

1. Tout Etat a pour but final la création de conditions de vie optimales pour les habitants. Les voies pour atteindre ce but sont différentes et varient en fonction de l'organisation de l'Etat, donc de la conception politique du gouvernement respectif.

Parmi les multiples fonctions de l'Etat, la fonction administrative est, incontestablement, des plus importantes. L'organisation administrative compliquée, formaliste et bureaucratique, servit abusif, corrompu et rigide constituant un fardeau pour les citoyens et entrave le développement économique des gouvernements.

VASILE GIONEA:

LES TRAITES ESSENTIELS DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE EN ROUMANIE DANS LA PERIODE D'ENTRE LES DEUX GUERRES MONDIALES

Au contraire, une organisation administrative simple, née des nécessités générales et spécifiques et un pouvoir exécutif qui représente les intérêts du peuple tout entier autoritaire mais juste, concerte et flexible, crée le climat le plus apte à l'harmonisation des intérêts collectifs et des intérêts individuels, au développement successif de l'Etat et au bien-être de la population.

C'est un axiome d'affirmer que l'organisation administrative de chaque Etat reflète le stade socio-économique et la conception politique du gouvernement à l'étape respective.

2. Bien qu'entre les deux guerres mondiales la Roumanie eût parcouru une étape de relations capitalistes, à partir de 1938, sous l'influence croissante du fascisme et de l'hitlérisme, le pouvoir exécutif change radicalement. L'organisation administrative laquelle - avec certaines modifications peu essentielles - serait depuis presque trois quarts de siècle (depuis la Constitution de 1859/

1. Tout Etat a pour but final la création de conditions de vie optimale pour les habitants. Les voies pour atteindre ce but sont différentes et varient en fonction de l'organisation de l'Etat, donc de la conception politique du gouvernement respectif.

Parmi les multiples fonctions de l'Etat, la fonction administrative est, incontestablement, des plus importantes. L'organisation administrative compliquée, formaliste et bureaucratique et un pouvoir exécutif abusif, corrompu et rigide constituent un fardeau pour les citoyens et créent des mécontentements qui provoquent des bouleversements sociaux.

Au contraire, une organisation administrative simple, née des nécessités générales et spécifiques et un pouvoir exécutif qui représente les intérêts du peuple tout entier autoritaire mais juste, correcte et flexible, crée le climat le plus apte à l'harmonisation des intérêts collectifs et des intérêts individuels, au développement ascensionnel de l'Etat et au bien être de la population.

C'est un axiome d'affirmer que l'organisation administrative de chaque Etat reflète le stade socio-économique et la conception politique du gouvernement à l'étape respective.

2. Bien qu'entre les deux guerres mondiales la Roumanie eût parcouru une étape de relations capitalistes, à partir de 1938, sous l'influence croissante du fascisme et de l'hitlérisme, le pouvoir exécutif change radicalement l'organisation administrative laquelle - avec certaines modifications peu essentielles - durait depuis presque trois quarts de siècle /depuis la Constitution de 1866/.

Par la Constitution du 1^{er} juillet 1866, la Roumanie s'alignait aux pays de l'Europe occidentale en ce qui concerne l'exercice du pouvoir souverain intérieur. La souveraineté extérieure elle ne l'acquise que par le Traité de Berlin de 1878 lorsque, aux côtés de la Russie, elle eût une part active à la défaite de l'armée turque dans la guerre d'indépendance de 1877.

I. Le principe de la décentralisation administrative

3. A la suite de la guerre d'unification du pays de 1916-1918, une nouvelle Constitution a été promulguée le 29 mars 1923 laquelle - comme c'était historiquement explicable - a maintenu beaucoup de principes fondamentaux de la Constitution de 1866.

L'un de ces principes, reflété dans les art. 106 et 107 de la Constitution antérieure, lequel doit être mentionné avec priorité, est celui de la décentralisation administrative.

L'organisation administrative d'entre les deux guerres mondiales était réglementée par de nombreuses lois.

Ces lois étaient basées sur le principe de la décentralisation administrative, proclamé par l'art. 108 de la Constitution de 1923.

Le principe de la décentralisation ne contrevenait nullement au principe de l'unité et de l'indivisibilité de l'Etat, inscrit à l'art. 14 de la Constitution.

La loi sur l'unification administrative du 14 juin 1925 a développé et appliqué le principe de la décentralisation

administrative. En même temps, elle a unifié l'organisation administrative du pays, étant donné que les provinces unies à la Roumanie après la première guerre mondiale: la Transylvanie, le Banat, la Bucovine et la Bassarabie, avaient d'autres systèmes administratifs que celui de l'ancien Pays.

En vertu de la Loi sur l'unification administrative, les départements et les communes étaient des circonscriptions politico-territoriales qui jouissaient de toute la liberté dans l'administration régionale et locale. Cela ne signifiait pas toutefois qu'ils étaient indépendants du pouvoir central. Les départements avaient à leur tête un préfet qui était le président de la délégation départementale - laquelle représentait les intérêts locaux - mais aussi le représentant du pouvoir central /art.14/. Il était nommé par décret royal, sur la proposition du ministre de l'Intérieur /art.330/. Le préfet réunissait la double qualité de chef de l'administration départementale - donc aussi des intérêts locaux - mais aussi de représentant du gouvernement, du pouvoir exécutif, étant directement subordonné au ministre de l'Intérieur.

4. Le représentant des intérêts départementaux était le Conseil départemental, élu par tous les électeurs du département par vote secret, pour une période de 4 ans. Du nombre total des membres, trois cinquièmes /3/5/ étaient élus, le reste étant membres de droit. Dans cette catégorie entraient les chefs de certaines institutions ou organisations de l'enseignement, du culte, de l'agriculture, du fisc, de la coopération etc.

Le conseil départemental se composait du 24 à 36 conseillers élus proportionnellement aux habitants du département.

Le conseil départemental avait l'initiative et décidait de tous les problèmes d'intérêt local: l'enseignement primai-

re, professionnel et secondaire, la santé publique et l'assistance sociale /la construction et l'entretien d'hôpitaux, de dispensation moyenne/, la construction et l'entretien des voies de communication, la nomination du personnel technique et administratif de formation moyenne, l'encouragement de l'agriculture et de l'élevage du bétail, du commerce et des métiers, l'alimentation publique etc.

Le Conseil départemental avait, à l'intérieur du département respectif, des attributions: a/ à caractère de réglementation; b/ administratives et c/ juridictionnelles.

Dans les limites de la loi, les conseils départementaux pouvaient faire des règlements d'intérêt local concernant tous les problèmes d'administration intérieure. Les règlements prévoyaient aussi des sanctions en cas d'inobservation: amendes et même emprisonnement de simple police /art.264-271 de la loi sur l'unification administrative du 4 juin 1925/.

Les attributions administratives, comme on l'a montré ci-dessus, étaient très larges, portant sur les aspects les plus divers de la vie publique, sociale et économique sur le plan local.

Enfin, les conseils départementaux avaient aussi des attributions juridictionnelles: de conciliation préalable obligatoire-et avec l'accord des parties, de solution sur le fond - de tous les litiges entre communes et départements, ou entre ceux-ci et l'Etat.

Le conseil départemental se réunissait en séances ordinaires deux fois par an. Son organe permanent était la Délégation permanente départementale composée des rapporteurs des cinq commissions spéciales /le président de la Délégation permanente était le préfet/. La Délégation permanente

exercit la majorité des attributions du Conseil départemental. Mais elle avait aussi ses propres attributions de surveillance de l'administration communale, des services publics, des attributions juridictionnelles.

5. Les communes étaient rurales et urbaines.

Les communes urbaines, chefs-lieu de départements étaient déclarées par la loi municipales, en raison du nombre des habitants, de leur importance économique et culturelle.

Du point de vue administratif, les municipales n'étaient pas soumises aux directives, à la coordination et au contrôle des autorités départementales, mais à ceux du ministre de l'Intérieur.

Le chef de l'administration communale était le maire.

Il exécutait les décisions du conseil communal et celles de la délégation permanente, avec laquelle il surveillait le fonctionnement de l'administration locale. Le conseil communal avait une composition pareille à celle du conseil départemental, avec des membres élus et des membres de droit.

Il est intéressant de voir que dans les conseils municipaux urbains devaient être cooptées aussi des femmes, dont le nombre était de 2 à 7, proportionnellement au nombre de la population. Les femmes conseillers étaient surnuméraires, à côté des conseillers élus et de droit. La présence des femmes à la direction des affaires politico-administratives sur le plan local en Roumanie, à partir de 1925, témoigne de la conception avancée de notre législation à une époque où, dans certains pays, les femmes n'avaient même pas le droit de vote.

Les maires des communes - à l'exception de ceux des municipes - étaient élus par le conseil, par vote secret. Dans les municipes le conseil municipal élisait, parmi ses membres, trois candidats à la mairie - ils pouvaient être aussi membres de droit - et la liste était envoyée au ministre de l'Intérieur, lequel confirmait l'un des élus.

Le conseil municipal se réunissait au moins deux fois par trimestre; il avait l'initiative et décidait de tous les problèmes d'intérêt local semblables à ceux qui rentrent dans la compétence du conseil départemental /enseignement, cultes, santé publique, questions édilitaires, directives et encouragement de l'agriculture, de l'élevage du bétail, du commerce et des métiers, approvisionnement de la population etc./.

La délégation permanente remplaçait le conseil entre les sessions, exerçait la plupart de ses attributions. En plus, elle avait ses propres attributions concernant des prix des moyens de transport en commun, des chambres d'hôtel, la police municipale et autres.

Le maire, avec la délégation permanente, administre les intérêts de la commune. Il est également officier de l'état civil, célébrait les mariages en personne ou par un membre de la délégation permanente. La maire peut prendre des obligations pour tous les citoyens de la commune concernant les problèmes qui rentrent dans ses attributions.

Il résulte de ce qu'on vient de dire qu'en Roumanie, dans la période dont nous nous occupons, le principe de la décentralisation trouvait une très large application.

6. Nous avons vu que dans la Constitution de 1923 était inscrit le principe de la décentralisation, mais les limites

de cette décentralisation ont été établies par les lois administratives qui ont suivi.

7. L'Etat, en tant que pouvoir souverain, par les lois qu'il fait, élargit ou restreint la sphère de la décentralisation .

Les Etats autoritaires et particulièrement les Etats dictatoriaux consacrent dans l'administration le principe du centralisme, principe uniforme, rigide, lourd et dépourvu d'efficacité.

La loi administrative du 14 août 1938 a abandonné le principe de la décentralisation administrative, en instaurant le principe de la déconcentration administrative, intermédiaire entre le centralisme et la décentralisation /art.1./ . A la tête des circonscriptions territoriales sont placés des représentants du pouvoir central, lesquels auront dans leurs attributions les problèmes d'intérêt local envisagés à travers le prisme du pouvoir exécutif central de l'Etat.

La loi de 1938 portait l'empreinte du régime autoritaire qui gouvernait le pays. C'est ainsi que les maires ne sont plus élus mais nommés /art.10/. Le maire est le chef de l'administration communale et le président du conseil communal. Il représente par suite aussi bien le pouvoir exécutif central dans la commune, que les intérêts locaux. Par suite, la sphère des attributions du maire sera plus large, tandis que celle du conseil sera plus restreinte que sous l'empire de la loi de 1925.

Le conseil communal ne fera que, "des propositions d'intérêt général concernant la commune", son pouvoir de décision étant limité à quelques situations.

La commune et la région /tinut/ - les seules ayant la personnalité juridique - représentent les intérêts locaux, en exerçant, en même temps les attributions d'administration générale conférées par la loi.

L'arrondissement et le département n'étaient que des circonscriptions de contrôle et de déconcentration de l'administration générale. L'arrondissement était dirigé par le préfet, et le département par le préfet, les deux fonctionnaires de carrière /sous l'empire de la loi antérieure le préfet était un homme politique/.

En concluant sur ce premier point, nous pouvons dire que la loi du 14 août 1938 a écarté de l'organisation administrative le principe de la décentralisation qui était appliqué depuis 1864, en le remplaçant par le principe de la déconcentration, lequel, en dernière analyse, signifie que dans l'administration locale la décision appartient aux organes de l'administration centrale.

II. Le principe de la séparation des pouvoirs

8. Le deuxième principe fondamental de l'organisation étatique roumaine dans la période d'entre les deux guerres mondiales - était celui de la séparation des pouvoirs.

Le principe de la séparation des pouvoirs, formulé par Montesquieu dans "L'Esprit des lois" /1748/, consacré pour la première fois par la Constitution américaine de 1787 et ensuite par la Constitution française de 1791, a été également adopté par notre Constitution de 1923, laquelle au Titre III déclare qu'en Roumanie il y a trois pouvoirs:

législatif, exécutif et judiciaire.

Le principe de la séparation des pouvoirs concerne directement l'organisation de l'Etat et pas l'organisation administrative.

Il est nécessaire de nous pencher sur ce principe étant donné qu'il conditionne les autres principes fondamentaux de l'organisation administrative.

En vertu de la nouvelle réglementation, le pouvoir exécutif était confié au chef de l'Etat, mais son exercice revenant au gouvernement, dont les membres agissaient individuellement, en dirigeant les ministères, ou collectivement, réunis en Conseil.

La séparation des trois pouvoirs n'exclut toutefois pas la collaboration et même le contrôle réciproque.^{2/}

C'est ainsi que, par exemple, le pouvoir exécutif collaborait avec le pouvoir législatif par :

- le droit d'initiative, de sanction et de promulgation des lois par le chef de l'Etat;
- le droit du chef de l'Etat d'adresser des messages au pouvoir législatif et d'émettre des règlements pour l'exécution des lois.

Le pouvoir judiciaire collaborait avec le pouvoir législatif par :

- l'accusation, l'instruction et le jugement des ministres par la Cour de cassation et de justice, à la requête des assemblées législatives;

- le droit d'interprétation obligatoire des lois pour les problèmes résolus, dans les cas de cassation avec renvoi des décisions judiciaires.

Enfin, le pouvoir exécutif collaborait avec le pouvoir judiciaire par:

- l'exécution des décisions judiciaires au nom du chef d'Etat;
- le droit d'amnistie et de grâce du chef de l'Etat;
- la nomination des magistrats par le chef de l'Etat;
- le droit d'interpellation et de mise en jugement des amnisties;
- l'approbation par les Assemblées législatives des traités et des conventions conclues avec les Etats étrangers;

Le pouvoir exécutif contrôle le pouvoir législatif par:

- le droit de veto du chef de l'Etat;
- le droit du chef de l'Etat de proroger, de convoquer, d'ouvrir, de clore et de dissoudre les Assemblées législatives;
- la présence d'en moins un ministre pour que les Assemblées législatives puissent délibérer.

Le pouvoir judiciaire contrôle le pouvoir exécutif par:

- le droit d'examiner la légalité des dispositions des règlements;
- le droit de condamner à des dommages-intérêts en faveur de la partie lésée les ministres et leurs subalternes pour les actes accomplis en violation de la loi.

Le pouvoir judiciaire contrôle le pouvoir législatif par le droit de la Haute Cour de Cassation et de Justice de juger si l'un ou plusieurs textes de la loi sont inconstitutionnels.

Le droit de contrôle est loin d'avoir la signification d'une immixtion dans les attributions du pouvoir contrôlé. Au contraire, il est destiné à assurer à celui-ci les limites de sa compétence et la légalité du fonctionnement. L'absence du contrôle mènerait avec le temps à l'instauration de l'arbitraire et de l'abus.

III. Le principe du contrôle hiérarchique

9. Outre le contrôle réciproque horizontal des trois pouvoirs l'organisation administrative connaissait aussi un contrôle vertical par les organes hiérarchiques supérieurs, permanent, général, complexe, et par là plus efficace que le contrôle horizontal, lequel a un caractère plus restreint et est strictement limité.

Le contrôle a pour but le renforcement de la discipline dans l'administration, le respect de la légalité, la prévention des abus, la lutte contre l'indolence, la stimulation des initiatives, la promotion des mérites et l'unité de la .

pratique administrative.

Le contrôle administratif avait lieu verticalement, d'échelon en échelon.

Le contrôle vertical est basé sur l'existence de la hiérarchie, définie comme "la série des autorités d'une administration publique, dans leur ordre de succession".^{3/}

La hiérarchie est, incontestablement, rationnelle et pratiquement nécessaire.^{4/}

Partant de cette prémisse juste, la littérature juridique a parfois tiré de fausses conclusions, en soutenant, par exemple, que l'organe hiérarchique supérieur ne peut imposer sa volonté par un ordre adressé à son inférieur, car on ne saurait concevoir qu'une volonté soit supérieure à une autre.^{5/} Si ce principe est valable en matière d'actes juridiques civils, où la volonté des parties contractantes est égale, la situation est tout autre dans le domaine du droit administratif où la hiérarchie suppose la subordination, donc l'exécution des dispositions et des ordres émis par l'organe hiérarchique supérieur.

10. Le contrôle hiérarchique s'exerce proprement dit sur les actes juridiques administratifs faits par les fonctionnaires publics investis du droit de faire de pareils actes, c'est-à-dire "les fonctionnaires d'autorité".

L'organe hiérarchique supérieur peut se saisir d'office ou être saisi par une plainte de la personne lésée par l'acte administratif, plainte qui est en fait le droit de pétition de tout citoyen qui justifie d'un intérêt.

L'organe hiérarchique aura à résoudre un "recours hiérarchique", en réexaminant la validité de l'acte juridique. Le contrôle hiérarchique ne doit pas être confondu avec le droit de surveillance, la sphère de celui-ci étant beaucoup plus large. Le droit de surveillance est un droit de contrôle général, qui s'applique à tous les actes faits par les fonctionnaires. C'est ainsi que l'art. 333 de la Loi sur l'unification législative prévoit que le préfet, en sa qualité de représentant du pouvoir central et de chef de l'administration départementale "a le contrôle et la surveillance de tous les services départementaux et municipaux".

Le principe du contrôle juridictionnel des actes administratifs

11. Avant de nous occuper du contrôle juridictionnel, nous devons expliquer la nature des actes administratifs.

Les organes administratifs, dans leur activité, font ou concluent des actes juridiques différents. C'est ainsi que l'arrêté émis par le préfet est un acte administratif, tandis que la conclusion d'un contrat de louage est un acte juridique civil.

La doctrine plus ancienne appelait les actes administratifs actes d'autorité et les actes civils actes de gestion.^{6/}

Au demeurant, la Constitution du 29 mars 1923 employait dans l'art. 107 les expressions "actes administratifs d'autorité", entendant par là les actes administratifs proprement dit et "actes de gestion" qui atteignent les actes juridiques civils.

Nous croyons d'abord que nous ne devons pas inclure dans la sphère de la notion d'acte administratif les actes civils

/actes de gestion/. Cela, parce que pas tous les actes faits par un organe administratif revêtent le caractère juridique de l'acte administratif. Ce qui caractérise l'acte administratif n'est plus tellement la personne ou l'organe qui l'accomplit, que surtout le contenu de l'acte et les effets qu'il produit.

De même, nous croyons erronée la théorie qui met sur le même pied les actes civils et les actes de gestion.^{7/}

Les actes civils conclus par l'Etat, le département ou la commune sont des actes civils, par leur nature, dépassant le cadre de la gestion qui évoque l'idée de conservation et d'administration de biens. Les actes civils sont conclus par l'Etat, le département ou la commune en tant que personnes juridiques, tandis que les actes de gestion sont accomplis par les fonctionnaires de l'Etat, du département ou de la commune en leur qualité de fonctionnaires publics et dans l'exercice des attributions et des obligations qui relèvent de leur service.

Les dispositions de l'art. 107 de la Constitution de 1923, en vertu duquel, "celui qui est lésé dans ses droits, soit par un acte administratif d'autorité, soit par un acte de gestion fait en violation des lois et des règlements, peut s'adresser aux instances judiciaires pour la reconnaissance de son droit", ont provoqué des discussions contradictoires dans la doctrine.

C'est ainsi que l'opinion a été émise que ce texte de la Constitution - par inadvertance - aurait supprimé toute distinction entre les acte d'autorité et les actes de gestion.

Selon une autre opinion, à laquelle nous nous rallions, les actes de gestion prévus par l'art. 107 de la Constitution sont des actes administratifs proprement dits émis par l'autorité publique: actes d'imposition, de saisie, d'ordonnement, concessions, autorisations d'exercice d'une profession, droit à la retraite etc.^{8/}

Entre les actes d'autorité, que nous appelons actes administratifs, et les actes de gestion que nous appelons actes juridiques civils, il y a des différences fondamentales:

- Les premiers sont exécutoires par eux-mêmes, tandis que les seconds doivent être revêtus de la formule exécutoire par les instances judiciaires, dans les conditions prévues par la procédure civile;
- Les premiers sont révocables ou peuvent être annulés par l'organe hiérarchique supérieur, tandis que les seconds ne peuvent être annulés que par le consentement des parties qui les ont conclus ou par décision judiciaire conformément à la loi;
- Les premiers peuvent être attaqués par l'action en contentieux administratif, tandis que les seconds ne peuvent l'être que par une action devant les instances civiles.

12. L'art. 107, dernier alinéa, de la Constitution de 1923 disposait que le pouvoir judiciaire ne pouvait juger les actes de gouvernement et les actes de commandement militaire.

Dans cette catégorie rentrent la déclaration de l'état de siège, de l'état de nécessité, de l'état de guerre, les

actes par lesquels sont prises des mesures contre les épidémies, les épizooties contre les inondations et d'autres calamités naturelles, telle la famine, contre les troubles intérieurs, les requisitions militaires, l'évacuation de certaines zones à cause des hostilités etc. Les actes de gouvernement concernent donc des situations exceptionnelles, lorsque doivent être prises des mesures spéciales pour la protection des intérêts généraux. Ce qui domine dans l'acte de gouvernement c'est son caractère politique et c'est pourquoi il échappe à la juridiction administrative.

13. Les lois spéciales prévoyaient souvent des organes juridictionnels qui jugeraient les actes administratifs à la demande des parties intéressées. Parfois, ces organes juridictionnels avaient un caractère mixte, étant présidés par des magistrats, afin d'assurer une application correcte de la loi, par exemple: les commissions d'appel suprès des administrations financières, lesquelles jugeaient les impositions faites par les organes du fisc, les commissions disciplinaires centrales et départementales, les commissions régionales d'appel en matière de pensions etc. Les jugements rendus par ces commissions étaient susceptibles de recours devant les instances judiciaires.

La possibilité d'attaquer les actes administratifs devant les organes hiérarchiques supérieurs ou devant les commissions spéciales, dans les deux cas, en tant qu'organes de juridiction administrative, était appelée contentieux en annulation, à la différence du contentieux administratif proprement dit ou contentieux judiciaire général.

Le contentieux en annulation ne doit pas être confondu avec la réclamation adressée, selon les cas, à l'organe, qui a émis l'acte administratif, ou l'organe hiérarchique administratif, par laquelle est sollicité le rétablissement du droit violé.

Dans ces derniers cas, la partie que se prétend lésée peut adresser sa plainte à tous les organes administratifs par voie hiérarchique jusqu'au chef de l'Etat et peut même s'adresser directement à l'organe suprême en omettant les organes hiérarchiques intermédiaires.

Toute autre est la situation lorsque la loi spéciale prévoit un organe administratif de juridiction pour la solution des réclamations, des plaintes, des contestations ou de l'appel. Dans ce cas, la partie lésée n'aura à sa disposition que les degrés de juridiction prévus par la loi et la voie de recours doit être introduite à l'organe compétent et dans les délais prévus par la loi.

14. En dehors des formes de contentieux, attribuées à la compétence d'organes administratifs juridictionnels, il y avait le contentieux administratif proprement dit, le contentieux judiciaire.

Par une loi du 11 février 1864 est créé dans notre pays le Conseil d'Etat, ayant, entre autres attributions le jugement des réclamations contre les actes administratifs, qui portent atteinte aux droits ou aux intérêts des personnes physiques ou juridiques /départements et communes/. Le Conseil d'Etat a été supprimé par la loi du 9 juillet 1866, et les attributions de contentieux administratif ont été transférées aux instances judiciaires.

Dans l'étape suivante, à partir de la Loi de la Cour de Cassation de 1905, le contentieux administratif a été attribué par l'art. 37 à la compétence de la IIIe section de la Cour de Cassation laquelle avait le droit de juger la légalité des actes administratifs et les annuler.

La sphère des actes administratifs qui pouvaient être attaqués en contentieux administratif était malheureusement très restreinte. Bien plus, ce contentieux administratif a été critiqué comme inconstitutionnel, violant le principe de la séparation des pouvoirs. Par la loi du 25 mars 1910, modifiant la Loi de la Cour de Cassation, le contentieux de l'annulation a été supprimé et on est revenu au contentieux d'indemnisation antérieur.

Par la Loi du 12 février 1912 modifiant la Loi de la Cour de Cassation, on est revenu au contentieux administratif, en l'attribuant toujours à la compétence de cette Cour. Cette fois-ci, si l'illégalité de l'acte était constatée, l'instance ne l'annulait pas, mais disposait que l'organe administratif rentre dans la légalité. De cette manière, on croyait éviter la critique d'inconstitutionnalité du contentieux. En fait, la situation n'était nullement changée, car la décision rendue - ayant l'autorité de la chose jugée - devait être exécutée.

Aussi bien sous l'empire de la loi de 1905, que sous celui de la loi de 1912, l'action en contentieux administratif était destinée à protéger le droit lésé, mais pas les simples intérêts, comme l'admettait le droit français.

Notre contentieux administratif était un contentieux subjectif, ayant pour but la réparation de la lésion d'un droit et seulement par voie de conséquence le rétablissement de la légalité - les décisions n'ayant force de chose jugée qu'entre les parties en procès à la différence de contentieux objectif qui tend en premier lieu à rétablir la légalité.^{10/}

L'action en réparation du dommage causé par un acte administratif illégal était attribuée à la compétence de la

Cour d'appel dans la circonscription de laquelle avait été commis l'acte illégal "quel qu'en soit la valeur, avec droit de recours à la Cour de Cassation".

15. Le contentieux administratif était une institution juridique bien cristallisée également dans les provinces réunies à la Roumanie après la première guerre mondiale, la Bucovine et la Transylvanie.

En Bucovine était appliquée la Loi du 22 octobre 1875 sur la création de la Cour Suprême Administrative, laquelle, conformément à l'art. 2, était compétente de juger les demandes des personnes lésées dans leurs droits par une décision ou disposition illégale d'une autorité administrative tenant de l'Etat, des départements ou des communes. Si les décisions ou dispositions de l'autorité administrative étaient illégales, la Cour les annulait.

En Transylvanie était appliquée la Loi XXVI de 1907, complétée par la Loi LX de 1907.

Pour la solution des conflits d'ordre administratif et financier fonctionnait une Cour Suprême Administrative à Budapest, avec deux sections, l'une pour les litiges de nature administrative et l'autre pour les litiges de nature financière.

Etaient de la compétence de la Cour Suprême Administrative les actes administratifs communaux, municipaux, les actes concernant la salubrité publique, l'enseignement primaire, les cultes, les problèmes douaniers, ceux qui concernaient les voies publiques, les chemins de fer, les problèmes agricoles et de police rurale, sanitaires et

vétérinaires, forestiers, de chasse, de pêche, les problèmes concernant les taxes et les impôts, la fixation des traitements et des pensions des fonctionnaires d'Etat, les actes du Conseil des Ministres et des ministres, par lesquels était portée atteinte à la compétence légale des municipes.

A partir de 1919, la compétence de la Cour de Cassation de Roumanie s'est étendue dans les provinces réunies au pays et par là, implicitement, aussi les dispositions sur le contentieux administratif.

16. L'art. 107, 2-e alinéa, de la Constitution de 1923 prévoyait, concernant la contentieux administratif, qu'il "était de la compétence du pouvoir judiciaire conformément à la loi spéciale". Par cette disposition, le contentieux administratif devenait une institution juridique constitutionnell.

Le contentieux administratif a été réglementé par la Loi du 23 décembre 1925.

Etant données les larges dispositions de l'art. 107 de la Constitution de 1923, toute instance judiciaire créée à cette fin pouvait devenir instance de contentieux administratif général, conformément à laquelle était jugée l'illégalité des actes administratifs ne relevant pas de la compétence des instances spéciales.

Nous devons cependant relever le fait que la grande majorité des lois prévoyaient des organes de juridiction administrative qui jugeaient les plaintes des personnes lésées dans leurs droits, telles par exemple la loi des retraites, des contributions directes, du timbre, des

douanes, la Loi sur le recouvrement des revenus de l'Etat.

En résumé, on peut dire qu'on était en présence d'un contentieux administratif général et à une autre contentieux administratif spécial, en fonction des caractéristiques des lois qui réglementaient des activités administratives spéciales.

La jurisprudence a établi que l'on ne pouvait recourir au contentieux général, que lorsqu'un contentieux spécial n'est pas organisé par la loi.^{11/}

Avec le temps, le contentieux administratif spécial est devenu la règle et le contentieux administratif général l'exception.

L'action en contentieux administratif pouvait être intentée conformément à la loi du 23 décembre 1925 lorsque le demandeur était lésé dans ses droits par un acte administratif d'autorité ou de gestion illégal. On entend par droit tout intérêt protégé et garanti par la loi.^{12/}

On pouvait également recourir à l'action en contentieux administratif lorsque l'autorité administrative refusait de mauvaise foi de résoudre une demande concernant un droit.

Conformément à la loi du 23 décembre 1925, si l'instance constatait l'illégalité de l'acte, elle prononçait son annulation et pouvait imposer des astreintes au demandeur jusqu'au rétablissement du droit. La demande des dommages-intérêts pouvait être dirigée soit contre l'autorité administrative, soit contre le fonctionnaire en faute.

La loi en question consacre donc le contentieux administratif de l'annulation.

Certaines lois spéciales /en matière d'impôts, de fixation de l'indemnité d'expropriation/ prévoyaient le contentieux de réformation, dans le sens que l'acte administratif était refait, par la réduction de l'impôt ou la majoration de l'indemnité d'expropriation.^{13/}

La compétence en matière de contentieux administratif appartient aux cours d'appel.

V. Le principe de la responsabilité de l'Etat
pour les préjudices causés
par ses organes

17. Les doctrinaires, dans la période de la Révolution française de la fin du XVIIIe siècle, excluaient l'idée de la responsabilité de l'Etat pour les préjudices causés aux tiers, pour la raison que l'Etat étant celui qui crée le droit par un acte de sa volonté souveraine, ne peut commettre une faute et par suite ne peut engager sa responsabilité.

Au XX^e siècle, la conception a radicalement changé, la responsabilité de l'Etat étant fondée sur les dispositions de l'art. 1384 du Code civil français /art. 1000 C.Civ.roumain/ qui consacre le principe de la responsabilité des commettants pour les actes des préposés.

On a soutenu qu'en l'absence d'une disposition légale expresse qui engage la responsabilité pour les dommages causés, on recourra au Code civil qui constitue le droit commun en matière de responsabilité civile. L'Etat se rendait coupable de culpa in eligando et de culpa in vigilando /dans le choix et la surveillance de ses fonctionnaires/.

