wechsel- und Scheckrechts, des Strafrechts sowie des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens, weiterhin die Angelegenheiten der grundsätzlichen Regelung der Gerichtsorganisation; 17. pragmatische und Gehalts-Angelegenheiten der staatlichen und öffentlichen Angestellten; 18. Sozialversicherung und Sozialpolitik; 19. grundsätzliche Regelung der öffentlichen Gesundheit; 20. Angelegenheiten, die auf Grund gegenseitigen Übereinkommens einheitlich geregelt werden sollen.

⁴¹⁾ Nach der Verfassung von 1948 ist er ein aus 100 Mitgliedern bestehendes slowakisches Landesparlament (Teil 1 Art. IX) mit Gesetzgebungsgewalt für die Slowakei (siehe im einzelnen Teil 2 §§ 93–112 der Verfassung).

Neben der gesamtstaatlichen Gesetzsammlung (Sbírka zákonů státu československého) bestand und besteht auch ein besonderes Kundmachungsgorgan der nur in der Slowakei gültigen Rechtsvorschriften, also insbesondere der vom Slowakischen Nationalrat erlassenen Normen (Sbierka zákonov Slovenskej narodnej rady); vgl. hierzu das Dekret des Präsidenten der Republik vom 23. 6. 1945 (Slg. Nr. 19) über die Sammlung der Gesetze und Verordnungen der Tschechoslowakischen Republik (§ 9) und das an seine Stelle getretene, jetzt maßgebende Gesetz vom 21. 7. 1948 (Slg. Nr. 214) über die Gesetzsammlungen.

samen Belangen zuständige zentrale Gesetzgebung und Regierung besitzen. Die slowakische Autonomie ist, auch in der umfassenderen Form der ersten Jahre, wie sie sich aus dem Übereinkommen vom 2. Juni 1945 ergibt, eine Sonderregelung für die Slowaken allein, durch welche die Zuständigkeit der zentralen staatlichen Instanzen eingeschränkt wurde. Eine rechtlich wirksame Garantie der slowakischen Autonomie bestand offenbar auch nach dem Übereinkommen von 1945 nicht, noch weniger aber nach der grundsätzlichen Verlagerung des Schwerpunktes der Gesetzgebung, wie ihn die Verfassung von 1948 brachte. Die Verfassungsgesetzgebung steht, auch hinsichtlich der slowakischen Autonomie, der Nationalversammlung zu, der es also möglich ist, durch Verfassungsgesetz mit Drei-Fünftel-Mehrheit gegen den Willen sämtlicher slowakischen Abgeordneten den autonomen Bereich einzuschränken.

6. Die Nationalitätenfrage

Diese Regelung, durch welche der auf den Pittsburger Vertrag zurückgehenden politischen Zielsetzung des überwiegenden Teiles des slowakischen Volkes Rechnung getragen wurde, ist jedoch der einzige Versuch geblieben, die Nationalitätenprobleme der Tschechoslowakei in der Nachkriegszeit neu und unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus den ersten zwanzig Jahren der Republik in angemessener Weise zu lösen⁴²⁾. Im Verhältnis zu den übrigen Volksgruppen regelte man die Frage dadurch, daß man die Angehörigen der deutschen und der magyarischen Volksgruppe einfach grundsätzlich aus dem Staatsverbände ausschloß. Die »Aussiedlung« der deutschen und magyarischen Volkszugehörigen begann sofort nach der deutschen Kapitulation und bestand zuerst in regelloser Vertreibung; erst später wurde sie in »geregeltere« Bahnen gelenkt. Gleichzeitig mit den Potsdamer Erklärungen und außenpolitisch durch sie gedeckt, suchte man die Aussiedlungspolitik formaljuristisch zu unterbauen, indem man der gesamten deutschen

