
**VON DEN
STÄNDEVERSAMMLUNGEN BIS
ZUM PARLAMENTARISCHEN
REGIERUNGSSYSTEM IN
UNGARN**

Studien zur Parlamentarismusgeschichte

VON DEN STÄNDEVERSAMMLUNGEN BIS ZUM
PARLAMENTARISCHEN REGIERUNGSSYSTEM IN
UNGARN

Studien zur Parlamentarismusgeschichte

**VON DEN
STÄNDEVERSAMMLUNGEN
BIS ZUM
PARLAMENTARISCHEN
REGIERUNGSSYSTEM IN
UNGARN**

Studien zur Parlamentarismusgeschichte

Herausgeber

**DR. GÁBOR MÁTHÉ
DR. BARNA MEZEY**

Budapest-Graz 2001.

Eötvös Loránd-Universität
Juristische Fakultät
Budapest

*

International Commission for the History of Representative and Parliamentary
Institutions

STUDIES PRESENTED TO THE INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE
HISTORY OF REPRESENTATIVE AND PARLIAMENTARY INSTITUTIONS
Volume LXXX



Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
tudományos kiadványa
Bibliotheca Iuridica
Acta Congressuum I

ISSN 1587-8821

© Barna Mezey Gábor Máthé (Hrsg.)

© Gábor Béli, István Kajtár, Gábor Máthé, Barna Mezey, Lajos Rác, Mihály T.
Révész, József Ruszoly, István Stipta, József Szalma, Magdalena Szigeti

INHALT

BRAUNEDER, WILHELM: Vorwort	7
BÉLI, GÁBOR: Die Versammlung zu Gran 1267 und die Vorereignisse deren	9
KAJTÁR, ISTVÁN: Europäische Rechtskultur im ungarischen Parlament des 19. Jahrhunderts	17
MÁTHÉ, GÁBOR: Problems of codification during the Austro-Hungarian dual Monarchy	25
MEZEY, BARNA: Die Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems in Ungarn im Jahr 1848	41
RÁCZ, LAJOS: Public-law pact: limitation of the supreme authority at the national assemblies of the principality of Transylvania	53
RÉVÉSZ, T. MIHÁLY: Der liberalen Presserechtsetzung	65
RUSZOLY, JÓZSEF: Es war das erste seiner Art in Europa	81
STIPTA, ISTVÁN: Vertikale Gewaltentrennung: Die Rolle zum Verfassungsschutz der ungarischen Komitate	101
SZALMA, JÓZSEF: Parlament und Zivilgesetzgebung in Ungarn	129
SZIGETI, MAGDALENA: Das duale Mediensystem in Ungarn und dessen rechtliche Hintergründe	145

Vorwort

Die Erfassung der Vorgeschichte und der geschichtliche Entwicklung parlamentarischer Institutionen entspricht nicht nur einer wissenschaftlichen Tradition wie sie die Internationale Vereinigung für die Geschichte des Ständewesens und des Parlamentarismus (International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions) seit ihrer Gründung 1936 pflegt, sondern hat auch in den letzten Jahren besonderen Aufschwung durch die weitere Etablierung parlamentarisch-demokratischer Regierungssysteme wie auch durch die Stellung des Parlaments der EU erfahren. Trotz eines internationalen Standards mit entsprechend gleichen oder ähnlichen Elementen beruht der konkrete Parlamentarismus der einzelnen Staaten stets auch auf einer spezifischen historischen Tradition. Dies gilt besonders dann, wenn sich moderne Parlamente aus älteren gesetzgebenden Organen fortentwickelt haben und ein auch auf Repräsentation beruhendes Regierungssystem länger zurückreichende historische Wurzeln besitzt.

Zu derartigen Staaten mit einer langen vorparlamentarischen und parlamentarischen Tradition zählt ohne Zweifel Ungarn. Der vorliegende Band unternimmt es, diese Tradition Ungarns zu illustrieren, und zwar nicht nur in Hinblick auf die Entwicklung der entsprechenden Organe, sondern auch anhand einzelner parlamentarischer Ergebnisse. Der Parlamentarismus schlägt sich ja tatsächlich nicht nur in der Entwicklung des Parlaments und seiner Vorläufer wieder, sondern vor allem auch in deren Tätigkeit und Produktion.

Ein Teil der hier abgedruckten Beiträge lag der 51. Konferenz der Internationalen Kommission für Geschichte des Ständewesens und der Parlamente (International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions) in Graz im September 2001 vor und bereicherte diese Tagung in schöner Weise. Die Teilnahme einer starken ungarischen Delegation an der eben genannten Konferenz erweiterte das Tätigkeitsfeld der Vereinigung (Commission) in höchst erfreulicher Weise in die mitteleuropäische Staatenwelt hinein. Neu hinzugekommene Beiträge liefern zusätzliche Aspekte und runden so das Bild in wertvoller Weise ab. Dieses Hinzutreten weiterer Beiträge zu den in Graz gehaltenen Referaten darf als Zeichen gewertet werden, daß diese Beziehungen sich festigen und mit einer eigenen ungarischen Sektion der Vereinigung (Commission) ausgebaut werden können. Eine institutionelle Fundierung dieser Art bereichert nicht nur die verfassungsrechtliche Wissenschaft, sondern auch die umfassende Pflege des Parlamentarismus auf internationaler Ebene mit wünschenswerten Anregungen für die Praxis.

Die Internationale Kommission für die Geschichte des Ständewesens und der Parlamente (International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions) schätzt sich glücklich, die vorliegenden Beiträge in diesem Band vereinigt zu sehen. Vor allem freut es mich als Präsident dieser Vereinigung, daß namhafte ungarische Fachleute und erfahrene Kollegen auf diese Weise zur internationalen Parlamentarismusforschung beitragen.

Wien, Oktober 2001

Wilhelm Brauner

GÁBOR BÉLI

Die Versammlung zu Gran 1267 und die Vorereignisse deren

Die innerhalb der Dynastie vorhandenen Auseinandersetzungen erneuerten sich in Ungarn im 13. Jh. von Zeit zur Zeit immer wieder. In diesen Machtkämpfen spielten von der Jahrhundertmitte an, bzw. ab letzte Phase der Regierungszeit von Béla IV. auch die Interessen der Großmächtigen eine entscheidende Rolle.

Béla IV. hat seinem älteren Sohn, Stefan bereits 1257 die Regierung von Siebenbürgen überlassen, was der Königssohn mit einer kurzen Unterbrechung nach dem Verlust seines steirischen Dukats ab 1260 als souveräner Herrscher (ab 1262 außer dem Titel des *dux Transsilvaniae* die Bezeichnungen *junior rex Hungariae* und *dominus Cumanorum*) mit eigener Hofhaltung, Münzenprägung, Außenpolitik entgegennahm. Die Teilung der Macht im Lande führte zur Entgegensetzung zwischen dem Vater und Sohn. Die Gegenüberstellung haben die Baronen angestiftet, die sich an der Macht beteiligen wollten, und um dies zu erreichen, expressis verbis sich zu Interessengruppen, Quasiparteien organisierten. Diese in der personellen Zusammensetzung durch die aktuellen Interessen beeinflusst entstehenden Gruppierungen, die manchmal den König, manchmal dennoch den Dux unterstützten, übten nach kurzem einen Druck auf ihre Herren ausgeübt, daß es endlich zu einem Krieg kommen sollte.

Die Heere von Béla IV. griffen die Dominien seines Sohnes im August 1264 an. Die anfänglichen königlichen Erfolge wurden durch die Intervention der Entsatztruppen des Panyit von Miskolc abgebrochen, mit dessen Hilfe der Königssohn aus der Belagerten Burg Feketehalom ausbrechen konnte und die von Lorenz, dem Sohn von Kemény angeführten königlichen Kontingenten besiegen konnte. Im Frühling 1265 begegnet man Stefan bereits in einem Aufmarsch auf die Donau, und er besiegte bei Isaszeg das königliche Heer entscheidend, dessen nomineller Anführer Béla, der Dux von Macsó (der von Tochter Anna und dem Fürsten von Tschernigov, Rostislav geborene Enkel Bélas IV.) fliehen musste, und der tatsächliche Heerkommandant der Palatin Heinrich von Héder samt beiden Söhnen gefangen wurde. Der Friede zwischen König und Jungkönig wurde mit Intervention der Erzbischöfe wiederhergestellt, und nachdem Béla IV. das Recht Stefans auf Siebenbürgen anerkannt hatte, wurde angesichts der früheren Übereinkünfte am 23 März 1266 auf der Insel der Hasen (urkundenmäßig *insula beatae Virginis*), d.h. auf der heutigen Margaretheninsel ein Übereinkommen getroffen. Vater und Sohn legten einen Schwur ab, und verordneten im 22. Juni abgeschlossenen Friedenspakt, den auch Papst Klemens IV. bestätigte, daß in ihren eigenen Dominien „*omnes causas tam civiles, quam criminales*“ (sämtliche privat- und strafrechtliche Streitigkeiten) mit einem Baron der jeweils anderen Partei ermittelt und jährlich dreimal gerichtet werden sollen, wobei die Zusendung von Vertretern für die jeweils andere Partei nicht gewährt werden soll, d.h., die Prozesspartei muß persönlich vor ihnen auftreten. Ferner wurde in Zusammenhang damit die Ordnung der Prozessvorladung festgelegt, und unter anderem hat man sich auch verpflichtet, die in das Dominium der jeweils anderen Partei geflohenen

Verbrecher mit Benachrichtigung des jeweils Anderen zu richten. Im Übereinkommen wurde ferner festgesetzt, daß vom Volke der Baronen jeweils des Anderen keine Steuer „*ratione lucri camere*“ (für Kammergewinn) eingetrieben wird, die Leute nicht zum Burgbauen oder zur Leistung diesbezüglicher Steuern gezwungen werden. Außerdem wurde noch verankert, daß sie sich bei den Baronen, Servienten, Adligen nur notfalls und für Entgeltung unterbringen werden, und wenn die Baronen gegen diese Verordnung verstoßen würden, hat man eine *poena dupli* (Doppelstrafe) angeboten, wessen Grundlage die Kosten und die verursachten Schäden hätten ergeben müssen. Um Streitigkeiten erneut vorzubeugen, war dennoch die wichtigste Klausel der Übereinkunft das Verbot der Verführung und Aufnahme der Baronen, Servienten und Adligen jeweils der anderen Partei, bzw. die Verordnung für die, in der der König und sein Sohn versprachen, die von ihnen rechtswidrig beschlagnahmten Besitzungen zu restituieren.¹

