



GÁBOR MÁTHÉ

**Die Geburt Mitteleuropas
in der Neuzeit**



UNGARISCHE RECHTSHISTORIKER

Redakteur Barna Mezey

Bisher erschienen:

- | | |
|---------------------------|---|
| Gábor Máthé | Die Problematik der Gewaltentrennung |
| István Stipta | Die vertikale Gewaltentrennung |
| József Ruzsoly | Beiträge zur neueren Verfassungsgeschichte
(Ungarn und Europa) |
| György Bónis | Beiträge zur ungarischen Rechtsgeschichte 1000–1848 |
| Barna Mezey | Ungarische Rechtsgeschichte – europäische
Rechtsgeschichte |
| Ernő Tárkány Szücs | Rechtsgeschichte und Volksbräuche |
| Elemér Balogh | Wissenstransfer auf dem Gebiet
der Strafrechtskodifikation |



GÁBOR MÁTHÉ

DIE GEBURT MITTELEUROPAS IN DER NEUZEIT

ELEMENTARE QUELLEN DES
UNGARISCHEN STAATSRECHTS VOM
16. BIS ZUM 20. JAHRHUNDERT

Gondolat Kiadó
Budapest, 2023

Dieser Band wird im Rahmen des Forschungsprojekts der Forschungsgruppe für ungarische Rechtsgeschichte der Ungarischen Akademie der Wissenschaften am Lehrstuhl für Ungarische Staats- und Rechtsgeschichte der Eötvös-Lorand-Universität Budapest veröffentlicht.

Die Forschungsgruppe für Ungarische Rechtsgeschichte ist Mitglied des Eötvös-Lorand-Forschungsnetzwerks.



mtajogtortenet.elte.hu

© Gábor Máthé, 2023

Alle Rechte vorbehalten. Das Kopieren, Reproduzieren oder Speichern in einem Datenverarbeitungssystem bedarf der vorherigen schriftlichen Zustimmung des Herausgebers.

ISBN 978 963 556 466 8



INHALT

I. Kontinuität unserer Werte in der Geschichte des öffentlichen Rechts	7
II. Rechtshistorische Merkmale der Rechtsentwicklung	20
III. Die zwei besonderen öffentlich-rechtlichen Gesetze: das Decretum von 1687; die Pragmatica Sanctio	38
IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete von 1790 mit Hinweis auf die damit verbundenen Rechtssätze	49
V. Öffentlich-rechtliche Verhältnisse im 19. Jahrhundert, Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den Gründern des Wiener Kongresses	66
VI. Öffentlich-rechtliche Ergebnisse und Folgen des Ausgleichs	78
VII. Beurteilung des öffentlich-rechtlichen Meisterwerks	95
VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie	107
Quellen	157
Empfohlene Literatur	177





I. KONTINUITÄT UNSERER WERTE IN DER GESCHICHTE DES ÖFFENTLICHEN RECHTS*

GRUNDLEGUNG

Die Vermittlung der Rechtsgeschichte zeigt uns, dass das öffentliche Recht lange Zeit eine vom Privatrecht getrennte und untergeordnete Rolle gespielt hat. Professor Erk Volkmar von Heyen hat Recht, wenn er behauptet, dass die privatrechtlichen Ursprünge der modernen Rechtsgeschichte die Erforschung der Geschichte des öffentlichen Rechts schon immer überschattet haben.¹ Es ist kein Zufall, dass das von Professor Helmut Coing herausgegebene monumentale Handbuch der Rechtsgeschichte, das von 1973 vom Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte in Frankfurt herausgegeben wurde,² nur das Privatrecht und nicht das öffentliche Recht behandelt, betont der Genter Rechtshistoriker Raoul Charles van Caenegem.³ Eine geplante Monographie über die Geschichte des öffentlichen Rechts soll übrigens den Mangel dieses unersetzlichen Werkes beheben.

Armin von Bogdandy, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg,

* Vgl. MÁTHÉ Gábor: A közzjogtörténeti alapok folytonossága. [Kontinuität der historischen Grundlagen des öffentlichen Rechts.] *Iustum Aequum Salutare*, 2016. Nr. 4. 51–58. p.

¹ HEYEN, Erk Volkmar von (Hrsg.) *Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. (Studien zur europäischen Rechtsgeschichte. Ius Commune Sonderheft 18.) Frankfurt am Main, 1982, Klostermann

² COING, Helmut (Hrsg.): *Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte*. Band II. (Neuere Zeit. 1500–1800) München, 1977, C. H. Beck

³ CAENEGEM, Raoul Charles van: *Bevezetés a nyugati alkotmányjogba*. [Einführung ins westliche Verfassungsrecht.] Budapest, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 20–21. p.

das ein Zentrum für Staatswissenschaften ist, stellte in seinem Manifest *Die Rolle der nationalen Rechtswissenschaft im europäischen Rechtsraum*⁴ fest, dass die immer weiter fortschreitende europäische Integration in unserer Zeit grundlegende Fragen an die nationalen Rechtswissenschaften stellt. Er sucht nach einer Antwort, die die Europäisierung und Pluralisierung der Identität der Rechtswissenschaft angemessen fördert. Die Empfehlungen des Deutschen Juristentages sind zwar nicht nationalen Ursprungs, können aber auch für uns von Interesse sein. Wir möchten nur ein Element dieses deutschen Projekts hervorheben: Die Europäisierung der nationalen Rechtssysteme hat einen Grad erreicht, der sich am besten mit dem Begriff *Europäischer Rechtsraum* beschreiben lässt. Obwohl dieser Prozess ad hoc durch kleine gesetzliche Regelungen stattfindet, ist die Vereinheitlichung – nach Ansicht einiger Experten – stärker als die Wechselwirkung der Rechtssysteme einzelner Bundesstaaten in den USA. Es sei etwas Neues entstanden, so das Manifest, ein Raum mit einer Vielfalt nationaler Gesetze sei geschaffen worden. Der Raum entzieht sich nach wie vor sowohl dem bundesstaatlichen Verständnis der europäischen Integration als auch dem völkerrechtlichen Konzept.

„STAATSPERSÖNLICHKEIT“ – KRONE

Kehren wir in diesem Sinne zum historischen Bogen zurück und wenden uns dem Thema des öffentlichen Rechts zu. Zu Beginn des 13. Jahrhunderts spricht Accursius in seinem Kommentar zu den einschlägigen Punkten der *Digesta*⁵ vom öffentlichen Recht als etwas, das ad statum conservandi ne pereat, d. h. seine Auf-

⁴BOGDANDY, Armin von: A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben – Kiáltvány. [Nationale Rechtswissenschaft im europäischen Rechtsraum – Ein Manifest.] *Magyar Jog*, 2012. Nr. 4 248–255. p. (Im Weiteren: BOGDANDY 2012)

⁵*Corpus juris civilis. Institutiones. Comm. Franciscus Accursius.* Lyon, 1491–1492, Jean Dupré



I. *Kontinuität unserer Werte in der Geschichte des öffentlichen Rechts*

gabe ist es, den Staat vor Zerstörung, vor Zusammenbruch zu bewahren.⁶

Ein Vorteil des modernen Sprachgebrauchs besteht darin, dass das Wort „Staat“ auf Staaten unterschiedlicher Ausprägung angewendet werden kann. Es ist kein Zufall, dass zum Beispiel aus dem Begriff „Status des Königreichs“ das Wort „Königreich“ allmählich verschwand, da der Staat im Laufe der Jahrhunderte zu einem wichtigeren Gesichtspunkt wurde als die Monarchie. Ursprünglich gehörte das Königreich zum König, aber im 18. Jahrhundert, so der hervorragende Genter Professor, gehörte der König zum Staat. Friedrich der Große von Preußen zum Beispiel bezeichnete sich als Diener des Staates. Ich möchte schon an dieser Stelle anmerken, dass eine der wichtigsten Thesen unserer Theorie von der Krone deren Materialisierung und ihre Unabhängigkeit von der Person des Königs ist. Der Vertrag mit der Republik Venedig (1381) ist wohl bekannt, und selbst der Text dieses Vertrages verrät das Ringen mit dem Begriff des Staates und den Versuch, den Verzicht nicht nur in Bezug auf den ungarischen König, sondern auch in Bezug auf den ungarischen Staat zu definieren. Ferenc Eckhart bewertet die Situation in seiner Lehre über die Krone: „Der Mangel der Staatspersönlichkeit wird durch die Abfolge der Könige, die die Staatsgewalt ausüben, und durch ihr jeweiliges Machtzeichen, die Krone, behoben.“⁷

Die Heilige Krone, das Symbol der ungarischen Königsmacht, die Jahrhunderte lang die Rechtskontinuität des ungarischen Staates repräsentierte, ist nämlich untrennbar mit der Gründung des Staates durch Stephan den Heiligen verbunden. Im Laufe ihrer Geschichte haben sich seine öffentlich-rechtlichen Attribute auf spezifische Weise manifestiert:

⁶Vgl. BÓNIS Péter: *Accursius és hatása az európai jogtudományra és a középkori magyar jogi kultúrára*. [Accursius und seine Wirkung auf die europäische Rechtswissenschaft und die mittelalterliche ungarische Rechtskultur.] *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 2011. Tom. 29. 1. 23–37. p.

⁷ECKHART Ferenc: *A Szentkorona-eszme története*. [Geschichte der Lehre von der Heiligen Krone.] Budapest, 1941, MTA (Im Weiteren: ECKHART 1941) 65. p.

I. Kontinuität unserer Werte in der Geschichte des öffentlichen Rechts

- die Corporatio sola, die von der Person des Königs getrennt ist, ähnlich wie die englische Krone,
- ab dem 15. Jahrhundert das Rechtssubjekt der Rechtspersönlichkeit des Staates. Bis 1848 war sie ein Symbol für die parallele oberste Gewalt, die 1848 durch die Verfassungsgesetzgebung vereinheitlicht wurde;
- leider wurde sie jedoch durch die Entscheidung einer zum Freiheitskampf gezwungenen Nation abgetrennt (Entthronung im Jahr 1849),
- aber nach zwei Jahrzehnten Umweg (Ausgleich 1867) wurde sie zu einer Ganzheit.

Die Heilige Krone ist daher ein besonderer öffentlich-rechtlicher Wert für uns, ein Zeichen der Staatlichkeit und zugleich ein historisches Symbol der Souveränität.

VOM GRUNDSATZ DER PERSONALITÄT – BIS ZUR
TERRITORIALEN SOUVERÄNITÄT

Die drei Epochen der europäischen Integration sind allgemein bekannt. Die erste (8. und 9. Jahrhundert): Karl der Große errichtete aus öffentlich-rechtlicher Sicht ein starkes Reich. Er ließ sich zum Kaiser von Rom krönen, wodurch Westeuropa dem Byzanz völlig gleichgestellt wurde, obwohl Aachen neben Konstantinopel nur ein Vorbild auf dem Weg dazu war. Der Staatsaufbau durch Stephan den Heiligen fällt in diese Zeit. Mit dem Zerfall des ersten Europas herrschte im 10. Jahrhundert eine Teilung, aber im 11. Jahrhundert wurde die königliche Macht wiedergeboren und die Verwaltung wiederhergestellt. Der Fürstenstaat wurde unter einem starken Monarchen organisiert, der die Staatsmacht wiederherstellte und konsolidierte. In dieser Zeit bildeten sich die Nationalstaaten der entstehenden starken Monarchie heraus, deren Handlungsfreiheit jedoch durch die kaiserliche und päpstliche Macht noch eingeschränkt war. Im Zeitalter des klassischen Absolutismus (16-18. Jahrhundert) wurden diese Grenzen jedoch aufgehoben, und die Reformation beendete die universelle Autorität der Kurie und ver-



I. *Kontinuität unserer Werte in der Geschichte des öffentlichen Rechts*

wandelte das Deutsch-Römische Reich in eine nationale, deutsche Monarchie. In zahlreichen Ländern wurde durch den aufgeklärten Absolutismus ein modernes Regierungssystem eingeführt. Die Früchte all dessen wurden vom 19. Jahrhundert geerntet, als die liberale, konstitutionelle parlamentarische Staatsform zum vorherrschenden Ideal wurde.

Bei Beschreibung des rechtlichen Entwicklungsbogens der Heiligen Krone wurde bereits erwähnt, dass sie die äußere Erscheinung der Souveränität war. Es soll daran erinnert werden, dass die Staaten, die vom 12. Jahrhundert bis heute bestanden, Grundeinheiten der europäischen Politik waren, und zwar nicht nur nationale, sondern auch unabhängige souveräne Staaten. Sie haben im Allgemeinen keine supranationalen Rechte oder Institutionen als für sich verbindlich anerkannt. Diese superioren Staaten waren also souverän, d. h. sie standen über jeder Autorität, bestimmten ihre eigene Außenpolitik und entschieden über Krieg und Frieden. Dies hatte auch eine innere Dynamik, nämlich dass die Einwohner, die Bürger, keiner ausländischen Autorität unterworfen waren.

Das Konzept der Souveränität wurde im 12. Jahrhundert entwickelt. Zu dieser Zeit verkündeten Juristen das Axiom *rex est imperator in regno suo*, d. h., dass alle königlichen Regierungen innerhalb der Grenzen einer Nation souverän sind und dass keine Behörde die Autorität des betreffenden Imperators außer Kraft setzen kann. Anmerkung: Souveräne Macht war vor allem im Mittelalter von Nutzen, als die Monarchien zwar erbittert, aber zunehmend erfolgreich darum kämpften, ihre Rechtsordnung, Macht und Autorität durchzusetzen. So entstand eine Art rechtlich geregeltes System von Beziehungen zwischen den Staaten des mittelalterlichen Europas. Diese Formationen waren die frühen modernen Staaten. Der im Völkerrecht übrigens nicht definierte Staat wird erst mit dem im Zeitalter des Absolutismus entstandenen Begriff des Staates adäquat.

Diese Beziehungen spiegelten in erster Linie das Prinzip der Personalität wider; ein Beispiel dafür ist das feudale Schenkungsrecht, das die Eigentumsverhältnisse bestimmte. Seine Ungewissheit führte zu den territorialen Hoheitsrechten, zur Souveränität,

I. Kontinuität unserer Werte in der Geschichte des öffentlichen Rechts

wie wir sie heute kennen, die zur Grundlage der neuzeitlichen Souveränitätstheorie wurde.

Das Recht der feudalen Erbfolge, Erbfolgekriege, geistliche Gemeinschaften, die *respublica christiana*, die das christliche Europa unter dem Deckmantel der persönlichen Identität zusammenhielt, die Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen politischen Akteuren, zwischen kleineren oder größeren Staaten, Reichsstädten, Städtebünden, führten laut den Worten von Johannes Burkhardt zu Staatsbildungskriegen. Erwähnenswert ist, dass auch die katholische Kirche eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der neuen territorialen Rechtsstrukturen spielte, da sie neben dem grundlegenden Ziel der Evangelisierung schon früh die Schriftlichkeit an sich riss und die Matrikeln führte. Auch die kirchliche Gerichtsbarkeit beruhte auf territorialer Zersplitterung.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass im juristischen Denken die Alleinherrschaft des personalen Prinzips (verkörpert in den vorherrschenden Privatrechtsverhältnissen) im Zusammenhang mit den sich ändernden Rechtsvorstellungen der Staaten durch das Territorialprinzip abgelöst wurde. Die Staaten entwickelten zunehmend eine auf territorialer Souveränität beruhende innere Rechtsordnung und das zu ihrer Betätigung notwendige Gerichtswesen. Georg Simmel beurteilt die Wirksamkeit dieses neuen Ordnungsprinzips – im Gegensatz zu den zeitgenössischen Versuchen, es zu negieren – in seiner 1908 erschienenen Monographie *Soziologie* sehr treffend.⁸ „Kurz, der Raum als Grundlage der Organisation besitzt diejenige Unparteilichkeit und Gleichmäßigkeit des Verhaltens, die ihn in Korrelation mit der Staatsmacht geeignet machen, für eine bestimmte Gesamtheit von Subjekten Verhaltensregeln vorzuschreiben.“⁹

Gemäß den rechtshistorischen Forschungen bedeutet der Westfälische Friede von 1648 den Wendepunkt in der Entwicklung einer modernen, territorial organisierten Staatsstruktur und die Entstehung eines an die territoriale Struktur gebundenen Rechtssystems.

⁸ SIMMEL, Georg: *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Leipzig, 1908, Duncker & Humblot (Im Weiteren: SIMMEL 1908) 460. p.

⁹ SIMMEL 1908, 692. p.

I. Kontinuität unserer Werte in der Geschichte des öffentlichen Rechts

Wie bereits erwähnt, entstanden in Europa die Staaten im modernen Sinne während der Zeit der absoluten Monarchien. Die absoluten Monarchien wiesen nämlich die spezifischen Merkmale des modernen Staates auf. In der Theorie der internationalen politischen Systeme wurde die Zeit nach dem Westfälischen Frieden als ein System definiert, das auf den Grundsätzen der Territorialität, der Souveränität und der Legalität beruht, wobei Letztere die Grundlagen des internationalen Rechts darstellt.

Bis zum 18. Jahrhundert bedeutete der Absolutismus auch, dass souveräne Fürsten über dem Gesetz standen. Diese Periode dauerte bis zur Französischen Revolution an. Und es ist ein beispielloses Phänomen in der Weltgeschichte, dass die Souveränität, die ursprünglich den vom Papst und Kaiser unabhängigen Herrschern auferlegt war, durch die Französische Revolution selbstverständlich in das Konzept der Volkssouveränität umgewandelt wurde.

Der Westfälische Friede markiert somit die Geburtsstunde des klassischen Völkerrechts, und diese Epoche dauerte 270 Jahre lang, bis 1918. Dieses klassische Völkerrecht beruhte auf zwei Säulen: auf der Theorie der uneingeschränkten Souveränität und auf beiden gleichwertigen Rechtsgebieten, die die Rechtsbeziehungen zwischen den neuen Rechtssubjekten regelten: das Kriege-recht und das Friedensrecht.

DIE UNGARISCHE KRONE UND DIE ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN GARANTIE-N

Im oben dargestellten europäischen Trend wird es eindeutig, dass dem ungarischen Königreich und der ungarischen Krone eine besondere Rolle zukommt.

Die Krone ist ein Symbol der gemeinsamen Machtausübung, und die *corona regia* behielt sich neben der *corona regni* das Recht vor, dem Monarchen, der den Thron bestieg, die vollen Rechte der Monarchie zu übertragen. Das bedeutet auch, nach der Krönung verfassungsrechtliche Garantien gesetzlich zu verankern, wie der Krönungseid und die Krönungsurkunde, in denen sich der König verpflichtet, die Unabhängigkeit des Landes zu verteidigen und

seine Grundgesetze zu achten. Die Krönungsurkunde und der Eid sind die öffentlich-rechtliche Form des Vertrages zwischen Nation und König über die Machtübertragung. Im István Werbőczys *Tripartitum* wird deutlich, dass der Adel, der *populus Werbőczyanus*, zur Quelle der Macht wird, die ihre Macht durch die Krönung auf den Monarchen überträgt, der sie wieder adelt. Der Adel ist als Mitglied der Krone an der Gesetzgebung beteiligt. Die Gesetzgebung – so im *Tripartitum* – steht der *communitas* zu, und Gesetze werden erlassen, wenn Angelegenheiten von gleichem Interesse für die Gemeinschaft anstehen. Nach dem Prinzip des *populus maior principe* hat die Gemeinschaft als Ganzes die Befugnis, neben und über dem Fürsten Gesetze zu erlassen. Dies ist der Zustand der repräsentativen Monarchie – der standesgemäße Dualismus, d. h. der Herrscher ist an die gemeinsam erlassenen Gesetze gebunden, und der Grundsatz *legibus solutus* bindet notwendigerweise den mit der Krone gesalbten ungarischen Monarchen. Es handelt sich um eine besondere öffentlich-rechtliche Abhängigkeit, die den souveränen Monarchen durch die ungarische Krone an ihr inneres Recht bindet.

In Gebieten, die der Jurisdiktion der Krone unterstanden, galt jedoch eine andere Rechtsnorm als in den habsburgischen Kronländern. Im 18. Jahrhundert führte diese Situation zu einer Krise, aus der die vereinbarte Schlussakte, die *Pragmatica Sanctio* den Ausweg bedeutete. Vor der *Pragmatica Sanctio* ist noch das Gesetz von 1687 zu nennen, in dem die Stände auf ihr Königswahlrecht verzichteten und zugleich die Primogenitur der deutschen und spanischen Söhne des Hauses Habsburg auf den ungarischen Thron anerkannten, und gleichzeitig eliminierten sie auch das *ius resistendi*. Die Krönungsurkunde und der Krönungseid wurden von nun an zur wichtigsten Verfassungsgarantie. Die waren nicht mehr ein bloßes Wahlgeschäft, sondern eine Sammlung von konkreten Formeln. Die Bedeutung der *Pragmatica Sanctio* zeigt sich auch darin, dass nach Auflösung des Deutsch-Römischen Reiches die territoriale Grundlage des österreichischen Reiches die gemeinsam mit dem Königreich Ungarn gehaltenen Teile des Territoriums darstellten. Der Wiener Kongress stellte bekanntlich nicht das Deutsche Reich wieder her, sondern er schuf anstelle des Deutschen Reiches

eine Konföderation, also einen Bund souveräner Staaten. Ein Beitrag dazu ist die Botschaft der Stände von 1811, in der sie betonten, dass sie der Jurisdiktion der Krone beträchtliche Mittel und Einnahmen abgetreten hatten, damit für die Bedürfnisse des Staates (den Status) gesorgt werden könne.¹⁰

Das 19. Jahrhundert ist die Ära der souveränen Nationalstaaten. Die ersten 100 der letzten 200 Jahre waren durch die Heilige Allianz bestimmt. Sie beruhten auf dem Militärbündnis zwischen dem russischen Zaren Alexander I., dem österreichischen Kaiser und ungarischen König Franz I., sowie dem preußischen König Friedrich Wilhelm III. und den von ihnen deklarierten Grundsätzen der territorialen Regelung und Zusammenarbeit.

Der *Wiener Kongress* von 1815 hat die internationalen Krisen bis 1914 erfolgreich gemeistert und hat hundert Jahre lang die akzeptierten und geltenden Grundsätze durchgesetzt: die Legitimität, das Bündnis der gleichgewichtigen Staaten und schließlich die Verantwortung für die Zukunft bei der Lösung von Konflikten.

Die *Heilige Allianz* war in der Lage, eine neue Ordnung für das 19. Jahrhundert zu gewährleisten, indem sie durch die industrielle Revolution eine effiziente Wirtschaft schuf, die den Rechtsstaat Wirklichkeit werden ließ. Sie verkündete die Legitimität im Gegensatz zu den Idealen der Französischen Revolution, und in dieser Restauration kam vor allem die monarchische, dynastische Solidarität zum Ausdruck. Diese Macht war christlich und beruhte auf der Verbindung von Thron und Altar.¹¹

Obwohl die historische Entwicklung nicht reibungslos verlief, wurden die neuen Prinzipien der Machtpolitik nach den Revolutionen in den 1860er Jahren durchgesetzt, und die spezifische ungarische öffentlich-rechtliche Formel war erfolgreich in der gemeinsamen Annahme von Österreich und dem Königreich Ungarn.

¹⁰ MÁTHÉ Gábor: A Szent Korona-eszme – Parafrázis. [Die Lehre von der Heiligen Krone. – Paraphrase.] In MEZEY Barna (Hrsg.): *Eckhart Ferenc emlékkönyv*. Budapest, 2004, Gondolat Kiadó, 281–295. p.

¹¹ MÁTHÉ Gábor: A Szent Szövetség – magyar közjogi formula – kettős Monarchia. [Die Heilige Allianz – ungarische öffentlich-rechtliche Formel – Doppelmonarchie.] *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015. 2. sz. 5–10. p. (Im Weiteren: MÁTHÉ 2015a)

NATIONALSTAATEN – DIE DOPPELMONARCHIE: ÖSTERREICH-UNGARN

Die *Pragmatica Sanctio* war die Voraussetzung für die Ausgleichsverhandlungen (und die einzige dogmatisch begründete Verbindung zwischen den öffentlich-rechtlichen Garantien vor 1848 und den Aprilgesetzen), indem sie das Land als unabhängigen und kontinuierlichen Staat anerkannt hat.

Bekannt ist die wertvolle Arbeit von Ferenc Deák und die Ableitung *unio cum reliquis Regnis et provinciis hereditariis*, in der er die Unhaltbarkeit der These der österreichischen Staatsrechtler, insbesondere von Wenzel Lustkandl¹² bewies, nach der das ungarische Königreich nicht mehr Rechte habe als die österreichischen Länder. Und die Leugnung der juristischen Absurdität wurde noch mehr durch die *Pragmatica Sanctio* vertreten: Die Grundlage einer guten Regierung ist die Herrschaft nach der eigenen nationalen Verfassung.

Schließlich ist Deáks Einschätzung der Entwicklung des österreichisch-ungarischen historischen Verhältnisses von besonderer Bedeutung, wonach das Reich durch drei miteinander verbundene erfolgreiche „Bewährungsproben“ repräsentiert wurde.

Die erste, die Krönung Ferdinands I. zum frei gewählten König von Ungarn, sah er als die eigentliche Entstehung des Reiches durch die Vereinigung des Habsburgerreichs mit dem Königreich Ungarn.

Die zweite war die *Pragmatica Sanctio*, ohne die das Reich nach dem Tod des Herrschers Karl VI. zerfallen wäre.

Und die dritte schließlich: Die Landesversammlungen (Parlamentssitzungen) von 1861-1865 gingen von der Erklärung des untrennbaren und unteilbaren Besitzes und der gemeinsamen Verteidigung aus, was die Möglichkeit eines Ausgleichs schuf.

Und die damalige Stellungnahme der europäischen Machtpolitik bestätigte die Realität der politischen Alternative in Mittel- und

¹² Vgl. LUSTKANDL, Wenzel: *Das ungarisch-österreichische Staatsrecht: zur Lösung der Verfassungsfrage*. Wien, 1863, Wilhelm Braumüller (Im Weiteren: LUSTKANDL 1863)

Osteuropa: „...Wir glauben und geben Euch sogar Recht, dass die separate Verfassung Ungarns rechtsgültig ist, aber wir haben kein Interesse daran, dass sie gegenüber Österreich weiter bestehe, es ist uns egal, ob es ein Ungarn gibt oder nicht, aber es steht in unserem Interesse, dass der Staat, den wir Österreich nennen, in Mitteleuropa existiert. Aber Österreich kann nicht existieren, wenn Ungarn ein eigener Staat ist, also steht es in unserem Interesse, sich zu vereinigen.“¹³ Das Beweisen der ungarischen Selbstständigkeit, dass nämlich kein Interessenkonflikt mit Österreich besteht, war das politische Meisterwerk von Ferenc Deák.¹⁴

Fredric Jameson, einer der bedeutendsten zeitgenössischen Denker in den Vereinigten Staaten, gibt in seiner Monographie über die kulturelle Logik der Postmoderne eine sehr geistreiche Bewertung der Monarchie. Die Postmoderne ist die vorherrschende Idee unserer heutigen Welt, d. h. der Verlust der Geschichtlichkeit, der Konsum des Prozesses, eine bloße Ware zu werden. Jameson denkt die Gegenwart in historischen Begriffen in einem Zeitalter, das vergessen hat, wie man die Gegenwart mit Hilfe der Geschichtlichkeit versteht. Hier seine glänzende Einschätzung der Monarchie: „Die Monarchie war nicht nur das letzte der alten archaischen Reiche, sondern zugleich der erste multinationale, multiethnische Staat, angenehm impotent im Vergleich zu Preußen, menschlich und tolerant im Vergleich zu den Zaren, und letztlich keine schlechte Kombination in unserem postnationalistischen Zeitalter, an dem der Nationalismus immer noch nagt, ein spannendes Modell.“¹⁵

Bei einer abschließenden Charakterisierung der Monarchie ist auch die Tatsache hervorzuheben, dass das Rechtssystem dominierte und sich die Wirtschaft in diesem Rahmen entwickelte. Die

¹³ DEÁK Ferenc: Beszéd a Deák-párt értekezletén. Pest, 1867. február 17. [Rede in der Sitzung der Deák-Partei am 17. Februar 1867 in Pest.] In DEÁK Ágnes (Hrsg.): *Deák Ferenc válogatott politikai írások és beszédek*. II. kötet 1850–1873. Budapest, 2001, Osiris Kiadó (Im Weiteren: DEÁK 2001) 428. p.

¹⁴ DEÁK Ferenc: A Húsvéti cikk a Pesti Naplóban (1865. április 16.) [Der Osterartikel in der Zeitung Pesti Napló vom 16. April 1865.] In DEÁK 2001, 305–321. p.

¹⁵ JAMESON, Fredric: *A posztmodern avagy a kései kapitalizmus kulturális logikája*. [Die Postmoderne oder die kulturelle Logik des späten Kapitalismus.] Budapest, 2010, Noran Libro, 316. p.

von lokalen Märkten beherrschte Wirtschaft der Jahre 1870-1914 mit ihrer grundsätzlich sozialen Motivation brachte einen neuen bürgerlichen Lebensstil hervor. Ein weiteres bemerkenswertes Beispiel ist die Wirtschaft der Doppelmonarchie, in der der Haushaltsanteil der pragmatischen Angelegenheiten 70-30% betrug und nach einigen Änderungen, zuletzt 1908, um 63,6-36,4% lag, zum Nachteil der Länder des Reichsrats.¹⁶ Die Wirtschaftsleistung begünstigte folglich den ungarischen Souverän. Dem französischen Historiker Louis Eisenmann zufolge „erhielt Ungarn mit 1867 die Hälfte der Rechte und zwei Drittel des Einflusses in der Monarchie für ein Drittel der Kosten“.¹⁷

„AUFLÖSUNG“ DES TERRITORIALPRINZIPS

In der labilen Gegenwart des 21. Jahrhunderts gilt es, die Herausforderungen der Globalisierung zu bewältigen. Mit der Globalisierung löst sich nämlich der Zusammenfall von Staatsterritorium und Staatsmacht auf. Auch deshalb kann behauptet werden, dass Souveränität und Rechtsstaatlichkeit komplementäre Begriffe sind, mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen.

Die Globalisierung ist ein sich immer weiter ausbreitendes System regionaler und globaler Beziehungen in den Bereichen Wirtschaft, Ökologie, Kommunikation, Migration und Sicherheitspolitik. Nicht ohne Grund wird sie von Fachleuten als bewusste Schwächung der nationalstaatlichen Souveränität angesehen. Sie ist der wirksamste Versuch des Kapitals, Profite zu steigern und soziale Errungenschaften abzubauen, sie macht die Reichen reicher

¹⁶ Vgl. BALOGH Judit: *Közös érdekű ügyek a dualizmus rendszereiben.* [Gemeinsame Angelegenheiten im System des Dualismus.] In *Jogtörténeti Szemle*, 2007. 3. sz. 2–7. p. (Im Weiteren: BALOGH 2007)

¹⁷ EISENMANN, Louis: *Le compromis Austro-Hongrois de 1867. Etude sur le dualisme.* Paris, 1904, Société Nouvelle de Librairie et d'Édition (Libraire Georges Ballais), IX. p. (Im französischen Original: „La Hongrie, dans la monarchie austro-hongroise, contribue à l'heure présente pour un tiers aux charges communes; mais, par son influence prépondérante, elle exerce deux tiers, et plus, des droits communs; et -cependant la politique hongroise semble aspirer sans cesse plus vivement à rompre les liens du dualisme.“)

I. *Kontinuität unserer Werte in der Geschichte des öffentlichen Rechts*

und die Armen ärmer, – dargestellt durch die weltberühmte Netzwerktheorie von László Albert Barabási.¹⁸ All dies öffnet den Blick auf die Welt des Rechts und macht deutlich, dass wir Zeugen der Verschmelzung und Homogenisierung von internationalem Recht und nationalem Recht sind, und der Meinung von Menschen mit einem schwächeren Nervensystem nach sind wir Zeugen des Konstitutionalismus im internationalen Recht.

Was also ist die Aufgabe in einer Welt, in der das Machtgleichgewicht der nationalen Interessen weggefegt wird, in der in der neuen Ära neue Akteure auftauchen, multinationale Konzerne, die mit den Staaten konkurrieren, von den nationalen Rechtssystemen immer mehr unabhängig werden und eine starke wirtschaftliche Macht konzentrieren?

Eine kombinierte Betrachtung der Fakten und Umstände überzeugt uns davon, dass die Souveränität noch nicht endgültig begraben werden muss; die wissenschaftliche Identität ist nicht durch das Festhalten an erfolglosen Methoden, sondern durch eine Frage-und-Antwort-Politik zu definieren. Auch weiterhin muss die dogmatische Arbeit die rechtswissenschaftliche Forschung dominieren.

Der bereits zitierte Aufruf des Direktors des Heidelberger Zentrums für Staatswissenschaften, Professor Armin von Bogdandy, bestätigt dies deutlich: „Einer komplexen Rechtsordnung ohne ausgefeilte Dogmatik fehlt es in der Regel an Klarheit, Berechenbarkeit und damit an Redlichkeit.“ Es ist daher notwendig, die Struktur der europäischen Rechtssysteme zu studieren, historische Erfahrungen kennenzulernen, sowie die Praxis und den wissenschaftlichen Stil der nationalen Rechte zu erforschen.¹⁹

¹⁸ BARABÁSI Albert László: *Behálózva. A hálózatok új tudománya: hogyan kapcsolódik minden egymáshoz, és mit jelent ez a tudományban, az üzleti és a mindennapi életben.* [Vernetzt. Die neue Wissenschaft der Netzwerke: Wie ist alles mit allem verbunden und was bedeutet das in der Wissenschaft, im Geschäfts- und im Alltagsleben.] Budapest, 2003, Magyar Könyvklub

¹⁹ BOGDANDY 2012, 248–255. p.



II. RECHTSHISTORISCHE MERKMALE DER RECHTSENTWICKLUNG*

Unser Überblick berührt zuerst den Entwicklungsbogen *legistik – canones*, und anschließend erläutert er das Prinzip *translatio imperii* (*Tripartitum* Teil I, Titel 3–4, Entstehung der ständischen Verfassung). Drittens befasst er sich mit dem Fragenbereich der Rezeption des *ius commune*, und zum Schluss weist er auf das *Quadripartitum* hin, das er teilweise als analog mit den vom 16. Jh. an immer mehr entwickelten Ergebnissen des *usus modernus pandectarum: ius romano-germanicum* betrachtet.

DAS „ERSTE HALBE JAHRTAUSEND“

Es ist ein Gemeinplatz, dass zwischen 1000 und 1500 die Legistik dominiert. Es ist auch bekannt, dass das römische Recht des Mittelalters auf die wichtigen Rechtsakte des Kaisers Justinian zurückgeht. Um 530 entstanden mehrere Kompilationen als systematische Zusammenfassungen des bis dahin geltenden Rechts, teilweise modifiziert durch die sogenannten Interpolationen.²⁰ Das Ergebnis war der *Corpus Juris Civilis* aus dem 13. Jahrhundert, der aus der Zu-

* Vgl. MÁRHÉ Gábor: A jogfejlődés jellemzői jogtörténeti áttekintésben. [Charakteristika der Rechtsentwicklung in rechtshistorischer Übersicht.] In MÁRHÉ Gábor (Hrsg.): *A magyar jog fejlődésének fél évezrede. Werbőczy és a Hármaskönyv 500 esztendő múltán*. Budapest, 2014, Nemzeti Közszerzői Könyvtár, 349–365. p.

²⁰ BRAUNEDER, Wilhelm: *Közép-Európa újabb magánjogtörténete Ausztria példáján (1900-ig)*. [Neuere Privatrechtsgeschichte Mitteleuropas am Beispiel Österreich.] Budapest, 1995, Eötvös József Kiadó, (Im Weiteren: BRAUNEDER 1995) 19–20. p.

II. Rechtshistorische Merkmale der Rechtsentwicklung

sammenlegung der *Digesten* – *Codex* – *Novellen* – *Institutionen* entstand.

Die Eigenständigkeit der Rechtswissenschaft entstand aus der Scholastik, die eine umfassendere, rationale Auslegung von Philosophie und Theologie betrieb, und zwar durch Anwendung des Triviums: Grammatik, Rhetorik, Didaktik. Die Ausbildung in den Klöstern, der Gebrauch von Schrift- und Urkundenformeln – die *ars dictandi* – vermittelte zugleich konkrete pragmatische Rechtskenntnisse. Und das intellektuelle und politische Zentrum dieses mittelalterlichen Bildungsbedarfs war das norditalienische Bologna, wo die auf dem römischen Recht basierende „weltliche“ bzw. die „kirchliche“ Rechtswissenschaft ihren Ausgang nahmen.²¹

Die Wissenschaft des kanonischen Rechts, die Kanonistik, erreicht ihre volle Entfaltung – um 1140 – mit dem *Decretum Gratiani*, dann bilden in chronologischer Reihenfolge der *Liber extra*, der *Liber sextus*, die *Clementinae* und die *Extravagantes*, eine informelle Sammlung päpstlicher Entscheidungen, und, zusammengefasst – ab 1580 – der *Corpus Juris Canonici* die Grundlage der kanonischen Rechtswissenschaft.

Im 15. Jahrhundert, als der Humanismus mit zunehmendem Interesse an der Antike die Oberhand gewann, wurden die Elemente der Legistik nicht mehr als autoritative Gesetze, sondern als historische Quellen betrachtet, und so wurde ihr Verhältnis zum innerstaatlichen Recht, dem jurisprudenzialen Recht, zum zentralen Thema. Der Schwerpunkt liegt somit nicht nur auf der Erforschung des justinianischen, sondern auch auf der des einheimischen Rechts. Dies ist im Übrigen die Zeit der Interpolationsforschung.

Im 16. Jahrhundert, das zu Recht als Jahrhundert des Rechts bezeichnet wird, erlangte dieser Prozess für die Länder des Deutsch-Römischen und des Habsburgischen Reiches eine außerordentliche Bedeutung. Die auf dem Reichstag zu Worms verkündete Reform zur Erneuerung der Reichsverfassung und die 1517 mit den Thesen Martin Luthers beginnende Glaubensreform, die Re-

²¹ BRAUNEDER 1995, 22. p. Siehe noch: HAMZA Gábor: *Az európai magánjogi rendszerek kialakulása a római jogi hagyományok útján*. [Entwicklung der europäischen Privatrechtssysteme auf dem Wege der römisch-rechtlichen Traditionen.] Budapest, 2002, Nemzeti Tankönyvkiadó, 30–35. p.

II. Rechtshistorische Merkmale der Rechtsentwicklung

formation, führten mit der Entstehung des *ius commune*, das allgemeine Rechtsgrundsätze ausdrückt, zu einer qualitativen Veränderung in der Rechtsordnung. Mit Angaben über die Ursachen von Braunerder:

- bedeutende Gesetzgebungstätigkeit auf Reichsebene, vor allem in städtischen Gebieten der Landesherren;
- erhebliche Zunahme der wissenschaftlichen Literatur, begünstigt durch die Erfindung des Buchdrucks;
- beschleunigter Aufbau des institutionell-territorialen Staates;
- durch die Peregrination²² zunehmende Zahl derjenigen, die im Dienst des Herrschers standen und das *ius commune* kannten.²³

Aber auch diese „doppelte Reformation“ hatte ihre Vorgeschichte, nämlich dass bereits im 13. Jahrhundert mit der systematischen Verschriftlichung des materiellen Rechts begonnen wurde. Dabei ging es in erster Linie nicht um die Schaffung eines neuen Rechts, sondern um die schriftliche Festhaltung der bestehenden Rechtsordnung. So zum Beispiel die Abhandlungen von Bractus über die Gesetze Englands, das Skanse Lov (Südschweden) Beauvaisis: *Coutumes*, aus dem Jahr 1290.

György Bónis stellt in seinem Werk *Elemente unseres mittelalterlichen Rechts* fest, dass in unserem Land schon seit den 1320er

²² Vgl. SZABÓ Béla: *Magyarországi jogi stúdiumai külföldi egyetemeken (1520–1800)* [Rechtsstudium von Ungarn an ausländischen Universitäten 1520–1800.] (kandidátusi értekezés) Miskolc, 1993; SZABÓ Béla: *Magyarországi joghallgatók külföldi akadémiákon a 16–18. században. Kérdések és eredmények.* [Ungarische Jurastudenten an ausländischen Akademien in den 16–18. Jh.] In SASFI Csaba (Hrsg.): *Írástörténet – szakszerűség.* Szombathely, 2001, Hajnal István Kör, 87–93. p.; SZABÓ Béla: *Magyarországi politica-disputatiói nyugat-európai egyetemeken a 17. században.* [Politische Disputationen von Ungarn an westeuropäischen Universitäten im 17. Jh.] In PÉNZES Ferenc – RÁCZ Sándor – TÓTH-MATOLCSI László (Hrsg.): *A szabadság felelőssége. Írások a 65 éves Dénes Iván Zoltán tiszteletére.* Debrecen, 2011, Debreceni Egyetemi Kiadó, 276–308. p.; SZABÓ Béla: *Egy be nem végzett feladat: külföldi egyetemjárás és hazai jogi kultúra a korai újkorban.* [Eine nicht beendete Aufgabe: Universitätsgang im Ausland und die einheimische Rechtskultur in der frühen Neuzeit.] *Iustum Aequum Salutare*, Nr 1. 2016. 111–120. p.

²³ BRAUNEDER 1995, 43. p.

II. Rechtshistorische Merkmale der Rechtsentwicklung

Jahren das königliche Gerichtswesen und die Kanzleien in den Händen von in der Praxis ausgebildeten Protonotaren und Notaren lagen, und dass neben dem Kleriker in ganz Europa der Jurist, der professionelle Vertreter von Recht und Verwaltung, auftrat.²⁴

Werböczys *Tripartitum* war 1514 das letzte Buch, das in die Rechtsgeschichte West- und Mitteleuropas einbrach, in eine Welt, die sich in die Reformation begab. Obwohl es das Material der Zeit bis 1500 zusammenfasste und für das *ius commune* bereits offen war, erschien es als das Recht eines Territorialstaates, der zu zerfallen drohte.

Tatsache ist jedoch, dass „die ungarische praktische Juristerei, die unter König Matthias die Arbeit der Kurie zweifellos leitete, unter glücklicheren Umständen eine solide Stütze für den – von Gábor Bethlen geprägten – ungarischen Absolutismus hätte sein können“.²⁵ Diese Sentenz von Bónis ist wohlbegründet, ebenso wie die Tatsache, dass dieses rechtskundige, praktische Juristentum seinen gesamten Wissensschatz im *Tripartitum* hinterließ, und dieses *book of authority* wurde zu einer zeitgenössischen zusammenfassenden Synthese, die – mit der ausdrucksstarken Begriffsbildung von Béni Grossschmid – der nach 1541 zerfallenden Nation und ihrem Juristentum eine institutionelle Individualität verlieh und vererbte.²⁶ Schließlich gedeiht der Juristenstand nur in Machtzentren, und das war dem ungarischen Königreich ab Mitte des 16. Jahrhunderts nicht vergönnt. Die zentrale Gerichtsbarkeit funktionierte mit langen Unterbrechungen, und die habsburgischen Zentralorgane sorgten auf eine besondere Weise für die Harmonisierung

²⁴ „Das Jahrhunderte lang bestehende Gebäude des ungarischen richterlichen Gewohnheitsrechts (*consuetudo, iudiciaria*) wurde von den Studenten erbaut, die in der Praxis gearbeitet und gelehrt haben.“ Der Tadel von Uzsi János ist sehr treffend: „Die Richter wurden nicht von »Doktoren« gelehrt, sondern: *iuvenes a senioribus et conpares a comparibus ex auditu*“ haben sie den Gang des Prozesses gelernt. BÓNIS György: *Középkori jogunk elemei. Római jog. Kánonjog. Szokásjog.* [Elemente unseres Rechts im Mittelalter. Römisches Recht. Kirchenrecht. Gewohnheitsrecht.] Budapest, 1972, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó (Im Weiteren: BÓNIS Gy. 1972) 161. p.

²⁵ BÓNIS Gy. 1972, 280. p.

²⁶ GROSSCHMID Béni: *Magánjogi előadások. Jogszabálytan.* [Vorlesungen zum Privatrecht. Rechtsnormenlehre.] Budapest, 1905, Athenaeum, 713. p.

II. Rechtshistorische Merkmale der Rechtsentwicklung

der Macht- und Judikaturtätigkeit auf den Territorien, die sie als Wiener, bzw. als Erbländer betrachteten.

Vielleicht gelangten gerade in dieser widersprüchlichen Situation die juristische Intelligenz und das Werk von Werbőczy zu einer höheren Wertschätzung.

Von diesem Gesichtspunkt aus – mit Rücksicht auf alternative Ansichten – kann auch die Monographie des zeitgenössischen Wissenschaftlers und Rechtsprofessors József Szabadfalvi *Über die Anfänge des ungarischen rechtsphilosophischen Denkens* von Interesse sein. „Zusammenfassend“, so der Autor, „lässt sich feststellen, dass der aus dem *Tripartitum* hervorgegangene Rechtsansatz [...] in seiner Verwendung von Begriffen, die der Naturrechtstradition folgen, inkonsequent ist und spezifische Merkmale aufweist, die den Ursprung und die Gültigkeit des positiven (Gewohnheits-) Rechts zu erklären suchen, ohne dessen Begründung besonders zu erläutern.“²⁷ Die Meinung von Gyula Moór ist abweisender – wenn auch unwahr: „Werbőczys *Tripartitum* war bis 1848 als positives Recht gültig, und auch diesem Umstand ist es zu verdanken, dass nicht nur die Rezeption des römischen Rechts in Ungarn vermieden werden konnte, sondern auch, dass Spekulationen über das Naturrecht nie einen Einfluss auf die ungarische Rechtswissenschaft gewonnen haben.“²⁸

TRANSLATIO IMPERII

Es ist ebenso eine bekannte Tatsache, dass die Legisten und Kanonisten den Monarchen als *legibus solutus* verehrten. Das *Tripartitum* bürgerte jedoch die römische Lehre von der Übertragung der Macht ein. Im 13. Jahrhundert stellte ein Kleriker des Königs, Meister Simon Kézai, die Theorie auf, dass unsere Vorfahren, die Hunnen, ihre Führer selbst gewählt hatten, die jedoch von der *com-*

²⁷ SZABADFALVI József: *A magyar jogbölcseleti gondolkodás kezdetei. Werbőczy Istvántól Somló Bódogig.* [Anfänge des ungarischen rechtstheoretischen Denkens. Von István Werbőczy bis Bódog Somló.] Budapest, 2011, Gondolat Kiadó (Im Weiteren: SZABADFALVI 2011) 13–14. p.

²⁸ SZABADFALVI 2011, 14. p.

II. Rechtshistorische Merkmale der Rechtsentwicklung

munitas abgesetzt werden konnten. Der Verfasser des *Tripartitum* übernahm diese Theorie vom Protonotar János Turóczy. Die Urkunde, die anlässlich der Krönung von Ulászló ausgestellt wurde und kennzeichnend für die öffentlich-rechtliche Situation im 15. Jahrhundert war, erklärt, dass die Krönung nach dem Willen der Stände erfolge und die Kraft der Stephanskrone mit Fülle der königlichen Autorität auf die neue Krone übergehe.

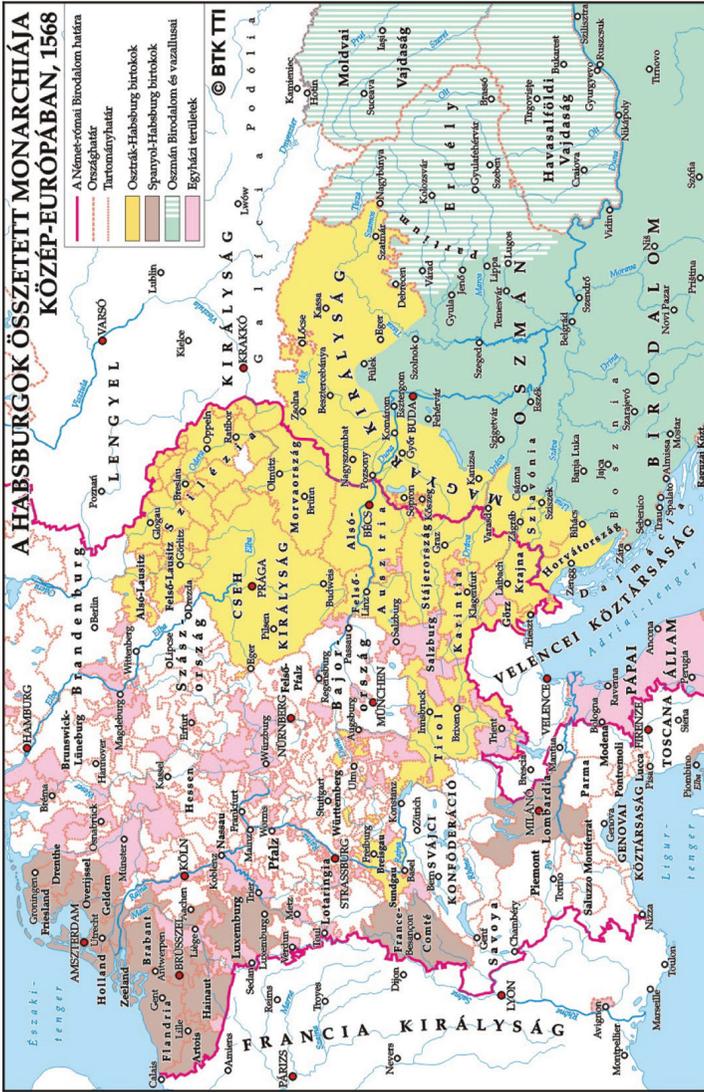
Werböczy vererbte diese Auffassung weiter. Demnach übertrugen die Ungarn die königlichen Rechte auf die Heilige Krone und damit auf deren Träger, den König. Daher regelt Titel 4, Teil I des *Tripartitum* die gegenseitige Abhängigkeit wie folgt: „Das Recht der Besitzschenkung, die Machtfülle zusammen mit dem Herrschen und Regieren, welche die Adligen zieren und von den Nicht-Adligen unterscheiden, hat das Gemeinwesen aus eigenem Willen unter die Jurisdiktion der Heiligen Krone des Landes gestellt und folglich auf unseren Fürsten und König übertragen. Von Ihr geht fortan alle Adeligspredung aus, und diese beiden Dinge sind miteinander so eng verbunden, dass sie von einander weder getrennt noch losgelöst werden können, und das Eine nicht ohne das Andere erfolgen kann.“ Vereinfacht gesagt, ist der Adel die Quelle der Macht, der durch die Krönung die potestas überträgt, und kraft der Gegenseitigkeit wird sie durch den Fürsten wieder geadelt. Diese Adligen sind Mitglieder der Heiligen Krone, die niemandem – außer dem rechtmäßig gekrönten Fürsten – unterstehen.²⁹

Und als klarer Beweis für den Stand des Adels wird auch die Wendung des letzten Erneuerungsgesetzes der *Goldenen Bulle*, die im politischen Sinne verstandene These *una eademque libertas*, eingeführt, und als dessen Konsequenz auch die in den *Primae nominis* verankerten Freiheitsrechte der Adligen.