Jusqu'en 1873, la Cour de Cassation française s'est constamment fondée sur l'art. 1384 du Code civil pour déclarer l'Etat responsable du fait de ses fonctionnaires, tandis que le Conseil d'Etat a toujours refusé d'appliquer les textes du Code civil.^{14/} Par une décision du Tribunal des conflits du 8 février 1973 il a été établi que les dispositions de l'art. 1384 du Code civil ne sauraient être invoquées dans les rapports entre l'Etat et les tiers. Depuis cette date, la Cassation française a changé sa jurisprudence.

18. La théorie subjective de la responsabilité pour faute a été remplacée par la théorie du mauvais fonctionnement du service public. Dans cette conception, pour que la responsabilité de l'Etat soit engagée, le tiers doit avoir subi un préjudice, une faute de service doit exister, qui peut consister soit dans la négligence ou l'incompétence et une relation de cause à effet entre la faute et le préjudice.

Cette théorie, qui fonde la responsabilité de l'Etat sur le mauvais fonctionnement des services publics, acceptée aussi par notre littérature juridique, invoque l'art. 8 de la Constitution de 1923. Le texte proclame l'égalité de tous les citoyens devant la loi. Partant d'ici, on soutient

que le citoyen qui a subi un dommage est mis dans une situation d'infériorité par rapport aux autres citoyens. Une pareille inégalité rompt l'équilibre social, lequel doit être rétabli, parce que la mesure prise par l'Etat a été édictée au bénéfice de la société, mais au préjudice d'un ou de plusieurs citoyens.

C'est pourquoi il est équitable et légal que l'Etat supporte les dommages causés.^{15/}

La justification de cette théorie ne nous semble pas convaincante. L'acte par lequel l'Etat a produit un préjudice à un citoyen ne profite nullement à d'autres citoyens, ou bien dans de très rares cas.

Nous ne sommes de même pas d'accord avec l'opinion de ceux qui voient dans la responsabilité de l'Etat pour mauvais fonctionnement des services publics une responsabilité objective, car, même dans cette théorie, on fonde la responsabilité de l'Etat sur la faute de service.^{16/} La responsabilité objective exclut l'idée de faute.

19. Une autre théorie fonde la responsabilité de l'Etat sur l'idée et risque social, en soutenant que l'Etat doit assurer les citoyens contre tout risque social, de tout dommage provenant de son intervention, qu'il s'agisse ou non d'une faute de ses fonctionnaires.^{17/}

La théorie du risque abandonne l'idée de faute, devenant une théorie objective. Elle présente l'avantage pour les citoyens de ne pas devoir prouver autre chose que le préjudice subi et son étendue, causé par un fonctionnaire public, pour être dédommagé.

Quelle que soit la théorie invoquée pour fonder le responsabilité de l'Etat, il est certain que le principe de la responsabilité de l'Etat pour ses services publics, pour ses fonctionnaires est acquis et s'applique presque dans tous les pays européens.

Le principe traditionnel consistant à interdire de causer un dommage à autrui /neminem laedere/ est d'application générale, ayant sa source dans l'impératif de la nécessité sociale; celui qui l'enfreint doit en subir les conséquences. La littérature juridique roumaine et notre pratique judiciaire ont déclaré la responsabilité de l'Etat non seulement pour les préjudices causés par le pouvoir exécutif mais aussi pour les préjudices causés par les autres pouvoirs.^{18/}

On a considéré comme suffisant que l'activité de l'Etat, dépasse les normes objectives imposées pour que découle le droit à des dommages-intérêts pour la personne lésée par l'activité illégale. En l'espèce, a été appliquée la théorie du mauvais fonctionnement du service public /le Ministère de la Justice/, lequel avait mis à la retraite un magistrat sur la base d'une loi ultérieurement déclarée inconstitutionnelle par la Cour de Cassation toutes Chambres réunies.^{19/}

Le problème de la responsabilité de l'Etat en Roumanie a été réglementé par les art. 99 et 107 de la Constitution de 1923 /art. 71 et 78 de la Constitution de 1938/. L'art 99 de la Constitution prévoyait que toute partie lésée par un décret ou une disposition signée ou contre-signée par un ministre qui viole un texte exprès de la Constitution ou d'une loi peut demander à l'Etat, conformément au droit commun, des dommages-intérêts pour le préjudice

causé.

L'art. 13 du Statut des fonctionnaires publics prévoyait également la responsabilité de l'Etat si le fonctionnaire avait dépassé les limites du mandat ou de ses attributions légales ou avait commis un abus de pouvoir et avait par là causé des préjudices à une personne. Dans ce cas, l'Etat pouvait appeler en garantie le fonctionnaire en cause. Des dispositions semblables étaient inscrites dans l'art. 13 du Code des fonctionnaires publics de 1940 et dans l'art. 6 de la loi sur le Contentieux administratif de 1925.

Les personnes lésées ne pouvaient pas assigner directement en justice le fonctionnaire qui avait causé le préjudice, mais seulement l'Etat. Celui-ci pouvait à son tour appeler en garantie le fonctionnaire. De cette manière on créait au fonctionnaire la possibilité d'exécuter tranquillement ses attributions, à l'abri de la crainte d'être assigné en justice pour son acte.

VI. Le principe de la responsabilité des ministres et des fonctionnaires publics

20. C'est une chose bien connue que tout régime politique qui détient le pouvoir dans l'Etat prend toutes les mesures possibles en vue de maintenir l'ordre juridique qu'il a instauré.

En Roumanie, dans la période d'entre les deux guerres mondiales, l'ordre juridique était fondé en premier lieu sur la séparation des pouvoirs. Du fait que le régime

déclare responsables ceux qui violent cet ordre, il reconnaît, implicitement la responsabilité des ministres, étant donné que le chef de l'Etat ne peut être rendu responsable de ces actes.

Toutefois, l'activité du Conseil des Ministres et de chaque ministre en particulier était contrôlée par le Parlement, lequel pouvait émettre un vote de méfiance et celui-ci entraînait la démission du gouvernement. La responsabilité des ministres était politique /devant les Assemblées législatives et ensuite devant le chef de l'Etat], pénale et civile.

La responsabilité des fonctionnaires publics était disciplinaire, pénale et civile. Dans le cadre de la responsabilité pénale ils répondaient aussi civilement pour les dommages causés aux tiers, mais dans un procès civil, ils ne répondaient que s'ils étaient appelés en garantie; les personnes lésées ne pouvant assigner en justice que l'Etat.

La Constitution de 1938 a suivi la ligne du renforcement du pouvoir exécutif aux dépens du pouvoir législatif, car l'art. 65 disposait que les ministres ne répondent que devant le chef de l'Etat et pas devant le Parlement. La Constitution de 1938 marquait le premier pas vers la dictature qui allait s'installer sans réserves en 1940.

En 1940, le Parlement fut supprimé et ses attributions passèrent au "conducator" de l'Etat, devant lequel les ministres prêtaient serment de fidélité /décret-loi du 11 septembre 1940/. Le "conducator" de l'Etat nommait et révoquait les ministres et pouvait déclencher l'action

pénale ou civile contre eux.

La Constitution de 1925 disposait dans son art. 98 que les ministres pouvaient être mis en accusation pénale à la suite d'un vote des 2/3 des membres présents de l'une des Assemblées législatives /Chambre au Sénat/.

L'instruction était faite par une commission composée de 5 membres de la Cour de Cassation, et le jugement était rendu par la Haute Cour de Cassation et de Justice toute Chambres réunies.

Pour les préjudices causés, le ministre pouvait être appelé, à la suite du vote d'une des Assemblées législatives devant les instances ordinaires et répondre de ces préjudices.

Le 8 septembre 1940 était promulgué le décret-loi nr. 3077, modifié par les décrets-lois nr. 3098/1940, 3226/1940, 3262/1940 et 3490/1940, lesquels instituèrent un triple contrôle des ministres et hauts dignitaires: a/ un contrôle de la fortune des derniers 10 années, b/ un contrôle de la gestion de certaines institutions, les éventuels coupables devant être déclarés responsables et c/ un contrôle personnel pour l'établissement de la responsabilité pénale de ministres trouvés coupables.

De ce qui a été dit il résulte incontestablement qu'en Roumanie a existé entre les deux guerres mondiales le principe de la responsabilité du pouvoir exécutif du moindre fonctionnaire jusqu'au ministre.

La responsabilité de l'Etat, des ministres et des fonctionnaires pour leurs actes administratifs, constitue la

garantie du respect de la Constitution et des lois, la
garantie de la prévention des abus, de l'instauration
du bon plaisir et de l'indolence dans l'administration.

Les cinq principes fondamentaux dont nous nous sommes
occupés ci-dessus ont démontré que la Roumanie était au
niveau des Etats européens les plus avancés du point de vue
de l'organisation administrative dans le période d'entre
les deux guerres mondiales.

Malheureusement, les principes de l'organisation admi-
nistrative qui avaient prouvé leur solidité par une pra-
tique de trois quarts de siècle ont été abandonnés à la
veille de la seconde guerre mondiale - à partir de 1938 -
sous l'influence d'idéologies d'emprunt étrangères à
l'esprit de notre peuple et qui ont été mal reçues par
les citoyens.

NOTES

1. C'est ainsi que pour l'organisation des communes rurales et l'administration des arrondissements était applicable la loi du 1er mai 1904 /modifiée le 28 mars 1909, le 1er avril 1910, le 2 août 1911, le 21 mars 1912 et le 12 avril 1913/.

"Pour l'organisation des communes urbaines existait la loi du 31 juillet 1894 /modifié en 1900, 1905 et 1908/. Les deux lois ont été remplacées par la Loi sur l'unification administrative du 14 juin 1925, suivie par le Décret sur la nouvelle division administrative du territoire en départements et communes des 7 octobre et 23 décembre 1925.

L'organisation de la ville de Bucarest était réglementée par la loi du 17 février 1926, modifiée le 11 septembre 1929. Il y avait encore la Loi sur les conseils départementaux, du 2 avril 1864 /modifié en 1866, 1872, 1883, 1886, 1894, 1903, 1905/. La loi sur l'unification administrative de 1925 a été remplacée par la Loi sur l'organisation de l'administration locale du 3 août 1929, laquelle a créé les Directoires administratifs. Après une application de 7 ans cette loi a été remplacée par la Loi administrative du 22 mars 1936. Toutes les lois mentionnées prevoaient que l'administration s'exerce par les circonscriptions territoriales suivantes: la commune, l'arrondissement et le département.

Seuls la commune et le département étaient des personnes juridiques. L'arrondissement était une circonscription territoriale composée de plusieurs communes, dirigée par un préteur. A la suite de l'introduction de la Constitution du 27 mars 1938, l'organisation administrative a été modifiée, la Loi du 27 mars 1936 étant remplacée par la Loi administrative du 14 août 1938 qui créait, en dehors des anciennes circonscriptions territoriale, une nouvelle circonscription, le "tinut" /région/, composé de 4 à 10 départements. Conformément à cette loi, seules la région et la commune avaient la personnalité juridique. La région était dirigée par un résident royal, ayant le rang de sous-secrétaire d'Etat, nommé pour 6 ans, par décret royal, sur la proposition du ministre de l'Intérieur.

2. M.Barăru, Dreptul administrativ român /Droit administratif roumain/, Editura Socec, Bucarest, 1928, p.72-81.
3. M.Văraru, op. cit., p. 172.
4. P.Negulescu, L'Etat, les gouvernements et les agents, p.380, et suiv.
5. Ibidem
6. P.Negulescu, Dreptul administrativ român /Droit administratif roumain/, 1928, p. 321-350; M.Văraru, op.cit. p. 182.
7. C.G.Rarincescu, Contenciosul administrativ român /Le contencieux administratif roumain/ p. 94, 104-105.
8. M.Văraru, op.cit., p. 104-105.

9. E.Laferrière, Traité de la juridiction et du contentieux administratif, t.II, p.33.
10. Paul Negulescu et George Alexianu, Tratat de drept public /Traité de droit public/, tome II, Editions Casa Scoalelor, 1943, p. 149.
11. Cass III. 13 janvier 1931, "Pandectele săptămânale" 1931, o.345, Cass. Gh. réunies, 13 juin 1929, "Pandectele săptămânale", 1929, p.577
12. Voir le Rapport au Sénat sur le contentieux administratif, la Loi de la Cour de Cassation de 1912, de Paul Negulescu et le Rapport à la Chambre sur la Loi du contentieux administratif de 1925 de M.Djuvara
13. C.G.Rarincescu, op.cit., p. 49-52.
14. Demolombe - Cours de Code Napoléon, t.XXI, no.637, Auby et Rau, Cours de droit civil français, t.IV, 4-e éd., p.759, Conseil d'Etat, arrêt du 13. janv. 1900, Sirey, 1900, 3.p.1
15. P.Negulescu, op.cit. p.273, Teissier, La responsabilité de la puissance publique, Paris, 1906, no.147.
16. P.Negulescu, et G.Alexianu, op.cit., p.182.
17. L.Duguit, Traité de droit constitutionnel, t.III, p.435-436.
18. P.Negulescu, Tratat de drept administrativ /Traité de droit administratif, III-e éd., 1934, p.260.

19. Cour d'appel de Bucarest, III^e chambre, arrêt
64/1933, "Pandectele săptămânale", 1935, p.313, note
de G.Alexianu

F. N. INTABOIA
/NOXIA/

REPUBLICA ROMANA SI UNIVERSITATEA DE STUDII
DREPTUL /1917-1935 CP./

Г. И. ЛИТВИНОВА /Москва/

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ
СОВЕТОВ /1917-1936 гг./

Победа Великой Октябрьской социалистической револю-
ции, 49-летие которой торжественно отмечает в этом году со-
ветский народ и все прогрессивное человечество, привнесла в рес-
публику Советского социалистического государства все полноту и
местам принадлежала Советам рабочим, крестьянским и крестьянским
депутатов, которые, будучи органами государственной власти,

Г. И. ЛИТВИНОВА
/Москва/

**ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ
СОВЕТОВ /1917-1936 гг./**

места с 1917 года. В СССР в настоящее время Советский Союз имеет
исторический опыт борьбы пролетариата с буржуазией, а прежде всего
опыт Парижской Коммуны 1871 г., который послужил первой формой орга-
низации государственной власти трудящихся не только в центре,
но и на местах. Подчеркивая историческое значение опыта Па-
рижской Коммуны, В.И. Ленин писал в октябре 1917 г. "... новая
государственная машина была создана Парижской Коммуной, и только
на типа "государственный аппарат" является русский Совет
рабочих, крестьянских и крестьянских депутатов".^{1/}

Первые Советы родились в России в огне революций
1905 года в результате революционного творчества народных масс,
выдвигавшихся на борьбу с самодержавием. Возникнув как органы по
руководству стачкой, они стали затем органами по руководству
забастовками восставших, а там, где восстание умирало,
победы рабочих и крестьян, они становились органами революци-
онной власти трудящихся. Несмотря на то, что в революции 1905 г.

^{1/} В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 24, с. 383.

Г.И.ЛИТВИНОВА /Москва/

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ
СОВЕТОВ /1917-1936 гг./

Победа Великой Октябрьской социалистической революции; 60-летие которой торжественно отмечает в этом году советский народ и все прогрессивное человечество, привела к созданию Советского социалистического государства. С момента рождения Советского государства вся полнота власти в центре и на местах принадлежала Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые, будучи органами государственной власти, вместе с тем являются и организацией самоуправления трудящихся.

В создании Советов нашел отражение богатый исторический опыт борьбы пролетариата всех стран, и прежде всего опыт Парижской Коммуны 1871 г., явившейся первой формой организации государственной власти трудящихся не только в центре, но и на местах. Подчеркивая историческое значение опыта Парижской Коммуны, В.И. Ленин писал в октябре 1917 г. "... новая государственная машина была создана Парижской Коммуной, и того же типа "государственным аппаратом" являются русские Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов". ^{1/}

Первые Советы родились в России в огне революции 1905 года в результате революционного творчества народных масс, поднявшихся на борьбу с самодержавием. Возникнув как органы по руководству стачкой, они стали затем органами по руководству вооруженным восстанием, а там, где восстание увенчалось победой рабочих и крестьян, они становились органами революционной власти трудящихся. Несмотря на то, что в революцию 1905 г.

^{1/} В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 34, с. 303.

Советы часто возникали стихийно, были неоднородны по социальному составу, недостаточно оформлены организационно, они действовали как органы новой революционной власти, не считаясь с учреждениями царского самодержавия на местах. Те Советы, которым удавалось захватить власть, например городские Советы депутатов рабочих Новороссийска, Твери, устанавливали в городах революционный порядок, распускали старые и создавали новые суды, народную милицию, издавали свои газеты, отстраняли старую администрацию фабрик и заводов и передавали управление ими в руки рабочих, становились фактическими хозяевами города.^{1/} Органы Советов были выборными, решение важнейших вопросов осуществлялось коллегиально. Большевистское руководство являлось важным условием их деятельности как революционных органов рабочих и крестьян.

Несмотря на кратковременное существование Советов 1905 г. их разгон царским самодержавием и подавление революции, первые Советы завоевали большую популярность у широких трудящихся масс. Принципы организации и деятельность Советов оказали огромное влияние на все последующее развитие революционного движения в России и ряде других стран.

Подавив революцию 1905 г. и уничтожив Советы, царское правительство затоптало зачатки новой революционной власти, но идея Советов жила в сознании трудящихся масс и в первые же дни февральской буржуазно-демократической революции 1917 г. Советы создаются вновь как боевые революционные органы.

Первым по призыву большевиков был создан 27 февраля 1917 г. Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов,

^{1/} А.И. Лепешкин. Советы - власть трудящихся. 1917-1936. М. 1966, с. 10.

который В.И. Ленин рассматривал как "главное, неофициальное, неразвитое еще, сравнительно слабое рабочее правительство, выражающее интересы пролетариата и всей беднейшей части городского и сельского населения".^{1/}

Петроградский Совет избрал продовольственную комиссию для обеспечения населения столицы продовольствием, назначил своих комиссаров для установления народной власти в отдельных районах столицы, стал контролировать расходование государственных средств, призвал население столицы сплотиться вокруг него, образовать народные комитеты и взять в свои руки управление всеми местными делами.^{2/}

За первые недели революции в стране было создано более 400 Советов, ставших органами революционной власти рабочих и крестьян на местах. Они нередко устранили старые буржуазные органы власти, осуществляли передачу земли в руки крестьян, вводили 8-часовой рабочий день на фабриках и заводах, создавали пролетарскую милицию для охраны общественного порядка, выполняли ряд других функций.

На первом этапе революции руководство многими Советами оказалось в руках меньшевиков и эсэров, однако, начиная с сентября 1917 г. /после разгрома корниловского мятежа/, идет быстрый процесс большевизации Советов и уже в первой половине сентября руководство Петроградским, Московским Советами и Советами целого ряда других городов переходит в руки большевиков.

25 октября /7 ноября/ 1917 г. руководимые большевиками рабочие и крестьяне свергли буржуазное временное правительство

^{1/} В.И. Ленин. Полн. собр. соч. т. 31, с. 18.

^{2/} "История советского государства и права." кн. 1 /1917-1920 гг./ М. 1968, с. 57.

и Советы стали полновластными органами власти трудящихся.

Таким образом наличие к моменту социалистической революции Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов как готового аппарата государственной власти обеспечило возможность сравнительно быстрого слома старого государственного аппарата в центре и на местах. Поэтому, рассматривая создание и развитие Советов и их исполкомов как органов власти и управления, следует учитывать, что главная особенность социалистической революции в России, решающим образом определившая характер и формы слома буржуазного государственного аппарата, в том числе и местного, заключалась в наличии уже в основном сформированного аппарата новой власти которым можно было относительно быстро заменить старый аппарат. Указывая на важность этого положения В.И. Ленин писал: "если бы народное творчество революционных классов не создало Советов, то пролетарская революция была бы в России делом безнадежным, ибо со старым аппаратом пролетариат, несомненно, удержать власти не мог бы, а нового аппарата сразу создать нельзя."^{1/}

Характер и темпы слома местного государственного аппарата и замены его новым во многом определялись особенностями социалистической революции в России, которая произошла всего через 8 месяцев после буржуазно-демократической революции, свергнувшей царскую монархию. При всем стремлении буржуазии сохранить как можно больше старого государственного аппарата в центре и на местах, она вынуждена была пойти на уступки революционным требованиям масс и демократизировать некоторые органы власти и управления. Частичная демократизация коснулась и органов местного самоуправления. Земские и городские самоуправления в ходе буржуазно-демократической революции были несколько обновлены и выступали нередко под лозунгами

^{1/} В.И. Ленин. Полн. собр. соч. т. 34, с. 35.

демократии. Они руководили объектами, жизненно важными для населения: городским хозяйством, продовольственным делом, здравоохранением. Советы же не имели в первое время ни соответствующего налаженного аппарата, ни специалистов и им было не под силу взять на себя эти функции. Поэтому большевики не выдвигали требования немедленной ликвидации всех старых органов местного самоуправления. Распустив наиболее контрреволюционные думы - Петрограда, Москвы и некоторых других городов, Советы использовали для решения неотложных хозяйственных дел местное самоуправление - городские думы и земства, куда назначали своих комиссаров.

Происшедшее в начале 1918 г. объединение Советов рабочих и солдатских депутатов с Советами крестьянских депутатов, усиление позиции большевиков в местных Советах и падение влияния партий меньшевиков и эсеров, укрепление Советов и формирование их аппарата способствовало роспуску городских и земских самоуправлений, которые летом 1918 г. были упразднены почти повсеместно. Однако на местах Советы еще не везде были единственными органами власти.

В деревне большую роль играли комитеты бедноты, созданные в мае 1918 г. при волостных или сельских советах либо вместо них. Комитеты бедноты содействовали укреплению союза бедноты и середняков; экономическому ослаблению и политической изоляции кулачества.

Огромную роль в установлении Советской власти на местах и создании Советского государственного аппарата сыграли революционные комитеты, особенно Петроградский Военревком. Созданный в ходе борьбы за победу социалистической революции при Петроградском Совете, Петроградский Военревком стал после победы революции Всероссийским органом, сыгравшим огромную роль в установлении власти трудящихся на местах и создании местного государственного аппарата.

В годы гражданской войны ревкомы как чрезвычайные органы власти действовали не только при Советах, но и вместо Советов. Будучи вызваны к жизни чрезвычайными условиями военной обстановки /приближением линии фронта, контрреволюционным мятежем и т.д./, ревкомы были наделены особыми правами. В отличие от Советов, ревкомы, как правило, не избирались, а назначались в составе 3-5 человек. В военной обстановке это позволяло наиболее оперативно решать все острые вопросы. Деятельность ревкомов была направлена, главным образом, на установление и защиту власти трудящихся, а также на хозяйственное и социально-культурное развитие мест.

К концу гражданской войны ревкомы, выполнившие свои функции, были упразднены и вся полнота власти на местах была сосредоточена в руках Советов, представлявших теперь единую систему органов власти сверху до низу на всей территории страны.

Не имея возможности рассмотреть все узловые вопросы, связанные с историей развития и деятельности местных органов власти и управления в период строительства социализма, остановимся лишь на важнейших принципах организации и деятельности Советов этого периода.

Вопрос этот уже исследовался в литературе, хотя в определении принципов и их значимости имеются разногласия. Наиболее убедительной представляется позиция А.И.Лепешкина, который в числе важнейших принципов называет принцип единства высших и местных органов власти, являющихся звеньями одной системы - системы Советов.^{1/}

Принцип единства высших и местных органов власти был отражен в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятой в январе 1918 г. В статье 1 Декларации говори-

^{1/} См. А.И. Лепешкин. Указ соч.с. 31-46.

лось, что Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам.^{1/} Декларация подчеркивала, что вся власть принадлежит трудящимся и их полномочному представительству - Советам.

Этот принцип был закреплен первой Конституцией социалистического государства - Конституцией РСФСР 1918 г., отразившей сложившуюся к тому времени единую систему организации государственной власти в центре и на местах. Конституция устанавливала, что вся полнота государственной власти принадлежит представительному органу трудящихся - Всероссийскому съезду Советов, а в перерыве между съездами Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету /ВЦИК/. Их ведению подлежали все вопросы общегосударственного значения. Общее управление делами республики принадлежало Совнаркому, который был ответственен перед ВЦИК и подотчетен ему как высшему представительному органу.

Конституция закрепляла уже сложившуюся систему органов власти на местах в форме сельских и городских Советов и волостных, уездных /районных/, губернских /окружных/, областных съездов Советов и избираемых ими исполкомов. Таким образом, Конституция РСФСР исходила из того, что высшие и местные органы Советского государства - звенья единой государственной власти и между ними нет принципиальных различий с точки зрения классовой сущности. Их специфика как отдельных звеньев единой системы сводится главным образом к различию компетенции. С образованием СССР завершилось формирование системы Советов в общесоюзном масштабе.

Принцип организационного единства высших и местных органов власти получил дальнейшее развитие в Конституции

^{1/}СУ РСФСР 1918, № 15, ст.215

СССР 1936 г., которая определила, что высшим органом государственной власти СССР является Верховный Совет, избираемый всем советским народом и выражающий его волю. Конституция СССР 1936 г. усиливала единство организации государственной власти тем, что провозглашала Советы единственными представительными органами /система съездов Советов была упразднена/.

Единство государственной власти не исключает, разумеется, разграничения компетенции ее органов. Каждый Совет в пределах своей компетенции осуществляет полномочия как представительный орган государственной власти на соответствующей территории.

Важнейшая черта Советов заключается в том, что они являются массовыми выборными демократическими организациями. Принцип выборности Советов трудящимися был выдвинут большевиками еще до Октябрьской революции как одно из программных положений партии. Требование выборного демократического, свободного от опеки и надзора сверху местного самоуправления было сформулировано в резолюции апрельской /1917 г./ Всероссийской конференции большевиков.

Принцип выборности Советов как органов государственной власти нашел закрепление в первых правовых актах Советского государства, которые устанавливали выборность Советов только трудящимися. Эти положения были отражены в обращении Народного комиссариата внутренних дел ко всем Советам "Об организации местного самоуправления", опубликованном в декабре 1917 г.¹, в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, в Конституции РСФСР 1918 г.

Некоторое ограничение выборной демократии, которое вынуждено было на первом этапе социалистического

¹/су РСФСР 1917, № 12, ст.179.

строительства вводить Советское государство, в частности, лишение избирательных прав эксплуататоров и наиболее активных защитков старого режима /бывших жандармов, агентов полиции и т.п./ объяснялось специфическими условиями развития революции в России, где пришлось, по словам В.И. Ленина "осуществлять диктатуру пролетариата в самой ее суровой форме".^{1/} Эта мера была вынужденным ответом победившего рабочего класса на контрреволюционные выступления врагов трудящихся. Следует учитывать, что ограничение избирательного права есть национально-особый, а не общий вопрос диктатуры пролетариата. Это положение неоднократно подчеркивал В.И. Ленин.^{2/} Лишение избирательных прав распространялось лишь на ничтожное меньшинство - эксплуататоров, а для абсолютного большинства населения обеспечивалась подлинная демократия.

Классовый характер выборов усиливался и тем обстоятельством, что большинство Советов избиралось не по территориальному, а по производственному принципу, непосредственно на заводах, фабриках, в воинских частях. Это содействовало избранию в Советы исключительно представителей рабочих, крестьян и примыкавшей к ним трудовой интеллигенции. Поэтому Советы выступали как открыто классовая форма социалистической государственности.

Историческими особенностями России как страны с преобладанием крестьянского населения, объясняется неодинаковая норма представительства в Советах рассматриваемого периода. Рабочему классу, который составлял меньшинство населения страны, необходимо было иметь некоторые политические преимущества, чтобы осуществлять руководство крестьянскими массами и другими непролетарскими слоями трудящихся.

^{1/} В.И. Ленин. Полн. собр. соч. т. 37, с. 213.

^{2/} Там же. с. 266.

Большое значение в процессе становления нового советского избирательного права и укрепления состава Советов имел декрет "О праве отзыва делегатов" от 24 ноября /7 декабря/ 1917 г.^{1/} Широкое использование этого права стало мощным рычагом очищения советских органов от меньшевиков, эсеров и пролезших кое-где в состав советов эксплуататорских элементов, а также депутатов, не оправдавших доверия избирателей.

Из принципа выборности органов государственной власти вытекает их подотчетность и ответственность перед избравшим их народом. Депутаты отчитываются перед избирателями о своей работе и работе Совета.

Вопросы соблюдения избирательных прав и принципа выборности местных органов власти были неоднократно предметом обсуждения высших партийных и государственных органов. Так проходивший в мае 1925 г. III Всесоюзный съезд Советов в решении "По вопросам советского строительства" предложил обеспечить широкое участие масс в выборах, повысить политическую активность масс, превратить Советы в действительно коллективно работающие органы, рассматривающие все вопросы хозяйственного и культурного строительства на местах.^{2/}

Развитие принципа выборности Советов, дальнейшая демократизация советской избирательной системы нашли свое отражение в Конституции СССР 1936 г., закрепившей всеобщее, прямое и равное избирательное право при тайном голосовании, упразднившей всякие социальные ограничения избирательных прав.

В организации и деятельности Советов четко вы-

^{1/}Су РСФСР 1917 № 3, ст. 49.

^{2/}"Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик. 1917-1936. Сборник документов. т.Ш.М. 1960.с.78.

ражен принцип полновластия Советов в пределах предоставленных им законом полномочий. Совет - единственный представительный орган государственной власти на территории соответствующего села, поселка, города, округа, края. Советы, каждый на своей территории, осуществляют всю полноту власти в пределах прав, предоставленных им законами Союза ССР, союзной и автономной республики; принимают решения, относящиеся к их компетенции. Для проведения в жизнь решений Советы образуют исполнительные и распорядительные органы. Местный Совет может также обсуждать вопросы, отнесенные к компетенции вышестоящих Советов и их органов, представляя им свои предложения.

Принцип полновластия Советов был закреплен в первых правовых актах Советского государства. Так в Инструкции о правах и обязанностях, принятой Народным комиссариатом внутренних дел в декабре 1917 г., подчеркивалось, что "Советы рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов, являясь органами на местах, вполне самостоятельны в вопросах местного характера...." 1/

Местные Советы с момента их создания осуществляли самые различные задачи социально-экономического и культурно-политического развития своей территории. Статья 61 Конституции РСФСР 1918 г., определяя основной круг вопросов, отнесенных к ведению местных Советов, съездов Советов и их исполкомов, указывала, что местные Советы имеют своей непосредственной задачей проведение в жизнь всех постановлений вышестоящих органов Советской власти и принимают необходимые меры "к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях", разрешают вопросы, имеющие местное значение и объединяют деятельность других органов Советского государства в пределах своей территории. Статья 56 конституции РСФСР 1918 г. закрепляла:

1/ СУ РСФСР 1917 г. № 12, ст.180

"В границах своего ведения съезд Советов /областной, губернский, уездный, волостной/ есть высшая в пределах данной территории власть; в период же между съездами такой властью является Исполнительный Комитет."