Obwohl da einige Verordnungen der Goldenen Bullen von 1222 und 1231 des Andreas II. zu beobachten sind, hat dieser Friedenspakt den weniger vornehmen Gesellschaftselementen, u.a. den Servienten, ferner den in sozialem Sinne und rechtmäßig de facto ihnen gleichgestellten Adligen den Machtüberschritten des Königs und dem Königssohn gegenüber Schutz gewährt, während die dennoch den Mächtigen, d.h. den Baronen und ihren Familien nach wie vor ausgeliefert blieben, da sich ihr Stand wegen der Auseinandersetzungen innerhalb der königlichen Familie und des Kriegs, der ernstes Blut- und finanzielles Opfer von ihnen forderte, weiterhin verschlechtert hat. Daher wandten sie sich 1267 (irgendwann noch vor dem 7. September) an den König und seine Söhne gewandt, und forderten – wie die Präambel des anlässlich dessen erlassenen Dekrets feststellt –, die Bestätigung ihrer Rechte: „[...] *nobiles regni Ungariae universi, qui servientes regales dicitur ad nos accedentes, pecierunt a nobis humiliter ac devote, ut ipsos in libertate a sancto Rege St[ephano] satatuta et obtenta dignaremur conservare [...]*“ (Sämtliche Adligen Ungarns, die königliche Servienten genannt werden, haben bei uns demütigt und gediehen uns ersucht, für sie die von König Stefan dem Heiligen erworbenen Freiheiten zu bestätigen),² bzw. wie dies eine zu 1267 datierte Urkunde von Béla IV. feststellte, die die geerbten Güter von Dubruzlaus, dem Sohn von Dubruzlau den sie verlangten Verwandten restituierte: „[...] *cum universi nobiles regni nostri seu servientes regales apud Strigonium communem fecissent congregationem, inter cetera, que in ipsa congregatione pecierunt a nobis [...]*“ (als die Adligen beziehungsweise die königlichen Servienten bei Gran eine Versammlung abgehalten haben, unter anderem, was sie da verlangten).³

Die Feststellung des ersten Satzes des Dekrets – ebenso wie die gleichsinnige Präambel der Goldenen Bullen des Andreass II. von 1222 und 1231 – ist zweifelsohne anachronistisch, da es in der Zeit von Stefan dem Heiligen keine königlichen Servienten gab, ebenso konnten keine adeligen Privilegien anerkannt werden, da der Status der Adligen damals noch nicht existierte. Es ist allerdings schon eine andere Frage, daß die vor dem König auftretenden Antragsteller dadurch ihre Identität zum Ausdruck bringen wollten, daß sie ihre Privilegien bis in die Regierungszeit des Stefan Heiligen zurückführten, da ihr Ziel die Anerkennung bzw.

Aufrechterhaltung eines Rechtsstandes war, der sie herausragte, und in Hinblick auf ihre Privilegien sie zu den Mächtigen ähnlich machte.⁴

Obwohl die formale Identifizierung der *servientes regales* und der *nobiles* über die Mitglieder einer bestimmten gesellschaftlichen Schicht hinweisen, geht es hier dennoch nicht über Angehörige einer ursprünglich homogenen, sondern zwei, früher voneinander gut abtrennbaren Gruppen.

Die Bezeichnungen *nobilis*, *nobiles* treten zuerst zu Beginn des 11. Jh. in den ungarischen Quellen auf. Der Artikel 15 des sogenannten Dritten Dekrets des Ladislaus Heiligen, das noch vor 1077 entstanden sein darf, spricht *de fure in curia nobilium capto* (über den im Hofe der Adligen erwischten Dieb), während der Artikel 11. der 1092 bei Szabolcs abgehaltenen Synode *de nobile vel milite invadente alterius domum* (über die Adligen, die das Haus von anderen angreifen) verordnete.⁵ Hier stellt sich heraus, daß die „Adligen“ freie Personen waren, die über eine Kurie verfügten, Fronboten hatten, und daher vornehmer als die Milites waren. Die Quellen des 12. Jh. sind hingegen schon viel gesprächiger, was die „Adligen“ anbelangt. Eine gewisse Domina Scines hat 1146 „[...] *omnia testimonio multorum regni optimatum, episcopum et comitum aliorum nobilium [...]*“ verordnet, von denen die Urkunde als „*nobilissimi regni testes*“ (die nobelsten Zeugen des Landes) den Erzbischof Macharius, Bischöfe Johann von Pécs und Zacheus von Raab, den Palatin Belus und die Gespannen János, Acus, Dénes, Julianus, sowie Heidricus aufzählt.⁶ 1152 hat eine gewisse Domina Margit ebenso „[...] *coram omnium nobilium consentientibus scilicet Martirus archiepiscopo, Belos bano, Apa comite, Heidrico curiali comite [...]*“ (mit Zustimmung aller Adligen, d.h. mit der von Erzbischof Mártyr, des Banus Belos, des Gespan Apa, des Palatins Heidricus) Testament errichtet.⁷ Stefan III. hat 1165 21 Preßburger Burgknechten zu den Vornehmen der Burg „*praesentia meorum nobilium*“, d.h. in Präsenz seiner Vornehmen gehoben, wobei auch die Namen deren angegeben worden sind: Erzbischof Lukács, Erzbischof Mikó, Palatin Ompud, Hofpalatin Lorenz, Gespan Ruben, Wanlegen, Gespan von Pressburg, sowie die Gespane Scelu, Lukács, Caba,⁸ dann ein Jahr später hat er wieder „*et multorum meorum nobilium petitione*“, d.h. auf Verlangen zahlreicher Vornehmen die von Widon, dem Sohn von Dobica für die Johanniten errichtete Donation bestätigt, wobei er die anwesenden Bischöfe und den Palatin, namens Ompud, und samt ihnen vier Gespane ebenso wie in der vorher zitierten Urkunde, während dennoch Lorenz und Ruben „*mei regni primates*“, d.h. „Landesmächte“ bezeichnete.⁹ Aufgrund dessen ist darauf zu schließen, daß die Bezeichnung *nobiles* den Vornehmen des Königs, den Erzbischöfen, den Bischöfen, ferner den Würden- und Amtsträgern, und schließlich wie auch die Person der Testatoren darauf hinweist, den gebürtigen Vornehmen galt. In den letzten

¹ Árpádkori új okmánytár [Neue Urkundensammlung zur Zeit der Arpaden] (Hg. Wenzel G.) Pest, Budapest 1860-1874. (= ÁÜO) III. S. 136-137.

² A magyar történet kútjainak kézikönyve [Handbuch der Quellen der ungarischen Geschichte] (Hg. Marczali H.) Budapest, 1901 (= ENCHIRIDION) S. 168

³ Hazai Okmánytár [Inländische Urkundensammlung] (Hg. Nagy I., Páur J., Ráth K., Véghely D.). Győr - Budapest 1865-1891 (= HO) VIII. S. 109.

⁴ Fügedi E.: Ispánok, bárók, kiskirályok (A középkori magyar arisztokrácia fejlődése). [Gespane, Baronen, Oligarchen. (Entstehung der mittelalterlichen ungarischen Aristokratie).] Budapest, 1986. S. 130-131.

⁵ Závodszy L.: A Szent István, Szent László és Kálmán korabeli törvények és zsinati határozatok forrásai [Die Quellen der Gesetze und der Synodalbeschlüsse zur Zeit Stephan des Heiligen, Ladislaus des Heiligen und Kolomans] Budapest 1904. S. 176. und 169.

⁶ A pannonhalmi Szent-Benedek-Rend története (Hg. Erdélyi L.). [Geschichte des Benediktinerordens von Pannonhalma.] Budapest, 1902. (= PRT.) I. S. 597-598.

⁷ PRT. I. S. 601.

⁸ Codex Diplomaticus Hungariae ecclesiasticus ac civilis (Studio et opera Georgii Fejér), Budae 1829-1844 (= CD) II. S. 173.

⁹ CD. II. S. 174-175.

Jahrzehnten des 12. Jahrhunderts tauchte dennoch auch eine neue Bezeichnung, die *jobagio*, *jobbagio* auf.

Während das Wort *nobiles* zur Unterscheidung von den zu niedrigeren Gesellschaftsgruppen Gehörigen diente, demnach ein Ausdruck zum Bezeichnen aller Vornehmen war, war der Terminus *jobagio* ein Ausdruck vor allem für die Würdenträger, Vertraute des Königs.¹⁰

Das Wort kommt zuerst in dem 1172 errichteten Testament eines gewissen Konrad:

„[...] *Conradus* [...] *regis iobagio regionis Ungariae* [...]“ (Konrad, der Iobagio des Königs von Ungarn),¹¹ von nun an bleibt der Terminus bis zum Ende der Regierung von Andreas II., aber Vom Beginn des 13. Jh. an tritt neben ihm eine neue Bezeichnung, die *baro* ein, die den früheren Ausdruck allmählich verdrängt und ersetzt, wie das zweite Dekret von Andreas II. die sogenannte zweite Goldene Bulle darauf hinweist, in der der Artikel 8 über den Descensus, die königliche Unterkunft bereits *barones nostri* erwähnt. Dieser Vorgang war auch dadurch beschleunigt, daß der Ausdruck Iobagio eine „von unten“ übernommene Bezeichnung war, da sie grundlegend für die Benennung der Offiziere, Vornehme des königlichen Burgsystems diente.

Der Terminus technicus *baro*, *barones* ist bereits viel charaktvoller als der von *jobagio*, *jobagiones*, da dies nur den Würdenträgern, ihren Familienangehörigen, noch exakter den weltlichen Amtsträgern galt, in sozialem Sinne sind die *nobiles*, *jobagiones* - *barones* im ersten Drittel des 13. Jh. dennoch grundlegend gleichgestellt, aber gleichzeitig bezeichnen die *nobiles* eine abgesonderte Gruppe der Vornehmen, die von den Ämtern und größeren Würden Verdrängten, die weniger Vornehmen, wie dies sich auch aus der Klausel der Goldenen Bulle von 1222 herausstellt, in der der König für den Fall, wenn er oder seine Nachfolger gegen die Bestimmungen des Dekrets verstoßen würden, ohne Sünde der Felonie sämtlichen Vornehmen, sowohl einzeln, als auch gesamt das Widerstandsrecht erteilt, und zwar in der nachstehenden Reihenfolge: „[...] *tam episcopi, quam alii iobagiones ac nobiles regni nostri* [...]“ (sowohl die Bischöfe, als auch andere Jobagionen und die Nobiles des Landes).¹² Dann hat die Goldene Bulle von 1231 bezüglich des oben erwähnten Descensus eine ebenso repräsentative Reihenfolge aufgestellt: „[...] *tam propter descensus nostros, et dominae reginae, ac filiorum nostrorum, quam etiam archiepiscoporum, episcoporum, baronum et nobilium nostrorum* [...]“ (sowohl wegen Descensus für uns, oder die Königin, bzw. unsere Söhne, als auch unsere Erzbischöfe, Bischöfe, baronen und Nobiles)¹³

Von den Dekreten Andreas stellt sich heraus, daß in den Rechtsangelegenheiten der *nobiles* weder der Palatin (der übrigens allgemein über jeden richten durfte), noch kein anderer Richter ohne Kenntnis des Königs Todes- oder Besitzabnahmeurteil fällen, bzw. solche Prozesse beenden durfte. (Art. 8.:1222, Art. 18.:1231). Den Kreis der *nobiles* vertraten auch die kleineren königlichen Würdenträger: die Kammergespane, die Salzoffiziere und die Zöllner (Art. 24.:1222), unter der königlichen Fahne sind sie ins Feld gezogen, wurden dennoch ab 1231 nur begrenzt wehrpflichtig: „*Nobis facientibus exercitum extra regnum*

nobiles nobiscum ire non teneantur“ (wenn außerhalb der Grenzen Feldzüge geführt werden, müssen die Nobiles nicht mit uns kommen), die Wehrpflicht begrenzte sich nur auf Verteidigungskriege (Art. 15-16.:1231), sie konnten ferner für angemessenen, bzw. gerechten Preis bei anderen untergebracht werden (Art. 8.:1231).¹⁴ Schließlich weisen zahlreiche Urkunden darauf hin, daß die *nobiles* freien Zugang zum königlichen Hof hatten und vor dem König ihre Rechtsangelegenheiten persönlich vorlegen durften, wobei dennoch zu merken ist, daß Béla IV. zu Beginn seiner Regierungszeit, noch vor dem Mongolensturm diese Begünstigung sogar den Vornehmsten abgesprochen hat.