Und mit der Materialisierung der Krone, mit der urkundlichen Erscheinung der Lehre von der juristischen Person erscheint die Trennung von *corona regia*, *corona regni*, die Krone wird zum

²⁹ MÁRKUS Dezső (Hrsg.): *Magyar Törvénytár 1000–1895. Millenniumi emlékkiadás. Corpus Juris Hungarici*. [Ungarische Gesetzessammlung 1000–1895. Festsammlung zum Millennium. Corpus Juris Hungarici.] Budapest, 1896–1901. Franklin-Társulat (Im Weiteren: CJH) Hármaskönyv. [Tripartitum.] 1897, 55, 59. p.

II. Rechtshistorische Merkmale der Rechtsentwicklung



Die zusammengesetzte Monarchie der Habsburger in Mitteleuropa, 1568
 Quelle: Institut für Geschichtswissenschaft am Philologischen Forschungszentrum

II. Rechtshistorische Merkmale der Rechtsentwicklung

Rechtssubjekt internationaler Verträge, sie hat ein territoriales Imperium, und alle Bewohner dieses Territoriums sind Untertanen der Krone, aber natürlich in unterschiedlichen Rechtsstellungen, da die *Primae nonus* nur für den Adel gilt, der als Quelle der Macht angegeben ist.

Die Machtübertragungstheorie im *Tripartitum* legte den Grundstein für die historische Verfassung und festigte die Ständeordnung, wodurch sie die rechtliche Kontinuität des unabhängigen ungarischen Königreichs innerhalb der Habsburgermonarchie sicherte.

DIE PROBLEMATIK IUS COMMUNE – REZEPTION

Die Grundfrage der Rechtslehre des *Tripartitum* ist die nach ihrer Herkunft. Die frühere Behauptung der Fachliteratur, das römische Recht sei in dem Werk nicht hinreichend vertreten, ist lediglich eine Fehleinschätzung.

Gerade in diesem Bereich sind neben den Neuigkeiten der geschichtswissenschaftlichen Forschungen auch die Ergebnisse der Rechtsgeschichte relevant. Zwei renommierte Autoren, János Zlinszky und Péter Bónis, stehen exemplarisch für die Lösung. Professor Zlinszky hat das Problem der Rezeption in mehreren Monographien dargestellt³⁰ und sich in seiner Studie mit der Rezeption des römischen Rechts in Thesen auseinandergesetzt. Ich möchte zwei seiner Aussagen hervorheben. „Werbőczy systematisierte das neben dem gemeinsamen Recht in Ungarn eigentümlich geltende Recht. [...] Er benutzte mit natürlicher Unmittelbarkeit die Werkzeuge des von der Wissenschaft bereits überall in Europa rezipierten Rechts.“³¹

³⁰ ZLINSZKY János: *Ius privatum. A római magánjog története*. [Ius Privatum. Geschichte des Römischen Privatrechts.] Budapest, 1998, Osiris Kiadó. Siehe auch ZLINSZKY János: *A római jog továbbélése. Áttekintő jegyzet*. [Fortleben des Römischen Rechts. Ein Überblicksskript.] Budapest, 1997, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Római Jogi Tanszék

³¹ ZLINSZKY János: Werbőczy és a római jog recepciója. [Werbőczy und die Rezeption des Römischen Rechts.] In MÁTHÉ Gábor (Hrsg.): *A magyar jog fejlődésének fél évezrede. Werbőczy és a Hármaskönyv 500 esztendő múltán*.

II. Rechtshistorische Merkmale der Rechtsentwicklung

Sein anderes entscheidendes Argument ist, dass Werbőczy es nicht für nötig hielt, die von den Gerichten angewandten Rechtsthesen zu sammeln.³²

Diese beiden Thesen werden vom jungen Rechtshistoriker Péter Bónis in seiner Studie *Die Quelle des Tripartitum und das europäische ius commune* mit Kategorien und Beispielen angereichert.³³ Bónis hat dem Thema auch eine ausgezeichnete Monographie gewidmet,³⁴ und die Präsentation seiner Ergebnisse ist hier besonders am Platze.

Im Beziehungssystem zwischen eigenem Recht – Rechtspraxis – und römischem Recht innerhalb des gemeinsamen Rechts (*ius commune*) ist das Definieren des ersten Elements grundlegend. Ich beginne die Ableitung mit der Definition, die von einem von mir gewählten Autorität unseres Fachs stammt. Nach Franz Wieacker, dem Papst der deutschen Rechtswissenschaft, ist das *ius commune* ein kulturgeschichtlicher Prozess und ein Phänomen, das sich überall zu unterschiedlichen Zeiten in unterschiedlichen Regionen abspielt und eindeutig das Ergebnis von Wechselwirkungen ist, wobei die Beschäftigung mit dem Recht zur Wissenschaft wird.

Unter Verwendung der Argumentationstechnik von Bónis und nach Beschreibung der Wechselwirkungen innerhalb des Prozesses gelangten wir zu den Schlussfolgerungen:

- Das *ius commune* ist nicht das Recht des Kaisers Justinian und auch nicht nur der oben erwähnte *Corpus Juris Civilis*;
- Es ist nicht das römische Recht, sondern unter Verwendung von Elementen dieses Rechtssystems
- von den Glossatoren entwickelte Rechtssystem *sui generis*, eine auf dem kommentierten römischen Recht basierende Rechtskultur mit Elementen des Kirchen- und Feudalrechts, die in enger Symbiose mit dem *ius proprium* stand.

Budapest, 2014, Nemzeti Közzolgálati Egyetem (Im Weiteren: ZLINSZKY 2014), 207. p.

³² ZLINSZKY 2014, 208. p.

³³ BÓNIS Péter: A Tripartitum forrása és az európai *ius commune*. [Quelle des Tripartitum und das europäische *ius commune*.] In *Jogtörténeti Szemle*, Nr. 4, 2015. 26–33. p.

³⁴ BÓNIS Péter: *Az európai közös jog születése*. [Geburt des europäischen gemeinsamen Rechts.] Budapest, 2011, Rejtjel Multimédia Kft., 168–190. p.

II. Rechtshistorische Merkmale der Rechtsentwicklung

Das *ius commune* ist kein gesetzliches Recht, sondern ein rechtswissenschaftliches (jurisprudenziales) Recht, sein überwiegender Teil ist kein durch einen Gesetzgebungsakt geschaffenes Normensystem, sondern ein wissenschaftliches Recht, das von Rechtsgelehrten geschaffen wurde. Mit anderen Worten: Das *ius commune* ist ein Recht ohne Staat, das mittelalterliche Europa ist nicht den Weg der legislativischen Vereinheitlichung gegangen. Im Recht des *ius commune* gilt kein dem Naturrecht widersprechendes Gesetz oder Rechtsbrauch. Die Begriffe des römischen Rechts als Teil des *ius commune* entstammen dem kanonischen und dem feudalen Recht, und es ist daher gerechtfertigt, von einem mit den wissenschaftlichen Methoden des römischen Rechts gepflegten kanonischen und feudalen Recht zu sprechen, wie Helmut Coing in seinem Werk *Europäisches Privatrecht*³⁵ betonte.

Das *ius commune* und das eigene Recht, das *ius proprium* bilden ein weiteres, mit einander verknüpftes System, in dem das römische Recht eine Rolle spielt, auch wenn es nicht rezipiert wurde (siehe die Einschätzung von Zlinszky).

Das *ius proprium* ist so aufgebaut, dass in ihm die Normen fehlen, die bereits im *ius commune* enthalten sind. Und schließlich setzt die Auslegung aller Normen des *ius proprium* die Normen des *ius commune* voraus, selbst wenn die Rezeption des römischen Rechts nicht vor sich gegangen wäre.

Und da das *ius commune* zugleich *ratio scripta* und damit das geschriebene Recht der rationalen Organisation der menschlichen Gesellschaft ist, ist auch die gegenwärtige Vorstellung durchaus rational, dass die Vertreter der Rechtswissenschaft durch starke Europäisierung der nationalen Rechtsordnungen an der Schaffung eines neuen *ius commune* im europäischen Rechtsraum arbeiten sollen.³⁶

³⁵ COING, Helmut: *Europäisches Privatrecht*. Bd. 1. Älteres Gemeines Recht (1500–1800) München, 1985, C. H. Beck

³⁶ Vgl. MÁTHÉ Gábor: Gondolatok a nemzeti és az európai uniós jogról. [Gedanken über das nationale und das Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union.] In *Magyar Közjagazgatás*, Nr. 1, 2012. 136–142. p.

USUS MODERNUS PANDECTARUM – PANDEKTISTIK

Die Verbindung zwischen dem Recht der Glossatoren und der Praxis wurde von den Kommentatoren hergestellt, die das justinianische Recht mit Elementen des kanonischen Rechts vermischten. Dieses Mischrecht wurde zur Grundlage der deutschen Rezeption. Und die Verbindung zwischen den neuen Regeln und diesem Mischrecht wurde von den Kameraljuristen ins Leben gerufen, die das rezipierte römische Recht an die einheimische Situation anpassten. Damit erschien in Deutschland im 16–18. Jahrhundert eine mit dem *ius commune* und den deutschen partikularen Rechten verbundene Literatur, der *Usus modernus Pandectarum*.³⁷

Diese juristische Literatur war jedoch auf der Ebene der Praktiker nur schlecht geeignet, das Recht der Pandekten zu systematisieren. Zur Synthese des *gemeinen Rechts* mit dem *Partikularrecht* mussten neue Wege beschritten werden. Die Naturrechtswissenschaft wäre im 17. Jahrhundert die erste gewesen, die diesem Zweck gedient hätte, doch aufgrund ihrer engen praktischen Ausrichtung trat sie nur im Zusammenhang mit der Schaffung des *Preußischen Landrechts* und des *Österreichischen Zivilgesetzbuchs* in Erscheinung.

Laut Stellungnahmen der Fachliteratur war nur die gegen Ende des 18. Jahrhunderts gegründete, aber erst durch das Werk von Friedrich Carl Savigny vollendete historische Rechtsschule geeignet, eine Pandektologie zu schaffen, die die Etablierung eines neuen Pandektenrechts ermöglichen würde. Diese Schule strebte eine Wissenschaft an, die einen historischen Ansatz, die originalen justinianischen Quellen, Systembildung und die allgemeine Rechtsentstehungstheorie umfasst.

Professor Elemér Pólay, Autor der unverzichtbaren grundlegenden Monographie über die Theorie und Historiographie der Pandek-

³⁷PÓLAY Elemér: *A pandektisztika és hatása a magyar magánjog tudományára*. [Die Pandektistik und ihre Wirkung auf die ungarische Privatrechtswissenschaft.] In (Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica. Tom. XXIII. Fasc. 6.) Szeged, 1976, Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar (Im Weiteren: PÓLAY 1976) 11–12. p.

II. Rechtshistorische Merkmale der Rechtsentwicklung

tenwissenschaft, hat in seiner hervorragenden Analyse nachgewiesen, dass diese Richtung in den ersten Jahren des 19. Jahrhunderts entstand und eine spezifische deutsche Privatrechtswissenschaft auf Grundlage des Privatrechts der *Pandekten* hervorbrachte. Er schuf das deutsche Pandektenrecht, das fast ein Jahrhundert lang, bis zum 1. Januar 1900, bis zum Inkrafttreten des *Bürgerlichen Gesetzbuches* (BGB), das deutsche Privatrecht römischen Ursprungs, „das heutige römische Recht“, darstellte.³⁸

Professor Pólay beleuchtete zugleich mit präziser Abgrenzung die Unterschiede zwischen der Gelehrsamkeit des 16–18. und des 19. Jahrhunderts. Der *Usus modernus* war eine praktische Kasuistik mit partikularistischem Charakter, völlig losgelöst von den justinianischen Quellen, während das von Puchta als „Pandekten“ bezeichnete Material auf der justinianischen Quellenkritik und auf diesem System beruhte und mit seinem universellen Charakter hervorragte. Schließlich ist der Unterschied sehr deutlich: Ersteres ist durch die praktische Fallrechtschaffung gekennzeichnet, letzteres durch die theoretische Fundierung eines den Lebensbedürfnissen angepassten Privatrechtssystems. So war die Privatrechtswissenschaft, die den Bedürfnissen der bürgerlichen Zeit diente, mit ihrem begrifflichen Dogmatismus und ihren Thesen auch gut geeignet, die Privatrechtstheorie in Europa zu beeinflussen.³⁹

Daher die Frage, ob man von einer nur deutschen Pandektistik sprechen kann.

Pólay machte unter Berufung auf die Einschätzung von Koschaker und Wieacker deutlich, dass die im 19. Jahrhundert durch die Arbeit der historischen Rechtsschule entstandene und bis zum Ende des Jahrhunderts andauernde Privatrechtswissenschaft die Pandektistik zwar als Doktrin des deutschen *gemeinen Rechts* darstellt, aber wegen ihres expansiven Charakters ging die Pandektenwissenschaft von Anfang an über das Gebiet der deutschen Sprache und Kultur hinaus.⁴⁰ Nach Ansicht von Pólay kann man bei Be-

³⁸ PÓLAY 1976, 16–21 p.

³⁹ PÓLAY 1976, 19–20. p.

⁴⁰ PÓLAY 1976, 21–22. p.

trachtung der ungarischen Privatrechtswissenschaft auch von einer „ungarischen Pandektistik“ sprechen.⁴¹

VOM QUADRIPARTITUM

Obwohl es sich bei der Analogie zwischen dem *Usus modernus Pandectarum* und der entsprechenden Entwicklung des ungarischen Rechts um meine Forschungshypothese handelt, gibt es mehrere Vermutungen, die sie bestätigen könnten. Als argumentum ad hominem möchte ich die unschätzbare Monographie von Professor Alajos Degré über die Privatrechts- und Verfahrensgeschichte⁴² und seine Bewertung unserer beiden mittelalterlichen rechtsgeschichtlichen Kodizes des 16. Jahrhunderts hervorheben; seine Sammlung der „wichtigen neuen Theoreme“ des *Quadrupartitum*, aus der sich die juristische Tätigkeit der zeitgenössischen ungarischen Praktiker teilweise ableiten lässt – wirkt vielleicht überzeugend.

Ganz zu schweigen von den Ergebnissen der Forschungswerkstatt des jungen Degré, des Illés-Seminars. Das Verdienst des von Professor József Illés geleiteten Budapester Seminars war, dass es die Rechtsgeschichte der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts einzigartig verewigte.⁴³ Jener Zeit, in der angesichts der türkischen Bedrohung der Existenz des Landes und der Vernichtungen durch die von Adel und Aristokratie wegen ihrer Interessenkonflikte herbeigerufenen türkischen Truppen der Niedergang eines bis dahin blühenden ungarischen Königreichs zum Wendepunkt in unserer Geschichte wurde. Und in dieser Zeit wirkten die Herausgeber des *Quadrupartitum*, die meist praktizierende Juristen waren, unter ih-

⁴¹ PÓLAY 1976, 22. p.

⁴² DEGRÉ Alajos: *Négyeskönyv perjogi anyaga*. [Das Prozessrecht im Quadrupartitum.] (A Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Jogtörténeti szemináriuma. 3. sz.) Budapest, 1936, Az Illés Szeminárium Kiadványa (Im Weiteren: DEGRÉ 1936)

⁴³ DEGRÉ Alajos: *Beszámoló a Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Jogtörténeti Szemináriumának működéséről 1928–1934*. [Bericht über die Tätigkeit des Rechtshistorischen Seminars der Ungarischen Königlichen Pázmány-Péter-Universität] (Az Illés Szeminárium Kiadványai. 1. sz.) Cegléd, 1934, Sárík (Im Weiteren: DEGRÉ 1934)



II. Rechtshistorische Merkmale der Rechtsentwicklung

nen ein Statthalter, ein Berufungsrichter, ein Personalis und Vizejudex Curiae, ein Direktor des königlichen Rechts und, als Fremder, ein Wiener Rechtsprofessor.

Es ist allgemein bekannt, dass der Grundsatz bei Zusammenstellung der beiden Rechtsbücher zum Teil unterschiedlich war. Werböczy schrieb das Gewohnheitsrecht des Landes zusammen, wobei der königliche Wille auch die Sammlung der geltenden Gesetze, die *Collectio Decretum* verlangte. Von dieser letzteren Arbeit bzw. von ihrem Ergebnis stehen uns keine bewertbaren Angaben zur Verfügung.

Das *Quadripartitum* war dagegen bestrebt, ein vollständiges Rechtsmaterial (Gesetze und Gewohnheitsrecht) zusammenzustellen, es enthielt auch Textkorrekturen, und es sonderte vor allem die römisch-rechtlichen Thesen aus, die gegen althergebrachte Gewohnheiten verstießen. So führte es zum Beispiel das Verbot der Vererbung im weiblichen Stamm oder die Beibehaltung des *inhibitio, repulsio* – außer der Berufung – ein.

Degré weist aber auch darauf hin, dass ins *Quadripartitum* auch Gesetze und Rechtsthese aufgenommen wurden, die als Novae galten, aber sie wurden in den Rahmen des alten Gewohnheitsrechts eingestellt. „Sie wurden im Vergleich zu den göttlichen und naturrechtlichen Anforderungen abgeändert, jedoch unbeschadet der Rechte und Freiheiten des Adels.“⁴⁴

Es lohnt sich, von den Grundsätzen zur Verbesserung exemplarisch einige aus dem Prozessrecht hervorzuheben. Das sind: genauere Bezeichnung der Befugnisse der Kurie, materieller Charakter der Beweisführung durch Verlangen von Urkunden (im Gegensatz zum *Tripartitum*, das in jedem Fall einen Eid verlangte), Beschleunigung des Prozesses (Abweisung von grundlosen Einreden gegen Zeugen mit Ziel der Verschleppung), Verringerung von Prozessstrafen und -lasten (*repulsio*, eine Sanktion wegen Rücknahme von Anwaltsaussagen wurde sofort zahlbar), außerdem hatte die unter-

⁴⁴ Unter den Mitgliedern der Kommission als Praktiker: Újlaki Ferenc Statthalter, Mérey Mihály Personalis, Kamaray Tamás Vizejudex curiae, Pókatelek Zömör János Verwalter der königlichen Rechtssachen, Bodenarius Márton Rechtslehrer in Wien. DEGRÉ 1934, 18. p.

legene Partei die Anwaltskosten der obsiegenden Partei zu ersetzen, zusammen mit den Kosten für die von ihr benutzten Urkunden.

Zum Schluss lohnt es sich anzumerken, dass das *Quadripartitum* viel weniger römisch-rechtliche Thesen und Zitate enthielt als das *Tripartitum*. Degré erklärt dies damit, dass Werböczy sein Werk auch als Lehrbuch vorgesehen hat und durch genaue Kenntnisse über die Kategorien die Jugend unterstützen wollte. Dies gelang ihm eindeutig, denn das *Tripartitum* bildete nach Meinung der Fachleute bis zum Werk von Gusztáv Wenzel das Rückgrat des Privatrechtsstudiums.

Vergleicht man die Grundzüge des *Usus modernus Pandectarum*, kann man Ähnlichkeiten entdecken: in den mittelalterlichen Methoden, in einem zunehmenden Abstand vom Material des *Corpus Juris*, wie auch in der interessengesteuerten schrittweisen Anwendung der Partikularrechte. Die späteren interpolierten Fassungen des *Quadripartitum* weisen jedoch auch auf die Unterschiede innerhalb des Landes hin.

In seiner Analyse hob Degré fünfzehn Neuigkeiten hervor, die von der Praxis angenommen wurden. Erstens wurden die Urteilsmeister zu ordentlichen Richtern des Landes; die Vorladungen mussten den Gegenstand der Klage angeben; sobald das Verfahren eingeleitet wurde, war keine Änderung der Klage mehr zulässig; und die Anwälte durften während des Prozesses 20 Denare pro Tag erhalten.

Die Doppelverwendung von Siegeln durch die ordentlichen Richter wurde neugeregelt; außerdem wurde möglich, dass mit Einverständnis beider Prozessbeteiligter auch Nicht-Adlige als Zeugen aussagen können. Es sei darauf hingewiesen, dass dies durch unsere Gesetze erst nach dem 18. Jahrhundert erlaubt wurde. Die gleiche Methode galt für die Einstellung eines Prozesses: hier war sie bis zum Urteilsspruch erlaubt, aber im Fall von Gesetzen war sie nach der Beweisaufnahme verboten. Und Letztens: In einem Zivilprozess zwischen zwei Leibeigenen desselben Grundherrn schloss das *Quadripartitum* Berufungen aus.⁴⁵

⁴⁵ DEGRÉ 1936, 242–244. p.

II. Rechtshistorische Merkmale der Rechtsentwicklung

Obwohl das *Quadripartitum* als eine eigenartige Kombination der Lösungen im Gesetzesrecht und im Gewohnheitsrecht entstand, wurde es trotz der Änderungen an den Grundsatzvorschriften und durch Interpolation nicht zum Gesetz, so teilte es das Schicksal seines würdigen Vorgängers.

Abschließend sei erwähnt, dass der bedeutendste Forscher des Inhalts des *Quadripartitum*, Professor József Illés, zwischen zwei Arten von Manuskripttexten unterscheidet. Bei der einen handelt es sich um Abschriften des ursprünglichen *Quadripartitum*-Textes, die bis zum Ende des 18. Jahrhunderts unverfälscht erhalten geblieben sind, in der Form, wie sie von einer von König Ferdinand, dem „Reichsgründer“, im Jahr 1553 entsandten Expertengruppe erstellt worden sind. Die andere Variante besteht aus gefälschten Interpolationen öffentlich-rechtlicher Natur.

Illés gab in seinem Werk *Öffentlich-rechtliche Interpolationen des Quadripartitum*⁴⁶ einen Überblick über die handschriftlichen Varianten und stellte Folgendes fest: Im Nationalmuseum sind vier handschriftliche Exemplare aufbewahrt. Die Sammlung der Rechtsbücher wird durch Band XIX der *Collectio Hevenesi* im Handschriftenarchiv der Universitätsbibliothek bereichert. Dazu kommt ein Exemplar des *Quadripartitum* mit einem anderen Text als dem oben genannten, das in der Nationalbibliothek in Wien unter dem Namen *Jus Hungaricum* aufbewahrt wird. Die am weitesten verbreitete Version ist das 1798 in Zagreb in der Druckerei des consiliarius Antal Novoszel hergestellte Werk. In diesem Zusammenhang stellt Illés fest, dass diese Novoszel'sche Variante in ihren Interpolationen des öffentlichen, privaten und prozessualen Rechts vollständig dem Manuskript Hevenesi folgt.⁴⁷

Alajos Degré weist im Ergebnis seiner Forschungen im Seminar von Illés auf die Textvarianten hin und stellt fest, dass das älteste interpolierte Exemplar aus dem Jahr 1583 stammt, er schließt aber nicht aus, dass „wir ein älteres Manuskript finden könnten, da

⁴⁶ ILLÉS József: *A Quadripartitum közjogi interpolatiói*. [Öffentlich-rechtliche Interpolationen des Quadripartitum.] (Értekezések a Filozófiai és Társadalmi Tudományok Köréből 4. kötet 2. sz.) Budapest, 1931, Magyar Tudományos Akadémia (Im Weiteren: ILLÉS 1931)

⁴⁷ ILLÉS 1931, 5–11. p.

mehrere verbale Unterschiede deutlich machen, dass der gedruckte Text und das Manuskript des *Quadripartitum* in der Sammlung Hevenesi von einem Exemplar kopiert wurden, das dem Original nahe stand“.

Der 2015 veröffentlichte Inhaltsauszug des Manuskripts des *Quadripartitum* mit dem Zeichen NK. Iv. 1573 bewahrheitet die Forschungshypothese und kann mit den Forscheranalysen mehrere Beweise liefern.⁴⁸

Trotz einiger verfälschter Interpolationen fand es Bestätigung, dass *Tripartitum* und *Quadripartitum* im öffentlich-rechtlichen Verhältnis eine enge organische Einheit bilden. Im Gegensatz zu den Absichten, zu korrigieren und einen Gegensatz zu schaffen, leisteten die Herausgeber des *Quadripartitum* eine gründliche Arbeit. Namhafte Rechtswissenschaftler würdigten Werböczy: „... denn er ist der erste geniale Autor, der mit einzigartiger Sorgfalt und Fleiß, mit nicht wenig durchwachten Nächten, Disziplin und Gelehrsamkeit und mit nicht alltäglicher praktischer Erfahrung die Gesetze und Entscheidungen, die Verordnungen und Gewohnheitsrechte Ungarns zum neuen Glanz und zu einer überlegten und richtig bearbeiteten Zusammenfassung brachte.“

Als Fortsetzung dieses Werkes bekräftigten die Verfasser durch die Artikel über Thronfolge, Rechtsprechung durch den Palatin und die *Goldene Bulle* die Lehre über die Heilige Krone, d. h. den ungarischen verfassungsrechtlichen Standpunkt.

Illés schreibt sehr treffend, dass eine der wichtigsten öffentlich-rechtlichen Thesen des *Quadripartitum* „die vollkommene Anerkennung der Bedeutung der Heiligen Krone für das ungarische Verfassungsrecht“ sei.⁴⁹

Es ist nämlich nicht zu vergessen, dass der erste Herrscher des neuzeitlichen Ungarns, Ferdinand, nach dem Zusammenbruch bei Mohács die Institutionen eines rechtlich souveränen königlichen Ungarns wieder aufbauen wollte, was sein Nachfolger, der Lutheraner Miksa (Maximilian), auch tat. Für die habsburgischen

⁴⁸ MÁTHÉ Gábor (Hrsg.): *Quadripartitum kézirat azonosságai – NK Iv. 1573.* [Identifizierung des Manuskripts des *Quadripartitum* – NK Iv. 1573.] Budapest, 2015, Nemzeti Közzolgálati Egység

⁴⁹ ILLÉS 1931, 25. p.

II. Rechtshistorische Merkmale der Rechtsentwicklung

Reichsgründer war die Krönung mit der Heiligen Krone einerseits Ausdruck der Legitimität, andererseits sicherte sie die Machtübertragung zwischen dem gekrönten Monarchen und der *corona regni*, d. h. die Wahl des Königs sicherte dem ungarischen Souverän die tatsächliche und wechselseitige Machtausübung. Diese öffentlich-rechtliche Einschätzung erhielt Bekräftigung in Ferenc Deáks Werk von Ewigkeitswert *Beiträge zum ungarischen öffentlichen Recht*,⁵⁰ das die Krönung Ferdinands, des Reichsgründers, als erste Station und die affirmative Bedeutung der Gesetze von 1687 und 1723 hervorhebt.

⁵⁰ DEÁK Ferenc: *Adalék a magyar közjoghoz*. [Ein Beitrag zum ungarischen öffentlichen Recht.] Pest, 1865, Pfeifer Ferdinand (Im Weiteren: DEÁK 1865a)



III. DIE ZWEI BESONDEREN ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN GESETZE: DAS DECRETUM VON 1687; DIE PRAGMATICA SANCTIO

Der ausgezeichnete Romanist und Rechtshistoriker Professor János Zlinszky schrieb in der Zusammenfassung der *Entwicklung unserer historischen Verfassung* bei den „titulierten Gesetzen“: „Das Recht der Königswahl gaben die Stände nur allmählich und gegen Sicherheiten auf, 1687 durch Anerkennung der männlichen Erbfolge, und 1723 durch die Pragmatica Sanctio. Selbst die Gesetze beinhalten, dass die Parteien im Gesetz keinen endgültigen Verzicht, sondern nur eine Übergangsregelung vereinbart haben.“⁵¹

Bekanntlich ist es berechtigt, das Wesen des ungarischen Ständestaates aus der Teilung der Macht, aus einem bestehenden Gleichgewicht zwischen den Machträgern abzuleiten. Die Machträger sind keine souveränen, voneinander unabhängigen politischen Faktoren, zwischen denen gegenseitiger Kampf, Konkurrenz oder die Notwendigkeit des Interessenausgleichs herrscht. Die Macht ist die Macht der bewaffneten Freien, die Macht der Nation, und einzelne Berechtigungen dieser Macht werden von der Nation verliehen, betont János Zlinszky. „Die römischen öffentlich-rechtlichen Begriffe imperium und translatio imperii erscheinen im ungarischen öffentlichen Recht wahrscheinlich durch byzantinische Vermittlung und werden zu dessen integralem Bestandteil.“⁵² Die höchste Macht, die zentrale königliche Macht als Quelle, wird von der Person des Königs allmählich getrennt und symbolisch durch die Krone ausgedrückt. Diese Dualität wird durch die Lehre von der

⁵¹ ZLINSZKY János: Történeti alkotmányunk fejlődése I. rész. [Entwicklung unserer historischen Verfassung. Teil I.] In *Magyar Szemle*, Nr. 3-4, 2002. (Im Weiteren: ZLINSZKY 2002) 36. p.

⁵² ZLINSZKY 2002, 49. p.

III. Die zwei besonderen öffentlich-rechtlichen Gesetze

Heiligen Krone repräsentiert. Der Träger der Heiligen Krone, der Monarch, symbolisiert die Einheit der Macht, und seine einzelnen Entscheidungen sind Entscheidungen der Krone. Mitglieder dieser Krone sind – wie in Teil I bereits behandelt – alle Stände: Barone, Adlige, Geistliche. Wie Zlinszky weiter ausführt, gehören „im weiteren Sinne sogar die nicht Adeligen in ihrer Unterordnung und Schutzanspruch zur Krone, unter ihre Macht. Alle Glieder der Krone zusammen machen den König zum Träger der durch die Heilige Krone repräsentierten Machtfülle und verkörpern zusammen mit ihm die Einheit der Macht.“⁵³ So wurde die Heilige Krone zum Ende des 15. Jahrhunderts zum Symbol der selbstständigen ungarischen Staatsmacht. „Ihre Bedeutung nahm nur noch zu, als die Einheit und Souveränität des Landes ins Wanken kam und zerbrach.“⁵⁴ Dies wird durch die im Titel genannten Dokumente veranschaulicht.

DAS DECRETUM VOM JAHR 1687

Im September 1686 befreite sich endlich das Land von der andert-halb Jahrhunderte währenden Türkenherrschaft. In der von Leopold I. einberufenen letzten Landesversammlung in Pressburg „fiel der Palatin, geführt von den Oberpriestern und dem königlichen Personalis, dem siegreichen Monarchen als Wiedereroberer und Wohltäter des Landes nach kurzer Zeit Weigerung zu Füßen und huldigte ihm. Er stimmte allen Vorlagen des im Siegesglanz strahlenden Königs zu, deren Ziel die Sicherung seiner Familie war, krönte den Erzherzog Joseph zum König; inartikulierte die Erbfolge des männlichen Erstgeborenen des deutschen und spanischen Stammes im Hause Habsburg (Art. 2 und 3) und dadurch die Einschränkung der freien Königswahl (ausgenommen das restlose Aussterben der männlichen Linie); verzichtete auf das in Punkt 31 der Goldenen Bulle enthaltene gesetzliche Widerstandstecht des Adels (Art. 4),

⁵³ ZLINSZKY 2002, 43. p.

⁵⁴ ZLINSZKY János: *Történeti alkotmányunk fejlődése*. [Entwicklung unserer historischen Verfassung. Sonderdruck.] Budapest, 2005, Magyar Szemle, 43. p.

III. Die zwei besonderen öffentlich-rechtlichen Gesetze

was im Krönungseid des gekrönten Erzherzogs Joseph bereits durchgesetzt wurde.⁵⁵ Der Inhalt der königlichen Gesetzesvorlage verdient jedoch unsere Aufmerksamkeit, denn er macht einem verständlich, warum die Begeisterung in der Tafel der Landesstände nicht wolkenlos war. „In dieser königliche Vorlage steht, dass: «sein liebes Ungarn, das seit Thronbesteigung von Ferdinand I. der Herrschaft des Hauses Habsburg für immer unterstellt ist, wie auch die Krone selbst und der Kaisersitz Wien, wegen der Parteisucht der Bösen unheimlichen Gefahren ausgesetzt war, aber der Feind wurde mit Gottes Hilfe besiegt und aus dem Lande vertrieben und die Hauptstadt Buda zusammen mit dem größten Teil des Landes vom schändlichen türkischen Joch befreit. Der Wiederherstellung der Ruhe im Lande und der Vorbeugung ähnlichen Gefahren am dienlichsten hielt er die Einberufung der Landesversammlung und die Krönung des Erzherzogs Joseph. Er hätte zwar das Recht, dieses von den Türken zurückeroberte Land gemäß Kriegerrecht für sich und seine Erben einzubehalten und ihm neue Gesetze zu geben, aber er willigt vermöge seiner angeborenen Gnade ein, dass die mit Waffen zurückgeholten Teile von seinem geliebten Ungarn wieder einverleibt werden und die alten Gesetze, die Freiheiten und Vorrechte der Stände weiterhin unangetastet bleiben und durch den zu krönenden neuen König gemäß der Eidformel des Königs Ferdinand I. auch mit Glauben bekräftigt werden sollen, jedoch mit den notwendigen Anpassungen; namentlich: das in Artikel 31 des Königs Endre II. enthaltene Widerstandsrecht, das im Eid von Ferdinand I. noch aufrecht erhalten war, im nächsten Jahr ausgelassen und gelöscht werden solle»“.⁵⁶

Unter Verweis auf die Argumentation von Professor Zlinszky, sah die Mehrheit, die das teilweise in der Landesversammlung von 1687 gezeigte Misstrauen überwunden hatte, das Zugeständnis, die freie Wahl einzuschränken, nicht als Verzicht auf ein grundsätz-

⁵⁵ TÓTH Lőrincz: I. Lipót uralkodásai és törvényei. [Die Herrschaften von Leopold I. und seine Gesetze.] In MÁRKUS Dezső (Hrsg.): *Magyar Törvénytár 1000–1895. 1657–1740. évi törvényczikkek – Corpus Juris Hungarici. Millenniumi emlékkiadás* 6. Budapest, 1900, Franklin-Társulat (Im Weiteren: TÓTH 1900a) 65. p.

⁵⁶ TÓTH 1900a, 65–74. p.

III. Die zwei besonderen öffentlich-rechtlichen Gesetze

liches Recht des Landes an, weil sie die Garantie der Verfassung nicht in der freien Wahl, sondern in der Krönung und in dem bei dieser Gelegenheit geleisteten Eid, in der ausgestellten Urkunde, fand. Dabei spielten auch pragmatische Nützlichkeitsabwägungen eine Rolle, denn es galt, den seit Ferdinand I. geltenden Brauch beizubehalten, die Stephanskrone demjenigen Sohn der Herrscherfamilie zu überreichen, der auch die deutsche Kaiser- und die böhmische Königskrone innehatte, und das war in der Regel der erstgeborene Sohn des Herrscherhauses.⁵⁷ Es ist auch bekannt, dass die deutschen Reichskurfürsten von der Erbfolge in der habsburgischen Familie im Allgemeinen nicht abwichen. „Die glänzenden Siege der Heere von Kaiser Leopold, deren Vorteile und Ruhm sich auch auf Deutschland erstreckten, sicherten die Hoffnung, dass die deutsche Kaiserkrone auch weiterhin an die Habsburger fallen würde und dass diese für Ungarn unentbehrliche oder zumindest höchst vorteilhafte Personalunion auch in Zukunft bestehe.“⁵⁸

DIE PRAGMATICA SANCTIO

Die *Pragmatica Sanctio* war ein Grundlagenvertrag, der den *modus vivendi* zwischen dem Habsburger Reich und dem unabhängigen Königreich Ungarn darstellte. Ursprünglich war sie die wichtigste interne Regelung der Dynastie, die Erbfolgeordnung des Hauses Habsburg, die durch die Änderung von 1703 durch Leopold besondere Bedeutung erlangte. Karl III. (als deutsch-römischer Kaiser Karl VI.) konnte mit Unterstützung seiner Verbündeten vom großen spanischen Erbe die Niederlande, Mailand, Sardinien und Neapel während seiner Herrschaft behalten und so für die Familie ein großes mitteleuropäisches Reich schaffen, das ständigen Angriffen ausgesetzt war. Die Hauptaufgabe des Monarchen bestand daher darin, dieses Mosaikreich aufrecht zu erhalten und zu schützen, und zwar mit Hilfe der Erbfolge (von der ungarischen Landesversammlung 1687 angenommen), die bis dahin auf die männliche

⁵⁷ Vgl. Tóth 1900a, 74. p.

⁵⁸ Tóth 1900a, 74. p.

III. Die zwei besonderen öffentlich-rechtlichen Gesetze

Linie beschränkt war, aber in Ermangelung eines Sohnes auf die weibliche Linie des Hauses Österreich ausgedehnt werden musste, und zwar im Hinblick auf Maria Theresia, die 1717 geborene Tochter von Karl III. Mit dieser Änderung der Erbfolge musste die so genannte *Pragmatica Sanctio* nach langen Vorbereitungen und diplomatischem Taktieren bei allen Ländern und Provinzen und schließlich 1722 auch bei den Ungarn durchgesetzt werden.⁵⁹

Um die ungarische Zusage zu erlangen, musste diese Frage jedoch nach historischem Recht in der ungarischen Landesversammlung beraten werden. Der ein Jahrzehnt hinausgezogene Prozess begann 1712, denn die Sondersitzung der ungarischen Magnaten fand vor der einzuberufenden Landesversammlung vom 1. bis 7. Juli 1712 mit dem kaiserlichen Plan statt, dass die Ungarn die Erbfolge der weiblichen Linie „aus eigenem freiwilligem Instinkt“ erklären sollten.⁶⁰ Die Beschlüsse dieser Beratung sind für unsere Verfassungsgeschichte äußerst lehrreich und maßgebend. So heißt es: „Das zu inthronisierende weibliche Mitglied des Herrscherhauses soll alle Erblande untrennbar und unteilbar in einem Körper vereint besitzen; und die Stände der österreichischen Erblande sollen noch im Verlaufe der Landesversammlung erklären, dass sie bei dieser Gelegenheit ein Bündnis mit Ungarn eingehen und sich verpflichten, einen noch zu bestimmenden Betrag zur Unterhaltung des Grenzmilitärs, dessen Schutz sich auch auf sie erstrecken soll, beizusteuern: Denn die Notwendigkeit dieses Schutzes ist die historische Tatsache, welche die Teile der österreichischen Monarchie vereinigt und verbunden hat.“⁶¹ Mit weiteren Bedingungen hielt die Beratung die Wahrung der ungarischen Unabhängigkeit fest, und betonte, dass Ungarn als eigenständige Partei mit den übrigen Teilen als Ganzes vertraglich verbunden sei, und verlangte, dass die Thronfolgerin das Land durch Urkunde und Eid versichern solle,

⁵⁹ Vgl. TÓTH Lőrincz: Bevezetés. III. Károly uralkodása. A *pragmatica sanctio*. [Einführung. Das Herrschen von Karl III. Die *pragmatica sanctio*.] In MÁRKUS Dezső (Hrsg.): *Magyar Törvénytár 1000–1895. 1657–1740. évi törvényzettek – Corpus Juris Hungarici. Millenniumi emlékkiadás* 6. Budapest, 1900, Franklin-Társulat (Im Weiteren: TÓTH 1900b) 370. p.

⁶⁰ TÓTH 1900b, 376. p.

⁶¹ TÓTH 1900b, 376. p.

III. Die zwei besonderen öffentlich-rechtlichen Gesetze

dass sie es nicht wie die anderen Erblande und Provinzen, sondern nach seiner eigenen Verfassung und seinen Gesetzen regieren werde.⁶² Diese Meinung veranlasste den Kaiser zu „weiterer zweckmäßiger Enthaltung“, was auch bedeutete, dass er die Vorlage dieses Gesetzgebungsgegenstandes in den Landesversammlungen wohl überlegt verschob. In den Jahren 1719-1720 boten Böhmen-Mähren, Schlesien, Nieder- und Oberösterreich, die Steiermark und Tirol problemlos, bereitwillig an, den weiblichen Erben auch mit dem Leben zu verteidigen. In der ungarischen Landesversammlung 1722 stimmten die Stände schließlich einstimmig für die „heilsame Union“, die „die Monarchie stark macht“.⁶³

Doch der Wunsch nach einer starken Monarchie blieb eine Illusion. Unter dem Vorwand, ein Gleichgewicht aufrechtzuerhalten, trachteten die europäischen Mächte nach einem Übergewicht ihrer eigenen Interessen. Für Karl III. stand die diplomatische Anerkennung im Vordergrund, und seine wechselnden militärischen Erfolge, gepaart mit territorialen Verlusten, bewiesen, dass er die Warnungen und Ratschläge seines hervorragenden Feldherrn Eugen von Savoyen außer Acht ließ, obwohl diese auf Realpolitik beruhten. Ein Beispiel: „Wenn der Kaiser die Niederlande verliert, die die Franzosen an sich reißen werden, kann nur Ungarn die Grundlage der österreichischen Monarchie bilden. «Die Pragmatica Sanctio», argumentierte er, «mag sie auch nur eine innere Angelegenheit sein, wird das Reich früher oder später in Kriege verwickeln, und in diesem Fall ist es nur ein Trost zu wissen, dass die ungarische Nation eine der schönsten Eigenschaften besitzt, dass es nämlich kein Opfer gibt, das sie nicht aus Anerkennung für das in sie gesetzte Vertrauen bringen würde».“⁶⁴

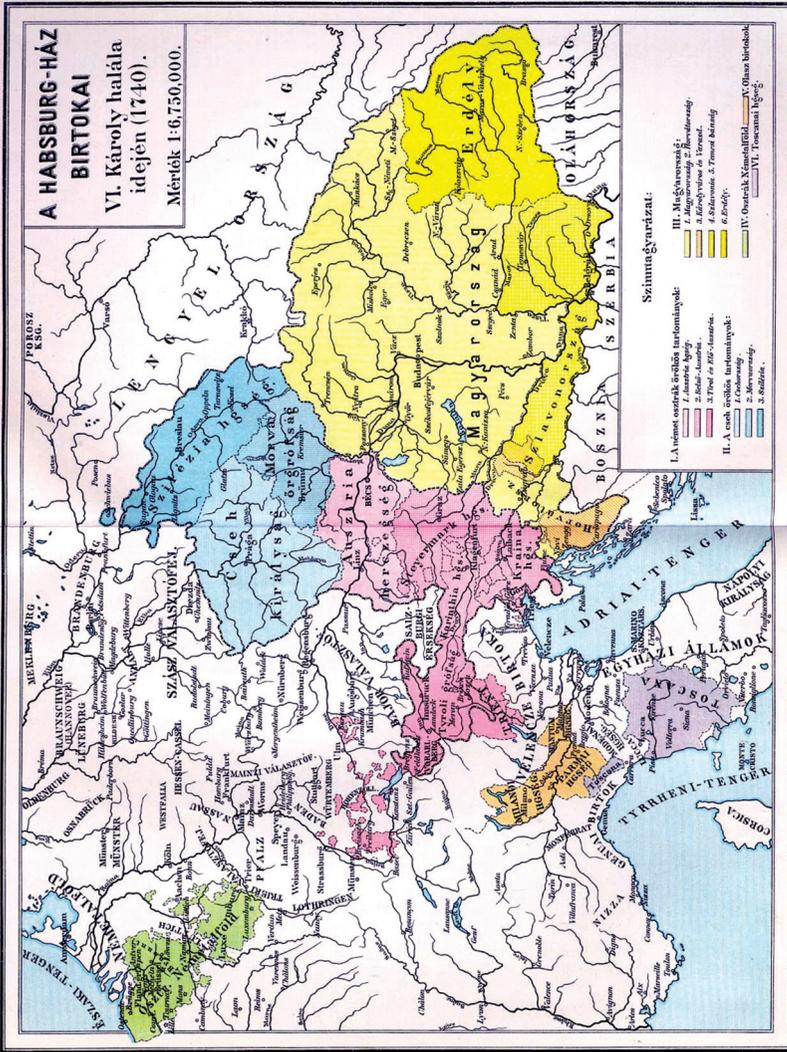
Und die weise und vorausschauende Prophezeiung ging eindeutig in Erfüllung, da mit dem Tod des Monarchen sofort ein Krieg um das österreichische Erbe begann, und die neue Monarchin Maria Theresia, um ihre Krone zu verteidigen, war gezwungen, in der Landesversammlung in Pressburg an den ungarischen Adel zu

⁶² Tóth 1900b, 376. p.

⁶³ Vgl. Tóth 1900b, 390–393. p.

⁶⁴ Tóth 1900b, 388. p.

III. Die zwei besonderen öffentlich-rechtlichen Gesetze



Besitztümer des Hauses Habsburg zur Zeit des Todes von Karl VI. (1740)
 Quelle: Henrik Marczali (Hrsg.): Nagy képes világtörténet. (Große Weltgeschichte in Bildern, Bd. IX)
 IX. kötet. Budapest, Franklin-Társulat – Révai Testvérek

III. Die zwei besonderen öffentlich-rechtlichen Gesetze

appellieren, der sich dann mit einem *vitam et sanquinem* „Ruf“ mit 11 Husarenregimentern (35.000 Mann) zur Verteidigung der Krone auf dem europäischen Schlachtfeld erhob.

ZUSAMMENFASSENDE GRUNDLEGUNG ZUR
PRAGMATICA SANCTIO, ÜBER DIE ART UND WEISE
DER ERLANGUNG DER KÖNIGLICHEN MACHT⁶⁵

1. Die königliche Macht in Ungarn ist delegierter Natur. Die Lehre von der Heiligen Krone beschränkt sich im Wesentlichen auf einen Doppelvertrag. Der eine Vertrag bezieht sich auf die Souveränität. Und die Souveränität steht der Nation zu. Die Nation war bis 1848 gleich mit dem Adel, und danach, von der bürgerlichen Zeit an – gemäß der Gleichberechtigung der Staatsbürger –, mit dem gesamten Volk. Die sich aus der Souveränität ergebenden Rechte wurden von der Nation der Heiligen Krone übertragen (die Heilige Krone ist in diesem Sinne das Symbol des ersten Vertrages, geschlossen von den Mitgliedern der Nation), und die Nation behielt sich das Recht vor, jedem König bei seiner Thronbesteigung die Machtfülle eines Herrschers zu verleihen. Das heißt, neben der Krönung wurden auch verfassungsmäßige Garantien wie der Krönungseid und die Krönungsurkunde gesetzlich verankert, in denen der König sich verpflichtet, die Unabhängigkeit des Landes zu verteidigen und seine Grundgesetze zu achten. Somit sind Krönung, Krönungsurkunde und Treueeid die zweite öffentlich-rechtliche Form des Vertrages über die Machtübertragung zwischen Volk und dem König. Die Mitglieder des Adels sind – wie bereits erwähnt – als Mitglieder der Krone, an der Legislative beteiligt. Die Gesetzgebung ist das Vorrecht der *communitas*, und Gesetze werden erlassen, wenn Angelegenheiten von gleichem Interesse für die Gemeinschaft anstehen. Nach dem Grundsatz des *populus maior principe* hat die Gemeinschaft als Ganzes die Befugnis, neben und über dem Fürs-

⁶⁵ Vgl. *Jogi Compendiumok Gyűjteménye VI. A magyar közjog kompendiuma*. [Sammlung der juristischen Compendien VI. Compendium des ungarischen öffentlichen Rechts.] 1918, 47–53. p.

III. Die zwei besonderen öffentlich-rechtlichen Gesetze

ten Gesetze zu erlassen. Dies ist der Zustand der repräsentativen Ständemonarchie, die im 18. Jahrhundert in Krise geriet und zu einem neuen „Vereinbarungsschluss“ zwischen den habsburgischen Kronländern sowie dem ungarischen Erbland (von österreichischen Staatsrechtlern theoretisiert), zur Pragmatica Sanctio führte.⁶⁶

2. Die Art und Weise, die königliche Macht zu erlangen, den Thron zu besteigen, war von der Gründung des Landes bis zum Aussterben des Hauses Árpád die Wahl, oder, wie man sagt, eine auf die Erbfolge gepfropfte Wahl. Die Wahl war nämlich auf die Mitglieder einer Familie (Dynastie) beschränkt, und zwar auf den Erstgeborenen. Mit dem Aussterben des Hauses Árpád erhielt das Volk im Sinne des Blutvertrags das Recht der freien Königswahl, und eine Zeit lang wählte es unter denjenigen (Wenzel, Otto, Robert Karl), die Söhne der weiblichen Linie des Hauses Árpád waren, aber es war nicht dazu verpflichtet, dies zu tun.

Nach der Schlacht von Mohács wurde Ferdinand I., ein Sohn des Hauses Habsburg, 1527 auf den ungarischen Thron gewählt, und gemäß Artikel V vom Jahre 1547 unterwarfen sich „die Stände des Landes der Herrschaft und Macht nicht nur Seiner Majestät, sondern auch seiner Erben auf immer und ewig“.⁶⁷

Dies begründete jedoch nicht das Erbrecht der männlichen Linie des Hauses Habsburg, sondern nur im Allgemeinen das Recht des Hauses Österreich auf den Thron, und da die Ordnung der Thronfolge nicht festgelegt wurde, erfolgte die Thronbesteigung weiterhin nach Wahl durch die Landesversammlung, wobei jedoch immer der Erstgeborene gekrönt wurde.

Artikel III des Gesetzes von 1687 räumte der österreichischen Linie (den Erben des Sohnes von Leopold I.) das Erbrecht ein,

⁶⁶ KUKORELLI István – MÁTHÉ Gábor: *Közjogi értékeink a preambulumban.* [Unsere öffentlich-rechtlichen Werte in der Präambel.] In LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (Hrsg.): *Preambulum az alkotmányokban.* Budapest, 2011, Complex, 11. p. Vgl. mit Teil 1 des Kapitels „Die ungarische Krone und die öffentlich-rechtlichen Garantien“ in der vorliegenden Arbeit.

⁶⁷ Es ist eine Tatsachenfrage, dass die Fachliteratur die zeitbeständige Entscheidung von Ferdinand anerkennt, nach der „er »den mitteleuropäischen Staatenkomplex« des österreichischen Zweiges der Habsburger zentralisiert hat“.

III. Die zwei besonderen öffentlich-rechtlichen Gesetze

dehnte es auch auf die Erben der Söhne Karls II., dem damaligen König von Spanien aus, und er legte fest, dass das freie Königswahlrecht der Nation wieder auflebe, wenn Karl II. keine männlichen Nachkommen mehr habe.