Последующее законодательство расширяло и уточняло компетенцию местных Советов. Так конкретные задачи местных Советов были определены наказом Совета Труда и Оборона в мае 1921 г. призвавшем Советы активизировать деятельность по улучшению крестьянского хозяйства и подъему промышленности. В 1931 г. в союзных республиках были приняты новые положения о местных Советах, повышавшие их роль в социалистическом строительстве. Были расширены бюджетные права сельских Советов.^{1/} Дальнейшая конкретизация и расширение прав местных Советов была закреплена Конституцией СССР 1936 г. где содержится специальная глава, посвященная местным органам государственной власти. В ней говорится, что Советы депутатов руководят деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечивают охрану государственного порядка, соблюдение законов и охрану прав граждан, руководят местным хозяйственным и культурным строительством /ст. 97/.

Советы, сверху до низу объединенные в единую систему, воплощают суверенную волю всего Советского народа и являются источником полномочий для всех других государственных органов. Таким образом принцип полновластия Советов неразрывно связан и дополняется принципом народовластия, означающим реализацию в Советах политической власти трудящихся. Принцип народовластия был отражен в ст. 10 Конституции РСФСР 1918 г., где говорилось: "Вся власть в пределах Российской Советской Федеративной Социалистической Республики принадлежит всему рабочему

^{1/}"История Советского государства и права". Книга 2/1921 - 1935 гг./М.1968.с.245.

населению страны, объединенному в городских и сельских Советах".

В процессе строительства социализма значительно расширилась социальная база Советов и принцип народовластия получил дальнейшее развитие. Статья 3 Конституции СССР 1936 г. установила: "Вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся".

К числу организационных принципов Советов относится принцип демократического централизма, пронизывающий все советские государственные органы и позволяющий оптимально сочетать широкую творческую инициативу с единообразием решения основных, важнейших социально-экономических и культурно-политических проблем государства; централизованное руководство с широкой автономией местного самоуправления. Принцип демократического централизма Советов был закреплен уже в декабре 1917 г. в упоминавшихся выше Инструкции и Обращении к Советам об организации местного самоуправления. В Обращении подчеркивалось, что каждый из Советов вплоть до самого низового вполне автономен в вопросах местного характера, но при этом должен соотносить свою деятельность с общими декретами и постановлениями центральной власти и с постановлениями тех более крупных организаций, в состав которых он входит.

Следует сказать, что принцип демократического централизма не сразу утвердился в деятельности всех местных Советов. В первые месяцы Советской власти претворению в жизнь этого принципа мешали децентралистские сепаратистские тенденции. Дело в том, что лозунг "Вся власть Советам" был воспринят в ряде мест как требование передачи всей государственной власти исключительно местным Советам. На местах нередко возникали губернские, уездные и даже волостные республики и Совнаркомы. Это была своеобразная реакция масс на бюрократический централизм, существовавший в царской

России. Кроме того, отсутствие опыта организации местных советских органов власти и управления приводило к копированию их организации в центре.

Поиски наиболее целесообразных форм взаимоотношений центра и мест не сразу увенчались успехом. Гибкая и подвижная система двойного подчинения складывалась постепенно.^{1/}

Конституция РСФСР 1918 г. закрепила принцип демократического централизма как основу взаимоотношений местных Советов, предоставив, в частности губернским съездам Советов и их исполкомам право отмены решений низших звеньев советской системы. Принцип демократического централизма был закреплен во всех конституциях советских республик и Союза ССР.

Принцип демократического централизма, как и принцип народовластия, являются принципами не только организации и деятельности Советов. Они пронизывают всю систему политической организации советского общества. К числу таковых следует отнести и принцип интернационализма и равноправия наций, который строго соблюдается в деятельности всех Советов.

Советы как многонациональные представительные органы сочетают интернациональные и национальные начала в своей организации и деятельности, что способствует объединению трудящихся различных наций в едином государственном союзе. Вся система Советов от волостных и городских, избравшихся непосредственно трудящимися, до уездных, губернских, республиканских и всесоюзных съездов Советов с момента образования гарантировала всем народам равные права и возможности, способствовала решению национальных проблем с учетом интересов всех наций и народностей.

^{1/} "История Советского государства и права". кн. № с. 382-385.

Советское строительство на местах проводилось с учетом национального состава, национальных и этнических особенностей коренного населения. В районах с компактно проживающими национальными группами создавались национальные райисполкомы и сельсоветы. В автономных и союзных республиках, в автономных областях, национальных округах и национальных Советах делопроизводство велось на местном языке. С учетом того, что у некоторых народов, например туркмен, казахов, киргизов, преобладал кочевой образ жизни, создавались кочевые Советы. У народов, сохранивших еще пережитки племенного и родового строя, например, у народов Крайнего Севера, органы власти и управления создавались с учетом родового деления. На территории ряда национальных районов сохранялось действие норм обычного и мусульманского права. По мере подъема экономики и культуры, преодоления религиозных и иных пережитков сами трудящиеся отказывались от таких институтов как родовые и туземные Советы, применения шариата и адатов как источников права.

Принцип национального равноправия, закрепленный как конституционный принцип Советского государства с момента его создания, дополнялся постепенным обеспечением не только юридического, но и фактического равенства наций, достижение которого Коммунистическая партия выдвигала как важнейшую задачу в области национальных отношений. Ее решению в значительной мере способствовала политика широкого вовлечения в работу Советов всех звеньев представителей коренного населения.

Все более активное участие трудящихся всех наций и народностей в работе Советов всех звеньев, все более полное осуществление Советами своих многообразных функций, более полное проведение в жизнь принципа не только юридического, но и фактического равенства наций, укрепление социалистической законности в деятельности Советов - все это явилось

ярким проявлением широкой советской демократии и важным условием развития государственно-политической общности народов Советского Союза.

Важнейшие принципы организации и деятельности Советов, закрепленные в первой советской Конституции - Конституции РСФСР 1918 г. сохранили свою значимость и по сей день. Они вошли в проект новой Конституции СССР, который получил широкое одобрение в трудовых коллективах на сессиях местных и верховных Советов, в различных государственных и общественных организациях. Их претворение в жизнь с первых дней Советской власти обеспечивается руководящей ролью Коммунистической партии Советского Союза, ставшей ныне партией всего советского народа.

Die Entwicklung der örtlichen Verwaltung, d.h. der durch örtliche /Gemeinde/, städtische u.s.w. Organe ausgeübten Verwaltung, gehört ohne jeden Zweifel zur Grundproblematik der rechtshistorischen Entwicklung jedes bürgerlichen Staates. Für die böhmischen Länder gilt das umso mehr, weil gerade in ihnen die Ausführung der örtlichen Verwaltung in der kapitalistischen Periode durchgeführt vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, durch Organe der Selbstverwaltung, weit die eigentliche Verwaltungstätigkeit /in juristisch-technischem Sinne des Wortes/ übertraf und destlich eine wichtige politische Sendung erfüllte. Dies entsprach nicht nur im österreichischen Zeitabschnitt /1848-1918/ der Tatsache, sondern auch in der Periode der böhmischen Tschechoslowakischen Republik /1918-1939/ und des nationalen tschechoslowakischen Befreiungskampf /1939-1945/

KAREL MALÝ:

**ZU DEN TENDENZEN DER ENTWICKLUNG
DER ÖRTLICHEN VERWALTUNG IN DEN
BÖHMISCHEN LAENDERN /1848-1945/**

Eine Analyse der historischen Entwicklung der örtlichen Verwaltung in ihrer allgemeinen Entfaltung, die Untersuchung ihrer Hauptentwicklung in anderen Ländern, kann also in vielen Gesichtspunkten neue Erkenntnisse über die sie beherrschenden Gesetzmässigkeiten bringen.

X X X

Bevor wir mit unserer Analyse beginnen, ist es notwendig in einigen Bemerkungen auf die Spezifika hinzuweisen, die wir bei der Bearbeitung der Thematik berücksichtigen mussten und mit denen wir auch bei ihrer Durchforschung rechnen müssen.

An erster Stelle besteht hier die wichtige Tatsache der politischen und territorialen Eingliederung der böhmischen Länder im verfolgten Zeitabschnitt. Die böhmischen Länder, d.h. die ehemaligen s.g. historischen Länder die den Staat der böhmischen Krone - Böhmen, Mähren und Schlessien darstellten, bil-

Die Entwicklung der örtlichen Verwaltung, d.h. der durch örtliche /Gemeinde/, städtische u.s.w. Organe ausgeübten Verwaltung, gehört ohne jeden Zweifel zur Grundproblematik der rechtshistorischen Entwicklung jedes bürgerlichen Staates. Für die böhmischen Länder gilt das umso mehr, weil gerade in ihnen die Ausführung der örtlichen Verwaltung in der kapitalistischen Periode durchgeführt vor allem, wenn auch nicht ausschliesslich, durch Organe der Selbstverwaltung, weit die eigentliche Verwaltungstätigkeit /in juristisch-technischem Sinne des Wortes/ übertraf und deutlich eine wichtige politische Sendung erfüllte. Dies entsprach nicht nur im österreichischen Zeitabschnitt /1848-1918/ der Tatsache, sondern auch in der Periode der bürgerlichen Tschechoslowakischen Republik /1918-1939/ und dem nationalen antifaschistischen Befreiungskampf /1939-1945/.

Eine Analyse der historischen Entwicklung der örtlichen Verwaltung in ihrer allgemeinen Entfaltung, die Untersuchung ihrer Hauptentwicklung in anderen Ländern, kann also in vielen Gesichtspunkten neue Erkenntnisse über die sie beherrschenden Gesetzmässigkeiten bringen.

X X X

Bevor wir mit unserer Analyse beginnen, ist es notwendig in einigen Bemerkungen auf die Spezifika hinzuweisen, die wir bei der Bearbeitung der Thematik berücksichtigen mussten und mit denen wir auch bei ihrer Durchforschung rechnen müssen.

An erster Stelle besteht hier die wichtige Tatsache der politischen und territorialen Eingliederung der böhmischen Länder im verfolgten Zeitabschnitt. Die böhmischen Länder, d.h. die ehemaligen s.g. historischen Länder die den Staat der Böhmischen Krone - Böhmen, Mähren und Schlesien darstellten, bil-

deten bis 1918 einen Bestandteil des österreichischen Kaisertums und zwar als seine Provinz¹. Trotz den Bemühungen des tschechischen Bürgertums ist es nicht gelungen eine besondere staatsrechtliche Stellung im Rahmen Österreichs zu erlangen. Was diese Länder verbunden hat, war nicht nur die einheitliche ethnische Grundlage, d.h. ihre tschechische Bevölkerung, ihre ehemalige staatsrechtliche Einheit, sondern auch der Kampf um eine tschechische und später tschechoslowakische Staatlichkeit und ihre staatspolitische Einheit in der Zukunft, in der Tschechoslowakischen Republik nach 1918. Bei unseren Untersuchungen gehen wir vor allem von der historischen Entwicklung der örtlichen Verwaltung in Böhmen aus, was durch ihre zentrale Stellung /historisch, politisch und ökonomisch/ im Rahmen der böhmischen Länder sowie des ganzen Zisleithanien begründet ist.

Unsere zweite Bemerkung betrifft die Entwicklung nach 1918. Die sogenannten böhmischen Länder bildeten damals nur einen Teil der Republik und wenn ihre Verwaltungsentwicklung infolge der von der tschechischen Bourgeoisie durchgesetzten Rechtskontinuität von der Entwicklung in der Slowakei und in der Karpato-Ukraine unterschiedlich war, dann ist es notwendig darauf hinzuweisen, dass es im Jahre 1927 zu einem gewissen Bruch kam, in dem die tschechoslowakische Bourgeoisie versuchte eine Vereinheitlichung des Verwaltungssystems im ganzen Staate durchzuführen.

Die dritte Einführungsbemerkung betrifft den Nationalitätenaspekt der untersuchten Problematik. Die Tatsache kann nicht übergangen werden, dass bis 1918 das tschechische Bürgertum, das gerade auf dem Gebiet der örtlichen Verwaltung das tschechische Volk repräsentierte im Grundsatz von einer Beteiligung an der Ausführung der Staatsmacht ausgeschlossen war und sich auf eine Verteidigung der "nationalen" Interessen konzentrierte was gesetzmässig dazu führte, dass die Ausübung der Selbstverwaltung seinen nationalen Zielen unterstellt wurde und densel-

ben diene. Dagegen änderte sich diese Tendenz nach 1918 in ihren Gegenteil². Die nationale und demokratische Revolution, deren Ergebnis die Entstehung eines selbständigen Staates war, an dessen Spitze die tschechische und slowakische Bourgeoisie als herrschende Klasse trat, veränderte gesetzmässig das Verhältnis der tschechischen Bourgeoisie zur örtlichen Verwaltung, die nach der Erlangung der nationalen Ziele schon längst nicht mehr eine konsequentere Rolle in der politischen und Verwaltungsstruktur der ČSR spielte und letzten Endes nicht mehr spielen sollte.

Wie schon aus diesen einführenden Bemerkungen ersichtlich ist, konzentrieren wir die folgenden Ausführungen auf die Problematik der örtlichen Verwaltung in den böhmischen Ländern. Die Analyse dieser Entwicklung wird in neun Thesen dargelegt, die wir in den durch unsere Konferenz bestimmten Möglichkeiten und Grenzen weiter entfalten.

X X X

1. Die Organisation der bürgerlichen Verwaltung und Selbstverwaltung als eines der beiden Geleise des österreichischen Verwaltungssystems ist entstanden als unmittelbare Folge der revolutionären Bewegung 1848, als Zugeständnis der Bourgeoisie und gleichzeitig als Kompromiss zwischen der staatlichen, zentral geleiteten Verwaltung und der örtlichen, durch gewählte Organe geleiteten und durchgeführten Verwaltung³.

Wenn wir unsere Analyse der Entwicklung der örtlichen Verwaltung dadurch abgrenzen, dass wir sie als bürgerlich bezeichnen, dann vor allem deshalb, weil wir sie von der Entwicklung vor dem Jahre 1848 unterscheiden wollen, wo in einer fast tausendjährigen Entwicklung die feudale örtliche Verwaltung existierte, die in einer Reihe von Institutionen, in den Rechtsnormen und in den Amtsbezeichnungen in den Kapitalismus überlebte.

Die Grenze zwischen der feudalen und bürgerlichen Verwaltung, besonders in Österreich, dessen Entwicklung in den Jahren 1848-1867 stark von einem Klassenkompromiss zwischen der Bourgeoisie und dem Adel gekennzeichnet war, wurde längst nicht so scharf gezogen, wie es der Anschein erwecken könnte. Das was hierbei eine tatsächlich unüberschreitbare Grenze bildete, war der Klasseninhalt dieser Verwaltung. Es besteht kein Zweifel darüber, dass nach dem Jahre 1848 dieser Inhalt nur und nur bürgerlich war und dass die nach 1848 entstandene Verwaltungsorganisation vor allem den Interessen der Bourgeoisie diente. Dadurch können wir sie aber auch von der örtlichen Verwaltung nach dem Jahre 1945 unterscheiden, als in den neuen Organen der Staatsmacht und Verwaltung, in den Nationalausschüssen, eine qualitativ neue, tatsächliche Verwaltungsorganisation des Volkes geboren wurde.

Es ist allgemein bekannt, dass das Spezifikum des österreichischen bürgerlichen Verwaltungssystems, so wie es in den Jahren 1849-1850 entstanden war, in der Zweigelesigkeit der Verwaltung, d.h. ihre Teilung auf die landesherrliche /politische/ Verwaltung und die Selbstverwaltung bestanden hat. Vom Gesichtspunkt der Untersuchung der örtlichen Verwaltung ist es notwendig wenigstens in bestimmten Hinsichten die Entwicklung beider Geleise zu verfolgen: und zwar deshalb, weil obwohl die eigentliche örtliche Verwaltung vor allem durch die Organe der Selbstverwaltung ausgeübt wurde, dies doch unter der Aufsicht der landesherrlichen Verwaltung geschah.

Die erste Etappe der Entstehung des neuen Verwaltungssystems bildet der Zeitabschnitt von 1848 bis 1868. In ihr wurde das alte /patrimoniale-grundherrschaftliche/ Verwaltungssystem umgebaut und die Grundlagen einer bürgerlichen Verwaltung gelegt. Wie kompliziert diese Aufgabe war, geht aus einigen die patrimoniale Verwaltung in Böhmen charakterisierenden Zahlen hervor. Bis zum Jahre 1848 bestanden hier als Verwaltungsein-

heiten 1421 selbständige Steuergüter, Güter und Städte, weiter 6066 Steuergemeinden und 868 Patrimonialgerichte. In diesem sich historisch hervorbildendem Verwaltungssystem bestand ein grosser Unterschied zwischen den einzelnen Verwaltungsbezirken, in dem z.B. der Verwaltungsbezirk der Herrschaft Krumlov mit 60000 Einwohnern und 7000 Häusern denselben Rechtswert wie ein Gutsbezirk mit 22 Häusern und 157 Einwohnern hatte. Das Element der Selbstverwaltung, soweit über eine solche in der Vormärzperiode überhaupt gesprochen werden kann, wurde in den unfreien Gemeinden durch den Schultheiss und die Schöffen, beziehungsweise in den königlichen Städten durch die bürokratisierten Magistrate dargestellt⁴.

In der Literatur wurde schon ausreichend dargelegt, dass die neue Verwaltungsorganisation als Zugeständnis der Bourgeoisie, als Kompromiss zwischen dem Zentralismus der Regierung und den Forderungen des liberalen Bürgertums entstanden ist⁵.

Die Ausübung der örtlichen Verwaltung wurde Organen der Selbstverwaltung anvertraut, die durch das vorläufige Gemeindegesetz vom 17.3.1849 No. 170 der G.S. gegründet wurden. Das Gesetz unterschied Orts-, Bezirks- und Kreisgemeinden, die letzteren wurden aber überhaupt nicht errichtet und der Antritt des Polizeiabsolutismus stand auch in den fünfziger Jahren ihrer Entstellung entgegen.

Schon damals bei der Einführung der Gemeindeordnung kam der berüchtigte liberale Grundsatz zum Vorschein: "Die Grundlage des freien Staates ist die freie Gemeinde". Wie die spätere Entwicklung zeigte, wurde er von den herrschenden Kreisen nie wörtlich verstanden. Die Selbstverwaltung der Gemeinde war nie in dem Sinne frei, um unabhängig von der Staatsmacht zu sein. Aber auch von der Bourgeoisie wurde die so proklamierte Freiheit immer nur ganz eindeutig als Freiheit für die Bourgeoisie verstanden. Zu einem Ausdruck dieser Tatsache wurde dann

die Art der Bildung der Selbstverwaltungsorgane auf der Grundlage des Steuerwahlsystems, wie noch weiter dargelegt wird.

Die Gemeindeordnung Stadions aus dem Jahre 1849 war allgemein verbindlich⁶. Zur Basis der örtlichen Verwaltung wurden nach gleichen Grundsätzen die örtlichen, Land- und Stadtgemeinden. Ihre Zuständigkeit war einerseits konstruiert als eigene, d.h. in allen Angelegenheiten, die das örtliche /Gemeinde/Interesse betrafen und die durch eigene Mittel der Gemeinde erledigt werden konnten /diese Tätigkeit wurde als natürliche bezeichnet/ und andererseits als übertragene Zuständigkeit. Als übertragene Zuständigkeit wurden alle die Angelegenheiten bezeichnet, die zur Sphäre der staatlichen /landesherrlichen/ Verwaltung gehörten, aber durch den Staat auf die örtlichen Gemeinden übertragen /delegiert/ wurden. So bildeten auch nur diese Agenda /ausser den Befugnissen der staatlichen Aufsichtsorgane/ ein gemeinsames Interessegebiet beider Verwaltungsgeleise.

Die allgemeine Verbindlichkeit des vorläufigen Gemeindegesetzes konnte nur durch eine Ausnahme durchbrochen werden, d.h. eine besondere örtliche Regelung in der Form eines s.g. Statutes für bestimmte Städte⁷. Diese wurden dann als Statutare Städte bezeichnet und die Rechtskraft der Gemeindeordnung bezog sich auf dieselbe nicht.

Den Einwohnerbestand der Gemeinden bildeten die Gemeindebürger, die Gemeindeangehörigen und die Auswärtigen /Fremden/. In jeder Ortsgemeinde wurden dann Gemeindeorgane gebildet, die aus dem Gemeindeausschuss und dem Gemeindevorstand bestanden, welcher sich aus dem Bürgermeister und wenigstens zwei Gemeinderäten zusammensetzte.

Im Unterschied zum Gemeindeausschuss, der ein kollegiales Organ war, in welchem die Beschlüsse durch die Mehrheit der

Stimmen angenommen wurden, war der Vorstand eigentlich nur ein Beratungsorgan des Bürgermeisters und nur dieser hatte den Charakter eines Vollzugsorganes. Der Gemeindeausschuss hatte keine vollziehende Gewalt und war nur ein beschliessendes Organ. Die Gemeindeorgane wurden für eine Zeit von drei Jahren gewählt.

Gleichzeitig wurden die Aufsicht über die Tätigkeit der örtlichen Verwaltung und ihre s.g. Sisation, d.h. eine vorläufige Einstellung der Durchführung der Beschlüsse der örtlichen Verwaltung eingeführt.

Mit der Durchführung des vorläufigen Gemeindegesetzes wurde gleich danach begonnen, als im Jahre 1850 die neu gebildeten politischen Ämter zu arbeiten begannen. Sie beschränkte sich aber nur auf die Bildung von Gemeinden, die Eingliederung des Grossgrundbesitzes in den Rahmen der Gemeinden und die Erlassung von Statuten für einige Städte. In den Ortsgemeinden wurden dann laut Instruktion vom 8.4.1850 auch Wahlen durchgeführt. Die höheren Gemeinden kamen aber überhaupt nicht zur Wirkung. Diese - wenn auch beschränkte - örtliche Verwaltung, wurde nach der Niederlage der Revolution zu einem Hindernis bei der Durchsetzung der absolutistischen Polizeimethoden.

Das Kabinettschreiben vom 31.12.1851 setzte drastische Eingriffe in die Selbstverwaltungsorgane voraus. So wurde z.B. erwogen den Grossgrundbezirk aus der Gemeindevorstand auszugliedern, die örtlichen Gemeindevorstände durch die Regierung zu ernennen u.s.w. Im Jahre 1852 wurde die Öffentlichkeit der Handlungen der Gemeinden liquidiert und die Wahlen des Vorstandes unterlagen einer Zustimmung der Regierung. Seit 1854 fanden dann keine Wahlen der Vorstände mehr statt und die bisherigen wurden in ihrem Amte belassen. Dort wo sich ihre Mitgliederzahl soweit - durch Todesfälle, Resignationen usw. - verkleinerte, dass sie nicht mehr beschlussfähig waren, ernannte der Innenminister neue Mitglieder.

Eine neue Gemeindeordnung wurde erst im Jahre 1859 erlassen, sie trat aber mit Ausnahme der Bestimmungen über das Heimatrecht nicht in Kraft. Eine Veränderung brachte hier erst der Fall des Regimes Bachs. Mit Jahresbeginn 1860 wurden nach und nach die reaktionären Eingriffe in die örtliche Selbstverwaltung beseitigt: es wurden Neuwahlen in die Gemeindeausschüsse der Gemeinden und Städte ausgeschrieben auf der Rechtsgrundlage der vorläufigen Gemeindeordnung von 1849, die Ernennung von Funktionären der örtlichen Verwaltung wurde nur auf die Gemeindevorstände beschränkt und es wurde die Öffentlichkeit der Handlungen der Gemeindeorgane erneuert.

Die Liberalisierung der innenpolitischen Verhältnisse in Österreich zwangen die Regierung 1862 ein neues Gemeindegesetz No. 18 der G.S. mit umfassenden Bestimmungen für das ganze Reich zu erlassen. Es stellte einen Kompromiss zwischen den zentralistischen Tendenzen der Regierung und den Anstrengungen des Parlaments um die Durchsetzung einer Gemeindevorstandsverwaltung dar. Das Ergebnis war die Einführung einer Doppelaufsicht über die Ausführung der örtlichen Selbstverwaltung. Es handelte sich einerseits um die Aufsicht der höheren Gemeinden über die untergestellten und andererseits selbstverständlich um die Staatsaufsicht. In der bürgerlichen Literatur wurde dieser Zustand so charakterisiert, dass die Gemeinden zwei Erzieherinnen erhalten haben, von denen die eine rechtlich bestätigen kann, was die andere als Rechtsverletzung betrachtet⁸.

Die Bildung von höheren Gemeinden selbst war aber nur fakultativ und von der Entscheidung der Landtage, der Landesgesetzgebung abhängig.

In den böhmischen Ländern brachten folgende Gesetze eine Realisation des Rahmengesetzes für das Gesamtrecht: am 15.11.1863 wurde unter No. 17 der G.S. eine Gemeindeordnung und Wahlordnung für Schlesien, am 15.3.1864 unter No. 7 der G.S. für

Mähren und endlich am 16.4. 1864 ebenfalls unter No. 7 der G.S. für Böhmen erlassen. Die Regelung, die diese Gesetze brachten dienten bis zum Ende der Monarchie als Rechtsgrundlage der örtlichen Verwaltung in den böhmischen Ländern.

2. Die Bedingungen der Entstehung der bürgerlichen örtlichen Verwaltung - der örtlichen Selbstverwaltung - so wie sie oben angeführt wurden, bedingten gleichzeitig auch den Klassencharakter der Selbstverwaltung: ihre Bildung in den Wahlen war eine ausschliessliche Angelegenheit der bemittelten Schichten und ging aus dem s.g. Steuersystem hervor, welches nur den Staatsbürgern das Wahlrecht anerkannte, die direkte Steuern zahlten, wobei von der Steuerhöhe gleichzeitig das Gewicht der Stimme bei den Wahlen abhängig war. Die Arbeiterklasse war so überhaupt von den Wahlen in die Selbstverwaltungskörperschaften ausgeschlossen, und zwar trotzdem nach und nach ihr Wahlrecht in das Parlament durchgesetzt wurde⁹.

Dieser Grundaspekt charakterisiert die Entwicklung der örtlichen Verwaltung bis zum Ende der österreichischen Monarchie. Sein Wesen bestand in den Grundzügen des Wahlrechts in die Gemeindeorgane.

Jede Liegenschaft in Österreich /mit Ausnahme bestimmter Güter des Kaisers/ und jeder österreichische Staatsbürger gehörten dem Verband einer Gemeinde an. Die physische Personen, die sich in einem Verhältnis zur Gemeinde befanden, wurden nach der Gemeindeordnung in zwei Kategorien, d.h. Gemeindemitglieder und Auswärtige eingeteilt. Die erste Kategorie bildeten die Gemeindeangehörigen, die in der Gemeinde ein Heimatrecht hatten und nicht aus der Gemeinde ausgewiesen werden konnten und dann die s.g. Gemeindegossen, die z.B. in der Gemeinde eine Liegenschaft hatten und Gemeindesteuern zahlten. Beide Gruppen der Gemeindemitglieder hatten /mit Ausnahme der Ausweisung./ im Grundsatz gleiche Rechte.

Die Kategorie der Auswärtigen konnte sich nicht an den Gemeindeangelegenheiten beteiligen und hatte kein Wahlrecht zu den Gemeindeorganen.

Also nur die Gemeindemitglieder wählten die Gemeindeorgane, die Gemeindeausschüsse, die sich - je nach der Zahl der Wähler - in Böhmen aus 8 bis 36 Mitgliedern /in Mähren 7-30, in Schlesien 8-30/ zusammensetzten. In Böhmen hatten die Gemeindeausschüsse z.B. bei:

100-200	Wählern	12	Mitglieder
201-400	"	18	"
401-600	"	24	"
601-1000	"	30	"
über 1000	"	36	"

Der Gemeindevorstand wurde - je nach Grösse der Gemeinde - durch den Bürgermeister und zwei Gemeinderäten /Gemeindeältesten/, höchstens aber von einem Drittel der Mitglieder des Gemeindeausschusses gebildet.

Die Wahlen wurden auf der Grundlage eines Vermögenszensus durchgeführt, der durch ein Kapazitätenprinzip ergänzt wurde. Ein passives und aktives Wahlrecht hatten nur Personen männlichen Geschlechtes, die älter als 24 Jahre waren, eine direkte Steuer aus einer Liegenschaft oder einem Gewerbe in der festgesetzten Höhe zahlten und nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen waren/z.B. infolge einer Straftat, Offizier der Armee im aktiven Dienst usw./. Die Wahlperiode war dreijährig.

Ohne Vermögenszensus wählten die s.g. Honoratioren. Zu diesen gehörten die Ehrenbürger, die Priester, Hof-, Staats- und Landesbeamten, Offiziere im Ruhestand, Militärbeamte, die Doktoren der einheimischen Universitäten, die Vorsteher und höheren Lehrer der Volksschulen und die Direktoren, Professoren und Lehrer der Mittelschulen und Lehranstalten. In den Gemeindeaus-

schüssen hatten dann weiter ohne Wahl die s.g. Virilisten einen Sitz. Es handelte sich um Personen mit Wahlrecht, die sich mindestens mit 1/6 an den direkten, der Gemeinde auferlegten Staats-steuern beteiligten. In Böhmen hatten dann noch im Ausschuss bei Armenangelegenheiten die Ortspriester ein Stimmrecht.

Alle Wähler waren in drei Wahlkörper eingeteilt. In den ersten Wahlkörper wurden eingereiht die Honoratioren und die Wähler, die ein Drittel der Gesamtsteuersumme entrichteten, in den zweiten jene die das zweite Drittel und endlich in den dritten Wahlkörper alle übrigen Wahlberechtigten. Jeder Wahlkörper wählte ein Drittel der Mitglieder der Gemeindevertretung. Dadurch war de facto die Minderheit des ersten Wahlkörpers, also der reichsten Bürger der Gemeinde den andern Körpern überlegen. Ähnlich wie im Wahlrecht zum Reichsrat /Kuri-alsystem/ nötigten sich auch hier die Bourgeoisie und die Grossgrundbesitzer ein offenes, vom Vermögen abhängiges, Übergewicht ab.

Die mittellosen Bewohner der Gemeinde, besonders die Angehörigen der Arbeiterklasse, waren so von der Wahl und der Teilnahme an den Vertretungskörperschaften und also auch von der Möglichkeit die Gemeindeangelegenheiten zu beeinflussen, ausgeschlossen. Nur in Brünn /das war eine Ausnahme in den böhmischen Ländern/ wurde ein vierter Wahlkörper errichtet, in welchen die unbemittelten männlichen Bewohner eingereiht wurden, selbstverständlich ohne jeden Einfluss.

Es ist evident, dass dieses System in den 60. und 70. Jahren auch zu einer künstlichen Hervorbildung einer deutschen Mehrheit in den sonst tschechischen Städten führte¹⁰ /ein typisches Beispiel ist Ceské Budejovice/. So ist aus diesen ungerechten Klassenzügen der örtlichen Selbstverwaltung auch ein Instrument einer ungerechten nationalen Unterdrückung geworden.