Der Ausdruck *servientes regis* tritt zunächst in einer zu 1217 datierten Urkunde von Andreas II. vor. Der König hob da einen gewissen Wruz samt Verwandten „*a jobagionibus sancti regis de castro Zaladiensi*“ heraus (von den Iobagionen des Heiligen Königs der Burg von Zala), und „[...] *regia statuentes auctoritate, ut [...] cum prediis, Camar scilicet, Wirmile et Mura, terris pariter eorundem ad eos hereditario iure pertinentibus, aurea et perpetua perfrui libertate, et inter servientes regis annumerari perpetuo*“ (durch unsere königliche Macht verordnend, daß sie samt ihren Besitztümern goldene und ewige Freiheit genießen, und ewig zu den königlichen Servienten zählen).¹⁵ Über ähnlich herausgehobenen kennt man die erste Nachricht aus einer Urkunde von Stéfan III. von 1163-1164, in der einem gewissen Bothus, dem Sohn von Gab, der im Dienst der Kirche von Kalocsa befindlich war, die spezielle königliche Gnade erteilt wird: „[...] *omnino liber et a prefate ecclesie servicio retractus in domo regia cum omni progenie in sempiternum deseruiat, insuper terram ad V. aratram sufficientem quam pater meus Geysa rex, predicto Gab contulerat que iuxta villam coll sita est, dicto Botus et suis heredibus libere et pacifice concessi perpetuo possidere*“ (des Dienstes der oben erwähnten Kirche vollkommen entlastet soll er im königlichen Hofe samt seinen Nachkömmlingen ewig dienen, und das Gut, das damals durch unseren Vater, König Géza dem oben erwähnten Gab geschenkt wurde, überlassen wir Bothus und seinen Nachkommen, damit sie es ewig besitzen).¹⁶ Als Bindeglied sollen die oben erwähnten zwei Quellen durch eine von König Imre 1197 edierte Urkunde ergänzt werden, in der der König einen Iobagio der Pressburger Burg herabschreibt: „[...] *Zerzowoy, filium Sbima [...] ad eximiam extulimus libertatem, statuentes, quod nullus comitum aut aliorum in eo sibi aliquod vindicare praesumat, verum in aula regia tam ipse, quam sui heredes perpetua libertate gaudeant*“ (Zerzowoy, der Sohn von Sbima wurde zur spezieller Freiheit gehoben, Zerzowoyt, wobei verordnet wurde, daß er weder den Gespanen, noch anderen obliegen soll, sondern sowohl er, als auch seine Nachfolger im königlichen Hofe ewige Freiheit genießen).¹⁷

Die inhaltliche Konformität der drei Urkundenstellen lassen darauf schließen, daß Bothus und Zerzowoy die Vorläufer der königlichen Servienten sind. Aufgrund der Angaben dieser frühen und der später entstandenen Urkunden ist festzustellen, daß der *serviens regis* nichts anderes ist, als durch königliche Gnade von einem gebundenen freien Stand samt Besitztümern entbundener freier Grundbesitzer ist, der dem König persönlich dienen sollte, und zwar vor allem militärisch. Dabei ist es auch anzunehmen, daß der König auch über Besitztümer verfügende Gemeinfreie in seinen Dienst aufnahm.

¹⁰ Bónis Gy.: Hübériség és rendisé a középkori magyar jogban [Lehnwesen und Ständewesen im mittelalterlichen ungarischen Recht]. Kolozsvár, 1948. S. 126.

¹¹ PRT. I. S. 604.

¹² ENCHIRIDION S. 142.

¹³ Sylloge decretorum comitialium incltyti regni Hungariae (Ed.: Josephus Nicolaus Kovachich). Pestini, 1818. I. (= SYLLOGE) S. 4.

¹⁴ SYLLOGE. S. 5-6.

¹⁵ ÁÚO. XI. S. 142.

¹⁶ HO. VI. S. 3.

¹⁷ CD. II. S. 308-309.

Der erste gruppenartige Auftritt der königlichen Servienten ist mit dem Erlaß der Goldenen Bulle von Andreas II. vom 1222 zu verbinden, aber wie es sich von der Präambel herausstellt, haben die „*nobiles regni nostri*“ den Erlaß der Bulle veranlasst, die von der unmittelbaren Umgebung des Königs vertrieben wurden. Ihnen sind dann die königlichen Servienten als Antragsteller beigetreten, ihre Rolle darf dennoch nicht so bedeutend gewesen sein, wie die der antragstellenden Vornehmen, auch trotzdem nicht, daß viele Artikel des Dekrets für sie Rechte errichtete.

Die für die königlichen Servienten in der Goldenen Bulle errichteten Privilegien weisen dennoch sehr eklatant auf die Unterschiede zwischen ihrem Stand und dem der *nobiles* hin. Demnach durften die königlichen Servienten frei an dem sogenannten Stuhlweißenburger Gerichtstag, dem jährlich anlässlich des Stefantages veranstalteten Gemeingerichtshof auftreten, was für die Vornehmen ja natürlich gewesen sein darf (Art. 1.:1222). Der König hat versprochen, daß er königlichen Servienten zugunsten der Vornehmen nicht gefangen nehmen lassen wird, und daß er auch die Besitztümer deren nicht verheert, mit Ausnahme dennoch, wenn der Betroffene bereits vom Richter verurteilt war. Den Vornehmen konnte solche Gefahr nicht drohen. Der König hat ferner die Jurisdiktion der Komitatsgespane über den Besitztümern der Servienten auf die Geld- und Zehntelangelegenheiten begrenzt, über den Gütern der Vornehmen verfügten die Gespane nicht (Art. 5.:1222). Die königlichen Servienten hatten das recht, mit Zustimmung vom Könige zu seinem Sohn überzulaufen, diese Zustimmungspflicht bezog sich auf die *nobiles* nicht. (Art. 18.:1222).

Für die königlichen Servienten war das freie Gut und die Einkommen davon von höchster Bedeutung, da diese vom König erwartete Dienstleistung hätte ihm übrigen nicht erfüllt werden können. Daher waren die in Hinblick auf den Schutz der Güter getroffenen Bestimmungen, durch die die Güter vom König des Descensus und der Besteuerung, sowie des Wiedeganges entlastet, geschweige noch von denen, die ihre Wehrpflicht außerhalb der Landesgrenzen aufhob. (Art. 3., 7., 15., 22.:1222).

Wenn man die Bestimmungen der Goldenen Bulle vom Jahre 1222 mit denen der vom 1231 vergleicht, findet man außer zahlreicher inhaltlicher Übereinstimmungen im letzteren Dekret viele Elemente, die auf die Annäherung der *servientes regis* und der *nobiles* hinweist.

Namlich der Art. 7 des Dekrets vom Jahre 1222 stimmt beinahe Wort wörtlich mit den Bestimmungen der Art. 15-16 vom Jahre 1231 überein, wobei dennoch das erste hier die Wehrpflicht der königlichen Servienten, während das andere die der *Nobiles* regelt. Das weist darauf hin, daß sich die soziale Lage der Vornehmen, die nicht mehr königliche Würden und Ämter tragen durften, mit der Zeit verschlechterte, da sie mit neuen Donationen nicht mehr rechnen konnten. Diese eingetretene Erosion hat dennoch viele andere Gründe, sie kann vor allem auf die durch die königlichen Maßnahmen eingetretenen gesellschaftlichen Änderungen, die in der Bewirtschaftung vollzogenen Umgestaltungen, und nicht zuletzt die Folgen des Mongolensturmes zurückgeführt werden.

Infolge der Donationspolitik von Andreas II. minderte sich zu Ende seiner Regierung der königliche Dominienbestand erheblich, gleichzeitig erreichte der enge Kreis der Aristokratenfamilien, die die meisten königlichen Ämter und Würden innehatten eine derartige politisch-wirtschaftliche Macht, die der König nicht mehr entbehren konnte. Gleichwohl hat die Verschenkung der Burgdominien den König veranlasst, die Vornehmen der Burg, die Burgiobagionen, die mit dem königlichen Dienst ohne königliche Maßnahmen nicht aufhören konnten, als freier Grundbesitzer

zum Dienst zu verpflichten. Man muß auch hinzufügen, daß die Vermehrung der königlichen Servienten vor allem nicht der Verstärkung des königlichen Militärs dienen sollte, dies sollte viel lieber verhindern, daß die ehemaligen Offiziere der Burg den beschenkten Grundbesitzern untergeordnet werden.

Diesen Vorgang suchte Béla IV., der Sohn von Andreas II. in der ersten Hälfte seiner Regierung durch Rücknahme der königlichen Besitztümer abzuschaffen, aber nach dem Mongolensturm änderte er seine Politik, und wie sein Vater hat er seinen Anhängern bedeutende Besitztümer verschenkt. Er hat darüber hinaus den Bau von Privatburgen veranlasst, was die Macht der bereits reichen Familien noch weiterhin erhöhte. Außer den neueren Schenkungen verzichtete Béla auf die Bekräftigung des Burgsystems nicht endgültig, und er versuchte mehrmals die Burgdominien zurückzunehmen, aber die Überbleibnisse des Burgsystems bedeuteten keine Kraftquellen mehr, für die er auf die Unterstützung seiner Baronen verzichtet hätte. Dem sich erhöhenden Einfluss der Baronen versuchte er die Erhöhung der Anzahl der königlichen Servienten entgegenzustellen, die sich nach wie vor allem aus dem Kreis der Burgiobagionen erstellten, aber es gab auch *castrenses* (Burgdiener) unter ihnen, wie ein gewisser Weythek, der Sohn von Mikus aus Pyr, der 1248 „*ab conditione piscationis*“ (vom Fischerstand),¹⁸ oder wie die Söhne eines gewissen Chekteu, hamens Wroch und János, die 1257 „*e conditione precorum nostrorum*“ (vom Verkünderstand) befreit worden sind.¹⁹

Die königlichen Servienten, bzw. ihre Nachfolger gerieten mit der Zeit ab Mitte des 13. Jh. durch königliche Donationen in die finanzielle Lage der *nobiles*. Das beweist eine 1263 ausgestellte Urkunde, durch die Béla IV. eine 1217 ausgestellte Urkunde seines Vaters zugunsten einem gewissen Orosz, der zu Servienten gehoben wurde, bestätigte, und ein Dorf namens Kiskallósd ihnen verschenkte: „[...] *terram nostram regalem castri nostri videlicet Zaladiensis Kyuskolusd vocatam eidem, et per ipsos suis heredibus heredumque suorum successoribus iure perpetuo et irrevocabiler duximus conferendam, ita ut eidem super terra illa aurea gaudeant et prefuantur libertate, qua ueri et primi regni nostri nobiles gratulantur [...]*“ (nämlich wir geben ihnen unser Gut für ewig und unwiderrufbar, damit sie dieselbe goldene Freiheit genießen, wie die echten und ersten *Nobiles* des Landes).²⁰

Um 1260 besteht also zwischen den *servientes regis* und den *nobiles* praktisch keine Unterschiede mehr, die beiden Gesellschaftsschichten vereinigen sich in eine Gesellschaftsgruppe, deren zahlreiche Mitglieder bereits familiär des Königs, seiner Söhne und der Baronen deren war, so lässt es sich erklären, daß die Bewahrung ihrer Privilegien gemeinsamen Auftritts bedurfte.