Karl III. stellte 1713 eine familiäre Regelung der weiblichen Nachfolge auf. Die Erbordnung war demnach: Sollte der männliche Stamm aussterben, stehe der Thron seinen Töchtern zu, nach ihnen den Töchtern seines Bruders, dann den älteren Schwestern von Karl, d. h. den Töchtern von Leopold I., und schließlich waren alle anderen weiblichen Linien des Hauses Habsburg an der Reihe. Die Erbfolge wurde, wie bereits erwähnt, von der ungarischen Landesversammlung 1723 beschlossen (Artikel I, II und III).

Die *Pragmatica Sanctio* legte also die Erbfolge nach Stämmen so fest, dass das Erbrecht in einem Stamm so lange bestehen bleibt, bis dort eine erbfähige Person (egal ob männlich oder weiblich) vorhanden ist. So lange es aber in einer erbberechtigten (weiblichen) Linie ein Mann vorhanden ist, kann eine Frau nicht erben, also Männer in derselben weiblichen Linie gehen den Frauen immer vor. Diese Art der Erbfolge wurde gemischte Erbfolge genannt (*successio mixta*).

Die Erbordnung folgte dem Recht des Erstgeborenen. Daraus folgte das Vertretungsrecht (*ius repraesentationis*), gemäß dem der Sohn erbt und die Krone nicht auf einen Geschwisterteil fällt, wenn der Erstgeborene vor seinem Vater stirbt aber einen erbfähigen Nachkommen hinterlässt.

Schließlich ist die *Pragmatica Sanctio* als zweiseitiger Vertrag zu betrachten, der für beide Seiten verpflichtend war: Die ungarischen Stände verzichteten auf ihr Königswahlrecht und erhielten im Gegenzug die öffentlich-rechtlichen Garantien für ihre Teilhabe an der Macht, was zugleich die Existenz einer unabhängigen Staatlichkeit zum Ausdruck brachte. Daraus folgte, dass die Auslegung des später umstrittenen Begriffs *unio* – die Problematik *indivisibiliter et inseparabiliter* – den ungarischen Ständen keine rechtlichen Probleme bedeutete. Die *Pragmatica Sanctio* war aber auch ein „Verbund“, eine Verteidigungsverpflichtung, die einen gemeinsamen militärischen Auftritt vorsah, wenn die Erbländer und Ungarn von welcher Seite auch immer von außen (*contra vim externam*)

III. Die zwei besonderen öffentlich-rechtlichen Gesetze

angegriffen würden. Der Pakt enthielt jedoch nur, dass der Herrscher in Vertretung der Erblände und die ungarische Landesversammlung (mit demselben Herrscher als ungarischen König) den Umfang des militärischen Beitrags zur Verteidigung souverän festlegen sollten.

Neben der oben skizzierten Art der Regelung der öffentlich-rechtlichen Grundlagen sind – wenn auch nur andeutungsweise – die Gesetze der Landesversammlung von 1723 zu erwähnen, die für Verwaltungs- und Gesetzgebungsreformen von Bedeutung sind. Davon sind unbedingt zu nennen: die Aufstellung der Septemviraltafel und der Tafel des Banus, sowie der Bezirkstafeln, die Einrichtung der „Oberverwaltungsbehörde“, d. h. des Statthalterates, die Einrichtung des Amtes des Landesschatzmeisters und Kommissars, die Neuordnung der Befugnisse der Neuwahlen in den Komitaten sowie die Regelung der Steuer- und Gewerbeangelegenheiten. Generell muss man anerkennen, dass die Herrschaft Karls III. im Geiste der Aufklärung und der immer mehr verbreiteten Naturrechtsauffassung – trotz des absolutistischen Drangs nach uneingeschränkter Macht – menschlicheren, christlicheren Wünschen nachgekommen ist.



IV. ÖFFENTLICH-RECHTLICHE BEWERTUNG DER DEKRETE VON 1790 MIT HINWEIS AUF DIE DAMIT VERBUNDENEN RECHTSSÄTZE

1. Dem Gesetz von 1723, das die öffentlich-rechtlichen Grundlagen festschrieb, schlossen sich wesentliche verfassungsgeschichtliche Fundamentalrechte an. Sie waren doppelgesichtig, denn sie enthielten im Rahmen der ständischen Verfassungsmäßigkeit für die Landesversammlung alle Garantien, die von den Ideen des 18. Jahrhunderts für die bürgerliche Gesetzgebung vorgesehen waren. So sagte z. B. Art. 10 des Dekrets von Leopold II vom Jahre 1790 aus, dass Ungarn ein unabhängiger Staat mit selbstständiger Existenz sei und nicht wie andere Länder zu verwalten und zu regieren sei, sondern nur nach seinen eigenen Gesetzen und Gebräuchen. Artikel 11 deklarierte die Unverletzlichkeit der Landesgrenzen, und Artikel 12 regelte die Ausübung der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt. Hier sind die Anforderung der Gewaltenteilung und das Verbot der Regierung mittels Patente zuerst anzutreffen. Zum Schluss regelte Artikel 19 die Förderungen und das Steuerwesen. Nicht zufällig schrieb Professor Eckhart sehr zutreffend: „Diese ungarische Aufklärung war sehr eigenartig, ihr Genius hielt in der einen Hand Montesquieu und Rousseau hoch, während er in der anderen Hand das Tripartitum hielt.“⁶⁸

2. In der Literatur ist ein *communis opinio*, dass die *Pragmatica Sanctio* die Rechtskontinuität, also die einzige dogmatisch begründete Verbindung zwischen den öffentlich-rechtlichen Garantien des Landes vor 1848 und den Aprilgesetzen dargestellt hat.

Im Weiteren sollen die authentische Bewertung des Entwicklungsbogens dieses Rechtsinstituts und die Debatte zwischen den einheimischen und den ausländischen Fachleuten auf der Grund-

⁶⁸ ECKHART 1941, 254.

IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete

lage des bereits genannten Kompendiums dargestellt werden, und zwar durch die bekannte „historische Diskussion“ zwischen Deák und Lustkandl. Die Korrelation zwischen dem selbstständigen ungarischen Staat und der *Pragmatica Sanctio* kommt nämlich hier eindeutig zum Ausdruck.⁶⁹

Deák fasste die Behauptungen seines Diskussionspartners als Negation des *argumentum ad personam* thematisch gruppiert zusammen, und dann dementierte er diese durch ein bewertendes Auflisten von juristischen Tatsachen.

UNIO CUM RELIQUIIS REGNIS ET PROVINCIIS
HAEREDITARIIS

Die extreme öffentlich-rechtliche Position Österreichs war, dass das ungarische Kronland nicht mehr Rechte besitze als die durch die *sanctio pragmatico* verbundene Vereinigung mit den Erblanden und -provinzen. Daraus folge – so die österreichische Argumentation weiter –, dass der König unter Eid versprochen habe, alle Untertanen zur Einhaltung der Gesetze, also der Union der Länder, zu zwingen. Wenn also der Monarch kein Gesetz unterschreiben könne, das die „begründete Union mit den Ländern feindlich entgegenstellt“⁷⁰, dann könne er (Franz Joseph I.) ohne die Zustimmung der Vertreter der mit Ungarn vereinigten Länder und der anderen Erblande z. B. die Gesetzesentwürfe von 1848 durch ein Diplom nicht bestätigen.

Deák – weil Lustkandl die „Vereinigung“ ohne positive Daten interpretierte und als Realunion einstufte – ergänzte die Meinung des österreichischen Partners, die eine öffentlich-rechtliche Unmöglichkeit behauptete, durch eine absurde Charakterisierung der Situation. Lustkandl leitete von den – den verschiedenen Gesetzen

⁶⁹ DEÁK 1865a. (Die Gesetzwissenschaftliche Abteilung der Ungarischen Akademie der Wissenschaften [1867] wollte diese Monografie als eine Arbeit, die besonders bedeutende wissenschaftliche Ergebnisse enthält, mit dem akademischen Großpreis auszeichnen, was aber die Intervention von Deák vereitelt hat.)

⁷⁰ LUSTKANDL 1863, 281. p.

IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete

willkürlich entnommenen – Begriffen „confoederatio“ und „bona vicinitas“ die Abnormität her, dass das Gesetzgebungsrecht des ungarischen Königs und der Nation von Österreich abhängig gemacht worden sei. Warum sollten aber die Ausbreitung der Erbfolge auf die weibliche Linie und das Recht des Erstgeborenen bei diesen Thronfolgen, was auch in den anderen Erbländern angenommen wurde, sowie der gemeinsame und wechselseitige – untrennbare und unteilbare – Besitz Ungarns und der Erbländer durch den Monarchen mit einer gemeinsamen Regierung bedeuten, dass „der König von Ungarn und die ungarische Nation bezüglich ihrer öffentlich-rechtlichen Zustände niemals volle Gesetzgebungsrechte hatten?“⁷¹

Oder folgt aus diesen Aussagen logischerweise, dass die ungarische Nation und der ungarische König einst zwar die vollen Gesetzgebungsrechte besessen haben, aber klar und ausdrücklich auf diese Rechte verzichtet und an andere Länder, insbesondere die österreichischen Länder, abgetreten oder mit ihnen geteilt haben?

Bekanntlich hat die Nation in der *Pragmatica Sanctio* die Unantastbarkeit ihrer Rechte und insbesondere ihre Vormachtstellung in der Gesetzgebung festgeschrieben, unter Betonung, dass „in Ungarn der Herrscher nicht nach den Gepflogenheiten in anderen Provinzen, sondern nach den eigenen Gesetzen des Landes herrschen und regieren soll“.⁷²

Daraus folgt unzweifelhaft, dass das Land die Unantastbarkeit seiner Freiheit, die Regierung nach seinen eigenen Gesetzen, nicht aufgegeben und damit seine verfassungsmäßige Autonomie an kein anderes Land abgetreten hat. Deshalb ist die These des Herrn Lustkandl, dass der Kaiser kein Recht gehabt habe, die Gesetze Ungarns ohne Zustimmung der österreichischen Länder anzuerkennen, genauso falsch, wie wenn die Ungarn bestreiten würden, dass der König von Ungarn nach der *Pragmatica Sanctio* auf kei-

⁷¹ DEÁK Ferenc: [Bemerkungen zur Arbeit von Wentzel Lustkandl mit dem Titel „Das ungarisch-österreichische Staatsrecht“ aus Sicht der Geschichte des ungarischen öffentlichen Rechts.] In *Budapesti Szemle*, Nr. 1, 1865. (Im Weiteren: DEÁK 1865b) 102. p.

⁷² DEÁK 1865b, 104. p.

IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete

nen Teil seiner bisher mit absoluter Macht in den österreichischen Ländern ausgeübten fürstlichen Rechte ohne Zustimmung Ungarns hätte verzichten können.

NULLI ALTERI REGNO, AUT POPULO OBNOXIUM,
SED PROPRIAM HABENS CONSISTENTIAM ET
CONSTITUTIONEM

1. Artikel X von 1790 erklärte, dass Seine Majestät anerkenne, dass die Erbfolge der weiblichen Linie des Hauses Österreich, die durch die Artikel I und II von 1723 in Ungarn und in den angeschlossenen Teilen festgelegt ist, demselben Herrscher zustehe. Dennoch ist Ungarn mit seinen angeschlossenen Teilen ein freies Land, und sein Regierungssystem (einschließlich aller seiner Regierungssitze) ist unabhängig, d. h. keinem anderen Land oder Volk unterworfen (*nulli altero regno, aut populo obnoxium*), sondern es ist ein Land mit eigener Autonomie und Verfassung (*sed propriam habens consistentiam et constitutionem*). Mit anderen Worten, es ist ein Gebilde, das von den ungarischen Königen nach den eigenen Gesetzen und Rechtsgewohnheiten regiert und verwaltet wird, und nicht wie andere Provinzen, wie es übrigens auch in Art. III von 1715 und Art. VIII und XI von 1741 vorgesehen ist.

Lustkandl interpretierte die eigenständige Verfassung Ungarns dahingehend, dass nach den Gesetzen zwischen gemeinsamen Angelegenheiten und rein ungarischen Angelegenheiten zu unterscheiden sei.

Deáks Repliken auf diese Wendung sprechen für sich. Zunächst wirft er die Frage auf: Wenn der Kaiser als König von Ungarn die Gesetze von 1848 nicht hätte billigen können, wie wäre dann eine Realunion der gemeinsamen Angelegenheiten denkbar?

2. Interessanter ist jedoch die Frage, inwieweit die ungarische Verfassung die Erlasse über die Erbfolge, die Regalien, den Handel, die Finanzen und den Krieg sowie das Gesetz zur Gründung der Konföderation und das Gesetz, das die Entwicklung eines politischen, militärischen und administrativen Systems vorsah, umfasst. Sind die Gesetze, die das gegenseitige Verständnis und den

IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete

Zusammenschluss zwischen Ungarn und den anderen Erbländern regeln, wirklich nicht Teil der ungarischen Verfassung?

Der Ausgangspunkt ist die ungarische Behauptung, dass die Krone und ihre Rechte dem Kaiserhaus und nicht den österreichischen Provinzen übertragen wurden. Die *Pragmatica Sanctio* formuliert eindeutig: Der Monarch ist Erbkönig und kann in Erbprovinzen regieren, aber das macht die Nation nicht zum „Eigentum eines anderen Landes oder einer anderen Provinz“. Denn die Heilige Krone macht einen König von Ungarn, und so würde der Herrscher die Unterordnung der Rechtswirkung der Krone unter ein anderes Land nicht anerkennen.

Daraus folgt, dass die einzelnen Gesetze zu den oben genannten Themen keinen wesentlichen Teil der Verfassung bilden können, sagt der Weise des Landes.

Allerdings wird Deáks Argument etwas abgeschwächt, wenn er zwischen *lex ad hoc* und *lex generalis* unterscheidet. Letztere stuft er als Grundlage des öffentlichen Rechts ein und erklärt sie zum Bestandteil der Verfassung, weil diese Normen „dem eigentlichen Sinn der Gesetze selbst entsprechen“.

Lustkandl hingegen bestreitet gerade den Artikel X von 1790 als öffentlich-rechtliches Grundgesetz, da er im Textteil „alle staatlichen Gerichte einschließt“ – *huc intellectis quibusvis Dicasteriis suis*⁷³ –, das Wort *suis* hervorhebt; er sagt, dass sich die im Gesetz erklärte Unabhängigkeit nur auf die ungarischen Dikasterien beziehe. In Deáks Auslegung: Jeder Regierungssitz des Landes ist unabhängig, bedeutet richtigerweise, dass er im Sinne der gesamten rechtlichen „Formation“ des Landes unabhängig ist, d. h. die Regierungssitze des Landes sind aufgrund der unabhängigen Existenz Ungarns nicht von anderen Provinzen und natürlich deren Regierungssitzen abhängig.⁷⁴

Deáks Konsequenz ist vorbildlich, aber die Dikasterien der zentralen (monarchischen) Regierung, die Regierungsorgane des Reichs und die in den Provinzen eingerichteten Dikasterien können getrennt sein, und ihre untergeordnete Stellung in den hierarchischen Bezie-

⁷³ LUSTKANDL 1863, 283. p.

⁷⁴ DEÁK 1865b, 109. p.

IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete

lungen in personeller und materieller Hinsicht ist nicht ausgeschlossen. Allerdings stimmt es, dass die für den Monarchen eingerichteten Regierungsorgane als Merkmal der absoluten Monarchie den Herrschaftstitel des Monarchen nicht in Frage gestellt haben.

LEGES FERENDI, ABROGANDI ET INTERPRETANDI
POTESTATEM LEGITIME CORONATO PRINCIPI
ET STATIBUS ET ORDINIBUS REGNI AD COMITIA
CONFLUENTIBUS COMMUNEM ESSE

1. Eine Wendung des Gesetzes XII von 1790 enthält die klassische These der repräsentativen Doppelmonarchie, wonach „die Befugnis, in Ungarn und den dazugehörigen Teilen Gesetze zu erlassen, aufzuheben und auszulegen [...], gemeinsam dem rechtmäßig gekrönten Fürsten und den rechtmäßig im Landtag versammelten nationalen Ständen zukommt“.

Eine Meinungsverschiedenheit entstand zwischen den streitenden Parteien über den Umfang der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt und der Regierung durch den ungekrönten Monarchen.

Lustkandl gab zu, dass das Erlassen von Gesetzen eine bipolare Machtausübung sei, legte jedoch die Bestimmung des Gesetzes III von 1790 – dass dem ungekrönten König alle Rechte mit Ausnahme der Gewährung von Privilegien zustehen – weit aus und vertrat die Ansicht, dass der Monarch sein Gesetzgebungsrecht zusammen mit den Ständen bereits vor seiner Krönung ausüben könne.

Deák legte den Umfang des königlichen Rechts enger aus. In der zitierten Gesetzesstelle steht nämlich, dass dem Erbkönig vor der Krönung alle Rechte zustehen, die zur verfassungsmäßigen öffentlichen Regierung des Landes gehören. Die Textstelle zur Veranschaulichung: „salvis tamen intermedio tempore omnibus furibus haereditarii Regis, quae ad publicam, constitutionique conformem Regni administrationem pertinent.“ Die allgemeine Regel umfasst also die „öffentliche Regierung“, während Lustkandl alle Zweige der königlichen Macht einschließlich der Legislative einbezieht, obwohl die Ausnahme, das Verbot der Verleihung von Privilegien, eine weitergehende Verallgemeinerung nicht zulässt.

IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete

2. Und Lustkandl versucht, die Richtigkeit seines Standpunktes mit Argumenten zu beweisen. Seiner Ansicht nach ist die Ausstellung der Krönungsurkunde analog zum Gesetzgebungsrecht. Das *diploma inaugurale* ist das Ergebnis einer Verhandlung zwischen dem Fürsten und den Ständen, das vor der Krönung veröffentlicht und vom Monarchen mit ungekröntem Haupt sanktioniert wird.

Deák unterscheidet – zu Recht – streng zwischen Gesetz und Urkunde. Der Inauguralbrief als Vorbedingung ist ein Attribut der Krönung, eine andere Qualität als das Ergebnis der Gesetzgebung. Die Erteilung des Briefes ist eine Verpflichtung, die der Monarch als ein versprochenes Geschäft sanktioniert („...zu welcher Sanktion er sich aber wiederum verpflichtet“). Der Inhalt des Briefes ist gebunden, seine Elemente sind auch für spätere Monarchen verbindlich. So schwört der Herrscher einen Treueeid auf die Rechte, Gesetze und Freiheiten des Landes, auf die Verwahrung der Heiligen Krone im Land, auf die Annexion von wiedergewonnenen bzw. wiederzugewinnenden Territorien, auf die Wiederherstellung des Rechts der freien Königswahl, wenn es keine Thronfolger mehr gibt, und schließlich auf die Annahme seines Inauguralbriefes durch seine Nachfolger. Das Gesetzgebungsrecht ist ein Recht, das dem gekrönten König zusteht, wobei er die ihm vorgelegten Gesetze entweder annimmt oder ablehnt und nicht verpflichtet ist, sie zu sanktionieren.⁷⁵

Der rechtliche Unterschied zwischen dem Gesetz und dem Inauguralbrief wurde in Deáks Werk klar und präzise erläutert. Die Klärung des Zusammenhangs zwischen Krönung und Legislative ist umso wichtiger, als eine andere Wendung des Gesetzes XII von 1790 mit dem Verbot des Regierens durch Patente erörtert. Die Meinungsverschiedenheit zwischen den streitenden Parteien entstand in der Frage, dass der Monarch niemals durch Patente regieren würde (Deáks Position) und dass diese Einschränkung nur für jene Gegenstände der parlamentarischen Gesetzgebung galt, die in den Gerichten *in judiciis* vorkommen konnten. Lustkandl gründete seine zweideutige These auf diese Distinktion im Text. Es ist bekannt, dass die gerichtliche Praxis Edikte nicht akzeptiert hat. Deák

⁷⁵ DEÁK 1865b, 112. p.

IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete

lehnte die zynische Interpretation ab, dass nur „Angelegenheiten der Gerichte“ der gesetzgeberischen Mitwirkung des Parlaments unterlägen, mit dem Argument, dass die Regierung durch Patente von den Gerichten ohnehin nicht akzeptiert werden könne, das ist nämlich keine Einschränkung des Gesetzgebungsrechts, sondern eine Folge davon. Ein generelles Verbot sei zwingend, während ein Teilverbot eine Selbstverständlichkeit sei. Außerdem, so Deák, stamme das Gesetzgebungsrecht der Nation nicht aus dem Jahr 1790.⁷⁶

Wie er betont, geht dieses alte Recht Jahrhunderte zurück. Lustkandl selbst teilte den in Teil II, Titel 3 des *Tripartitum* enthaltene Ansicht, dass der König der wahre Gesetzgeber sei und die Stände des Landes die Hüter ihrer eigenen Privilegien seien. Er wollte jedoch nicht berücksichtigen, worauf Deák plastisch hinwies, dass „der Fürst die Gesetze nicht durch seine eigene unbeschränkte Macht schuf, sondern das Volk zusammenrief und es fragte, ob ihm solche Gesetze gefielen oder nicht; und wenn das Volk sagte, dass es ihm gefiel, dann wurde das Gesetz sanktioniert; und oft war es das Volk, das für das öffentliche Wohl notwendige Sachen durch den Volkswillen dem Fürsten schriftlich vorlegte, und wenn der Fürst es akzeptierte, wurde es zum Gesetz“.⁷⁷ Deák nannte dies die geteilte Gesetzgebungsgewalt zwischen dem Fürsten und der Nation, die beide das Initiativrecht hatten. Es gibt mehrere Beispiele für einseitige Entscheidungen, die von der Gemeinschaft korrigiert wurden. So fügte Rudolf II. im 17. Jahrhundert, 1604 ohne Zustimmung der Stände einen Artikel in Sachen Religion in das von ihm bereits sanktionierte Gesetz ein. Er wurde jedoch bald darauf durch den ersten Punkt des Friedensvertrags von Wien (1606) gestrichen, weil er ohne den Konsens der Stände in das Gesetz hineingezwungen worden war: *cum is extra Diaetam et sine Regnicolarum assensu adjectus fuerit, et propterea etiam tollitur*.⁷⁸

3. Darüber hinaus ist das bereits zitierte Gesetz III von 1715 ein glänzendes Beispiel für die *legislatio* vor 1790, und es beweist die

⁷⁶ DEÁK 1865b, 113. p.

⁷⁷ DEÁK 1865b, 114. p.

⁷⁸ DEÁK 1865b, 114. p.

IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete

gegenseitige Abhängigkeit in der dualistischen Machtausübung: der Fürst werde gemäß den bis dahin erlassenen und später von der Landesversammlung verabschiedeten Gesetzen regieren. Die so erlassenen Gesetze betreffen alle Gegenstände, die Teil der Regierung sind. Noch mehr: in diesem Sinne sind sie inhaltlich reicher als im Sinne der Gesetzgebungsgegenstände – *in iudiciis*. Auch wenn die Begriffe *mutua cointelligentia* und *unio* zur Zeit der Gesetzgebung (*lex*) nach dem Sathmarer Frieden nicht so eindeutig definiert waren wie in der *Pragmatica Sanctio*, ist es wichtig zu wissen, dass das Gesetz von 1715 durch das Gesetz II von 1723 erneut bekräftigt und zugleich mit der Annahme der weiblichen Erbfolge verbunden wurde.⁷⁹

4. Neben der Kontroverse über das Herrscherhaus und die Machtausübung der Stände ist auch Lustkandls These von besonderer Bedeutung, dass sich nämlich die Gesetzgebungskompetenz Ungarns nie auf die Regalien, die militärischen und finanziellen Angelegenheiten und die Außenbeziehungen erstreckte.

Das Thema der Regalien war relativ leicht zu klären, denn die Menge der Gesetze, mit denen Deák die tatsächliche Situation auch nur als Auflistung beschrieb, ist beeindruckend. Das ungarische Parlament verabschiedete zwischen 1492 und 1843-1844 fast ein halbes Hundert Gesetze in Sachen Bergbau, Münzprägung, Salz, Salpeter und Postwesen.⁸⁰

5. Spannender ist jedoch der Streit, der sich um die klassischen drei Themen entfaltete: auswärtige und militärische Angelegenheiten, Finanzen – in der Literatur als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse, gemeinsam zu verwaltende und gemeinsame Angelegenheiten bekannt –, da diese *termini technici* unterschiedliche öffentlich-rechtliche Implikationen hatten. Aber alle drei „passten in den Rahmen des als Personalunion verstandenen Staatsverhältnisses“, so der Professor des Verfassungsrechts, István Kovács in seiner ausgezeichneten bewertenden Analyse.⁸¹

⁷⁹ DEÁK 1865b, 115. p.

⁸⁰ DEÁK 1865b, 116–119. p.

⁸¹ Kovács István: A törvény és törvényerejű rendelet problematikájához. [Zur Problematik des Gesetzes und der Verordnung mit Gesetzeskraft.] In *Allam- és Jogtudomány*, Nr. 3, 1973. (Im Weiteren: Kovács 1973) 333–391. p.

Sehr kritisch sieht Lustkandl die militärischen Angelegenheiten, da er die *insurrectio* nicht auf eine Entscheidung lediglich des Adels zurückführen will, sondern er nennt sie ein königliches Recht aus der Zeit Stephans I.⁸² Allein die Anzahl der Gesetze zu diesem Thema (24) mag als Widerlegung wirken, aber der eigentliche Gegenbeweis ist die Reaktion des ungarischen Parlaments auf das im 18. Jahrhundert geänderte europäische Verteidigungssystem. Im Gesetz VIII von 1715 erklärten die Stände des Landes, dass das Land mit banderialen Truppen und adligen Aufständen nicht mehr verteidigt werden könne und daher ein starkes, beständiges Heer unterhalten werden müsse, was wiederum Steuern erfordere. Deák erinnert seinen Partner daran, dass „die zu diesem Zweck notwendigen Steuern und Subventionen immer in der jeweiligen Landesversammlung diskutiert werden sollten, wo sie ohnehin hingehören“.⁸³ Die Aufrechterhaltung des ständigen ungarischen Heeres, d. h. der ungarischen Regimenter, erfolgte teils durch Werbung, teils – wenn es die Situation erforderte – durch Rekrutierung, die ohnehin der Zustimmung des Parlaments bedurfte.

Aufgrund des engen Zusammenhangs und der Subsidiarität von militärischen und finanziellen Angelegenheiten war es logisch, dass das ungarische Finanzwesen einen dualen Charakter hatte. Die Verwaltung der Einkünfte der Krone und der Kammern, die einen Zweig der Staatseinnahmen darstellten, war ab ovo keine parlamentarische Angelegenheit. Zwar bedurfte die Veräußerung der Krongüter der Zustimmung der Stände, aber über die Kammergüter entschied der Monarch in eigener Verantwortung. Die andere Gruppe der öffentlichen Einnahmen, die Regalien, unterlagen – wie bereits dargestellt – der gemeinsamen Verfügung.

Die dritte Gruppe der öffentlichen Einnahmen bildeten die direkten Steuern, von denen die erste die 1342 geregelte *lucrum camerae* war, die auf Portalbasis organisiert war, mehrere Jahrhunderte überdauerte und nicht als Steuerlast der Adligen fungierte. Die oberflächliche Behauptung von Lustkandl wurde also durch die oben genannten Sachen, durch die von Deák genannten zwan-

⁸² DEÁK 1865b, 119. p.

⁸³ DEÁK 1865b, 122. p.

IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete

zig Gesetze zu diesem Thema und insbesondere durch den von der Landesversammlung 1825-1827 verabschiedeten Artikel IV spektakulär widerlegt. Dieses Gesetz erklärte, dass allein die Landesversammlung die Befugnis habe, öffentliche Steuern aufzuerlegen, und diese ihm nicht entzogen werden könne und dass weder Höhe noch Art der Steuern von einer Landesversammlung zur anderen verändert werden können.

Als Folge der Entwicklung der staatlichen Beziehungen wurde schließlich 1848 nach dem Vorbild anderer Länder die Verpflichtung – als Verfassungsrecht des Landes – eingeführt, dem Parlament einen detaillierten Haushaltsplan zur Genehmigung vorzulegen.

Was die auswärtigen Angelegenheiten anbelangt, die als eigenständiges Hoheitsrecht des Herrschers deklariert wurden, konnte sich Ferenc Deák nur auf die Argumente der zweiten Adresse der Landesversammlung von 1861 stützen, ohne die Aussage Lustkandls kategorisch zu widerlegen: „Es gibt auch in unserem Land fürstliche Rechte, die die Verfassung der Person des Königs selbst verliehen hat. Ein solches fürstliches Recht ist das Recht des ungarischen Königs, die Beziehungen zu fremden Mächten, d. h. die auswärtigen Angelegenheiten, mit seiner höchsten königlichen Gewalt zu regeln.“⁸⁴

DE LEGISLATIVAE ET EXECUTIVAE POTESTATIS EXERCITIO

1. Das bereits mehrfach erwähnte Verfassungsgesetz Art. XII von 1790 regelte die Praxis nicht nur der Gesetzgebung, sondern auch der Durchführung.

Für die Rechtshistoriker ist das Verbot der Regierung durch Patente *communis opinio*. Sie ist jedoch nur in einem einzigen Fall zulässig, wenn die Bekanntmachung allein auf diese Weise erfolgreich sein kann. Die Berufung auf überwiegend außergewöhnliche Umstände war dagegen nur zulässig, wenn das Patent einen Gegenstand hatte, der bereits durch ein Gesetz geregelt war.

⁸⁴ DEÁK 1865b, 135. p.

IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete

„Ubi in rebus legi alioquin conformibus, Publicatio debito cum effectu hac unica Ratione obtineri valeret.“ (Einfach: „publicatio debito cum effectu...“)

Der Unterschied zwischen der Interpretation von Lustkandl und von Deák war ein Unterschied im Verständnis der quantitativen und prozeduralen Bedingungen. Von den beiden ist hier die Qualität des verfahrensrechtlichen Ansatzes von Bedeutung. Die tatsächliche Situation in Ungarn war, dass die Dekrete der obersten Gewalt nach dem Gesetz über die nationalen Regierungssitze an die Munizipien weitergeleitet und dort verkündet wurden. Diese Regelung stellte sicher, dass beide Instanzen das Recht und die Mittel hatten, gegen ein als nachteilig empfundenes Dekret Einspruch zu erheben. Das Modell „königlicher Erlass – Landesgerichtssitz – Munizipium“ wurde als legitime Lösung angesehen. Es kam öfters vor, dass ein Dekret nicht auf diese Weise erlassen wurde, und diese wurden als „Patent“ bezeichnet. Die Gesetze von 1791 verboten genau dieses außerordentliche Modell der Verkündung, und ab ovo galt das allgemeine Verbot – das Gesetz erklärte ohne jegliche Ausnahmen, dass das Land durch Patente nicht regiert werde: „...nunquam per Edicta, seu sic dictas Patentales Regnum et Partes annexas gubernandas fore.“ Dies bedeutete außerdem, dass kein Gericht solche außerordentlich geschaffenen Patente akzeptieren durfte, nicht einmal diejenigen, deren Gegenstand nicht gesetzwidrig war.

Lustkandl hingegen betrachtete die Erteilung eines Patents in einem außergewöhnlichen Fall – etwa wenn ein Gerichtssitz oder ein Munizipium wegen eines Aufstands oder einer Epidemie nicht funktionieren konnte – als allgemeine Möglichkeit, und es hieß nach seiner speziellen Auslegung: „... wo in den, dem Gesetze sonst angemessenen Angelegenheiten die Verkündigung eines Gesetzes mit dem schuldigen Erfolge nur auf diese einzige Weise erzielt werden kann ...“⁸⁵

2. Der letzte Abschnitt des Gesetzes XII von 1790 ist eigentlich als Vorläufer des Gesetzes IV von 1869 anzusehen, in dem die Obergewalt die Trennung von Regierung und Gerichtsbarkeit anordnet.

⁸⁵ LUSTKANDL 1863, 294. p.; DEÁK 1865b, 139. p.

IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete

Zunächst wird erklärt, dass die gesetzlich eingerichteten Gerichte nicht vom König eigenmächtig geändert werden dürfen; ebenso wenig darf die Vollstreckung von Gerichtsurteilen durch königliche Anordnungen verhindert werden. Auch dürfen die Gerichtsurteile weder vom König noch von einem Regierungssitz geändert werden, z. B. durch die Erfindung eines künstlich geschaffenen Revisionsgrundes.

Lustkandl betrachtete diese „zeitlich verfrühte“ grundsätzliche Norm als eine reduzierte Kategorie und meinte: „also lauter Justiz-Sachen!“ Deák nutzte die Überzeugungskraft der wortwörtlichen Interpretation, als er auf die vernünftelnde Frage seines Diskussionspartners mit einer inhaltsschweren rhetorischen Frage antwortete. Wie können die letzten Zeilen des Gesetzes: „*executiva autem potestas, nonnisi in sensu Legum per, Regiam Majestatem exercebitur*?“ – auf nur Gegenstände der Gesetzgebung reduziert werden?⁸⁶

Lustkandl erwies sich als der eifrigste Verfechter der Abwertung Ungarns, nicht nur bezüglich des Gerichtswesens, sondern auch der Gesetzgebungsgegenstände. Er geht vom Irrglauben aus, dass die Stände Ungarns niemals ein wirkliches Gesetzgebungsrecht bezüglich der Gesamtinteressen des Reiches hatten. Mit der geplanten Realunion erscheint es jedoch richtig, dass auch die ungarischen Stände an der Festlegung des politischen, militärischen und wirtschaftlichen Systems (nicht ohne einen gewissen Einfluss der ungarischen Stände⁸⁷) mitwirken, und zwar im Sinne der *mutua cointelligentia et unio cum reliquis Regnis et Provinciis haereditariis*.⁸⁸

Deáks geistreiche, auf Tatsachen beruhende Replik diente dazu, den uninformierten, pseudo-vernünftelnden Diskussionspartner, der an völligem Fehlen des Leseverständnisses leidet, unmöglich zu machen. Lustkandl stützte seine Behauptungen auf das Gesetz LIX von 1715. Gerade mit einer ausführlichen Erläuterung dieses Gesetzes bewies Deák, dass Ungarn immer das Recht hatte, in poli-

⁸⁶ DEÁK 1865b, 139. p.

⁸⁷ LUSTKANDL 1863, 294. p.

⁸⁸ DEÁK 1865b, 139–140. p.

IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete

tischen, militärischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten nicht nur Ratschläge zu erteilen, sondern auch konkrete Vorschläge zu machen.⁸⁹

In seiner Auslegung der Paragraphen des Gesetzes von 1715 zeigte Deák, dass die gemeinsame Ausschussarbeit der vom ungarischen Parlament entsandten Kommissare und der vom König ernannten Kommissare, wie auch die Debatte der Landesversammlung über den entstandenen Vorschlag und seine Vorlage beim König ein weiteres überzeugendes Argument für die Grundlosigkeit der Behauptung von Lustkandl war. Mit anderen Worten, es ist klar, dass der König und die Nation die gesetzgebende Gewalt auch in diesen Angelegenheiten der Realunion ausübten.

„DASS ABER DIE OESTERREICHISCHEN LÄNDER
MINDESTENS SEIT DER PRAGMATISCHEN SANCTION
EINE EINHEITLICHE GESAMTMONARCHIE
GEBILDET HABEN, WOVON UNGARN AUCH EIN
SPECIELLER THEIL WAR“ (LUSTKANDL)

Das Wissen von Ferenc Deák führte in der Schlussphase der höchst lehrreichen fachlichen Debatte zum bereits zitierten „Trumpf“ seines Partners.

Als Ersatz für den Geist formulierte Lustkandl aus seiner Überlegenheitsposition bereits mit vornehmer Schlichtheit, dass die österreichischen Länder spätestens seit der Pragmatica Sanctio eine einheitliche Monarchie gebildet hätten, von der Ungarn nur ein besonderer Teil sei. Die Logik des Wiener Staatsrechtlers ist geschlossen, gibt auch die Realunion auf und denkt in einer Gesamtmonarchie. Daher sei Ungarn zusammen mit den österreichischen Erblanden ein spezieller Teil der *Gesamtmonarchie*, so sei also Ungarn ein österreichisches Land.

1. Die ungebrochene Logik von Deáks Denken mit unveränderlichen Prämissen führte zum Unmöglichwerden der einseitigen Behauptungen seines Gegners. Deáks Genialität beruhte von Anfang

⁸⁹ DEÁK 1865b, 140. p.

IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete

an darauf, dass ein und derselbe Herrscher die österreichischen Länder mit einem gesetzlichen Erbrecht, und zwar untrennbar und unteilbar besitzt. Durch den gleichen Herrscher bilden die jeweiligen Länder/Provinzen eine Monarchie, und so ist Ungarn – aber nur in dieser Korrelation – Teil des Reiches der gemeinsamen Monarchie. Es ist aber keine österreichische Provinz, sondern ein rechtlich selbstständiges Gebilde, sowohl in seiner Gesetzgebung als auch in seiner Regierung. Die ungarische Nation schloss die *Pragmatica Sanctio* nicht mit den österreichischen Ländern, sondern mit seinem nach eigenem Willen gewählten Herrscher, dem ungarischen König. Diese Vereinbarung verliert jedoch ihre Rechtskraft, sobald die persönliche Beziehung „durch die endgültige Kinderlosigkeit“ erlischt.⁹⁰

2. Unter Deáks Gegenargumenten in den gesamten „Beiträgen“, vor allem aber im Teil über die österreichische Leugnung der öffentlich-rechtlichen Entität des Landes, spielten die Verweise auf Gesetzestexte und deren etymologische Interpretation eine besondere Rolle. So ist die Reaktion auf Lustkandls Hervorhebungen in der Einführung zu den Gesetzen von 1805 und 1807 sehr charakteristisch. Aus den falschen Zitaten des Diskussionspartners wird eine gezielte Wortverdrehung deutlich. Es werden nämlich in diesen Gesetzesstellen sowohl die Monarchie als auch Ungarn gesondert genannt. Das heißt, „Regnum Hungariae cum universa monarchia – totius monarchiae et perchari Hungariae Regni“, und wiederum „Regni Hungariae et totius monarchiae.“⁹¹

Hätte man Ungarn als bloße österreichische Provinz betrachtet, wäre eine gesonderte Bezeichnung natürlich überflüssig, da *totius monarchiae* den „gewünschten“ Zustand zutreffend ausdrücken würde.

Mit der Rechtsformel „Regni Hungariae et totius monarchiae“ – für Ungarn und die gesamte Monarchie – wollte die ungarische Seite nicht zum Ausdruck bringen, dass das Land „nicht zu den Erbländern (haereditaria regna) unter der Herrschaft Seiner Majestät“ gehöre, sondern betonte, dass dieses auch öffentlich-rechtlich

⁹⁰ DEÁK 1865b, 142. p.

⁹¹ DEÁK 1865b, 144. p.

IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete

selbstständige Land über die Gesetzgebungsgegenstände mit seinem gewählten König zusammen, unabhängig von den österreichischen Völkern selbst entscheide.⁹²

1. Im Gegensatz zum Konzept der Erbländer kann die Praxis der Verkündung eines Reichspatents auch aus regierungs- und dikasterialer Sicht von Interesse sein.

Lustkandl sah im Kaiserpatent vom 11. August 1804 den Beweis dafür, dass ein kaiserliches Patent zugleich als ein Gesetz gelte, weil sein Inhalt – die von Franz angenommene Kaiserwürde – 1805 von der ungarischen Landesversammlung angenommen wurde.

Deák machte mit dem genauen Verweis auf den Inhalt und auf die Verkündung des kaiserlichen Patentes in Ungarn die oben genannte Behauptung unmöglich. Das Patent wies nämlich eindeutig darauf hin, dass die Annahme des Kaisertitels die Verfassungen und Vorrechte der Königreiche und Länder nicht antaste, sie bleiben weiterhin in Kraft. „Dass unsere sämtlichen Königreichliche, Fürstenthümer und Provinzen ihre bisherigen Titel, Verfassungen, Vorrechte und Verhältnisse fernerhin unverändert beibehalten sollen.“⁹³

Was die Verkündung betrifft, so wurde nicht das kaiserliche Patent verschickt, sondern die Gemeingerichtsbehörden wurden – über die ungarischen Regierungsstellen – über die Annahme des österreichischen Kaisertitels informiert. Deák verknüpfte diesen Sachverhalt sehr geschickt mit dem Verbot im Gesetz XII von 1790, wonach in den ungarischen Ländern selbst in gesetzeskonformen Angelegenheiten ein Patent nur dann erteilt werden dürfe, wenn es durch die traditionelle Verkündung nicht erfolgreich durchgeführt werden könne. Und in diesem Fall, da es kein Hindernis gab, konnte die Annahme des Kaisertitels auch ohne ein Patent verkündet werden.⁹⁴

2. Abschließend soll die These unter die Lupe genommen werden, mit der Lustkandl seine Theorie über den „Verfassungsverlust“ begründen will. Der österreichische Diskussionspartner leitet

⁹² DEÁK 1865b, 145. p.

⁹³ LUSTKANDL 1863, 312. p.

⁹⁴ DEÁK 1865b, 145–146. p.

IV. Öffentlich-rechtliche Bewertung der Dekrete

seine Behauptung mit einer provokativen Frage ein, nämlich ob ein neues Krönungsdiplom (?) notwendig sei, da die Gesetze von 1848 nicht rechtsgültig seien, denn „das Oktoberdiplom und die Februarverfassung (alias das Patent) stellen nur die Erfüllung der Regeln dar, welche durch die ungarischen Gesetze seit 1715, 1723 und 1729 aufgestellt wurden: für Seine Majestät den Kaiser ist kein neuer königlicher Inauguralbrief notwendig“.⁹⁵

Deáks sachliche und zugleich geistreiche und ironische Antwort ließ keinen Zweifel daran, dass die Krönung des Königs nach der ungarischen Verfassung keine bloße Zeremonie ist, sondern als Grundlage der gesamten königlichen Macht einen öffentlich-rechtlichen Wesensgehalt hat. Es ist ein öffentlich-rechtlicher Grundsatz in unseren Gesetzen, dass der König vor seiner Krönung einen Inauguralbrief herauszugeben hat, in dem er die Rechte und Gesetze des Landes garantiert und dies durch einen Eid bestätigt.

Die Lehren aus dieser einzigartigen Debatte in der Geschichte unseres öffentlichen Rechts sind gleichzeitig glänzende Beweise für das intellektuelle Arsenal, die Eleganz und Überzeugungskraft der Argumentation von Ferenc Deák. So sehr, dass sie in Deáks Meisterwerk, im Ausgleich – in den Gesetzen II und XII von 1867 –, eindeutig anzutreffen sind.

⁹⁵ DEÁK 1865b, 150. p.



V. ÖFFENTLICH-RECHTLICHE VERHÄLTNISSE IM 19. JAHRHUNDERT, GRUNDSÄTZE DER ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEN GRÜNDERN DES WIENER KONGRESSES*

DER KONSTRUKTIVE GEIST

Guglielmo Ferrero identifiziert in seiner Monographie⁹⁶ von außerordentlicher Bedeutung die Rechtsordnung als die erste Errungenschaft des konstruktiven Geistes und behauptet, dass die Rechtsordnung das prächtigste Werk des konstruktiven Geistes sei. Dieses Regelungssystem und die moralische Ordnung stellen die beiden voneinander abhängigen Elemente der Weltordnung dar, die noch eines dritten Elementes bedürfen: die politische Ordnung. Das heißt, sie ist imstande zu verhindern, dass die Macht die zur Durchsetzung des Rechts eingesetzte Gewalt zur Verletzung von Recht und Moral missbraucht wird. Dies ist vielleicht noch wichtiger in den Beziehungen zwischen den Ländern. Mit anderen Worten: Es bedarf einer kohärenten internationalen Ordnung auch zwischen den Staaten, um zum Beispiel vorhersehbar zu machen, wann und unter welchen Umständen einer von ihnen einen anderen Staat angreifen kann. „Diese Berechenbarkeit ist jedoch nur dann gegeben, wenn die Länder freiwillig akzeptieren, sich in ihren Beziehungen untereinander an bestimmte Regeln zu halten. Die Gesamtheit die-

* Vgl. MÁTHÉ 2015a, 4–11. p.

⁹⁶FERRERO, Guglielmo: *Ujjáépítés. Talleyrand Bécsben 1814–1815.* [Renovierung. Talleyrand in Wien 1814–1815.] Budapest, 2002, Osiris Kiadó (Im Weiteren: FERRERO 2002)

V. Öffentlich-rechtliche Verhältnisse im 19. Jahrhundert

ser Regeln, die von den europäischen Staaten vom 17. Jahrhundert bis 1914 entwickelt und befolgt wurde, stellte das Völkerrecht d. h. das internationale öffentliche Recht dar.”⁹⁷

WIENER KONGRESS – HEILIGE ALLIANZ

Der oben beschriebene völkerrechtliche Zusammenhang ist eindeutig, und sein prägnantes Ergebnis ist der erste gesamteuropäische Friedens- und Sicherheitsvertrag vom 26. September 1815, der von den Gründern der Heiligen Allianz vereinbart wurde. Das vom russischen Zaren Alexander I., dem österreichischen Kaiser und ungarischen König Franz I. und dem preußischen König Friedrich Wilhelm III. geschaffene Militärbündnis hatte bis 1848 einen entscheidenden Einfluss auf Europa und verhinderte vier Jahrzehnte lang Kriege zwischen den Großmächten.

Der Pakt, der Gnaden, Frieden und Treue betonte, diente auch als Garantie für die bei den Siegern der napoleonischen Kriege auf dem Wiener Kongress (September 1814 – Juni 1815) entstandenen territorial- und machtpolitischen Vorstellungen.⁹⁸

In der europäischen Geschichte wurden die Initiativen von Großmächten immer von bedeutenden Kongressen begleitet. Ein nur skizzenhafter Überblick veranschaulicht dies sehr gut. Der erste war der Westfälische Friede im 17. Jahrhundert und beendete den Dreißigjährigen Krieg. Er betrachtet die souveräne Festlegung des Haushalts als Grundbedingung der Souveränität. Von besonderer Bedeutung ist der bereits erwähnte Wiener Kongress im 19. Jahrhundert, der bis 1914 ein wirksames Mittel zur Handhabung von internationalen Krisen war, d. h. hundert Jahre lang die von den Gründern verkündeten Grundsätze der territorialen Regelung und Zusammenarbeit fast vollständig „durchsetzte“: Legitimität, Gleichgewicht und Verantwortung. Die gleichzeitige Durchsetzung dieser drei Kriterien war also das Pfand für den Erfolg: erstens die

⁹⁷ FERRERO 2002, 38–40. p.

⁹⁸ SÁSDI Tamás: *A kongresszusok kora és a Szent Szövetség Európája*. [Epoche der Kongresse und das Europa der Heiligen Allianz.] <https://korok.webnode.hu/products/a-kongresszusok-kora-es-a-szent-szovetseg-europaja/>

Legitimität, d. h. die Ordnung der Machtausübung entweder erblich oder durch Wahl, dann ein Bündnis von gleichgewichtigen Staaten, und schließlich dominierte bei Auflösung von Konflikten immer die Verantwortung für die Zukunft.

Nur als Vergleich dazu: Die zweiten hundert Jahre Europas wurden von Friedenssystemen nicht mehr in diesem Maße beeinflusst. Der Frieden von Versailles, der den Ersten Weltkrieg beendete, stellte die territoriale Ordnung auf den Kopf und zerlegte Ostmitteleuropa. Und mit dem Abkommen von Jalta und dem Pariser Friedensabkommen nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Europa „transatlantisch“. Das Abkommen von Malta vom 2. Dezember 1989 mit der Wiedereingliederung Mittel- und Osteuropas hatte eine völlig andere Qualität, da diese Gebiete mit dem Washingtoner Konsens zum politischen und wirtschaftlichen Beziehungssystem der in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entstandenen Römischen Verträge zurückkehren mussten.

Zurück zur Formel *Wiener Kongress – Heilige Allianz*: Wir teilen die Einschätzung der Fachliteratur, wonach das so genannte lange 19. Jahrhundert, das den Rechtsstaat verwirklichte und durch die industrielle Revolution eine effiziente Wirtschaft schuf, eine „neue Ordnung“ schaffen konnte. Auch wenn sie im Gegensatz zu den Idealen der Französischen Revolution Legitimität proklamierte, war diese Restauration vor allem Ausdruck monarchischer, dynastischer Solidarität. Diese Macht war auch eine christliche Macht: Sie wurde im Bündnis zwischen Thron und Altar ausgebaut und konnte letztlich kontinental bleiben, da England als Mitbegründer keine aggressiven Ambitionen hatte.⁹⁹

Bekannterweise wurden diese Bedingungen nicht ganz erfüllt, denn die europäischen Revolutionen von 1848 brachten dieses europäische Gebäude tatsächlich ins Wanken, und der Krimkrieg von 1853-1856 war die letzte in der Reihe der Herausforderungen.

Die revolutionären Bewegungen der Völker hatten die gleichen oder ähnliche Ziele. So die bürgerliche Umgestaltung, die Verfas-

⁹⁹HARMAT Árpád Péter: *A bécsi kongresszus és a Szent Szövetség*. [Der Wiener Kongress und die Heilige Allianz.] <http://tortenelemcikkkek.hu/node/319>

V. Öffentlich-rechtliche Verhältnisse im 19. Jahrhundert

sungsgebung, die nationale Unabhängigkeit (Ungarn), die nationale Einheit in Deutschland und Italien, eine neue Machtpolitik in Frankreich, eine Republik, die Verfassungsgebung – all dies wurde bis Ende 1849 vom Bund zurückgeschlagen.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in den 1860er Jahren, begann der Völkerbund jedoch mit Erkennen und Verständnis der veränderten Interessen allmählich, machtpolitische Prinzipien zu übernehmen, die einen grundlegend neuen Ansatz erforderten und mit seiner „neuen Ordnung“ in Einklang zu bringen waren. Das überzeugendste Beispiel für diesen Prozess ist das Verhältnis zwischen Österreich, das zuvor die ungarischen Transformationsbestrebungen mit Hilfe Russlands dramatisch unterdrückt hatte, und dem Königreich Ungarn, in der weitgehenden Anpassung einer spezifischen ungarischen öffentlich-rechtlichen Formel durch beide Parteien, die sich auf alle Länder des Reiches erstreckte.