Dieser nationale Aspekt trat auch in der Institution der s.g. Statutaren Städte, über welche wir schon gesprochen haben, in Erscheinung. In den fünfziger Jahren existierten z.B. in böhmischen Ländern nur fünf statutare Städte /Praha, Liberec, Brno, Olomouc, Opava/. Ihre Zahl stieg aber schnell an /so z.B. in Mähren: Jihlava 1864, Znojmo und Uherské Hradiště 1867, Kroměříž 1870, Frýdek und Bílsko 1869/. Schon ein kurzer Blick auf die Städte, welche besondere Statute erhalten hatten, stellt den Beweis, dass es sich um Städte mit deutschen Minderheiten handelte, die sich auf Grund ihrer wirtschaftlichen Stellung die Herrschaft in den Selbstverwaltungsorganen angeeignet hatten.

Der Umfang der Verwaltungstätigkeit der Städte mit eigenem Statut war viel breiter als in den übrigen Gemeinden. Sie beinhaltete auch die Befugnisse des Bezirkshauptmanns, die von den Gemeindeorganen /sie wurden hier als Magistrate bezeichnet/ in übertragener Kompetenz ausgeführt wurden. Der Bürgermeister der statutaren Städte wurde nach seiner Wahl vom Kaiser bestätigt und die Stadt war unmittelbar dem Landesstatthalter unterstellt.

Der Wirkungskreis und die Errichtung von Städten mit eigenem Statut wurden durch Landesgesetze geregelt und die Städte unterlagen nicht der Gemeindeordnung. Auch ihre innere Organisation wurde selbständig geregelt. Durch die Statute wurde besonders die Zahl der Mitglieder der Gemeindeorgane bestimmt. So z.B. in Prag, das eine unterschiedliche Regelung von den anderen statutaren Städten hatte, wurden zwei beschlussfähige kollegiale Körperschaften gebildet: die Gemeindeältesten /90 Mitglieder/ und der Stadtrat /24 Mitglieder/. Der Stadtrat hatte keine Vollzugsgewalt, diese oblag dem Bürgermeister und zwei Stellvertretern.

3. Die Selbstverwaltung gab der Bourgeoisie die Möglich-

keit in gewissem Masse die örtliche Verwaltung zu beeinflussen und /unter der durch das zweigleisige System gesicherten Staatsaufsicht/ auch ihren Interessen zu unterstellen. Die tschechische Bourgeoisie nützte dann die Selbstverwaltung zur Realisation ihrer politischen Ziele in Österreich-Ungarn aus. Nach dem Misserfolg des tschechisch-österreichischen Ausgleiches im Jahre 1871 und gleichzeitig bei einer passiven Resistenz der tschechischen Abgeordneten im Reichsrat konzentrierte sich die tschechische Bourgeoisie auf eine aktive Politik im Rahmen der Selbstverwaltung. Ihre Bemühungen trafen bald auf den Widerstand des deutschen Bürgertums und zwar besonders auf dem Boden des böhmischen Landtages¹¹.

Die neue Regelung, so wie sie in den sechziger Jahren entstanden ist, knüpfte an die Gemeindeordnung von 1849 dadurch an, dass sie gleichfalls aus einer Einteilung der Befugnisse der örtlichen Verwaltung, d.h. in eine eigene und übertragene Verwaltung hervorging. Laut § 28 des Gemeindegesezes für Böhmen gehörte zum eigenen /selbständigen/ Wirkungskreis der Gemeinden:

1. Die freie Verwaltung ihres Vermögens;
2. Die Sorge für die Sicherheit von Person und Eigentum;
3. Die Sorge um die Gemeindestrassen und Brücken;
4. Die Lebensmittelpolizei und der Marktverkehr;
5. Die Gesundheitspolizei;
6. Die Gesinde und Arbeiterpolizei und die Handhabung der Dienstbotenordnung;
7. Die Sittenpolizei;
8. Das Armenwesen und Wohltätigkeitsanstalten;
9. Die Bauaufsicht;
10. Die Verwaltung der Volksschulen und der von der Gemeinde erhaltenen Mittelschulen;
11. Vergleichsversuche zwischen Gemeindebürgern;
12. Die Vornahme freiwilliger Feilbietungen beweglicher Sachen.

Die Tätigkeit im übertragenen Wirkungskreis /§ 29 des zi-

tierten Gesetzes/ wurde als "die Verpflichtung derselben zur Mitwirkung für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung" charakterisiert. Mit anderen Worten wurde in diesem Paragraphen den Gemeinden auferlegt, solche öffentliche Pflichten zu erfüllen die sonst dem Staate gehörten. Die staatlichen Organe konnten aber von den Gemeinden nur die Tätigkeit verlangen die ihnen durch allgemeine oder Landesgesetze auferlegt war. Es ist besonders auf dem Gebiet der Gewerbepolizei offensichtlich, dass die Gemeindeorgane besonders in Industriestädten wichtige Aufgaben bei der Durchführung von Repressivmassnahmen gegen die Arbeiterklasse erfüllten. Neben dieser Klassenfunktion, hatte aber die Selbstverwaltung auch ihre feste Position in den politischen Zielen der tschechischen Bourgeoisie, die zu einer Geltendmachung des s.g. böhmischen historischen Staatsrechts führten. Diese Tatsache wurde in der Literatur schon genügend bewiesen.

Der österreich-ungarische Dualismus verankerte in seinem Wesen die politische Übermacht der deutschen und ungarischen Bourgeoisie und des Grossgrundbesitzes. Im Verhältnis zur tschechischen Bourgeoisie bedeutet er also eine Negation ihrer Lebensinteressen: durch den Dualismus wurden ihre Anstrengungen um eine Durchsetzung ihres staatsrechtlichen Programmes unmöglich, welches ihr eine gleichberechtigte Stellung, einen gleichberechtigten Anteil an der Regierungsführung und der Ausbeutung gesichert hätte. Der Misserfolg eines tschechisch-österreichischen staatsrechtlichen Ausgleichs /Fundamentalartikel von 1871/ führte seit der Eröffnung der Politik der passiven Resistenz /1863/ im tschechischen Lager ganz gesetzmässig zu einem Anstieg der Interessen um die Selbstverwaltung.

Dadurch wurde, das von der österreichischen offiziellen wissenschaftlichen Publizistik und letzten Endes auch von der österreichischen Regierung als Hindernis der Zentralisationspolitik so kritisierte zweigleisige Verwaltungssystem im Ge-

genteil im tschechischen bürgerlichen Lager begrüsst. Die Möglichkeit höhere /Bezirks/Anstalten der Selbstverwaltung einzurichten, bedeutete trotz landesherrlichem Protektorat und Aufsicht, für die Vertreter der tschechischen Bourgeoisie eine bedeutende Waffe¹².

Es war deshalb kein Zufall, dass die Bezirksselbstverwaltung ausser der Steiermark und Westgalizien nur in Böhmen entstanden ist und gerade hier eine wichtige Rolle spielte. Es ist auch kein Zufall, dass es der Regierung nicht gelungen ist, die territorialen Distrikte der Bezirksselbstverwaltung mit den landesherrlichen Bezirken zu vereinigen, denn gerade dieser Unterschied betonte nur in den Augen der tschechischen Öffentlichkeit den Kontrast zwischen den beiden Verwaltungsgeleisen. Das landesherrliche Geleise wurde vom Staat repräsentiert, gegenüber demselben in ganz Böhmen eine offene Opposition bestand, unterdessen die Selbstverwaltung in den Augen der Öffentlichkeit die böhmische Staatlichkeit repräsentierte, deren Erneuerung zweifellos Ziel und Wunsch der ganzen Nation waren.

Es ist deshalb gesetzmässig, dass es auch bald auf diesem Gebiet zu einem Zusammenstoss zwischen der deutschen und tschechischen Bourgeoisie kam und zwar auf dem Boden des Landtages, also der Landesselbstverwaltung. Dieser Zusammenstoss war aus verschiedenen Hinsichten wichtig. Er fand nach einer teilweisen Demokratisierung der Wahlordnung in den Landtag /no.86/1886/d. G.S./ statt, als der Wahlzensus von zehn auf fünf Gulden herabgesetzt wurde, wodurch dem grösseren Teil der Kleinbourgeoisie, die überwiegend tschechisch war, ermöglicht wurde das Wahlrecht in den Landtag auszuüben. Die Reform führte so zum Verlust der unberechtigten deutschen Majorität im Landtag und vom Gesichtspunkt der Bourgeoisie aus gesehen zu einer gerechteren Verteilung der Mandate. In diesem Augenblick wird aber gleichzeitig die deutsche Bourgeoisie zur Defensive genötigt, deren Produkt wiederum eine ganze Reihe Versuche um eine neue administrative und nationale Einteilung Böhmens darstellen, also um eine Sicherung des Übergewichts wenigstens in einigen Bezirken, die von einer deutschen Minderheit bewohnt wurde.

Der erfolgreiche Antritt der tschechischen bürgerlichen Politik und der Widerstand des deutschen Bürgertums führten zur tatsächlichen Liquidation der Landesverwaltung durch die österreichische Regierung /Annenpatente aus dem Jahre 1913/¹³, wodurch auch die Geschehnisse vom 28.10.1918, die Entstehung des selbständigen tschechoslowakischen Staates vorgezeichnet wurden. Gleichzeitig kann aber auch nicht übersehen werden, dass die örtliche Selbstverwaltung nach und nach einer tiefen Krise ausgestellt ist, die besonders von ihrem Konservativismus verursacht wird. Sie wird zwar von der tschechischen Bourgeoisie zu ihren politischen Zielen ausgenützt, aber gleichzeitig werden alle Veränderungen zu Gunsten der Arbeiterklasse von ihr abgelehnt. Besonders nach 1907, also nach der Einführung des allgemeinen Wahlrechts in den Reichsrat, tritt das reaktionäre Wahlsystem der Selbstverwaltung auffallend in den Vordergrund.

4. In dem neu entstandenen tschechoslowakischen Staat trat die tschechische Bourgeoisie mit den Bestrebungen ein, den bürgerlichen Charakter der Rechts- und Staatsordnung zu erhalten. Sie erklärte eindeutig, dass das Österreich-ungarische Verwaltungssystem übernommen wird /Gesetz No. 11/1918/. Dieser Standpunkt steht im Widerspruch mit den Forderungen der tschechischen Arbeiterklasse, die u.a. auch eine Demokratisierung der Verwaltung verlangte¹⁴.

Die Grundtendenz der Bourgeoisie, auf welche wir bei der Untersuchung der Entstehung des tschechoslowakischen Staates stossen, besteht in den Bestrebungen die Klassen- und Rechtskontinuität mit der alten Monarchie, bei einer gleichzeitigen Überwindung der feudalen Reste zu erhalten.

Der Klassencharakter des neuen Staates sowie seine Form waren am Anfang seiner Existenz weder beständig noch abgegrenzt.¹⁵ Das erste Gesetz des neuen Staates /No.11/1918 d.G.S./, als erster Rechtsetzungsakt des Nationalausschusses am 28. 10.1918

öffentlich verkündet, bekannte sich ausdrücklich zu dieser Kontinuität und offenbarte gleichzeitig, dass dies aus Befürchtungen vor einer weiteren Entfaltung der Revolution so ist. Er besagte u.a.: "Der selbständige tschechoslowakische Staat ist ins Leben getreten. Um den Zusammenhang der bisherigen Rechtsordnung mit dem neuen Stande zu erhalten, um Verwirrungen entgegen zu treten und den ungestörten Übergang zum neuen Staatsleben zu regeln, ordnet der Nationalausschuss im Namen der tschechoslowakischen Nation an ... Art. 2 alle bisherigen Landes- und Reichsgesetze und Verordnungen bleiben vorläufig in Geltung; Art. 3. alle Ämter der Selbstverwaltung, des Staates und der Gaue, die Institutionen des Staates, der Länder, Bezirke und besonders der Gemeinde sind dem Nationalausschuss unterstellt und amtieren und handeln vorläufig nach den bisher gültigen Gesetzen und Verordnungen....."

Diese Tendenz entsprach den Forderungen der tschechischen Bourgeoisie, musste aber notwendig mit der Realität der revolutionären Entwicklung zusammenstossen. Die Massenbewegung der Arbeiterklasse durch die Grosse Sozialistische Oktoberrevolution und die revolutionäre Situation in Europa beeinflusst lehnte den Versuch die alte Ordnung zu festigen ab.

5. Die Bourgeoisie konnte zwar die neuen revolutionären Organe der Staatsmacht und Verwaltung - die Nationalausschüsse in Böhmen und die Nationalräte in der Slowakei - die spontan im Jahre 1918 entstanden waren liquidieren, sie war aber in der Frage des Gemeindewahlrechts zu Rückzügen genötigt. Eine Demokratisierung des Wahlrechts in die höheren Verwaltungsorgane wurde aber nicht durchgeführt¹⁶.

Das Jahr 1918 brachte auch neue Volksorgane der örtlichen Macht und Verwaltung, die Nationalausschüsse, deren Bezeichnung eine Reminiszenz an 1848 war. Nationalausschüsse wurden in allen böhmischen Ländern gegründet. Sie wurden nicht gewählt,

sondern nach dem Vorbild des Prager Nationalausschusses nach den Ergebnissen der Parlamentswahlen von 1911 zusammengestellt, was, wie bald ersichtlich wurde, den tatsächlichen politischen Kräfteverhältnissen im Staate nicht entsprach.

Die Nationalausschüsse übernahmen die Ausführung der Staatsmacht, ersetzten oder kontrollierten die Tätigkeit der alten Organe der Staatsverwaltung und spielten so als Organe der nationalen und demokratischen Revolution eine wichtige Rolle. Sie wurden deshalb für die herrschende Klasse untragbar und deshalb liquidiert.

Der Prager Nationalausschuss wurde in die verfassungsgebende Nationalversammlung umgestaltet, die übrigen Nationalausschüsse wurden durch Regierungsbeschluss vom 4.12.1918 einfach aufgelöst, in der Slowakei wurde die Tätigkeit der Nationalräte zum 31.1.1919 eingestellt. Eine gewisse Zeit wirkten die Nationalausschüsse noch in den Grenzgebieten in Schlesien, wo ihre Tätigkeit in der Jahreshälfte 1919 eingestellt wurde.

Aber die Liquidation der Nationalausschüsse konnte den Druck auf eine Demokratisierung der Verwaltung nicht einstellen. Die Bourgeoisie war genötigt durch das Gesetz No.75/1919 die alte Wahlordnung ausser Kraft zu setzen. Damals wurde zum ersten Mal das alte Steuerwahlssystem durchbrochen und der Grundsatz durchgesetzt, dass die Verwaltung eine Angelegenheit der ganzen Gesellschaft und nicht nur ihres vermögenden Teiles ist. Die Demokratisierung des Wahlrechts betraf aber nur die örtliche Verwaltung, die Gemeinden, für die höheren Selbstverwaltungsinstitute wurden keine Wahlordnungen erlassen. Ihre Vertretungsorgane wurden deshalb durch Verwaltungskommissionen auf Bezirks- und Landesebene ersetzt. Die Demokratisierung des Wahlrechts in die Gemeinden führte zu einer ausgeprägten Teilnahme der Vertreter der Arbeiterklasse in den Selbstverwaltungsorganen. Die bisher nicht gestürzte Festung der Bourgeoisie war gefallen.

Die Gemeindewahlen von 1919 signalisierten eine Kräfteverschiebung nach Links, wie die weiter angeführten Zahlen klar darlegen:

Partei	Böhmen		Mähren		Schlesien	
	Stimmen	%	Stimmen	%	Stimmen	%
Tschsl. Soz. dem. Arbeiterpartei	676,445	31,1	237,006	26,8	21,350	45,4
Tschsl. Sozialistische Partei	404,153	18,6	77,990	8,8	2,600	5,5
Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen	2.178,585	49,7	883,994	35,6	47,002	50,9
Deutsche Soz. dem. Arbeiterpartei	504.289	45,4	79,897	31,5	34,631	33,7
Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen	1.111.541	-	253.693	-	102,893	-

Die Arbeiterparteien gewannen also nur in Böhmen 49,7 % Stimmen der tschechischen Wähler, die deutschen Sozialdemokraten 45,4 Stimmen der deutschen Wähler, was zusammen mehr als ein Drittel aller in Böhmen abgegebenen Stimmen darstellte.

Zusammen mit der Einführung der neuen Wahlordnung wurde auch eine Novelle zum Gemeindegesetz /No.76/1919 d.G.S./ erlassen. Neben Änderungen in der Terminologie - Gemeindevertretung anstatt Gemeindeausschuss, Gemeinderat anstatt Gemeindevorstand usw. wurde für die Ausführung der Gemeindepolizei und der Strafjurisdiktion in den Gemeinden ein s.g. Strafsenat, bestehend aus dem Bürgermeister und zwei Gemeinderäten gebildet. Der Bürgermeister wurde bis 1933 nicht von höheren Organen bestätigt, sondern nur von der Gemeindevertretung gewählt. Eine Ausnahme bildeten die Städte mit eigenem Statut, die als Institution in

der ČSR erhalten geblieben waren. Ihre Zahl war aber durch die s.g. Deklassifikation auf fünf Städte /Praha, Liberec, Brno, Olomouc, Opava/ gesunken.

6. Eine grundlegende Verwaltungsreform sollte das Gauge-
gesetz No. 126/1920 bringen¹⁸. Gerade an seinen Bestimmungen wur-
de aber klar ersichtlich, dass die tschechische Bourgeoisie
Angst vor einer konsequenten Demokratisierung und dem Einfluss
der Arbeiterklasse auf die Selbstverwaltung hat. Ihre Befürch-
tungen sind auch aus den Bemühungen um eine "Verfachlichung"
der Selbstverwaltung und ihre "Depolitisierung" ersichtlich.
Gleichzeitig aus Angst vor der revolutionären Bewegung in der
Slowakei /Slowakische Räterepublik 1919/ führte sie für die slo-
wakischen Selbstverwaltungskörperschaften den Grundsatz ein,
nach welchem ein Drittel dieser Körperschaften ernannt wurde.

Das Gagesetz von 1920 traf die örtliche Verwaltung nicht
unmittelbar. Es wurde seit dem Jahre 1923 nur in der Slowakei
realisiert und befasste sich nur mit höheren Verwaltungseinhei-
ten /Bezirk, Land/. Die Länder sollten aufgelöst und durch neue
Verwaltungsgebiete - Gaue ersetzt werden. Ihrem Umfang nach
sollten die Gaue eine Analogie der Kreise darstellen.

Wenn wir trotzdem diesem Gesetz Aufmerksamkeit schenken
bei der Verfolgung der Entwicklung der örtlichen Verwaltung,
tun wir dies deshalb, weil es unmittelbar und ganz offensicht-
lich die Situation ausdrückt, in welcher sich noch 1918 in ih-
rem Verhältnis zur Selbstverwaltung die tschechische Bourgeoisie
befunden hat. Wir legten schon dar, dass ihre Domäne, die
Selbstverwaltung, nun auch für die Arbeiterklasse offen lag.
Nach ihrer Gründung im Jahre 1921 begann auch die KPdTschsl.
auf die Selbstverwaltung einen bedeutenden Einfluss auszuüben
und die Selbstverwaltung bildete für die Bourgeoisie nicht mehr
die frühere Garantie einer sicheren Ausführung der örtlichen
Verwaltung. Sie verlässt deshalb sofort ihre mehr als ein hal-

bes Jahrhundert hell verkündeten Mottos über die volle und freie Selbstverwaltung und sucht dort, wo wir es am wenigsten erwartet hätten, bei ihrem früheren Gegner eine Zufluchtstätte. Zur Grundlage der Verwaltungsreform im Jahre 1920 wurde so eine österreichische Regierungsstudie von 1904, die die damaligen Mängel der österreichischen Selbstverwaltung zusammenfasste.

Die antidemokratischen Massnahmen des Gaugesetzes waren besonders gegen den Selbstverwaltungscharakter der Vertretungen gerichtet, gegen ihre bürgerlich-demokratische Bildung in den Wahlen.

In allen sechs slowakischen Gauen wurde ein Drittel der Mitglieder der Gau- und Bezirksvertretungen ernannt. Diese "Ausnahme" sollte für die Zeit von 20 Jahren gelten. An die Spitze der Vertretungen wurden dabei noch von der Regierung ernannte Beamte gestellt und laut § 30 waren den Verwaltungsorganen jegliche politische Handlungen verboten worden.

Trotzdem das Gaugesetz nur teilweise durchgeführt wurde, kennzeichnete es doch - wie wir noch darlegen - die ganze weitere Entwicklung der Selbstverwaltung. Gegen die Durchführung des Gesetzes trat eine Reihe politischer Parteien auf: Die Volkspartei kämpfte aus der Position des mährischen Separatismus gegen ihn und vertrat ihre politischen Interessen in Mähren, die Nationaldemokratie, eine reaktionäre Partei der tschechischen Grossbourgeoisie befürchtete wiederum einen deutschen Separatismus in den Grenzgaue. Der Widerstand gegen die Gaue, besonders in der Slowakei, führte im Jahre 1927 zur Liquidation des Gesetzes.

7. In dieser Periode benützt die Bourgeoisie schon ganz offen in den Bemühungen ihre politische Macht zu festigen Repräsentivmassnahmen gegen die Arbeiterklasse und ihre revolutionäre Partei. Auf dem Gebiet der Verwaltung war es vor allem die

Tendenz der Einschränkung der Machtbefugnisse der gewählten Selbstverwaltungsorgane und ihre Unterstellung den Organen der staatlichen Exekutive. Das wurde durch das Gesetz über die neue Organisation der politischen Verwaltung No. 126/27 durchgeführt,¹⁹ welches das Gaugesetz ausser Kraft setzte und den Höhepunkt der antidemokratischen, faschisierenden Tendenzen der tschechischen Bourgeoisie auf dem Gebiet der Selbstverwaltung darstellte. Im Wesen bedeutet das Gesetz, dass die gewählten Organe /Bezirks- und Landesvertretungen/ von der Regierung ernannten Beamten unterstellt wurden und eine Einschränkung der Wählbarkeit. Die herrschende bürgerliche Schicht unterstellte so die Selbstverwaltung nicht nur einer Kontrolle, sondern direkt ihrer Staatsleitung, um so auch den kleinsten Einfluss der Vertreter der Arbeiterklasse auf ihre Tätigkeit auszuschalten.

Die bürgerliche Publizistik musste offen zugeben, dass es vor allem die Angst der bürgerlichen Parteien vor der KPdTsch und ihrem Einfluss war²⁰, die die Regierung zu einer so grundsätzlichen Restriktion der demokratischen Freiheiten auf dem Gebiet der Verwaltung führte. Die Bourgeoisie konnte sich dabei nicht auf den rechten Flügel der Sozialdemokratie verlassen, dessen Bedeutung gesunken war.

Zum Beispiel in den Gemeindewahlen in Prag im Jahre 1923 gewannen die Kommunisten 19 Mandate /18,2 %/ gegen 9 Mandate /9 %/ der Sozialdemokratie. Ähnlich war es bei den Wahlen in die Ortsausschüsse. Ihre Positionen konnte die KPdTsch. im Grundsatz auch in den Wahlen 1927 halten²¹. Die von den bürgerlichen Autoren des neuen Gesetzes erklärte Hauptabsicht war die Liquidation der ehemaligen Zweigeleisigkeit der Verwaltung, die dadurch erzielt werden sollte, dass die Organe der Selbstverwaltung auf Bezirks- und Landesebene, vom Staate ernannten Beamten unterstellt wurden.

Die Mitglieder der Landes und Bezirksvertretungen /§§ 11

und 69/, wurden nun nach dem Vorbild des Gaugesetzes im ganzen Staat nur zu zwei Drittel gewählt und zu einem Drittel ernannt. Die Wahlperiode wurde auf 6 Jahre verlängert, das passive Wahlrecht auf 30 Jahre erhöht und das aktive Wahlrecht auf 24 Jahre festgesetzt. Bei passivem Wahlrecht, war ein zweijähriger, bei aktivem ein einjähriger Aufenthalt in der Gemeinde erforderlich. Diese Massnahmen waren ganz offensichtlich gegen die Teilnahme der Armeeangehörigen an den Wahlen gerichtet. Dabei war laut § 20 des Gesetzes No. 125/1927 der Wirkungskreis der Vertretungen als eine "Wirtschafts- und Verwaltungsbefugnis" charakterisiert worden, wobei es nicht "zulässig war bei politischen Gesprächen Vorschläge über politische Angelegenheiten zu erstatten und über dieselben Beschlüsse anzunehmen". Die Autoren des Gesetzes in ihrer Bestrebung um eine s.g. fachliche Verwaltung fanden in ihren Konzeptionen ein Vorbild in der korporativen Gesetzgebung des faschistischen Italien.

Es ist deshalb kein Wunder, dass auch die bisherigen Regierungsgegner, unter ihnen besonders die Hlinkapartei der Slowakei für die Vorlage stimmten. Die zuletzt genannten begrüßten das Gesetz besonders deshalb, weil sie in der Erneuerung des Ländersystems in der Slowakei die Möglichkeit einer Festigung ihrer separatistischen Politik sahen.

Die Massnahmen des Gesetzes No. 125/1927 die gegen die höheren Verwaltungsgebilde gerichtet waren, trafen auch die örtliche Verwaltung. Denn in seinen einführenden Artikeln brachte das Gesetz eine neue Verwaltungsordnung, die das alte "Prügelpatent" No. 96/1954 ersetzen sollte, dessen Gültigkeit dadurch im Jahre 1927 endete. Tatsächlich bestand die neue Regelung in einer moderneren Ausgabe. Im Verwaltungsverfahren wurde ein zweinstanziges System eingeführt, wobei gegen Geldstrafen bis zu Kcs 200,- keine Berufung eingelegt werden konnte. Seit dem Jahre 1927 wurde die Entscheidung von Beschwerden

auf die Chefs der Bezirks- und Landesämter übertragen.

Das reaktionäre Organisationsgesetz aus dem Jahre 1927 konnte trotzdem die Positionen der KPdTsch nicht untergraben. Gleich in den Wahlen 1928 gewann die KPdTsch in Böhmen 422,922 Stimmen und 10 Mandate. Sie wurde so zur zweitgrössten Partei nach der Agrarpartei, die ein Mandat mehr erhalten hatte. Der Kampf um eine wirklich demokratische Selbstverwaltung war also im Jahre 1927 noch nicht entschieden.

8. Die Liquidation der bürgerlichen Selbstverwaltung brachte die nazistische Okkupation ²². Die Nazisten die in Deutschland nach der Machtübernahme die Selbstverwaltung der Gemeinden und Länder vernichtet hatten, brachten ihr System des Verwaltungszentralismus und Führerprinzips nach dem 15. März 1939 auch in das s.g. Protektorat Böhmen und Mähren.

Durch die Okkupation und den Führererlass vom 16. März 1939 war das s.g. Protektorat Böhmen und Mähren entstanden und die böhmischen Länder wurden durch diesen Gewaltakt zu einem Bestandteil Nazideutschlands. In den ersten Monaten der Existenz des Protektorats versuchten die Nazisten den Eindruck zu erwecken, als ob sie den autonomen Organen des Protektorats die Stellung und Bedeutung von Selbstverwaltungsorganen gewähren wollten. Der Begriff Selbstverwaltung wurde nicht mehr in bürgerlich-demokratischem Sinne, sondern nur zur Bezeichnung der unterstellten autonomen Verwaltung benützt. Vom Gesichtspunkt der Verwaltungsorganisation aus gesehen ist in den böhmischen Ländern eigentlich eine zweigeleisige Verwaltung - die autonome und die Okkupationsverwaltung entstanden.

Die Massnahmen gegen alle Institutionen des tschechoslowakischen Staates begannen gleich nach dem 15. März 1939. Zuerst wurden die Gemeindeverwaltungen eingeschränkt, in welchen eine deutsche Minderheit lebte. Die tschechischen Bürgermeister die-

ser Gemeinden wurden ihrer Stellung enthoben und durch Deutsche ersetzt. Die Gemeindevertretungen wurden aufgelöst. Die Städte mit deutschen Minderheiten wurden zu "deutsch geleiteten Dienststellen" erklärt.

Soweit die Gemeinderäte und Vertretungen im Amt blieben, haben sie nach und nach ihre Bedeutung zu Gunsten des Bürgermeisters verloren, welcher sie am Kriegsende auch nicht mehr einberufen musste.

Die Ausführung des Wahlrechts wurde eingestellt. Laut Verordnung des Reichsprotectors aus dem Jahre 1939 wurden die freigewordenen Plätze in den Gemeinde- und Bezirksvertretungen auf Vorschlag des Bezirkshauptmanns durch den zuständigen Oberlandrat, d.h. den an der Spitze der Reichsverwaltung stehenden Beamten besetzt, welchem mehrere Bezirkshauptmannschaften der Protektoratsverwaltung unterstellt waren.

Über die Besetzung der Bürgermeisterämter in Gemeinden mit über 3 000 Einwohnern entschied der Reichsprotector.

Scharfe Eingriffe galten der Bezirks- und besonders der Landesverwaltung. An Stelle der Landesvertretungen funktionierten nur die Landespräsidenten mit einer Landesverwaltungskommission. Die Befugnisse der Präsidenten wurde bald auf ihre nazistischen Stellvertreter - die Vizepräsidenten übertragen.

Die nazistische Okkupationsverwaltung versuchte die autonome Verwaltung für ihre Ziele auszunützen, besonders auf dem Gebiet der Kriegswirtschaft, der Ausbeutung des Landes, der Mobilisierung der Arbeitskräfte usw.

Unter der Oberfläche dieses tatsächlich "gleichgeschalteten Apparates" sind aber im antifaschistischen Widerstandskampf die Keime einer neuen Verwaltung entstanden.

9. Schon im Verlauf des nationalen Befreiungskampfes wurde von der KPdTsch die Forderung durchgesetzt neue Organe der Volksmacht zu bilden, die sich grundsätzlich von den bürgerlichen Selbstverwaltungsorganen unterscheiden würden. Zu diesen Organen wurden die Volksausschüsse, die die politische und organisatorische nationale Einheit des Volkes verkörperten. Dadurch wurde noch im Verlauf des Krieges die Grundlage einer neuen politischen Macht in der Tschechoslowakei gegründet²³.

Die Zerschlagung des alten bürgerlichen Staatsapparates wurde zu einem der Grundprobleme bei der Hervorbildung der Konzeption für die Nachkriegszeit. Der Gedanke der Volksausschüsse als an der Spitze des bewaffneten Volkes stehende und der Grundorgane der neuen demokratischen Staatsordnung nach dem Kriege wurde von der Moskauer KPdTsch Führung formuliert. Nach dieser Konzeption sollten die aus freien Wahlen hervorgegangenen Volksausschüsse auch zu Organen werden, die den Übergang zu einem neuen Verfassungssystem sichern und alle notwendigen mit der nationalen Befreiung verbundenen revolutionären Massnahmen verwirklichen sollten.

Die Konzeption der Volksausschüsse war gleichzeitig ein unteilbarer Bestandteil der Theorie der Kontinuität und Diskontinuität, resp. des Kampfes um dieselbe. Unterdessen die bürgerliche Londoner Leitung den Gedanken der Kontinuität im Sinne einer Erhaltung der alten bürgerlichen Ordnung erklärte, betonte die kommunistische Partei die Notwendigkeit einer Diskontinuität mit der alten zweigeleisigen bürgerlichen Verwaltung.