Teils ist durch das Allgemeinwerden der obigen Dienstverhältnisse zu erklären, daß in der Präambel der an der Graner Versammlung edierten Dekrete wurde abweichend von der älteren Praxis auch die Zustimmung des Königs, seiner Söhne und der Baronen beantragt wurde: „*Quorum petitiones et instantias considerantes fore iustas et legitimas, habito baronum nostrorum consilio et assensu duximus admittendas*“²¹ (Da wir ihre Bitten und Verlangen berechtigt fanden, dachten wir mit Rat und Zustimmung unserer Baronen sie erfüllen zu können.) Aber das Verlangen des *assensus* der Baronen weist darauf hin, daß die Absichtserklärungen des Königs und seiner Söhne bereits den Willen der Baronen innehaben. Das heißt die Rolle des

¹⁸ ÁUO. VII. S. 256.

¹⁹ Az Árpád-házi királyok okleveleinek kritikai jegyzéke (Hg. Szentpétery I.). [Kritische Sammlung der Urkunden der Arpadenkönige.] Budapest, 1923. I. S. 354.

²⁰ ÁUO. XI. S. 479-480.

²¹ ENCHIRIDION S. 168.

königlichen Rates wurde in der Gesetzgebung entscheidend, obwohl die Wurzel der Bestimmungen noch immer die königliche Absicht ist. Daher ist der Rat zu einem de facto Gesetzgebungsfaktor am König geworden.

Die Versammlung von Gran unterschied sich inhaltlich von den früheren Landesversammlungen nicht, weil es sich um eine Synode handelte, wie die üblichen Gerichtstage zu Stuhlweißenburg waren. Die königlichen Servienten oder Nobiles treten nach wie vor als Petentes, Antragsteller auf, auf die Entscheidungen haben sie keinen Einfluß. Trotzdem war dies schon eine Versammlung, wo diejenigen privilegierten teilgenommen haben, die die Akteure des späteren, zu Ende des 14. Jh. zu existierenden Ständetages waren.

Die europäische Rechtskultur im ungarischen Parlament des 19. Jahrhunderts

1. *Europäische Rechtskultur - ungarische Rechtskultur.* Im 19. Jahrhundert hat sich im Ergebnis langwieriger Modernisationsprozesse die ungarische Staats- und Rechtsordnung herausgebildet. Bei dieser, sich in mehreren Abschnitten vollziehenden Entwicklung, als - ausgenommen die Jahre des Neoabsolutismus - konstitutionelle Verhältnisse herrschten, kam den ungarischen Landtagen eine zentrale Rolle zu. Vor 1848 waren dies ständische Landtage, die Aprilgesetze von 1848 haben sodann die Volksvertretung, das moderne Parlament, ins Leben gerufen. Im Laufe der Tätigkeit dieses Gesetzgebungsorgans standen wiederholt die Werte der europäischen Rechtskultur und die europäischen Modelle im Mittelpunkt der Debatte. Dabei wurde von den Abgeordneten auch die Frage untersucht, in welchem Verhältnis diese Werte und Modelle zur ungarischen Tradition stehen. Die vorliegende Abhandlung verfolgt die Präsenz der Elemente der europäischen Rechtskultur in der ungarischen Politik, und zwar bis zum Ende des sogenannten langen 19. Jahrhunderts, also bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges.¹

2. *Foren und Themenbereiche.* Die Berufungen auf die Werte der europäischen Rechtskultur tauchten vielfach in den Parlamentsreden auf, sie erschienen in den Tronreden und sich auch in dem ministeriellen Motivenbericht mehrerer Gesetzesvorlagen anzutreffen. Diese Werte fanden also in einem weiten Kreis derjenigen Resonanz, denen in der Gesetzgebung, im konstitutionellen Leben des Landes eine Rolle zugekommen ist. In den untersuchten Dokumenten sind die charakteristischen nationalen Varianten der Modernisationsmodelle dieses Zeitalters aufgeführt; wiederholt behandelt wurden die grundlegenden verfassungsmässigen und in den verschiedenen Rechtsbereichen geltenden Prinzipien. In den einzelnen Regelungsfragen wurden vergleichsweise auch die englischen, französischen,

¹ Grundlegende Quellenbasis: Berichterstattungen aus dem Landtag von Lajos Kossuth 1832-1836, Tagebuch der Bezirkssitzungen der Untertafel 1843-44, Tagebuchbände der Obertafel 1843-44, Die Tagebuchbände des Abgeordnetenhauses des Landtages 1865-1868, 1892-1896 und 1913. Aus der reichhaltigen Literatur über den frühen Zeitabschnitt: L. Révész: Die Anfänge des ungarischen Parlamentarismus, München 1968.

Die untersuchte Frage habe ich meinerseits in mehreren Beiträgen analysiert: Modernizációk és Európa. Adalékok a politikai vitakultúrához az 1843-44-es rendi országgyűlésen. [Unsere Modernisierung und Europa. Beiträge zur politischen Streitkultur im ständischen Landtag.] In: Degre Alajos Emlékkönyv, Budapest, 1995, S. 121-130. A "konzervatív" és a "modern" a XIX. századi magyar jogtörténetben. [Das "Konservative" und "Moderne" in der ungarischen Rechtsgeschichte des 19. Jahrhunderts.] In: Györi tanulmányok, 1998. XX. S. 52-58. A magyar állam modernizációs folyamatai a XIX. században (kitekintéssel a XX. század első felére) [Die Modernisierungsvorgänge des ungarischen Staates im 19. Jahrhundert (mit Ausblick auf die erste Hälfte der 20. Jahrhunderts).] In: Jogtudományi Közlöny, 1997. 3. sz. S. 126-129. A dualista kori magyar állam- és jogrendszer a modernizáció fényében. [Das ungarische Staats- und Rechtssystem zur Zeit des Dualismus im Licht der Modernisation] In: Magyarország a (nagy) hatalmak erőterében. Tanulmányok Ormos Mária 70. születésnapjára. (Hg. Fischer F.-Majoros I.-Vonyó) J. Pécs, 2000, S. 307-320. The Political Image of Europe in the Hungarian Parliament (The extremities of a seventy-year old process) 1843, 1913. In: IURA ANTIQUA - IURA MODERNA. Festschrift für Ferenc Benedek zum 75. Geburtstag. Pécs, 2001, S. 131-139.

deutschen oder italienischen Varianten des gegebenen Rechtsinstitutes als Argumente angeführt. All dies ergänzt sich durch der Aufzählung der bedeutendsten Rechtsdokumente der europäischen rechtlichen Zivilisation und durch die Berufung auf ihre grossen Gestalten, ihre Politiker und Gelehrten.

3. *Die grundlegenden europäischen staats- und rechtspolitischen Modelle.* In der parlamentarischen Rhetorik ist die Beurteilung der einzelnen Regionen vom Reformzeitalter (1825-1848) an bis zum Ende des Dualismus (1918) - abgesehen von bestimmten Akzentverschiebungen - ziemlich konstant.

England gilt vom praktischen Aspekt her als europäischer Grossmeister der Entwicklung auf unserem Kontinent. Das grosse und ruhmreiche, starke und stolze Albion wird auf mehreren Gebieten, so im Parlamentarismus, im Schwurgericht, in der Selbstverwaltung, als Vorbild erachtet. Trotz seiner Isolation stellt es eine Macht dar, deren Ministerpräsident nicht nur die Sorgen Englands, sondern des ganzen Erdkugels auf den Schultern trägt. Als anziehende Kraft wirkte auf die Abgeordneten vor allem die Kontinuität, die Ausgeglichenheit dieses Modells und seine Bindung an die Traditionen. Obwohl die Attraktivität dieses Modells dazu erheblich beigetragen hat, die Erkenntnisse über die europäische Rechtskultur bei den ungarischen Abgeordneten zu vertiefen, kann man seine Wirkung nicht dauerhaft als primär und unmittelbar betrachten.

Frankreich ist in dem von Optimismus geprägten Reformzeitalter eine starke, gebildete Nation, ein zentralisiertes Land. Für die linksgerichteten Abgeordneten war es stets das Land der Revolutionen und der Freiheitsrechte. "Der moderne Staat und die moderne Politik lässt sich" - führt ein Abgeordneter am 5. März 1894 im Parlament aus - "einzig und allein auf die Zeit, die der französischen Revolution folgte, zurückführen... der grosse Napoleon war nicht nur ein genialer Feldherr, sondern auch ein hervorragender Politiker". Mit dem Zerfall des Liberalismus sind bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts mehrere Elemente der französischen politischen Kultur erhalten geblieben. Es wird im Parlament darauf verwiesen, dass die französische Revolution auch Errungenschaften hervorgebracht hat, die sodann in das Leben der Nationen übergegangen sind. Die nicht linksgerichteten parlamentarischen Kräfte hingegen verurteilen die radikalen politischen Strömungen, sie können sich mit den Ideen der republikanischen Staatsform nicht identifizieren und der Name der Jakobiner und von Robespierre lösen in ihnen nur Grill und Unbehagen aus. Zugleich zollt man unverändert Anerkennung des Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte.²

Die Beurteilung der deutschen Länder (und später des gesamten Deutschlands) hängt entscheidend mit seinen wirtschaftlichen und kulturellen Leistungen zusammen; erwähnt wird die Gelassenheit der deutschen Bürger und wird wiederholt ihre Intelligenz hervorgehoben. Nach 1871 nimmt im europäischen Vergleich die Zahl der Berufungen auf die rechtlichen und kulturellen Werte in Deutschland ständig zu, mehrfach wird auf die Stärke der Wehrmacht des deutschen Reiches hingewiesen.³

In Verbindung mit den Vereinigten Staaten wird das allgemeine politische System der Demokratie betont, wobei man die republikanischen Staatsform, die mit

² Vor 1848 erscheint Österreich nicht als Modernisationsmodell, nach dem Ausgleich wird es - abgesehen von der Erwähnung des öffentlich-rechtlichen Verhältnisses im engeren Sinne - in der Beispielsammlung in den Hintergrund gedrängt.