DIE UNGARISCHE ÖFFENTLICH-RECHTLICHE FORMEL

Als Ergebnis der revolutionären Bewegungen von 1848 wurden 31 Gesetzesartikel und 11 damit zusammenhängende siebenbürgische Artikel durch den Willen des Volkes ausgearbeitet und können als die erste konzeptionelle bürgerliche Verfassung in unserer Geschichte betrachtet werden. All dies bestätigte den Glauben von István Széchenyi, der seine Zweifel besiegte: „Wenn es keine Reaktion gibt und wir mehr Patriotismus als Neid und mehr Bürgertugend als Ruhmsucht haben, glaube ich, dass es die Ungarn noch zu etwas bringen werden, und zwar sehr weit!“¹⁰⁰

Und obwohl die Reaktion erfolgte, bekanntlich mit Opfern und Märtyrertum, schuf der *Vormärz* ein System von Idealen und Rechtswerten in unserem Denken und das „Maß“ von 48, das bis heute die Grundlage unseres öffentlichen Rechts ist.

¹⁰⁰ VISZOTA Gyula (Hrsg.) *Gróf Széchenyi István összes munkái 15. Gróf Széchenyi István naplói 6. 1844–1848*. [Gesamte Werke des Grafen István Széchenyi 15. Tagebücher vom Grafen István Széchenyi 6. 1844–1848.] Budapest, 1939, Magyar Történelmi Társulat, XLVII. p.

V. Öffentlich-rechtliche Verhältnisse im 19. Jahrhundert

Die Aprilgesetze schufen gegenüber der absolutistischen Regierung die rechtlichen Voraussetzungen für eine auf der Dualität von Freiheit und Eigentum beruhende Umgestaltung, und zwar durch – um nur einige Elemente zu nennen – Erklärung der Regierungsverantwortung gegenüber dem Parlament, Wahl einer Volksvertretung, allgemeine Steuerpflicht, Abschaffung der Urbariallast, Regelung der Freiheitsrechte.

Die in einen Unabhängigkeitskrieg gezwungene Nation konnte aber ihre anfänglichen Erfolge nicht lange genießen, denn sie war 12 Jahre lang ihrer öffentlich-rechtlichen Grundlagen beraubt und mit der unwahren Anschuldigung der *Verwirkungstheorie* und den Föderalismusversuchen der Habsburger unter den Druck der Patente von 1860-1861 gesetzt. Die Landesversammlung von 1861, die in einer außergewöhnlichen und unhaltbaren Situation einberufen wurde, konnte so lediglich eine einzige Aufgabe haben: zu beweisen, dass die ungarische Verfassung und die rechtliche Unabhängigkeit Ungarns nicht mit der Existenz und Macht Österreichs unvereinbar waren.

Das Gleiche betonte Ferenc Deák in seiner ersten Verhandlung mit dem Kaiser über die Bedingungen des Ausgleichs. Bei der Regelung aller Fragen, die die Interessen des Gesamtreiches betrafen, war die Anerkennung der unabhängigen und autonomen Existenz des Landes als Staat auf Grundlage der Rechtskontinuität eine Vorbedingung für die Verhandlungen. Ohne diese konnte Ungarn kein Partner in zwischenstaatlichen Verhandlungen sein, die auf die Prüfung öffentlich-rechtlicher Lösungen im Interesse des Gesamtreiches abzielten.

Die einzige dogmatisch begründete Verbindung zwischen der Rechtskontinuität, d. h. den öffentlichen Garantien vor 1848 für die Unabhängigkeit des Landes und den Aprilgesetzen war die *Pragmatica Sanctio*. Und die Gesetze von 1848 versuchten nicht, diesen Normgehalt zu leugnen.

Darüber hinaus vermittelten die Zeilen der „Vorrede“ zu diesen Gesetzen pathetisch die rechtliche und interessenbedingte Vereinigung der zusammengehörigen Länder und Völker.

Es stimmt zwar, dass Artikel III des Gesetzes von 1848 im Wesentlichen nur ein einziges Element der Ausübung der Zentralge-



V. Öffentlich-rechtliche Verhältnisse im 19. Jahrhundert

walt regelte. Er ließ die Beziehungen zwischen den anderen Hauptorganen der Machtausübung ungeklärt. § 13 des Gesetzes befasste sich jedoch bereits mit Angelegenheiten, die für das Land und die Erblande von Interesse waren, und schuf das Amt des Ministers am allerhöchsten Hoflager. Das Gleiche kommt auch im Text des § 19 zum Ausdruck, nach dem der neu zu schaffende Staatsrat einen größeren Einfluss auf die gemeinsamen Angelegenheiten der betroffenen Länder gehabt hätte. Der Punkt ist also, dass *die öffentlich-rechtliche Grundlage in der Selbstständigkeit des Königreichs Ungarn und der Erblande bestand und nicht in einem Ungarn als Teil der Erblande*.

Mit dieser Formel stimmt die an den Kaiser gerichtete weise Meinung von Fürst Metternich, einem der Gründer des Wiener Kongresses und vorzüglichem Staatsmann der Monarchie, überein: „Wenn Eure Majestät Ungarn leicht und gut regieren wollen, regieren Sie es nach seiner eigenen Verfassung“.¹⁰¹

Dies ist also die ungarische öffentlich-rechtliche Formel, die eine Nation mit eigener Verfassung, die in der Heiligen Krone verkörperte Rechtskontinuität repräsentiert, und zugleich die Garantie der durch die Krone vermittelten öffentlich-rechtlichen Befugnisse darstellt, d. h. die Krönung ist das grundlegende Element der persönlichen Beziehung zwischen dem Monarchen und der Nation.

DIFFERENZIERUNG NACH DEN LÄNDERN – DER
FRÜHE KONSTITUTIONALISMUS

Bis 1848 war die Habsburgermonarchie ein Zusammenschluss von Ständestaaten. „Die Habsburgermonarchie sicherte durch die Pragmatica Sanctio mindestens die einheitliche Regelung der Thronfolge und die Feststellung der Unteilbarkeit. Der Grundstein für den späteren Dualismus war eigentlich schon damals gelegt. Hierfür gilt eine eigentümlich ungarische Auffassung (sic!). Die Pragmatica Sanctio war in der Tat die Grundlage des Dualismus: Nach den Revolutionen von 1848 war das Aufrechterhalten der In-

¹⁰¹ DEÁK 2001, 308. p.

stitutionen des Ständestaates nicht mehr möglich. Deshalb musste nach Lösungen gesucht werden, die die Gegebenheiten der alten ständestaatlichen Ordnung der Gesamtmonarchie im Dualismus irgendwie dem Rechtsdenken der Mitte des 19. Jahrhunderts anpassen.“ (Diese wertende Position hat der vorzügliche österreichische Rechtshistoriker, Professor Hans Lentze aus Wien in seinem Aufsatz „*Zu den ständischen Grundlagen des Dualismus*“ festgehalten.) In Klammern sei hier noch der Hinweis von Professor Lentze auf „die eigentümliche ungarische Auffassung“ erwähnt.¹⁰²

Es ist bekannt, dass das Patent vom August 1806 das Deutsch-Römische Reich als aufgehoben betrachtete, und diese Gebiete wurden zusammen mit dem Rest des österreichischen Kaiserreiches in „souveräne Staaten“ umgewandelt. Der Deutsche Bund als Zusammenschluss souveräner Staaten ist ein Staatenbund. Das Österreichische Kaiserreich mit seinen ehemaligen Reichsgebieten gehört jedoch nicht als Ganzes dazu. Obwohl die Gewalten im Monarchen „vereint“ sind, müssen auch die Verfassungen der ständischen Länder unter Wahrung des Prinzips der monarchischen Legitimität umgesetzt werden.

Denn das Konzept der Souveränität war mit einem multinationalen österreichischen Kaiserreich unvereinbar. Deshalb ging der frühe Konstitutionalismus in der Welt des Vormärz mit einer Differenzierung nach Provinzen einher, was insbesondere im Fall von Böhmen, Ungarn, der Lombardei und Venedig relevant ist. Die Gesamtmonarchie war also ein früher Verfassungsstaat mit differenziertem Föderalismus.

Die Kriterien des frühen Konstitutionalismus wurden von Professor Wilhelm Brauner in seiner hervorragenden Monographie zur Verfassungsgeschichte anschaulich beschrieben.¹⁰³ Er betont,

¹⁰² LENTZE, Hans: A dualizmus rendi alapjaihoz. [Zu den ständischen Grundlagen des Dualismus.] In CSIZMADIA Andor – PECZE Ferenc (Hrsg.): *Jogtörténeti Tanulmányok 2. A dualizmus korának állam- és jogtörténeti kérdései*. Budapest, 1968, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 73–75. p.

¹⁰³ BRAUNER, Wilhelm: *Oszták alkotmánytörténet napjainkig*. [Österreichische Verfassungsgeschichte bis zu unseren Tagen.] Pécs, 1994, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar (Im Weiteren: BRAUNER 1994) 134–136. p.

dass in diesem formalen Konstitutionalismus der Herrscher oktroyiert, und er ist der alleinige Träger der Souveränität.¹⁰⁴

Die Verfassungsgebung von 1848-1849, ergänzt durch den Kremser Verfassungsentwurf, verband hingegen die monarchische Legitimität mit der Volkssouveränität und ist offen gegenüber dem System der Gewaltenteilung. Das alles involvierte die *Pragmatica Sanctio* noch als einen Sonderfall. Nach der Verfassung von 1849 galten alle Angelegenheiten als Reichsangelegenheiten. Vor allem stand „die Befugnis der Befugnisse“ dem Gesamtstaat zu, also die Entscheidungsbefugnis über die Frage der Zuständigkeit. Sie hob die Macht der Länder auf und ersetzte die bisherigen Organe durch repräsentative Landesversammlungen, was die Grundlage für die Einteilung des Staates in Verwaltungsbezirke wurde.

Die kaiserlichen Patente von 1851-1852, die die frühe konstitutionelle Ära beendeten, heben jedoch die Verfassung von 1849 auf und legen den Grundstein für den Neoabsolutismus als neue Ordnung. Dies zeigt sich daran, dass Legislative und Exekutive dem Monarchen zustehen, die Provinzen bleiben aber gemäß dem historischen Staatsrecht weiterhin bestehen, allerdings, wie erwähnt, nur als territoriale Verwaltungsbezirke. Die Unzufriedenheit der Länder und die Auswirkungen der gescheiterten Kriege (Franzosen-, Sardinienkrieg) führten dazu, dass – auf Empfehlung des gestärkten Reichsrates – im Oktober 1860 schließlich eine kaiserliche Charta verabschiedet wurde. Sie regelte das innere Staatsrecht der Länder Cisleithaniens und des Gesamtstaates, und sie wurde als unwiderrufliches Grundgesetz für den Staat angesehen, aber tatsächlich war

¹⁰⁴ Brauneder weist auf die zeitlichen Anomalien der Verfassungsgebung 1848 hin und hebt unter anderem hervor, dass der Kaiser noch vor dem Erlassen der Verfassung von 1848 – am 8. April 1848 – Tschechien eine eigene Verfassung versprochen hat, noch mehr, er billigte am 11. April 1848 eine solche für Ungarn. „Ungarn konnte sich von diesem Zeitpunkt an als ein Land ansehen, das mit den anderen Teilen der Monarchie lediglich in Personalunion steht.“ Die Auslegung in Pillersdorf qualifizierte es jedoch als eine erfolglose „Provinzverfassung“. In Folge der Radikalisierung in Ungarn konnte die österreichische Verfassung von 1848 nicht in Kraft gesetzt werden, und diese Teile der Monarchie wurden von ihrer territorialen Wirkung ausgenommen, auch wenn sie weiterhin Teile des österreichischen Kaiserreichs blieben (BRAUNEDER 1994, 140. p.).

sie nicht mehr als ein Ständeprivileg, wie es Brauneder in seiner Monographie über die österreichische Verfassungsentwicklung kritisch beurteilte.

Die Eingliederung Ungarns in den Gesamtstaat auf diese Weise war bekanntlich nicht erfolgreich. Dieses sogenannte Februarpatent – die „Reichsverfassung“ –, das vier Monate später, 1861, erlassen wurde, wurde vom ungarischen Königreich ebenfalls abgelehnt, obwohl es von der Mehrheit der cisleithanischen Länder angenommen wurde.

STATIONEN DER VERFASSUNGSGEBUNG

Die Stationen der Verfassungsgebung und der territorialen Regelung in den zwei Jahrzehnten nach Mitte des 19. Jahrhunderts: 1848, 1849, 1851-1852, 1860-1861, 1865-1867, widerspiegeln die Entwicklung des öffentlichen Rechts des Habsburger Kaisers, der Erblande und des Königreichs Ungarn.

Und da es nicht einmal in der vorletzten Phase dieser Zeitreihe zu einem Kompromiss zwischen der kaiserlichen Regierung und den ungarischen Ständen kam, wurde die Angelegenheit vorerst auf Eis gelegt, wie ein hervorragender Fachmann der Monarchieforschung, der Wiener Professor Werner Ogris es geistreich schreibt.¹⁰⁵

Es ist kein Zufall, dass die Jahrzehnte des passiven Widerstands in der ungarischen Politik mit dem Auftreten von Ferenc Deák in den Jahren 1865-1867 durchbrochen wurden. Im Jahr 1865 erschien sein oben bereits genanntes epochales Werk mit dem Titel *Beiträge zum ungarischen öffentlichen Recht*, eine hervorragende Synthese der Dogmatik des ungarischen öffentlichen Rechts.¹⁰⁶

Sein Mündel, Ilona Vörösmarty schrieb in ihren Memoiren – was auch die zeitgenössische Beurteilung widerspiegelte – sehr

¹⁰⁵ OGRIS, Werner: Die Doppelmonarchie Österreich Ungarn und ihre Länder – Eine Einführung. In MÁTHÉ, Gábor – MEZEY, Barna (Hrsg.): *Kroatisch-ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Budapest, 2015, Eötvös University Press (Im Weiteren: OGRIS 2015) 11–31. pp.

¹⁰⁶ Vgl. DEÁK 1865a

V. Öffentlich-rechtliche Verhältnisse im 19. Jahrhundert

ausdrucksvoll über die Wirkung des Werkes: „In Österreich wurden oft falsche Meinungen über das ungarische öffentliche Recht geäußert; und wenn ein Ausgleich von den Grundlagen des ungarischen öffentlichen Rechts und der Verfassung hervorgehen soll, war es für das richtige Verständnis und die reibungslosere Abwicklung der Angelegenheit, für die ruhige Aufrechterhaltung der Stimmung beider Parteien von immenser Bedeutung, dass die Meinungen in der Sache klar und eindeutig sein sollten. Die Beseitigung schwerwiegender Hindernisse war eines seiner Hauptverdienste, während die großen Aufgaben der Politik fortschritten. Das zweite weitreichende politische Ereignis des Jahres war der »Osterartikel« von Ferenc Deák, in dem er sein Ausgleichsprogramm erklärte.“¹⁰⁷

Und die 1866 gegebene Antwort Deáks über die Opportunität, die er in der nach der Thronrede in der Landesversammlung 1865 entfachten Debatte äußerte, war die dritte Äußerung, die die Wichtigkeit der historischen Rechtsgrundlagen des Ausgleichs unterstrich. Deáks Antwort auf die kaiserliche Rede, in der die Macht des Reiches hervorgehoben wurde, war die Bedeutung der *Pragmatica Sanctio* selbst: „Ich weiß, dass Macht zur Verteidigung notwendig ist, und zwar umso mehr, je größer das zu verteidigende Gebiet ist und je mächtiger die Nachbarn sind, gegen die eine Verteidigung zu irgendeinem Zeitpunkt notwendig sein kann. Aber ich habe es vorgezogen, den Gedanken der gemeinsamen Verteidigung, wie er in der *pragmatica sanctio* zum Ausdruck kommt, und der gemeinsamen Sicherheit, die sich daraus ergibt, in die Adresse aufzunehmen, anstatt einen Begriff zu verwenden, der weder in der *pragmatica sanctio* noch in unseren Gesetzen oder in unseren Parlamentsakten vorkommt. [...]

Aber ich glaube, dass diese Worte in der Adresse nicht nötig sind. [...] Die Verpflichtung zur gemeinsamen und gegenseitigen Verteidigung, die wir gegenseitig eingegangen sind [...], erstreckt sich beiderseitig auf die gesamte Kraft der verbündeten Völker. Dieses Verteidigungsbündnis hat das Reich gegründet und seine

¹⁰⁷ SZÉLL KÁLMÁNNÉ VÖRÖSMARTY Ilona: *Emlékeim Deák Ferenc politikai és magánéletéből*. [Meine Erinnerungen an das politische und private Leben von Ferenc Deák.] Budapest, 1925, Pallas, 88. p.

Stärke und Macht erhöht. Dieses Verteidigungsbündnis, bei dem es nie um die Machtstellung ging, hat es Österreich ermöglicht, eine Großmacht zu werden; dieses von unseren Vorfahren geschlossene Bündnis bezweckte eine gemeinsame Verteidigung und Selbstverteidigung und war daher eher für den Frieden und nicht für den Krieg bestimmt; und wie die Tatsachen zeigen, wurde Österreichs Großmachtstellung, obwohl es nicht in der *pragmatica sanctio* enthalten war, nicht verstümmelt, sondern sogar noch erheblich gesteigert. [...]

Die Tatsache also, dass wir uns in dieser Adresse, wie auch unsere Vorfahren in der *pragmatica sanctio*, nicht auf eine Machtstellung, sondern auf die Sicherheit des Reiches und auf die gemeinsame und gegenseitige Verteidigung beziehen, schließt nicht aus, sondern enthält vielmehr den Gedanken, dass das konstitutionelle Ungarn, wenn diese gemeinsame Sicherheit von irgendeiner Seite durch die geringste Gefahr bedroht sein sollte, niemals in der Erfüllung seiner heiligsten Pflicht nach dem Gesetz nachlassen und sein Land, seinen König und das Reich seines Herrschers zusammen mit den anderen Teilen des Reiches verteidigen wird.“¹⁰⁸

Fasst man die Ereignisse der Verfassungsentwicklung zusammen, so lässt sich feststellen, dass die ungarischen Verfassungsgesetze vom 11. April 1848 die Souveränitätserklärung mit der Begründung ermöglichten, dass die *Gesamtmonarchie* in eine Personalunion aufgeteilt werden kann. Dem wurde bei Hofe entgegengehalten, dass Ungarn nur eine Sonderstellung innerhalb des Gesamtstaates zugestanden und der Föderalismus weiter ausdifferenziert wurde. Und diese Differenzierung wurde im Neoabsolutismus auf das für den Gesamtstaat notwendige Maß reduziert. Die kaiserliche Schlussfolgerung daraus war, dass Ungarn im Gegensatz zur Verfassung von 1848 ein dem Gesamtstaat untergeordnetes Land war. Hinzu kam die *Verwirkungstheorie*, dass nämlich die Ungarn mit ihrem Freiheitskampf ihre Verfassung verspielt hätten.

¹⁰⁸ GREGUSS Ágost (Hrsg.): *Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója*. [Journal des Abgeordnetenhauses der für den 10. Dezember 1865 anberaumten Landesversammlung.] (Im Weiteren: Képviselőházi napló) I. kötet. Pest, 1866, Emich Gusztáv, 296. p.



V. Öffentlich-rechtliche Verhältnisse im 19. Jahrhundert

Und der differenzierte Föderalismus, der 1860-1861 gerade erst wiederbelebt worden war, führte am Ende der *Sistierung periodus* (1865-1867) zu tiefgreifenden Rechtsänderungen im Kaiserreich Österreich. Die Erfolge der Ausgleichsverhandlungen waren das Verdienst von Ferenc Deák, der die europäischen politischen Realitäten erkannte und die Interessen der österreichischen Gesamtmonarchie und des unabhängigen ungarischen Staates mit einer hervorragenden politischen und rechtsdogmatischen Argumentation verband. Der politische Kompromiss fand seinen Niederschlag im Wesentlichen in der Formel Österreich – Ungarn, in der der Kaiser mit dem Ausgleich die „Befugnisse der ungarischen Landesmacht zur Reichsmacht“ erhob und damit den differenzierten Föderalismus in einen Dualismus verwandelte. Auf diese Weise wurden die Länder der ungarischen Krone von den cisleithanischen Ländern getrennt. Folglich bildeten die Länder des Kaisertums Österreich als Staat Österreich mit dem ungarischen Staat (Ungarn) zwei Staaten (Doppelmonarchie), die den gleichen Rechtsstatus hatten und durch gemeinsame Organe für gemeinsame Angelegenheiten verbunden waren. Die gemeinsamen militärischen, auswärtigen und finanziellen Angelegenheiten, die in der einheitlichen Zuständigkeit der Gesamtmonarchie verblieben, waren Prärogative des Herrschers, jedoch mit einer verfassungsrechtlichen Einschränkung der alleinigen Verfügungsgewalt.



VI. ÖFFENTLICH-RECHTLICHE ERGEBNISSE UND FOLGEN DES AUSGLEICHS

In den dreieinhalb Jahrhunderten der Entwicklung des Habsburgerreichs und des Königreichs Ungarn (1527-1867) hat Ferenc Deák – wie wir im ersten Kapitel bereits darauf hingewiesen haben – „drei miteinander verbundene Bewährungsproben“ definiert.

Die erste war die Krönung Ferdinands I. zum frei gewählten König von Ungarn, die Deák als die „eigentliche Entstehung des Reiches“ betrachtete. Die zweite „Reichsentstehung“ war die *Pragmatica Sanctio*, ohne die das Reich nach dem Tod des Monarchen zerfallen wäre.

All dies wurde in der ersten Vorlage zur Antwortadresse von Deák (8. Februar 1866) formuliert: Die *Pragmatica Sanctio* als gemeinsam anerkannte Rechtsgrundlage „garantierte Ungarn und den mit ihm verbundenen Teilen die öffentlich-rechtliche und die interne Unabhängigkeit. [...] Aber die Bestrebungen sowohl des Monarchen als auch der Nation waren auch darauf gerichtet, dass die Länder und Provinzen unter einem gemeinsamen Herrscher, unteilbar und untrennbar zusammengehalten durch die festgelegte Ordnung der Thronfolge, allen äußeren und inneren Feinden durch eine vereinte Kraft leichter und sicherer widerstehen können.“¹⁰⁹

Die dritte Bewährungsprobe zwischen dem Haus Habsburg und den Ländern der Heiligen Krone stellten schließlich die Thronrede zur Eröffnung der Landesversammlung von 1865 und die Vorschläge zu den Antwortadressen darauf, wie auch die Verhandlungen der 67er Kommission dar. Das öffentlich-rechtliche, logische Argumentsystem von Deák kommt in diesem „Statusspiel“ am überzeu-

¹⁰⁹ DEÁK Ferenc: Első válaszfelirati javaslat. [Erster Vorschlag zur Adresse.] In DEÁK 2001, 341. p.1866

VI. Öffentlich-rechtliche Ergebnisse und Folgen des Ausgleichs

gendsten zum Ausdruck. Indem er die Ergebnisse des bisherigen Verfassungsprozesses, das Oktoberdiplom und das Februarpatent, neu bewertete, bereicherte er das Konzept eines unabhängigen ungarischen Verfassungsstaats mit neuen Elementen.

Wie beim Beweis einer mathematischen These die Grundbehauptung durch das Hinzufügen von aufeinander aufbauenden Lemmata bewiesen wird, so verstärkte Deák die *Pragmatica Sanctio* mit den „Lemmata“ der Regierung, des verantwortlichen Ministeriums, der Gerichtsbarkeit und der Rechtskontinuität, damit unwiderlegbar sei, dass es: „Verhältnisse gibt, die Ungarn gemeinsam mit den anderen Ländern unter der Herrschaft Eurer Majestät betreffen, und unsere Bemühungen werden darauf gerichtet sein, diese Verhältnisse durch Beschlüsse so zu gestalten und zu verwalten, dass diese dem Ziel entsprechen, ohne unsere verfassungsmäßige Unabhängigkeit und gesetzliche Autonomie zu gefährden. Aus demselben Grunde [...] haben wir vollen Trost in der weisen und gerechten Entschlossenheit Eurer Majestät, alle Eure Länder und Provinzen mit verfassungsmäßigen Mitteln regieren zu lassen.“¹¹⁰ „Denn die *pragmatica sanctio* ist ein feierlicher Grundvertrag für unsere öffentlich-rechtlichen Beziehungen“, betonte Deák, „[...] der alle Länder unter dem Monarchen durch die Person des gemeinsamen Herrschers und die Idee der gemeinsamen Verteidigung verbindet.“¹¹¹

Und in der Frage des Regierens bestritt er auch die spaltende, zentralisierende Verwaltungsbestimmung des Februarpatents, indem er die Existenz zweier getrennter Verwaltungsgewalten in einem Rechtsstaat verurteilte. „Die Vernichtung unserer Verfassung und unserer unabhängigen inneren Regierung zu akzeptieren, verbietet uns unsere heiligste Bürgerpflicht.“¹¹² Aber das weitere, in der Thronrede genannte kaiserliche Ziel, den Umfang der Herrscherrechte und der Regierungsgewalt – unsere 48er Gesetze – zu revidieren, behandelt er schon toleranter, mit dem Angebot, Vor-

¹¹⁰ DEÁK 2001, 342–343. p.

¹¹¹ DEÁK 2001, 342. p.

¹¹² DEÁK 2001, 346. p.

schläge in der Landesversammlung „durchzusetzen“, die mit unseren Verfassungsgrundsätzen in Einklang stehen.¹¹³

Und die Antwort auf die beiden Fragen – welches sind diese Verfassungsgrundsätze und welches sind die Grundsätze des ungarischen öffentlichen Rechts – „führt uns“ zu den rechtlichen Grundlagen des unabhängigen ungarischen Staates, ohne die die Doppelmonarchie in den Gesetzen des Ausgleichs nicht hätte verwirklicht werden können. Während der Debatte über den Adressenvorschlag im Abgeordnetenhaus reifte die Situation für die von Deák formulierte Zusammenfassung.

GRUNDSÄTZE DES ÖFFENTLICHEN RECHTS UNGARNS

Deáks öffentlich-rechtliche These wird durch Folgendes repräsentiert: die drei Prinzipien des ungarischen öffentlichen Rechts, die verfassungsrechtlichen Grundsätze der faktischen Rechtskontinuität und die historische Rechtsbeziehung zwischen dem Habsburger Reich und dem Königreich Ungarn.¹¹⁴

a)

- Gesetze können nur mit gemeinsamer Billigung des Königs und der Nation gegeben, geändert oder aufgehoben werden;
- der Teil der gesetzgebenden Gewalt, der dem Herrscher zusetzt, darf nur vom gekrönten König ausgeübt werden;

¹¹³ A hatvanhetes bizottság albizottságának javaslat. Pest 1866. június 25. [Vorschlag der Unterkommission der Kommission siebenundsechzig. Pest, den 25. Juni 1866.] In Deák 2001, 391–401. p. „Nachdem also die Verfassung von Ungarn völlig und tatsächlich wiederhergestellt wird und auch die anderen Länder Seiner Majestät tatsächlich eine wirksame Verfassung besitzen, und wenn die gesetzliche Regierung hier und auch dort die Regierung übernommen hat, dann, und lediglich erst dann könnten die nach der Vereinbarung gemeinsamen Angelegenheiten in der Zukunft gemeinsam behandelt werden“ (Punkt 28). DEÁK 2001, 395. p.

¹¹⁴ DEÁK Ferenc: Képviselőházi beszéd a fölerati javaslat parlamenti vitájában. Pest 1866. [Rede im Abgeordnetenhaus in der Parlamentsdebatte über den Adressenvorschlag. Pest, 1866.] In Deák 2001, 355. p., 356. p.

VI. Öffentlich-rechtliche Ergebnisse und Folgen des Ausgleichs

- der König muss vor seiner Krönung eine Krönungsurkunde ausstellen, in der er feierlich verspricht, die Rechte, Freiheiten und Gesetze des Landes tatsächlich zu wahren und anderen befolgen zu lassen.¹¹⁵

b) Ferenc Deák, der zu seinem dogmatischen Meisterstück gelangte, fragte in seinem Vortrag: Wenn die alten Gesetze außer Kraft gesetzt waren und die neuen Lösungen noch keine Gesetze sein konnten, da sie erst nach der Krönung sanktioniert werden konnten, welche Rechte gewährte dann das *Inauguraldiplom* der Nation? Die Antwort auf diese Fragen lieferten die *Verfassungsgrundsätze*. Die Formulierung dieser Grundsätze – in Verbindung mit den Gesetzen von 1848 über die gemeinsamen Angelegenheiten – wird in der Einleitung zu seinen Überlegungen durch ein juristisches logisches Paradoxon veranschaulicht. „Durch die Anerkennung eines Rechts wird nur die Ursache oder der Vorwand beseitigt, durch den das faktische Inkrafttreten verhindert wurde, aber die mit dem Recht verbundene Verpflichtung wird nicht beseitigt, die nach der Anerkennung noch stärker ist.“¹¹⁶ Die von den Ungarn geforderte Rechtskontinuität ist kein Grundsatz, sondern die engste logische Folge der unbestrittenen Grundsätze, die der Herrscher selbst anerkannt hat. So sei es einerseits ein *Verfassungsgrundsatz*, dass Gesetze, die durch die ordentliche Gesetzgebung erlassen wurden, nur durch ordentliche Gesetzgebung wieder geändert werden können. Andererseits ist es ein Verfassungsgrundsatz, dass Gesetze so lange einzuhalten seien, bis sie durch den Gesetzgeber geändert werden, betonte er.

Die von den beiden Prämissen gezogenen Schlussfolgerungen Deáks ergaben die unwiderlegbare Formel der tatsächlichen Rechtskontinuität, d. h.: Da die Gesetze Ungarns im Wege der ordentlichen Gesetzgebung erlassen und von der verfassungsmäßigen Gesetzgebung bis dato nicht geändert wurden, so ist es eine einfache, klare und enge Folgerung, dass sie einzuhalten sind, lautete die juristische Sentenz.

¹¹⁵ DEÁK 2001, 355. p.

¹¹⁶ DEÁK 2001, 356. p.

c) Zum dritten Element der öffentlich-rechtlichen These, zu den historischen Beziehungen zwischen dem Habsburgerreich und Ungarn, hat Deák in der Parlamentsdebatte sehr klar, ausdrucksstark und ungeschminkt Stellung bezogen. Diese politische Offenheit basierte auf einer rechtshistorischen Grundlage von unschätzbarem Wert, dem bereits zitierten *Beiträge zum ungarischen öffentlichen Recht*, auf der Lustkandl-Deák-Debatte. Deák betonte unmissverständlich, dass das, was die habsburgische Seite als Reichsgründung bezeichnete, im Verhältnis zwischen den Reichsprovinzen und den ungarischen Kronländern ganz anders sein müsse. „Wir sind voneinander unabhängig, und sie wie auch wir sind vom gemeinsamen Herrscher abhängig. Jeder von uns möge sich daher mit Zustimmung des eigenen Herrschers unabhängig von den anderen organisieren, und die Sachen, in denen diese sonst getrennten Länder unter dem Gesichtspunkt gemeinsamer Zwecke und Interessen zusammenwirken müssen, bilden die wirklichen gemeinsamen Verhältnisse, oder, wie man sie nennt, die gemeinsamen Angelegenheiten, deren Bestimmung und die Festlegung der Art und Weise ihrer Verwaltung Gegenstand des notwendigen Ausgleichs zwischen uns und ihnen ist.“¹¹⁷

Deák war der Ansicht, dass das Fundament, auf dem das Reich ursprünglich gegründet wurde und auf dem es bis dahin bestanden hatte, nicht aufgegeben werden darf.¹¹⁸

Die historische Essenz dieser ungarischen Rechtsgrundlage und seine realpolitischen Überzeugungen fasste er wie folgt zusammen:

„Ungarn wählte das Herrscherhaus selbstständig, unabhängig und aus freiem Willen und erhob es auf den ungarischen Thron. Aus freiem Willen erklärte es, dass Ungarn und seine Kronländer unter einem und demselben Monarchen, unter derselben Erbfolge in seinem untrennbaren und unteilbaren Besitz sein werden

¹¹⁷ DEÁK 2001, 368. p.

¹¹⁸ Vgl. RUSZOLY József: Két adalék az újabb magyar alkotmánytörténelemhez. Az 1849. évi nemzetiségi törvényről és az 1867. évi osztrák–magyar kiegyezésről – a külföldnek is. [Zwei Beiträge zur neueren ungarischen Verfassungsgeschichte. Über das Nationalitätengesetz von 1849 und den österreichisch–ungarischen Ausgleich – auch für das Ausland.] In *Acta Universitatis Szegediensis – Acta Juridica et Politica*, 2004. Tom. LXVI. Fasc. 18. 25–43. p.

VI. *Öffentlich-rechtliche Ergebnisse und Folgen des Ausgleichs*

und sich daher gemeinsam und gegenseitig verteidigen. Dieser feierliche Vertrag ist immer noch in Kraft, und seine Gültigkeit wurde von allen unseren bisherigen Fürsten und zuletzt von Seiner Majestät anerkannt, Ungarn hat diesen Vertrag, einschließlich der anderen Länder, als eine unabhängige, selbständige, freie Nation abgeschlossen und erklärte, dass die Krone Ungarns bis zum Aussterben des von ihm gewählten Herrscherhauses demselben Fürsten zufallen soll, der nach der Erbfolge Herrscher der anderen Länder und Provinzen sein soll. Er legte für all diese Länder einen gemeinsamen und gegenseitigen, untrennbaren und unteilbaren Besitz fest, aus dem sich die Verpflichtung zur gemeinsamen und gegenseitigen Verteidigung ergibt. Dabei hielt er aber die verfassungsmäßige Selbstständigkeit und gesetzliche Unabhängigkeit Ungarns ausdrücklich fest.

Dieser Vertrag ist mit seinem Abschluss in Kraft getreten. Ungarn hat seine vertraglichen Verpflichtungen zu jeder Zeit treu erfüllt und seine Unabhängigkeit stets gewahrt.”¹¹⁹

GESETZE DES AUSGLEICHS

Als Ergebnis der Verhandlungen zeigte sich der Kaiser bereit, die Theorie der Machtverwirkung aufzugeben. Am 17. Februar 1867 wurde die ungarische Verfassung wiederhergestellt und Graf Gyula Andrassy zum Ministerpräsidenten ernannt. Die neue Regierung leistete am 15. März 1867 in Buda dem Kaiser Franz Joseph den Treueeid. Anfang April verabschiedete der am 27. Februar wieder aufgestellte Reichstag das ungarische Gesetz. Damit war der Weg frei für die Krönung des Kaisers zum ungarischen Apostolischen König, die am 8. Juni in der Matthiaskirche stattfand. Am 12. Juni sanktionierte der König den Gesetzesartikel XII/1867 *über die zwischen den Ländern der ungarischen Krone und den übrigen unter*

¹¹⁹DEÁK 2001, 367. p. Zur Beurteilung des Ausgleichs siehe auch RÁCZ Lajos: Adalékok Ausztria és Magyarország közjogi viszonyáról – a kezdetektől kiegyezésig. [Beiträge zum öffentlich-rechtlichen Verhältnis zwischen Österreich und Ungarn – von den Anfängen bis zum Ausgleich.] In *Jogtudományi Közlöny*, Nr. 3, 1998. 75–80. p.

VI. Öffentlich-rechtliche Ergebnisse und Folgen des Ausgleichs

der Regierung Seiner Majestät stehenden Ländern obschwebenden gemeinsamen Angelegenheiten und über den Modus ihrer Behandlung. Professor Werner Ogris ist der Ansicht,¹²⁰ dass das Verfahren rechtlich und auch formell gesehen einen Vertrag zwischen dem Monarchen in seiner Eigenschaft als ungarischer König und den ungarischen Ständen dargestellt hat. Die Provinzen Cisleithaniens waren an dem Verfahren rechtlich (vorerst) nicht beteiligt.

Es ist festzustellen, dass während das ungarische Ausgleichsgesetz hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Grundlagen auf der *Pragmatica Sanctio* beruhte bzw. durch den Vertrag zwischen dem ungarischen König und den ungarischen Ständen entstand, war das österreichische Ausgleichsgesetz an das so genannte Dezembervfassung von 1867 gekoppelt. Auch der Streit mit den österreichischen Ländern endete mit einem Kompromiss. Die Februarverfassung wurde zwar in abgeänderter Form zusammen mit dem Grundgesetz von 1861 beibehalten, aber um sechs Gesetze ergänzt. Dazu kamen noch die 15 Länderordnungen und die Wahlordnungen von 15 Landtagen für die Provinzen Cisleithaniens. Die sechs Gesetze betrafen: die Reichsvertretung, die allgemeinen Rechte der Bürger, die Einrichtung eines Reichsgerichts, die Justiz sowie die Regierung und die Exekutive. Und schließlich, als Kuriosum, das Gesetz über die gemeinsamen Angelegenheiten aller Länder der Monarchie und über die Art und Weise ihrer Verwaltung, das – wenn auch mit Änderungen – die Bestimmungen des ungarischen Ausgleichsgesetzes wiederholte.

Ein Vergleich gibt einem aber zu denken, dass nämlich der Artikel XII von 1867, das ungarische Ausgleichsgesetz – mit der gleichen Überschrift – ebenfalls durch vier weitere Gesetze ergänzt wurde: das Gesetz XXX von 1868 für Transleithanien (*über die Inartikulierung der Konvention zur Regelung öffentlich-rechtlicher Fragen zwischen Ungarn und Kroatien, Slawonien und Dalmatien*); das Gesetz über die detaillierte Regelung der Vereinigung von Ungarn und Siebenbürgen (XLIII von 1868); das Gesetz über die nationale Gleichheit (XLIV von 1868) und schließlich das Gesetz

¹²⁰ OGRIS, Werner: Der Rechtsstaat – eine Einführung. In MÁTHÉ-OGRIS (Hrsg.) 2010 (Im Weiteren: OGRIS 2010) 21–23. p.

VI. Öffentlich-rechtliche Ergebnisse und Folgen des Ausgleichs

IV von 1869, mit dem die Gewaltenteilung umgesetzt wurde: die Erklärung der Grundsätze der von der Verwaltung getrennten richterlichen Gewalt.

Die „Länderordnung“ stellt die Doppelmonarchie in Bezug auf die Gliederung von Zis-Transleithanien, sowie Bosnien und Herzegowina sehr anschaulich dar. In der Fußnote unten sind die Kronländer (Österreich), die Länder der Heiligen Krone (Ungarn) und Bosnien-Herzegowina im Sonderstatus, das als vierter pragmatischer Fall unter der Verwaltung des gemeinsamen Finanzministeriums zum Kondominium der Doppelmonarchie wurde, genannt.¹²¹

GEMEINSAME MERKMALE

Die Ergebnisse der Monarchieforschung, die anlässlich der aktuellen historischen Jubiläen – 200 Jahre Europa der Heiligen Allianz in Europa und 150 Jahre österreichisch-ungarische Monarchie – verfasst wurden, haben die sehr umfangreiche Literatur u. a. mit drei Monographien bereichert. Eine davon ist *Die Habsburgermonarchie auf dem Wege zum Rechtsstaat?* herausgegeben von österreichischen und ungarischen Kollegen, mit Beiträgen von tschechischen und polnischen Rechtshistorikern, wurde 2010 in Wien, nach einer akademischen Konferenz zu diesem Thema veröffentlicht.¹²²

¹²¹ Cisleithanien – im Reichsrat vertretene Königreiche und Länder; die 17 Kronländer genannten Gebiete: Königreich Böhmen, Königreich Dalmatien, Königreich Galizien und Ladomerien mit dem Großherzogtum Krakau und den Herzogtümern Auschwitz und Zator; Erzherzogtum Österreich östlich von der Enns. Erzherzogtum Österreich westlich von der Enns. Herzogtum Salzburg; Herzogtum Steiern; Herzogtum Kärnten, Herzogtum Krain, Herzogtum Bukowina, Markgrafschaft Mähren, Herzogtum Ober- und Niederschlesien, Tirol als von Grafschaft zum Herzogtum befördert, Land Vorarlberg, Markgrafschaft Istrien, Görz und Gradiska als Herzogtum von Grafschaft, die Freistadt Triest mit ihren Gebieten.

Transleithanien – Königreich Ungarn (darin das Großfürstentum Siebenbürgen), Königreich Kroatien-Slawonien, die Stadt Fiume mit ihrer Umgebung, Bosnien-Herzegowina – Kondominium beider Teile der Monarchie.

¹²² MÁTHÉ, Gábor – OGRIS, Werner (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie auf dem Wege zum Rechtsstaat?* Budapest–Wien, 2010, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó [Im Weiteren: MÁTHÉ–OGRIS (Hrsg.) 2010]

VI. Öffentlich-rechtliche Ergebnisse und Folgen des Ausgleichs

Die zweite kleine Monographie beruhte auf einer mehrjährigen kroatisch-ungarischen Zusammenarbeit. Die in diesem Rahmen entstandenen Studien wurden ins Reine geschrieben und nach der Zagreber Workshop-Konferenz in einer kleinen Monographie veröffentlicht, ebenfalls vom Eötvös-Verlag.¹²³

Die dritte Synthese in ungarischer Sprache ist ein Studienband, der durch die Überarbeitung der auf der gemeinsamen wissenschaftlichen Jubiläumstagung der ELTE und des Unterausschusses der MTA (Ungarische Akademie der Wissenschaften) für Staats- und Rechtsgeschichte gehaltenen Vorträge entstanden ist.¹²⁴

Aus Respekt vor den neuesten Forschungsergebnissen veröffentlichen wir eine Zusammenfassung der fünf verfassungsrechtlichen Inhalte und der fünf politischen Merkmale der *Einleitung* von Werner Ogris, dem inzwischen verstorbenen ausgezeichneten Professor, der eine entscheidende Rolle bei der Vorbereitung des kroatisch-ungarisch-österreichischen Projekts spielte.¹²⁵

VERFASSUNGSRECHTLICHER INHALT

Das 1804 gegründete Österreichische Kaiserreich wurde zu einer Doppelmonarchie mit der offiziellen Bezeichnung „Österreichisch-Ungarische Monarchie“. Sie bestand aus zwei gleichberechtigten Teilen: einerseits den „im Reichsrat vertretenen Königreichen und Ländern“, andererseits dem Königreich Ungarn, d. h. den Ländern der Heiligen Krone. Hinsichtlich des Grenzflusses Leitha wurden die beiden Teile informell (von Wien aus) Cisleithanien und Transleithanien genannt. Die Bezeichnung Österreich wurde für Cisleithanien verwendet, wurde aber erst 1915 offiziell.

¹²³ MÁTHÉ, Gábor – MEZEY, Barna (Hrsg.): *Kroatisch-ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Budapest, 2015, Eötvös University Press [Im Weiteren: MÁTHÉ–MEZEY (Hrsg.) 2015]

¹²⁴ MÁTHÉ Gábor – MENYHÁRD Attila – MEZEY Barna (Hrsg.): *A kettős Monarchia. Die Doppelmonarchie*. Budapest, 2018, ELTE Eötvös Kiadó [Im Weiteren: MÁTHÉ–MENYHÁRD–MEZEY (Hrsg.) 2018]

¹²⁵ OGRIS 2015, 11–31. p.

VI. Öffentlich-rechtliche Ergebnisse und Folgen des Ausgleichs

Das Gemeinsame an den beiden Teilen war die Dynastie, deren jeweiliges Oberhaupt in Österreich als Kaiser und in Ungarn als König regiert (Personalunion), und drei gemeinsame Angelegenheiten, die auf die von Karl VI. 1713 erlassene *Pragmatica Sanctio* zurückgehen und daher als pragmatisch bezeichnet wurden (eingeschränkte Realunion), nämlich die auswärtigen Angelegenheiten, das Heereswesen und die dazu notwendigen Mittel. Sie wurden von kaiserlichen und königlichen (k.u.k.; cs. und kir.) Ministern verwaltet, nämlich dem Minister des kaiserlichen und königlichen Hauses und des Äußeren, dem k.u.k. Kriegsminister und dem k.u.k. gemeinsamen Finanzminister. Das gesetzgebende Organ war in diesem Umfeld der österreichische Reichsrat und eine vom ungarischen Parlament entsandte Delegation mit je 60 Mitgliedern. Die Delegationen tagten jedes Jahr abwechselnd in Wien und in Budapest, haben aber keine gemeinsamen Sitzungen. Sie verhandeln miteinander auf schriftlichem Wege. In der Praxis beschränkte sich ihre Tätigkeit auf die Aufstellung eines Haushaltsplans für pragmatische Angelegenheiten, da das österreichische und das ungarische Ausgleichsgesetz die Gesetzgebungskompetenz der Delegationen unterschiedlich regelten. Für ständiges Ärgernis sorgten die Kosten für die gemeinsamen Angelegenheiten. Die Proportionen, d. h. die prozentuale Beteiligung der cisleithanischen Länder und der Länder der Heiligen Krone an den Kosten der pragmatischen Angelegenheiten, wurden von Zeit zu Zeit (in der Regel alle zehn Jahre) durch eine Vereinbarung zwischen den zwei Deputationen mit jeweils 15 Mitgliedern festgelegt. Wie bereits erwähnt, lag der Anteil zunächst zwischen 70 und 30%, und nach einigen Änderungen (wie 1873) zuletzt (1908) bei etwa 63,6-36,4%, immer zum Nachteil der Länder des Reichsrats. Eine große Gefahr für die Quotenverhandlungen bestand darin, dass die Ausgleichsgesetze keine Berechnungsgrundlage enthielten (Stärke der Armeen, Wirtschaftskraft, Steuereinnahmen, Bevölkerungszahl), so dass *die Deputationen oft willkürlich Stellung bezogen und zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen kamen, weil sie unterschiedliche Maßstäbe anlegten.*

Der Gedanke der Zusammengehörigkeit taucht, wenn auch in sehr schwacher Form, auch in den so genannten dualistischen Angelegenheiten auf, die durch Gesetze und Erlasse der jeweiligen

Parlamente und Regierungen formal voneinander unabhängig geregelt werden mussten, aber nach von Zeit zu Zeit im gemeinsamen Einvernehmen vereinbarten Grundsätzen. Dazu gehörten insbesondere Handel und Zölle, die Ausgabe von Münzen, das Verkehrswesen (z. B. die Eisenbahn) und die Festlegung des Verteidigungssystems. Sie wurden aber von den kaiserlichen und königlichen Ministern und den ungarischen königlichen Ministern selbstständig verwaltet. Die (einheitliche) Verwaltung der dualistischen Angelegenheiten wurde durch Verträge geregelt, die in beiden Teilen des Reiches für einen bestimmten Zeitraum (zehn Jahre) abgeschlossen wurden. Dieser sogenannte wirtschaftliche Ausgleich belastete immer wieder die Beziehungen zwischen den beiden Hälften der Doppelmonarchie.

Alle anderen Angelegenheiten der Legislative und der Verwaltung wurden getrennt. In Cisleithanien wurden die Angelegenheiten von den k.u.k. Ministern, in Ungarn von den königlich-ungarischen Ministern (k. ungar./m. kir. = königlich ungarisch) wahrgenommen (z. B. k.u.k. Minister für Kultur und Unterricht, ungarischer königlicher Justizminister).

Die Rechtsnatur der Monarchie nach dem Ausgleich war (und ist in der Wissenschaft immer noch) umstritten. Verschiedene Varianten wurden debattiert: Bundesstaat, Staatenbund? Im Wesentlichen liefen jedoch alle auf folgende Alternativen hinaus: Ging es um zwei unabhängige Staaten, die nur durch die Personalunion (Monarch) und die begrenzte Realunion (pragmatische Angelegenheiten) miteinander verbunden waren, oder um einen gemeinsamen Staat aus zwei Reichshälften (Überordnung)? Die letztere, von Wien vertretene Position, geriet im Laufe der Zeit immer mehr in die Defensive, und die von den Ungarn vehement vertretene „Zweistaatentheorie“ gewann zunehmend an Boden. Ein Zeichen dafür war die hartnäckige Weigerung Wiens, den Namen Österreich offiziell für Cisleithanien zu verwenden; die Tatsache, dass Wien 1915 doch einlenkte, ist als Sieg der ungarischen Sichtweise zu werten.

POLITISCHE FOLGEN

Zufrieden sein konnten nur die Ungarn und in gewisser Weise die Deutschen; nicht aber die Slawen, die in der gesamten Monarchie die Mehrheit der Bevölkerung stellten. Enttäuscht schlossen sich viele von ihnen der von Russland unterstützten panslawischen Bewegung an. Besonders die Tschechen protestierten gegen die Sonderstellung der Ungarn und boykottierten den Reichsrat 1867-1879. Seit 1848 traten sie für die Schaffung einer Gruppe der böhmischen Provinzen mit weitreichender Autonomie unter Berufung auf das tschechische Staatsrecht ein. Gestützt darauf forderte der tschechische Landtag 1871 auf der Grundlage der so genannten *Fundamentalen Gesetzartikel* eine Revision des Ausgleichs, einen Wechsel vom österreichisch-ungarischen Dualismus zum österreichisch-tschechisch-ungarischen Trialismus mit den vereinigten Kronländern, Böhmen, Mähren und Schlesien als drittem Teil des Reiches. Diese Lösung scheiterte am Widerstand der Deutsch-Österreicher und der Ungarn, die einen Verlust ihrer Dominanz befürchteten.

Das galizische Parlament erreichte zwar nicht den gewünschten Ausgleich, wohl aber eine weitgehende Polonisierung des Bildungswesens und die Anerkennung des Polnischen als Amtssprache vor Gericht und bei den Verwaltungsbehörden. Außerdem gehörte der kaiserlichen Regierung seit 1871 regelmäßig ein galizischer „patriotischer“ Minister aus den Reihen der polnischen Mitglieder des Reichsrats an, der zwar die Bezeichnung galizischer Staatsminister trug, in Wirklichkeit aber ein Minister ohne Geschäftsbereich war.

Später, besonders aber nach der Eroberung und Annexion Bosniens – die das südslawische Element erheblich stärkte – entstand der Plan, die Völker Cisleithaniens (Dalmatien, die Küstenlande, die Krain, Südkärnten, Untersteiermark), Transleithaniens (Kroatiern) und Bosniens zu vereinen und sie als österreichisch-ungarisch-südslawischer Trialismus zu einem eigenen Teil der Monarchie zu machen. Das Projekt, das u. a. von Kronprinz Franz Ferdinand unterstützt wurde, wurde jedoch nie verwirklicht.

Zu Transleithanien, also zu den Ländern der Ungarischen Heiligen Krone gehörten, wie bereits erwähnt, das Königreich Ungarn

VI. Öffentlich-rechtliche Ergebnisse und Folgen des Ausgleichs

(zusammen mit Siebenbürgen), das Königreich Kroatien-Slawonien und – in einer Sonderstellung – die Stadt Fiume (Rijeka) und ihre Umgebung.