Unter dem Druck der Geschehnisse in der besetzten Tschechoslowakei und als Ergebnis der Verhandlungen der Vertreter der KPdTsch mit der Londoner Regierung wurde am 16.4.1943 eine Regierungserklärung über die Volksausschüsse erlassen, in welcher die Bewohner zur Massengründung von Volksausschüssen auf

dem schon befreiten oder noch besetzten Gebiet der Tschechoslowakei aufgefordert wurde. Das Ergebnis weiterer Verhandlungen war dann das Dekret des Präsidenten der Republik /No. 18/1944 des Amtsblattes/ über die Volksausschüsse und die vorläufige Nationalversammlung. Es handelte sich hier um die Gesetzmassnahme die im Einvernehmen mit der Moskauer Leitung des Widerstandskampfes konzipiert wurde. Seine wesentliche Bedeutung bestand darin, dass hier die Volksausschüsse zu Organen der souveränen Volksmacht erklärt wurden, die in freien Wahlen gebildet werden sollen.

Im Grundsatz wurde diese Konzeption auch im Grunddokument der Nachkriegsentwicklung im volksdemokratischen Staate, im Kaschauer Regierungsprogramm vom 5. April 1945 verankert.

In seinem fünften Kapitel wurde der Verfassungsgrundsatz betont, dass das Volk die Quelle aller Staatsgewalt darstellt. Gleichzeitig wurde der frühere bürokratische Apparat abgelehnt und die Volksausschüsse zu neuen Organen der staatlichen und öffentlichen Verwaltung erklärt. Das Kaschauer Regierungsprogramm verankerte gleichzeitig die Kontrolle und Widerruflichkeit der Volksausschüsse durch das Volk und die Unterstellung des Beamtenapparates diesen Organen der Volksverwaltung.

Der Weg zu einer demokratischen örtlichen Verwaltung war dadurch offen. Der hundertjährige Kampf um eine Volksverwaltung und wirklich freie Verwaltung wurde so durch den Sieg des tschechischen und slowakischen Volkes in der nationalen und demokratischen Revolution erfolgreich beendet.

A N M E R K U N G E N

1. Zur staatsrechtlichen Stellung der Länder der Böhmischen Krone in der 2. Hälfte des 19. Jh. und zur Frage des Kampfes um das böhmische Staatsrecht vgl. bes. V. Vaněček, Historické kořeny 28. října 1918 /Česká státnost od konce 18.stol./, Právník CVII/1968, S. 753-768; derselbe, Ke kořenům 28. října 1918 /do. r. 1871/ in: Právněhistorické studie 16/1971 S. 5-44.
2. Dazu vgl. K. Malý, Die Selbstverwaltung in der Politik des tschechischen Bürgertums in der zweiten Hälfte des 19. Jhdts. in Entwicklungsfragen der Verwaltung in Mitteleuropa /aus Materialien der internationalen Konferenz über Verwaltungsgeschichte in Pécs-Siklós 18.-20. Mai 1972/, Pécs 1972, S.161-174.
3. Zur Entstehung des bürgerlichen Verwaltungssystems in Böhmen vgl. bes. die grundlegende Studie J. Janák, Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu, I. 1848-1918, Praha 1965, bes. S. 41 ff.; Fr. Roubík, Ke vzniku správního rozdělení Čech z r. 1850, in Sborník archivních prací XI./1938; D. Krejčí, Přehled vývoje veřejné správy v našich zemích. Správa mocnářství Rakousko-uherského. Česká politika, Teil II, No. 2, Praha 1907, S. 18-76; K. Malý, Vývoj správní organizace v Československu, Praha 1969, S. 89 ff.
4. Fr. Roubík, a.a.O.
5. Vgl. K. Malý, Die Selbstverwaltung in der Politik des tschechischen Bürgertums in der 2. Hälfte des 19. Jhdts., S. 162-3.
6. Zum Wesen der Gemindeselbstverwaltung vgl. bes. A. Bráf, Samospráva, in Česká politika, Teil II, No. 2, Praha 1907,

- S. 255-351; J. Prazák, O Pojmu a povaze samosprávy, Praha 1899; B. Rieger, O pojmu a povaze samosprávy, in Drobné spisy, Bd. II, Praha 1915.
7. Zur Frage der Städte mit eigenem Statut vgl. J. Teige, Vývoj královského hlavního města Prahy, od r. 1848 až 1908 in Katalog pavilonu královského hlavního města Prahy, Praha 1908; V. Vojtisek, Městské zřízení pražské v letech 1750-1850, in Z minulosti naší Prahy, Praha 1919; derselbe, O vývoji samosprávy pražských měst, Praha 1927; B. Valenta, Obecní statuty moravské, Brno 1903.
8. Vgl. J. Hoetzel, Československé správní právo, Praha 1934, S. 163.
9. Über das Gemeindewahlrecht vgl. aus der reichen Literatur: Fr. Schwarz, Výklad obecního zákona, Praha 1898; A. Meisner, Jak se volí do obcí v Čechách, Praha 1909; J. Hložek, Moravský obecní řád volební, Brno 1896; J. Petzel, Řád volení v obcích, Brno 1901, Řád obení a volení pro vévodství Horní a Dolní Slezsko, bearbeitet von J. Široký, Polská Ostrava 1901.
10. Bes. die Wahlreform von 1873 stärkte die Stellung der deutschen Bourgeoisie in Böhmen. Dazu vgl. L. Winter, Řády volební od r. 1848, in Česká politika, Teil II. No. 1, bes. S. 860 ff. In Zisleithanien fiel im Jahre 1873 ein Abgeordneter im Durchschnitt auf 52,073 Bewohner, in den bevorzugten Alpenländern in Salzburg 1 Abgeordneter auf 30 282 Einwohner, in Vorarlberg auf 34.208 Einwohner am meisten diskriminiert war Galizien wo 86 000 Einwohner auf einen Abgeordneten fielen. Die deutschen Zentralisten bemühten sich besonders die Positionen der deutschen vermögenden Kreise in den Städten zu festigen. In der Klasse /Kurie/ der Städte fiel in Zisleithanien ein Abgeordneter auf 33,307 Einwoh-

ner, in der Klasse der Landgemeinden aber auf 125 561 Einwohner. Diese Ungerechtigkeit tritt noch mehr hervor, wenn wir anführen, dass in der Klasse der Städte 186 323 stimmberechtigte Wähler waren/von einer Gesamtzahl von 3.863.627/ in der Klasse der Landgemeinden aber von über 16.000.000 Einwohner 1.062,259 stimmberechtigte Wähler. In den böhmischen Ländern hatten dabei die Klasse der Städte und die Klasse der Handelskammer 49, die Klasse der Landgemeinden aber nur 44 Abgeordnete. Gerade die Landgemeinden bildeten aber ein absolutes Übergewicht der tschechischen Wähler.

11. Dazu vgl. K.Maly, a.a.O.
12. Vgl. bes. Ä. Bráf, a.a.O., bes. S. 256-257, der sich sogar mit dem "tschechischen Begriff der Selbstverwaltung" befasst.
13. Zu dieser Problematik neu K.Kučera, K Pozadí příprav anenských patentů, in Collectanea opusculorum ad iuris historiam spectantium Venceslao Vaněček septuagenario ab amicis discipulisque oblata, Praha 1975, S. 209-228 und die hier angeführte Literatur.
14. Dazu vgl. bes. Dejiny štátu a práva za kapitalizmu, II, Bratislava 1973; L.Bianchi, Vznik orgánov samosprávy a ich postavenie v štátnom aparáte buržoaznej ČSR, in Právnické štúdie, II, 1954, S. 551-577; M.Cihlár, K.Vývoji štátnej správy v ČSR, Praha 1953; V. Peša, Národní výbory v českých zemích roku 1918, Praha 1962; Z.Kárník, Za československou republiku rad, Praha 1963.
15. Zur Problematik der Entstehung der ČSR und den Kampf um ihren Klassencharakter vgl. V. Vaněček, Dějiny štátu a práva v Československu, Praha 1975, bes.S.390-500 und die dort angeführte Literatur /S.553-554/.

16. Über das Gemeindewahlrecht in der ČSR vgl. V. Dolejší, První v buržoazní republice, in Rudé Právo, 22.9.1971; V. Joachim, Řád volení v obcích s prováděcím nařízením a novela k obecním zřízením, Praha 1919; Fr. Weyr, Řád volení do obcí, Brno 1920; J. Brabec, Nový volební řád do obcí, Praha 1919.
17. Bearbeitet nach den Angaben des Statistischen Jahrbuchs der ČSR /Statističká příručka, II, Praha 1925, S.351/.
18. Aus der reichen Literatur zum Gaugesetz z.B. Baxa, Župní zřízení, in Naše obec 8/XIX, 1924; derselbe, Zákon a župním zřízením a jeho nedostatky, Praha 1922; L. Bianchi, Vznik orgánů samosprávy a ich postavenie v buržoaznej ČSR, in Právnícké studie 3/1954; M. Cihlář, K vyvoji státní správy v ČSR, Praha 1953; M. Doležal: Zemská samospráva za buržoazní republiky, in Česká národní rada - sněm českého lidu, Praha 1970.
19. Zum Gesetz über die neue Organisation der politischen Verwaltung s. bes. J. Hoetzel, Nová organizace politické správy, in Sborník věd právních a státních, XXVIII, Praha 1927, S.385 ff. ; Fr. Vavřínek, Úvahy o právu volebních, daselbst, S.416 ff.; J. Novák, Reforma politické správy a praxe, in Časopis pro právní a státní vědu, XI/1928, S.160 ff.; J. Drachovský, správy, in Věstník svazu Csl. obcí, měst a okresu I/1929, Eine marxistische Kritik des Gesetzes beinhaltet bes. die Studie von L. Bianchi, Samospráva a občanské svobody v buržoaznej ČSR. Bratislava, 1954, K. Vaš, Persekuce komunistů v parlamentě a ostatních zastupitelských sborech předminichovského Československa, in Právní-historické studie 17/1973.
20. Vgl. J. Novák, Reforma politické správy a praxe, in Časopis pro právní a státní vědu, XI/1928, S.163. Über die Forde-

rungen der KPdTsch in der örtlichen Selbstverwaltung s.
Sammelband Bolševická komunální politika, Praha 1931.

21. Bearbeitet nach den Angaben in Statistická příručka, III, Praha 1928, S. 262.
22. Zur Problematik der Okkupationsverwaltung vgl. K.Litsch, K postavení říšského mistodržitele v okupovaném pohraničí, AUC I, Jg. 12, 1965, No. 1, S. 87-96; J.Janák, Vyvoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu, II, Období první a druhé republiky a okupace /1918-1945/, Praha 1971; E.Sobota, Co to byl protektorát, Praha 1946; S.Šisler, Příspevek k vyvoji a organizaci okupační správy v českých zemích v letech 1939-1945, in Sbornik archivních prací, 13/1963, No. 2, S. 46-95; M.Vietor, Systém a společné ulohy nacistických okupačných orgánov, in Právnické študie, 1964, S. 483-505.
23. Zu diesen Fragen vgl. u.a.bes. K.Bertelmann, Národní výbory při překonávání buržoazního parlamentarismu a rozvoje proletárské demokracie, Praha 1961; derselbe, Vývoj národních výborů do Ustavy 9. května /1945-1948/, Praha 1964; in Studie a materiály o národních výborech, Praha 1967; A.Merta, Pražské národní výbory. Vývoj jejich organizace v letech 1945-1965, Praha 1966, V.Škoda, Národní výbory - základní orgány jednotné státní moci v ČSSR, Praha 1975; K.Randák, Naše národní výbory a veřejná správa v přednichovské republice, Praha 1957.

Nach der Entstehung der Tschechoslowakischen Republik
 erfolgte eine Koordination österreichischer-ungarischer
 Institutionen mit den neuen tschechoslowakischen. Die Gemelli-
 genheitsbewegung und der Kämpfer der nationalen Bewegung
 sind in der Rolle der herrschenden Klasse hat weder die grund-
 legende Klassenzusammensetzung, noch die kapitalistische Eigen-
 tum der Produktionskräfte geändert. Die Revolution der Jahre
 1918 in der Tschechoslowakei war sehr national und demokratisch
 aber mit der bürgerlicher Begründung dieses Staates auf-
 räumt. Die Konstitution des Staates wurde nicht durchbrochen, in
 Gegenteil, es hat zu einer Festigung des demokratischen und
 bürgerlichen Rechts.

LEONARD BIANCHI - KATARINA ZÁVACKÁ:

**WEITERBESTAND DER MUNIZIPALEN GAUVERWALTUNG AUF
 DEM GEBIETE DER SLOWAKEI IN DEN JAHREN 1918-1928**

Die Revolution der Jahre 1918-1928 war nicht nur in Bezug der kulturellen
 Bewegung der Tschechen und Slowaken national, sondern sie gab
 auch neue Möglichkeiten für die Entwicklung der nationalen
 Bewegung, beschränkt aber für die starke russische Bour-
 geasie.

Einem ersten Schritte der tschechoslowakischen Staatlichkeit
 hat in positiven und negativen Sinne auch für die weitere Ent-
 wicklung Vorbedingungen geschaffen, sie hat zwar bürgerlich-
 demokratische Institutionen entwickelt, aber sie hat auch den
 wesentlichen Sinn der schädlichen bürgerlichen Ideologien ge-
 wahren lassen. Diese Ideologien entsprungen sich in einer ungerunden
 Spezialisierung der Macht und in einer schädlichen Übung der
 Verantwortlichkeit Beziehungen zwischen der Tschechen und Slo-
 waken.

Obwohl die Revolutionen entstanden und es entstanden revolutionäre
 ihre Kraft im Kampfe gegen die Monarchie und für die nationale

Nach der Entstehung der Tschechoslowakischen Republik¹ entfaltete sich eine Konfrontation österreichisch-ungarischer Institutionen mit den neuen tschechoslowakischen. Die damalige Demokratisierung und der Austausch der nationalen Bourgeoisien in der Rolle der herrschenden Klasse hat weder die grundlegende Klassenzusammensetzung, noch das kapitalistische Eigentum der Produktionskräfte geändert. Die Revolution der Jahre 1918 in der Tschechoslowakei war zwar national und demokratisch, aber mit der bürgerlicher Begrenzung dieses Begriffes aufgefasst. Die Kontinuität des Rechts wurde nicht durchbrochen, im Gegenteil, es kam zu einer Rezeption des österreichischen und ungarischen Rechtes in dem breitesten Sinne des Wortes. Das österreichische und das ungarische Recht wurde in der bürgerlichen Tschechoslowakischen Republik in ein nationales und demokratisiertes Gewand gekleidet und diente mit manchen Ergänzungen und Korrekturen weiter zur Erhaltung der Klassenherrschaft der jetzt schon eigenen nationalen Bourgeoisie. Die Revolution von 1918 war also nicht nur im Sinne der kulturellen Befreiung der Tschechen und Slowaken national, sondern sie gab ganz neue Möglichkeiten für die Geltendmachung der nationalen Bourgeoisien, besonders aber für die starke tschechische Bourgeoisie.

Diese erste Etappe der tschechoslowakischen Staatlichkeit hat im positiven und negativen Sinne auch für die weitere Entwicklung Vorbedingungen geschaffen: sie hat zwar bürgerlich-demokratische Institutionen entwickelt, aber sie hat auch den verwesenden Samen der schädlichen bürgerlichen Ideologien gesät. Diese Ideologien entpuppten sich in einer ungesunden Zentralisation der Macht und in einer schädlichen Lösung der staatsrechtlichen Beziehungen zwischen den Tschechen und Slowaken.

Obzwar die am meisten massenhafte und am meisten revolutionäre Kraft im Kampfe gegen die Monarchie und für die nationale

Befreiung die Arbeiterklasse darstellte, so haben doch die nationalen Befreiungsprogramme des Jahres 1918 die Repräsentanten des Bürgertums verfasst. Das Bürgertum ergriff die Initiative auch bei der Gestaltung der innen- und aussenpolitischen Ordnung des neuen Staates, dank der Hilfe der Leitung der Sozialdemokratischen Partei². Das Bürgertum ist so zum Hegemon der nationalen und demokratischen Revolution geworden und es sorgte dafür, dass die Revolution in den bürgerlichdemokratischen Formen erstarrte. Nicht umsonst hat man den Tag der Entstehung der Tschechoslowakischen Republik, den 28. Oktober 1918 nur als Tag des Umsturzes benannt. Der tschechoslowakischen Bourgeoisie ging es in Wirklichkeit um die Festsetzung neuer Grenzen und um die Entmachtung der österreichischen und ungarischen Bourgeoisie. Eine klassenmässige Änderung der gesellschaftlichen Verhältnisse war gar nicht in Aussicht genommen. Alle Versuche, die nationale und demokratische Revolution in eine sozialistische Revolution fortschrittlich weiterzuentwickeln, gelang dem Bürgertum durch Versprechen einer Sozialisation, durch Gesetze über Bodenreform und soziale Gesetzgebung, nicht weniger aber auch durch Gewalt, Machteingriffe und Gefängnisse zum Ersticken zu bringen. Die Bourgeoisie hat in das neue Staatsgebilde nicht nur ihr Privateigentum an Produktionsmitteln übertragen, vielmehr hat sie sich auch ihre Klassenherrschaft und die mit ihr verbundene Ausbeutung aufrechterhalten. Mit den staatsmonopolistischen Mitteln des ausserökonomischen Zwanges hat sie die Ausbeutung noch mehrfach erweitert und in monopolistische Formen geprägt, Viele nationale und demokratische Errungenschaften der revolutionären Volksbewegung blieben nur dank der kompromisslosen Stellungnahme und der Kampfkraft des linken Flügels der Sozialdemokratischen Partei und ab Mai 1921 dank der neugegründeten Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei bewahrt. Sie haben später die grundlegenden und massgebenden Bestandteile des bürgerlichen Staates und Rechtssystems der Tschechoslowakischen Republik gebildet.

Da die bürgerliche Tschechoslowakische Republik durch Bindung der industriell stark entwickelten böhmischen Länder /mit einer zahlenmässig starken und selbstbewussten Arbeiterklasse/ und der allgemein zurückgebliebenen Slowakei und Karpatho-Ukraine, mit zahlreichen nationalen Minderheiten als ein multinationaler Staat entstanden ist, hatte das tschechische Bürgertum die bürgerliche Staatsform und das Rechtssystem so zu gestalten, dass sie genug Raum für die Geltendmachung der Machtmittel, der ökonomischen und ideologischen Werkzeuge bei der Bekämpfung des eigenen Volkes und der Minderheiten bieten. Besonders stark waren dabei die Deutschen, und nicht nur wegen ihrer Zahl, sondern auch wegen ihrer Bildung und ihres Kapitals.

Alle wichtigen politischen, ökonomischen und staatlichen Massnahmen mussten also folgenden Zielen dienen:

1. dem Rückschlag gegen alle Revolutionsbewegungen der Massen in der Nachkriegszeit für sozialistische Aenderungen in Staat und Gesellschaft,
2. der Bewahrung der kapitalistischen Produktionsverhältnisse für die ganze Bourgeoisie,
3. der Unterdrückung aller irredentistischen Minderheitsbewegungen gegen die Entstehung und Festigung der tschechoslowakischen Staatlichkeit,
4. der Erzielung der führenden Rolle für die tschechoslowakische Bourgeoisie in der Ökonomie, durch das Verdrängen der Konkurrenz der heimischen deutschen und ungarischen Bourgeoisie mit Machtmitteln,
5. der ökonomischen Expansion der tschechischen Bourgeoisie in der Slowakei und der Karpatho-Ukraine,
6. der Erzielung einer einheitlichen tschechoslowakischen Staatlichkeit durch die Leugnung der ständigen slowakischen Nation durch die Ideologie des Tschechoslowakismus und durch die Bestreitung der verfassungsrechtlich zugestandenen autonomen Rechtsstellung der Karpatho-Ukraine.

Unter diesen Gesichtspunkten muss auch die Verwaltung in der bürgerlichen Tschechoslowakei betrachtet werden.

In unserem Beitrag werden wir uns mit der Umgestaltung der gewesenen ungarischen Munizipalverwaltung in eine tschechoslowakische Gauverwaltung in den Jahren 1918-1928 befassen.

Zunächst aber müssen wir einen Blick auf die Munizipalverwaltung in Grossungarn bis 1918 wenden, damit wir die tschechoslowakischen Veränderungen richtig verstehen.

Die Munizipien besorgten in Grossungarn die ganze politische Verwaltung als selbstverwaltende Korporationen des sogenannten öffentlichen Rechtes. Im Grundsatz gab es zweierlei Munizipien:

a/ die Komitate /Gau, Stühle/, b/ die Städte mit Munizipalrecht. Die Komitate teilten sich in Bezirke. Es gab auch Städte mit einem Bezirkscharakter, das waren die sogenannten Städte mit einem geordneten Magistrat, welche direkt einem Komitat unterlagen. Das Munizipium /das Komitat/ wurde durch seinen Ausschuss repräsentiert. Im Ausschuss sassen gleichermassen sog. Virilisten /reiche Bürger/, als auch gewählte Bürger. Wahlen haben jedes sechste Jahr stattgefunden und zum Erreichen des Wahlrechts gab es Begrenzungen /Vermögen, Einkunft oder Titel erforderlich/. An den Sitzungen des Munizipalausschusses haben auch hohe Beamte der Munizipien mit entscheidender Stimme teilgenommen. Den Vorsitz besass der Obergespan. Er wurde durch den Herrscher auf den Antrag des Innenministers ernannt. Sein Stellvertreter war der Untergespan, ein gewählter Munizipalbeamter Ausser ihm gab es noch mehrere gewählte Beamte, wie den Obernotar, die Notaren, den Oberfiskal, den Vorsitzenden des Waisenstuhles. Gewählt wurde auch der Stuhlrichter, der oberste Beamte im Bezirk. Die Wahl der Beamten erfolgte durch den Munizipalausschuss.³

Die ersten tschechoslowakischen Eingriffe in die bisherige

ge Gestaltung der Munizipien wurden durch das Gesetz über die Vollmachten des Ministers für die Verwaltung der Slowakei⁴ Nr.64/1918 Slg. der Ges. und durch die Verordnung Nr. 555/1919 des bevollmächtigten Ministers für die Verwaltung der Slowakei vorgenommen.⁵ Bei Bewahrung der 16 Gaue /Stuhle/ auf dem Gebiete der Slowakei wurde festgesetzt, dass der Obergespan durch den bevollmächtigten Minister ernannt wird und dass sich in seinen Händen auch die Kompetenzen des vormals gewählten Untergespans vereinigen. Ausserdem war der Obergespan ermächtigt, die Beamten des Gaues zu ernennen und den bisherigen selbstverwaltenden Munizipalausschuss aufzulösen. An dessen Stelle sollte er einen administrativen Ausschuss des Gaues ernennen.⁶ Dasselbe hat er in den Städten mit geordnetem Magistrat und in den Gemeinden vornehmen sollen. Mit all diesem rechneten auch die Instruktionen des Verteidigungsministers betreffend der Uebergangszeit bis zum Eintreffen der Regierungsorgane. Die langsame Übernahme der Staatsverwaltung durch die tschechoslowakischen Behörden wurde teilweise durch einen grossen Mangel an gebildeten Beamten slowakischer Nationalität⁷ und teilweise auch durch die Weigerung ungarischer Beamter in die Dienste des tschechoslowakischen Staates einzutreten, verursacht.

Die Obergespane waren mit einer fast unbegrenzten Machtstellung ausgerüstet, die der Stellung des bevollmächtigten Ministers für die Verwaltung der Slowakei gleichstand, nur war sie auf ein engeres Raumgebiet eingeschränkt. Sie haben auch die Stuhlrichter ernannt. Derzeit gab es 94 Bezirke, davon 30 in den Städten mit geordnetem Magistrat. Vier Städte verblieben bei dem Munizipalrecht.⁸

Die genannten administrativen Ausschüsse des Gaues bestanden aus 15 ernannten Mitgliedern aus den Reihen der Bürger und aus 10 Beamten des Gaues. Der Obergespan ernannte die Bürger nach seinen Belieben.

Nach den im Jahre 1920 abgehaltenen Wahlen in das Abgeordnetenhaus war aber die Regierung gezwungen, die Zusammensetzung der administrativen Ausschüsse des Gaus so zu gestalten, damit wenigstens beiläufig dem 46,1 Prozentsatz des Wahlsieges der Sozialdemokratischen Partei auch im Gauausschuss Raum gegeben wurde. Auch so gab es noch Ausschüsse, in denen die Vertretung der Sozialdemokraten nur 10-25 % betragen hat.

Durch die Ernennung von Obergespanen seitens des bevollmächtigten Ministers für die Verwaltung der Slowakei, durch die Ernennung von Stuhlrichtern, durch die Auflösung der Municipalausschüsse und durch die Ernennung administrativer Gauausschüsse wurde die erste Etappe der Übernahme des ungarischen Staatsapparates vollendet. Das alles geschah bei gleichzeitiger Besetzung der Slowakei durch tschechoslowakisches Militär. Beides garantierte den bürgerlichen Charakter des tschechoslowakischen Staates. Eigentlich wurde der Gesetzartikel Nr. 21/1886 über die Municipien übernommen, aber alle Funktionen der Verwaltung wurden dabei verstaatlicht und durch die Beseitigung des Untergespans wurde die Doppelgeleisigkeit der ungarischen Verwaltung abgeschafft. Natürlich wurden auch alle in der Nachkriegszeit entstandenen Volksorgane ab 23.1.1919 aufgelöst.⁹

Die Regierungsstellen wollten die schlechte wirtschaftliche Lage nicht zur Kenntnis nehmen, und beschuldigten die ungarische Irredenta als Urheber aller Schwierigkeiten. Ihre eigenen Eingriffe gegen das Proletariat hüllten sie in nationalistische Frasen. In der Slowakei kam es am 25.3.1919 zur Erklärung des statarialen Rechts¹⁰ und am 5.6.1919 auch zur Ausrufung der Militärdiktatur. Dies alles geschah im Zusammenhang mit der Entstehung der Ungarischen und später auch Slowakischen Räterepublik. Die grundlegenden Menschenrechte haben durch Internierung von Kommunisten in Ilava¹¹ grobe Verletzungen erfahren. Man hat das schon damals als eine offene bürgerliche Diktatur in der Slowakei betrachtet.¹²

Eine zweite Welle von Reformen zeigte sich im Jahre 1920. Damals entstanden drei Gesetze: über die vorübergehende Regelung der politischen Verwaltung in der Slowakei /Ges. Nr.210/ 1920 der Slg. d.Ges./, über die vorübergehende Regelung der Städte mit geordnetem Magistrat in der Slowakei /Ges.Nr. 233/ 1920 Slg. d. Ges./, und über die neue Stellung der Gemeinde- und Bereichsnotare /Ges.Nr. 211/1920 Slg. d. Ges./.

Trotzdem, dass es sich dabei um drei selbständige Gesetze handelte, haben dieselben eine inhaltliche Einheit gebildet. Vor allem handelte es sich um die Beseitigung aller jener ungarischen Merkmale, durch die man die Selbstverwaltung in der politischen Verwaltung noch beibehalten hat. Darum hat man nebst dem Obergespan und dem Stuhlrichter alle anderen Zweige der politischen Verwaltung verstaatlicht. Die Verstaatlichung hat die ganze Verwaltung in den Gauen und in den Stuhlrichter-Bezirken betroffen. Auch die Verwaltung in den Städten mit geordnetem Magistrat wurde verstaatlicht. Die Funktion des Magistrats - als Gemeindevorstand - wurde aufgehoben. Zuletzt wurde auch die Institution der Gemeinde- und Bereichsnotare verstaatlicht. Die Staatsverwaltung behielt für sich das Recht, alle Angestellten der Städte zu bestätigen. Also amtliche, früher gewählte Beamten wurden verstaatlicht, wie in den Gauen so auch in den Städten. Alle Beamten wurden derselben Dienstpragmatik unterworfen, wie in Böhmen.¹³

Diese Reformen - auch wenn sie der Beamtenschaft Vorteile gebracht haben - unterwarfen alle Organe der Staatsverwaltung, auch auf den unteren Stufen, dem Staate und unterstützten die Tendenzen der Regierung nach strenger Zentralisierung. Dazu gehörte auch die Abschaffung des kommunalen Rechts aller Städte, und es blieben nur zwei Städte mit geordnetem Magistrat nämlich Bratislava und Kosice /vormals Munizipalstädte/¹⁴. Alle anderen Städte wurden in sogenn. grosse Gemeinden verwandelt. Diese Entscheidung wurde auch aus finanziellen Gründen getroffen.

Noch zwei weitere Eingriffe in die politische Verwaltung wurden realisiert. Der Waisenstuhl wurde von den Gemeinden, Städten und Gauen getrennt und in höchster Instanz vom Innenministerium an das Justizministerium überleitet. In den unteren Instanzen wurde der Waisenstuhl den Bezirks- und Kreisgerichten sowie der Gerichtstafel zugeordnet. Durch die zweite Begrenzung der Ortsverwaltung wurde die finanzielle Steueragenda von der Gemeinde- und Munizipalverwaltung getrennt und den neuerichteten staatlichen Finanzämtern in der Slowakei zugeteilt.

Damit endete die zweite Etappe der Anpassung der Organisation der politischen Verwaltung an die neuen Verhältnisse. Grundsätzlich hat es sich dabei um die Beseitigung von feudalen Überresten gehandelt. Aber die Demokratisierungsmassnahmen enthüllten sich als Werkzeuge von begrenzten Klasseninteressen der neu angetretenen herrschenden Klasse, wenn auch in nationalem Gewand. Die neugeordnete Verwaltung eliminierte nämlich jeden Einfluss der Bevölkerung auf die Entscheidungen der Organe der politischen Verwaltung.

Die dritte Reform in Bezug zum alten Komitatswesen in der Slowakei wurde durch das Gaugesetz, Nr.126/1920 Slg.d.Ges. durchgeführt. Ursprünglich handelte es sich dabei um ein Unifikationsgesetz, durch welches in der ganzen Tschechoslowakischen Republik die Gauen eingeführt werden sollten. Schliesslich aber - und aus vielen verschiedenen, hauptsächlich nationalen Gründen - ist das Gesetz nur in der Slowakei in Wirkung getreten. In den böhmischen Ländern blieb weiter die Landesverwaltung mit Bezirken bestehen. In der Slowakei wurden statt 16 Komitaten /Stühlen/ nurmehr 6 Gauen /sogenn. Grossgaue/ errichtet,¹⁵ nämlich in Bratislava, Nitra, Martin, Zvolen, Liptovský Mikuláš und Košice /XV.-XX.Gaue/. Das Gaugesetz trat auch in der Slowakei erst am 1.1.1923 in Kraft und wurde später am 1.7. 1928 durch das Gesetz über die Lan-

desverwaltung ausser Kraft gesetzt /Ges. Nr. 125/ 1927 Slg. d. Ges./

Worin bestand der Sinn dieser dritten Reform? Vor allem betraf diese Reform nur die sogenannte politische, also die innere Verwaltung. Es wurden Gauämter und Bezirksämter errichtet. Diese Ämter unterlagen dienstlich dem Innenministerium, in der Slowakei durch Vermittlung des bevollmächtigten Ministers für die Verwaltung der Slowakei. /Nach der Abschaffung der Gaue durch die Landesverwaltung im Jahre 1928 wurde dann auch das Amt des bevollmächtigten Ministers für die Verwaltung der Slowakei aufgehoben./ In den Gau- und Bezirksämtern waren ernannte Beamte tätig, aber es gab hier auch gewählte Ausschüsse, die nur zu 2/3 gewählt wurden, denn 1/3 wurde durch die Regierung /Innenminister/ ernannt. Viele Fachämter aus der ungarischen Zeit wurden aufgelöst und in die Abteilungen des Gau- und des Bezirksamtes eingegliedert¹⁶. Diese übertragene Kompetenz besorgte das Gauamt mittels von Fachbeamten, die ihm von einzelnen Resorts im Einvernehmen mit dem Innenminister zugeteilt wurden.