³ Bis zur Jahrhundertwende wird das ALR, kontinuierlich zitiert.

Ausnahme der Schweiz nicht gebilligt wurde, für das Land der Freiheit anerkannt und natürlich gefunden hat.⁴

Es ist auffallend, dass ausser den vorangehend genannten Staaten allein Italien akzentuiert erwähnt wird. Skandinavien und die Iberische Halbinsel, Regionen mit peripherischer Lage, aber mit grosser historischer Vergangenheit, finden hinsichtlich ihrer Rechtsordnung, in den parlamentarischen Debatten kaum Beachtung. Russland, schematisch als Symbol der Willkürherrschaft und das Land der Kosaken negativ bewertet, schien aus der europäischen rechtlichen Zivilisation ausgeschlossen zu sein. Es ist erwähnenswert, dass die ungarische Politik erst gegen Ende des Dualismus darauf aufmerksam wird, dass sich in dieser Region zur Zeit der Balkankriege eine beschleunigte Entwicklung vollzogen hat und dass dieser Umstand auch Gefahren in sich birgt.

4. *Bestimmende Rechtssätze und die Hauptinstitutionen.* Im Laufe der Modernisation des ungarischen Staatssystems wurden zahlreiche Prinzipien der europäischen Rechtsentwicklung rezipiert, von diesen waren die Volksvertretung, das ministerielle System (mit englischen, französischen, belgischen Wesenszügen), die Teilung der Bereiche der Staatsgewalt, die Trennung von Gericht und Verwaltung, und - unter Eingliederung ungarischer Besonderheiten - das moderne Selbstverwaltungssystem von Bedeutung. Im Strafrecht galten die Prinzipien *nullum crimen sine lege* und *nulla poena sine lege*. In dem die Verfahrensaufgaben teilenden Strafverfahren gemischten Systems wurden neben den Grundsätzen der Mündlichkeit, der Öffentlichkeit und der Unmittelbarkeit auch das Recht auf Verteidigung und die damit verbundenen Begünstigungen festgelegt; die Urteile wurden unter freier Beweiswürdigung in Schwurgerichtsverhandlungen gefällt. In der Gesetzgebung haben die Abgeordneten der Regierungspartei(en) und der Opposition diejenigen endgültigen Lösungen herausgeformt, durch die die Grundsätze der europäischen Rechtskultur in die ungarische Praxis übertragen worden sind.

5. *Die Grunddokumente der europäischen Rechtskultur und ihre Formen.* Fast man die Parlamentsdebatten dieses Zeitalters näher ins Auge, so treten zwei Tendenzen in Erscheinung. Die ungarischen Politiker verfolgten mit lebhafter Aufmerksamkeit die Debatten in den europäischen Parlamenten, die Ergebnisse der Gesetzgebung, die Interpellationen und auch die Vorgänge in Verbindung mit der Genehmigung der Budgetvoranschläge. In dem Masse, wie zur Zeit des Dualismus im einzelnen der bis ins kleinste gehende Ausbau des Staats- und Rechtssystems voranging, nahm auch der Anteil der Aktivitäten dieser Art im Zusammenhang mit der Gesetzgebung stetig zu. Neben der Beobachtung der Details waren aber auch die Berufungen auf die grossen Dokumente der europäischen Rechtskultur stets gegenwärtig.

Hierbei kam unter den Dokumenten aus England der Magna Charta, dem Bill of Rights, den Gesetzen in Verbindung mit dem Wahlrecht und den Städten, dem Habeas Corpus Act eine wichtige Rolle zu. Bei den Franzosen waren die Deklaration von 1789, die spätern Verfassungen, der strafrechtliche und der zivilrechtliche Kodex Napoleons von zentraler Bedeutung. In der europäischen Verfassungsentwicklung wurde die spanische Verfassung vom Jahre 1812 hervorgehoben, von den süddeutschen Verfassungen die Verfassung von Baden, von

⁴ Selbstverständlich finden sich in der Parlamentsbibliothek und in der Bibliothek des Justizministeriums die grundlegenden Dokumente zur Politik und zum Rechtsleben der Vereinigten Staaten.

Bayern und von Württemberg, weiterhin die belgische Verfassung. In den Debatten, bei denen Gesetze aus dem deutschen Sprachraum, wie z.B. die Carolina, die Theresiana, das ALR zur Sprache kamen, greift man des öfteren auf rechtshistorische Grundlagen zurück. Von den Kodizen waren die Berufungen auf das ABGB und das BGB am häufigsten, zitiert wurden ausserdem die Stein'sche Stadtreform vom Jahre 1808 und deren Weiterentwicklung sowie das bayerische Strafgesetzbuch.

Ausser der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung wird in den Debatten auf das "homeostande" Gesetz verwiesen.

In den Parlamentsreden werden häufig die grossen Gestalten der europäischen Zivilisation erwähnt. Im Vergleich zum ersten Drittel des Jahrhunderts verringerte sich wesentlich die Zahl der Zitate aus der Bibel und aus den Werken der griechischen und römischen Klassiker und auch die Gestalten dieser Epochen treten immer mehr in den Hintergrund. Es vermehren sich dagegen die Berufungen auf diejenigen Zeitgenossen (Ministerpräsidenten, Staatsoberhäupte, Justizminister), denen im politischen Leben der Zeit eine wichtige Rolle zukommt, man begegnet auch häufiger dem Zitat ihrer Sprüche. Neben der Berufung auf das allgemeine Kulturmedium werden in zunehmender Zahl auch herausragende Vertreter der politischen Philosophie und des Rechtslebens genannt.

Unter den Engländern kommt der Name von A. Smith, Macalua, Bentham, Blackstone, Thomas Morus und Locke vor, freilich neben aktiven Ministern wie Gladstone, Palmerstone, Fox und Disraeli. Bei den Italienern begegnet man den Namen von Klassikern wie Machiavelli, Beccaria, Filangieri, Lombroso. Die französische Revolution tritt beinahe mit ihrer vollständigen Porträtgalerie in Erscheinung, neben den Jakobinern /Saint-Just, Danton, C. Desmoulins, Robespierre/ tauchen auch die Namen von Benjamin Constant, Concordet, Portalis und später A. Comte auf.

Reichlich vertreten ist auch die deutsche Staats- und Rechtswissenschaft.⁵ Auf einem düsteren, finsternen Hintergrund mit Carpczow erscheint das durch die Ideen der Aufklärung vorbereitete 19. Jahrhundert besonders glanzvoll: Mittermayer, Zachariä, Rotteck, Welcker, Holzendorf. In den Parlamentsreden kommt immer wieder der Respekt vor der deutschen Wissenschaft zum Ausdruck, zu ihrer Kennzeichnung werden beispielsweise auf dem Gebiet des öffentlichen Verwaltungsrechts Kapazitäten wie Bluntschli und L. Stein genannt. Es ist nahezu ergreifend, wenn der betagte Jhering "als majestätisches, ruhmvolles Vorbild einer unverfälschten Professorengesinnung genannt wird".⁶

6. *Regierungabsichten und -beweggründe.* Nicht nur in den Parlamentsdebatten, auch in den Tronrenden anlässlich der Eröffnung der Landtage und in den Motivenberichten zu den bedeutsameren Gesetzesvorlagen wird mehrmals auf die Progression im zivilisierten Europa des 19. Jahrhunderts Bezug genommen. Einige Zitate hierzu aus den Tagebüchern des Abgeordnetenhauses: "Die Institutionen des Landes sind dem Geist der Zeit und den Bedürfnissen der neuen Verhältnisse gemäss umzugestalten: Das geistige und materielle Gewicht der Nation ist vielseitig zu entwickeln, damit sie ihre Stellung, die sie ... in der Reihe der Staaten eingenommen hat, als einer der Hüter und Faktoren der westlichen Kultur berechtigterweise erhalten kann".⁷ Die ministeriellen Begründung des Gesetzes 26

⁵ Daran knüpft sich beispielsweise die Erwähnung von J. Sonnenfels.

⁶ Tagebuch des Abgeordnetenhauses, 22. November 1892.

⁷ Tagebuch des Abgeordnetenhauses, 24. April 1869.

vom Jahre 1896, mit dem die Institutionalisierung des Verwaltungsgerichtes vollzogen wurde, stellt fest, dass die "gebildeten Legislativen im Ausland" für die ungarische Rechtsentwicklung beispielhaft sind. Der Motivenbericht des Gesetzes 33 vom Jahre 1896 über die Schwurgerichte führt aus: "Wie aus den vorangehenden Darlegungen hervorgeht, ist über den Aufbau [die Organisation] der Schwurgerichte ein den Erfordernissen der modernen Rechtsentwicklung entsprechendes Gesetz zu schaffen..." Es ist zugleich eindeutig, dass der [Justiz] minister bei der Einreichung der Gesetzesvorlage über die Strafprozessordnung (des erst später verabschiedeten Gesetzes 33 vom Jahre 1896) auf das Beispiel der europäischen Rechtskultur anspielte, als er hervorhob: "Für die Verbesserung des gegenwärtigen Zustandes waren anerkannte Rechtssätze auf dem Stand des modernen Zeitalters stehenden Wissenschaft, die Massnahmen der vorzüglichsten Gesetzgebungen im Ausland und die darauf aufbauenden praktischen Erfahrungen wegweisend."

Abschliessend zu dieser Frage sei darauf hingewiesen, dass das im 19. Jahrhundert verabschiedete moderne ungarische Strafgesetzbuch, das Gesetz 5 vom Jahre 1878, das sich an den Namen von Károly Csemegi knüpft, als ein Meisterwerk für die vergleichende Rechtsgeschichte anzusehen ist. Sein Schöpfer hat nicht nur die geltenden ausländischen Strafgesetze seiner Zeit bei den Vorarbeiten zum Gesetz aufgearbeitet, sondern darüber hinaus auf all das weitgehend Rücksicht genommen, was die europäische Rechtskultur im 19. Jahrhundert auf dem Gebiet des materiellen Strafrechts hervorgebracht hat.⁸

7. *Die Präsenz der ungarischen Politiker in Europa.* Den ungarischen Politikern 19. Jahrhunderts war Europa, seine Regionen und seine wichtigsten Städte, - aufgrund persönlicher Erfahrungen - wohl bekannt. Hierzu haben sowohl private als auch Studienreisen beigetragen. Nach 1867 legte die ungarische Regierung grossen Wert darauf, dass Experten, die auf längere oder kürzere Zeit ins Ausland entsandt wurden, durch die eingehende Untersuchung bestimmter Fragen vor Ort Kenntnisse erwerben und Erfahrungen sammeln. Es lässt sich in diesem Zusammenhang feststellen, dass zu Beginn des 20. Jahrhunderts die anziehende Wirkung des deutschen Reiches immer stärker wurde.⁹ Der Kultusminister erklärt am 16. Juni 1913 dass die Ungarn zum germanischen Kulturkreis gehören. Bereits der erste ungarische König, Stephan der Heilige, sei mit der Aufnahme der zum Christentum bekehrenden Priester und der Ritter sowie durch die Rezeption eines bestimmten Institutionensystems des Regierens in diesen Kulturkreis eingetreten, und dieser stehe heute dem höchsten Entwicklungsstand.