Nur den Kroaten gelang es, mit dem ungarisch-kroatischen Ausgleich im Jahr 1868 ein Teilergebnis zu erzielen. Dieser entstand durch das einstimmige Dekret des Reichsrats GA XXX/1868 und der kroatischen Nationalversammlung GA I/1868, das am 20. September 1868 vom König sanktioniert wurde und dem Land eine Teilautonomie gewährte.¹²⁶ Wie sein „großer Bruder“ von 1867 unterschied es zwischen den gemeinsamen Angelegenheiten mit Ungarn und den autonomen Angelegenheiten Kroatiens und Slawoniens. Die gemeinsamen Angelegenheiten waren abschließend aufgelistet und betrafen vor allem Verteidigung, Finanzen (einschließlich Steuern), Bank- und Versicherungswesen und Wirtschaft (Post, Eisenbahn, Schifffahrt usw.). In diesem Sinne wurden die entsprechenden Ministerien der ungarischen Regierung für gemeinsam erklärt, und in der gemeinsamen Regierung in Budapest wurde ein kroatisch-ungarischer Minister ohne Portefeuille ernannt, dessen Aufgabe es gewesen wäre, die kroatischen Interessen in Budapest und vor dem Monarchen zu vertreten, der aber in der Praxis des Ausgleichs als Kontrolleur der ungarischen Interessen in Kroatien fungierte. Die Gesetzgebung in den vorgenannten Angelegenheiten wurde vom (ungarisch-kroatischen) Reichsrat wahrgenommen, dem auch eine angemessene Anzahl kroatischer Abgeordneter angehörte. Der autonome Wirkungsbereich des Königreichs Kroatien-Slawonien umfasste: die innere Verwaltung, Kultur und Bildungswesen, sowie alle Ebenen der Gerichtsbarkeit (mit Ausnahme der Seegerichtsbarkeit). Autonome Organe waren das kroatische Parlament (Sabor) und die Landesregierung mit dem vom König (auf Vorschlag des ungarischen Ministerpräsidenten und mit dessen Gegenzeichnung) ernannten Banus an der Spitze. Wie zwischen Cisleithanien und Transleithanien, war auch das Verhältnis zwischen den Parteien des Vergleichs verworren und umstritten (Realunion, Bundesstaat, Einheitsstaat?). Während

¹²⁶ Siehe MÁTHÉ, Gábor: Kroatisch-ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse. In MÁTHÉ–MEZEY (Hrsg.) 2015, 120–125. p.

VI. *Öffentlich-rechtliche Ergebnisse und Folgen des Ausgleichs*

die Ungarn Kroatien meist als Provinz (mit weitgehender Selbstverwaltung) betrachteten, sprachen die Kroaten eher von der Verbindung zweier souveräner Staaten, auch wenn die Souveränität Kroatiens durch die ungarische Hegemonie eingeschränkt war.¹²⁷

POLITISCHE NATION

1. Die Analyse von Professor Ogris ist tiefgründig und basiert auf einem deskriptiven Ansatz zur rechtlichen Regelung. In den Kriterien seiner Bewertung der Nationalitätenpolitik steckt aber auch eine andere Motivation zur Qualifizierung der Fakten. So hat die Krakauer Rechtshistorikerin Barbara Sobolewska die Unterschiede in der Nationalitätenpolitik darin gesehen, dass es in den einzelnen Staaten nicht die gleiche Anzahl von Nationen gibt (Preußen hat eine kleine, Österreich jedoch eine große Anzahl nationaler Minderheiten) und dass in Staaten, die im Gegensatz zu autoritären Regimen auf einer gewissen Legitimität durch den Parlamentarismus bestehen, wie Österreich und Ungarn, die nationale Frage durch exakte, möglichst unumstrittene Rechtsnormen geregelt wird.¹²⁸

Andere Kritiker, unter ihnen Leonard Bianchi aus Pressburg, haben das Gesetz XLIV von 1868 (in Sachen Gleichberechtigung der Nationalitäten) als ein Beispiel für nationale Ungleichheit apostrophiert und als ein reines Sprachgesetz bezeichnet, das sich auf den eingeschränkten Gebrauch der Muttersprache im Umgang mit Behörden und Gerichten beschränkt. All das erklärte er für einen Mangel des Gesetzestextes und berief sich dabei auf den ominösen Satz: „Alle Bürger Ungarns – unabhängig von ihrer nationalen

¹²⁷ Vgl. SZALMA József: A magyar–horvát közjogi kapcsolatok a dualizmus idején. [Ungarisch–kroatische öffentliche Beziehungen zur Zeit des Dualismus.] In *Jogtudományi Közlöny*, 2017. 2. sz. 98–102. p.

¹²⁸ SOBOLEWSKA, Barbara: Megjegyzések az osztrák–magyar dualizmus nemzeti problémájához. [Anmerkungen zum nationalen Problem des österreichisch–ungarischen Dualismus.] In CSIZMADIA Andor – PECZE Ferenc (Hrsg.): *Jogtörténeti Tanulmányok 2. A dualizmus korának állam- és jogtörténeti kérdései*. Budapest, 1968, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, (Im Weiteren: *Jogtörténeti Tanulmányok 2.*) 79–80. p.

Zugehörigkeit – gehören der unteilbaren einheitlichen ungarischen Nation an.“¹²⁹

2. Das 19. Jahrhundert war die große Epoche der Schaffung von Nationalstaaten. Diese Aussage scheint der öffentlich-rechtlichen Formel der Doppelmonarchie Österreich-Ungarn zu widersprechen, die nicht die Kategorie Völker = Nation, sondern die Kategorie Völker = politische Nation releviert.

Das Wesen des Begriffs der politischen Nation besteht darin, dass das Staatsgebiet primär ist und die dort lebenden Völker die Nation bilden. Die auf dem Territorium der Doppelmonarchie Österreich-Ungarn lebenden Völker sind somit in die politische Nation involviert.

Die österreichische Auffassung des öffentlichen Rechts setzt naturgemäß eine Gesamtmonarchie voraus und proklamiert die Einheit der Erblande der Habsburger. Das ungarische öffentliche Recht hingegen geht vom Konzept des unabhängigen Königreichs Ungarn aus, wobei durch die Tatsache der Krönung der österreichische Kaiser und zugleich ungarischer König Österreich-Ungarn zu einer dritten Rechtsperson macht. So schlossen von den Völkern auf dem Gebiet der kaiserlichen und königlichen Monarchie diejenigen, die ihre historische Individualität zum Ausdruck bringen konnten, die Kroaten mit den Ungarn wie die Polen mit den Österreichern jeweils einen vertraglichen Pakt und zwar in Form eines Gesetzes. Es scheint, als würde sich der Aphorismus Bismarcks bestätigen: Nicht die Nationen bilden die Staaten, sondern umgekehrt, die Staaten schaffen die Nationen.

Es musste also in beiden Staaten ein Kompromiss auch mit einer anderen Nationalität gefunden werden, um die Kooperation dieser anderen Nation bei der Anerkennung des Dualismus zu erreichen und sie in eine gemeinsame Regierung einzubinden. Jeweils zwei Völker, bei denen die nationale Grenze nicht mit der sozialen Grenze übereinstimmte, wie bei den Ruthenen oder Slowaken und teilweise bei den Serben bzw. den Rumänen. Für diese Völker war ein

¹²⁹BIANCHI, Leonard: A polgári szabadságjogok Magyarországon a dualizmus időszakában. [Bürgerliche Freiheitsrechte in Ungarn zur Zeit des Dualismus.] In *Jogtörténeti Tanulmányok* 2. 157–163. pp.

VI. *Öffentlich-rechtliche Ergebnisse und Folgen des Ausgleichs*

Kompromiss nicht nur möglich, sondern aus Sicht der Gesellschaft sogar erwünscht, schreibt der polnische Rechtshistoriker Konstanty Grzybowski in seiner hervorragenden Studie über die politische Theorie und die Funktionen des Dualismus.¹³⁰

Das Prinzip der historischen Individualität der Länder war somit ein Mittel zum selben Zweck: dem Funktionieren des Dualismus. Das halbe Jahrhundert lange Bestehen der Monarchie wurde durch die ungleiche Zensur des Wahlrechts, die künstliche Beschränkung der Vertretung der Nationen und die spezifische Apologetik der historischen Ansichten gesichert.

Zusätzlich zu den oben genannten Merkmalen muss die Situation im 19. Jahrhundert – mit weiteren Nuancen – durch einen Überblick über die Bevölkerungsverhältnisse ergänzt werden, um die Nationalitätenpolitik bewerten zu können.¹³¹ Die statistischen Datenreihen wurden zwei maßgeblichen Quellen entnommen. Die zitierten Daten stammen aus: Jean Rudolf von Salis *Weltgeschichte der neuesten Zeit*¹³² und Hugo Hantsch *Die Nationalitätenfrage im alten Österreich*¹³³. Die Ausgangssituation: Die Bevölkerungszahl der gesamten Monarchie beträgt 51 Millionen Menschen. Die Verteilung der Nationalitäten im Gesamtreich ist wie folgt: Deutsche 23,9%, Ungarn 20%, Tschechen 12,6%, Polen 10%, Kroaten 5,3%, Ruthenen 7,9%, Rumänen 6,4%, Serben 3,8%, Slowenen 2,6%, Italiener 2%, Muslime zu dieser Zeit 1,2%.

Im Jahr 1910 waren im Königreich Ungarn: 48,1% ungarischer Sprache, 14,1% rumänisch, 9,8% deutsch, 9,4% slowakisch, 8,8% kroatisch, 5,8% serbisch, 2,3% ruthenisch, 2,1% andere.

¹³⁰ GRZYBOWSKI, Konstanty: A dualizmus történeti fejlődése, politikai elmélete és funkciói. [Historische Entwicklung, politische Theorie und Funktionen des Dualismus.] In *Jogtörténeti Tanulmányok* 2. 19–29. pp.

¹³¹ Vgl. MÁTHÉ Gábor: A jogállami intézményrendszer klasszikus korszaka és a kettős monarchia. [Klassische Epoche des rechtsstaatlichen Institutionssystems und die Doppelmonarchie.] In *Jogtörténeti Szemle*, Nr. 3, 2015. 34–39. p. (Im Weiteren: MÁTHÉ 2015b)

¹³² SALIS, Jean Rudolf von: *Weltgeschichte der neuesten Zeit. Bd. 1. Die historischen Grundlagen d. 20. Jh. 1871–1904*. Zürich, 1955, Orell Füssli

¹³³ HANTSCH, Hugo: *Die Nationalitätenfrage im alten Österreich. Das Problem der konstruktiven Reichsgestaltung*. Wien, 1953, Herold

VI. Öffentlich-rechtliche Ergebnisse und Folgen des Ausgleichs

Die Nationalitätenarithmetik sollte, wie Salis empfiehlt, mit den späteren Bevölkerungsverhältnissen in den Nationalstaaten verglichen werden. Bis diese maßgebliche Analyse nicht erstellt wird, veranschaulichen wir die Ergebnisse der territorialen Regelung nach dem Niedergang der Monarchie durch eine hervorragende diplomatiehistorische Bewertung eines Staatsmanns von großem Format, Professor Henry Kissinger.¹³⁴

„Da es im Osten keine Großmacht gab, mit der es sich hätte verbünden können, versuchte Frankreich, die neuen Staaten zu stärken. Es unterstützte die neuen osteuropäischen Staaten, um Deutschland und dem verbliebenen Ungarn so viel Territorium wie möglich abzunehmen. Offensichtlich hatten die neuen Staaten das Motiv, die Illusion zu unterstützen, dass sie das Kräftegleichgewicht gegen Deutschland bilden würden.“ Kissingers Schlussfolgerung: „Am Ende dieses Prozesses, der im Namen der Selbstbestimmung durchgeführt wurde, lebten fast genauso viele Menschen unter fremder Herrschaft wie während der Doppelmonarchie Österreich-Ungarn, mit dem Unterschied, dass sie nun auf viel mehr, viel schwächere Nationalstaaten aufgeteilt waren, und diese, um die Stabilität weiter zu untergraben, in Konflikt auch miteinander standen.“

¹³⁴ KISSINGER, Henry A.: *Problems of National Strategy. A book of readings.* New York, 1965, Praeger



VII. BEURTEILUNG DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN MEISTERWERKS

Ferenc Deák, der herausragende Vertreter der Reformgeneration des 19. Jahrhunderts, der größte ungarische Staatsjurist, Meister des Ausgleichs, Mitglied der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, der hervorragendste Kodifikator, vereinte die alten und neuen, die konservativen und modernen Ideen durch seine außergewöhnlichen Fähigkeiten, er schuf das rechtliche Zusammenleben eines europäischen Nationalstaates mit anderen Staaten.

Er gehörte zur Reformgeneration, die die Veränderung des Status quo als eine gemeinsame Sache ansah, die aber ihre politischen Meinungsverschiedenheiten mit beeindruckender Meisterschaft zu versöhnen verstand.

DIE GROSSE GARDE

Mitglieder der großen Garde, der politischen Triade waren *Ferenc Deák*, der Weise der Heimat, *István Széchenyi*, der größte Ungar und *Lajos Kossuth*, der Revolutionär mit flammendem Geist.

Zur Erklärung dieser Attribute: Deák wollte immer alles nur auf legalem Wege und mit legalen Mitteln erreichen. Széchenyis Ziel, „wagen wir groß zu werden“, entstand ebenfalls im Sinne eines toleranten öffentlich-rechtlichen Ausgleichs mit den Habsburgern. Hier soll eine sehr wertvolle Arbeit zum öffentlichen Recht in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gestellt werden, die Graf István Széchenyi unsterblichen Angedenkens „in jenen schwierigen Tagen zusammenstellte, als er schon mit gebrochenem Herzen, aber mit unverändert unversehrter Treue zu seinem König und seiner Nation mit den bedeutendsten Staatsmännern des Landes dar-

VII. *Beurteilung des öffentlich-rechtlichen Meisterwerks*

über grübelte, den Fürsten zu versöhnen und das verfassungsmäßige Leben der Nation zu retten“.¹³⁵ Während Kossuths Bekenntnis durch die Formel „mit euch, wenn es euch gefällt, aber ohne, sogar gegen euch, wenn nötig“ zu kennzeichnen ist, waren Deák und Széchenyi keine Revolutionäre, ebenso wenig wie Kossuth, der erst durch die Entwicklung der europäischen Außenpolitik zum Revolutionär wurde.

Abschließend möchten wir lediglich zeigen, wie das juristische Meisterwerk, der Ausgleich, die Schaffung der Doppelmonarchie Österreich-Ungarn, diese spezifische Identität Mitteleuropas, von den Zeitgenossen beurteilt wurde.

DER CASSANDRA-BRIEF

Kossuth verurteilte das Ausgleichsgesetz Nr. XII von 1867, das den Wandel des ungarischen bürgerlichen Nationalstaatsmodells verwirklichte, in seinem berühmten *Cassandra-Brief*. Es ist vielleicht nicht uninteressant, einige wichtige Zitate aus diesem Brief hervorzuheben.

„Ich spreche jetzt, und ich spreche offen zu dir, weil ich sehe – und ich sehe mit den Augen eines Urteils, das sich unter der Last der Jahre und Leiden abgeklärt hat –, dass unsere Nation auf dem glatten Abhang der Aufgabe von Rechten in Gefahr, sogar in den Tod getrieben wird. [...]

Du bist von der Position des Rückerwerbs von Rechten auf die glitschige Ebene der Aufopferung von Rechten gekommen, und

¹³⁵ *Fundamentale Gesetze und staatsrechtliche Entwicklung Ungarns bis 1848*. Aus dem Nachlass des Grafen István Széchenyi. Herausgegeben von János Török, der noch zu Lebzeiten von Széchenyi die Erlaubnis zur Veröffentlichung der unveröffentlichten Manuskripte erhielt. Török János: Vorwort. In Széchenyi István: Magyarország sarkalatos törvényei és államjogi fejlődése 1848-ig. Széchenyi István hagyományaiból [Hrsg. Török János] Pest, 1864, Eggenberger, VI. p.

Das öffentlich-rechtliche Werk wird – mit staatsrechtlicher und dogmatischer Analyse – von Lajos Rác in seiner Studie von hohem Niveau dargestellt. RÁC Lajos: Aki nem érhetette meg a kiegyezést. [Wer den Ausgleich nicht erleben konnte.] In MÁTHÉ–MENYHÁRD–MEZEY (Hrsg.) 2018, 115–160. p.

VII. *Beurteilung des öffentlich-rechtlichen Meisterwerks*

weil jede Position ihre eigene unerbittliche Logik hat, sehe ich die Sachen in diesem Bereich so, dass ich mit tiefem Schmerz fragen muss, was bleibt noch von der Selbstständigkeit der Nation aufzugeben? Was bleibt noch von all jenen Rechten übrig, die das Wesen und die Garantie des verfassungsmäßigen Staatslebens bilden und die in der besonderen Situation unseres Landes noch mehr Wert haben, als es in Ländern der Fall sein könnte, deren Fürst nicht auch der Herrscher anderer Länder ist und die daher nicht die Gefahr laufen, zum Werkzeug fremder Interessen zu erniedrigt werden? [...]

...ich sehe deine diesbezüglichen Ansichten [...], die auf Eroderung der Institution der Komitate – des letzten Ankers unserer Heimat –, auf ihre Entledigung des landespolitischen und verfassungsschützenden Standes, auf ihre Erniedrigung zu bloßen administrativen Büros gerichtet sind. [...]

Was jetzt die gemeinsame Arbeit der sogenannten Reichseinheit und Großmachtstellung opfert, ist im Grunde genau das, was 1848 als Ultimatum vor dem Einmarsch von Jelačić von uns gefordert wurde. [...] Du kanntest die *pragmatica sanctio* damals wie heute; aber du erinnerst auch an den Artikel 1790:X, und du antwortetest auf die ungerechte Forderung mit der Forderung des vollständigen Rechts; und du sagtest von den Beziehungen gemeinsamen Interesses (die zwischen ganz getrennten Ländern bestehen können, und umso mehr zwischen solchen, die den gleichen Herrscher kennen), du sagtest, dass das Land von Fall zu Fall aus eigenem Antrieb Maßnahmen ergreifen werde, wie es sein Recht mit sich bringt, mit Loyalität, wie es immer getan hat. [...]

Langsam lüftet sich der Schleier über den Geheimnissen der Verhandlungen mit Wien. Es scheint, als sei das alles beschlossene Sache, und die Landesversammlung sei nur noch dazu berufen, die vollendete Tatsache zu registrieren.

Aber ich sehe in dieser Tatsache den Tod der Nation; und weil ich es sehe, halte ich es für meine Pflicht, mein Schweigen zu brechen; [...]

Bringe die Nation nicht an einen Punkt, von dem aus sie die Zukunft nicht mehr beherrschen kann! [...] Führe unser Land nicht zu Opfern, die es sogar der Hoffnung berauben würden!

VII. *Beurteilung des öffentlich-rechtlichen Meisterwerks*

Ich weiß, dass die Rolle der Cassandras eine undankbare ist. Aber bedenke, dass Cassandra Recht hatte!¹³⁶

MUNIZIPALISTEN UND ZENTRALISTEN

Nun, wird diesem Gedankengang Bedeutung beigemessen, weil wir glauben, dass Kossuths Auffassung vom Rechtskonstrukt des Ausgleichs eine klare und direkte Folge der Auffassung von einer Institution, eines politischen Credos ist. Liest man nämlich die Äußerungen von Vertretern verschiedener politischer Richtungen und Strömungen von 1848 bis zum Ausgleich, so stellt man fest, dass es zwischen ihnen keine großen Unterschiede gibt. Die Genialität der Reformgeneration bestand darin, dass sie zwar einen radikalen Ansatz in politischen Fragen verfolgte, aber die Probleme realistisch formulierte und – es ist schrecklich auszusprechen – verschiedene Lösungsalternativen anbot. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die unterschiedlichsten Anschauungssysteme, wie das von Széchenyi–Kossuth–Deák, das konservativ-liberale und andere, die in der Fachliteratur bereits in vielen brillanten Zusammenfassungen aus der Sicht der politischen Elite zusammengefasst wurden. Man kann sich den überzeugenden Gedanken der damaligen politischen Generation nicht entziehen, aber – um es vereinfacht auszudrücken – das Grundproblem bezüglich dieses *Cassandra-Briefes*, veröffentlicht im Mai 1867 in der *Magyar Újság*, besteht darin, dass Kossuth als politischer Verlierer nicht akzeptieren kann, dass seine Institution, das Komitat, nicht in irgendeiner Form im Prozess des Modellwechsels adaptiert wurde.

Wir sind der Ansicht, dass die municipalistisch-zentralistische Position, die unser juristisches Denken immer geprägt hat und immer noch prägt, eine besondere Botschaft hat, nämlich die Toleranz, mit der die Probleme der Nation beim Modellwechsel auf der Ebene des Rechts und des politischen Denkens beurteilt werden.

¹³⁶ *Kossuth Lajos iratai VIII.* (Sajtó alá rendezte Kossuth Ferenc.) [Die Schriften von Lajos Kossuth VIII. Zum Druck vorbereitet von Ferenc Kossuth.] Budapest, 1900, Athenaeum, 3–17. p.

VII. Beurteilung des öffentlich-rechtlichen Meisterwerks

Nimmt man das Denken Kossuths und das Komitatensystem als Ausgangspunkt, so wird aus den verschiedenen Äußerungen in der Literatur deutlich, dass Kossuth die Komitate sakralisiert und versucht, von den Komitatsvertretungen eine Landesvertretung aufzubauen, aber dafür nicht eindeutig zu verurteilen sei. Es wäre wichtig, die spezifische Anpassung dieser Institution in vergleichender Form zu untersuchen und zu beurteilen, ob die nationale Vertretung der damals 52 untergeordneten Komitate wirklich effektiv hätte funktionieren können. Es ist eindeutig festzustellen, dass Kossuth die Landesversammlung weiterhin aus den Abgeordneten der Komitate zusammensetzen wollte, da er an einer Stelle sagte, dass „die Befugnis, über die Wahl der Abgeordneten zu urteilen, in der Gesamtheit der Munizipale, d. h. in der Tafel der Stände konzentriert werden sollte... Und ich sage noch einmal, dass ich verliebt bin in die munizipale Freiheit, so sehr, dass ich eher bereit bin, das ministerielle Gesetz zu blockieren, damit die Komitate nicht abgeschafft werden.“¹³⁷ Kossuths Position ist glasklar: Er lehnt den westlichen Parlamentarismus ab und will anstelle eines auf Volksvertretung basierenden Parlaments eine spezifisch ungarische Institution erhalten. Es ist also nicht uninteressant, sich mit diesem Thema zu befassen, denn auch andere Politiker der Reformzeit haben die Frage der Dichotomie Komitat–Parlament aufgeworfen, doch hielten sie die Mittel und Wege zu ihrer Lösung in unterschiedlichen Formen für machbar.

„UNMÖGLICHWERDEN DES STAATSBAUS“ –
KOMPROMISS DER POLITISCHEN GRUPPEN

Kennzeichnend für das Verhalten der Reformdenker, insbesondere Kossuths und der Vertreter des Gegenlagers, ist auch, dass sie auf Veränderungen in der außenpolitischen Konstellation adäquat reagierten. Ein Zitat von *Metternich* ist in diesem Zusammenhang

¹³⁷ Zitiert von Nagy Endre auf Seite 994. Vgl. NAGY Endre: A centralisták és municipalisták vitája. [Die Diskussion zwischen Zentralisten und Munizipalisten.] In *Magyar Közigazgatás, Nr. 11, 1991.* 988–1002. p. (Im Weiteren: NAGY 1991)

VII. *Beurteilung des öffentlich-rechtlichen Meisterwerks*

besonders aufschlussreich. Metternich erörterte 1844 in einem Elaborat, dass „in Ungarn die alles durchdringenden Kräfte der Zeit“ die konstitutionellen Verhältnisse wesentlich verändert hätten, und dass diese Kräfte „den ungarischen Staatsbau *unbewohnbar* gemacht“ hätten.¹³⁸ Aus diesem Unmöglichwerden des Staatsbaus erwachsen die Bemühungen der verschiedenen politischen Gruppierungen um einen Kompromiss. So forderte beispielsweise Lajos Batthyány – der erste Ministerpräsident der unabhängigen ungarischen Regierung – die Zentralisten auf, ihre Angriffe auf das Komitat einzustellen, oder der Munizipalist Ferenc Pulszky forderte in einem offenen Brief an József Eötvös auf, „zieht euch zurück und versucht, die Unabhängigkeit des Landes nicht durch die Veränderungen im Verfassungsleben im gemeinsamen Interesse ausnutzen zu lassen.“ Diese politische Generation ist sehr beneidenswert, weil sie – obwohl ihre Mitglieder diametral entgegengesetzte Ansichten vertreten – zum Beispiel das ominöse politische Dokument, die *Erklärung der Opposition*, trotzdem verfassen kann, und dass Kossuth selbst schließlich als gemeinsamen Kompromiss die Idee einer dem Parlament verantwortlichen Regierung und die Institution der ministeriellen Gegenzeichnung anlässlich des Artikels III von 1848 akzeptiert. Genauso wie Deák den besonderen Status der jahrhundertalten Komitate und ihr so genanntes Adressrecht akzeptiert. Wir alle wissen, dass die Grundlage dieser großen Veränderung im 19. Jahrhundert das Zurückdrängen der Wiener Regierungsorgane durch das unabhängige, verantwortliche Ministerium ist, und hier stehen wir im Grunde vor einer großen Wahl, da die Regierungsaspekte zu Objekten einer spezifischen öffentlich-rechtlichen Beurteilung wurden.

Die Tatsache, dass ein Kompromiss über die Akzeptanz der verschiedenen Institutionen erzielt wird, bringt zwar eine gewisse Beruhigung in der politisch-rechtlichen Beurteilung, bedeutet aber nicht auch eine spezifische Änderung im Ethos der Intellektuellen. Denn dieses intellektuelle Ethos formuliert dann in den Jahren

¹³⁸Die Vorlage von Metternich zur Staatskonferenz. In CSIZMADIA Andor (Hrsg.): *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Budapest, 1979, Gondolat, 227. p. Zitiert von NAGY 1991, 996. p.

VII. *Beurteilung des öffentlich-rechtlichen Meisterwerks*

1848 und danach bis 1867 durch die verschiedenen individuellen, menschlichen, gruppodynamischen und nationalen Tragödien eine politische Haltung, und das ist im Wesentlichen das, was man als „dritten Weg“ bezeichnet. Im Denken Kossuths entspricht dem extrem radikalen Standpunkt bezüglich des politischen Institutionsystems eindeutig die autochthone Formulierung, im Gegensatz zu den westlich orientierten Ideen von Deák und seinen liberalen Kollegen, die dem klassischen *Occident*-Muster folgten. Der autochthone Kossuth wählt also ständig zwischen Heimat und Fortschritt, nimmt aber immer eine Pro-Heimat-Position ein, so dass er mit der pragmatischen Politikformel nicht perfekt umgehen kann, weil ihn seine Emotionen oft mitreißen.

Was die juristischen Fragen betrifft, so werden wir nur kurz so viel berühren, wie es das Denken von Kossuth und die Logik von Deák sowie die im Cassandra-Brief formulierte verurteilende Meinung rechtfertigen. Da Kossuth auch die dem Parlament verantwortliche Regierung nicht bestritt, hat er in seiner Seele die Institution des Komitats sicher nie aufgegeben. Aber er war zu Kompromissen fähig. Hinter der Frage zu Deáks Konzept, über das er im Cassandra-Brief spricht, nämlich die *Pragmatica Sanctio*, „warum willst du sie“ durch den Ausgleich von 1867 „in einer auf Reichsebene veränderten Situation aufgeben“ – steckt im Wesentlichen die Weigerung, die reale Situation zu erkennen. Die reale Situation ist nämlich, dass das Festhalten an den 48er Gesetzen, Artikel III von 1848, im Wesentlichen nur das öffentlich-rechtliche Verhältnis zwischen dem Königreich Ungarn und dem Kaiser regelt, aber das Verhältnis innerhalb des Reichs betrifft es nicht. Kossuth hat nicht Recht, wenn er Deák vorwirft, er wolle durch die ungarische Selbstaufgabe und das Aufopfern der Unabhängigkeit die öffentlich-rechtliche und kaiserliche Einheit untergraben. Vielmehr ist es die *Pragmatica Sanctio*, die nur durch den Artikel III von 1848 – ein sehr dünnes Bindeglied – mit dem früheren feudalen öffentlichen Recht verbunden ist, das die ungarische Selbstständigkeit zu repräsentieren sucht. Aber auch aus außenpolitischen Gründen musste dieser politische Systemaufbau vollendet werden, und erst das Jahr 1867 konnte ihn abschließen, weil die öffentlich-rechtlichen Fragen des Verhältnisses zu anderen Ländern des Reiches

VII. Beurteilung des öffentlich-rechtlichen Meisterwerks

geregelt werden mussten. Das Memorandum von 1861 ist – wie Deák es formuliert – im Wesentlichen insofern originell, als es die Möglichkeit einer weiteren Ausübung der Personalunion im Sinne der *Pragmatica Sanctio* und einer Entscheidung der Nation aus eigenem Willen bietet. Die beiden Länder interagieren also nicht nur, um eine Entscheidung des Reichsherrschers durchzuführen. Diese Gedanken und juristischen Feinheiten wollte Kossuth gar nicht mehr würdigen, zumindest scheint es im Cassandra-Brief so, denn alle waren sich einig, dass das institutionelle System erneuert werden müsse. Alle waren sich einig, dass die Erneuerung der Nation eindeutig auf das Programm der neuen Ära der parlamentarischen Monarchie zusteuern müsse.

Für uns geht es beim logischen Duell zwischen Kossuth und Deák um den Kompromiss. Die klare Logik eines realpolitischen Deák gegen die radikale Politik Kossuths – auch wenn der Cassandra-Brief scheinbar unvereinbare politische Ideen widerspiegelt – besteht darin, dass der Ausgleich eine politische Realität ist, die das Land im Wesentlichen auf den Weg der Heimat und des Fortschritts gebracht und die Grundlagen für seine öffentlich-rechtliche Zukunft gelegt hat. Im Einklang mit dem historischen Urteil der Gegenwart: „Das Werk des Ausgleichs war nicht vollkommen, aber seit dem 16. Jahrhundert, als unser Schicksal mit dem der Habsburger verbunden wurde, war es der glücklichste aller erzwungenen Kompromisse“, zitiert Professor Ignác Romsics in seinem Studienband *Gesichter der Vergangenheit. Geschichte, Erinnerung, Politik*¹³⁹ den liberalen Journalisten, Historiker und Kleinbauernpolitiker Antal Balla.¹⁴⁰

¹³⁹ ROMSICS Ignác: *A múlt arcai. Történelem, emlékezet, politika*. [Gesichter der Vergangenheit. Geschichte, Erinnerung, Politik.] Budapest, 2015, Osiris Kiadó, 311. p.

¹⁴⁰ BALLA Antal: *Magyarország története*. [Die Geschichte von Ungarn.] Budapest, 1942, Singer és Wolfner, 237–238. p.

VII. *Beurteilung des öffentlich-rechtlichen Meisterwerks*

MANIFESTATION EUROPÄISCHER INTERESSEN

Die Schaffung der Doppelmonarchie Österreich-Ungarn hatte Opponenten nicht nur auf der ungarischen Seite.

In seiner Rede vom 17. Februar 1867 beurteilte Ferenc Deák die Wiederherstellung des verfassungsmäßigen Lebens in Ungarn und die europäische Wahrnehmung dieses Prozesses. Eine andere, spezifische Version von Kossuths Cassandra-Brief ist die „europäische Interessenbekundung“, die Stellungnahme einzelner Nationen. Hier ein Auszug aus der Deák-Rede: „Was hat das Ausland, oder zumindest einige Länder des Auslands, gesagt? Sie sagten, wir glauben, ja wir lassen sogar zu, dass ihr Recht habt; dass die selbständige Verfassung Ungarns rechtsgültig ist; aber wir haben kein Interesse daran, dass sie im Verhältnis zu Österreich fortbesteht; es ist uns gleichgültig, ob es ein Ungarn gibt oder nicht; aber es steht in unserem Interesse, dass der Staat, den wir Österreich nennen, in Mitteleuropa besteht und mächtig ist. Österreich kann aber nicht bei einer besonderen Selbstständigkeit Ungarns bestehen; seine Verfassung steht im Gegensatz zur Existenz und Macht Österreichs, und somit auch zu unseren Interessen. Wir befürworten daher eure Forderungen, so berechtigt sie auch sein mögen, nicht einmal mit moralischer Unterstützung; und dass Österreich ihnen nicht nachkommt, sehen wir durch die Notwendigkeit seiner Selbsterhaltung ausreichend gerechtfertigt. [...]“

Was hatten wir gegenüber diesen Erklärungen zu tun [...]?

...unsere Aufgabe war es, zu beweisen und die Welt davon zu überzeugen, dass die ungarische Verfassung und die legitime Unabhängigkeit Ungarns nicht im Widerspruch zur Existenz und Macht Österreichs stehen, [...] dass wir mit der Forderung nach einer eigenen Verfassung und Unabhängigkeit nichts anstreben, was die Existenz Österreichs und das Wohlergehen der anderen Länder Ihrer Majestät unmöglich machen oder den Interessen Europas zuwiderlaufen würde.“¹⁴¹

¹⁴¹ KÓNYI Manó (Hrsg.): *Deák Ferenc beszédei 4*. [Die Reden von Ferenc Deák.] Budapest, 1903, Franklin-Társulat, 327. p.

VII. *Beurteilung des öffentlich-rechtlichen Meisterwerks*

Ferenc Deák war es gelungen zu beweisen, dass die Existenz des Landes, des ungarischen Nationalstaates, mit dem Ausgleich und dem öffentlich-rechtlichen Verhältnis Österreich-Ungarns ein einvernehmliches europäisches Interesse war. Und der Ausgleich schuf nicht nur die rechtliche Grundlage, sondern auch die Möglichkeit, eine nationale Wirtschaft zu etablieren und einen europäischen Rechtsstaat aufzubauen.

Der ungarische Verfassungsstaat wurde zum Ende des 19. Jahrhunderts errichtet, und er ist ein gleichwertiger Vertreter der Nationalstaaten im heutigen Europa. Die Anerkennung Kossuths, des großen Rivalen, über das Deák'sche Werk ist vielleicht am ausdrucksvollsten: „Und doch sage ich Ihnen, dass dieses irriige, dieses gescheiterte Werk die erstaunlichste Revelation von Deáks großem Geist und edlem Charakter ist.“¹⁴²

Die Entstehung der Nationalstaaten im 19. Jahrhundert ermöglichte also die Verwirklichung des dauerhaftesten Organisationsprinzips in der Kulturgeschichte der Menschheit und die Etablierung der Institutionen des Rechtsstaates.

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts begann mit der Auflösung der Monarchie eine spezifische Entwicklung. Diese war jedoch stark überschattet von den Friedensverträgen um Paris, die die Beziehungen zwischen allen beteiligten Staaten vergifteten, indem sie gegenseitige Ängste induzierten. Die politischen Verhältnisse boten wenig Chancen, die Voraussetzungen für eine friedliche mitteleuropäische Region zu schaffen. Der Zweite Weltkrieg und die Friedensverträge zu seinem Abschluss waren ein glänzendes Beispiel dafür.

WAS IST MITTELEUROPA UND WAS IST ES NICHT?

Abschließend soll hier als Beleg eine Debatte aus der umfangreichen Literatur zu diesem Thema stehen. Milan Kundera und Egon Schwarz kamen in der Konferenz *Was ist Mitteleuropa und was*

¹⁴² Kossuth levele Helfy Ignácához. 1876. február 14. *Kossuth Lajos iratai IX.* (Sajtó alá rendezte Kossuth Ferenc.) [Der Brief von Kossuth an Ignác Helfy vom 14. Februar 1876. Die Schriften von Kossuth IX. Zum Druck vorbereitet von Ferenc Kossuth.] Budapest, 1902, Athenaeum

VII. Beurteilung des öffentlich-rechtlichen Meisterwerks

ist es nicht? zu dem Schluss, dass Mitteleuropa heute nur noch ein Kulturbegriff sein kann. „Da es kein definierbares Mitteleuropa gibt, sind wir frei, ein utopisches zu postulieren. Akzeptieren wir, dass dieses Mitteleuropa, schwach in der Geschichte, flüchtig in der Gegenwart, mehr als ungewiss in der Zukunft, der Schlüssel zu dem ist, was es nicht gibt, aber geben sollte; akzeptieren wir also, dass dieses Mitteleuropa eine geistige Haltung, ein Ethos ist.“ Erhard Busek zitiert in seinem Band *Das Projekt Mitteleuropa* sehr treffend den Ungarn György Konrád: „Mitteleuropa ist in Wirklichkeit nicht mehr als ein Traum. Und gerade das ist das Revolutionäre an ihm. Visionen haben durchaus eine Chance, Wirklichkeit zu werden. Politisch gesehen gibt es weder Europa noch Mitteleuropa. Es gibt nur Ost und West. Wenn es kein Mitteleuropa gibt, gibt es auch kein Europa.“¹⁴³

Das Ergebnis des Ausgleichs, der von Deáks öffentlich-rechtlichem Wirken geprägt war, war die spezifisch mitteleuropäische Identität der Doppelmonarchie Österreich-Ungarn. Im 21. Jahrhundert ist *Europa*, das sich von 15 auf 27 Staaten vergrößert hat, eine Identität *sui generis* und integriert nicht die Gesamtheit des damaligen Mitteleuropas (19. Jahrhundert). Dies ist auch aufgrund des rechtlichen Erbes vom 20. Jahrhundert nicht möglich. Es bleibt also die Frage: Was für Staaten bilden das Europa des 21. Jahrhunderts?

¹⁴³ BUSEK, Erhard: *Az elképzelt Közép-Európa. Tanulmányok*. [Das Projekt Mitteleuropa. Studien.] Budapest, 1992, Európai Utas-Századvég, 120–121. p.



VIII. INSTITUTIONENSYSTEM DES UNGARISCHEN RECHTSSTAATS IN DER DOPPELMONARCHIE

VOM RECHTSSTAAT

Unser heutiger Staat ist ein verfassungsmäßiger Rechtsstaat. Und unser Nationalstaat im 19. Jahrhundert ist ein Rechtsstaat mit einer historischen Verfassung, der das Wesen der staatlichen Einrichtung durch eine Vielzahl ineinandergreifender Gesetze zum Ausdruck bringt. Das ist die konstitutionelle Monarchie, deren Grundgedanke in der Formel *rex regnat, sed non gubernat* besteht. Die dem Parlament verantwortliche Regierung ist der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. Der Staat ist aber nichts anderes, als – wie es Kant sagt – die Gesamtheit der Menschen unter der Herrschaft von Gesetzen. Der Mensch, frei und mit unveräußerlichen Rechten geboren, ist einen Gesellschaftsvertrag eingegangen, um diesen seinen Zustand zu garantieren. Daraus folgt einerseits, dass der Souverän als Vertreter des Volkes, das über sich selbst herrscht, das Parlament als Hüter der Volkssouveränität einrichtet, dessen Aufgabe es ist, die Verhaltensregeln in vorhersehbaren und berechenbaren Beziehungen festzulegen und die Unantastbarkeit von Freiheit und Eigentum zu garantieren.¹⁴⁴

Und in der Beziehung zwischen Monarchie und Parlament obliegt die Last des verantwortlichen Regierens allein der Regierung. Die Zentralisten, die Doktrinäre, wollen daher eine starke zentrale Regierung und streben ein Gleichgewicht zwischen der Souveränität des Herrschers und der des Volkes an.

¹⁴⁴ Zur Analyse des Rechtsstaates siehe noch BRAND, Jürgen – HATTENHAUER, Hans: *Der Europäische Rechtsstaat. 200 Zeugnisse seiner Geschichte*. Heidelberg, 1994, C. F. Müller

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

Neben der Staatstheorie, beruhend auf dem Rousseau'schen Gesellschaftsvertrag und der Volkssouveränität, gibt es die Theorie des Nationalstaates, die den Staat als eine historische Gegebenheit ansieht, die sich aus dem sozialen Wesen des Menschen ergibt. Egal welche Theorie des Staates wir zugrunde legen, der Staat ist als eine rechtliche Organisation zu betrachten. Der Staat existiert in den Formen des Rechts, im koordinierten Funktionieren der durch das Recht geschaffenen öffentlichen Institutionen. Der ungarische Staat ist ein Musterbeispiel für den Nationalstaat, betont Kálmán Molnár in seiner Studie *Niederschläge der Staatstheorien im materiellen Verfassungsrecht*.¹⁴⁵ „Die auf der Lehre von der Heiligen Krone aufgebaute Staatsorganisation verwirklicht in fast idealer Vollkommenheit die Form des staatlichen Lebens, die die Möglichkeit der Durchsetzung des nationalen Willens hinreichend gewährleistet. [...] Während sie einerseits das große Prinzip der nationalen Selbstbestimmung in alle Institutionen des Staates einbringt, sorgt sie andererseits durch die Konstruktion ihres Rechtsbegriffs dafür, dass sich die *volonte générale* durchsetzen kann. Im Nationalstaat [...] ist es das Organ der Volksvertretung, das im Interesse der Gemeinschaft, der Nation, so organisiert ist, dass es, sich über die oft divergierenden und widersprüchlichen Interessen des Einzelnen erhebend, in der Lage ist, das nationale Interesse klar und deutlich zu erkennen, zu definieren und durchzusetzen und damit indirekt den wirklichen Interessen seiner Mitglieder/Bürger – aus einer breiteren Perspektive gesehen – am wirksamsten zu dienen.“¹⁴⁶

So wurde in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit der Erkenntnis der veränderten Interessenlage deutlich, dass die Übernahme machtpolitischer Prinzipien, die ein neues Vorgehen verlangten, zu einer Notwendigkeit der Zeit geworden war. Schon Johann Gus-

¹⁴⁵ MOLNÁR Kálmán: *Államelméletek lecsapódásai a tétéles alkotmányjogban*. [Niederschläge der Staatstheorien im materiellen Verfassungsrecht.] Budapest, 1932, Pallas (Im Weiteren: MOLNÁR 1932)

¹⁴⁶ MOLNÁR 1932. Siehe noch MÁTHÉ Gábor: Polgári kori közigazgatásunk történeti jellemzői. [Historische Kennzeichen unserer Verwaltung in der bürgerlichen Ära.] In IMRE Vilmos – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor (Hrsg.): *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2006, Aula, 262–267. p.

VIII. *Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie*

tav Droysens prägnante Problemdarstellung in der *Staatsenzyklopädie* von 1846 deutete es an: „Das Ziel aller Bestrebungen ist die Herstellung eines unverrückbaren Rechtsverhältnisses zwischen Souverän und Volk, das jedem sein eigenes Gebiet absteckt.“ In einem anderen Ansatz ist das frühe Rechtsstaatskonzept eine Zusammenfassung der Wünsche des politischen Liberalismus. Diese Wünsche waren: die Unterordnung des Souveräns dem positiven Recht (Beendigung des „jahrhundertalten Dilemmas“ des *princeps legibus solutus*), die Bindung des staatlichen Handelns an das Recht und nicht zuletzt, dass die formalen Mittel von Gesetzgebung und Verwaltung nicht dazu benutzt werden, in die Grundrechte der Bürger rechtswidrig einzugreifen. Dies erforderte eine Form der politischen Organisation, die die Gewaltenteilung, die richterliche Unabhängigkeit, sowie die Gleichheit der Individuen, die bürgerliche Freiheit, involvierte. Daher wurde in dem entstehenden neuen Staat ein Kompromiss zugunsten des formellen Staates geschlossen. „Mit dem Wesen des Rechtsstaates ist eigentlich nur die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung gegeben, nicht aber deren Inhalt. Das Wesen des Staates besteht darin, den Ablauf und die Grenzen seiner eigenen Tätigkeit und die Freizügigkeit seiner Bürger genau zu definieren und unabänderlich durch das Recht sicherzustellen. Er darf sittliche Ideale als Staat, d. h. unmittelbar, nicht weiter verwirklichen, als sie dem Recht angehören“ (Friedrich Julius Stahl). Es hat sich gezeigt, dass sichere Rechtsgrundlagen, Rechtsschutz und die Wahrung der individuellen Freiheit der Richter stabilisierende und zudem ökonomisch vorteilhafte Faktoren sind. Das Interesse der Politik konzentrierte sich also einerseits auf die zu erzielenden Ergebnisse, andererseits wurde der formale Rechtsschutz gerade im Bereich der Verwaltung zu einem zentralen Thema. All dies hat Professor Ogris bereits treffend formuliert: „Die Idee der Rechtsstaatlichkeit hat sich von der Staatstheorie entfernt und ist vehement auf das Verwaltungsrecht und die Wissenschaft der öffentlichen Verwaltung übergesprungen.“¹⁴⁷

Die entscheidende Frage war nämlich, inwieweit sich die garantierten Rechte in der Praxis behaupten werden. Es entstand die

¹⁴⁷ OGRIS 2010, 21–23. p.

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

Notwendigkeit, die öffentliche Verwaltung zu kontrollieren, wie es der Deutsche Otto Mayer 1895 formulierte: „Der Rechtsstaat ist ein Zustand wohlorganisierten Verwaltungsrechts, und das bedeutet nichts anderes als die Organisation der Verwaltung in einer justizähnlichen Form.“ Und mit der Einrichtung von Verwaltungsgerichten erhielt der Rechtsschutz der Bürger gegen rechtswidrige Handlungen des Staates eine konkrete Form.¹⁴⁸

DER STAAT ALS HÜTER DER GESETZLICHKEIT

Ab Mitte des 19. Jahrhunderts bemühten sich daher Politiker und Juristen verschiedener Richtungen, den bürgerlichen Rechtsverhältnissen ein solides Fundament zu schaffen, um es vor extremistischen Angriffen zu schützen. Das Ergebnis war auch in der ungarischen Politik das Konzept, den Rechtsstaat aufzubauen, d. h. der Ausbau des „Staates als Hüter der Gesetzlichkeit“. Man sah dies durch die Gewaltenteilung gesichert, und so war das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive durch die Vertretung auf einem Wahlrecht mit Steuerzensus, den Vorrang des Gesetzes und ein dem Parlament unterstelltes Regierungssystem gekennzeichnet.

Die Trennung von Verwaltung und Justiz wurde in Artikel IV von 1869 verankert, der das letzte Kapitel von Artikel XII von 1790 bildete, in dem die Trennung der Justiz von der Verwaltung gefordert wurde.

Der Rechtsstaat sollte also einerseits den *Schutz der Rechte seiner Bürger* gewährleisten und andererseits bestimmte er *dem Rechtssystem eine entscheidende Rolle bei der Organisation der Staatsgewalten*.¹⁴⁹

„Diese Arbeit ist nicht mehr und auch nicht weniger als eine Neuordnung des Staates. Denn jeder in Ungarn fühlt und weiß, dass als die Gesetzgebung von 48 diesen halbfeudalen Staat auf den Prinzipien einer neuen Zeit gründete [...], wurde der Grund-

¹⁴⁸MÁTHÉ 2015b, 34. p.

¹⁴⁹GNEIST, Rudolf: *A jogi állam*. [Der rechtliche Staat.] Budapest, 1875, MTA

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

stein für ein neues, im Geist der Zeit verwandeltes Ungarn anstelle des alten Ungarn gelegt. Aber wir alle spüren und wissen, dass die Institutionen, die für das Funktionieren dieses umgestalteten Staates unerlässlich sind, größtenteils fehlen; und die Institutionen, die wir von der Vergangenheit geerbt haben, stammen fast ausnahmslos aus der Zeit der feudalen Verhältnisse und stehen daher nicht nur nicht im Einklang, sondern in vielerlei Hinsicht im größten Widerspruch zu eben jenen Prinzipien, die durch die Gesetzgebung von 48 inauguriert wurden“, schilderte der Justizminister Boldizsár Horvát, der auch später eine Rolle in diesem Werk spielte, in der Eröffnungssitzung der zweiten Legislaturperiode nach dem Ausgleich zwischen 1869 und 1872 die gigantischen Aufgaben des neuen Staatsaufbaus.¹⁵⁰

Die politische Agenda der „gerechten Aufteilung der Staatsgewalt“ stieß jedoch auf mehrere Schwierigkeiten. Ein Problem war das Verhältnis zwischen Regierung und Gerichtsbehörden und die Abgrenzung ihrer Befugnisse voneinander, außerdem mussten die Regeln für die Einrichtung der Körperschafts- und Einzelorgane der Komitate aufgestellt werden. Die Konfrontation zwischen zentralistischen und munizipalistischen Prinzipien zeigte jedoch, dass die grundlegende Frage darin bestand, wie die Komitate in das neue Regierungssystem integriert werden können, d. h. wie die Komitate, die sich für Bastionen der ungarischen verfassungsmäßigen Freiheit hielten, mit der parlamentarischen Regierung in Einklang gebracht werden können.¹⁵¹

¹⁵⁰ Journal des Abgeordnetenhauses, Bd. XI. 1869. 24. p.

¹⁵¹ NAGY 1991. 988–1002. p.

SYSTEM DER GEWALTEN

Legislative

Aufbau der Landesversammlung (Parlament), Gesetzgebung

Die Ausgleichsgesetze – darunter das Gesetz X von 1867 – übernahmen das Gesetz von 1848 über die Landesversammlung und enthielten eine besondere Bestimmung über den Umfang der Gesetzgebungsgegenstände. Die Verabschiedung des Haushaltsplans und der Bericht über die Haushaltsführung (Rechnungslegung) sowie die Erhebung von Steuern wurden der ausschließlichen Zuständigkeit der Landesversammlung zugewiesen. Dies machte eine einseitige Auflösung des Parlaments durch den Monarchen unmöglich, da ein fehlender Beschluss zu den genannten Themen zur ex-lex Situation und praktisch zum Sturz der Regierung führen würde.

Die Landesversammlung bestand aus zwei Kammern. Die Mitglieder der Abgeordnetenkammer wurden gewählt. Das Oberhaus brachte seine feudale Organisation als Erbe mit und wurde erst 1885 reformiert. Die etablierten Kirchen, die Kurie, der Präsident des Gerichtshofs und der Präsident des Verwaltungsgerichts erhielten eine Vertretung, und da entstand die Möglichkeit, die Mitglieder auf Lebenszeit zu ernennen.

Das Parlamentswahlrecht wurde 1874 durch Novellierung des Gesetzes über die Wahlen zur Volksvertretung (Gesetz V von 1848) geregelt, wobei der Vermögenszensus in einen Steuerzensus umgewandelt wurde. Die Zahl der Wahlberechtigten ging dadurch erheblich zurück. Die Befugnis, über die Wahlen zu urteilen, teilten sich die Abgeordnetenkammer, bzw. ihr gewählter Ausschuss, sowie ab 1899 (in abschließender Auflistung) die Curie.