Der Hauptteil des Gaugesetzes befasste sich im Sinne der Verfassung /Verf. Ges. 121/1920 Slg. d. Ges./ mit der Teilnahme der Bevölkerung /Laienelement/ in der Verwaltung. Die Volksvertretung im Gaue bestand aus 35 durch Wahlen bestellten Mitgliedern, von denen 16% ernannt und 2/3 gewählt wurden. Der engere Ausschuss des Bezirkes zählte nur 8 gewählte Personen. Der Gauausschuss bestand auch nur aus 8 Personen, die durch die Volksvertretung des Gaus bestimmt wurden. Natürlich konnte es sich im Gaue kaum um eine echte Volksvertretung handeln, wir benützen hier diese Bezeichnung nur aus dem Grunde, weil es der seinerzeitige Gesetzgeber so tat /er benützte den Ausdruck: zastupiteľstvo /. Aber viel wichtiger ist es zu wissen,

dass diese Volksvertretung und diese Gau- und Bezirksausschüsse eigentlich keinen echten Kompetenzbereich besaßen. Ihre Kompetenz wurde vor allem taxativ bestimmt, dass sie a priori eine starke Begrenzung beinhaltete. Sie sollten um humanitäre, gesundheitliche, soziale, wirtschaftliche, verkehrsrechtliche und kulturelle Interessen des Gau- /oder des Bezirkes/ Sorge tragen soweit diese Fragen keine allgemeine, gesamtstaatliche Bedeutung besaßen. In ihrer Kompetenz wurde aber die Volksvertretung des Gau- /und auch die der Gau- und Bezirksausschüsse/ dadurch begrenzt, dass sie über keine politischen Fragen verhandeln durften. Der Obergespan, der die Sitzung der Volksvertretung leitete, musste dafür Sorge tragen, dass keine derartigen Fragen erörtert werden. Ihm, als nicht gewähltem Vorsitzenden der Volksvertretung stand es noch zu, die Beschlüsse der Volksvertretung zu vollziehen - oder wegen eines beliebigen Mangels zu beanstanden. Dann sollte das Innenministerium über die Gültigkeit des betreffenden Beschlusses der Volksvertretung entscheiden. Das Innenministerium konnte - ohne Angabe der Gründe - die Volksvertretung auch auflösen und neue Wahlen ausschreiben. Also an jedem Punkt der Entfaltung der Beschlüsse der Volksvertretung stand da der Zügel der bürokratischen Organe, die alles im Interesse der herrschenden Klasse, oder einer ihrer Gruppen, eingerichtet haben.

Das fünf einhalbjährige Wirken der Gaue in der Slowakei hat die Festigung der Zentralisation im Interesse der bürgerlichen Kreise, im Interesse der Unterdrückung der Arbeiterbewegung und der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei bewirkt. Wie wir schon erwähnt haben, wurde das Gausystem in der Slowakei durch die Landesverwaltung im J. 1928 ersetzt. Diese Landesverwaltung galt in der ganzen Tschechoslowakischen Republik und teilte dieselbe in vier territoriale Einheiten: Böhmen, Mähren-Schlesien, Slowakei und Karpatho-Ukraine. Die Länder wurden in Bezirke geteilt, so wie früher die Gaue, und das Amt des bevollmächtigten Ministers für die Verwaltung der Slowakei

wurde aufgehoben. Damit begann eine weitere Etappe der Reformen, in der das Weiterbestehen der Gauen aufhörte und die damit in den Rahmen des vorliegenden Beitrages nicht mehr hineingehört. Es ist trotzdem doch zu bemerken, dass sich bis zum Ende der bürgerlichen Tschechoslowakei an der Verfälschung des Inhalts der Volksvertretungen nichts geändert hat. Die Landesvolksvertretung und die Bezirksvolksvertretung wurden gleichermassen wie in den Gauen nur zu 2/3 gewählt und die Kompetenz der Landes- und Bezirksvolksvertretung war ebenso eingeschränkt und durch die Möglichkeit der Eingriffe des Landespräsidenten oder der Bezirkshauptmänner gefährdet, wie es bis zum Jahre 1928 in den Gauen der Fall gewesen ist. Die bürgerliche Demokratie hat dem Volke keine Möglichkeit geboten, um an der Verwaltung des Staates tatsächlich teilzunehmen.

F u s s n o t e n

1. Vaněček, Václav: K historickým kořenům 28. října 1918 /Zu den historischen Wurzeln des 28. Oktober 1918/. Právník, CVII, 1968, Nr. 9, S. 753-768.
2. Holotík, Ľudovít: Úloha robotnickej triedy pri vzniku ČSR /Die Aufgabe der Arbeiterklasse bei der Entstehung der Tschechoslowakischen Republik/. Pravda /slowakisches Tagesblatt/, Bratislava, den 26. November 1970.
3. Dejiny štátu a práva na územi Československa v období kapitalizmu /Die Geschichte des Staates und Rechts auf dem Gebiete der Tschechoslowakei im Zeitalter des Kapitalismus/. Bratislava, I.Band, 1971, S.177 u. f.
4. Urbanová, Katarina: Ministerstvo pre Správu Slovenska /Das Ministerium für die Verwaltung der Slowakei/. Kandidatur-Dissertation, Institut für Staat und Recht der Slowakischen Akademie für Wissenschaften, Bratislava 1970, 200 Seiten.
5. Urbanová, Katarina: zitiertes Werk, S. 177-183, Beilage 16. Auch im Slowakischen Staatsarchiv, Signatur ŠSÚA-MPS, Karton Nr. 474.
6. Es waren die Gaue /Komitate/: 1. Abauj-Torna, 2. Bratislava /Pressburg/, 3. Gömör und Kis-Hont, 4. Hont, 5. Komárno, 6. Liptov, 7. Nitra, 8. Novohrad, 9. Orava, 10. Spiš /Zips/, 11. Šariš, 12. Tekov, 13. Trenčín, 14. Turiec, 15. Zemplín, 16. Zvolen /Neusohl/.- Administrative Ausschüsse laut Ges. Artikel 6/1879 und 20/1882.
7. Von 6 185 Beamten auf dem Gebiete der Slowakei im Jahre 1910 waren nur 154 Slowaken. Statistická příručka RČS /Statistisches Jahrbuch der Tschechoslowakischen Republik/, Praha

1925, II., S. 165-166.

8. Es waren: Bratislava, Komárno, Košice und Banská Ľalá
9. Úradné noviny /Amtsblatt/ Nr.2, vom 8.1.1919, Verordnung des bevollmächtigten Ministers für die Verwaltung der Slowakei Nr. 6/1919.
10. Úradné noviny /Amtsblatt/Nr.9, vom 25.3.1919.
11. Slowakischer Staatsarchiv, Signatur MPS 1305/1919.
12. Kalousek, Vratislav: O vojenskej diktatúre na Slovensku a Podkarpatskej Rusi v letech 1919-1921. /Über die Militärdiktatur in der Slowakei und Karpatho-Ukraine in den Jahren 1919-1921./ Právny obzor, Jahrgang XI. 1928.
13. Es handelte sich um die Dienstpragmatik Nr. 15/1914 des RGBl.
14. Bianchi, Leonard: Podriadenie mestskej samosprávy štátnej správe za buržoáznej ĽSR /Unterordnung der städtischen Selbstverwaltung der staatlichen Verwaltung in der bürgerlichen Tschechoslowakischen Republik/. Historicky časopis, XXI, Nr. 2, 1973, S. 245-248.
15. Gesetz Nr.126/1920 Slg.d.Ges.über die Errichtung von Gau- und Bezirksämtern in der Tschechoslowakischen Republik/Gaugesetz/.
16. Laut der Regierungsverordnung Nr. 290/1922 Slg.d.Ges. wurden in den slowakischen Gauen ausser einem Präsidium folgende Abteilungen errichtet: a/ politische, b/ Polizei- und Sozialabteilung, c/ Wirtschaft und Industrie, d/Buchhaltung, e/ Gesundheitswesen, f/ veterinärische Abteilung

g/ technische Abteilung, h/Landwirtschaft, i/Forstwirtschaft,
j/ landwirtschaftlich-technische Abteilung, k/ das Gauar-
chiv, l/ Hilfsämter.

ANDOR CSIZMADIA:

ENTWICKLUNG DER REGIONALEN UND STÄDTISCHEN
VERWALTUNG IN UNGARN

Im Zusammenhang mit der ungarischen regionalen Verwaltung
 geben wir an inwieweit territoriale Einheiten, zunächst an der
 Komitat, in der ungarischen Verwaltung nach 1848 noch bestehenden
 territorialen Einheiten. **ANDOR CSIZMADIA:** *Über die Entwicklung der
 Zeit der Staatsbildung im XIII. Jahrhundert zur britischen Ver-
 tretung.*

ENTWICKLUNG DER REGIONALEN UND STÄDTISCHEN
 VERWALTUNG IN UNGARN

Die Entwicklung der Verwaltung und die wirtschaftlichen Verhältnisse innerhalb des
 Komitates waren die Hauptursachen der Krise. Die an deren
 Spitze stehenden Stuhlrichter übten beträchtliche Befugnisse aus, und
 versahen die Aufsicht über den Gemeinden. Ungarn war nicht in
 Provinzen eingeteilt. Siebenbürgen war bis 1848 ein enger Teil
 des Landes und wurde nur unter dem Fürsten. János Zsigmond
 selbstständig und blieb so lange ein selbstständiges Fürstentum,
 bis ein großer Teil des Mutterlandes unter türkischer Herrschaft
 stand. Siebenbürgen behielt den Status eines Fürstentums (bis
 1711 ein Grossfürstentum) nach der Rückeroberung von Habsburgern
 und des Großteils des Landes unter dem gemeinsamen Habsburger-
 Herrscher. Im Jahre 1848 erklärten die Landtage "beider unga-
 rischer Halbinseln" die Union, welche aber schließlich nur mit dem
 "Ausgleich" (1867) realisiert wurde. Kroatische-Slawonien über-
 kam noch um die Wende des XI. Jahrhunderts - später Helma-
 nen - die Oberaufsicht des ungarischen Königs, und von da an bis
 1848 teilten sie als "Nebenländer" das Schicksal des ungarischen
 Mutterlandes obwohl unter den Türkenkriegen ein Teil davon als
 Militärgrenze bis zur Zeit des Ausgleichs unter der Leitung des

I.

Im Zusammenhange mit der ungarischen regionalen Verwaltung denken wir an mehrerlei territoriale Einheiten. Zunächst an das Komitat, in der ungarischen Verwaltung auch heute noch bestehende territoriale Einheit, welches aus den königlichen Besitzkörpern der Zeit der Staatsbildung, im XIII. Jahrhundert zur örtlichen Vertretung des Ständewesens geworden ist und von da an gleicherweise an der Gesetzgebung teilnahm, und im allgemeinen die Verwaltung und die Gerichtsbarkeit verrichtete. Innerhalb des Komitates waren die kleineren Einheiten die Kreise. Die an deren Spitze stehenden Stuhlrichter übten behördliche Befugnis aus,¹⁾ und versahen die Aufsicht über den Gemeinden. Ungarn war nicht in Provinzen eingeteilt. Siebenbürgen war bis 1541 ein enger Teil des Landes und wurde nur unter dem Fürsten János Zsigmond selbstständig und blieb so lange ein selbstständiges Fürstentum bis ein grosser Teil des Mutterlandes unter türkischer Herrschaft stand. Siebenbürgen behielt den Status eines Fürstentums (von 1765 an eines Grossfürstentums) nach der Rückeroberung von Buda und des Gebietes des Landes unter dem gemeinsamen Habsburger-Herrscher. Im Jahre 1848 erklärten die Landtage "beider ungarischer Heimaten" die Union, welche aber endgültig nur mit dem "Ausgleich" (1867) realisiert wurde. Kroatien-Slawonien anerkannte noch um die Wende des XI. Jahrhunderts - später Dalmatien - die Oberhoheit des ungarischen Königs und von da an bis 1918 teilten sie als "Nebeländer" das Schicksal des ungarischen Mutterlandes, obwohl unter den Türkenkriegen ein Teil deren als Militärgrenze bis zur Zeit des Ausgleiches unter der Lenkung des

Wiener Reichskriegsrates stand.²⁾ Ausser den Komitaten gab es noch im feudalen Zeitalter Bezirke (jazygo-kumanischer Bezirk, Bezirk der 16 Zipser Städte), Stühle (wie in Siebenbürgen die Szekler- und Sachsenstühle, und an manchen Orten die pradialen Stühle der kirchlichen Adelligen). Diese waren von dem Wirkungskreis der Komitate enthoben, sie waren selbstständige Munizipien, oder verfügten wenigstens über eine weitangelegte Selbstverwaltung. Alle diese wurden aber nach dem Ausgleich liquidiert und im einheitlichen Land bildete sich ein einheitliches Komitatssystem.

Es gab aber in der regionalen Struktur des Landes ein, grössere Gebiete (mehrere Komitate) umfassendes Bezirkssystem, welches zwar weder eine Selbstverwaltung - noch eine Staatsverwaltungseinheit bildete, aber zufolge einer gewissen Verwaltungs-, Gerichtsbarkeitskompetenz spielten sie in den letzteren Jahrhunderten eine mehr-weniger bedeutende Rolle. Die Rolle dieser Gebiete wurde einerseits durch die Notwendigkeit diktiert, andererseits war der Habsburger-Absolutismus bewusst bestrebt statt der zum Widerstand immer bereiten Komitate, mit anderen direkt von ihm abhängigen Einheiten zu operieren und dadurch jenen Wirkungskreis zu umgehen, welchen die Komitate in der ungarischen Verfassung erfüllten.

Unmittelbar nach der Rückeroberung von Buda, als ein durch den König entsandter Ausschuss - unter der Leitung des damaligen Bischofs von Győr und früheren Vorsitzenden der ungarischen Kammer, Lipót Kollonics - den Plan des Neubesiedlungs- und Einrichtungswerkes Ungarns ausarbeitete, erwartete der Entwurf die politische Führung von der Aufteilung des ungarischen Staatsgebietes in mehrere Teile. Das Einrichtungswerk wollte in Buda, Kaschau und Agram etwas wie ein Gubernium aufstellen, in Buda

unter der Leitung des Palatins, in Kaschau des Landesrichters, in Agram des Banus.³⁾ Da aber das Einrichtungswerk weder der auf seine Rechte und Missbrauchmöglichkeiten empfindliche Kriegsrat, noch die ihre Rechte sehr heikel bewahrenden ungarischen Stände angenommen hatten, erfolgte die Aufteilung nicht und den Ständen gelang es in ausharrendem Kampf schrittweise die Auferstehung des Komitatssystems auch in den rückeroberten Gebieten zu erreichen.

Im Rahmen der grossen Organisation welche mit einer auf ganz Ungarn erstreckenden Kompetenz ins Leben gerufenes Dikasterium, der Statthalterrat bedeutete, organisierte der 6. Gesetzartikel von 1723 auch das Amt eines Landeskommissars, um bürgerlicherseits die Aufgaben im Zusammenhange mit der Versorgung, Einquartierung der in Ungarn stationierten Regimenter der mit dem 8. Gesetzartikel von 1715 aufgestellten ständigen Armee, der Ergänzung der Armee und der Eintreibung der Kontribution, zu verrichten. Den Direktor des Amtes ernennt aus den Reihen der Räte und Privatpersonen der König, ausserdem ernennt er aus dem Stande der Adelligen vier Nationalkommissare "aus allen vier Gebieten, oder Bezirken". Ursprünglich wurde das Kommissarsamt (commisariatus nationalis) mit den vier Bezirken des Landes in Zusammenhang gebracht, auf Vorschlag des Statthalterrates aber wurden zwei weitere Bezirke konstuiert, und sogar später im Jahre 1738, ebenfalls auf Vorschlag des Statthalterrates wurde aus dem Pressburger Bezirk jenes von Besztercebánya ausgeschnitten.⁴⁾

Die selbe Gesetzgebung welche die Bezirkstafeln aufgestellt hatte, organisierte diese in vier Bezirken des Landes (diesseits der Donau, jenseits der Donau, diesseits und jenseits der Theiss).⁵⁾ Das Gesetz bezeichnet nicht nur die Bezirke, sondern reicht auch die Komitate ein und stellt auch die Sitze der Gerichte fest. Das stimmt aber nicht mit der Einteilung des Kommissariats überein

Die Bezirkseinteilung spielte auch bei der Abhaltung der Bezirkssitzungen der Abgeordneten des Reichstages eine Rolle. Im XVIII. Jahrhundert kam nämlich die gemeinsame Beratung der Abgeordneten der einzelnen Bezirke (zwei Donau-Bezirke und zwei Theiss-Bezirke) (Bezirkstagungen) in Brauch. Um die Mitte des Jahrhunderts beriäten die zwei Bezirke (die an der Theiss seit 1741) beisammen, am Ende des Jahrhunderts wurden die Bezirkstagungen bereits gemeinsam.⁶⁾

Die Frage der Bezirkseinteilung gewann zur Zeit Josef II. des Reformerkaisers grössere Bedeutung. Es ist bekannt, dass er der erste Herrscher war, der die traditionelle Einteilung des Landesgebietes bedeutend aufwühlte und in mehreren Komitaten Zusammenziehungen durchführte. Zwischen die Komitate und die Dikasterien fügte er 10 Bezirke in beinahe Provinzgrösse ein.⁷⁾ An die Spitze der Bezirke ernannte der Kaiser königliche Kommissare, die er beinahe mit Vollmacht ausstattete.⁸⁾ Fünf Jahre lang dauerte das grossangelegte Reformexperiment Josefs II. Auf seinem Sterbebett machte er seine Verfügungen rückgängig und nach seinem Tode wurde wieder die alte Ordnung hergestellt.

Im Reformzeitalter wurde die Frage der Komitate im Kampf zwischen den Zentralisten und Munizipalisten, welcher um die Aufrechterhaltung, beziehungsweise die grundlegende Reform der Komitate vor sich ging, wieder aufgeworfen. Die Diskussion erstreckte sich aber nicht auf die Aufstellung eines Bezirkssystems. Im Revolutionsjahr 1848 wurde zum Gesetz erhoben: das Komitat wird als Bollwerk der Verfassung betrachtet und die Gesetzgebung vom März nahm durchaus für seine Aufrechterhaltung Stellung. Und doch werden im Laufe des Freiheitskampfes, über die Komitate hinausreichend, auch grössere Gebiete zusammenfassend Regierungskommissare entstand,⁹⁾ dies bedeutete

aber nicht eine dauerhafte Veränderung der regionalen Organisationen des Landes.

Der nach der Waffenstreckung von Világos erfolgte zentralisierende Absolutismus teilte das bisherige Ungarn in fünf Kronländer ein. Ausser dem ungarischen Mutterland, Siebenbürgen, Kroatien-Slawonien und der Militärgrenze wurde zum fünften Kronland die Serbische Woiwodschaft und Temescher Banat gemacht.¹⁰⁾

Die Organisation des Ungarischen Königreiches als Kronlandes wurde auch öfters geregelt. Das Mutterland wurde in fünf Bezirke (Verwaltungsgebiete) geteilt, deren Zentralen in Buda, Pressburg, Ödenburg, Kaschau und Grosswardein waren. An der Spitze der Bezirke stand je ein stellvertretender Präsident, mit anderem Namen Bezirksobergespan, dem ein entsprechendes Personal zugeteilt wurde. Jedes der Bezirke bestand aus 7-10 Komitaten, das ganze Gebiet des Mutterlandes aus 43 Komitaten, und die kleineren Komitate wurden zusammengezogen (Torna mit Abauj, Ugocsa mit Bereg, die 16 Zipser Städte wurden in das Komitat Szepes einverleibt), die zu grossen Komitate (Pest, Nyitra, Bihar) wurden aufgeteilt.¹¹⁾ Die 43 Komitate zerfielen in 244 Kreise, und das entsprach an meisten Orten der Kreiseinteilung des feudalen Zeitalters. Wenn wir von der Militärgrenze absehen - wo auch die Verwaltung einen militärischen Charakter hatte - war die Verwaltungsorganisation in den Ländern die zur Krone Sankt Stefans gehörten, wesentlich identisch. In Siebenbürgen zerfielen die Bezirke nicht in Komitate, sondern unmittelbar in Kreise. Im Temescher Banat und in der Serbischen Woiwodschaft bildeten die früheren vier Komitate beziehungsweise die Kreise von Ruma und Illor zusammen, je ein, das heisst insgesamt fünf sogenannte "Bezirke". Schliesslich gab es in Kroati-

en-Slawonien keine Bezirkseinteilung, das Kronland bestand nur aus Komitaten und Kreisen. Abgesehen von diesen Unterschieden wurde bei der Aufstellung der Verwaltungsorganisation in jedem Kronland gleicherweise eine starre Gleichheit verwirklicht.¹²⁾

Die Verwaltungsorganisation des zentralisierenden Absolutismus hörte sofort auf, sobald mit der Heranrückung des Ausgleiches Kaiser Franz Josef die Autonomie der Komitate wiederherstellte. Die Bezirksorganisation wurde liquidiert und obwohl die Komitatseinteilung der Bach-Epoche mehr als einen rationalen Kern enthielt, wurde dessen Aufrechterhaltung vorläufig unmöglich wie auch die Störung der feudalen Gebietsordnung.

Nach dem Ausgleich tauchte die Konstruierung irgendeines Bezirkssystems sozusagen gar nicht auf. Die Zentralisten ebenso wie die Munizipalisten brachen eine Lanze für die Aufrechterhaltung des Komitates, höchstens konnte darüber die Rede sein, inwiefern die zentrale Regierung ihre administrative Tutel auf die Komitate erstrecke. Bei Anbruch des Ausgleiches wünschte der mit diesen Fragen sich befassende Kálmán Tiszá¹³⁾ ebenso wie der in der Emigration planende Lajos Kossuth,¹⁴⁾ in gleicher Weise die Aufrechterhaltung des Komitatssystems.

Wo es Veränderungen gab, war die territoriale Einteilung der Komitate und der Kreise. Die Autonomiegesetze /Munizipien (GA XLII von 1870), Gemeinden (GA XVIII von 1871) und Budapest Haupt- und Residenzstadt (GA XXXVI von 1872) wurden unter Dach gebracht und nachher verfertigte Graf Gyula Szapáry, damals Innenminister einen mit grosser Sorgfalt vorbereiteten, gut dokumentierten Vorschlag für die Gebietsregelung der Komitate, dessen Unterbreitung auch darum wichtig war, damit durch die Ausbildung von verhältnismässig gleichgrossen Komitaten, was den die

Administration der Komitate erhaltenden Komitatzuschlag anbelangt, die Missverhältnisse beseitigt werden können.¹⁵⁾ Der Vorschlag wollte jene feudale Privilegien liquidieren, welche es noch in der Partikularität der einst privilegierten Gebiete gab. Schliesslich hielt er in Bezug auf die städtische Organisation die neue Regelung für notwendig, da wir als Überbleibsel der feudalen Privilegien viele kleine königliche Freistädte hatten, die kaum das Niveau einer Grossgemeinde erreichten.

Jedenfalls entstand Szapárys Vorschlag unter Schonung der bestehenden Verhältnisse, aber er wollte die Zahl der Komitats- und ähnlichen Munizipien (Komitate, Stühle, Regionen, Bezirke) von 81 auf 51, jene der Stadtmunizipien von 73 auf 25 herabsetzen. Im Mutterland würden 17, in Siebenbürgen 18 behoben werden, dagegen aber wären mit dem Entzweitrennen von einigen zu sehr bevölkerten Komitate (Pest-Pilis-Solt, Bács-Bodrog, Heves und Külső-Szolnok, Temes, Torontál) 5 neue Komitate entstanden, mit Komitatssitz Kecskemét, Szabadka, Karcag, Nagyikinda, Versec.

Der Vorschlag wollte - aus finanziellen Gründen - möglicherweise Komitate mit ähnlichem Gebiet und ähnlicher Bevölkerung mit natürlichen Grenzen, mit der Abschaffung der Enklaven, der Einteilungen, durch Angliederung der durch Naturhindernisse getrennten Komitatsgebiete schaffen. Bei der Festlegung der Komitatssitze nahm er besonders die Verkehrs- und Wirtschaftsverhältnisse in Betracht und sorgte nicht nur in Komitats- sondern auch in Kreisbeziehung für die Koordinierung, das heisst den Anspruch, dass die Gerichts-, Finanz und Militärgebietseinheiten und ihre Sitze mit den Komitats- und Kreissitzen übereinstimmen. Obwohl der Vorschlag im Wesentlichen der auf neue, bessere Grundlagen gelegten bourgeois Verwaltung gedient hätte, kam er zufolge

der vielen widerstrebenden individuellen und Gruppeninteressen in dem Reichstag nicht zur Behandlung und sogar den Abteilungen wurde er nicht zur Vorbereitung ausgegeben.

Die Frage der Gebietsregelung wurde die Aufgabe des durch die Fusion der Deák-Partei und der linken Mitte an die Regierung gekommenen Innenministers Kálmán Tisza, der im Jahre 1876 auf dem Gebiete der Gebietsplanung, beziehungsweise der Gebietsorganisierung zwei Gesetzesvorlagen dem Reichstag unterbreitete. Die eine hatte den Titel "Zur Abschaffung einzelner Stadtmunizipien und den damit verbundenen Massnahmen". Tisza begründete die Vorlage damit, dass die Aufrechterhaltung der kleinen Munizipien nicht zweckmässig war und verlangte darum dass die königlichen Freistädte mit einer Bevölkerung unter 12.000 den Komitaten untergeordnet werden. Auf Grund des Gesetzes (GA XX von 1876) blieben von den 73 Städten nur 26 Munizipien. Das andere Gesetz versuchte die Komitatsregelung, aber nur vorsichtig. Es setzte sich als Ziel, dass die Komitate ein zusammenhängendes Gebiet haben und nahm auch in Betracht, dass die Munizipien "anlässlich der notwendigen Aufstellung so bald wie möglich der Hauskassen" die Spesen der Verwaltung ohne Überlastung bestreiten können.¹⁶⁾ Die Vorlage erweckte eine grosse Diskussion in dem Reichstag,¹⁷⁾ schliesslich regelte der verabschiedete Gesetzartikel XXXIII vom Jahre 1876 nur in Siebenbürgen und im Partium¹⁸⁾ die Komitate, beziehungsweise Stühle, im übrigen Teil Ungarns, liess er sämtliche Zwergkomitate unverändert und einverleibte nur die 16 Zipser städtischen Bezirke in das Komitat Szepes, und den Bezirk von Nagyikinda in das Komitat Torontál. Auf dem Gebiet diesseits des Königsteiges (Királyhágó) beschränkte sich die ganze Komitatsplanung auf die Abschaffung der Enklaven und im Zusammenhange damit auf die Organisierung der Komitate Jász-Nagykun-Szolnok und Hajdu.

Der, einige Verfügungen des Gesetzes durchführende Gesetzartikel I. vom Jahre 1877 brachte keine neueren beachtungswerten Abänderungen, bloss kleinere Korrekturen.¹⁹⁾ Damit geriet die regionale Gebietsordnung für Jahrzehnte in einen unbeweglichen Zustand, denn die Regierungen hüteten sich davor, dass sie die Nationalitäten-Aspirationen fördern und hielten für höchstes Abhilfsmittel den Grundsatz des "quieta non movere".

II.

Während das ungarische Komitatssystem und dessen Interessenten in der tausendjährigen historischen Entwicklung sich sogar kleineren Modifizierungen widerstrebten, gelang es in anderer Hinsicht der regionalen Organisierung das Komitatssystem umgehend mehr-weniger rationale ~~Ergebnisse~~ ^{Erfolge} zu erzielen. Dessen Grundlage wurde der Ausbau der Organisation der Fachverwaltung. Bereits im XVIII. Jahrhundert begann der Ausbau der Organisation der Fachverwaltung. Zunächst die Organisation der Finanzverwaltung deren Dikasterium die königlich ungarische Hofkammer war.²⁰⁾ Deren lokale Organe wurden von den Komitaten unabhängig ausgebaut, obwohl im XVII. Jahrhundert die zu den Komitaten entsandten Kammersteuererheber, die Auferleger, die Perzeptoren unter diesem Namen in das System der Komitatsautonomie eingebaut wurden.²¹⁾ Bis zum Ende blieben aber die unter der ungarischen Kammer direkt tätigen regionalen Organe der Finanzverwaltung (die Kammeradministrationen), von denen einige (die Kammeradministration von Kassa, Máramaros, Zombor in der zweiten Hälfte des XVIII. Jahrhunderts) mit Bezirkskompetenz

funktionierten. 22)

Die Ratio Educationis (im Jahre 1777) stellt in der staatlichen Schulverwaltung Bezirke auf, mit Oberstudiendirektoren an der Spitze. Im Zeitalter des Dualismus waren im Lande 12 Studienbezirke tätig. 23)

Nach der Trennung der Gerichtsbarkeit von der Verwaltung (GA IV. von 1869), wurde in der höheren Gerichtsorganisation eine von dem Komitatsgebiet unabhängige höhere Gerichtsorganisation ausgebaut. Während die Grundeinheit der Gerichtsorganisation, das Kreisgericht zwar unabhängig von der Kreisorganisation im allgemeinen (nicht immer), aber diese in Betracht ziehend organisiert wurde, stimmte das Gebiet der Gerichtshöfe ebenfalls im allgemeinen (mit seltener Ausnahme) mit dem Gebiet der Komitate überein, erstreckte sich das Gebiet der Tafelgerichte bereits auf mehrere Komitate. Mit dem Sitz von Budapest, Debrecen, Győr, Kassa, Kolozsvár, Marosvásárhely, Nagyvárad, Pécs, Pozsony, Szeged, Temesvár waren 11 königliche Gerichtstafel tätig, während das höchste Gericht die Kurie über einen für das ganze Land gültigen Wirkungskreis verfügte.