⁴²⁾ Die Karpatho-Ukraine – wie nunmehr, entgegen der in § 3 der Verfassungsurkunde von 1920 festgelegten amtlichen Bezeichnung »Podkarapatská Rus«, das nach 1918 nominell autonome Gebiet Karpathorußland genannt wird – wurde vom tschechoslowakischen Staat abgetrennt und durch Staatsvertrag vom 29. 6. 1945 (Slg. Nr. 186/1946) an die UdSSR abgetreten. Dieses Abkommen wurde, besonders hinsichtlich der darin vorgesehenen Option zugunsten der Tschechoslowakei, noch durch mehrere Dekrete, Gesetze und Verordnungen im einzelnen durchgeführt: siehe das Verfassungsdekret vom 24. 8. 1945 (Slg. Nr. 60) über die Vorbereitung der Durchführung des Vertrages zwischen der Tschechoslowakischen Republik und der UdSSR über die Karpatho-Ukraine; die Reg.VO vom gleichen Tage (Slg. Nr. 61) über die Vorbereitung der Option; das Verfassungsgesetz vom 22. 11. 1945 (Slg. Nr. 2/1946) über die Regelung der Staatsgrenzen mit der UdSSR und die Reg.VO vom 5. 2. 1946 (Slg. Nr. 21) über die Verlängerung der Optionsfristen.

und magyarischen Bevölkerung des Staatsgebietes die tschechoslowakische Staatsangehörigkeit aberkannte⁴³⁾, und zwar denjenigen Personen, »welche nach den Vorschriften einer fremden Okkupationsmacht die deutsche oder die magyarische Staatsangehörigkeit erworben haben« mit dem Tage dieses Staatsangehörigkeitserwerbes⁴⁴⁾ (§ 1 Abs. 1), allen übrigen Deutschen und Magyaren mit dem Tage, an dem das Verfassungsdekret in Kraft trat, also mit dem 10. August 1945 (§ 1 Abs. 2). Die nach objektiven Merkmalen festzustellende deutsche und magyarische Volkszugehörigkeit ist im übrigen nur allgemeine Grundlage für die Beurteilung der Frage, ob eine bestimmte Person in den Kreis der zwangsweise Ausgebürgerten gehört. Eigentlich maßgebend aber war das subjektive, nationale Bekenntnis des Einzelnen während der »Zeit der erhöhten Bedrohung der Republik«⁴⁵⁾ unter Berücksichtigung persönlicher Ausnahmen beim Vorliegen besonderer Voraussetzungen, die vom Erfordernis eines besonders qualifizierten loyalen Verhaltens während dieses Zeitraumes bis zum Beweis des aktiven Widerstandes gegen die politischen Verhältnisse dieser Jahre reichten. So blieben Deutsche und Magyaren, welche sich während dieses Zeitraumes bei den amtlichen Meldungen als Tschechen oder Slowaken ausgegeben hatten, von diesem Dekret unberührt (§ 1 Abs. 3), während Tschechen und Slowaken und Angehörige anderer slawischer Nationen, die sich in diesem Zeitraum um die Erteilung der deutschen oder der magyarischen Staatsangehörigkeit beworben oder als Deutsche oder Magyaren ausgegeben hatten, die tschechoslowakische Staatsangehörigkeit mit dem 10. August 1945 verloren, es sei denn, sie waren zu diesem Bekenntnis »durch den Druck oder besonders berücksichtigungswürdige Umstände gezwungen« (§ 1 Abs. 4 und § 5), wobei die Beibehaltung der tschechoslowakischen Staatsangehörigkeit im zweiten Falle noch von der Beibringung eines Zeugnisses über die nationale Zuverlässigkeit der betreffenden Personen abhängig gemacht wurde⁴⁶⁾ (§ 1 Abs. 4). Darüber hinaus bot das Dekret allen betroffenen Personen die Möglichkeit, die tschechische Staatsangehörigkeit beizubehalten, durch den Beweis ihrer

43) Verfassungsdekret des Präsidenten der Republik vom 2. 8. 1945 (Slg. Nr. 33) über die Regelung der tschechoslowakischen Staatsangehörigkeit der Personen deutscher und magyarischer Volkszugehörigkeit

44) Die Einzelheiten der damaligen Regelungen siehe bei Korkisch, Die Neuregelung der Staatsangehörigkeit in den Gebieten der früheren Tschechoslowakei, diese Zeitschrift Bd. 10 (1940), S. 168 ff.

45) Diese »Zeit der erhöhten Bedrohung der Republik« begann am 21. 5. 1938 (§ 18 des Dekrets vom 19. 6. 1945, Slg. Nr. 16, über die Bestrafung der nazistischen Verbrecher, Verräter und ihrer Helfershelfer und über die außerordentlichen Volksgerichte) und endigte am 31. 12. 1946 (Reg.VO vom 22. 11. 1946, Slg. Nr. 217).