Im Mechanismus der Gesetzgebung blieben das Initiativ- und das Sanktionierungsrecht des Herrschers beibehalten, dazu kam noch die Verpflichtung, sie zu verkünden. Das erste Recht manifestierte sich in der Thronrede, mit der die Legislaturperiode eröffnet wurde. In ihr wurden die zu erlassenden Gesetze und deren Begründung dargelegt. Für die Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe waren die Ministerien und die *Kodifizierungsabteilung* des Justiz-

VIII. *Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie*

ministeriums zuständig. Die einzelnen Vorschläge wurden dem Herrscher zur vorläufigen Sanktionierung unterbreitet, woraufhin eine Debatte im Ministerrat und eine allgemeine und detaillierte (abschnittsweise) Beratung in der Abgeordnetenkommission folgte. Das Oberhaus folgte einem ähnlichen Verfahren. Der vereinbarte Vorschlag wurde vom Premierminister dem Herrscher zur Sanktionierung vorgelegt, und das unterzeichnete Gesetz wurde in beiden Kammern des Parlaments verkündet und schließlich (ab 1881) im Nationalen Gesetzblatt veröffentlicht. Ein Gesetzentwurf konnte auch von einzelnen Abgeordneten eingebracht werden.

Das Abgeordnetenhaus war für das Verhältnis zwischen den beiden Häusern von entscheidender Bedeutung, da es im Gesetzgebungsverfahren nicht an die Meinung des Oberhauses gebunden war. Nach dem Sturz der Monarchie wurde das Parlament auf eine einzige Kammer (Nationalversammlung) reduziert, die durch das Gesetz XXII von 1926 wieder in eine Zweikammerversammlung umgewandelt wurde, und das Oberhaus, das die Kontinuität der Verfassungsentwicklung sicherte, verlieh der Legislative mehr Bedeutung. Mitglied im Oberhaus konnte man mit vier Rechtstiteln werden: Würde, Amt, Wahl und Ernennung.

Gesetzersatzdekrete

Der klassische Grundsatz des Gleichgewichts zwischen Legislative und Exekutive besagt, dass die *selbstständige Gesetzgebung der Regierung* nur im Erlassen von sogenannten Durchführungsverordnungen besteht, wozu sie durch Gesetze ermächtigt ist. Die in der Theorie als Konzept der französischen Revolution bekannte Lösung wurde im 19. Jahrhundert durch das historische Konzept ergänzt. Dieses erkannte die autonome Gesetzgebungskompetenz des Monarchen und seiner Regierung an und basierte sie auf die Kategorie der Gesetzesersatzdekrete.¹⁵²

Als *Gesetzersatzdekrete* wurden Verordnungen angesehen, die aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung erlassen wurden, um Geset-

¹⁵² Kovács 1973, 333–391. p.

VIII. *Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie*

zeslücken zu schließen, und schließlich können auch Dekrete in diese Kategorie eingeordnet werden, die in regelungsbedürftigen Sachen erlassen wurden, aber ihre gesetzliche Regelung noch ausstand.¹⁵³

Die beiden letztgenannten Arten bedeuteten die Anerkennung der ursprünglichen Gesetzgebungsbefugnis der Regierung. Die genannte Formel hat sich jedoch erst nach der Jahrhundertwende vollständig durchgesetzt. Die Entwicklung nach 1867 verlief schrittweise. Das allgemeine Phänomen ist, dass alle diese Regierungssysteme zum Organisationsprinzip der Gewaltenteilung zurückkehren. Die Anwendung des klassischen Prinzips der Gewaltenteilung wurde nämlich von rationalen Notwendigkeiten diktiert. Ein Gleichgewicht war das Ziel jedoch nur so lange, bis sich das Regierungssystem, das den Interessen der zur Macht gelangten Bourgeoisie diente, durchgesetzt hatte. *Die natürliche Folge der Konzentration von Gruppeninteressen zu parteipolitischen Interessen ist das Kippen dieses relativen Gleichgewichts, und zwar zu Gunsten der Exekutive.* Während anfangs die Gültigkeit von Gesetzesersatzdekreten an die Bedingung geknüpft war, dass die Regierung in der Sache so schnell wie möglich eine Gesetzesvorlage im Parlament einbringe, änderte sich die Situation in den 1880er Jahren. Die Dringlichkeit, die das ursprüngliche Kriterium für die Gesetzgebungsbefugnis der Regierung gewesen war, war keine Voraussetzung mehr für die Gesetzlichkeit. Das Gesetz über die Kriegsbefugnisse (Gesetz LXIII von 1912) ließ diese *Befugnis zum Erlass von Dekreten* sogar eindeutig zu.

Kontrollfunktion der Landesversammlung

Die Kontrolle der Landesversammlung über die Regierung erfolgte in zwei Richtungen. Zum einen überwachte sie die gesamte Tätigkeit der obersten Exekutive und zum anderen kontrollierte sie die Verwendung der der Regierung zugewiesenen Mittel.

¹⁵³ MOLNÁR Kálmán: *Kormányrendeletek. Tanulmány a magyar közjogból.* [Regierungsverordnungen. Studie vom ungarischen öffentlichen Recht.] Eger, 1912, Érseki Liceumi Könyvnyomda

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

Die Landesversammlung übte ihre Kontrolle aus, indem sie Untersuchungsausschüsse entsandte, *Untersuchungen vor Ort* durchführte und *von den verschiedenen Verwaltungszweigen Berichte anforderte*. Als Mittel der mündlichen Kontrolle diente die *Interpellation*. Die Mitglieder der Abgeordnetenkammer konnten Informationen über Sachen anfordern, die in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fielen, worauf der Minister sofort oder spätestens in höchstens 30 Tagen zu antworten hatte. Obwohl die *politische Verantwortung des Ministers* im Gesetz nicht ausdrücklich festgelegt war, hatten die Leiter der Ministerien die von der Mehrheit der Landesversammlung für richtig gehaltenen politischen Richtlinien durchzusetzen.

Die *Legislative* erhielt erhebliche Kontrollbefugnisse über die Wirtschaft der Regierung. Wie bereits erwähnt, hatte die Legislative die Befugnis, den Staatshaushalt festzulegen. Durch die Abstimmung über den Haushalt bestätigte das Parlament die Notwendigkeit und den Umfang der von der Regierung vorgeschlagenen Ausgaben. Und mit dem Rechnungslegungsrecht beurteilte es die Voranschläge der Haushaltsmittel im Lichte der Wirtschaftsergebnisse. Der Vollständigkeit halber sollen hier noch zwei weitere Rechtsinstitute im Zusammenhang mit dem Haushaltsrecht erwähnt werden. Das erste (*Appropriation*) betraute die Regierung, die den Haushaltsplan vorlegt, mit der konkreten Ausführung des Haushaltsgesetzes (*Vertrauensvotum*). Das andere ist die Indemnität (*Ermächtigung*), die vom Parlament in einem Gesetz formuliert wurde und die es der Regierung erlaubte, *im Rahmen des Haushaltsgesetzes des Vorjahres zu handeln*, bis der neue Haushalt für das laufende Jahr aufgestellt ist. Diese Ermächtigung wurde 1897 gesetzlich anerkannt. Bis dahin begann das Haushaltsjahr nämlich dreißig Jahre lang nur zweimal mit einem schon verabschiedeten Haushaltsgesetz.¹⁵⁴

Die finanziellen und wirtschaftlichen Aktivitäten der Regierung wurden zunächst von der staatlichen Hauptbuchhaltung im

¹⁵⁴ KMETY Károly: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve*. [Handbuch des ungarischen Verwaltungs- und Finanzrechts.] Budapest, 1911, Grill

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

Finanzministerium kontrolliert, und 1870 wurde der *Staatliche Rechnungshof*¹⁵⁵ eingerichtet. Er war von der Verwaltung formal getrennt und sein Präsident wurde vom Staatsoberhaupt aus einer Liste von drei vom Parlament benannten Personen ernannt. Der Rechnungshof war für die Organisation von Prüfungen und Registerführungen in allen Bereichen der Verwaltung zuständig. Er sorgte für die Führung des so genannten staatlichen Hauptbuchs, dessen Konten der Struktur des Staatshaushalts entsprachen. Außerdem prüfte sie die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsführung und die Einhaltung des Haushaltsgesetzes. Eine Bilanz ihrer Tätigkeit zeigt, dass sie ihre Aufgaben auf rein formale Weise erfüllt hat. Ein grundsätzliches Problem bestand darin, dass der Rechnungshof seine Berichte dem Parlament nicht direkt, sondern über den Regierungspräsidenten übermittelte. Dies wurde durch die Regelung von 1914 nicht wesentlich geändert, lediglich der Name wurde in Oberster Staatlicher Rechnungshof geändert.

Exekutive

Die Organisation des dem Parlament verantwortlichen Ministeriums beruhte auf den Ausgleichsgesetzen. An der Spitze der verschiedenen Verwaltungszweige standen von 1867 die *vom Monarchen auf Vorschlag des Ministerpräsidenten ernannten* Minister. Die Anzahl der Ministerien änderte sich ständig, wobei es 1899 zu größeren Umstrukturierungen und 1917 zur Einführung der Institution des *Ministers ohne Portefeuille* kam. Alle Minister zusammen bildeten den Ministerrat.

Das *Amt des Ministerpräsidenten* (Ministerpräsidium) spielte eine besondere Rolle in der Regierungstätigkeit.

¹⁵⁵ Révész Tamás: *A központi állami ellenőrzés szervezetének kialakulása Magyarországon 1867 után*. [Entfaltung der Organisation der zentralen staatlichen Kontrolle in Ungarn nach 1867.] Budapest, 1971, ELTE ÁJK Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék, (Jogtörténeti Értekezések 1.) 20–37. p.

Ministerpräsidium

Das Ministerpräsidium war für die *politische* und *wirtschaftliche Führung* und die *koordinierende Leitung der Ministerien* zuständig. Drei Gruppen von Sachen fielen in seinen Zuständigkeitsbereich. Die erste Gruppe umfasste die ständigen und untergeordneten Aufgaben des Regierungspräsidenten, die zweite Gruppe die so genannten prioritären Fälle, die zeitlich variierten und mehrere Ministerien betrafen, und die dritte Gruppe umfasste die Sonderfälle der fast fünfzig, ihm zugeordneten Abteilungen.

Die Organisation des Ministerpräsidiums entwickelte sich ab 1867 schrittweise. In den ersten Jahrzehnten gab es noch keine Trennung nach Sachengruppen. Zunächst gab es eine zentrale Übersetzungsabteilung und ab 1879 eine Presseabteilung. Die erste Variante einer Organisationsstruktur wurde vom Ministerpräsidenten Dezső Bánffy eingeführt.¹⁵⁶ Zur Organisation des Ministerpräsidiums gehörten außerdem das Rechnungsamt und das Hilfsamt.

Zu den ständigen Aufgaben des Ministerpräsidenten gehörten die Maßnahmen im Zusammenhang mit Entscheidungen und Beschlüssen des Staatsoberhauptes (König, Reichsverweser), mit Einberufung und Auflösung des Parlaments, mit Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen, mit Beantwortung von Interpellationen und mit Maßnahmen im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten.

Bezüglich der Regierungsarbeit sind zu nennen: *Vorbereitung der Vorlagen des Ministerrats, Erstellung von Protokollen*, regelmäßige Organisation von ressortübergreifenden Sitzungen, *Personalsachen der Minister*, Verleihung von Auszeichnungen und Titeln, Staatsbürgerschaftsangelegenheiten, Organisation von *nationalen* Feierlichkeiten und Kongressen, sowie die Vorlage des jährlichen Regierungsberichts. Zu den ständigen Aufgaben gehören – sinngemäß – die *internen organisatorischen, Perso-*

¹⁵⁶MÁTHÉ Gábor: *A miniszterelnökségi államtitkári intézmény.* [Institution des Staatssekretärs am Ministerpräsidium.] In ÁDÁM Antal – BENEDEK Ferenc – SZITA János (Hrsg.): *Jogtörténeti tanulmányok. Emlékkönyv Csizmadia Andor hevenedik születésnapjára.* (Studia iuridica auctoritate Universitatis Pécsi publicata 95.) Pécs, 1980, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 259–271. p.

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

nal- (Anstellung, Ernennung, Beförderung, Disziplinarverfahren, Ruhegehälter, Hilfspgelder, Zulagen usw.) und wirtschaftlichen (Instandhaltung, Entwicklung, Kfz-Angelegenheiten usw.) Aufgaben. Die zusätzlichen Befugnisse beruhen insbesondere auf der *Überweisung wichtiger Angelegenheiten der Ministerien zur Entscheidung bzw. Genehmigung* (z. B. ab 1898 Steuer-, Gendarmerie-, Flussregulierungs-, Kirchen-, Heeresorganisations-, Kreditpolitik-, Außenhandels-, Arbeiterbewegungs-, Polizeisachen).

Auch die so genannten *vorrangigen Angelegenheiten* wurden in die Zuständigkeit des Präsidenten überführt. Viele von ihnen blieben dauerhaft dort (z. B. Nationalitätssachen), andere waren zeitlich befristet und von gemischter Natur (Staatspolizei, Sozialpolitik, Propaganda, Wirtschaftsaufsicht und sogar, etwa ein halbes Jahrzehnt lang, die sittenpolizeiliche „Leitung“ usw.).

Schließlich wurden die Befugnisse des Amtes durch die (prinzipiellen, personellen und finanziellen) Aufgaben ergänzt, die sich aus der *Aufsicht über die direkt am Amt des Ministerpräsidenten angesiedelten Institutionen* ergaben. Die Zahl der untergeordneten Organe (Ausschüsse) war stets unterschiedlich. Das Ministerpräsidium beaufsichtigte und leitete *fast fünfzig Institutionen* und Ausschüsse. Zu ihnen gehörten der *Rat für öffentliche Arbeiten der Hauptstadt*, das *Statistische Zentralamt*, sowie der *Gemischte Ausschuss* – gegründet für die Ausarbeitung des dem Parlament vorzulegenden Jahresberichts – von seiner Gründung bis zum Ende des untersuchten Zeitraums. Seiner Aufsichtstätigkeit unterlagen auch der *Oberste Rechnungshof*, der *Kompetenzgerichtshof*, das *Ungarische Telegraphenamt* und die Nachrichtenorgane. Seine Rolle bei der Organisation und Leitung von Regierungskommissionen und ressortübergreifenden Ausschüssen war von großer Bedeutung (z. B. Regierungsausschuss zur Vorbereitung der Vereinfachung der öffentlichen Verwaltung).

In der den oben beschriebenen Aufgaben angepassten Organisation des Ministerpräsidiums fungierten – in der gesamten bürgerlichen Zeit – das Präsidial-, das Nationalitäten- (Minderheiten-) und das Pressereferat. Andere Abteilungen wurden für kürzere oder längere Zeiträume eingerichtet, um den Interessen der wechselnden Regierungen zu dienen. So war beispielsweise die Abteilung für

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

öffentliches Recht zur Befriedigung der Bedürfnisse der Monarchie aufgestellt, die Hervorhebung von Information und Propaganda wurde von der Kriegssituation diktiert, und die Einrichtung der sozialpolitischen Abteilung war gerechtfertigt, um Asymmetrien in der Wirtschaftspolitik zu beseitigen.

Zum Zeitpunkt der Reformen am Ende des 19. Jahrhunderts (1898) betrug die Zahl der im Ministerpräsidium beschäftigten Beamten 38. Davon waren 16 als Konzipisten, 8 als Übersetzer, 2 als Rechnungsprüfer und 12 als Assistenten tätig. Die *Konzipisten* wurden in die Besoldungsgruppen V bis X eingestuft, die *Bericht-erstatter-Übersetzer* in IX, die *Beamten des Rechnungshofs* in VIII bis IX und die *Büroassistenten* in X bis XI. Die Verteilung nach Dienstjahren widerspiegelt eine proportionale Vertretung: zwei Personen waren länger als 40 Jahre dort, acht Personen zwischen 25 und 40 Jahren, sieben Personen hatten 15 bis 24 Dienstjahre und neunzehn Personen 1 bis 14 Dienstjahre. Zwei Personen aus der letztgenannten Gruppe hatten 10 bzw. 13 Jahre ununterbrochene Dienstzeit im Komitat. Zu den beiden unbezahlten Praktikanten gehörte Kuno Klebelsberg, der später zum politischen Sekretär ernannt wurde.

Die spätere *Präsidentenabteilung* wurde aus den Konzipisten gebildet. Diese differenzierte sich weiter aus, um eine Einheit zu schaffen, die den ständigen Fallgruppen entspricht. Die *Presse*, die *Übersetzungsabteilung*, die *Buchhaltungsabteilung* und die *Hilfsbüros* wurden abhängig von den oben genannten Zahlen des Personalstands getrennt.

Entwicklung der Kompetenz des Staatssekretärs

In der sich entfaltenden Amtsorganisation erhielt der *Staatssekretär des Ministerpräsidiums* mit seinen immer weiteren Befugnissen eine entscheidende Rolle.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár [Ungarisches Nationalarchiv Landesarchiv] (MNL OL) K 26 ME 317, 396, 613, 614, 3066, 12351, 17321, 18259/1898 – 412. cs.

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

Im Allgemeinen entwickelte sich diese Institution in der bürgerlichen Ära zur *Stärkung der „Chefrolle“, die Unabhängigkeit des Amtsinhabers von Regierungswechseln nahm zu* und er übte die Funktionen des Sekretärs des Ministerrats aus. Das Amt des Staatssekretärs war von Kontinuität geprägt, mit gelegentlichen Unterbrechungen. Bei solchen Gelegenheiten konnte der Abteilungsleiter des Präsidialamts, der im Rang eines Ministerratsmitglieds stand, mit den Befugnissen eines Staatssekretärs handeln. Diese Form ist erstmals im letzten Jahrzehnt des Dualismus anzutreffen. *Die Bezeichnung „Politischer Staatssekretär“ wurde 1917 eingeführt, und eine gleichzeitige Tätigkeit zweier oder mehr stellvertretender Staatssekretäre ist von 1919 bekannt.* In der Zwischenkriegszeit war der Titel des stellvertretenden Staatssekretärs mit dem Amt des Sekretärs des Ministerrats verbunden, aber auch die Verleihung dieses Titels wurde eingeführt.

Die sechs Regierungen zwischen 1895 und 1910 wurden von zwei Staatssekretären begleitet. Die Zeitgrenze (1. Januar 1910) stellt eine Trennlinie dar, da das Amt des Staatssekretärs vorübergehend unbesetzt war.

Die Aufgaben der Staatssekretäre leiten sich aus den externen und internen Aktivitäten des Ministerpräsidiums ab, wobei erstere den Monarchen, das Parlament, den Ministerrat, die Personalangelegenheiten der Minister, den Informationsdienst und die Führung der protektionistischen Pressepolitik betrafen.

Die fehlende Ordnung in der Gruppe der dem Souverän zur obersten Genehmigung vorzulegenden Themen und die amtliche Veröffentlichung von nicht unterzeichneten Manuskripten führten zur Erstellung des Aufgabenverzeichnisses mit 30 Punkten, das die Regierung ab 1898 konsequent durchzusetzen suchte.

Ein *gewichtiger Teil der Aufgaben der Staatssekretäre* bestand in den *Personalangelegenheiten, die mit Auszeichnung und Diensttätigkeit der Minister zusammenhingen.*

Der Staatssekretär „urteilte“ über die Begründetheit der ministeriellen Anträge an den Regierungschef. Dies war nicht immer mit Hilfsbereitschaft verbunden. So ist zum Beispiel die Antwort auf ein Ersuchen des Ministeriums für religiöse Angelegenheiten und Volksbildung um Ratschläge zu seiner Geschäftsordnung sehr eigenartig.

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

Das folgende Zitat veranschaulicht die interne Organisation des Ministerpräsidiums, die vorherrschende Auffassung und erklärt die langsame Entfaltung. „Die geringe Größe des Ministerpräsidiums und sein relativ begrenzter Aufgabenbereich machten und machen es nicht erforderlich, eine Geschäftsordnung zu erlassen. Zwar wurde für die Übersetzungsabteilung 1878 eine Geschäftsordnung erlassen, die immer noch in Kraft ist (1903!), doch eignet sie sich aufgrund ihres speziellen Charakters nicht für den genannten Zweck.“

Zur Durchsetzung einer protektionistischen Pressepolitik wählte die Regierung schon eine flexiblere Lösung. Die Presseabteilung im Ministerpräsidium stand unter Aufsicht des Staatssekretärs. Er spielte eine aktive Rolle beim Propagieren der Regierungspolitik. In der Frage der vierteljährlichen Subventionen stand er in direktem Kontakt mit dem Obergespan. Hier ist anzumerken, dass das Ministerpräsidium mit dem Leiter der mittleren Verwaltungsebene auch ohne Einschaltung des Innenministers verhandelte. Es verwundert also nicht, dass die Gerichte (Munizipien) ihre jährlichen Generalberichte direkt an ihn richteten.

Der Protektionismus, der keine Publizität erfordert, wurde bei den Kosten der Presseabteilung verbucht, erweitert um den Informationsdienst und die „Betreuung“ der im Ausland lebenden ungarischen Staatsbürger unter dem Titel eines vorangeschlagenen Kredits im Ministerpräsidium. Verwendung und Verteilung der dem Hilfsamt gemäß dem Indemnitätsgesetz überwiesenen Mittel erfolgten unter der Leitung des Staatssekretärs. (1907 verschlang die Presseförderung 20.000 Kronen, während dem Auslandsdienst 30.000 Kronen zustanden.)

Mit Umstrukturierung des Informationsdienstes wurde die Übersetzungsabteilung des Ministerpräsidiums nach fast vier Jahrzehnten abgeschafft. Ihre Tätigkeiten wurden vom Innenministerium übernommen, und die vier Stellen (Besoldungsgruppe VIII) wurden in den Haushalt des Rechtsnachfolgers integriert. Die Tätigkeit des Staatssekretärs in diesem Bereich wurde jedoch beibehalten, da die Arbeiten an der Presseschau für das Ministerpräsidium koordiniert werden mussten.

Nach der Jahrhundertwende wurde die Organisation des Ministerpräsidiums durch zwei wichtige Regelungen geprägt. Die erste

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

war die Geschäftsordnung von 1910, die die Institution des Staatssekretärs vorübergehend aufhob, und die zweite war die „Ressort- und Arbeitseinteilung“ von 1924, die eine strukturelle Anpassung beinhaltete. Der Zeitraum zwischen diesen Jahren durchbricht die allgemeine historische Chronologie und die Grenzen der Perioden. Die wechselnden Regierungsformen im genannten Zeitraum betreffen nicht die Grundlagen der Organisation des Ministerpräsidiums. Während der Räterepublik, die die neue Machtkonzentration darstellte, übte das oberste Organ der Exekutive, der Revolutionäre Regierungsrat die Befugnisse des Ministerpräsidiums aus.

Die fast jährlichen Regierungswechsel zwischen 1910 und 1924 (bis zur Regierung Bethlen) wurden von einer „Wechselwirtschaft“ (12 Personen) auch bei den Staatssekretären begleitet. In diesem Zeitraum wurde die Institution des Staatssekretärs, dessen Befugnisse an die organisatorischen Veränderungen angepasst waren, formal *reichhaltig* ausgestaltet. Die Dokumente unterscheiden zwischen den Titeln: Staatssekretär, stellvertretender Staatssekretär, politischer Staatssekretär, Titularstaatssekretär, Staatssekretär mit solchen Befugnissen und Quasi-Staatssekretär. Dieser „Reichtum“ ist das Ergebnis der Veränderungen im politischen Kontext. Bis zur Mitte unseres Zeitraums war Stabilität die Regel, da ein und dieselbe Person das Amt sechs Jahre lang innehatte, abgesehen von einem Zwischenspiel der Suspendierung. Der „Devaluierungsprozess“ begann in den letzten Jahren der Monarchie und kulminierte in der Károlyi-Ära. Dies zeigt sich an den Variationen der verschiedenen Titel: Ernennung zum *monatlichen*, zum *parallelen* oder *titulierten stellvertretenden Staatssekretär*.

Die Geschäftsordnung von 1910 ordnete die Einrichtung einer neuen Abteilung für die Verwaltung der *Nationalitäten* und der *kirchlichen Angelegenheiten* an, zusätzlich zu den *drei Abteilungen des Ministerpräsidiums* (*Präsidialamt, öffentliches Recht, Presse*). Dies hatte teilweise eine Änderung der Aufgaben der bestehenden Abteilungen zur Folge, die wichtigste Neuerung war jedoch die Regelung der Aufsicht über die Organisation. Die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Abteilungen wurden wie folgt aufgeteilt. Die *Präsidialabteilung (I)* war für die *Angelegenheiten bezüglich des Monarchen, des Parlaments, des Auswärtigen* (gemeinsam

VIII. *Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie*

mit Abteilung II), *des Ministerrats, der Auszeichnungen und der Leitung der verschiedenen Kommissionen* zuständig. Neben der Führung eines Registers der Handschriften und Entscheidungen des Monarchen beaufsichtigte sie die Mittel für die Instandhaltung von königlichen Schlössern und den Bau der Budaer Burg. Sie führte die allerhöchsten Entschlüsse über die Einberufung, Vertagung und Auflösung der Landesversammlung durch, sanktionierte und verkündete Gesetze. Die Abteilung war auch für die *Vorschläge zur Ernennung von erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern des Oberhauses* sowie für *Interpellationsangelegenheiten* zuständig. Im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten vermittelte sie gemäß dem Ernennungsgesetz bei Durchsetzung der Befugnisse des Ministerpräsidenten und bei Genehmigung der konsularischen Vertretung anderer Staaten. *Internationale Verträge, Fragen der Staatsgrenzen unter Mitwirkung der Staatengemeinschaft fielen in die Kompetenz der Abteilung II (öffentliches Recht)*. Die Abteilung des Präsidenten war auch für die Vorschläge des Regierungspräsidenten an den Ministerrat und für die Führung der Sitzungsprotokolle zuständig. Sie sorgte auch für Mitteilung und Vorlage der Regierungsbeschlüsse. Ihre besondere Rolle wurde durch die Personalangelegenheiten der Minister und ihre Auszeichnungen verstärkt. Zu ihren Aufgaben gehörte auch die dem Regierungschef obliegende Verwaltung des Staatlichen Rechnungshofs, sowie die Aufsicht über den Palast und die Bibliothek des Ministerpräsidenten.

Neben den oben genannten auswärtigen Tätigkeiten beriet die Abteilung II *die Halbjahresberichte der Verwaltungsausschüsse*, bearbeitete die Fälle, die gemäß dem Verwaltungsgerichtsgesetz in die Kompetenz des Ministerpräsidenten fielen, und beaufsichtigte den *Rat für öffentliche Arbeiten der Hauptstadt*. Sie führte ein Register der Einbürgerungs- und Entlassungsfälle.

Die „Mission“, die ins „Fremde“ verschlagenen ungarischen Staatsbürger national zu betreuen, sowie die kirchenrechtlichen Angelegenheiten, die das Eingreifen des Ministerpräsidiums erforderten, wurden der *neu gegründeten Abteilung III* zugewiesen. Die Angelegenheiten der griechisch-orthodoxen serbischen Kirche wurden jedoch abgetrennt (in die Abteilung II verlegt).

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

Die *Presseabteilung (IV)* schließlich erstellte „*Stimmungsbilder*“ für den Monarchen und den Ministerpräsidenten, stellte *ausländische Presseschauen* für die hauptstädtischen Zeitungen zusammen und übte jene Kontrolle aus, die die Regierung für notwendig erachtete.¹⁵⁸

Den relativen Stillstand der Struktur haben die Kriegseignisse angegriffen. Die ursprüngliche Mitarbeiterzahl der „ersten Organisation“ in der Kanzlei des Ministerpräsidiums verdoppelte sich langsam. Mit Austritt der Wehrpflichtigen (1916) stockte manchmal die Arbeit der verschiedenen Abteilungen, insbesondere der Präsidialabteilung: vier von zehn Mitarbeitern fehlten hier; in der Abteilung II fehlte einer von den sechs und die Abteilung III vermisste ebenfalls einen von vier Mitarbeitern. Die Pressegruppe (9) und das Hilfsbüro (20) haben kein Personal verloren, während 6 der 22 Unteroffiziere ständig fernbleiben mussten.

Die wegen der wirtschaftlichen Situation und der Versorgungsprobleme zunehmende Flut von Anträgen wollte man mit raschen Maßnahmen des Staatssekretärs in den Griff bekommen. Zu diesem Zweck übernahm der 1917 ernannte politische Staatssekretär (Kuno Klebelsberg) die Verwaltung aller Bezüge, Vergütungen, Zulagen, Urlaube usw. der Beamten und Angestellten. Mit dieser Ernennung wurde übrigens die Reihe der Vorgänger, die in mehreren Regierungen tätig gewesen waren (József Tarkovich, Albin Márffy, Sándor Jeszenszky), vorübergehend unterbrochen. Es sei darauf hingewiesen, dass mit der Ernennung Klebelsbergs Zoltán Magyary, der Hilfssekretär des Ministeriums für religiöse Angelegenheiten und Volksbildung, ins Ministerpräsidium kam, der später Regierungsbeauftragter für Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wurde. Nach fast zwei Monaten im Amt wurde er jedoch aus demselben Grund, aus dem er berufen worden war, nun aber im Interesse des Ministeriums als unentbehrlich zurückbeordert. In den letzten Kriegsjahren kam es noch häufiger zu Versetzungen von Ministern. Und die personellen Veränderungen im Ministerpräsidium wurden zur Quelle für weitere Beförderungen und Ernennungen. Aus der Zeit der zweiten Tisza-Regierung „reichte es“ gerade noch für die

¹⁵⁸ MNL OL K 26 ME 3590/1910-838. cs., 1573/1911-911. cs.

VIII. *Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie*

Ernennung neuer Ministerialreferenten, darunter István Bárczy, der in der Horthy-Ära als eine Schlüsselfigur der Regierung bekannt war und später zum Staatssekretär ernannt wurde.

Ministerrat

Der Ministerrat war in zwei Richtungen tätig. Einerseits beriet er die *politischen Leitlinien der Regierung, Fragen von vorrangiger Wichtigkeit*, die sich auf das Funktionieren des Staates auswirkten oder mehrere Fachminister betrafen, und entschied schließlich über *Kompetenzkonflikte* zwischen den Fachministerien. Andererseits entschied er als Kollegialorgan über ihm zugewiesene *Einzel-sachen*, die ihm von den Fachministern vorgelegt wurden (z. B. Ernennung von Mitgliedern des Herrenhauses; Begnadigungsangelegenheiten; Ernennung und Pensionierung von Beamten; Abschluss von Abkommen und Verträgen; Genehmigung von Arbeiten, die einen bestimmten Wert überschreiten).

Vor dem Ministerrat landeten die dem Parlament vorzulegenden Vorschläge: Gesetzesentwürfe, Angelegenheiten bezüglich der Einrichtung neuer Ämter und Posten, bezüglich der Bestätigung von Fideikommissen und bestimmter Unternehmensgründungen.

Den Vorsitz im Ministerrat führte der Ministerpräsident – in Abwesenheit des Staatsoberhauptes (Monarchen). Die Sitzungen fanden in der Regel einmal pro Woche statt, manchmal auch öfters. Anfangs durften an den Beratungen nur die Leiter der Ministerien teilnehmen, später wurde dann auch die stellvertretende Anwesenheit von Leitern der wichtigsten Behörden und deren Beamten, sowie Expertenanhörungen erlaubt. In der Anfangszeit praktizierte der Ministerrat, die Fälle persönlich vorzutragen. Dies wurde durch die vorherige Übermittlung von schriftlichen Fassungen der Vorschläge und schriftlichen Antworten der Fachminister ersetzt. Von jeder Ministerratssitzung wurde ein Protokoll aufgenommen und vom Staatssekretär des Ministerpräsidiums mit seiner Unterzeichnung beglaubigt.¹⁵⁹

¹⁵⁹NAGY Ernő: *Magyarország közbjoga. Államjog*. [Das öffentliche Recht Ungarns. Staatsrecht.] Budapest, 1907, Athenaeum

Allgemeine Verwaltung und Sonderverwaltung

Die an die öffentliche Verwaltung gestellten Anforderungen erforderten die Entwicklung eines geeigneten Organisationssystems. Neben den zentralen Verwaltungsorganen wurden *parallel dazu Gemeinden und Staatsorgane* geschaffen. Es entstanden der Regierung unterstellte effektive, mehrstufige *territoriale Verwaltungssysteme*. In der ungarischen Entwicklung hat sich das Modell *Komitat–Bezirk–Gemeinde* durchgesetzt. An die Stelle der Probleme der Raumplanung sind – gerade wegen Notwendigkeit der Professionalität – Fragen der Abgrenzung nach objektiven Kriterien getreten. Die *Konkurrenz* zwischen *Zusammenfassung der öffentlichen Verwaltung (Zentralisierung)* und *Prinzip des fachlichen Partikularismus* führte zur Ausbreitung der Zentralisierung. Die auf verschiedene Verwaltungsbereiche spezialisierten Einrichtungen wurden zumeist von den *allgemeinen Verwaltungsstellen einverleibt* oder diesen untergeordnet (Dezentralisierung), während für bestimmte Aufgaben *Abteilungen innerhalb der mehrstufigen Ämterstruktur geschaffen wurden (Dekonzentration)*. Mit anderen Worten: Die *lokalen Gebietskörperschaften* konnten als *allgemeine Verwaltungsorgane* Fachaufgaben wahrnehmen, aber die Regierung konnte sie auch an sich ziehen und an staatliche Sonderverwaltungsorgane (dezentriert) im Gebiet übertragen. Dieses Organisationsprinzip führte zu einem Missverständnis, und *durch die parallele Stellung der kommunalen und der staatlichen Verwaltung wurde die Verwaltung verdoppelt*. In Wirklichkeit handelt es sich hier um nichts anderes, als um eine einheitliche öffentliche Verwaltung mit Kombination der genannten Organisationsprinzipien.

Die wichtigsten Gebiete der Sonderverwaltung

VERWALTUNG DES INNEREN

Das Innenministerium war für die Aufsicht über die allgemeine Verwaltung zuständig. Die *mittleren Organe der allgemeinen Verwaltung waren die Munizipien und die unteren Organe die Gemeinden*. Die *erstinstanzliche Verwaltungsbefugnis lag in Gemeinden*

VIII. *Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie*

bei den Oberstuhlrichtern, in Städten mit ordentlichem Rat bei den Bürgermeistern, und in den Städten mit Munizipalrecht bei den vom Rat ernannten Beamten.

Die „Verstaatlichung“ der *Ordnungsverwaltung* erfolgte mit der Gründung der *hauptstädtischen Polizei* im Jahr 1881 und der gleichzeitigen Aufstellung eines öffentlichen Sicherheitsdienstes, der Gendarmerie. Die hauptstädtische Polizei war direkt dem Innenministerium unterstellt. Ihre Aufgaben waren: Personen- und Vermögensschutz, Aufrechterhaltung des Friedens und der öffentlichen Ordnung, Suche nach Tätern, die diese verletzen, ihre Meldung und Übergabe an die Behörden usw. Die Gendarmerie war für die nationale öffentliche Sicherheit zuständig, mit Ausnahme der Innen- und Außenbereiche der Hauptstadt und der Städte mit Munizipalrecht. Es gab im Land sechs Gendarmeriehauptquartiere.

In der Zwischenkriegszeit richtete die Regierung auf Grundlage des Gesetzes XXXV von 1921 das Amt eines nationalen Polizeichefs ein, um die Verwaltung des öffentlichen Sicherheitsdienstes (Gendarmerie, Staatspolizei und Flusspolizei) zu vereinheitlichen. Das Innenministerium blieb weiterhin die wichtigste Ordnungsbehörde und überwachte auch die Verwaltung der lokalen Gebietskörperschaften; nach der Abschaffung des Ministeriums für öffentliche Wohlfahrt wurden seine Befugnisse auf die *Verwaltung des Sozial- und Gesundheitswesens* ausgedehnt.

Das Programm des Wohlfahrtsstaates war teilweise durch die *Einrichtung* einer unvollständigen *Sozialversicherung* und die *Entwicklung einer produktiven Sozialpolitik* (ONCSA – Nationaler Fonds für Volks- und Familienschutz), sowie die *Schaffung von öffentlichen Wohlfahrtsgenossenschaften* geprägt. Es wurde von der *Nationalen Sozialinspektion*, eines Organs des Innenministeriums, verwaltet.

Das *öffentliche Gesundheits-* und das *Vormundchaftswesen* waren ebenfalls Teil der inneren Verwaltung.

Das *öffentliche Gesundheitswesen* wurde (1876) bezüglich der Gesundheitsvorsorge und des Gesundheitsdienstes gesetzlich geregelt. Untere Instanz des Dienstes war die Gemeinde, die neben bestimmten übertragenen Gesundheitsaufgaben auch das Recht hatte, das Gesundheitspersonal (Ärzte, Hebammen) auszuwählen.

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

Die Aufgaben der Gesundheitsbehörde wurden in erster Instanz vom Stuhlrichter, unterstützt vom Bezirksarzt, in zweiter Instanz vom ersten Beamten des Munizipiums, unterstützt vom Amtsarzt, und in dritter Instanz vom Innenminister wahrgenommen. Auf allen drei Ebenen fungierten auch Gesundheitsausschüsse als Begutachtungsorgane (neben dem Innenminister auch der Nationale Gesundheitsrat).

Die Verwaltung des Vormundschaftswesens war zwischen Verwaltung und Justiz aufgeteilt, bis durch das Gesetz XX von 1877 die Vormundschaftsbehörde endgültig bei der Verwaltung angesiedelt wurde. Die Vormundschaftsverwaltung wurde in erster Instanz auch von den Gemeinden wahrgenommen (städtischer Notär, Waisenrat). Als erste Instanz verfahren die Munizipien und in Städten mit ordentlichem Rat die Waisenstühle. Die Mitglieder der Waisenstühle, ausgenommen die Laienmitglieder, hatten über eine juristische Ausbildung zu verfügen. Von der Gemeindeebene aus konnten Rechtsmittel beim Munizipium und von dort aus bei der Verwaltungskommission eingelegt werden. In auf der mittleren Ebene begonnenen Sachen gab es jedoch nur zwei Berufungsinstanzen.

FINANZVERWALTUNG

Das dreistufige System der Finanzverwaltung wurde zur Zeit des Neoabsolutismus eingerichtet. Den *Finanzdirektionen* untergeordnet waren die *Bezirksdirektionen* als Finanzbehörden der mittleren Ebene tätig, und auf der unteren Ebene standen die *Finanzämter*. Ab 1867 führte eine schrittweise Umstrukturierung zur Schaffung von Finanzinspektoraten, bzw. *Finanzdirektionen* auf mittlerer Ebene, die für Verbrauchssteuern, Gebühren und Tabakeinnahmen zuständig waren. Die Verwaltung der direkten Steuern wurde ab 1889 den *Finanzdirektionen* (57) übertragen, als die in jedem Komitat eingerichteten *Finanzdirektionen* als *Finanzorgane der mittleren Ebene* bezeichnet wurden.

Als *nachgeordnete Organe* der Finanzdirektionen, vor allem im Bereich der Erhebung, Sammlung und Einziehung der direkten Steuern und Abgaben fungierten die *Finanzämter*. Sie waren auch als staatliche Inkassostellen tätig und erhielten ab 1909 das Recht, öffentliche Forderungen im Wege der Zwangsvollstreckung einzu-

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

treiben. Ihre Zahl nahm ständig zu, und am Ende des Zeitraums gab es 360 Finanzämter.

Als zusätzliches dezentralisiertes Organ zur Durchführung von *Finanzvollzugs- und Ermittlungstätigkeiten* wurde die *Finanzpolizei* eingerichtet, die der territorial zuständigen Finanzdirektion unterstellt war.

Die Liste der dem Finanzministerium unterstellten Einrichtungen wurde auch durch die *staatliche Organisation des Grundsteuerregisters* (Gesetz XXII von 1885) erweitert.

Im Jahr 1924 gründete der Gesetzgeber die *Ungarische Nationalbank* und übertrug ihr das ausschließliche Recht zur Ausgabe von Banknoten. Der Staat sicherte seinen Geldumlauf so weit wie möglich bei dieser Bank und war verpflichtet, sie mit der *Durchführung von Gold- und Devisengeschäften für den Staat* zu betrauen. Das Fachorgan für Kreditangelegenheiten war der 1931 gegründete *Nationale Kreditrat*. Von 1924 war die *Postsparkasse* für die Verwaltung aller *Bareinnahmen und -ausgaben (einschließlich derjenigen der Vormundschaftskassen) des Staates und der Komitate* zuständig.

BILDUNGSVERWALTUNG

Bereits in der Zeit des Absolutismus wurde die überragende Bedeutung der Bildung in den Fokus der Aufmerksamkeit gestellt und die Ausweitung des staatlichen Einflusses befürwortet. Die späteren Gesetze (1868, 1908) über die *allgemeine Schulpflicht* und die *unentgeltliche Volksbildung* führten den Schulzwang ein und ahndeten Gesetzesverstöße mit *strafrechtlichen Sanktionen*. Sie regelten das *Recht der Schulträgerschaft*, das von *Gemeinden, Glaubensgemeinschaften, Vereinen und dem Staat* ausgeübt wurde. Die *Behörde der ersten Ebene* war *bei staatlichen Schulen* ein vom Obergespan genehmigtes *Kuratorium*, und *bei Gemeinden und kirchlichen Schulen* ein *Schulrat*. *Zwischengeschaltete Behörden* waren die *Verwaltungskommission, der Schulinspektor bzw. der Generaldirektor des Schulbezirks*. 1883 teilte der Gesetzgeber das Land in 12 Schulbezirke ein (1918 waren es 13), deren Leiter vom Kaiser auf Vorschlag des Ministers für religiöse Angelegenheiten und öffentliche Bildung ernannt wurde. Als zweite Instanz leitete

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

und beaufsichtigte er die öffentlichen Mittelschulen des Bezirks. Im Falle der autonomen konfessionellen Schulen war er die staatliche Generalaufsichtsbehörde. Die *Schulinspektoren waren jeweils für ihren Schulbezirk zuständig* (Gesetz XXVIII von 1876). Sie beaufsichtigten die Fachmäßigkeit der unteren und höheren Volkshilungseinrichtungen (Bürger- und Handelsschulen, Lehrerausbildung) im Schulbezirk und übten bestimmte Verfügungsbefugnisse nach den Anweisungen des Ministers aus.

In der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen wurden gemäß dem Gesetz XIII von 1927 ungarische Auslandsinstitute (*Collegium Hungaricum*) gegründet, um die Hochschulausbildung ungarischer Wissenschaftler, Künstler und Fachleute zu fördern. In diesen Instituten wurden Stipendiaten untergebracht, um das Studium im Ausland zu erleichtern. In Wien, Berlin, Rom und Zürich wurden Immobilien erworben, um dort Institute einzurichten. Außerdem wurde ein Gesetz über die Einrichtung eines *Stipendienrates* zur Vergabe von Stipendien erlassen.

Zu einer neuen Universität wurde die 1920 gegründete Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, und 1934 mit der Technischen Universität zusammengelegt zur M. Kir. József Nádor Universität für Technik und Wirtschaft. In Szeged erhielt die ehemalige Universität von Klausenburg und in Pécs die ehemalige Universität von Pressburg ihren neuen Platz. Die (lutherische) Theologische Fakultät der Universität Pécs wurde nach Sopron verlegt.

Die *Bildungsverwaltung* wurde durch das Gesetz XI von 1934 neu geregelt. Die Verwaltung der weiterführenden Schulen blieb unter der Aufsicht der *Oberschuldirektoren der Schulbezirke*, aber die *Einteilung der Schulbezirke wurde geändert*. Die Aufsicht über die unteren Schulen oblag weiterhin den Schulinspektoren, die zusammen mit den unteren Schulen dem Generaldirektor des Schulbezirks unterstellt waren.

WIRTSCHAFTSVERWALTUNG

Ende des 19. Jahrhunderts wurde die zentrale Verwaltungsorganisation der Gesamtwirtschaft grundlegend geändert. *Das Ministerium für öffentliche Arbeiten und Verkehr wurde ins Handelsministerium umstrukturiert, und das Ministerium für Landwirtschaft,*

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

Industrie und Handel in das Landwirtschaftsministerium (Gesetz XVIII von 1889). So umfassten die Aufgaben des Handelsministeriums folgende Bereiche: Eisenbahn, Schifffahrt, öffentliche Straßen, Hochbau, Handel, Patente, Postwesen und Postsparkassen und Statistik, während das Landwirtschaftsministerium alle wirtschaftlichen Angelegenheiten, die Staatsforsten und die Forstwirtschaft, das Bergwesen, die Pferde- und Viehzucht, die Berufsausbildung in der Wirtschaft, das Wasserrecht, die Gewässerregulierung usw. verwaltete.

Die kaufmännische und industrielle Verwaltung wurde durch die Organe der Berufsverbände wahrgenommen. Dies geschah durch die Gründung von *Industrieverbänden und Handwerksinnungen* gemäß den Industriegesetzen. Die *Handwerksinnungen sind berufliche Interessenvertretungen*. Ihr Aufsichtsorgan ist das Polizeipräsidium (Rat), bzw. der Stuhlrichter. Industriebehörden der zweiten Instanz sind die Munizipien, und sie sind dem Minister untergeordnet.

Die *Kammern*, die zur Interessenvertretung von Handel und Industrie eingerichtet wurden, unterstanden direkt dem Handelsminister. Die Gewerbeaufsicht (seit 1893) wurde als Institution zur Überwachung des Arbeitsschutzes eingerichtet.

Die Besonderheit der Landwirtschaftsverwaltung zeigt sich auch darin, dass das Ministerium die Bearbeitung der Fachaufgaben über eine *ationale wirtschaftliche Interessenvertretung* verwaltete. Die Verwaltung wurde von den Munizipien wahrgenommen. Mit Ausarbeitung der materiellen Rechtsnormen (Pflanzenschutz, Forstgesetz, Wassergesetz, Hochwasserschutz, Verbände zur Gewässerregulierung usw.) hat sich die Verwaltung der Fachaufgaben deutlich verändert. Im Bereich der mittleren Verwaltung begann die Abtrennung von der allgemeinen Verwaltung, es wurden *dezentrierte Organe* aufgestellt, zunächst die Bezirksinspektionen für Viehzucht (1896). Mit der Einrichtung der Veterinäraufsicht als staatliche Aufgabe wurde dieser Prozess weiter vorangetrieben.

Innerhalb dieser Fachverwaltung wurden die fortschrittlichsten Vereinfachungsbemühungen mit Rücksicht auf Anforderungen der Fachmäßigkeit und Effizienz unternommen. Eine moderne Neuerung war die Umstrukturierung der Forstverwaltung. Das dies-

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

bezügliche Gesetz IV von 1935 war sowohl aus privatrechtlicher als auch aus verwaltungstechnischer Sicht ein modernes Werk. Es gewährleistete den Schutz des Forstbestandes auch in Privatwirtschaften, die Bewirtschaftung der Wälder nach einem Zeitplan und die Umsetzung der Bestimmungen über die Beschäftigung von Fachpersonal. Gemäß der Durchführungsverordnung wurden 6 Forstdirektionen und 22 Forstinspektionen eingerichtet. Auf der unteren Ebene wurden Forstinspektorate eingerichtet, auf der mittleren Ebene Forstdirektionen und als höchste Instanz handelte der Minister. Die Staatsforste wurden von Forstämtern (26) verwaltet, die den Forstdirektionen unterstellt waren. Das beratende Gremium des Ministers in forstwirtschaftlichen Angelegenheiten war der Nationale Forstwirtschaftsrat.

Eine weitere qualitative Veränderung im dritten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts war die Aufstellung des Industrieministeriums.

1935 wurde das Handelsministerium in zwei Abteilungen aufgeteilt, eine für die Sachen der Industrie und eine für Handel und Verkehr. Zu den Organen des *Industrieministeriums* gehörte der *Ständige Ausschuss für Wohnungsbau* (LÁB), der ursprünglich zum Ministerium für öffentliche Wohlfahrt gehörte und erst nach dessen Abschaffung zum *Handelsministerium* und dann in das *Industrieministerium* kam. Er wurde zur Förderung des Baus von Einfamilienhäusern gegründet und hatte die Aufgabe, die Gewährung von Baudarlehen und die Förderung des Wohnungsbaus mit staatlichen Mitteln zu prüfen und zu genehmigen. Das Industrieministerium war auch für die öffentliche Arbeitsvermittlung zuständig, die in Budapest von den *staatlichen* und auf dem Lande von den *behördlichen Arbeitsämtern* unter direkter Aufsicht des *Budapester Staatlichen Arbeitsamtes* in Budapest durchgeführt wurde. Für den Arbeitsschutz waren die Gewerbeaufsichtsbeamten zuständig, deren Organisation bereits 1893 per Gesetz geschaffen wurde. Das *Ministerium für Industrie* war auch für das *Bergwesen* zuständig. Die Bergbauverwaltung wurde auf der ersten Ebene von den *Berghauptmannschaften* (in Budapest, Miskolc, Pécs und Salgótarján) und auf der zweiten Ebene vom Industrieminister wahrgenommen. Das Industrieministerium beaufsichtigte auch die Ingenieurkammer und die Gewerbeinnungen.

VIII. *Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie*

Das *Ministerium für Handel und Verkehr* war weiterhin für Außenhandel, Fremdenverkehr, Verkehrswesen (einschließlich Straßenwesen und Transportunternehmen) und die Post zuständig. Eine wichtige Rolle im Außenhandel spielte das *Ungarische Königliche Marineamt* (Gesetz L von 1921), das für die Registrierung der ungarischen Seehandelsschiffe zuständig war. Ein neu geschaffenes Organ zur einheitlichen Organisation und Überwachung des Fremdenverkehrs und zur Sicherstellung der Zusammenarbeit zwischen den an der Fremdenverkehrsentwicklung beteiligten Organisationen und Einheiten war der 1928 gegründete *Nationale Ungarische Fremdenverkehrsrat*, bzw. sein geschäftsführender Ausschuss. Für den Bau, Verwaltung und Instandhaltung der Straßen waren die *Staatlichen Bauämter* unter Aufsicht der Straßenbezirksinspektoren zuständig (Gesetz I von 1890). Auch die *Industrie- und Handelskammern* unterstanden der Aufsicht des Handelsministers.

Zum Überblick über die Organisation der nationalen Fachverwaltung gehört – wenn auch nur als ein Hinweis – notwendigerweise die Bewertung der Situation durch den Rat der gemeinsamen Minister.