Nach dem Ausgleich begann mit dem Ausbau der Organisation der bürgerlichen Regierung - teilweise auf den durch den zentralisierenden Absolutismus ausgebauten Spuren - der Ausbau der Organe der Fachverwaltung. Einige Fragen knüpften sich auch weiterhin an die Komitatsorganisation (z. B. Gesundheitswesen, Vormundchaftswesen). Andere Aemter, andere Organe (Staatsbauämter, Wirtschaftsinspektorate, Schulinspektoren) wurden durch die Ministerien, unabhängig von dem Komitate aufgestellt, aber ihr Wirkungskreis erstreckte sich auf das Gebiet je eines Komitates. Es gab aber vom Anfang an solche Organe - gewöhnlich eine Aufsicht verrichtende Organe - welche ihre Tätigkeit

auf einem Gebiete das grösser war als ein Komitat, ausübten. So die Postdirektionen (mit dem Sitz von Budapest, Kassa, Kolozsvár, Nagyvárad, Pécs, Pozsony, Sopron, Temesvár), die Eisenbahnverwaltungen (mit Sitz in Budapest, Arad, Debrecen, Kolozsvár, Miskolc, Szeged, Szombathely) waren bereits Organe mit einem Bezirkscharakter. Die Militärbehörden, die Gendarmerie inbegriffen, übten ihre Funktion teils in einem Wirkungs- und Kompetenzkreis auf Komitatsesebene, teils mehrere Komitate zusammenfassend (die Bezirkskommandanturen der Landwehr, die Bezirkskommandanturen der Gendarmerie) aus.

Mit Bezug auf die Komitate (auch in den Städten mit Municipalrecht) verrichtete die Koordinierung unter den Fachverwaltungsorganen des Staates das mit GA VI. von 1876 aufgestellte Verwaltungsgericht, welches seine Tätigkeit während der ganzen bürgerlichen Epoche weiterführte, obwohl der GA XXX vom Jahre 1929 über die Regelung der Verwaltung den Wirkungskreis des Plenums des Verwaltungsausschusses, welcher die wirkliche Koordinierung versehen sollte, sehr einschränkte und wollte statt dessen mit dem Ausbau der Fachverwaltungs-Subkommissionen und der Erweiterung ihres Wirkungskreises die Koordinierung ersetzen. Das konnte aber auch darum nicht gelingen, weil die Vertretung mehrerer Fachverwaltungsorgane aus dem Verwaltungsausschuss fehlte (Polizei war nur in Budapest, Oberstudiendirektor, Forstdirektor, staatliche öffentliche Betriebe, Vertretung der Kammern, usw.), hauptsächlich jene, welche eine Organisation mit Komitatsgliederung hatten, und unter diesen sorgte niemand für die Koordinierung.

Weder in der Ungarischen Volksrepublik, noch in der Ungarischen Räterepublik wurde die ungarische Verwaltungseinteilung grundlegend geändert. Die Volksrepublik stattete einige Gebiete

mit gewisser Selbstständigkeit aus (Volksgesetze 10 von 1918 und 1. und 3. von 1919). Unter diesen ist unter der Bezeichnung Ruszka Krajna ein autonomes Gebiet entstanden, die Autonomie der anderen Nationen gelangte nur bis zur Schaffung der Rechtsnormen.

Die Verfassung der Ungarischen Räterepublik ermöglichte bereits bei den Nationen welche sich auf mehrere Kreise ausbreiteten und auf einem zusammengehörigen Gebiet in Mehrheit lebten, die Schaffung selbstständiger Bezirke. Mehrere miteinander zusammenhängende selbstständige Bezirke konnten sich zu einer grösseren Gebietseinheit, zu einem nationalen Bezirk vereinigen. Solche Nationalbezirke wollte die Verfassung vorläufig, auf den Gebieten mit deutscher und ruthenischer Mehrheit bilden. Mit dem Entstehen dieser Bezirke hätte sich die Räterepublik eigentlich in einen auf föderativer Grundlage organisierten Bundesstaat umgewandelt. An dessen Ausführung kam nicht mehr die Reihe.²⁴⁾

Die Umbenennung der Komitate in der Verfassung der Räterepublik auf "Bezirk" bedeutete keine Aenderung in der territorialen Einteilung. Aber der Volkswirtschaftsrat teilte das Land in Wirtschaftsbezirke ein und in jedem Bezirk sollte ein Bezirks-Volkswirtschaftsrat aufgestellt werden. Diese Einteilung aber stimmte mit den Komitaten überein. (Verordnung Nr. 45. des Volkswirtschaftsrates). Gewisse Abweichung zeigte die Einteilung der industriellen Produktionsräte, die ebenfalls je nach Bezirk aufgestellt wurden (Verord. LXIX. FK).

Artur Benisch (Némethy) der beste Fachmann der ungarischen Gebietsordnungsversuche behandelte in seiner Zusammenstellung an den Innenminister sehr gründlich jene Probleme, die nicht nur aus dem Friedensvertrag von Trianon herrührten. Wir

beziehen uns hier nicht auf die Gemeindeplanung, aber wir möchten darauf hinweisen, wie Némethy die Gebietsordnung der Komitate sich vorstellen würde. Seiner Meinung nach soll die auf ein Komitat fallende Durchschnittbevölkerung ungefähr in 250.000 Personen festgestellt werden. Wenn wir es erreichen wollen, dass die Behörden mittleren Grades (einschliesslich die Staatsämter mittleren Grades, die Finanzverwaltung, die Studieninspektorate, weiterhin auch das Gericht) ihre Aufgabe gut erfüllen, und entsprechend ausgenützt werden, darf von dieser Zahl nicht wesentlich abgewichen werden. Besonders müssen die Verhältnisse der Geographie, der Wirtschaft und des Verkehrs in Betracht gezogen werden, damit ein solches entstehe, dessen Sitz der wirkliche Mittelpunkt ist, den das Publikum mit seinen Beschwerden ohne grösseren Zeitverlust erreichen kann. Offensichtlich mussten bei der Organisation die gegenwärtigen Sitze in Betracht gezogen werden und diese konnten nur dann gestört werden, wenn die Übertragung auf keine unmögliche Hindernisse stösst.

Die Reorganisierung der Komitate ist aber nur ein Teil der Fragen der regionalen Organisierung. Mit den Behörden mittleren Grades hat die Öffentlichkeit weniger zu tun. Das Geld welches mit den aufgehobenen Komitaten eingespart wurde, will er in erster Linie für die Erhöhung der Zahl der Kreise anwenden und die Kreiseinteilungen revidieren. Er möchte darauf achten, dass im Kreissitz womöglich auch ein Kreisgericht und Steueramt sei und der Sitz von allen Gemeinden des Kreises am meisten erreichbar sei. Zuzufolge des Friedensvertrages von Trianon gerieten von den 441 Kreisen 270 vollständig, 57 in kleinerem oder grösserem Masse an andere Staaten, 171 Kreise blieben da. Seit 1918 wurden 10 abgeschafft, dagegen 3 neue

entstanden, und so wurde die Zahl der Kreise 164. Némethy rechnet bei der Bevölkerung des normalen Kreises mit 25-30.000 Bewohnern. Im Jahre 1923 fielen auf einen Kreis 33.238 Bewohner, dies deckte aber grosse Extreme. Es gab 10 Kreise unter 10.000 Bewohnern, 23 zwischen 10 und 20.000 Bewohnern, dagegen gab es 33 Kreise mit Bewohnern von 40 und 50.000 und 5 Kreise über 50.000. Die regionale Organisierung der Verwaltung musste sich also auch auf die Kreise erstrecken.

Von dem Gesichtspunkt der Reform aus müssen auch die Städte ermessen werden. Unter den Städten mit Munizipalrecht hatte Baja eine abnehmende Bevölkerungszahl. Die Degradierung dieser Stadt in eine Stadt mit geordnetem Senat wäre begründet. Gleichzeitig wäre es zweckmässig die Städte Szombathely und Békéscsaba zu den Städten mit Munizipalrecht erheben. Entsprechend soll die Entwicklung der grösseren Gehörtzentren in Gemeinden beachtet werden, gleichzeitig die Einverleibung der Gemeinden unter 300 Bewohnern in grösstem Teil in andere Gemeinden.²⁵⁾

Zoltán Magyary Universitätsprofessor in Budapest, Regierungskommissar der Rationalisierung der Verwaltung nahm die erfolgreichere Verwirklichung der Koordinierung in der Verwaltung und auf der Grundlage der Gebietseinteilung der Komitate die Klärung dieser Gesichtspunkte in sein Programm auf, in Beachtung deren die verschiedenen Ministerien ihre Vorschläge für Vereinfachung und Regelung fertigstellen würden.²⁶⁾ Mit der Ermessung der Lage beauftragte er den Privatdozenten der Universität, Gyula Hantos, der in einer gründlichen Arbeit²⁷⁾ die territoriale Gliederung der ungarischen Verwaltung darlegte.

Der rationellen Ermessung folgte aber keine Massnahme: die Einteilungen in den Komitaten und ausserdem, blieben die

alten.

Aus der Reform der regionalen Organisierung verwirklichte sich vorläufig bloss die im GA XXXV vom Jahre 1923 enthaltene Organisation, welche "provisorisch" die Komitate Győr-Moson-Pozsony, Komárom-Esztergom, Nógrád-Hont, Borsod-Gömör und Kishont, Szatmár-Ugocsa-Bereg, Csanád-Arad-Torontál vereinigte, Die vereinigten Komitate sollten vom Gesichtspunkte der Verwaltung her als ein Komitat betrachtet werden, in einem gemeinsamen Sitz hatten sie gemeinsame Ausschüsse und Beamten. Einige kleinere Angliederungen führte auch GA IX. vom Jahre 1928 durch.

Das Bezirksexperiment meldete sich wieder im Nationalen Arbeitsplan von Gyula Gömbös. Nach seinem Regierungsantritt wollte Gömbös die für ihn zu sehr konservative Verwaltungsorganisation radikal umändern. Das stellte er sich so vor, dass - wie er es in seinem als Regierungsprogramm betrachteten Nationalen Arbeitsplan festlegte, er "unsere öffentlich-rechtliche und Staatsverwaltungs-Einrichtung - mit in Betrachtziehung der Erfordernisse der heutigen Zeit, aber die in den Traditionen enthaltenen moralischen Kräfte bewahrend" - so umändern will, "dass die Einrichtung des öffentlichen Rechtes und der Verwaltung den Leitern der Nation das Maximum der nationalen Kräfte, zwecks Verwirklichung der nationalen Zielsetzungen, zur Verfügung stelle". Darum wollte er eine "gute, billige, rasche und von der Liebe des Volkes durchdrungene Verwaltung", "welche allen mit gleicher Elle misst und sich streng der Tragfähigkeit der Staatsbürger anpasst". "Wegen der Verwirklichung der schnellen und erfolgreichen Verwaltung fasst er die einzelnen Teile des Landes in Verwaltungs-Einheiten zusammen, welche über eine grössere Körperschafts-Kompetenz verfügen,

er fügt aber hinzu, dass dies "neben Achtung der erbeigenen Institution der Komitate" geschehe.²⁸⁾

Das Bezirkssystem - wie zahlreiche Punkte des Nationalen Arbeitsplanes - blieb vorläufig bloss ein Plan. Der Anspruch des Bezirkssystems wurde seitens der Regierung, in den übrigens mit der Rationalisierung der Verwaltung sich reichlich beschäftigenden Ausschussentwürfen, nicht aufgeworfen. In die vorderste Linie der rationalen Organisation rückten die Regelung der Gehöftverwaltung,²⁹⁾ die Grenzberichtigungen der Komitate.³⁰⁾ Das Ungarische Verwaltungswissenschaftliche Institut befasste sich zur gleichen Zeit nach der bereits erwähnten Ermessung von Hantos³¹⁾ mit der Fragen der Gehöftverwaltung³²⁾ und der Gemeindeorganisation.³³⁾ Die Bezirksfragen figurieren in dem Programm der beiden bedeutendsten Organe auf Regierungs- und wissenschaftlicher Ebene nicht.

Noch zu Lebzeiten von Gömbös verfertigte Imre Máté, einer der Fachleute der Landwirtschaftsverwaltung eine Vorlage über die Reorganisation der Verwaltung: diese würde den Wirkungsbereich der Gemeindeorgane erhöhen und die Gemeinde zur Behörde ersten Grades der örtlichen Verwaltung machen.³⁴⁾ Er hält den Kreis für überflüssig, die Aufsicht über den Gemeinden würden einige Beamten des Amtes des Obergespans des Komitates ausüben. Er würde das Komitat behalten, der Obergespan wäre der Chef aller auf dem Gebiete des Komitates tätigen Selbstverwaltungs- und Staatsorgane und er wäre die Behörde zweiter Instanz. Nach Máté sollte auch die Bezirkseinteilung geschaffen werden. Die sich im Lande befindenden vielerlei Verwaltungseinheiten sollen aufgehoben werden und alle Verwaltungseinheiten sollen in einheitliche Bezirkseinteilung gruppiert werden. Die neuen Verwaltungseinheiten wären: die Gemeinde

(Stadt), das Komitat und die fünf Bezirke. In diese drei Sektionen sollten sämtliche örtliche, zentrale und Fachverwaltungen, Gerichts-, Militär und womöglich auch die Gesellschaftsverwaltungen einbezogen werden.³⁵⁾

Nach dem Tode des Ministerpräsidenten Gyula Gömbös figuriert diese Bezirkseinteilung in den Regierungsplänen nicht mehr und nach der tatbestandfestlegenden Studie von Hantos des Ungarischen Verwaltungswissenschaftlichen Institutes, die bereits erwähnt wurde, entstand die Regionallandkarte Ungarns, welche für eine Verwaltungsreform als Grundlage dienen konnte. Unter Benützung deren schrieb der Geograph Péter Elek, Mitarbeiter des Institutes im Magyary-Gedenkbuch einen Artikel über die Zusammenhänge der Körperschaft und der Verwaltung. Péter Elek würde die Grundeinheit der Verwaltung mit kreisähnlichen kleinen Regionen, die Verwaltung zweiten Grades mit Komitatsmittelregionen und die obere Verwaltung mit 3 bis 5 Mittelregionen zusammenfassenden Grossregionen verbinden. Die Kleinregionen sollten in erster Linie nach Möglichkeiten des Verkehrs um Zentren mit guten Verbindungslinien ausgerundet werden, aber so, dass der Nährboden ebenso einheitlich sei, wie die landwirtschaftliche Lebensform, "denn in diesem Rahmen geht das Leben, die unmittelbare Lenkung der Produktion, die die Öffentlichkeit am engsten interessierende Verwaltung, vor sich. Dieses Gebiet muss vollständig in der Hand behalten werden, wozu die rationale Bestimmung unbedingt notwendig ist". Ebenfalls auf Grund des guten Verkehrs und der genügenden städtischen Entwicklung sollen die Zentren der Mittelregionen festgelegt werden, deren Wirkungskreis sich noch immer auf Gebiete von der Grösse eines Komitats mit einheitlicher Lebensform erstreckt. "Während aber die Mittelregion eine nach innen

wirkende Einheit ist, ist die Zusammenfassung von 3-5 Mittelregionen, die Grossregion in ihrer Lebensform bereits nicht ganz eine, aber ein noch immer charakteristischer Rahmen dazu, dass sie im Verhältnis zu anderen Regionen ein individuelles Leben habe". Dem angemessen ist ihre Zentrale, wo sämtliche höhere Aemter vereinigt sind, keine Kleinstadt mehr, sondern eine Stadt welche die Region nach aussen würdig vertritt, ihre Interessen anderen Regionen gegenüber verteidigt und ihrem Gebiet welches ein Landesteil umfasst, eine spezifische, individuelle, höhere Kultur verleiht. ³⁶⁾

In regionaler Beziehung entstand ausserhalb des Institutes noch in der Frage der Organisierung der Gehöfftfrage im Jahre 1942 eine Gesetzworlage, welche noch unmittelbar vor der deutschen Besetzung unter Dach kam (GA II. von 1944). Ausserdem besagte der GA XXII vom Jahre 1942 die provisorische Verstaatlichung der Beamten der Autonomie.

III.

Die regionale Beziehung der Städte beginnt mit dem Entstehen der Städte. Civitas est ubi forum celebratur - stellte eine juristische Distinktion des Mittelalters fest. Auch diese Bestimmung weist auf den Markt, auf die Messen der Städte hin, welche die Stadt mit dem Volke der umgebenden Region zusammenband. Die mittelalterlichen städtischen Privilegien aber drängten den Wirkungskreis der Stadt durch die Umgebung dieser mit Stadtmauern innerhalb dieser Mauern und obwohl ihr Handel sie mit dem Volke des Gebietes verband, ihre Schulen auch den Schülern der Umgebung ein Heim gaben, blieb ihre Behörde innerhalb der Mauern stecken. ³⁷⁾

Es gab einige Städte welche auch Dörfer hatte (Kassa, Sopron), Da erstreckte sich der Wirkungskreis über die Mauern hinaus und lastete auch auf den Dörfern der Grundbesitzer. ³⁸⁾

Über das hinaus meldete sich der Wirkungskreis von Sopron (Ödenburg) auch darin, dass die Stadt Berufungsbehörde der kleineren Städte der Umgebung (Sárvár, Csepreg, Kőszeg, Szombathely, Rohonc) war, eine sogenannte mutter- und tochterstädtische Beziehung entstand unter ihnen. ³⁹⁾ Obwohl es in Ungarn auch mehrere städtische Rechtsfamilien gab (von Székesfehérvár, Buda, Selmecbánya, Nagyszőlős, Szeben, Szepes, usw.), ⁴⁰⁾ hörte deren Beziehung mit der Ausnahme der Sachsen - bereits im Laufe des Mittelalters auf, in den meisten Rechtsfamilien verschwand sie ohne dass über die in den Privilegien enthaltenen Rechte hinaus, die ständige Beziehung ausgebaut wurde.

Der mittelalterliche Partikularismus baute auch die Rechtsbeziehungen der Städte und der das umgebende Gebiet bildenden Komitate nicht aus. Die königlichen Freistädte als Munizipien waren zwar dem Rechtskreis des Komitates enthoben, sie hatten das Recht selbständiger Statutenschaffung, und in der Wirklichkeit gehörte bloss die auch für die Städte gültige Preisregelung in den Wirkungskreis des Komitates. Die königliche Freistadt als Kollektivadelige hatte das Recht durch ihren Gesandten an der Generalversammlung des Komitates teilzunehmen. Eine andere Lage bestand bei den Marktstellen. Diese gehörten zum Gebiete des Komitates. Die Befugnis als Behörde des Komitates erstreckte sich auch auf sie. Da aber der Marktstellen unter dem Gutswirkungskreis stand, verfügte in seinen Sachen im allgemeinen der Grundbesitzer und in seinen Rechtsstreiten das Patrionialgericht des Gutsherrn, ⁴¹⁾ (an einigen Stellen sein Syndikalgericht). ⁴²⁾ Dies baute aber die Verwaltungsbeziehungen

zwischen den grösseren Städten und der Umgebung nicht aus, die Städte - und darunter verstehen wir in erster Linie die königlichen Freistädte im feudalen Zeitalter - sind rechtlich und verwaltungsmässig in ihrer Absonderung verblieben.

Die Märzgesetzgebung von 1848 trug die Trennungsmauer zwischen Stadt und Komitat im Bezug auf die Privilegien ab, und das im Jahre 1870 nach dem Ausgleich geschaffene Munizipalgesetz (GA XLII von 1870) setzte die Komitate und die königlichen Freistädte unter gleichen Rechtsstand. Das löste die regionalen Beziehungen der Städte überhaupt nicht, aber die Liquidierung der partikulären Gebundeneinheiten auf dem Gebiete der Wirtschaft und der Kultur dienten zweifellos der Annäherung. Die Städte aber wollten nun von der zwangsmässigen und zwecklosen Ehe mit den Komitaten befreit werden und wollten im Laufe der Diskussionen der Munizipalgesetze von 1870 und dann von 1886 sich scheiden, und dann als dies nicht gelang, waren sie bestrebt die Forderungen der Partikularität und ihrer eigenen Interessen um diese geltend zu machen, auf der Tagesordnung⁴³⁾ zu behalten. Schliesslich im Jahre 1897 beauftragte der damalige Innenminister den Ministerialrat Sándor Faschó-Moys eine selbstständige Städtevorlage fertigzustellen. Die Vorlage wurde auch fertig, sie wurde bald gedruckt,⁴⁴⁾ da sie aber eine die ausländischen Institutionen zu sehr kopierende Arbeit war, und nicht genügend den ungarischen städtischen Interessen diene, waren die ungarischen Städte dagegen und auch die Regierung die mit anderen politischen Problemen zu tun hatte, sah davon ab.

Nur nach anderthalb Jahrzehnten, im Jahre 1912 wurde das Stadtgesetz wieder hervorgenommen. Die Befriedigung der notwendigsten Bedürfnisse wurde vorläufig inartikulierte (GA LVIII von 1912). Gleichzeitig verfertigten die Städte selbst durch den hauptstädtischen Generalnotar Ferenc Harrer eine selbstständige städtische Gesetzesvorlage. In den Entwurf Harrers kam auch die Beziehung der Stadt zu ihrer Umgebung hinein. "In die Städte

können die umgebenden Gemeinden gemeindemässig und kreismässig in die Städte mit Munizipalrecht auch munizipalmässig einverleibt werden; im Falle der Kreis- und Gemeinde-Einverleibung behalten die so einverlebten Gemeinden ihre Selbstständigkeit als Gemeinde".⁴⁵⁾

Die Zeit des Krieges war nicht geeignet dazu, dass es in der Verwaltung zu irgendeiner Reform komme, so auch in den Städten nicht. Die Ungarische Räterepublik führte das Räte-system ein, wo von unten aus (von den Gemeinden) nach oben die staatlichen Macht- und Verwaltungseinheiten aufbauend, eine einheitliche Organisation entstand. Die örtlichen (Gemeinde, Stadt) Delegierten wählten selbst die Kreisdelegierten, die Kreis- und Stadtdelegierten die Komitatsdelegierten (nach der Verfassung die sogenannten Bezirksdelegierten), die Komitatsdelegierten die Delegierten der Landesversammlung der Räte, deren Teil die Delegierten der Hauptstadt bildeten. Dieser Aufbau wies darauf hin, dass die politische Vertretung der Städte (und der Hauptstadt) in der Räterepublik einen bedeutenden Nachdruck gewann, und auch dass die künstlichen Scheidewände zwischen Stadt und Gemeinde abgebrochen wurden, gleichzeitig aber erhielten die Städte während des Bestehens der Ungarischen Räterepublik, welche nur einige Monate dauerte, keine selbstständige rechtliche Regelung.

Der Staat der Konterrevolution zwischen den beiden Weltkriegen setzte dort fort, wo er vor der Zeit der bürgerlichen demokratischen Revolution, in 1918 es unterbrach: dementsprechend stellte er zunächst die Rechtskontinuität wieder her. Der Innenminister aus der Kleinlandwirtepartei wollte zwar mit einer Gesetzesvorlage die Klassenbasis der Körperschaftsorgane der Autonomien erweitern, die Nutzniesser der Komitatsgentryfamilien, die

die Amtsprüfende der Komitate besaßen, reagierten aber mit kampflustiger Vereinigung der Kräfte auf die Versuche welche nach ihrer Meinung "die erbeigene Verfassung verletzen", so dass der Ministerpräsident Pál Teleki die Verwirklichung des demokratischen Experimentes im Stich liess.⁴⁶⁾ Bloss in der Hauptstadt wurde der Virilismus gestrichen, aber das wollten sie auf die übrigen Städte nicht mehr erweitern (GA IX. von 1920). Auch der Gesetzartikel XXX von Jahre 1929, welcher zwischen den beiden Weltkriegen die Ordnung der lokalen Verwaltung anstrebte, schafft bei den Städten und den Komitaten den Virilismus mit der Wahl der Virilisten unter einander und setzte seine Bedeutung in dem Munizipalausschuss von dem bisherigen 50 auf 40 Prozent herab.

Die regionale Regelung der Städte förderte in dieser Epoche bloss eine innere Ordnung das sogenannte Stadtordnungsgesetz (GA VI von 1937),⁴⁷⁾ welches die Fertigstellung der Stadtordnungspläne verordnete, im Interesse der inneren Regelung die Abwicklung der Enteignungen erleichterte und die Entwicklung des Bauwesens förderte. All dies brachte aber die Probleme der Stadt und der Provinz nicht näher, welche in wirtschaftlicher und teilweise in kultureller Hinsicht auch ohnedessen näher gerieten, dass die offizielle Verwaltung im Interesse der Anhäherung irgendetwas getan hätte. Umso mehr untersuchten die Frage der Fachmänner der Verwaltung die Soziologen des Zeitalters.

Eine bemerkungswerte Erörterung war der in der Zeitschrift "Közgazgatástudomány" (Verwaltungswissenschaft) des Ungarischen Verwaltungsinstitutes im Jahre 1941 veröffentlichte Artikel des namhaften Fachmannes der Verwaltung, Ferenc Borbíró.⁴⁸⁾ Im Zusammenhange mit der Stadt Szabadka erörtert er die regionalen Probleme der Stadt. Es ist klar für ihn, dass die Grösse des Stadtgebietes die Entwicklung der Stadt und deren Umgebung nicht

entscheidet. Wenn wir nämlich das Gebiet und die Bevölkerung welche zu Pécs, Győr, oder Miskolc gravitiert - welche Gravitation noch ihre öffentlichen Aemter erhöhen - mit dem Anziehungsgebiet vergleichen, über welches die Städte der grossen Ebene verfügen, wird es klar, dass nicht die Grösse des Stadtgebietes, sondern der Entwicklungsgrad der Industrialisierung der Stadt, und - mit heutigen Worten - die Entwicklung ihrer Infrastruktur die weitere Entwicklung begründet.

Unter den Soziologen spielte die führende Rolle bei der Klärung der regionalen Probleme der Stadt, Ferenc Erdei, der in mehreren seiner Werke, besonders in seinem Buch über die ungarische Stadt,⁴⁹⁾ die Fragen der ungarischen Stadt der grossen ungarischen Tiefebene untersuchte, welche in enger Gemeinschaft mit der sie umgebenden Gehöftwelt tätig ist und diese Tatsachen müssen bei der Organisierung der Verwaltung in Betracht gezogen werden. Obwohl Erdei damals noch meistens über die ungarischen Städte der grossen Tiefebene sprach, wünschte er in seinen späteren Entwürfen, welche im Jahre 1946 auch die Ungarische Bauernpartei sich zu eigen machte, dass statt "Komitate Stadtkomitate organisiert werden. Die Verwaltung in ihrer Organisation muss sich den wirklichen Einheiten anpassen, welche um die wirklichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und verkehrsmässigen Zentren entstanden sind. Demnach sollte Ungarn statt 25 Komitate und 151 Kreise in ungefähr 70-80 solche um städtische oder städtischwerdende Zentren herstellbare Stadtkomitate gegliedert werden". An jenen 4-5 Stellen wo es ein solches Zentrum nicht gibt, sollte es geschaffen werden. Er wünschte, dass "die gegenwärtig ein ganz abgesondertes Verwaltungsleben lebenden Städte organisch in die Komitate und damit in das Leben der Umgebung eingeschaltet werden". Nach Erdei sind von unseren ungefähr 60 Städten 20-25 so entwickelt, dass die Organisation des Komitates

unmittelbar mit der bestehenden Stadtorganisation auf sie aufgebaut werden kann, die weiteren 35-40 Städte meistens Komitatssitze aber können in die Organisation der Stadtkomitee eingefügt werden. Die Vorlage der Bauernpartei⁵⁰⁾ erstreckte sich auch auf die Zweige der Fachverwaltung, welche sich der allgemeinen Organisation der Verwaltung anpassen sollen.

Für die gute Verwaltung der Stadtkomitee, die Aufsicht der Selbstverwaltungen und die Dezentralisation der zentralen Verwaltung wünschen sie das Land in Bezirke den sieben natürlichen Regionen entsprechend (Budapest, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Szombathely und Győr als Sitze) einzuteilen. Die Regierungsämter der Bezirke sollen die verschiedenen Zweige der Fachverwaltung zusammenfassen, damit sie die verschiedenen Massnahmen der zentralen Behörden koordinieren können. Durch die Bezirksverwaltung würden die sieben Bezirkssitze zu wirklichen "Zentrumstädten" erhoben, werden.

Wir haben keine Gelegenheit dazu um im Rahmen des Referats die Entwicklung nach der Befreiung bis zum heutigen Tage darzustellen, denn das ist bei uns noch nicht die Aufgabe der Verwaltungsgeschichte, sondern des positiven Rechtes. Übrigens wird darüber Herr János Martonyi Universitätsprofessor von Szeged, Professor des Ungarischen Verwaltungsrechtes in der Konferenz noch sprechen. Als Ausblick und gleichzeitig Abschluss muss ich aber auf Grund der Verfassung von 1949 auf das im Jahre 1950 ausgebaute Räte-system hinweisen. Im Laufe der Durchführung der Verfassung geschahen die wichtigsten regionalen organisatorischen Massnahmen. Die Regierung teilte statt der bisherigen 25 Komitate das Land in 19 Komitate ein und stellte auch den Sitz der Komitate fest.

Die Regelung nahm die natürliche Gegebenheiten, die Klassenverteilung der Einwohnerschaft, die zentrale Lage, die Anziehungskraft, die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete in Betracht. (Verordnung 4343/1949/XII.14/M. T. I.)

Nach den Grenzen der Komitate wurden auch die Grenzen und Sitze der Kreise ebenfalls durch Regierungsverordnung geregelt (Verordnung 144/1950. /V.20./ M. T.) Im Laufe dessen wurden aus den 150 Kreisen 140 gebildet und zwar so, dass die Disproportionen auch in dieser Hinsicht aufhörten. Die neuen Kreissitze wurden wirkliche wirtschaftliche Zentren des Kreises. Im Zusammenhange mit der Gebietsregelung verwirklichte sich auch die Regelung des Gebietes von Budapest (GA XXVI von 1949). Das Gesetz welches die Regelung verordnete vereinigte 7 Städte der Umgebung von Budapest und 16 Gemeinden mit Budapest. Damit entstand die Verwaltungseinheit der mit der Hauptstadt eine wirtschaftliche Einheit bildenden Städte und Gemeinden.

Nach diesen Vorarbeiten und Gebietsordnung wurde im Jahre 1950 auch das Rätssystem ausgebaut. Zunächst formte es sich provisorisch, aber bald wurden auch die Wahlen abgehalten, Das Rätssystem bedeutete einen grossen Schritt vorwärts in der Richtung der Lösung der regionalen Probleme. Die Stadt welche das neue Rätgesetz - mit Ausnahme der Hauptstadt mit besonderer Rechtsstellung - den Komitaten unterordnet, verbindet sie auch organisatorisch mit der Provinz. Die Entwicklung brachte auch die noch gebliebene schwerste Frage, das besondere Entwicklungsproblem der Städte, der Lösung näher. Und das bedeutet perspektivisch auch die Lösung der Zusammenhänge der Städte und der regionalen Fragen.