46) Dieses vom zuständigen Bezirks-Nationalausschuß auszustellende Zeugnis mußte überdies vom Innenministerium genehmigt werden.

qualifizierten Loyalität gegenüber dem tschechoslowakischen Staate und den beiden Staatsnationen, ohne daß damit ein Rechtsanspruch gegeben war. Immerhin galten diese Personen bis zur Entscheidung über ihr Ansuchen als tschechoslowakische Staatsangehörige (§ 2). Schließlich konnten die vom Dekret betroffenen Personen auch wieder eingebürgert werden, eine Entscheidung, die allerdings völlig dem Ermessen der Behörden anheimgestellt war (§ 3). Der Grundsatz der Familieneinheit galt für die im Dekret geregelten Sachverhalte nicht; die Voraussetzungen waren für jede einzelne Person besonders zu prüfen (§ 4 Abs. 1).

Die staats- und völkerrechtliche Beurteilung dieses Vorgehens muß einer besonderen Untersuchung vorbehalten bleiben, die sich dann auch auf ähnliche Maßnahmen in anderen Gebieten erstrecken muß. Im Rahmen dieser Darstellung soll nur nochmals darauf hingewiesen werden, daß auch dieses Verfassungsdekret aus den bereits angeführten Gründen nach der Verfassungsurkunde von 1920 formell verfassungswidrig ist, darüber hinaus aber auch inhaltlich den Grundsätzen dieser ausdrücklich und wiederholt als Grundlage der tschechoslowakischen Rechtsordnung anerkannten Verfassung widerspricht⁴⁷⁾. Vor allem muß auch der besondere Strafcharakter der mit Zwangsausweisung und Vermögensverlust verbundenen Zwangsausbürgerung hervorgehoben werden. Die Ansprüche, die dieses Verfassungsdekret an die Loyalität der Staatsangehörigen deutscher und magyarischer Volkzugehörigkeit rückwirkend stellte, gingen zudem sehr viel weiter als die Anforderungen, welche an die »Staatstreue« der tschechischen und slowakischen Volkzugehörigen gestellt wurden, denn das Verfassungsdekret verlangt als Voraussetzung dafür, daß die Zwangsausbürgerung unterbleibt, nicht etwa nur das Unterlassen irgendwelcher »staatsfeindlicher« Handlungen⁴⁸⁾ gegen die in den Jahren 1938 bis 1945 als fortbestehend angesehene Tschechoslowakei, sondern darüber hinaus den aktiven Widerstand gegen die in diesem Zeitraum tatsächlich auf dem früheren Staatsgebiete herrschende staatliche Ordnung. Eine solche Überspannung der staatsbürgerlichen Pflichten, die sogar über das, selbst bei Bestehen einer Staatsgewalt dem einzelnen

⁴⁷⁾ Insbesondere dem in der Verfassungsurkunde von 1920 ausdrücklich und zwar gerade mit besonderer Rücksicht auf die nationalen Minderheiten ausgesprochenen Gleichheitsgrundsatz (§ 128 Abs. 1 und die übrigen Bestimmungen des 6. Hauptstückes der Verfassungsurkunde).

⁴⁸⁾ Solche Handlungen wurden ohnedies mit drakonischer Strenge auf Grund von Sondergesetzen bestraft; insbesondere durch das Dekret des Präsidenten der Republik vom 19. Juni 1945 (Slg. Nr. 16) über die Bestrafung der nazistischen Verbrecher, Verräter und ihrer Helfershelfer sowie über die außerordentlichen Volksgerichte, das zuerst durch Dekret vom 1. 2. 1945 im Londoner tschechoslowakischen Amtsblatt (unter Nr. 6) am 6. 3. 1945 kundgemacht worden war (abgedruckt in der Beilage zur Slg. von 1947, S. 33).

Staatsangehörigen normalerweise auferlegte Ausmaß erheblich hinausgeht, läßt sich schon ganz allgemein nicht rechtfertigen, völlig abwegig aber ist ein solches Ansinnen solchen Personen gegenüber, die mit ihrem Wohnsitz auf Grund eines Staatsvertrages an einen anderen Staat abgetreten wurden.