Die beiden Gesetzgeber schufen – aufgrund von Angelegenheiten, die alle Länder der Monarchie betrafen oder von gemeinsamem Interesse waren – für den Ausgleich zwei Rechtsgrundlagen. Daraus zog Professor Brauner unter anderem eine besondere Schlussfolgerung – mit der bereits erwähnten Klassifizierung – und teilte den entstandenen „Staatenbund“ in vier theoretische Typen ein. Diese sind der dezentrale Einheitsstaat, der Bundesstaat, die Realunion und der Staatenbund. Die ungarischen Theokraten übernahmen seinen Standpunkt und vertraten die Realunion. Denn die gemeinsamen Organe für die gemeinsamen Angelegenheiten sind keine Organe des Bundesstaates über den Einzelstaaten, sondern die der Einzelstaaten, und der Monarch vereint in einer Person die Position des österreichischen Kaisers und des ungarischen Königs, und neben ihm stehen die gemeinsamen Minister beider Staaten, die wiederum die Positionen der österreichischen und ungarischen Minister vereinen. Bei den Delegationen handelt es sich um Parlamentsausschüsse (je 60 Mitglieder), deren einziger Zweck es ist, Gesetze im Einvernehmen vorzubereiten. Der Vollständigkeit halber ist schließlich zu erwähnen, dass beide Aus-

VIII. *Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie*

gleichsgetzte neben gemeinsamen Angelegenheiten auch Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse (Handel, Zölle, Bankwesen, anhängige Staatsschulden usw.) auflisteten, und dass man es für zielführend hielt, die Interessen beider Vertragsparteien in den Staaten der Monarchie nach den gleichen Grundsätzen zu regeln.¹⁶⁰

Der Dualismus ist also ein spezifisches Rechtskonstrukt, das auf dem unabhängigen Willen beider Staaten und nicht auf irgendwelchen Beschränkungen beruht. Der Ausbau einer Struktur für gemeinsame Angelegenheiten ergab sich auch aus der Theorie des Ständestaates. Außenpolitische und militärische Angelegenheiten waren ein Vorrecht des Monarchen und keine „parlamentarische“ Kompetenz, die er in Zusammenarbeit mit den Landesversammlungen hätte ausüben müssen. Die Zusammenarbeit war jedoch in der Gesetzgebung stärker ausgeprägt, und weniger stark, wenn die entsprechende Tätigkeit im Rahmen der Verwaltung blieb. Obwohl der Monarch von Anfang an bestrebt war, den Rat der gemeinsamen Minister in eine dikasterialische Form umzuwandeln, erwies sich dies als vergeblich, und der gemeinsame Ministerrat fungierte lediglich als beratendes Organ.¹⁶¹

*Mehrstufige territoriale Verwaltung:
Komitat – Bezirk – Gemeinde*

VERWALTUNG DER MITTLEREN UND DER ÖRTLICHEN EBENE
Die *Mehrstufigkeit* der territorialen Verwaltung, die Definition des Territoriums und die Organisation der mittleren Verwaltungsebene, sowie das Verhältnis zwischen Stadt und Gemeinde waren entscheidende Fragen beim Aufbau des bürgerlichen Staates.¹⁶²

¹⁶⁰ Vgl. BALOGH 2007, 2–7. p.

¹⁶¹ SOMOGYI ÉVA: *Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában*. [Regierungssystem in der dualistischen Monarchie der Habsburger.] Budapest, 1996, História–MTA Történettudományi Intézete, 83. p. Siehe noch KOMJÁTHY Miklós: *Protokolle des Gemeinsamen Ministerrates der Österreichisch-Ungarischen Monarchie (1914–1918)* (Magyar Országos Levéltár kiadványai, II. Forráskiadványok 10.) Budapest, 1966, Akadémiai Kiadó, 1–137. p.

¹⁶² EREKY István: *A magyar helyhatósági önkormányzat I–II*. [Ungarische Gemeindegeldverwaltung I–II.] Budapest, 1908, Grill

VIII. *Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie*

Die liberalen Reformen nahmen eine klare Position zur Rolle des Komitats ein. József Eötvös formulierte 1869: „Das Komitat [...] ist eine lokale Verwaltungsstruktur und nichts anderes; und wie alle lokalen Regierungsstrukturen ist auch dieses nur in dem Maße und so lange stark und sicher, wie es auf seinem eigenen Gebiet bleibt, und solange es rein das Prinzip der Selbstverwaltung umsetzt.“¹⁶³

Deák zufolge „sind die Komitate keine koordinierten Körperschaften in Richtung der Staatsgewalt, sondern Organe, die Teile des gesamten Regierungssystems sind, denen der Staat auch wegen der Zweckmäßigkeit der Regierung Autonomie verliehen hat. [...] Die Komitate sind keine föderativen Teile des Gesamtstaates und können über keine Rechte verfügen, die von denen des Staates getrennt sind oder sogar im Gegensatz zu ihnen stehen.“¹⁶⁴

Die Umsetzung des *Prinzips der Selbstverwaltung* kam in den Parlamentsgesetzen von 1870–1871 und 1886 über die Munizipien zum Ausdruck. Die Etappen der Gesetzgebung zeigen eine schrittweise Einschränkung der Selbstverwaltung. Die dritte Etappe wird durch das Gesetz XXXIII von 1891 markiert, das eine völlige Abschaffung der Autonomie und die Verstaatlichung beinhaltet. Gemäß diesem kurzen Gesetz aus zwei Abschnitten ist die Verwaltung in den Komitaten eine staatliche Aufgabe, die von ernannten Staatsbeamten wahrgenommen wird. Das genannte Gesetz (*Lex Szaparyana*) musste von der Koalitionsregierung außer Kraft gesetzt werden (1907).¹⁶⁵

Ein weiteres auffälliges Merkmal neben den Verstaatlichungstendenzen war die *Verbannung des Rechtsbegriffs der Stadt*, und von der Gesetzgebung wurde nur die Gemeinde anerkannt. Bekanntlich schuf die während der revolutionären Umwälzung von 1848 entstandene These, dass die freie Gemeinde die Grundlage

¹⁶³ *Képviselőházi napló*, [Journal des Abgeordnetenhauses] 1869. Bd. II. 91. p.

¹⁶⁴ VÁCZY János (Hrsg.): *Gondolatok 1833–1873. Deák Ferencz emlékezete I.* [Gedanken 1833–1873. Erinnerungen an Ferenc Deák I.] Budapest, 1889, Ráth Mór, 448. p.

¹⁶⁵ BÓNIS György – DEGRÉ Alajos (Hrsg.): *Tanulmányok a magyar helyi önkormányzatok múltjából.* [Studien aus der Vergangenheit der ungarischen Gemeinde Selbstverwaltungen.] Budapest, 1971, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

eines freien Staates sei, eine neue Situation. Während das Feudalzeitalter Städte, Marktgemeinden und ihre verschiedenen Varianten kannte, wurde für die von uns betrachtete Zeit ein neues, alleiniges und ausschließliches Konzept, der *Rechtsbegriff der Gemeinde verkündet*. Die einzige Unterscheidung zwischen Gemeinden war nur eine graduelle, nämlich die zwischen kleineren Gemeinden und höheren kommunalen Verbänden auf der Ebene eines Bezirks (oder einer Provinz). *Der neue Rechtsbegriff der Gemeinde verkörperte somit die bürgerlich-liberale Antithese zur feudalen Stadtauffassung*. Der Rechtsbegriff der Stadt verschwand jedoch nicht vollständig aus dem Rechtssystem. Die Stadt mit Munizipalrechten wurde mit der Komitatsstruktur abgestimmt.

Seit den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts ist die Verwaltung durch die Ausdifferenzierung der Fachaufgaben gekennzeichnet. Die Aufgaben und Methoden haben die Grundsätze des Kommunalrechts ausgehöhlt. Neu erlassene Verordnungen über Bauwesen, über öffentliche Gesundheit usw. setzen nun unterschiedliche Maßstäbe für die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben der einzelnen Gemeinden. Wenn eine städtische Gemeinde Gegenstand der neu geschaffenen Verwaltungsaufgaben sein sollte, musste die Stadt als eigenständiger Rechtsbegriff erscheinen, wenn auch eher in einem städtebaulichen als in einem rechtlichen Sinne. Unter den verschiedenen Impulsen, die zu einem neuen Konzept der Stadt führten, stand eine neue Disziplin, die Urbanistik, im Vordergrund. Die Urbanistik suchte nach den technischen Problemen des Städtebaus im breiten Spektrum soziologischer und gesellschaftspolitischer Fragen. Obwohl sich die urbanistischen Positionen in den verschiedenen Verwaltungsgesetzen niederschlugen und damit die Voraussetzungen für ein neues Rechtsverständnis der Stadt schufen, blieb das traditionelle Rechtskonstrukt zwischen urbanistischer Theorie und praktischer Gesetzgebung bestehen.

MUNIZIPIEN

In den Gesetzen von 1870 und 1886 wurden *die Munizipien als Organe der mittleren Verwaltungsebene* bestimmt: das *Komitat* und die *Stadt mit Munizipalrechten*. Auf der *unteren Verwaltungsebene* befanden sich im Sinne der Gemeindegesetze die *nach ihrer Rechtsstellung getrennten Gemeinden*.

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

KOMITATE

Die Selbstverwaltung des Komitats war in der ersten Regelung sowohl beim Erlassen von Satzungen als auch bei der Anwendung des Gesetzes kaum eingeschränkt, da die Regierung nur im Falle einer Beschwerde der Betroffenen eingreifen konnte und – mit Ausnahme von Organisationsfragen des Amtes – nur Entscheidungen in finanziellen Angelegenheiten ihrer Zustimmung bedurften.

Die *interne Organisation* der Munizipien bestand im Wesentlichen aus der Vertretung in den Munizipien, die auf dem parlamentarischen Zensurwahlrecht und dem Virilismus beruhte, und zunächst aus gewählten Beamten, die nicht verpflichtet waren, eine Qualifizierung zu erwerben.

Das Gesetz XXI von 1886 brachte grundlegende Änderungen mit sich, die sich darin widerspiegeln, dass die vorherige gesetzliche Regelung teilweise in den neuen Text übernommen und die alte vollständig außer Kraft gesetzt wurde. *Es reduzierte die Befugnisse des Komitats auf die selbstständigen internen Maßnahmen zur Vermittlung der staatlichen Verwaltung und auf den politischen Bereich.*

Das Komitatsgremium, der *Munizipalausschuss*, setzte sich weiterhin je zur Hälfte aus gewählten Mitgliedern und Virilisten zusammen. Mit der Wahlrechtsänderung wurden die Bedingungen jedoch verschärft. Die Institution des *rohen Virilismus* bedeutete eine bestimmte Gesamtheit der Steuerzahler, die die höchsten Beträge bezahlten. Zu den Zuständigkeiten des Munizipaltags gehörten die Beratung des Komitatshaushalts, die Wahl der Amtsträger und die Ausarbeitung von Statuten. Der vom Monarchen ernannte Obergespan an der Spitze der Munizipien fungierte als Vertreter der Regierung und erhielt sehr weitreichende Befugnisse. Wenn er der Ansicht war, dass ein Beschluss des Komitatstags gegen ein Gesetz oder eine ministerielle Verordnung verstieß oder den Interessen des Staates schadete, konnte er seine Übersendung zur Prüfung anordnen. Ein solcher Beschluss war erst nach Billigung durch den Minister durchführbar. Auch Maßnahmen des ersten Beamten des Munizipiums, des Vizegespans, konnten dem Ermessen des Obergespans unterliegen. Waren sie strittig, konnte der Obergespan eine andersgeartete Vollziehung im Rahmen sei-

VIII. *Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie*

ner Ausnahmebefugnis anordnen und Beamte, die sich eventuell widersetzen, suspendieren. Gegen solche rechtswidrigen Verfügungen und Verfahren erhielten die Munizipien das Beschwerde-recht (Garantiebeschwerde).

Die unmissverständliche Absicht der Regierung war an der Aus-
weitung der *administrativen Bevormundung* zu sehen, indem die
Satzungen mit einer Vorlegeklausel versehen werden mussten, die
faktisch eine Genehmigungspflicht bedeutete, und die im eigenen
Wirkungskreis erlassenen Satzungen konnten von der Regierung
sogar vorübergehend ersetzt werden. Diese Einmischung erstreckte
sich auch auf die Selbstverwaltung der Gemeinden. Nach dem
Gemeindegesetz von 1871 konnte das Komitat nur auf Antrag des
Gemeinderats in die inneren Angelegenheiten der Gemeinde ein-
greifen (außer bei Beschwerden).

Die neue Regelung erlaubte dies auch, wenn die Interessen der
öffentlichen Sicherheit und Verwaltung es erforderten, also jeder-
zeit. Ein weiteres Beispiel für die „administrative Tutel“ war die
Maßnahme, mit der die Befugnis zur Ernennung von Richtern,
Notären und Ärzten in den Gemeinden dem Gemeinderat entzo-
gen und dem Oberstuhlrichter als Vorsitzenden des Neuwahlstuhls
übertragen wurde. Schließlich stellte das neue Gesetz den Gemein-
devorstand in ein direktes Unterordnungsverhältnis zu den staat-
lichen Behörden. Im vorherigen Gesetz war der Gemeindevorstand
verpflichtet, lediglich die Beschlüsse des Gemeinderats und die
Verordnungen des Munizipiums umzusetzen. Mit der Novelle wur-
de jedoch die Umsetzungspflicht auf alle Aufgaben erweitert, die
den Gemeinden durch Gesetze und durch Verordnungen der über-
geordneten Behörden übertragen wurden.

Der *erste Beamte* des Munizipiums war der *Vizegespan*, der die
Komitatsverwaltung leitete, und er befasste sich mit allen Sachen,
die nicht einem anderen Organ zugewiesen waren. Weitere *inter-
ne Beamte* sind: der Obernotär, der *Obersyndikus*, der Präsident
des Waisenstuhls und die *nachgeordneten Beamten* der Staatsver-
waltung. Die *externen Beamte* des Komitats, die *Oberstuhlrichter*
und die *Stuhlrichter* sind jeweils im *Bezirk* tätig. Der Bezirk ist
keine Körperschaft. Der Oberstuhlrichter führt Aufsicht über die
Gemeinden und leitet sie, als Behörde ist er die erste Instanz.

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

Eine weitere wichtige Körperschaft des Komitats ist die 1876 eingerichtete *Verwaltungskommission*. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Koordination zwischen der Gemeindeverwaltung und den staatlichen (dezentralisierten) Fachverwaltungsorganen. Den Vorsitz dieses Gremiums hatte ebenfalls der Obergespan inne. Die Kommission fasste die Beamten der Gemeindeverwaltung, die leitenden Beamten der staatlichen Fachverwaltung (Steuerinspektor, Schulinspektor, Leiter des staatlichen Bauamtes usw.), sowie die von der Munizipalversammlung gewählten und delegierten Mitglieder zusammen. *Sie übte Aufsichts-, Disziplinar- und Berufungsbefugnisse aus.*

Die erste Aufgabe nahm sie durch die Koordinierung wahr. Sie trat monatlich zusammen, und die Leiter der Verwaltungszweige legten ihm ihre Berichte in den Sitzungen vor. Sie fungierte als Disziplinarbehörde in erster Instanz für seine eigenen Mitglieder und als zweite Instanz für Beamte und Angestellte. Berufungen wurden – laut Gesetz – im Plenum und in Unterausschüssen (z. B. Gesundheitswesen, Vormundschaft, Steuern, Industrie usw.) bearbeitet.

STÄDTE

Wie bereits dargelegt, Städte wurden gesetzlich nur im Rahmen des Munizipiums und auf der Stufe einer Gemeinde anerkannt. Eine Stadt mit Munizipalrechten war für die Verwaltung in erster und zweiter Instanz zuständig. Ihre Rolle war mit der eines Komitats vergleichbar. Ihr Körperschaftsorgan war der *Stadtrat*, und ihr erster Beamter der *Bürgermeister*. Leitende Beamten waren die zweiten Bürgermeister, der Obernotär, die Räte, der Waisenstuhlpräsident und der Stadtsyndikus.

Die Stadtverwaltung ist durch ein *Ressortsystem* gekennzeichnet, d. h. die Zusammenfassung von Beamten in Abteilungen um den Leiter eines Verwaltungszweiges oder eines Fachbereichs. Allgemein: Abteilung für Finanzen, Militär, Bildung, Ingenieurwesen, Gesundheit, usw.

Im Gegensatz zu den Komitaten verfügten die Städte auch über ein beträchtliches *Privatvermögen*. Darüber hinaus konnten die Städte zusätzliche Steuern zu den indirekten staatlichen Steuern erheben, und sie konnten auf dem Stadtgebiet auch Gebühren, Platz-

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

geld, Zölle und schließlich neue, vom Staat nicht erhobene Steuern einführen.

Als sich die Städte immer mehr entwickelten, wurde ihr Haushalt durch die Kreditzinsen für den Eigenbedarf, insbesondere für Kanalisation, Straßen, Wasser und Beleuchtung, sowie durch die ständig steigenden Verwaltungskosten sehr belastet. Und ihre Steuerrechte waren durch das sich ständig verschlechternde staatliche Steuersystem bedroht. In Anbetracht dieser Probleme beantragten die Städte die Gewährung staatlicher Beihilfen, was von der Regierung im Gesetz über die Städteentwicklung (1912) akzeptiert wurde. Das Gesetz ermächtigte die Städte, Benutzungsgebühren und Beiträge für die Nutzung der städtischen Einrichtungen zu erheben.

GEMEINDEN

Die Gemeinden ließen sich nach ihrer Rechtsstellung *in drei Kategorien* einteilen.¹⁶⁶ Die Nachfolger der erstinstanzlich zuständigen Marktgemeinden, die *Städte mit einem ordentlichen Rat*, unterstanden unmittelbar dem Komitat. Der Gesetzgeber stufte Marktgemeinden und Dörfer, die über einen eigenen städtischen Notär, aber keinen ordentlichen Rat verfügten, als *Großgemeinden* ein, während Ortschaften mit einem gemeinsamen Notär *Kleingemeinden* hießen. Die Klein- und Großgemeinden waren Teil der Bezirksorganisation und mit dem Komitat waren sie über den Oberstuhlrichter verbunden. *Jedes Gebiet musste zu einer Gemeinde gehören.* Die Zugehörigkeit zu einer Gemeinde wurde auch durch persönliche Bindungen ausgedrückt. Dies war der Zweck der Einrichtung der *Gemeindeangehörigkeit*.

Im Rahmen der Gesetze verwaltete die Gemeinde ihre inneren Angelegenheiten selbständig und führte die Bestimmungen des Gesetzes, der Regierung und der Munizipien über die Staat- und Gemeindeverwaltung aus. Sie war zuständig für die Gemeindestra-

¹⁶⁶ ALSÓ László: *A községszervezés alapelvei. A községek szervezési beosztásának racionális rendezése.* [Grundprinzipien der Organisierung von Gemeinden. Rationale Ordnung der organisatorischen Einteilung der Gemeinden.] Budapest, 1935, Magyar Közigazgatási Intézet; KONCZ János: *Önkormányzat és közigazgatás.* [Selbstverwaltung und öffentliche Verwaltung.] Budapest, 1937, MTI

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

Ben, die Schulen, die Feld- und Feuerpolizei und die Armenfürsorge.

Exekutivorgan der *kommunalen Vertretungskörperschaft* (im Falle der Städte mit einem ordentlichen Rat der Stadtrat) war der *Gemeindevorstand*. Der Vorstand ist ein Sammelbegriff für einzelne Beamte (Richter, Notär, Geschworene, Waisenrat, Arzt), ein Organ ohne besondere Befugnisse. Die Organisation der Gemeinden mit einem ordentlichen Rat war ähnlich wie die der Städte mit Munizipalrechten; sie erhielten Verwaltungs- und Wirtschaftsbefugnisse der ersten Ebene. Nach dem Städteentwicklungsgesetz (1912) erhielten alle Gemeinden und Städte mit ordentlichem Rat eine Förderung, wenn sie den höheren Grad an Organisation und Aufgabenbereich übernahmen. Die neueren, eingehenden Gesetze übertrugen die meisten Verwaltungsaufgaben – von der Steuerbeitreibung bis zum Veterinärwesen – letztlich der Gemeinde, was ihre Aufgaben stark erweiterte, aber faktisch verfügte sie nur über einen einzigen qualifizierten Beamten, den Notär oder Kreisnotär.

RAT FÜR ÖFFENTLICHE ARBEITEN DER HAUPTSTADT

Die Gesetze über die Munizipien betrafen nicht die Landeshauptstadt. Aber vor der Vereinigung der „drei Städte“ ordnete der Gesetzgeber die Schaffung eines besonderen Organs an.

Die allgemeinen Aufgaben des *Rates für öffentliche Arbeiten der Hauptstadt* wurde durch das Gesetz X von 1870 festgelegt:

- Vorbereitung der Regelungen für die gesamte Hauptstadt oder für bestimmte Stadtteile, Veranlassen und Beaufsichtigen der erforderlichen Ingenieurtätigkeiten, Erarbeiten der Ausschreibungsprogramme für die Pläne,
- Leitung der Durchführung von großen Baumaßnahmen,
- Festlegung des Straßennetzes und
- Ausarbeitung von Bauvorschlägen.

Neun Mitglieder des 18köpfigen Gremiums, an dessen Spitze der Präsident und der Vizepräsident standen, wurden von der Regierung ernannt, und neun wurden von den Versammlungen der freien königlichen Städte Pest und Buda delegiert.

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

Um die Entwicklung der Hauptstadt zum Industrie-, Handels- und Verkehrszentrum zu fördern, nahm der Rat ein Lotteriedarlehen für die notwendigen Investitionen auf. Für den Unterhalt der mit dem Darlehen gegründeten Unternehmen, für die künftigen Entwicklungen und schließlich zur Deckung seiner eigenen Ausgaben gründete er einen Kapitalfonds aus den Erträgen der Enteignungen. Teils mit Hilfe dieses Fonds wurden unter anderem das Donauufer, der Große Ring und die heutige Andrásstraße gebaut, und er ermöglichte die Übernahme der Margareteninsel in Eigentum der Hauptstadt.

Darüber hinaus fungierte der Rat für öffentliche Arbeiten auch als Baubehörde der zweiten Instanz. Die Pläne des Komitees für öffentliche Arbeiten der Donauuferstädte konnten nur mit Zustimmung des Rates umgesetzt werden. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten hatte die Entscheidung des Innenministeriums Vorrang.

Die Munizipalrechte der Hauptstadt wurden durch das Gesetz XXXVI von 1872 über die Vereinigung von Buda-Pest und der Marktgemeinde Óbuda sowie der Margareteninsel (unter dem Namen Hauptstadt Buda-Pest) geregelt.

Im Rahmen der Gesetze übte das Munizipium die Selbstverwaltung aus, vermittelte die staatliche Verwaltung und konnte sich auch mit Angelegenheiten von öffentlichem Interesse und denen des ganzen Landes befassen und ihre diesbezüglichen Stellungnahmen der Regierung mitteilen. Es hatte das Recht, Beamte auszuwählen, für die Deckung seiner Ausgaben zu sorgen (es konnte einen Zuschlag auf die indirekten Steuern erheben) und schließlich Satzungen im eigenen Wirkungskreis als Selbstverwaltung zu erlassen. Die Gesamtheit des Munizipiums wurde durch die Kommission mit 400 Mitgliedern vertreten. Die Hälfte ihrer Mitglieder wurde aus denjenigen gewählt, die die meisten direkten Steuern zahlten, und die andere Hälfte aus allen anderen Wählern. Als Voraussetzung für das Wahlrecht ins Munizipium waren unter anderem das passive Wahlrecht für die Parlamentswahlen, ein bestimmter Vermögens- und Bildungszensus, sowie zwei Jahre Ortsansässigkeit vorgeschrieben.

Die Kommission (die Stadtversammlung) hatte die Befugnis, Satzungen zu erlassen, Verwaltungs- und Wahlbezirke festzule-

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

gen, den Haushaltsplan und die Endabrechnung zu verabschieden, Beamte zu wählen, neue Ämter einzurichten und über Berufungen des Rates (als zweite Instanz) sowie über von den Bezirksvorständen vorgelegten Fälle (als dritte Instanz) zu entscheiden. Eine Stadtversammlung war nach Bedarf, mindestens aber zweimal jährlich einzuberufen. Die Geschäftsordnung wurde in einer Satzung festgelegt.

An der Spitze der Hauptstadt stand der *Oberbürgermeister*, der für eine Amtszeit von sechs Jahren von der Versammlung aus einer Liste von drei Personen gewählt wurde, die der Kaiser – mit Gegenzeichnung des Innenministers – benannte. Als Vertreter der Exekutive wachte er über die Belange der städtischen und staatlichen Verwaltung. In der Tat führte er die Intentionen der Regierung aus, und hatte – wie der Obergespan – sehr weitreichende Befugnisse. Er besaß außergewöhnliche Macht bei Durchführung von Dekreten. Er konnte ungehorsame Beamte suspendieren. Die einzige Ausnahme war der Bürgermeister, der nur mit Zustimmung des Innenministers belangt werden konnte. Gegen seine unrechtmäßigen Maßnahmen konnte das Munizipium Rechtsmittel beim Abgeordnetenhaus einlegen.

Ein weiteres Organ des Munizipiums war der *Hauptstadtrat*. Er fungierte als Exekutivorgan im Bereich der lokalen und staatlichen Verwaltung und befasste sich mit allen Angelegenheiten, die ihm durch Gesetz oder Satzungen als erste oder zweite Instanz zugewiesen wurden. Zu seinen besonderen Aufgaben gehörten die Registrierung des öffentlichen Vermögens und der Einkünfte der Hauptstadt, sowie die Verwaltung der Hauptstadtkasse und der Fonds unter der Aufsicht des Munizipiums. Den Vorsitz im Rat führte der Bürgermeister; er war im Grunde genommen der Vizegespan. Seine Mitglieder waren der/die stellvertretende(n) Bürgermeister und die Räte, deren Anzahl von der Versammlung festgelegt wurde. Der Rat war in Abteilungen nach den Verwaltungszweigen unterteilt. Die Aufteilung in Abteilungen wurde durch eine vom Innenminister genehmigte Satzung festgelegt, die auch die Anzahl der Beamten und des Verwaltungspersonals, ihre Gehälter sowie die Art und Weise, wie Entscheidungen im kommunalen Bereich getroffen und Rechtsmittel eingelegt werden, regelte.

*Änderungen in der Verwaltung der mittleren
und der örtlichen Ebene*

Die in der dualistischen Ära eingeführte Organisation der Munizipien, bestehend aus Komitats- und Stadtmunizipien, blieb eine Organisation der mittleren Ebene. Auf der unteren Ebene standen weiterhin die Gemeinden. Wie in der vorangegangenen Zeit, standen die Klein- und Großgemeinden unter Aufsicht des Bezirks, der ein den Gemeinden übergeordnetes Organ des Komitats war.

Die Gliederung in Komitate und ihre Zuständigkeit erstreckte sich somit auf das gesamte Staatsgebiet, mit Ausnahme der Hauptstadt Budapest und der Städte mit Munizipalrechten. Nach der territorialen Neuordnung im 19. Jahrhundert gab es nach Abzug der Komitate in den Nebenländern *63 Komitate* im reinen ungarischen Staatsgebiet (unter Jurisdiktion der Krone). Der Vertrag von Trianon beließ dem Land insgesamt nur noch *33 Komitate*, von denen jedoch nur 10 unversehrt erhalten blieben, während *23 zu so genannten „verstümmelten Komitaten“* wurden. Mit dem Gesetz XXV von 1923 wurden diese „aus Gründen der Rationalität“ zusammengelegt, so dass es nur noch *25 Komitatsmunizipien* gab. Die vereinigten Komitate wurden als „verwaltungsmäßig vorläufig vereinigte“ bezeichnet.

In der städtischen Organisation wurde die dritte kommunale Ebene, die Stadt mit einem ordentlichen Rat, durch Abschaffung des Rates und die Übertragung seiner Befugnisse auf den Bürgermeister zu einer *Komitatsstadt*.

Auch die Haupt- und Residenzstadt Budapest war von mehreren Gesetzesänderungen betroffen. Zunächst ist das Gesetz zu nennen, das die Wiedereinsetzung der Munizipalkommission anordnete (Gesetz IX von 1920).

Eine kardinale Änderung – parallel zur Neuorganisation der öffentlichen Verwaltung – bedeutete die *Reform des Hauptstadtgesetzes* XVIII von 1930. Mit diesem Gesetz wurde das einschlägige Gesetz XXXVI von 1872 außer Kraft gesetzt und es wurden drei zentrale Organe allgemeiner Art für die Verwaltung der Hauptstadt geschaffen (Munizipalkommission, Munizipalrat und Bürgermeister). Die Befugnisse des Bürgermeisters wurden erheblich ausge-

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

weitete, und er erhielt die Befugnisse des alten Hauptstadtrates. Und mit der Hauptstadtnovelle von 1934 wurden weitere Maßnahmen zur Stärkung der Ein-Mann-Verwaltung eingeführt.

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verstärkte die Wirtschaftskrise jedoch auch die Rationalisierungstendenzen, und Zweckmäßigkeit und Effizienz wurden zu den Anforderungen an die Verwaltung, denen das Gesetz XXX von 1929 *über die Regelung der öffentlichen Verwaltung* gerecht werden sollte. Das Gesetz bestand aus vier Hauptteilen, den Teil V bildeten die gemischten Bestimmungen und die Einführungsverordnung. Teil I legte die Zahl der Mitglieder der Gemeindekommission in den Komitaten auf 150-450 anstelle von 600 und in den Munizipalstädten auf 120-180 anstelle von 400 fest. *Er schaffte den reinen Virilismus ab.* Die Zahl der virilen Mitglieder war gleich mit der Zahl der von allen Wählern gewählten Mitglieder, aber in den Gemeindekommissionen waren sie im Verhältnis 2/5-2/5 statt wie bisher je zur Hälfte vertreten, während das fünfte Fünftel mit anderen Rechtstiteln (Erbmitglied, Interessenvertretung, Fachperson, Beamten) in die Kommission kam.

Das Gesetz ließ nur *eine Berufungsinstanz* gegen Entscheidungen in Verwaltungssachen zu und sah eine *Revision in zweiter Instanz* nur im Falle eines Gesetzesverstoßes vor.

Teil III des Gesetzes regelte die persönlichen und dienstlichen Bedingungen einzelner Verwaltungsbeamten und Angestellten. Es sollte „das intellektuelle Niveau der Komitatsbeamten anheben“ und ihre theoretische und praktische Ausbildung verbessern. Das Gesetz führte eine *praktische Verwaltungsprüfung* für Konzipisten ein, deren Durchführung durch das Gesetz XVI von 1933 tatsächlich angeordnet wurde.

Teil IV des Gesetzes regelte schließlich das *Disziplinarverfahren* gegen Gemeindebeamte. Im Bereich der Disziplinarjustiz wurde mit der Einrichtung eines letztinstanzlichen Disziplinargerichts eine neue Institution geschaffen. Es war mit zwei Verwaltungsrichtern und zwei hohen Beamten des Innenministeriums besetzt und stand unter dem Vorsitz des Innenministers.

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

Neben der regionalen Einteilung der Gemeinden gab es auch im System und in der Regelung der Selbstverwaltungskörperschaften erhebliche Änderungen.

Die Verwaltungswissenschaft bezeichnet die *Interessenvertretungen* (Kammern) als *Selbstverwaltungskörperschaften*, die auch in der ungarischen öffentlichen Verwaltung eine Rolle spielten und gemäß Gesetzen oder anderen Rechtsvorschriften bestimmte Staatsfunktionen übernahmen. Unmittelbar nach dem Ausgleich wurden die Handels- und Industriekammern gegründet (Gesetz VI von 1868), dann folgten die *Rechtsanwaltskammern* (Gesetz XXXIV von 1874) und danach die *Notarkammern* (Gesetz XXXV von 1874). Ähnlich waren die *Handwerksinnungen* (Gesetz XVII von 1884), die im Sinne der Gewerbefreiheit die früheren feudalen Zünfte ablösten. Im Jahr 1920 wurde die Institution der *Landwirtschaftskammern* (Gesetz XVIII von 1920) eingeführt. Zu Beginn dieser Epoche wurde noch die *Ingenieurkammer* eingerichtet, allerdings nur in Budapest (Gesetz XVII von 1923). Die Interessenvertretungen spielten in dieser Zeit keine große Rolle, obwohl sie zunehmend in die Staatsorganisation integriert wurden. Zunächst gewährte das Oberhausgesetz (Gesetz XXII von 1926) den gewählten Vertretern der Landwirtschafts-, Handels-, Industrie-, Rechtsanwalts-, Notar- und Ingenieurkammern im gesetzlich festgelegten Rahmen einen Sitz im neu organisierten Oberhaus, und dann wurde, wie bereits erwähnt, mit dem Gesetz XXX von 1929 über die Reform der öffentlichen Verwaltung (ebenso mit dem Gesetz XVIII von 1930 der Hauptstadt) auch den Interessenvertretern Sitze in den Munizipalkommissionen vorbehalten.

Der Ausbau der Institution wurde durch die Rede des Reichsverwesers zur Eröffnung der Nationalversammlung 1935 geprägt. Die maßgeblichen Regeln waren also das Gesetz I von 1936 über die Einrichtung der Ärztekammern, gefolgt vom Gesetz XVII von 1937 zur Ergänzung und Änderung des Gesetzes XVIII von 1920 über die landwirtschaftlichen Interessenvertretungen. Ihre ursprüngliche Aufgabe, die Wahrung der Berufsinteressen, wurde durch den aufkommenden Faschismus in Ungarn ebenfalls entstellt, und sie wurden zum rücksichtslosen Instrument der Verhöhnung der Rechtsgleichheit. Die *restriktiven Bestimmungen der Judengesetze*

VIII. *Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie*

kamen im Kammersystem am ehesten zur Geltung. Die Kammern wurden zu einem drastischen Gewaltorgan, das den Menschen ihre Freiheitsrechte nahm. Dies galt auch für die durch das Gesetz XV von 1938 eingerichtete *Pressekammer* und die durch das Gesetz XIX von 1940 eingerichteten *Kunstkammern*.

Die Durchsetzung der Interessenvertretung erschien auch in dem 1940 vom Ministerpräsidenten Pál Teleki ausgearbeiteten Verfassungsentwurf – wie Professor Andor Csizmadia, ein bedeutender Wissenschaftler der ungarischen Verwaltungsgeschichte betonte – nach dem 40% der Sitze im Unterhaus mit Abgeordneten besetzt werden sollten, die durch indirekte Wahl aufgrund ihres Berufs ernannt wurden, zusätzlich zu den Abgeordneten, die durch indirekte Wahl auf territorialer Grundlage ernannt wurden. Nach Telekis Entwurf sollten die Interessenvertretungen neben der parlamentarischen Vertretung „ein integraler Bestandteil der materiellen Staatsverwaltung“ sein, die „verschränkt mit dem Staatsapparat der Regulierung der Produktion bis hin zu den einzelnen Betrieben dienen und sie leiten“.¹⁶⁷

Judikative

Rechtsprechende Gewalt, Organisation des Gerichtswesens

Den Ausgleich zwischen den Befugnissen der nationalen Selbstverwaltung (Landesversammlung, Parlament) und den regionalen Selbstverwaltungen (Komitate) und das Entziehen der Rechtsprechungsgewalt den Komitaten löste die Regierung durch eine mehrstufige Regelung. Zunächst *legte* sie in der *Zivilprozessordnung von 1868 die Organisation der Obergerichte fest*, schuf aus den drei früheren Obergerichten (Septemviraltafel, Königliche Tafel und Wechselobergericht) die *Ungarische Königliche Curie* und stellte in mehreren Komitaten (zunächst zwei: in Pest und in Neuemark am Mieresch) die Tafelgerichte auf.

¹⁶⁷ CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. [Entwicklung der ungarischen öffentlichen Verwaltung vom XVIII. Jh. bis zur Entstehung des Rätessystems.] Budapest, 1976, Akadémiai Kiadó, 443. p.

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

In einer zweiten Phase (1869) wurden die *Ernennung der Richter*, die Definition der *richterlichen Qualifikationen* sowie die *richterliche Unabhängigkeit* geregelt. Nach dem Gesetz, das die Grundsätze enthielt, wurden die Gemeingerichte und die Gemeinden geregelt (1870-1871), während die Einrichtung des Forumsystems für die ordentlichen Gerichte von der Gesetzgebung 1871 übernommen wurde.

Der Grundgedanke des Gesetzes zur Regelung theoretischer Fragen der richterlichen Gewalt war die Erklärung der *richterlichen Unabhängigkeit*. *Richter waren nur dem Gesetz und dem eigenen Gewissen unterworfen*. Sie entschieden selbst über die Rechtmäßigkeit ihrer Urteile. Ihre Unabhängigkeit wurde dadurch gewährleistet, dass sie nicht abgesetzt oder versetzt, und ihr Gehalt nicht gekürzt werden durfte.¹⁶⁸

Während die Organisation der Curie und der Tafelgerichte unverändert blieb, wurden mit den Gesetzen XXXI und XXXII von 1871 die *Königlichen Gerichtshöfe* als Gerichte erster Instanz mit allgemeiner Zuständigkeit eingerichtet. Diese wurden in jedem Komitatssitz eingerichtet, insgesamt 102. Dieses Organisationssystem wurde durch die entsprechenden Gesetze von 1875 und 1885 erheblich reduziert, so dass es schließlich 64 Gerichtshöfe im ganzen Land gab. In Budapest wurde ein separater Wechsel- und Handelsgeschichtshof eingerichtet, der jedoch 1915 (mit Inkrafttreten der neuen Zivilprozessordnung durch das Gesetz I von 1911) mit dem Budapester Gerichtshof zusammengelegt wurde. Der Gerichtshof war ein *Kollegialgericht*, das vom Vorsitzenden – oder bei größeren Gerichten auch vom Vizevorsitzenden – geleitet wurde. Sowohl in Straf- als auch in Zivilsachen entschied es als ein dreiköpfiges Kollegialgericht. In Handelssachen waren dazu zwei Schöffen von den Kammern gewählt. Der Gerichtshof fungierte auch *als Firmengericht* für die Eintragung von Handelsgesellschaften.

Mit den Gerichtsgesetzen von 1871 wurden Zivilsachen von geringem Wert und sogenannte Bagatelldelikte in die *Zuständigkeit*

¹⁶⁸ STIPTA István: *A magyar bírósági rendszer története*. [Geschichte der ungarischen Gerichtsorganisation.] Debrecen, 1998, Debrecen University Press, 124. p.

VIII. *Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie*

der *Bezirksgerichte* überwiesen. Es wurden 360 Bezirksgerichte eingerichtet, deren Zahl später um die gleiche Zahl erhöht, wie die Zahl der Königlichen Gerichtshöfe reduziert wurde. Das *Bezirksgericht* als Gericht der ordentlichen Gerichtsbarkeit wurde vom *österreichischen Modell übernommen*.¹⁶⁹

Im Jahr 1913 wurde in der Hauptstadt ein zentrales Bezirksgericht ausschließlich für Zivilsachen eingerichtet, während für Strafsachen – mit Zuständigkeit für die ganze Hauptstadt – ein „Budapester Strafbezirksgericht“ eingerichtet wurde. An der Spitze des Bezirksgerichts stand der Bezirksrichter. Der Leiter des Gerichts war der Vorsitzende des Bezirksgerichts, und die ihm unterstellten Richter wurden Bezirksrichter genannt.

Gegen Urteile des Bezirksgerichts konnte in Zivilsachen Berufung stets beim Gerichtshof eingelegt werden: in Strafsachen zunächst direkt beim Tafelgericht, ab 1900 beim Gerichtshof. *Die Verwaltung der Grundbücher wurde schrittweise auf die Bezirksgerichte übertragen*, und ab 1915 fungierte das Bezirksgericht auch als Grundbuchamt.

Staatsanwaltschaft – Rechtsanwaltschaft – Notariat

Gleichzeitig mit der Einrichtung der Königlichen Gerichtshöfe und der Bezirksgerichte wurde auch die Königliche Staatsanwaltschaft gegründet (Gesetz XXXIII von 1871).¹⁷⁰

Die für die Vertretung der öffentlichen Anklage eingerichteten Foren waren die *Anklagebehörden*. Ihre Mitglieder wurden vom König ernannt. Den Gerichtshöfen wurde jeweils eine *königliche Staatsanwaltschaft* angegliedert. An ihrer Spitze stand der *königliche Staatsanwalt*, dem ein oder mehrere Vizestaatsanwälte unterstellt waren. Bei den Tafelgerichten wurden königliche Oberstaats-

¹⁶⁹ MÁTHÉ Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875*. [Entstehung der Organisation der ungarischen bürgerlichen Rechtsprechung.] Budapest, 1982, Akadémiai Kiadó, 139–141. p.

¹⁷⁰ Vgl. NÁNÁSI László: *A magyar királyi ügyészség története, 1871–1945*. [Geschichte der ungarischen königlichen Staatsanwaltschaft.] Budapest, 2011, Legfőbb Ügyészség

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

anwaltschaften eingerichtet und auch mit einem stellvertretenden Oberstaatsanwalt besetzt.

Der Oberstaatsanwalt beaufsichtigte die Staatsanwaltschaften und konnte den Staatsanwälten Weisungen erteilen. Die Oberstaatsanwaltschaften waren direkt dem Justizminister unterstellt. Der Königlichen Curie war die 1871 eingerichtete – aber erst mit der Strafprozessordnung von 1896 geschaffene – *Stelle des Kronanwalts* angegliedert. Der Kronanwalt – und die ihm unterstellten stellvertretenden Kronanwälte – waren für die Anklagevertretung vor der Curie und für die Rechtsmittel zur Wahrung der Rechtseinheit zuständig. Bei den Bezirksgerichten gab es keine eigene Organisation der Staatsanwaltschaft. Hier wurde die öffentliche Anklage durch ein sogenanntes „Staatsanwaltssubstitut“ vertreten, das vom Justizministerium beauftragt wurde, aber nicht der Organisation der Staatsanwaltschaft angehörte.¹⁷¹

In der Justiz war der dritte wichtige Faktor die Rechtsanwaltschaft, bei der durch das Gesetz XXXIV von 1874 das *Kammer-system* eingeführt wurde.¹⁷² Die Anwaltskammern waren Selbstverwaltungsorgane der Rechtsanwälte in einem bestimmten Gebiet. Sie übten auch die Disziplinargewalt über die Anwälte aus und vertraten die Interessen der Anwaltschaft. Voraussetzungen für die Zulassung als Rechtsanwalt war zunächst der Dokortitel in Rechtswissenschaften und eine dreijährige Tätigkeit als Anwaltskandidat, sowie das Bestehen einer Anwaltsprüfung. Ab 1913 wurden die Prüfungen für Richter und Rechtsanwälte vereinheitlicht und die Qualifikationskriterien verschärft, indem eine vierjährige Praxis verlangt wurde.

Wie bei der Anwaltsorganisation, unterlag auch das Notariat dem *Kammerzwang*. Für die Festlegung der Anzahl der Kammern und ihres Sitzes war der Justizminister zuständig. *Kammern* konnten *nur an Gerichtshofsitzen eingerichtet* werden. Im gleichen

¹⁷¹ KAJTÁR István: *A 19. századi modern magyar állam- és jogrendszer alapjai*. [Grundlagen des modernen ungarischen Staats- und Rechtssystems im 19. Jh.] Budapest–Pécs, 2003, Dialóg Campus

¹⁷² Vgl. KORSÓSNÉ DELACASSE Krisztina: *Az ügyvédi kamarák megszületése Magyarországon*. [Geburt der Anwaltskammern in Ungarn.] Budapest–Pécs, 2012, Dialóg Campus Kiadó

VIII. *Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie*

Gerichtsbezirk tätige Notare gehörten derselben Kammer an. Präsident und Mitglieder der Kammer wurden von den Notaren des Bezirks in der Generalversammlung in geheimer Wahl gewählt. Das Notariatsgesetz XXXV von 1874 gab den Kammern die Befugnis, Jahresversammlungen abzuhalten, Streitigkeiten zwischen Notaren und ihren Substituten zu schlichten, Klientenbeschwerden zu untersuchen und schließlich die Kammer zu vertreten und ihre Geschäfte zu führen. Die Kammer stand in direktem Kontakt mit dem Justizminister.¹⁷³

Sondergerichte

„Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden.“ – Der Wortlaut des Gesetzes schloss eine Rechtsprechung außerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit grundsätzlich aus.¹⁷⁴ Der *Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz* wurde durch Sondergerichte teilweise beeinträchtigt. So das *Obersthofmarschallgericht*, das mit dem Gesetz XVI von 1909 eingerichtet wurde und sich mit zivilrechtlichen und nichtstreitigen Sachen von Mitgliedern der königlichen Familie und ihrer Hofhaltung befasste. Eine besondere Rolle spielte der durch das Gesetz LXI von 1907 geschaffene *Kompetenzgerichtshof*, der über Zuständigkeitskonflikte zwischen Verwaltungsbehörden und Gerichten entschied. Er entschied in einer Kammer mit sieben Richtern, die je zur Hälfte von der Kurie und dem Verwaltungsgericht kamen, und seine Sitzungen wurden jährlich abwechselnd vom Vorsitzenden der Kurie bzw. des Verwaltungsgerichts geleitet.

Das aus dem Patentamt hervorgegangene *Patentgericht* (1895) war ein Farbentupfer in der Reihe der Sondergerichte. Anerken-

¹⁷³ Vgl. ROKOLYA Gábor: *A közjegyzői intézmény fejlődése a polgári korban*. [Entwicklung der Institution des Notariats in der bürgerlichen Zeit.] Budapest, 2013, Gondolat Kiadó (Jogtörténeti Értekezések 43.)

¹⁷⁴ RÁCZ Attila: *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*. [Einheit und Differenzierung der Organisation der Rechtsprechung.] Budapest, 1972, Akadémiai Kiadó

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

nung und Eintragung von Patenten wurden durch als Richter fungierende Ingenieure qualifiziert.

Die *Sondergerichte* der dualistischen Ära waren noch durch die bei Gerichtshöfen und einigen Bezirksgerichten 1913 eingerichteten Jugendgerichte repräsentiert.

Verwaltungsgerichte

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Verbreitung der Idee und Praxis der Verfassungsmäßigkeit im deutschsprachigen Raum und im Königreich Ungarn so weit fortgeschritten, dass die bürgerliche Freiheit und Rechtsgleichheit sowie die richterliche Unabhängigkeit durch so weitreichende Garantien gesichert waren, dass der Rechtsstaat vollendet werden konnte.

Die Entwicklung des Rechtsstaates mit der bürgerlichen Freiheit und der Rechtsgleichheit, gefolgt von der Garantie der richterlichen Unabhängigkeit, hat die für die Umsetzung des Rechts verantwortliche Verwaltung in den Mittelpunkt der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit gerückt. Nicht nur die Bürgerinnen und Bürger des Staates waren gehalten, sich gesetzeskonform zu verhalten, sondern auch von den Staatsorganen wurde die Einhaltung der Rechtsnormen verlangt.¹⁷⁵ Dieser qualitative Richtungswechsel wird in der Fachliteratur, wie bereits oben erwähnt, deutlich erklärt, indem betont wird, dass die positivistische Rechtsstaatlichkeit ein System von Beziehungen zwischen Gesetz, öffentlicher Verwaltung und dem Individuum ist, in dem die öffentliche Verwaltung nicht in die Privatsphäre des Einzelnen eingreifen darf, weder gegen das Gesetz (*contra legem*) noch ohne eine entsprechende Rechtsgrundlage (*praeter bzw. ultra legem*). Aber nicht nur im Verhältnis zwischen Individuum und Verwaltungsorgan, sondern auch im gesetzlich geregelten Verhältnis zwischen den Organen dominiert

¹⁷⁵ Zur konzeptionalen Beurteilung des österreichischen Modells der Verwaltungsgerichtsbarkeit siehe OLECHOWSKI, Thomas: Az 1867. évi osztrák Decemberi Alkotmány: alkotmányosság – alapjogok – közzogi bírászkodás. [Die österreichische Dezemberverfassung von 1867: Verfassungsmäßigkeit – Grundrechte – Verwaltungsgerichtsbarkeit.] In *Jura*, Nr. 2, 2017. 150–156. p.

VIII. *Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie*

in erster Linie das Gesetz. Die Garantie dafür ist die Möglichkeit der gerichtlichen Revision beim 1896 vom Parlament aufgestellten Verwaltungsgericht, einem Gericht des öffentlichen Rechts von außergewöhnlicher Bedeutung unter den Sondergerichten. Das ungarische Verwaltungsgericht folgte dem deutsch-österreichischen Modell und präferierte ein einstufiges Modell der Rechtsprechung mit Sitz in der Hauptstadt. Für uns war am überzeugendsten, dass dieses autonome Forum das Verwaltungsrecht vom Kreis der privatrechtlichen Sachen befreite, und dadurch konnte es sich als drittes Rechtsgebiet neben dem expandierenden Bereich Privatrecht – Strafrecht dogmatisch verstärken. Das selbstständige Gericht ist auch deshalb wichtig, weil es eine unbestrittene Rolle in der Rechtsentwicklung spielt. Gewicht und Rolle der Entscheidungen der Verwaltungsgerichte – die für die Rechtseinheit grundsätzliche Streitigkeiten entschieden – sind herausragend, und obwohl sie für die Verwaltungsbehörden in den meisten Ländern der damaligen Zeit nicht bindend waren, richteten sich diese Organe in der Praxis nach den Sentenzen der Verwaltungsgerichte. Folglich waren die besonderen Verwaltungsgerichte das am besten geeignete Forum für die Entscheidung von kontentiösen Verwaltungsstreitigkeiten.¹⁷⁶ Grundsätzlich sollten Rechtsmittel gegen nicht anfechtbare Entscheidungen zur Verfügung gestellt werden, das Gesetz listet dennoch die Fälle abschließend auf, gegen die eine Beschwerde eingelegt werden kann. Und die Zuständigkeit des Gerichts wurde nach und nach durch Sondergesetze erweitert. Das Gericht war in zwei Abteilungen unterteilt: die Allgemeine Verwaltungsabteilung und die Finanzabteilung. Es war mit fünf Personen besetzt. Die Hälfte der Richter, die denselben Rang wie die Richter der Kurie hatten, war Berufsrichter, und die andere Hälfte wurde aus dem Kreis der höheren Verwaltungsbeamten ernannt.

Die Entscheidungen und Urteile des Gerichts haben wesentlich zur Entwicklung der ungarischen Verwaltungsrechtsdogmatik beigetragen.

¹⁷⁶ SZONTAGH Vilmos: *A közigazgatás szabad belátása. Diszkrecionális közigazgatás. Közigazgatási dogmatikai tanulmány.* [Freie Einsicht der öffentlichen Verwaltung. Diskretionäre Verwaltung. Eine Studie der Verwaltungsdogmatik.] Miskolc, 1928, Magyar Jövő

VIII. *Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie*

In den fast 50 Jahren seiner Tätigkeit (1897-1943) hat das ungarische eininstanzliche Verwaltungsgericht 1,4 Millionen Fälle entschieden, von denen ein Drittel in der allgemeinen Verwaltungsabteilung und zwei Drittel in der Finanzabteilung bearbeitet wurden.