Beilage

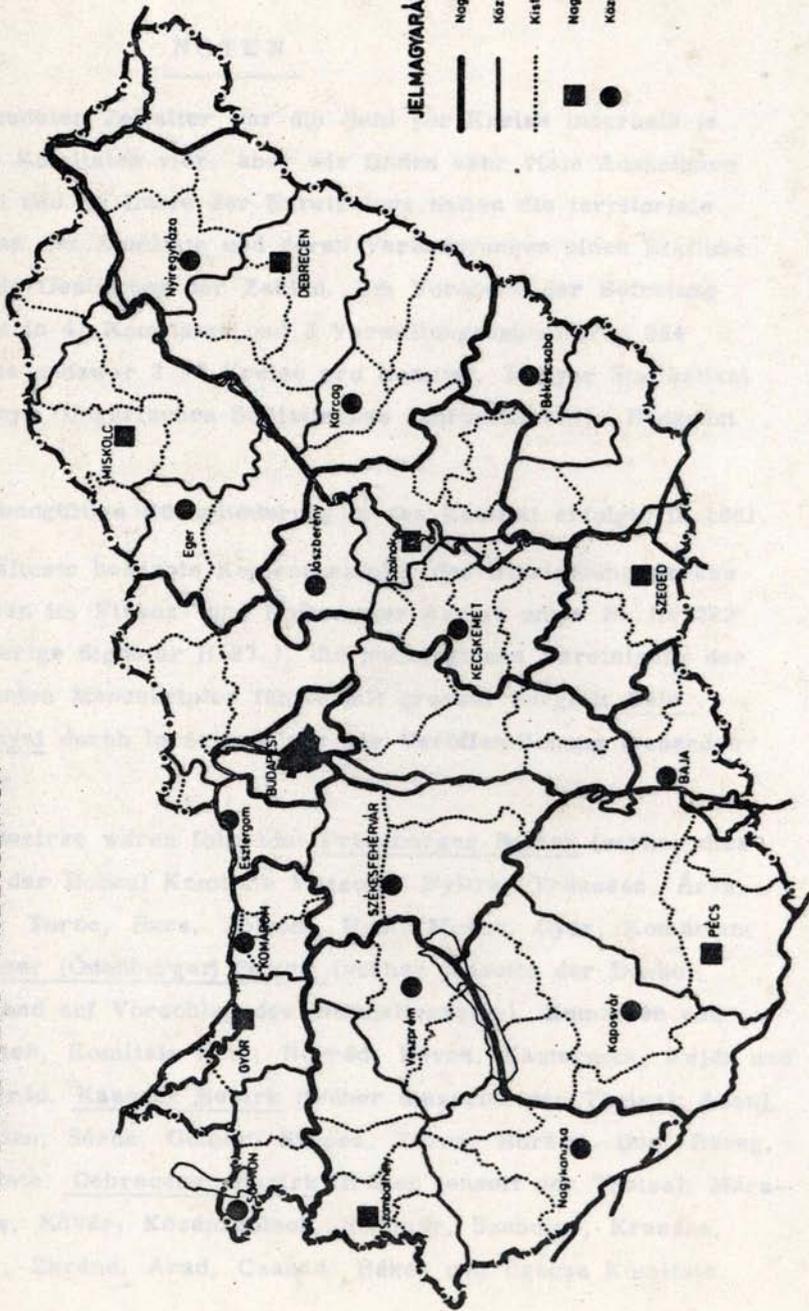
"Regionseinteilung Ungarns!"

Die Karte wurde auf Grund der Zwischen Seite 8-9 des Magyary Gedenkbuches veröffentlichten Karte Péter Eleks durch István Kajtár fertiggestellt und durch Erzsébet Hamvas gezeichnet.

Zeichenerklärung:

-  Grossregion Grenze
-  Mittelregion Grenze
-  Kleinregion Grenze
-  Grossregion Zentrum
-  Mittelregion Zentrum

MAGYARORSZÁG TÁJBEOSZTÁSA



JELMAGYARÁZAT :

- Nagyterületi határ
- Megyei határ
- Kistérségi határ
- Központi település
- Megyei központ
- Kistérségi központ

NOTEN

1. Im feudalen Zeitalter war die Zahl der Kreise innerhalb je eines Komitates vier, aber wir finden sehr viele Ausnahmen davon und im Laufe der Entwicklung hatten die territoriale Grösse der Komitate und deren Veränderungen einen Einfluss auf die Gestaltung der Zahlen. Am Vorabend der Befreiung waren in 41 Komitaten und 3 Verwaltungsexposituren 264 Kreise und zwar 2-17 Kreise pro Komitat. Magyar Statisztikai Évkönyv (Ungarisches Statistisches Jahrbuch) 1941. Budapest 1943.
2. Ihre endgültige Rückgliederung in das Komitat erfolgte in 1881.
3. Das älteste bekannte Kopienexemplar des Einrichtungswerkes in Wien im Finanz- und Hofkammer-Archiv unter Nr. Hs. 382 (vorherige Signatur H. 27.), die philologische Vereinigung der bekannten Manuskripten führte mit grosser Sorgfalt Béla Baranyai durch in seinem vor der Veröffentlichung stehenden Werke.
4. Die Bezirke waren folgende: Pressburger Bezirk (vorher diesseits der Donau) Komitate Pozsony, Nyitra, Trencsén, Árva, Liptó, Turóc, Bars, Zólyom, Hont, Moson, Győr, Komárom, Soproner (Ödenburger) Bezirk (vorher jenseits der Donau): (entstand auf Vorschlag des Statthalterrates), Kumanien und Jazygien, Komitate Pest, Nógrád, Heves, Esztergom, Fejér und Csongrád. Kassaer Bezirk (früher diesseits der Theiss): Abauj, Zemplén, Sáros, Gömör, Szepes, Torna, Borsod, Ung, Bereg, Komitate. Debrecener Bezirk (früher jenseit der Theiss): Máramaros, Kóvár, Középszolnok, Szatmár, Szabolcs, Kraszna, Bihar, Zaránd, Arad, Csanád, Békés und Ugocsa Komitate.

Esszéker Bezirk (entstand auf Vorschlag des Statthalterrates): Komitate Baranya, Tolna, Bács und Bodrog. Im Jahre 1738 entstand das Bezirk von Besztercebánya auf Vorschlag des Statthalterrates mit den Komitaten Árva, Liptó, Turóc, Bars, Zólyom, Hont. Siehe Győző Ember, A Commissariatus provincialis felállítása Magyarországon 1723-ban (Aufstellung des Commissariatus provincialis in Ungarn in 1723). Jahrbuch des Klebelsberg Instituts IV. Jahrg. 1934. 356. S.

5. Zur Tafel diesseits der Donau gehörten die Komitate Pozsony, Nyitra, Trencsén, Bars, Nógrád, Hont, Pest, Esztergom, Zólyom, Turóc, Liptó und Árva, Sitz Nagyszombat. Zur Tafel jenseits der Donau gehörten die Komitate Sopron, Vas, Zala, Komárom, Somogy, Győr, Fejér, Veszprém, Moson, Tolna, Baranya, Sitz Kőszeg. Die Komitate der Tafel diesseits der Theiss: Abauj, Zemplén, Sáros, Ung, Szepes, Gömör, Heves und Külső Szolnok, Borsod und Torna, Sitz: Eperjes. Die Komitate der Tafel jenseits der Theiss: Szatmár, Szabolcs, Bereg, Ugocsa, Bihar, Csanád, Csongrád - nach Einverleibung Bács und Bodrog, Sitz: Nagyvárad, Selbstverständlich sind die Sitze nicht Bezirkssitze sondern nur Sitze der Tafeln, eventuell am Rand des Bezirkes.
6. Zoltán Kérészy, Rendi országgyűléseink tanácskozásának módja (Beratungsweise unserer Ständenationalversammlungen). Kassa, 1906. - Andor Csizmadia, Az 1848-48. évi népképviselési országgyűlés zárt ülései. Tanulmányok az állam és a jog kérdései köréből (Geschlossene Sitzungen der Volksvertretungs-Nationalversammlung (Reichstag) der Jahre 1848-49. Studien aus dem Kreise des Staates und des Rechts Veröffentlichungen der Staats- und Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Eötvös Lóránd 1. Budapest, 1953. 249. S.

7. Mit Sitz von Nyitra, Győr, Pest, Besztercebánya, Kassa, Munkács, Nagyvárad, Temesvár, Pécs, Zágráb. In Siebenbürgen wurden drei Bezirke gegründet und 11 Komitate organisiert, gleichzeitig wurde die Selbständigkeit der Sekler- und Sachsische Stühle aufgehoben. Aurél Hencz, Területrendezési törekvések Magyarországon (Gebietsordnungsbestrebungen in Ungarn). Budapest, 1973. 56. S.
8. Henrik Marczali, Magyarország története II. József korában (Die Geschichte Ungarns im Zeitalter Josefs II. (2. Auflage, Budapest, 1885. II. Bd. 437 u. f. S. - Für die Tätigkeit der königlichen Kommissare letztlich legt Lajos Hajdu in seiner Doktorarbeit dar: II. József igazgatási reformjai Magyarországon (Verwaltungsreformen von Josef II. in Ungarn). Budapest, 1976. Ms.
9. Siehe Andor Csizmadia, A kormánybiztosi intézmény 1848-49-ben (Die Institution des Regierungskommissars in 1848-49). Acta... Univ... Budapestiensis. Tom. II. Fasc. 1. Budapest, 1960. - Sebestyén Szócs, A kormánybiztosi intézmény kialakulása 1848-ban. (Entstehung der Institution des Regierungskommissars in 1848). Budapest, 1972
10. Magyar Országos Kormánylap (Landesregierungsblatt für Ungarn). Jahrg. 1850. 474-478. SS.
11. Siehe dazu Oszkár Sashegyi, Az abszolutizmuskori levéltár (Archiv aus dem Zeitalter des Absolutismus). Budapest, 1965. 40 u. f. SS.
12. vgl. Andor Csizmadia, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig (Entwicklung der ungarischen Verwaltung vom XVIII. Jahrhundert bis zum Entstehen des Rätessystems). Budapest, 1976. 90. S.
13. Parlamentari felelős kormány és megyei rendszer (Parlamentarische verantwortliche Regierung und Komitatssystem). Pest, 1865.

14. János Beér - Andor Csizmadia, Történelmünk a jogalkotás tükrében (Unsere Geschichte im Spiegel der Rechtsschaffung). Budapest, 1966. 670. u. f. SS.
15. Reichstag 1872-75. Képviselőházi Irományok (Schriften des Abgeordnetenhauses) X. Bd. 538. Nr.
16. Die Vorschläge von Tisza siehe Schriften des Abgeordnetenhauses von 1875-78. Bd. VII. Nr. 274. und 275.
17. Reichstag 1875-78. Journal des Abgeordnetenhauses. VI. 389-404. S., VII. 11. u. f. S. Die Einschätzung der Vorlage bei Artur Némethy, Reformtörekvések államigazgatási területbeosztásunk rendezésére. (Reformbestrebungen zur Regelung der Gebietseinteilung unserer Verwaltung). Állam és Igazgatás, 1955. 287-291. SS.
18. Zwischen Siebenbürgen und dem ungarischen Mutterlande liegendes Gebiet, welches unter der Türkenherrschaft der Regierung des Fürstentums Siebenbürgen zufiel.
19. Reichstag von 1875-78. Schriften des Abgeordnetenhauses. Bd. XI. 460, 489. Journal Bd. X. 3-23. SS.
20. Zur Tätigkeit der Kammer István Nagy, A magyar kamara 1686-1848 (Die ungarische Kammer 1686-1848). Budapest, 1971.
21. Győző Ember, Az ujkori magyar közigazgatás története Mohácstól a török kiűzéséig (Geschichte der neuzeitlichen ungarischen Verwaltung von Mohács bis zur Vertreibung der Türken). Budapest, 1946. 234. u. f. SS.
22. István Nagy a. a. O. 214. S.
23. Schulkreise von Budapest, Umgebung von Pest, Besztercebánya, Kassa, Kolozsvár, Nagyszeben, Debrecen, Nagyvárad, Szeged, Székesfehérvár und Győr.

24. Kálmán Kovács, A proletárforradalom időszakának állama és joga. (Staat und Recht der Epoche der Proletarierrevolution). Csizmadia-Kovács-Asztalos, Magyar állam- és jogtörténet. (Ungarische Staats- und Rechtsgeschichte) Budapest, 1975. 2. Auflage 605-606 SS.
25. Artur Benisch (Némethy)s, Entwurf in Landesarchiv (Budapest) bei den Schriften K-148-1923-19. Später bildete das Gesetz XXIII. von 1942 die Städte Szombathely und Kaposvár in Munizipien um. Békéscsaba wurde auf Grund des GA XIII. von 1947 eine Stadt mit Munizipalrecht.
26. Zoltán Magyar, A magyar közigazgatás racionalizálásának programja (Das Programm der Rationalisierung der ungarischen Verwaltung). Budapest, 1932. Ungarisches Verwaltungswissenschaftliches Institut. Nr. 4.
27. A magyar közigazgatás területi alapjai . Emlékirat (Territoriale Grudnlagen der ungarischen Verwaltung. Gedenkschrift). Budapest, 1931. Ungarisches Verwaltungswissenschaftliches Institut. Nr. 3.
28. A Gömbös Kormány Nemzeti Munkaterve (Nationaler Arbeitsplan der Gömbös Regierung). Budapest, 1932. Punkte 6. 11. und 12.
29. Redigiert von László Alsó, Artur Benisch, Károly Martonffy, A Korszerü Közzszolgálat Utja (Weg der zeitgemässen öffentlichen Dienstes). Nr. 6. Budapest, 1938..
31. Administrative boundaries and the rationalization of the administration. Budapest, 1932. Ungarisches Verwaltungswissenschaftliches Institut = MKI Nr. 3.
32. István Kiss, A magyar tanyai közigazgatás (Die ungarische Gehöftverwaltung). Budapest, 1932. MKI. Nr. 7.

33. László Alsó, A községszervezés alapelvei (Grundsätze der Gemeindeorganisierung). Budapest, 1933. MKI. Nr. 19.
34. Das ist auch die Meinung eines anderen Fachmannes der Verwaltung István Weis, Universitätsprofessor, der im Jahre 1940 auch eine Gesetzesvorlage vorbereitet. (Törvényjavaslat a községi közigazgatásról - Gesetzesvorlage über die Gemeindeverwaltung), Budapest, 1940.
35. Imre Máté, Közigazgatásunk átszervezése (Reorganisierung unserer Verwaltung (Reformjavaslatok - Reformvorschläge). Homok, 1932.
36. Péter Elek, Terület és közigazgatás. Dolgozatok a közigazgatási reform köréből (Gebiet und Verwaltung. Abhandlungen aus dem Kreise der Verwaltungsreform). Magyar Gedenkbuch, Budapest, 1940. 9-10 SS. - Siehe noch István Kiss, A közigazgatás népi alapjai és a közigazgatási reform (Völkische Grundlagen der Verwaltung und die Verwaltungsreform). a. a. O. 11-25. SS.
37. Diese Feststellungen nur über die mit Mauern umgebenen königlichen Freistädten (libera et regia civitas), während die kleineren, sogenannten Marktflecken (ung. Wiesenstädte) ohne Mauern "auf der Wiese" standen und unter der Behörde des Gutsherren waren. Aber gewisse Beziehungen hatten auch diese zur Region.
38. György Kerekes, Kassa mint hűbérur, (Kaschau als Lehnherr). Budapest, 1914. - Ila Jenny, Sopron urbéri falvainak viszonya a városhoz. 1765-1836. (Beziehung der Urbarialdörfer von Ödenburg zur Stadt. 1765-1836). Pécs, 1930.
39. Jenő Házi, Sopron szabad királyi város története (Geschichte der königlichen Freistadt Ödenburg). I. T. Bd. 3. Sopron, 1924. Blatt G.
40. Gusztáv Wenzel, Magyarország városai és városjogai a múltban és a jelenben (Städte und Stadtrechte Ungarns in der Vergangen-

- heit und in der Gegenwart). Budapest, 1887, 42.S.vgl. Elemér Mályusz. Geschichte des Bürgertums in Ungarn. Vierteljahrsschrift für Sozial und Wirtschaftsgeschichte. XX. 363-4.S.
41. Red. Endre Varga, Uriszék. XVI-XVII. századi perszövegek (Patrimonla gericht. Prozesstexte aus den XVI-XVII. Jahrhunderten.) Budapest, 1958. - Alajos Degré, Uriszéki peres eljárás a Déldunántulon a XVII-XIX. században (Prozessverfahren des Patrimonialgerichtes im südlichen Transdanubien in den XVIII-XIX. Jahrhunderten). Sonderabdruck aus "Levéltári Közlemények" Budapest, 1961.
42. Siehe dazu István Kállays Doktorarbeit: A magyarországi nagybirtokok kormányzata 1711-1848 (Verwaltung der Grossgrundbesitze in Ungarn 1711-1848). Budapest, 1976.
43. Andor Csizmadia, A magyar városi jog. Reformtörekvések a városi közigazgatásban (Das ungarische städtische Recht. Reformbestrebungen in der städtischen Verwaltung). Budapest in 1872 wurde ein besonderes Gesetz geschaffen (GA XXXVI. von 1872) über die Hauptstadt.
44. Törvényjavaslat a városokról. Előadói tervezet (Gesetzvorlage über die Städte. Referentenentwurf), verfertigt im Auftrag des königlichen Innenministers Dezső Perczel durch Sándor Faschó-Moys. Budapest, 1897.
45. Ferenc Harrer, A városi törvény (Das Stadtgesetz) (Referentenvorschlag für den Landeskongress ungarischer Städte) Druck. A városi törvény. Az állandó bizottság javaslata (Das Stadtgesetz. Vorschlag des ständigen Ausschusses). Schriften des Landeskongresses der ungarischen Städte. Bd. III. Journal der zweiten allgemeinen Sitzung (Red. Ferenc Harrer) ohne Zeitangabe, 153-201. S. A vita (Die Diskussion) a. a. O. 202-259. S.

Az elfogadott tervezet (Der angenommene Entwurf) a. a. O.
259-261. SS.

46. József Ruszoly, Komitáte gegen die Nationalversammlung in Ungarn 1920-1921. Verwaltungshistorische Studien, Pécs, 1971. Bd. II. 407-414. SS.
47. Siehe dazu Ferenc Harrer, Törvény a városrendezésről és az építésügyről (Gesetz über die Stadtordnung und das Bauwesen). Magyar Közigazgatás (Ungarische Verwaltung) 1937. Nr. 18.
48. Szabadka városmegye (Szabadka-Stadtkomitat). Közigazgatástudomány, 1941. 258-277. SS.
49. Futóhomok. A Duna-Tisza köz földje és népe (Treibsand, Boden und Volk des Donau-Theiss-Zwischenstromlandes). Budapest ohne Jahr. - Magyar város (Ungarische Stadt). Budapest, ohne Angabe des Jahres.
50. A magyar közigazgatás reformja. A Nemzeti Parasztpárt javaslata (Reform der ungarischen Verwaltung. Vorschlag der Nationalen Bauernpartei). Esti Szabad Szó. 14. Juli 1946.

Die vorgetragenen Nationalisierungsmaßnahmen sind aus
diesem Gesichtspunkte die verschiedenartigsten oder vielmehr
Perioden der Entwicklung der regionalen und städtischen Ver-
waltung der einzelnen Länder von der in der Epoche des über-
wiegenden Kapitalismus auftretenden "Marktformen" bis
fast zu unseren Tagen, manchmal sogar bis zum Verfall des
letzten zurückzuführen.

Der eingehende Vergleich und die Wertung des einzelnen
Elemente des vor uns stehenden staatsrechtlichen Systems und
weilchen dieser würde eine ungenügende Stelle beanspruchen. In
seiner vollständigen Freierfassung kann ich nur einige charak-
teristische Beispiele angeben.

KÁLMÁN KOVÁCS:

**HAUPTTENDENZEN DER ENTWICKLUNG DER
STÄDTISCHEN UND REGIONALEN VERWALTUNG
IN DEN LETZTEN 100 JAHREN IN MITTEL-
UND OSTEUROPA**

a) Die vergangenen 100 Jahre bedeuten nicht dasselbe
für die Rechtshistoriker der sozialistischen und bürgerlichen
Länder. Die Sozialisten hat schon vor 50 Jahren die alte Ver-
waltung abgelöst. Hinsichtlich der letzten europäischen so-
zialistischen Länder war das Jahr 1914-1915 der Beginn der ent-
scheidenden Umwälzung. Für uns ist dies die Verwaltung der vor-
angehenden Periode tatsächlich nur mehr Geschichte, folgende
wischen wir bei der kritischen Untersuchung der Vergangenheit
hauptsächlich aufgrund der wissenschaftlichen Ergebnisse der
Forscher, welche Lehren aus der Vergangenheit für die Ge-
wart abzuleiten werden können.

b) Die untersuchte Periode grenzt in der Geschichte der
kapitalistischen Staaten natürlich keine solche Abgrenzung von
evolutionärem Charakter, wie bei uns, dort handelt es sich
also infolge der Aufrechterhaltung der Kapitalität der Staat

Die vorgetragenen Nationalreferate untersuchen nach mehreren Gesichtspunkten die verschiedenen-engeren oder weiteren-Perioden der Entwicklung der regionalen und städtischen Verwaltung der einzelnen Länder von dem in der Epoche des liberalen Kapitalismus entstandenen sogenannten "Rechtsstaat" bis fast zu unseren Tagen, manchmal sogar bis zum feudalen Zeitalter zurückgreifend.

Der eingehende Vergleich und die Wertung der einzelnen Elemente des vor uns erscheinenden ausserordentlich bunten und reichen Bildes würde eine umfangreiche Studie beanspruchen. In meiner mündlichen Zusammenfassung kann ich nur einige charakteristische Züge hervorheben:

Einleitend nur soviel: Es ist natürlich, dass die Referate das Thema der Konferenz aus verschiedenen Gesichtspunkten behandeln.

a/ Die vergangenen hundert Jahre bedeuten nicht dasselbe für die Rechtshistoriker der sozialistischen und bürgerlichen Länder. Die Sowjetunion hat schon vor 60 Jahren die alte Verwaltung liquidiert. Hinsichtlich der übrigen europäischen sozialistischen Länder war das Jahr 1944-1945 der Beginn der entscheidenden Umwälzung. Für uns ist also die Verwaltung der vorangehenden Periode tatsächlich nur mehr Geschichte, folglich suchen wir bei der kritischen Untersuchung der Vergangenheit hauptsächlich aufgrund der wissenschaftlichen Ergebnisse der Forschungen, welche Lehren aus der Vergangenheit für die Gegenwart abgeleitet werden können.

b/ Die untersuchte Periode brachte in der Geschichte der kapitalistischen Staaten natürlich keine solche Änderungen von revolutionärem Charakter, wie bei uns, dort handelt es sich also -infolge der Aufrechterhaltung der Kontinuität -dem Wesen

nach um Reformen, zwar manchmal um sehr bedeutende Reformen. Wir nehmen aber an, dass unsere westlichen Kollegen ein Interesse dafür haben, wie sich in unseren Ländern die Verwaltung des neuen Typs ausgebildet hatte und welche Züge sie aufweist.

c/ Ich gehe aber weiter: auch unter den heutigen sozialistischen Ländern gibt es - sowohl hinsichtlich der Vergangenheit wie auch der Gegenwart - abweichende Züge. So ist ja das einheitliche Polen aus drei verschiedenen Teilen entstanden. Von den Staaten, die sich auf den Ruinen der österreichisch-ungarischen Monarchie gebildet haben, sind z.B. die Tschechoslowakei, Rumänien, Jugoslawien Länder mit mehreren Nationalitäten, bei ihnen erscheinen also in der Verwaltung auch andere Probleme, als im Nationalstaat Ungarn oder in Österreich, das zu den bürgerlichen Staaten gehört und das einen Bundesstaat bildet.

d/ In den Nationalreferaten, die die Vergangenheit, oder auch die Gegenwart untersuchen, sind trotz der Vielseitigkeit auch zahlreiche gemeinsame Probleme zu finden. Solche sind z.B. die Zentralisation und die Dezentralisation, oder das Verhältnis zwischen der Selbstverwaltung und der Fachverwaltung, oder die Formen der Kontrolle der Verwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie das Prinzip der Gesetzlichkeit, ferner die Ähnlichkeit oder Abweichung der inneren Organisation, der Funktion, des Wirkungskreises der verschiedenen Verwaltungsorgane, die Pläne bzw. die verwirklichten Ergebnisse für die Rationalisierung oder Regionalisierung der Verwaltung oder der Charakter des Dorfes, der Gemeinde und der Stadt, usw., usw.

Natürlich kann ich auf sämtliche genannten Fragen nicht näher eingehen, ich möchte nur die Aufmerksamkeit auf die folgenden Fragen lenken:

1. In der bürgerlichen Periode können wir in den Staaten Mittel- und Osteuropas die Zeugen jenes Kampfes sein, der zwi-

schen den zwei grundlegenden Organisationsprinzipien der Verwaltung, der Zentralisation und der Dezentralisation mit oft änderndem Ergebnis stattfand.

2. Was die Dezentralisation betrifft, spielt in ihrem Rahmen überall, zwar in nicht gleichem Masse, die auf einer ständigen Siedlung beruhende örtliche Selbstverwaltung /Gemeinde, Stadt, Komitat, Gau, Land, usw./ eine Rolle, deren Organe ausser ihrer eigenen natürlichen Zuständigkeit in immer grösserem Masse auch in übertragener Zuständigkeit sogenannte staatliche Verwaltungsaufgaben versehen.

Neben dem Prinzip der Selbstverwaltung kommt immer mehr auch das Prinzip der Dekonzentration zur Geltung, hauptsächlich in der Form, dass die Regierung, um die neuen oder in ihrer Bedeutung gewachsenen Verwaltungsaufgaben zu versehen, staatliche Verwaltungsorgane ins Leben ruft, die unter ihrer direkten Leitung und Verfügung stehen. Es wird versucht, ihre Arbeit mit der Tätigkeit der Selbstverwaltung zu koordinieren.

3. Im Rahmen des Habsburger Reiches bemüht sich das Bürgertum, der über eine Eigenstaatlichkeit noch nicht verfügenden Völker die Selbstverwaltung zu Förderung ihrer eigenen nationalen Ziele zu nutzen. An mehreren Orten werden die Selbstverwaltungen auch als Mittel der nationalen und gleichzeitig der Klassenunterdrückung benützt. Infolge ihres Klassencharakters, gesichert durch das beschränkte Wahlrecht sowie durch die Institution des Virilismus, waren die Selbstverwaltungen im allgemeinen geeignet, den örtlichen Interessen der vermögenden Klassen, der Kapitalisten und Grundbesitzer zu dienen.

4. Wenn die Selbstverwaltungsinstitutionen in Krise geraten, entweder wegen ihres verknöcherten Konservatismus, oder im Gegenteil deshalb, weil infolge der vorübergehenden Erweiterung der demokratischen Rechte in den Autonomien der Einfluss

der Arbeiterklasse und anderer fortschrittlicher Kräfte stärker wird, begnügen sich die Regierungen nicht mehr mit der Tutela, der Vormundschaft über die Selbstverwaltungen. Die gewählten Organe werden den von der Regierung ernannten Beamten unterstellt oder die Regierung besetzt in den Selbstverwaltungen die Beamtenposten. Dadurch wird zumeist parallel mit dem Vordringen der faschistischen Richtungen die völlige Abhängigkeit von der zentralen Macht verwirklicht, so dass die Selbstverwaltung bloss ein leerer Rahmen für eine in der Wirklichkeit nicht autonome Verwaltung bleibt. Hier verweise ich auf den im Jahre 1926 in Polen von Pilsudski durchgeführten Putsch, in der Tschechoslowakei auf das Gesetz vom Jahre 1927, in Bulgarien auf die Staatsstreiche faschistischen Charakters im Jahre 1923 und dann am Anfang der 30-er Jahre /im Jahre 1934/, in Rumänien auf das Verwaltungsgesetz vom Jahre 1938 sowie auf die Rechtsnorm, die in Ungarn im Jahre 1942 die Autonomie aufhob.

Schliesslich beseitigte in zahlreichen Ländern die Nazibesetzung auch die Überreste der bürgerlichen Selbstverwaltungen und leitete das System des Führerprinzips, somit die unmenschliche, brutale Form des bürokratischen, diktatorischen Zentralismus ein.

Die Nationalreferate haben im Zusammenhang mit der örtlichen Verwaltung der bürgerlichen Staaten auch viele andere Probleme aufgeworfen, deren Erörterung ich jedoch ausser acht lassen muss.

Ich möchte aber erwähnen, dass gerade vor 60 Jahren, im Jahre 1917 die Erscheinung einer völlig neuen Verwaltung sozialistischen Typs eine ausserordentlich grosse, grundlegende Änderung bedeutete. Die Prinzipien der Organisation und Struktur der Sowjets wurden ausführlich erörtert. Das schriftliche ungarische Nationalreferat weist auf die Funktion der regiona-

len und örtlichen Organe der Räterepublik vom Jahre 1919 hin.

Die Vorträge in den Sektionen werden sich in sowjetischer, slowakischer und ungarischer Hinsicht mit den einzelnen Problemen der leider nur kurzlebigen Verwaltung sozialistischen Typs beschäftigen, die sich in den Jahren unmittelbar nach der Oktoberrevolution in einigen Ländern schon entfaltetete.

Nach mehr als zwei Jahrzehnten entstehen am Ende des zweiten Weltkrieges im Laufe der nationalen Befreiungs- und der antifaschistischen Widerstandskämpfe in einer ganzen Reihe von Ländern die Volksorgane einer neuen, sich von der bürgerlichen Selbstverwaltung prinzipiell unterscheidenden Verwaltung. In den polnischen, tschechischen, ungarischen und bulgarischen Nationalreferaten wird die Problematik dieser Organe kurz berührt. Unsere deutsche Kollegin gibt in ihrem Referat schon ein plastisches Bild über die Herausbildung und Rechtsstellung der örtlichen Organe des sozialistischen Deutschland, der DDR.

Wie es zu sehen ist, wurden schon bisher zahlreiche prinzipielle und praktische Probleme aufgeworfen. Diese werden in den Sektionen, in mehr als 40 Referaten noch mehr erweitert. Sie werden zum fruchtbringenden Gedankenaustausch und Vergleich eine breite Möglichkeit bieten, die weitere neue Erkenntnisse und auch für die Gegenwart nützliche Feststellungen und Ergebnisse sichern kann.

In Kenntnis eines grossen Teiles des Materials der Konferenz kann festgestellt werden, dass eine Reihe der Studien, die im Themenkreis der Konferenz von Wissenschaftlern verschiedener Länder geschrieben wurden, einen bedeutenden wissenschaftlichen Wert haben. Einerseits erlächtern sie in grossem Masse die komparative Untersuchung der Entwicklung der städtischen und regionalen Verwaltung, andererseits bieten sie für die Wissenschaftler zum komplexen Studium synthetisierenden Charakters und zur Bearbeitung der Prinzipien der Verwaltung und der Ent-

wicklungsgeschichte ihrer Institutionen in den einzelnen Perioden der letzten hundert Jahre eine gute Grundlage.