Die Ausbürgerung und Aussiedlung mehrerer Millionen ehemaliger tschechoslowakischer Staatsangehöriger funktionierte unter den gegebenen politischen und völkerrechtlichen Voraussetzungen allerdings nur bei den Deutschen ohne internationale Schwierigkeiten. Bei der Aussiedlung der magyarischen Volksgruppe aber nötigte die Tatsache, daß in Ungarn eine zwar zahlenmäßig etwas kleinere Volksgruppe von Slowaken und Tschechen siedelte, die Tschechoslowakei, die Gegenseitigkeit zu beachten und führte dazu, daß aus der Aussiedlung der Magyaren ein durch Staatsvertrag geregelter Bevölkerungsaustausch wurde⁴⁹⁾. Bei diesem Bevölkerungsaustausch sollte grundsätzlich die zahlenmäßige Parität der von beiden Seiten Umzusiedelnden gewahrt bleiben (Art. V Abs. 1), allerdings mit gewissen Ausnahmen zugunsten der Tschechoslowakei (Art. V Abs. 1 in Verb. mit Art. VIII). Eine weitere Ungleichheit lag darin, daß wohl den in Ungarn wohnenden Tschechen und Slowaken die Entscheidung darüber überlassen blieb, ob sie in die Tschechoslowakei übersiedeln wollten (Art. 1), den tschechoslowakischen Staatsangehörigen magyarischer Volkszugehörigkeit jedoch nicht. Die tschechoslowakische Regierung hatte vielmehr allein das Recht, aus der Zahl der magyarischen Volkszugehörigen, welchen durch das Zwangsausbürgerungsdekret vom 2. August 1945 die tschechoslowakische Staatsangehörigkeit aberkannt worden war, die umzusiedelnden Personen auszuwählen (Art. V Abs. 1–3). Die Umsiedler verloren, soweit dies nicht bereits geschehen war, durch die Umsiedlung ihre bisherige und erwarben die Staatsangehörigkeit des Aufnahmestaates (Art. I Abs. 3 und Art. V Abs. 4). Sie durften aber – zum Unterschied von den deutschen Ausgewiesenen – ihre gesamte bewegliche Habe mitnehmen, ausgenommen Geschäftspapiere und die ihre Rechte aus gewerblichem, industriellem und unbeweglichem Eigentum verkörpernden oder beweisenden Dokumente (Art. VI); ihr unbewegliches Eigentum im besonderen ging in das Eigentum ihres bisherigen Heimatstaates über, sollte ihnen aber bis zur Größe von 50 ha vom Aufnahmestaat ersetzt werden (Art. VII).

Die tschechoslowakische Verfassungsgesetzgebung der Nachkriegszeit beruht, wie sich zeigt, auf einer Reihe von rechtlichen Fiktionen, die zusammen

⁴⁹⁾ Übereinkommen zwischen der Tschechoslowakei und Ungarn vom 27. 2. 1946 über den Bevölkerungsaustausch sowie das Zusatzabkommen vom gleichen Tage (Slg. 1946, Nr. 145).

mit den dahinterstehenden politischen Ideologien ein äußerst labiles Normensystem ergeben, das der systematischen wissenschaftlichen Durchforschung dadurch die größten Schwierigkeiten bereitet, daß die kritische Untersuchung eines Sachverhaltes zumeist das ganze Gebäude zum Einsturz bringt oder doch recht fragwürdig erscheinen läßt. Vor allem aber steht die verfassungsrechtliche Entwicklung weitgehend im Zeichen der nationalen Umschichtung, hinter der das Neue der sozialen und wirtschaftspolitischen Umformung zunächst noch stark zurücktritt. Erfüllt von der auf Palacký zurückgehenden, die tschechische politische Ideologie beherrschenden Vorstellung, daß der Sinn der tschechischen Geschichte im Kampf gegen die Deutschen liege, sah man im »tschechoslowakischen Nationalstaat« den endgültigen Sieg über den »Erbfeind«. Die Gefahren und Schäden, welche sich aus dieser Zerstörung eines trotz aller Spannungen und Gegensätze auf allen Lebensgebieten fruchtbaren Zusammenlebens ergeben mußten, erschienen demgegenüber gering. Man erkannte nicht, daß dieser billige, wie fast immer in der neuesten Geschichte den Tschechen vom Auslande geschenkte Sieg, noch andere Gefahren bergen könnte, etwa die Verschiebung der nationalpolitischen Auseinandersetzung in den für die Tschechen sehr viel problematischeren »inner-slawischen« Bereich, wofür die äußere Voraussetzung bereits dadurch geschaffen wurde, daß die Abgrenzung der »tschechoslowakischen Nation« und ihres Staates gegenüber den übrigen »slawischen Nationen« verfassungsrechtlich durchbrochen ist.

Dr. Friedrich K o r k i s c h