Die „gesetzgestaltende Tätigkeit“ des Gerichts wird durch 15 Entscheidungen, 13 Abteilungsvereinbarungen, 54 Vereinbarungen zur Rechtseinheit und 1895 Grundsatzentscheidungen in der Abteilung für allgemeine Verwaltung, bzw. 36 Entscheidungen, 398 Vereinbarungen zur Wahrung der Rechtseinheit und 2301 Grundsatzentscheidungen in der Finanzabteilung repräsentiert.¹⁷⁷

Schlussgedanken

Auf Grund der Erfahrungen von wissenschaftlichen Forschungen anlässlich des 150jährigen Jubiläums der Doppelmonarchie und der Ergebnisse eines Teams zur Untersuchung der elementaren Quellen des ungarischen öffentlichen Rechts stellen sich mit Recht zwei Fragen bezüglich der Gegenwart, nachdem Mitteleuropa des 19. Jahrhunderts im 20. Jahrhundert zerstört wurde:

- Inwiefern kann das historische Modell Österreich – Ungarn als Beispiel dienen?
- Wo kann Mitteleuropa als geistiges Prinzip seine Wirkung erfolgreich entfalten?

In unseren vorgenannten Forschungen vertraten wir – unter anderem – ein gemeinsames Werturteil darüber, dass sich regionale, grenzüberschreitende Kooperationen in regionalen Wirtschaftszentren als gangbare alternative Wege erweisen und Rechtsvereinheitlichung im Wirtschaftsverkehr wünschenswert sein könnte, aber nicht mit Ausschließlichkeit. Es ist außerdem erwiesen, dass verschiedene Rechtsordnungen und Rechtsräume nebeneinander, parallel bestehen können.

¹⁷⁷MÁRFFY Albin: *A Magyar Közigazgatási Biróság 50 éve 1897–1947.* [50 Jahre des Ungarischen Verwaltungsgerichts 1897–1947.] Budapest, 1947, Máté Ny.

VIII. Institutionensystem des ungarischen Rechtsstaats in der Doppelmonarchie

Bei allem staatsrechtlichen Unrecht darf aber im Endergebnis ein dominantes Kennzeichen nicht vergessen werden: Beide Teile der Doppelmonarchie haben nach 1867 einen Beitrag zur Entwicklung des Rechtsstaates geleistet. Wie sich Professor Werner Ogris dazu sehr ausdrucksvoll und mit Überzeugung äußerte: „Möglicherweise war das alles nicht perfekt, aber er (der Rechtsstaat) muss jederzeit und auch heute gewahrt, gestärkt und verbessert werden. Er müsste jedoch als ideelles, gedankliches und vielleicht auch als institutionelles Erbe von Österreich – Ungarn auf jeden Fall in die europäische Zukunft eingebracht werden.“

Es ist bekannt, dass innerhalb Europas Regionen mit gemeinsamen Werten ausgestaltet werden können, und diese fallen mit den gegenwärtigen Wirtschaftstrends der EU bekanntlich zusammen.

Eine weitere Lehre für die Gegenwart ist die Tatsache, dass die Doppelmonarchie Österreich – Ungarn das Ergebnis mehrerer Jahrhunderte war, und ihre Existenz zwei Faktoren zu verdanken hatte: der wirtschaftlich – politischen Notwendigkeit und einer schwer erkämpften, aber deshalb gut ausgereiften öffentlich-rechtlichen Vereinbarung.





QUELLEN

LANDESGESETZ-SAMMLUNG FÜR DIE JAHRE 1865/67 UND 1868¹⁷⁸ – XII. GESETZARTIKEL

Ueber die zwischen den Ländern der ungarischen Krone und den übrigen unter der Regierung Seiner Majestät stehenden Ländern obschwebenden gemeinsamen Angelegenheiten und über den Modus ihrer Behandlung

Sanktionirt am 12. Juni 1867. Kundgemacht in beiden Läufern des Reichstages am 12. Juni 1867.

Seine kaiserliche und königlich-apostolische Majestät haben, nachdem Allerhöchstdieselben auch Ihren übrigen Ländern konstitutionelle Rechte zu verleihen geruhen, in der allerhöchsten Thronrede, mit welcher der gegenwärtige Reichstag eröffnet wurde,

den Reichstag aufgefordert, daß derselbe, von den Prinzipien der als gegenseitige Rechtsbasis anerkannten pragmatischen Sanktion ausgehend, für Modalitäten sorgen möge, mittelst welcher sowohl die, auch durch die pragmatische Sanktion gewährleistete staatsrechtliche und innere administrative Selbstständigkeit Ungarns und seiner Nebenländer, als auch die Lebensbedingungen der Sicherheit und des einheitlichen Bestandes der Monarchie unversehrt gewahrt werden, zugleich aber einerseits den Ländern der ungarischen Krone und andererseits den übrigen Königreichen und Ländern Sr. Majestät die konstitutionelle Einflußnahme auf die verfassungsmäßige Behandlung der oben erwähnten gemeinsamen Angelegenheiten gesichert werde.

Mit aufrichtiger Freude begrüßte der Reichstag diese a. h. Entschließung Sr. Majestät, durch welche Allerhöchstdieselben das konstitutionelle Regierungssystem in der ganzen Monarchie zu be-

¹⁷⁸Zweite verbesserte amtliche Ausgabe. Pest, 1872. Beitrag von M. Ráth

gründen und hiedurch den Glanz Seines Thrones und die Kraft und Macht der Monarchie auf die Betheiligung aller Seiner Völker an den öffentlichen Angelegenheiten, als auf die naturgemäße, somit festeste Grundlage zu basiren wünschten.

Aus diesem Grunde konnten es die Stände und Abgeordneten Ungarns nicht unterlassen, für Modalitäten zu sorgen, welche es möglich machen, daß jener Fundamentalvertrag, welcher durch die Gesetzartikel: 1, 2 und 3 vom Jahre 1723 zwischen dem aller durchlauchtigsten Herrscherhause und Ungarn zu Stande kam, und welcher einerseits im Sinne der Gesetzartikel 1 und 2 vom Jahre 1723 den einheitlichen und untheilbaren Besitz der zum Verbände der Monarchie gehörigen Königreiche und Länder, andererseits aber die selbstständige legislative und administrative Unabhängigkeit Ungarns sicherte, im Wesentlichen auch für die Zukunft unversehr aufrecht erhalten werde.

Da es sonnt nothwendig wurde, daß die zwischen den Ländern der ungarischen Krone und den übrigen, unter der Regierung Gr. Majestät stehenden Ländern obschwebenden gemeinsamen Verhältnisse klar und bestimmt bezeichnet werden, und daß der Berührungsmodus zwischen den zwei von einander unabhängigen konstitutionellen Vertretungen bezüglich der Behandlung dieser gemeinsamen Verhältnisse genau festgesetzt werde, hat der Reichstag in dieser Beziehung Folgendes festgestellt:

§ 1.

Der Verband, welcher einerseits zwischen den Ländern der ungarischen Krone, andererseits zwischen den übrigen Königreichen und Ländern Sr. Majestät rechtlich besteht, beruht auf der durch die Gesetzartikel 1, 2 und 3 vom Jahre 1723 angenommenen pragmatischen Sanktion.

§ 2.

Indem dieser feierliche Fundamentalvertrag das Thronfolgerecht der weiblichen Linie des Hauses Habsburg feststellte, sprach es zugleich aus, daß die Königreiche und Länder, welche der festgestellten Erbfolgeordnung gemäß unter einem gemeinsamen Herrscher stehen, einen untheilbaren und unzertrennlichen gemeinsamen Besitz bilden. - Diesem ausdrücklich ausgesprochenen Prinzipie zufolge begründet die Vertheidigung und Aufrechthaltung der gemein-

Quellen

samen Sicherheit mit gemeinsamen Kräften eine gemeinsame und wechselseitige Verpflichtung, welche direkt aus der pragmatischen Sanktion entspringt.

§ 3.

Allein nebst dieser so festgestellten Verpflichtung setzte die pragmatische Sanktion auch ausdrücklich die Bedingung fest, daß die verfassungsmäßige staatsrechtliche und innere administrative Selbstständigkeit Ungarns unversehrt aufrecht erhalten werde.

§ 4.

Diese zwei Grundideen hat der ungarische Reichstag bei Bestimmung jener Verhältnisse vor Augen gehalten, welche Ungarn mit den übrigen unter der Regierung des gemeinsamen Fürsten stehenden Ländern gemeinsam betreffen. - Und so wie Ungarn einerseits in der Vergangenheit bereit war und auch in Zukunft immer zur Erfüllung all' dessen bereit sein wird, was nach der pragmatischen Sanktion die Vertheidigung und Aufrechthaltung der gemeinsamen Sicherheit mit vereinter Kraft unumgänglich erfordert, ebenso kann es andererseits solche Verpflichtungen, welche sich Über dieses Ziel hinaus erstrecken, und zu dessen Erreichung nicht unumgänglich nothwendig sind, nicht auf sich nehmen.

§ 5.

Ehedem verfügten in Betreff Ungarns bezüglich all' dessen, was sich auf die erwähnten Verhältnisse bezieht, der ungarische Reichstag und der ungarische König im gemeinsamen Einverständnisse, und bei Feststellung dieser Verfügungen hatte kein anderes Land Einfluß; denn der ungarische König, als absoluter Fürst der übrigen unter seiner Herrschaft stehenden Länder, verfügte über die Interessen und Agenden jener Länder mit absoluter Macht. Jetzt hat sich jedoch, nach der allerh. Thronrede die Lage dadurch wesentlich geändert, daß Se. Majestät „Seinen übrigen Ländern konstitutionelle Rechte verliehen hat“, somit dieselben nicht mehr mit absoluter Macht vertreten und deren verfassungsmäßigen Einfluß nicht umgehen kann.

§ 6.

Der Reichstag sieht diese Gesichtspunkte als maßgebend an, indem er jene Hauptprinzipien bezeichnet, welche bei Feststellung der gemeinsamen Beziehungen als Grundlage dienen. In dieser Hinsicht ist somit sein Ausgangspunkt die pragmatische Sanktion,

welche sowohl Se. Majestät als der Reichstag als gemeinschaftlich anerkannten Ausgangspunkt bezeichneten.

§ 7.

Der pragmatischen Sanktion gemäß ist der Herrscher wohl gemeinsam, insofern die Krone Ungarns demselben Fürsten zukommt, welcher auch in den übrigen Ländern regiert; doch macht dieses noch nicht nothwendig, daß das Budget des fürstlichen Hofhaltes gemeinsam festgestellt werde. - Eine solche gemeinsame Feststellung erfordert der in der pragmatischen Sanktion bezeichnete Zweck nicht; wogegen es mit der verfassungsmäßigen Selbstständigkeit Ungarns und mit dem fürstlichen erhabenen Ansehen des ungarischen Königs viel besser vereinbarlich ist, daß der ungarische Reichstag über Vorlage des verantwortlichen ungarischen Ministeriums die Hofhaltungskosten des ungarischen Königs abgesondert votire. Die Botirung und Aussolung der Hofhaltungskosten wird somit nicht als gemeinsame Angelegenheit angesehen.

Ein Mittel der aus der pragmatischen Sanktion fließenden gemeinsamen und simultanen Vertheidigung ist die zweckmäßige Leitung der auswärtigen Angelegenheiten.

Diese zweckmäßige Leitung erfordert Gemeinsamkeit bezüglich jener auswärtigen Angelegenheiten, welche die unter der Herrschaft Sr. Majestät stehenden gesumnten Länder simultan betreffen. Deßhalb gehören die diplomatische und kommerzielle Vertretung des Reiches gegenüber dem. Auslande sowie die hinsichtlich der internationalen Verträge etwa nothwendigen Verfügungen, im Hinverständnisse mit den Ministerien beider Theile und unter deren Zustimmung, zu den Agenden des gemeinsamen Ministers des Auswärtigen. Die internationalen Verträge wird jedes Ministerium seiner eigenen Legislatur mittheilen. Diese auswärtigen Angelegenheiten erkennt somit auch Ungarn als gemeinsam an und ist bereit, zu deren gemeinsam zu bestimmenden Kosten nach jener Proportion beizutragen, welche auf die, in den weiter unten folgenden Punkten 18, 19, 20, 21 und 22 präzisirte Weise festgestellt wird.

§ 9.

Ein zweites Mittel der gemeinsamen Vertheidigung ist die Armee und die hierauf bezüglichen Verfügungen, kurz: das Kriegswesen.



Quellen

§ 10.

In Anbetracht all' dessen, was bereits oben, insbesondere im Punkte 5 gesagt wurde, werden in Betreff, der Gemeinsamkeit des Kriegswesens nachstehende Prinzipien festgestellt:

§ 11.

In Folge der verfassungsmäßigen Herrscherrechte Sr. Majestät in Betreff des Kriegswesens wird all' das, was auf die einheitliche Leitung, Führung und innere Organisation der gesammten Armee, und somit auch des ungarischen Heeres, als eines ergänzenden Theiles der Gesammtarmee, Bezug hat, als der Verfügung Sr. Majestät zustehend anerkannt.

§ 12.

Allein die zeitweise Ergänzung des ungarischen Kriegsheeres und das Recht der Rekrutenbewilligung, die Bestimmung der Bedingungen dieser Bewilligung und der Dienstzeit, ebenso auch die Verfügungen hinsichtlich der Dislozierung und Verpflegung des Militärs behält sich das Land im Sinne der bisherigen Gesetze, sowohl im Bereiche der Gesetzgebung als auch der Administration vor.

§ 13.

Ferner erklärt das Land, daß die Feststellung oder Umgestaltung des Wehrsystems in Bezug auf Ungarn jederzeit nur mit Zustimmung der ungarischen Legislative stattfinden darf. Nachdem indeß eine solche Feststellung, gleichwie die spätere Umgestaltung, nur nach gleichartigen Prinzipien zweckmäßig durchzuführen ist, so wird in jedem solchen Falle nach vorangegangenen Einvernehmen beider Ministerien ein von gleichen Prinzipien ausgehender Entwurf beiden Gesetzgebungen unterbreitet werden. Zur Ausgleichung der etwa in den Anschauungen der Legislationen auftauchenden Differenzen werden die beiden Legislationen mit einander durch Deputationen in Berührung treten.

§ 14.

Ueber alle jene ungarischen bürgerlichen Verhältnisse, Rechte und Verpflichtungen der einzelnen Mitglieder des ungarischen Kriegsheeres, welche sich nicht auf den Militärdienst beziehen, wird die ungarische Legislative, respektive die ungarische Regierung verfügen

§ 15.

Die Gesamtkosten des Kriegswesens sind derart gemeinsam, daß jene Proportion, nach welcher Ungarn zu diesen Kosten beizutragen hat, nach einer in den weiter unten folgenden Punkten 18, 19, 20, 21 und 22 beschriebenen vorhergehenden Verhandlung im Wege eines wechselseitigen Uebereinkommens festgestellt werden wird.

§ 16.

Das Finanzwesen erkennt der ungarische Reichstag insoweit als gemeinsam an, als die Kosten gemeinsam sein werden, welche auf die im Obigen als gemeinsam anerkannten Gegenstände zu verwenden sind. Dies ist jedoch so zu verstehen, daß die zu erwähnten Gegenständen erforderlichen Gesamtkosten auf jene Weise gemeinschaftlich festgestellt werden sollen, welche in den über die Behandlung sprechenden weiteren Paragraphen angegeben ist; allein über die Umlage, Einhebung und die an die betreffende Stelle zu veranlassende Ueberweisung jener Summe, welche von diesen Kosten, der in den folgenden Punkten 18, 19, 20, 21 und 22 präzisirten Proportion gemäß, auf Ungarn entfällt, werden der Reichstag und das verantwortliche Ministerium Ungarns dergestalt verfügen, wie dies in den von der Behandlung sprechenden nachfolgenden Punkten festgestellt ist.

§ 17.

Sämmtliche sonstige Staatskosten Ungarns wird über Vortrag des ungarischen verantwortlichen Ministeriums der Reichstag auf konstitutionellem Wege bestimmen. Dieselben, sowie überhaupt alle Steuern, wird das ungarische Ministerium mit gänzlicher Ausschließung jedes fremden Einflusses unter eigener Verantwortlichkeit umlegen, einheben und manipuliren.

§ 18.

Dies sind die Gegenstände, deren oberwähnte Gemeinsamkeit, als aus der pragmatischen Sanktion fließend, angesehen wird. Wird in Bezug auf diese mit Zustimmung beider Theile ein Uebereinkommen erzielt, so muß durch einen wechselseitigen Pakt im vorhinein die Proportion bestimmt werden, nach welcher die Länder der ungarischen Krone die Lasten und Kosten der, gemäß der pragmatischen Sanktion als gemeinsam anerkannten Angelegenheiten tragen werden.

§ 19.

Dieser Pakt und diese Feststellung wird dergestalt erfolgen, daß einerseits der Reichstag der Länder der ungarischen Krone, andererseits die Vertretung der übrigen Länder Sr. Majestät, jede von ihrer Seite eine aus einer gleichen Anzahl von Mitgliedern bestehende Deputation wählen. Diese zwei Deputationen werden unter Einflußnahme der betreffenden verantwortlichen Ministerien einen mit detaillirten Daten belegten Vorschlag bezüglich der erwähnten Proportion ausarbeiten.

§ 20.

Diesen Vorschlag unterbreitet jedes Ministerium dem betreffenden Reichstage, wo derselbe ordnungsgemäß verhandelt wird. Ein jeder Reichstag theilt seine Beschlüsse im Wege der betreffenden Ministerien dem andern Reichstage mit und die dergestalt zu bewirkenden Vereinbarungen beider Theile werden Sr. Majestät zur Sanktionirung unterbreitet werden.

§ 21.

Sollten die zwei Deputationen bezüglich des Vorschlages sich nicht einigen können, so wird das Entachten eines jeden Theiles beiden Reichstagen vorgelegt. Sollten jedoch die zwei Reichstage sich nicht einigen können, dann wird die Frage aus Grund der unterbreiteten Daten Se. Majestät entscheiden.

§ 22.

Das bezüglich der Proportion abschließende Uebereinkommen kann sich blos auf eine bestimmte Zeit erstrecken; nach Ablauf derselben findet neuerdings aus dieselbe Weise eine neue Vereinbarung statt.

§ 23.

Was die Behandlung der obbezeichneten Gegenstände betrifft, so ist die Abänderung des diesbezüglich bisher gesetzlich bestanden Modus strenge genommen nicht in den in der pragmatischen Sanktion bestimmten Verpflichtungen begründet, allein es erscheint dieselbe in Folge jener Veränderung der Lage zweckmäßig, die in dem Punkte 5 angeführt ist. Der Reichstag erklärt, unter Wahrung der Unabhängigkeit beider Theile, mit den übrigen Ländern Sr. Majestät als konstitutionellen Völkern in Berührung treten zu wollen.

§ 24.

Da dies das Motiv und der Zweck des, die gemeinsamen Angelegenheiten und deren Behandlungsmodus betreffenden gegenwärtigen Beschlusses ist, so folgt selbstverständlich, daß die Aufrechterhaltung der Verfassung Ungarns eine Grundbedingung desselben bildet.

§ 25.

Die zweite Grundbedingung ist die, daß die volle Verfassungsmäßigkeit auch in den übrigen Königreichen und Ländern Sr. Majestät ins Leben trete, weil Ungarn nur mit den konstitutionellen Vertretungen dieser Länder, bezüglich welcher immer gemeinsamer Verhältnisse in Berührung treten kann. Und auch Se. Majestät haben selbst aus dem Grunde den bisherigen Modus der Behandlung dieser Angelegenheiten abzuändern gewünscht, weil Allerhöchstdieselben auch Ihren übrigen Ländern konstitutionelle Rechte verliehen und bei Behandlung der gemeinsamen Angelegenheiten den konstitutionellen Einfluß derselben für nöthig erachten.

§ 26.

Unter diesen beiden Grundbedingungen wäre die Behandlungsweise der gemeinschaftlichen Angelegenheiten folgende:

§ 27.

Ein gemeinsames Ministerium muß für die Gegenstände errichtet werden, welche, als in der That gemeinsam, weder unter die gesonderte Regierung der Länder der ungarischen Krone, noch der übrigen Länder Sr. Majestät gehören. Dieses Ministerium darf neben den Angelegenheiten die besonderen Regierungsgeschäfte weder des einen noch des andern Theiles führen, noch auf dieselben Einfluß üben. Verantwortlich wird ein jedes Mitglied dieses Ministeriums bezüglich alles dessen sein, was in sein Bereich gehört; verantwortlich wird aber auch das ganze Ministerium zusammengenommen, bezüglich jener amtlichen Verfügungen sein, welche es gemeinschaftlich festgestellt hat.

§ 28.

In Betreff jenes Theiles der gemeinsamen Angelegenheiten, welcher nicht rein Sache der Regierung ist, hält Ungarn weder einen vollen Reichsrath noch ein wie immer zu benennendes gemeinsames oder Zentralparlament für zweckmäßig, und nimmt

keines derselben an, sondern hält daran fest, daß, nachdem auch nach der allerhöchsten Thronrede Sr. Majestät die pragmatische Sanktion der gemeinsame Ausgangspunkt ist, einerseits die Länder der ungarischen Krone zusammen, andererseits die übrigen Königreiche und Länder Sr. Majestät zusammen als zwei gesonderte und ganz gleichberechtigte Theile angesehen werden mögen. Folglich ist die vollkommene Parität der beiden Theile bei Behandlung der gemeinsamen Angelegenheiten eine unerläßliche Bedingung.

§ 29.

Diesem Prinzipie der Parität zufolge soll seitens Ungarns der ungarische Reichstag eine Delegation von bestimmter Mitgliederzahl wählen, und zwar aus beiden Häusern des Reichstages. Gleichermäßen mögen auch die übrigen Königreiche und Länder Sr. Majestät auf verfassungsmäßigem Wege eine Delegation aus ebenso vielen Mitgliedern von ihrer Seite wählen. Die Zahl der Mitglieder dieser Delegationen wird im Einverständnisse beider Theile festgestellt werden. Diese Zahl darf auf jeder Seite 60 nicht überschreiten.

§ 30.

Diese Delegationen sind bloß auf Ein Jahr, das ist auf eine Sitzungsperiode des Reichstages, zu wählen und mit Ablauf des Jahres oder dem Beginne der neuen Session hört deren Wirkungskreis vollständig auf. Die Mitglieder derselben können indessen aufs neue gewählt werden.

§ 31.

Jede Delegation wählt gesondert aus ihrer Mitte frei ihren Vorsitzenden und Schriftführer, und so weit sie auch eines anderen Personales bedarf, sämmtliche Mitglieder derselben und stellt selbst ihre Geschäftsordnung fest.

§ 32.

Die Delegationen werden jederzeit von Sr. Majestät für einen bestimmten Termin und an jenen Ort einberufen werden, wo Se. Majestät zu jener Zeit verweilt. Doch ist es der Wunsch der ungarischen Legislative, daß die Sitzungen abwechselnd in dem einen Jahre in Pest, im folgenden Jahre aber in Wien oder, wenn die Vertretung der übrigen Königreiche und Länder Sr. Majestät selbst es wünschen sollten, in irgend einer anderen Hauptstadt jener Länder abgehalten werden mögen.

§ 33.

Jede Delegation hält gesonderte Sitzungen und beschließt in denselben mit Abstimmung nach Köpfen und der absoluten Stimmenmehrheit sämmtlicher Delegations-Mitglieder, und was die Majorität beschloß, ist als Beschluß der ganzen Delegation anzusehen. Eine Sondermeinung können die einzelnen Mitglieder wohl zu ihrer eigenen Rechtfertigung in das Protokoll aufnehmen lassen, doch schwächt dies die Kraft des Beschlusses nicht ab.

§ 34.

Die beiden Delegationen dürfen miteinander nicht in gemeinsamer Sitzung berathen, sondern jede theilt ihre Ansichten und Beschlüsse der anderen schriftlich mit, und im Falle einer Meinungs-differenz bestreben sie sich, sich gegenseitig durch schriftliche Nuntien auszuklären. Diese Nuntien fertigt jede Delegation in ihrer eigenen Sprache an, und schließt denselben eine authentische Uebersetzung bei.

§ 35.

Sollte es mittelst dieser schriftlichen Nuntien nicht gelingen, die Meinungen der zwei Delegationen zu vereinigen, dann halten beide Delegationen eine gemeinsame Sitzung, doch lediglich behufs einfacher Abstimmung.

In dieser Plenarsitzung werden die Präsidenten beider Delegationen abwechselnd, einmal der eine, das andere Mal der andere präsidiren. Ein Beschluß kann nur dann gefaßt werden, wenn wenigstens zwei Drittel der Mitglieder jeder Delegation anwesend sind. Die Beschlußfassung erfolgt jederzeit mit absoluter Mehrheit. Da aber die praktische Anwendung des Paritäts-Prinzips im Interesse beider Theile eben bei der Abstimmung am wichtigsten ist, so muß in dem Falle, wenn von der Delegation des einen oder anderen Theiles aus was immer für einem Grunde ein oder mehrere Mitglieder fehlen, auch die Delegation des anderen Theiles die Zahl ihrer Mitglieder derart herabmindern, daß die Delegation beider Theile hinsichtlich der Zahl ihrer Mitglieder völlig gleich sei.

Die Herabminderung wird die in Majorität befindliche Delegation in ihrem Schoße durch das Loos veranlassen.

Das Protokoll wird in der Sprache beider Theile durch die beiderseitigen Schriftführer geführt und gemeinsam authentizirt werden.



§ 36.

Wenn ein dreimaliger Nuntienwechsel erfolglos geblieben ist, so hat jeder Theil das Recht, den andern dazu aufzufordern, daß die Frage durch gemeinschaftliche Abstimmung entschieden werde, in welchem Falle die Präsidenten beider Theile dann den Ort, Tag und die Stunde der Abstimmung mit einander vereinbaren und jeder Präsident ladet die Mitglieder seiner Delegation dazu ein.

§ 37.

In den Wirkungskreis dieser Delegationen können nur jene Gegenstände gehören, die in dem gegenwärtigen Beschlusse ausdrücklich als gemeinsam diesen Delegationen zugewiesen werden. Ueber diese Gegenstände hinaus dürfen diese Delegationen ihre Thätigkeit nicht erstrecken und in die, dem ungarischen Reichstage und der ungarischen Regierung vorbehaltenen Angelegenheiten sich nicht einmengen.

§ 38.

Die zur Behandlung der gemeinsamen Angelegenheiten entsendete Delegation - vom Reichstage frei gewählt - wird in den in dem gegenwärtigen Beschlusse bezeichneten und abgegränzten Angelegenheiten, und unter den hierselbst bestimmten Modalitäten den Reichstag gegenüber den übrigen Ländern Sr. Majestät vertreten. Diese Delegation kann durch vorhergehende Instruktionen nicht gebunden werden.

§ 39.

Bezüglich des *modus procedendi* wird bestimmt, daß der Gegenstand, welcher nach dem gegenwärtigen Beschlusse vor diese Delegationen gehört, durch das gemeinsame Ministerium jeder Delegation besonders vorgelegt werde. Jede Delegation wird das Recht haben, an das gemeinsame Ministerium oder je nach dem Ressort an betreffende Mitglieder desselben Fragen zu richten, und von demselben Antwort und Aufklärung zu verlangen.

Eben darum wird das gemeinsame Ministerium das Recht und - wenn es hiezu aufgefordert wird - die Pflicht haben, bei der einen Delegation, so wie bei der andern zu erscheinen, zu antworten und mündliche oder schriftliche Aufklärungen zu geben, oder, wenn es ohne Nachtheil geschehen kann, auch die nöthigen Dokumente vorzulegen.

§ 40.

Die Feststellung des gemeinsamen Budgets wird den jährlichen wiederkehrenden wichtigsten Theil der Aufgabe dieser Delegationen bilden. Dieses Budget, welches sich bloß aus jene Ausgaben erstrecken darf, die in dem gegenwärtigen Beschlusse als gemeinsam bezeichnet sind, wird das gemeinsame Ministerium mit Einflußnahme der beiden besonderen verantwortlichen Ministerien ausarbeiten und so jeder Delegation gesondert vorlegen. Die Delegationen werden es nach dem oben beschriebenen Modus abgesondert verhandeln, und ihre Bemerkungen einander schriftlich mittheilen; über die Punkte, in Betreff welcher ihre Ansichten sich nicht vereinigen würden, entscheiden sie durch Abstimmung in gemeinschaftlicher Sitzung.

§ 41.

Das auf diese Weise festgestellte Budget kann von den einzelnen Ländern nicht mehr einer Behandlung unterzogen werden, sondern es ist jedes Land verpflichtet, nach dem Verhältnisse, welches (auf die in den Punkten 18, 19, 20, 21 und 22 des gegenwärtigen Beschlusses beschriebene Weise) in voraus festgestellt worden ist, den aus dem gemeinsamen Budget auf dasselbe entfallenden Theil zu tragen. Nachdem jedoch bezüglich dieser gemeinsamen Ausgaben die Umlage, die Einhebung und die Festsetzung des Steuersystems, was Ungarn anbelangt, in den Wirkungskreis des ungarischen Reichstags und des ungarischen verantwortlichen Ministeriums gehört, so wird das ungarische Ministerium in seinem, dem ungarischen Reichstage vorzulegenden Budget auch immer jene Summen ausnehmen, die aus dem bereits festgestellten gemeinsamen Budget nach dem erwähnten Verhältniß auf Ungarn entfallen; nur dürfen diese Posten bezüglich ihrer Höhe keiner weitem Diskussion unterzogen werden. Nachdem die zu den dergestalt festgesetzten gemeinsamen Ausgaben nöthige Summe durch das ungarische verantwortliche Ministerium eingehoben worden ist, wird der ungarische Finanzminister von den monatlich einfließenden Staatseinkünften den zur Deckung der gemeinschaftlichen Kosten dienenden Theil dem gemeinschaftlichen Finanzminister monatlich nach dem Verhältnisse übermitteln, in welchem Verhältnisse die Summe des Gesamt-Budgets zum Landes-Budget steht. Der gemeinsame Fi-

Quellen

nanzminister wird für die Verwendung der übernommenen Summe zu den bestimmten Zwecken verantwortlich sein, wobei es sich von selbst versteht, daß derjenige, welcher mit diesen Summen gebahrt, zu genauer Rechnungslegung verpflichtet sein wird.

§ 42.

Die Revision derartiger Rechnungen kommt ebenfalls den erwähnten Delegationen zu; diese werden auch in Bezug auf diese Rechnungen in der obenbeschriebenen Weise vorgehen.

§ 43.

Ein ähnliches Vorgehen ist auch bei allen anderen Angelegenheiten zu beobachten, welche als gemeinsame Angelegenheiten in den Kreis der erwähnten Delegationen gehören. Auch diese legt das gemeinsame Ministerium jeder Delegation separat vor; die Delegationen behandeln solche separat, theilen sich ihre Ansichten schriftlich mit, und wenn sie sich auf diese Weise nicht einigen könnten, dann beschließen sie, wie oben bemerkt wurde, in einer Abstimmungs Gesamtsitzung. Es versteht sich von selbst, daß ihre Beschlüsse, insofern sie der landesfürstlichen Sanktion unterliegen, Sr. Majestät zu unterbreiten sind; wurden sie von Sr. Majestät sanktionirt, so werden sie bindende Kraft besitzen. Solche durch landesfürstliche Sanktion bestätigte Beschlüsse wird jedoch Se. Majestät jedem Reichstage durch das betreffende besondere verantwortliche Ministerium zur Kenntniß bringen lassen. Jene Beschlüsse, welche in den Delegationen in der oben beschriebenen Weise gefaßt und durch Se. Majestät sanktionirt wurden, kann Se. Majestät, nachdem sie dem ungarischen Reichstage mitgetheilt worden, in Ungarn nur durch das verantwortliche ungarische Ministerium vollziehen lassen. Daher wird auch das verantwortliche ungarische Ministerium alle jene Ausgaben, welche in Folge der auf solche Weise gefaßten und sanktionirten Beschlüsse auf Ungarn entfallen, mit dem auf verfassungsmäßigem Wege festgestellten ungarischen Budget zusammen umlegen und einheben.

§ 44.

Außer dem, was das gemeinsame verantwortliche Ministerium den Delegationen für die gemeinsamen Angelegenheiten unterbreitet, besitzt jede dieser Delegationen auch das Recht der Initiative; aber nur bezüglich solcher Gegenstände, welche als gemeinsame

Angelegenheiten nach diesem Beschlusse streng in den Wirkungskreis dieser Delegation gehören. Jede Delegation kann also einen derartigen Antrag stellen, und solchen schriftlich der anderen Delegation mittheilen. Der auf diese Weise eingebrachte Antrag wird aber auf dieselbe Weise zu behandeln sein, wie dies in Bezug auf andere, in den Wirkungskreis der Delegationen gehörige Fragen schon oben entwickelt wurde.

§ 45.

Die Delegationssitzungen werden in der Regel öffentlich sein. Die diesbezüglichen Ausnahmefälle werden durch die Geschäftsordnung festgestellt werden. Ein Beschluß kann jedoch nur in öffentlicher Sitzung gefaßt werden.

§ 46.

Für den Fall, daß Se. Majestät einen Reichstag auslösen sollte, hört auch die Delegation des aufgelösten Reichstages auf, und der neue Reichstag wählt eine neue Delegation.

§ 47.

Die Mitglieder der Delegationen können für ihre bei Verhandlung der nach gegenwärtigem Beschlusse als gemeinsam bezeichneten Angelegenheiten gemachten Aeußerungen niemals zur Verantwortung gezogen werden; ja sie können bis zum Aushören ihrer Mission weder einer gerichtlichen Klage, welche eine persönliche Detention nach sich ziehen kann, noch eines Vergehens oder Verbrechens wegen, ausgenommen den Fall, wo sie auf der That ertappt werden, ohne vorhergehende Zustimmung des betreffenden Reichstages, oder für den Fall, daß dieser nicht versammelt ist, jener Delegation, deren Mitglieder sie sind, weder verhaftet noch unter öffentliche Anklage gestellt werden. In Bezug auf die Fortdauer oder Aufhebung der Haft eines auf der That ertappten Mitgliedes hat für den Fall, daß der betreffende Reichstag nicht versammelt ist, ebenfalls die betreffende Delegation zu verfügen, Uebrigens werden zur Verhütung von Unordnungen, welche bei den Berathungen etwa vorkommen könnten, durch die Geschäftsordnung Maßregeln getroffen werden.

§ 48.

Sollte irgend ein Mitglied der einen oder der anderen Delegation mittlerweile sterben, oder durch ein legales Urtheil seiner Freiheit beraubt werden, oder sollte es aus triftigen Gründen seiner Stellung

entsagen, so ist die auf diese Weise freigewordene Stelle von Seite des betreffenden Reichstages sogleich zu besetzen. Zu diesem Behufe wird der Reichstag bei der Wahl der Delegation zugleich über die festgesetzte Zahl auch Ersatzmänner wählen, und gleichzeitig die Reihenfolge bestimmen, in welcher die Ersatzmänner durch den Präsidenten der betreffenden Delegation zu den freigewordenen Stellen zu berufen find.

§ 49.

Für den Fall einer Abdankung wird der betreffende Reichstag, oder, falls er nicht versammelt ist, die betreffende Delegation über die Wichtigkeit der Gründe zur Abdankung und über die Annahme der Abdankung urtheilen.

§ 50.

Was die Verantwortlichkeit des gemeinsamen Ministeriums und die Art und Weise derselben anbelangt, so wird jede Delegation berechtigt fein, in Fällen, wo sie dies wegen Verletzung eines verfassungsmäßigen Gesetzes für nöthig findet, einen Antrag auf Versetzung in den Anklagestand des gemeinsamen Ministeriums oder eines einzelnen Mitgliedes dieses Ministeriums zu stellen und diesen Antrag auch der andern Delegation schriftlich mitzutheilen. Wenn jede Delegation die Anklage beschließt, oder wenn dieselbe, abweichender Ansichten wegen, in einer der Obigen entsprechenden Abstimmungssitzung mit Majorität beschlossen wird, so ist der Beschluß sofort als rechtsgiltig zu betrachten.

§ 51.

Das Gericht eines auf diese Weise beschlossenen Prozesses ist in folgender Art zu bilden: jede Delegation schlägt, und zwar nicht aus ihrer Mitte, sondern aus den unabhängigen und gesetzkundigen Bürgern jener Länder, welche sie repräsentirt, je 24 Mitglieder vor. Jede Delegation wird das Recht besitzen, aus den von der andern Delegation in Vorschlag gebrachten 24 Mitgliedern ohne alle Motivirung 12 zu streichen. Auch die Angeklagten haben gemeinsam und alle zusammen das Recht, die Streichung von 12 Mitgliedern zu fordern, jedoch so, daß in der Zahl der übriggebliebenen Mitglieder die Zahl der von jeder Delegation gewählten Richter eine gleiche sei. Und die auf diese Weise übriggebliebenen Mitglieder werden die Richter des Prozesses sein.

§ 52.

Außer den oben bezeichneten gemeinsamen Angelegenheiten, welche auf Grund der pragmatischen Sanktion als gemeinsam zu behandelnde betrachtet werden können, gibt es noch andere hochwichtige öffentliche Angelegenheiten, deren Gemeinsamkeit zwar nicht aus der pragmatischen Sanction folgt, welche jedoch, theils zufolge der Verhältnisse aus politischen Rücksichten, theils wegen Zusammenfallens der Interessen der beiden Theile, zweckmäßiger mittelst gemeinsamer Vereinbarung, als streng gesondert, erledigt werden können.

§ 53.

Die Staatsschulden betreffend, können Ungarn, kraft feiner verfassungsmäßigen Stellung, solche Schulden, welche ohne die gesetzliche Einwilligung des Landes kontrahirt wurden, nach strengem Rechte nicht zur Last fallen.

§ 54.

Allein dieser Reichstag hat bereits erklärt, daß, „wenn in unserem Vaterlande, so wie in den anderen Ländern Sr. Majestät ein wahrhafter Konstitutionalismus je früher faktisch ins Leben tritt, derselbe bereit ist, das, was ihm zu thun erlaubt ist und was er ohne Verletzung der Selbstständigkeit und konstitutionellen Rechte des Landes thun kann, auch über das Maß seiner gesetzlich vorgeschriebenen Pflicht hinaus auf Grundlage der Billigkeit und politischen Rücksichten zu thun, damit unter jenen schweren Lasten, welche das Verfahren des absoluten Systems angehäuft, die Wohlfahrt der übrigen Länder Sr. Majestät und mit diesem auch jene Ungarns nicht zusammenbreche, und damit die schädlichen folgen der abgelaufenen schweren Zeiten abgewendet werden.

§ 55.

Aus diesen Rücksichten und allein auf Grund derselben ist das Land bereit, einen Theil der Staatsschuldenlast zu übernehmen und zu diesem Zwecke im Wege vorläufiger Verhandlungen mit den anderen Ländern Sr. Majestät als freie Ration mit einer freien Ration eine Vereinbarung zu treffen

§ 56.

In Zukunft aber wird die Kreditangelegenheit eine gemeinsame sein in solchen Fällen, wo sowohl Ungarn, als auch die anderen

Länder Sr. Majestät, es unter den obschwebenden Verhältnissen in ihrem eigenen Interesse für zweckmäßig halten werden, irgend ein neues Anleihen zusammen und gemeinsam aufzunehmen. — Bei solchen Anleihen wird Alles, was sich auf den Abschluß des Vertrages und die Modalität der Benützung lind Rückzahlung des aufgenommenen Geldes bezieht, gemeinsam ausgetragen werden. Jedoch wird die vorläufige Bestimmung dessen, ob irgend ein Anleihen gemeinsam ausgenommen werden soll, in Betreff Ungarns in jedem einzelnen Falle dem ungarischen Reichstage zustehen.

§ 57.

Uebrigens erklärt das Land auch mittelst dieses Beschlusses feierlich, daß kraft jenes Grundprinzipes des wahren Konstitutionalismus, wonach das Land ohne seine Einwilligung mit Schulden nicht belastet werden darf, Ungarn auch in Zukunft keine Staatsschuld in Bezug auf sich für bindend anerkennen werde, bei deren Aufnahme die auf gesetzlichem Wege und bestimmt ausgesprochene Einwilligung des Landes nicht mitwirkte.

§ 58.

Auch die Gemeinsamkeit der kommerziellen Angelegenheiten folgt nicht aus der pragmatischen Sanktion; denn im Sinne der letzteren sind die Länder der ungarischen Krone rechtlich abgesondert von den übrigen Ländern des Landesfürsten, könnten daher als solche durch ihre eigene verantwortliche Regierung und Gesetzgebung Verfügungen treffen und durch Zolllinien ihre kommerziellen Angelegenheiten regeln.

§ 59.

Nachdem jedoch zwischen Ungarn und den übrigen Ländern Sr. Majestät die gegenseitigen Berührungen der Interessen wichtig und zahlreich sind, so erklärt sich der Reichstag dazu bereit, daß rücksichtlich der kommerziellen Angelegenheiten der Länder der ungarischen Krone einerseits und den übrigen Ländern Sr. Majestät andererseits von Zeit zu Zeit ein Zoll- und Handelsbündniß geschlossen werde.

§ 60.

Dieses Bündniß hätte jene Fragen, welche sich auf den Handel beziehen und die Art der Behandlung des ganzen Handelwesens zu bestimmen.

§ 61.

Der Abschluß des Bündnisses hätte im Wege eines wechselseitigen Uebereinkommens zu geschehen, auf diese Weise, wie ähnliche Vereinbarungen zweier rechtlich von einander unabhängigen Länder zu geschehen pflegen. Die verantwortlichen Ministerien der beiden Theile haben im gemeinschaftlichen Einvernehmen den detaillirten Entwurf des Bündnisses anzufertigen, den betreffenden Reichstagen vorzulegen und die Beschlüsse der beiden Reichstage sind dann Sr. Majestät zur Sanktion zu unterbreiten.

§ 62.

Eben darum wird, wenn das Quotenverhältniß der gemeinsamen Ausgaben nach dem in den obigen Paragraphen 18, 19, 20, 21 und 22 präzisirten Modus festgestellt werden wird, zugleich zwischen den Ländern der ungarischen Krone einerseits und Sr. Majestät übrigen Königreichen und Ländern andererseits ein Zoll- und Handelsbündniß nach der in den §§. 59 und 61 bestimmten Weise abzuschließen sein, wobei zugleich ausgesprochen wird, daß die Geltung der bisher mit dem Auslande abgeschlossenen Handelsverträge auch auf Ungarn sich erstreckt.

§ 63.

Bei dieser Gelegenheit können ebenfalls durch eine den obigen §§. 59 und 61 gemäße Vereinbarung für die mit der Industrieproduktion in enger Verbindung stehenden indirekten Steuern, für deren gleichförmiges Ausmaß und für die Gebahrung derselben solche Normen festgestellt werden, welche die Möglichkeit dessen ausschließen, daß die eine Legislative oder die eine verantwortliche Regierung in dieser Beziehung Maßregeln träge, welche eine Verkürzung der Einkünfte des anderen Theiles nach sich ziehen könnten. Zugleich kann auch für die Zukunft der Modus festgestellt werden, wonach die bei diesen Steuern einzuführenden Reformen durch beide Gesetzgebungen übereinstimmend würden entschieden werden.

§ 64.

Ferner würde auch bestimmt werden, durch wen und in welcher Weise die Aufsicht über die gleichmäßige Behandlung aller Zolllinien auszuüben sei, und würde ausgesprochen werden, daß die Zolleinnahmen zur Deckung der gemeinsamen Auslagen zu ver-



Quellen

wenden sind; die Summe dieser Einkünfte wird daher vor Allem von der Summe der gemeinsamen Ausgaben abgezogen werden.

§ 65.

Da die Eisenbahnen eines der wesentlichsten Mittel zur Förderung des Handels sind, kann bei Abschluß des Zoll- und Handelsbundes durch ein im Sinne der obigen §§. 59 und 61 zu schließendes Uebereinkommen bestimmt werden, bezüglich welcher Eisenbahnlinien im Interesse beider Theile gemeinsame Verfügungen nothwendig sind, und wie weit sich diese Verfügungen zu erstrecken haben. Hinsichtlich aller anderen Eisenbahnlinien steht das Verfügungsrecht ausschließlich jenem Ministerium und Reichstage zu, dessen Territorium sie durchlaufen.

§ 66.

Mit dem Handel steht auch die Feststellung des Münzwesens und des allgemeinen Geldfußes in engem Zusammenhange. Es ist daher nicht nur wünschenswerth, sondern im Interesse beider Theile auch nothwendig, daß sowohl das Münzwesen als auch der Geldfuß in allen Ländern, welche zu dem zu schließenden Zollbund gehören werden, gleich sei. Bei Abschluß des Zoll- und Handelsbundes wird es daher nöthig sein, auch über das Münzwesen und den Geldfuß im Sinne der §§. 59 und 61, vereinbarte Verfügungen zu treffen. Sollte aber später eine Abänderung der in dieser Weise festgestellten Verfügungen oder die Feststellung eines neuen Münzsystems oder Geldfußes sich als nothwendig oder zweckmäßig herausstellen, so wird dies im gegenseitigen Einvernehmen der beiden Ministerien und unter Guttheißung beider Reichstage geschehen. Selbstverständlich bleiben die Majestätsrechte des Königs von Ungarn hinsichtlich der Prägung und Emission von Goldmünzen in vollständiger Unversehrtheit aufrecht.

§ 67.

Gleichzeitig mit der Bestimmung der Quote und dem Abschlüsse des Zollbundes wird auch der auf die Staatsschulden bezügliche, von Ungarn zu übernehmende Jahresbeitrag nach der in den §§. 55 und 61 bezeichneten Weise durch ein freies Uebereinkommen festzustellen sein.

§ 68.

Es ist selbstverständlich, daß, wenn und in wiefern eine Vereinbarung über die in obigen §§. 58 bis 67 aufgezählten Gegenstände nicht gelingen sollte, das Land sich sein selbständiges gesetzliches Verfügungsrecht Vorbehalt, und alle seine Rechte auch in dieser Beziehung unversehrt bleiben.

§ 69.

Jene Modalität und Proportion, nach welchen in der durch die Länder der ungarischen Krone im Sinne dieses Beschlusses zu entsendenden Delegation die Nebenländer theilnehmen werden, wird später festgesetzt werden.

Diese in Obigem enthaltenen Bestimmungen werden, nachdem sie durch die königl. Bestätigung Sr. Majestät sanktionirt wurden, als Gesetz inartikulirt.

Jene Verfügungen dieses Gesetzartikels jedoch, welche sich auf die Behandlungsweise der gemeinsamen Angelegenheiten beziehen, werden thatsächlich erst dann in Wirksamkeit treten, wenn die übrigen, nicht zur ungarischen Krone gehörigen Länder Sr. Majestät dem Inhalte derselben auch ihrerseits auf konstitutionellem Wege beigetreten sein werden.



EMPFOHLENE LITERATUR

- GERGELY, András – MÁTHÉ, Gábor (eds.): *The Hungarian State. Thousand years in Europa*. Budapest, 2000, Korona Publishing House
- BRUNNER, Georg (Hrsg.): *Ungarn und Europa. Rückblick und Ausblick nach tausend Jahren*. München, 2001, Südosteuropa-Gesellschaft
- MÁTHÉ Gábor (Hrsg.): *A magyar jog fejlődésének fél évezrede. Werbőczy és a Hármaskönyv 500 esztendő múltán*. [Ein halbes Jahrtausend der ungarischen Rechtsentwicklung. Werbőczy und das Tripartitum nach 500 Jahren] Budapest, 2014, NKE
- MÁTHÉ Gábor (Hrsg.): *Quadripartitum kézirat azonosítása – NK Iv. 1573*. [Identifizierung des Manuskripts des Quadripartitum] Budapest, 2015, NKE
- MÁTHÉ, Gábor: *Die Problematik der Gewaltentrennung*. Budapest, 2004, Gondolat Verlag
- MÁTHÉ Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875*. [Entwicklung der Organisation der ungarischen Rechtsprechung 1867–1875] Budapest, 1982, Akadémiai Kiadó
- MÁTHÉ, Gábor – OGRIS, Werner (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie auf dem Wege zum Rechtsstaat?* Budapest–Wien, 2010, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
- MÁTHÉ, Gábor – MEZEY, Barna (Hrsg.): *Kroatisch-ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Budapest, 2015, Eötvös University Press
- MÁTHÉ Gábor – MENYHÁRD Attila – MEZEY Barna (Hrsg.): *A kettős Monarchia. Die Doppelmonarchie*. Budapest, 2018, ELTE Eötvös Kiadó
- GECSÉNYI Lajos – MÁTHÉ Gábor (Hrsg.): *Sub Clausula – 1920, 1947. Dokumentumok két békeszerződés – Trianon, Párizs – történetéből*. [Sub Clausula – 1920, 1947. Dokumente aus der Geschichte von zwei Friedensverträgen – Trianon, Paris.] Budapest, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó

- GECSÉNYI Lajos – MÁTHÉ Gábor (Hrsg.): *Sub Clausula – 1956. Dokumentumok a forradalom történetéhez.* [Sub Clausula – 1956. Dokumente zur Geschichte der Revolution.] Budapest, 2006, Magyar Hivatalos Közlönykiadó
- GECSÉNYI Lajos – MÁTHÉ Gábor (Hrsg.): *Sub Clausula 1989. Dokumentumok a politikai rendszerváltás történetéhez, A Grand Strategy.* [Sub Clausula – 1989. Dokumente zur Geschichte der politischen Wende, die Grand Strategy.] Budapest, 2009, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
- Souveränität – Rechtsstaat. *Annales Univ. Sci. Bp. de Rolando Eötvös Nominatae Sectio Juridica* Tom. LIV. Bp. 2013, S. 95–115.
- MÁTHÉ, Gábor (Hrsg.): *Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn.* Budapest, 2017, Dialog Campus Verlag
- MÁTHÉ, Gábor: *Post-Modern Rule of Law. Civic Review. Learned paper for Economic and Social Sciences*, 2019. Vol. 15. (Special Issue) 226–236. p.
- HALECKI, Oscar: *Európa millenniumuma.* [Das Millennium von Europa.] Budapest, 2000, Századvég Kiadó
- OGGER, Günter: *Die Fugger. Bankiers für Kaiser und Könige.* München–Zürich, 1978, Droemer-Knauer
- OGGER, Günter: *A Fuggerek. Császári és királyi bankárok.* Budapest, 1999, Európa Könyvkiadó
- 匈牙利宪法与法律的发展 马泰·加博尔 (Máthé Gábor) Ludovica University Press 2020. Magyar alkotmány- és jogfejlődés. [Ungarische Verfassungs- und Rechtsentwicklung.] Hrsg.: Máthé Gábor. Sachverständiger der Sinologie: Sándor P. Szabó)