Die Abgeordneten konnten ihre Kenntnisse über Europa auch mittels ihrer Lektüren, insbesondere durch das Studium der öffentlich-rechtlichen Fachliteratur, erweitern. Die einschlägige ausländische Literatur war ihnen auch in ihrer

⁸ Löw T., A magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről (1875:5. tcz) és teljes anyaggyűjteménye I-II. [Das ungarische Strafgesetzbuch über die Straftaten und Vergehen (Gesetz 5 vom Jahre 1878) und dessen vollständige Materiensammlung I-II.] Budapest, 1880. Das Werk bearbeitete neben den geltenden Gesetzbüchern auch die Gesetzentwürfe.

⁹ Die ungarischen Rechtsstudenten orientierten sich in den Jahrzehnten des Dualismus zunehmend auf ein Studium in Deutschland. In dem mit 1880 beginnenden Jahrzehnt studierten in einem Sommersemester durchschnittlich 242 Studenten an österreichischen Universitäten und nur 14 an deutschen Universitäten. Im Wintersemester des Studienjahres 1912-1913 in Österreich 159, an deutschen Universitäten bereits 131. (In Frankreich beläuft sich die Zahl der ungarischen Studenten auf 9, in der Schweiz studierte ein Student.

"Hausbibliothek" - in der Landtagsbibliothek¹⁰ - zugänglich, wo die Werke aus den einzelnen europäischen Regionen und der USA in signifikanter Weise vertreten waren. Im öffentlichen Recht und im Verwaltungsrecht¹¹ ist der Anteil der sich an die einzelnen Staatsgebiete, Regionen knüpfenden Werke aus den folgenden Angaben ersichtlich: 1. Deutsches Reich 580, 2. Grossbritannien 321, 3. Österreich 291, 4. Frankreich 269, 5. USA 112, 6. Italien 51. Das Interesse auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts richtete sich eindeutig auf die deutsche Gesetzgebung und auf die Leistungen der deutschen Rechtswissenschaft, zweifellos im Zusammenhang damit, dass Deutschland zu dieser Zeit als die leitende Grossmacht der Region galt. Vertreten waren aber auch die anderen Regionen der europäischen öffentlich-rechtlichen Kultur und deutlich erkennbar ist auch die Sympathie für der traditionellen England.

Im Vergleich zu den einzelnen Fachgebieten gewinnt man ein zu einem gewissen Grad abweichendes Bild hinsichtlich des Privatrechts.¹² Aufgrund der Zahl der privatrechtlichen Publikationen lässt sich folgende Reihenfolge feststellen: 1. österreichisches Recht (54), 2. deutsches Recht (45), 3. französisches Recht (25), 4. englisches Recht (19), 5. schweizerisches Recht (10), 6. italienisches Recht (8).

Über die grösste Informationsbasis in Bezug auf das europäische Recht verfügte zu dieser Zeit das Justizministerium. Es galt damals als wichtiger Vermittler zu der sich in die ungarische Rechtsordnung eingleichernden Rechtskultur und stand auch mit der legislativen Praxis in engster Verbindung. Das Titelverzeichnis der Bibliothek des Ministeriums zu Beginn des 20. Jahrhunderts¹³ gibt Anlass zu interessanten Schlussfolgerungen. Es versteht sich von selbst, dass in der Bibliothek die deutschen, die italienischen und die französischen fünf "klassischen" Kodizeanzutreffen sind. Das materielle Strafrecht ist mit nahezu zwei Duzenten von geltenden Gesetzbüchern vertreten und etwa in der gleichen Zahl beinhaltet die Bibliothek Gesetzbücher der privatrechten Kodifikation.

Man darf schliessen, dass die ungarischen Politiker (die zu dieser Zeit vorwiegend Juristen waren) zu ihrer parlamentarischen Tätigkeit in den Besitz des "Rohstoffes" der europäischen Rechtskultur durch mehrere Kanäle gelangten. Die Informationen aus den Regionen Europas traten ansonsten auch in den Parlamentsreden zutage, die sich mit den in deutschen, französischen und ggf. in englischen Tagesblättern veröffentlichten Berichtestattungen, Artikeln über Ungarn befassen.¹⁴

8. *Wie ist die nationale Identität zu erhalten?* Die ungarische parlamentarische Tätigkeit war das ganze 19. Jahrhundert hindurch auch das Bestreben nach Erhaltung der nationalen Identität geprägt.

¹⁰ Nagy M., Az Országgyűlés Könyvtárának katalógusa. I. Közjog és közigazgatási jog. 1866-1928. [Katalog der Parlamentsbibliothek I. Öffentliches Recht und Verwaltungsrecht 1866-1928.] Budapest 1929.

¹¹ Erfasst werden Werke, die bis 1918 erschienen sind.

¹² Hetven év magánjogi irodalma. A magyar magánjog bibliográfiája. (1861-1930), [Siebzig Jahre der privatrechtlichen Literatur. Die Bibliografie des ungarischen Privatrechts (1861-1930)] Zusammengestellt von Újlaki M. Budapest 1930. Hier wurden die zwischen 1866 und 1918 erschienenen, an bestimmte Regionen gebundenen Arbeiten berücksichtigt.

¹³ Das Titelverzeichnis der Bibliothek des königlichen ungarischen Justizministeriums, Budapest 1909.

¹⁴ In der Legislativperiode 1892-1896, zu diesen Tagesblättern gehörte u.a. die Kölnische Zeitung, die Wiener Zeitung, die Hamburger Nachrichten, die Morning Post, der Observer, die Neue Freie Presse, der Figaro, "Le Temps", Berliner Tagblatt.

Diese Frage tauchte bereits im Magnetenhaus des Landtages von 1843-44 auf. Baron Péter Perényi führte in einer Debatte aus: "Ich bin kein Freund der Nachahmung des Auslandes im allgemeinen, zumal man wegen der Unterschiedlichkeiten der örtlichen Zustände sehr vorsichtig sein soll und stetig zu prüfen hat, ob ausländische Muster für unser Land anwendbar sind."¹⁵

Das Verhältnis der klassischen europäischen Werte und der nationalen Interessen kam sehr plastisch in der Parlamentssitzung vom 8. März 1892 zur Sprache. Der Referent führte aus: "Die Aufgabe und der Charakter des Beantwortungsschreibens auf die Tronrede bestimmt sich nach der allgemeinen parlamentarischen Praxis, die ihre Muster der klassischen Heimat des Parlamentarismus, England, entlehnt." Die Opposition stellte in ihrer Replik fest, dass dieser Beantwortung allein die heimische Gepflogenheit, das Interesse und der Wille der Nation zugrunde liegen dürfe.

In der Auffassung über die Doppelheit von Modernisation und Identität ist am Ende des Dualismus zu beobachten, dass die Politiker nunmehr auch dem Umstand eine Bedeutung beigemessen haben, dass sich die Werte des europäischen Rechts auch ändern können. "Westliche Beispiele werden uns vorgegeben: man sagt, warum würde das, was sich dort bewährt hat, nicht auch bei uns Früchte, und zwar gute Früchte, bringen. Es genügt vielleicht, darauf zu verweisen, dass diese Früchte, die uns in so verlockenden Weise angeboten werden, an mehreren Stellen Zeichen der Fäulnis in sich bergen. Es reicht aus, darauf aufmerksam zu machen, dass man in allen Ländern Europas bestrebt ist, die Fehler zu korrigieren, die sich aus einer rapiden, auf eine sukzessive Entwicklung nicht bedachten Einführung des Wahlrechts ergeben haben..."¹⁶

9. *Informationen an Europa über die ungarischen Verhältnisse.* Die Rezeption der Werte des europäischen Rechts in Ungarn wurden im Ausland mit Interesse aufgenommen. Durch welche Kanäle erfolgte die Resignalisierung der Wandlungen, wie gelangten die Informationen über Ungarn in die anderen Länder des Kontinents? Zunächst erscheint es nicht uninteressant zu untersuchen, wie die historischen Quellen über Ungarn,¹⁷ die sich auf die Knotenpunkte des dualistischen Zeitalters beziehen, sich auf einzelne Sprachen verteilen. Schätzungsweise belaufen sich die deutschsprachigen Quellen auf 80, die Quellen in französischer Sprache auf etwa 12, in englischer Sprache auf etwa 7 Prozent. Die deutschsprachige Informationsströmung auf dem Gebiet des Rechts hat sich auch dadurch verstärkt, dass die ungarischen Gesetze regelmässig auch in deutscher Sprache erschienen sind, weiterhin dadurch, dass sich auch österreichische Autoren mit Fragen des ungarischen Rechts auseinandersetzten und beispielsweise die Periodika "Zeitschrift für ungarisches Öffentliches und Privatrecht" herausgegeben wurde. Ein würdiger Repräsentant der ungarischen strafrechtlichen Rechtsetzung war der Csemegi-Kodex vom Jahre 1878, der im Auftrag der französischen Regierung ins Französische übersetzt worden ist.

10. *Ergebnisse und Defizite.* Abschliessend möchte ich über die Leistung der ungarischen Gesetzgebung im 19. Jahrhundert nach kontinentalem Massstab eine Bilanz erstellen. Im allgemeinen lässt sich feststellen, dass die für die Werte der europäischen Rechtskultur empfängliche ungarische Staats- und Rechtsordnung sich im Ergebnis der - bei uns verspätet beginnenden - Modernisation den europäischen

¹⁵ Kajtár I.: (1995) S. 127.

¹⁶ Tagebuch des Abgeordnetenhauses, 4. März 1913.

¹⁷ Bibliographia Hungariae. I. Historica. Verzeichnis der 1861-1921 erschienenen, Ungarn betreffenden Schriften in nicht ungarischer Sprache. Zusammengestellt vom Ungarischen Institut an der Universität Berlin. 1923.

Standards immer mehr angepasst hat, denen immer näher gekommen ist. Dies bezieht sich unter anderem auf den Parlamentarismus, das ministerielle Regierungssystem, das Verwaltungsgericht und die Selbstverwaltungen. Von europäischer Qualität war die Kodifikation unseres Strafrechtes, unseres Handelsrechtes und unserer Prozessrechte. Bei der Übernahme der europäischen Rechtskultur zeigten sich jedoch auch erhebliche Defizite, so z.B. auf dem Gebiet des Wahlrechts, der Freiheitsrechte und nicht zuletzt dadurch, dass das Bürgerliche Recht nicht kodifiziert worden ist.

Problems of codification during the Austro-Hungarian dual monarchy

This study aims to discuss three topics briefly. First the individual moments of the law-making process are described by discussing the problems of law-substituting decrees, the role of the Curia (The Supreme Court of Justice) in codification will be dealt with, and finally. The increasing role of codification in building the bourgeois state will be treated.

I. The mechanism of law-making – the royal power of preliminary royal assent

(1) In the bicentral Monarchy, the first phase of the legislative process was bound to the discussions of the council of ministers. It was this forum where the content of the ruler's speech at the opening session of parliament was outlines as a preparatory work. For example, such preparations for the parliament of 1869-1872 were made by the ministers at three consecutive sessions.¹

The ruler's opening speech was to contain the list of legislative subjects on which the ruler's government wanted to submit a bill for approval by the House of Representatives and the Upper House. This royal speech served not only regulative register of the agenda, but also as a constitutional guarantee. This is connected with the existence of the royal power of preliminary assent. This subject This topic provoked major disputes in the legal literature. Of the Hungarian historians, Béla Sarlós, author of the monograph on „Public Administration and Power Politics under the Dualistic Regime”, „created a big stir” with his proposition that „the Hungarian parliamentarism could only exist within the framework of the 1867 Compromise, nor could, however, the dualistic regime be maintained durably without parliamentarism.”

This proposition of the eminent scholar of this topic is nothing but the coupling of Act III of 1848 with the right of budgeting. Thus the government could not submit its budget to Parliament without a preliminary consent by the king, and by this the king was granted a new power, one which the 1848 Acts had not known, one that was in sharp contrast with the provisions of Act III of 1848”.²

His conclusion drawn from the above thesis is somewhat exaggerated, and hence disputable. Namely, by this statement, the author raised a „government-technical” pact to the rank of of constitutional theorem of the responsible government. At the same time, the author also has a feeling of uncertainty, when he mentions that in respect of parliamentary bills, the king's power of preliminary assent can in one way

¹ Hungarian National Archives (hereinfter: MOL) - Film Archives; Mtj. [Records of the Council of Ministers], 1869-1870, 17, 20, 27 MT.

² Sarlós B., Közigazgatás és hatalmpolitika a dualizmus rendszerében [Public Administration and Power Politics under the Dualistic Regime]. Budapest, 1976, 31ff.

or another, deducted from the practical application of the king's power of subsequent assent, but this does not apply to parliamentary submissions concerning the budget.

In my personal opinion, this so-called power of preliminary consent is in no way a constitutional principle. If it is not such a principle, it should not be correlated with the budget. Submitting the annual budget for approval by Parliament seems to be an axiom in any parliamentary democracy. Since it is this way that a responsible government asks for authorization for spendings within the bounds of the budget. The approval of the budget by Parliament (appropriation) is virtually a vote of confidence. The Appropriation Act will be valid for one (calendar or fiscal) year. Should the Parliament reject the report on the execution of the appropriation act, the responsible government would be reduced to a state of *ex lex*. It was to avoid this situation that the so-called indemnity was introduced, an authorization for a particular period of time, permitting the government to husband the public funds within the limits of the previous year's budget. Thus budget law is a constitutional issue as it excludes the possibility of governing without Parliament.

The royal power of preliminary assent, then, is nothing else but a bill drafted on a subject included in the king's speech, which after having been discussed by the Council of Ministers, but before submitting it to Parliament will be presented to the ruler through the minister à latere for the ruler's preliminary information; then the ruler will give his assent to the parliamentary debate *in merito* over that bill. Thus the *power of preliminary assent* can be seen as a *fiduciary covenant* between the ruler and his government, similar to the *Pragmatica Sanctio* in the 18th century. Though it was the Parliament's due right to exercise control over the whole of the executive power, but the ruler – over and above the parliamentary control – would retain his „absolute” power in „three affairs”. The 1723 *Pragmatica Sanctio* had not known common affairs yet, hence the ruler had been able to reign with his dicasteries, but the 1867 Compromise concretely circumscribed the content of the ruler's powers in common affairs, which, however, the ruler – regarded as a third legal entity – could only exercise through the responsible government. This limitation permitted the survival of the „decree in governmental matters”, that is, the survival of the former *Pragmatica Sanctio* in the royal power of preliminary assent (*pragmatische Angelegenheiten*).³

(2) Having been screened through the preliminary assent, the draft, now as a bill, would be presented to the competent committee of Parliament for further scrutiny. Sent out by the House to take care of the bill during the parliamentary process, a person as *rapporteur on behalf of the central committee* was to see that all professional observations, committee proposals were properly taken into account. The bill's discussion before the Parliament was divided into a *general (first reading) and a particular debate (or second reading)*. During the general debate, the competent minister's statement was to give reasons for the necessity and importance of the subject to be regulated by law, completed with the related legal-policy arguments. This general debate was followed by a debate on the articles, aimed mainly to the revision or acceptance of the standard text. Thereafter the bill would be submitted to the Upper House, where, again, general and particular debates (i.e., first and second readings) were to take place. Proposals and modifications made by

³ Hellbling, E. C., *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*. Wien, 1956, p. 396-398.

the Upper House had no binding effect on the House of Representatives, hence the latter were not obliged to accept them *in merito*.

Serving to sum up all what had happened during the debates in both Houses of Parliament was a *prime-ministerial summary report*. Then the bill so debated together with the summary report was submitted by the prime-minister and the minister à latere to the ruler, who would authenticate it with the usual formula: „...I endorse the submission of my Hungarian ministry with my signature and seal.” So sanctioned, the bill (act) was returned in the same way both to the House of Representatives and to the Upper House, where it was read before the representatives and members, respectively. The text of the act would then be sent to the *Hungarian National Archives* and to the editorial office of *National Collection of Laws*. The former made the laws available for use by historians to investigate regularities in the state's operation, while the latter published them in an official form, permitting the use and application of the texts in the legal practice.

(3) *Problems of law-substituting decrees* It is a classic principle of the balance between the legislative and the executive power that the government's independent law-making activity should be restricted to the so-called executive orders (also known as implementing statutes), issued on the basis of a law. In the development of the regulation of the subjects of legislation, in addition to the *French revolutionary conception* – the effects of the *Austro-German solution and view of history* were also clearly marked. A detailed analysis of the interactions and development of these views, along with the systemizing of the related legal literature can be found in István Kovács's excellent study.⁴

Hungarian legal literature in the 19th century – *mutatis mutandis* – used the historical approach, going beyond even Ferenc Deák's compromise-oriented standpoint he had taken in the so-called Lustkandl-dispute – and recognized the independent law-making powers of the ruler and his government.⁵ This law-making power was based on the introduction of a new category, that of the so-called law-substituting decrees.

Deák regarded as law-substituting decrees those rules which were issued under legal authorization to bridge gaps in law, and also decrees issued – instead of a law – on such subjects, which needed proper legal regulation, but this had not come about yet in a normal legal procedure. The two latter types mean the recognition of the government's original law-making power.

However, the above-mentioned formula could put into practice only after the turn of the century. In the slowly rising bourgeois government systems, thus in the post-1867 Hungarian development, too, a certain progressivity can be observed. It was a general phenomenon that each of these government systems tended to return to the organizational principle of the division of power. As to the phases of this process and the evaluation of the functioning of the state apparatus so developed, no uniform and unambiguous position has been taken even by the present-day legal literature. There were also views which considered the repeated 19th revival and implementation of Montesquieu's „triad policy” as a means „suitable to force the increasingly uncomfortable representation into the background”.⁶ Without going

⁴ Kovács I., *A törvény és a törvényerejű rendelet jogelméleti problémáinak* [On the Problems of Laws and Law-Decrees]. In: *Állam- és Jogtudomány*, XVI, Budapest, 1973, 347ff.

⁵ Cf. Deák F., *Adalék a magyar közjoghoz* [A Contribution to Hungarian Public Law]

⁶ Schmidt P., *Magyar alkotmányjog* [Hungarian constitutional law]. University manual. Budapest, 1973, p. 14-29.

into the detailed analysis of all views referred to here, we only mention that such a decisive role cannot be attributed solely to the institution of representation. The adoption of the classical principle of the division of power in building the required state organization – with respect to political compromises between the bourgeois and feudal forces, too – originated from a rational compulsion. To strike a balance among the legislative, executive and judiciary powers was a goal only until the government system serving the interest of the ascending bourgeoisie had not become established. Then, as a regular consequence of the concentration of power interests into party policy interests, the relative balance would be lost – always to the advantage of the executive power. This process was characteristic of the post-1867 Hungarian development as well.

Coming to prevail in the 1860s was the view that issuing decrees on subjects which had not been regulated by law was only acceptable in case of urgency or under extraordinary circumstances. However, as a condition of the validity of these law-substituting or „complementary” decrees, it was required that the government submit the Parliament a proposal for the earliest possible proper legal regulation of the subject concerned. From the 1880s onwards, especially after the turn of the century, urgency as a criterion for the government’s power to issue such decrees was no longer included in the inventory of requisites for legality in a bourgeois state.⁷

II. The role of the Curia in the codification process

The participation of the Curia as supreme court in codification was two-directional. On the one hand, it proceeded on its own initiative, and upon request of a minister, on the other.

(1) Most important among the Curia’s initiatives – in the period following its formation – was its scheme which virtually induced a major modification of the Hungarian *code of civil procedure*. Its related submission to the ministry, written in a modest tone, gave reasons for the proposal of the freshly formed Curia for the revision of Act LIV of 1868.⁸ The proposed changes affected three subjects.

First it was proposed that the *provision concerning petitions submitted after the expiration of the deadline* (Art. 282) should be made unambiguous. Namely, it was a frequent occurrence at lower courts that nullity pleas lodged with the court in due time would be rejected owing to inaccuracies in the text of law. Initially the Court of Cassation had insisted on the literal application of law, starting out of the supposition that the incorrect practice was only a casual one, and though the plea was justifiable, yet it could not be entertained. Thus in this respect, the operation of courts of first instance was a veritable source of errors, which made the further possibilities for arbitrary conduct of those forums inadmissible. Therefore the Court of Cassation decided to „place greater emphasis on the aims of the law than on its literal meaning and interpretation” – therefore only those nullity pleas would be rejected which were submitted really after the deadline. The detrimental effects of

⁷ For the historical development of types of law, and for a synthesis of new a new theory and system of groups of law, see *Eörsi Gy., Összehasonlító polgárjog* [Comparative Civil Law]. Budapest, 1975, p. 141-141, 156-158, 166-185.

⁸ MOL, K 620Kse 126 eln./1869.

this measure, that is, appeals against judicial decisions which rejected appeals lodged really past the deadline, were thought to be eliminated by imposing considerable fines. Though Article 303 of the procedure permitted culpability, but this only applied to those who lodged a nullity plea „and” appeal against ne and the same decision and their complains was quite unfounded. But taking the opportunity of legal remedy without formal appeal, and without any good reason, entailed the culpability of those having a strong penchant for litigation for its own sake. Thus the change of this article largely served the interests of the Court of Cassation.

The second proposal encouraged the *elimination of abuses experiences in the procedure of summary courts*, and also aimed to have articles 117, 124 and 125 of the procedure observed by a ministerial order. Some telling examples, adduced below, give a true picture of the contemporary practice of the courts concerned. Some of them are outlines below in the order of the cited articles.

Instead of clarifying the actual circumstances, the leaders of a summary court trial left this task to the litigating parties. Furthermore, they permitted the litigants to keep the records themselves of their lengthy disputes as if these had been formal oral arguments. In such summary actions, the court would not pronounce its sentence immediately, but would sent it in written form to the parties concerned. In cases of immediate delivery of judgement, the judge would not fulfil his obligation of informing the parties on the possibilities of legal remedy, but even if he exceptionally would, he would only include it in the records. „Not infrequently did cases occur when the judge, not comprehending the difference between appeal and appellation, incorrectly recorded the legal remedy required by the litigating party, thus excluding him from the its use.”

The third part of the Curia’s proposal expected the clarification of points 1 and 2 of Article XIX of *transitional orders concerning the judicial changes*. As to point 1, to be clarified was the problem of whether or not – apart from simple police cases (misdemeanour, minor offenses) – in other cases subject to civil procedure, *nullity plea can be lodged* with the Court of Cassation. Point 2 provided for the sustaining of the effect of the land registry regulation of 15 December 1855 by adopting some of the modifications of the Provisional Rules for Judicature. While the appeal system of the new judiciary procedure knew of appeal and nullity plea, in cases regulated under Part II of the Land Registry Patent, appeals against decisions should take the form of *bill in equity*. To resolve this contradiction, the Court of Cassation introduced a practice which served in no way the interests of the litigant parties. Complaints would always be rejected by giving the claimants the instruction that complaints against decisions made in land registry cases were subject to bills in equity rather than nullity pleas.

(2) The Curia played a catalyzing role in eliminating the anomalies of the administration of justice, as well as in preparatory works for new legal regulations. So much so that later, as an introduction to a partial legal regulation, the minister of justice himself invited the two units of the Curia (namely, the Court of Cassation and the Supreme Court of Justice) to work out possible ways and means of filling up gaps existing in judicial practice.

Discussed at several council meetings, the committee reports of *courts of appeals* encourages the government, and the related summary of the Supreme Court of Justice produced a direct effect on making the mentioned laws. Prepared by the three-member committee of the Court of Cassation, a memorandum of some hundred pages practically cut ti pieces the whole code of procedure, analyzing it

from article to article, and adding new proposals to it, finally turned into a new document indispensable for the ongoing codification. Here we should refrain from its analysis in detail, it will suffice to emphasize that this work involving the revision of the whole field of contemporary Hungarian civil law and procedural law offered a veritable treasure-trove of possibilities.

A decision made by the *cassation department of the Curia* on 21 May 1870 is another example for the Curia's creative participation in law-making. The reason underlying this decision followed, again, from the contradictions of the existing regulations. In simple police cases, the procedures in increasing numbers had to be ceased, owing partly to complaints, partly to official notifications by appellate courts. The code of procedure relegated the judgement of simple police cases (Art. 93h), subject to summary procedure, to the jurisdiction of urban magistrate or his deputy. However, Article XIX of the introductory act the procedure for this type of cases, affirmed the related clauses of the Provisional Rules for Judicature which prescribed the competence of the municipal police captains, the latter was still in effect. This casual and haphazard application of clauses of various laws quite naturally involved massive annulments.

In its position adopted in this issue, the Court of Cassation started out of the fact that the cassation of decisions made by the municipal police captains – who were to deputize for the overburdened judges in simple cases of minor value which require no urgency, and occurred in places far from the judge's residence – was incompatible with the actual needs of practice. Abstaining from modification, the court's decision called the minister to designate as officio the municipal police captains to proceed as deputies for judges in all future simple police cases. It was on the basis of this decision that the general order 10147 IM. Of 1 June 1870 was issued. An interesting feature of this order was that the Ministry failed to send its text to the Court of Cassation, so it was only published for official use by courts in the *Budapest Official Gazette* as an „announcement”.¹⁰

Referring to the practical significance and necessity of the Court of Cassation were also those massive municipal petitions which also urgent on the ex officio designation of municipal police captains to proceed in simple police cases, and which would be all fulfilled in rapid succession by the Minister of Justice.¹¹

The Curia's active role in law-making is also hall-marked – in addition to its own initiatives – by a great number of *expert opinions, standpoints, proposals, etc. made on invitation by the Minister of Justice*. Most of such invited advice resulted from the lack, obsolescence and contradictions of substantive and procedural rules. To the minister, who refrained from interfering with the decisions of courts, regular information had to be supplied on the practice followed in the individual cases, on the rules of law applied, as well as on the sustainability or desirable modification of those rules, or even on the proposed way of making new ones.

Of these highly extensive activities, we only mention a few types, mainly those with organizational relevance. *First of all, there is the Curia's official position, aimed primarily at the unification of the judicial practice, which defined the circle of those entitled to lodge appeal against verdicts of acquittal*. Formerly, attempts had been made to eliminate the widely different practices of criminal courts by ministerial decrees. Generally, by referring to punitive statutes and the established

⁹ MOL K 622 kiE 93 eln./1870, bundle 30.

¹⁰ MOL K 620 Kse 149 eln./1870 Budapesti Közlöny, no. 136 1870.

¹¹ MOL K 620 Kse 225, 249, 265, 275, 319, 320, 326, 353 eln./1871.

legal customs, the prevailing view was that the right to appeal against verdicts of acquittal was only invested with the municipal „public attorney”. Notwithstanding, in certain cases, „the purity of penal judicature” made it also desirable to afford a possibility to a private accuser to appeal against a verdict of acquittal. Hidden behind this problem was the requirement to enforce the age-old principle distributive justice. Namely, if the penal statutes and customs permitted the accused to apply to a higher court for the mitigation of a punishment he deemed injurious, then – according to the principle distributive justice – the injured party, if suffered losses in his material interests (e.g. fees for medical care, pain award, loss of working days, damages), had equal right to legal remedy in the same way. The mentioned decree ordered the criminal courts – through the municipalities – to abide by these principles, underlining the task of municipal attorney in this matter. In case the counsel for the prosecution waives his right, because of either guilt or acquittal, the court is bound to proceed ex officio to meet the mentioned demands and to forward the complaint to the appellate court.¹² Though disapproving this solution, the Curia still opted for the sustaining of this decree, and warned the minister against making further partial changes – at least until new legislative measures –, because such a change would have gone hand in hand with „wavering of the judicial practice now beginning to rise and become stabilized.”

(3) Another group of positions taken by the Curia sought to untie the entangled complex of coexisting old and new rules of law. In this case, the main effort was directed to harmonize the widely different views and approaches of such institutions as the Ministry, the *Supreme Court*, the *Court of Cassation* and the *Directorate of Royal Affairs* (Legal Directorate of the Treasury).

First a few words must be said of the latter institution. As is known, initially, in the feudal age, the director of royal affairs, the „attorney of the Crown”, working with the Pozsony-seated Royal Treasury, had acted as the legal representatives of the treasury. In certain cases such as infidelity, high treason or counterfeiting, he had also acted as public prosecutor. In 1848, the supervision over the treasury affairs were divided into two parts. The Ministry of Finance was to represent the Treasury in matters concerning property law, while the Ministry of Justice took over its functions as public prosecutor. During the absolutistic regime, the former function was taken over by the offices of financial prosecution, and the latter by the offices of public prosecution.¹³ The system of financial prosecution survived even after 1867. The reorganization process was accompanied by – among other things – a remarkable event with a personal aspect which required a certain intervention on the part of the Council of Ministers. Director of the Royal Affairs, Károly Ráth, made a grievance of the fact that the Finance Minister's proposal for the organization of offices of the royal financial prosecution was approved without asking him as the attorney of the Crown to give opinions. Build upon a ministerial promise, he finally agreed to keep his mentioned office on the proviso that he would be appointed the head of the newly organized offices of the financial prosecution.

Thus the Council of Ministers could do nothing but to take over Ráth, the former *causarum regalium director*, to head the new financial prosecution- organization, and affirm him as his due powers.

¹² MOL K 622 Kse 155 eln./1869.

¹³ Igazságügy-minisztérium Levéltár Repertórium [Ministry of Justice, Archives, Repertory] (Compiled by *Bognár I.*). Budapest, 1962, p. 84-87. See also *Szita J.*, Pénzügyi igazgatás és pénzügyi jog Magyarországon a neoabszolutizmus korában [Financial Administration and Financial Law in Hungary in the Age of Neo-Absolutism]. Pécs, 1976.

After outlining these antecedents, we return to outline the *disagreements among the three institutions concerning the right to commission judges*. Remarkably in advance that in this particular case the Curia's opinion was defeated by that of the Ministry. The controversy was virtually aroused by the question of whether or not the former legal practice followed during the *banknote counterfeiting trials* could be continued in the future. In the organization of the old Curia, the Royal High Court of Justice occasionally acted as a commissioned court. During its existence made several attempts – as proven by many cases – to make the practice of commissioning to conduct lawsuits a general one. But the Curia had not been able to achieve this either of the early 19th-century Reform Era, or in 1848/49, or afterwards. Although the Curia had made every effort to achieve such an extension of its powers even by putting forward a draft statute (in 1817). (It was the royal ordinance no. 15411 of 13 December 1817 on the establishment of the Vienna National Bank, from which the Curia learned – among other things – that proceedings against banknote counterfeiters should be stated according to the domestic laws, that is, under Articles 47 and 48 of the Statutes of the Vienna bank.)

The Curia's endeavours were then – almost half a century later – embraced by the then director of royal affairs, who applied to the Septemvirate Court to persuade them to „commission” the Royal High Court of Justice as permanent court to conduct penal proceedings where the Treasury was the claimant. According to the related article of the Provisional Rules for Judicature, however, this was not possible. So the practice of occasional commission was continued. Except the partly different practice in the last years of the old Curia, when in proceedings against the counterfeiters of state bank notes instead of Act 12 of 1723, Act 9 of the same year on infidelity was applied. But in such cases, the Royal High Court was to proceed, by its regular competence, not needing any special request by the Directorate of Royal Affairs. This procedure was adopted by most courts of justice. Not so the ministerial decree which continued to maintain the occasional commission of the Royal High Court of Justice in cases of bank note counterfeiting, with the only change that the Ministry arrogated the right to enforce this to itself under Article 57 of the code of procedure. In the cases of counterfeiting bank notes (of 10 crown, 1, 5 and 50 forint denominations) Act 9 of 1713 was left intact as a standard.¹⁴

On the other hand, to be mentioned as a negative example for reconciling the conflicting views is the acceptance of a higher-court sentence. The Minister of Justice – acting as mediator in reconciling the controversy between the Court of Cassation and the Directorate of Royal Affairs as to the interpretation of some articles of the Press Act – found the standpoint to be accepted. A nullity plea As it happened, the public prosecutor started an action against Svetozar Miletic, editor of the Serb nationality periodical *Zastava*, under Art. 9. of the Press Act, when the verdict induced a nullity plea which may have been the grounds for lodging a complaint against the court with the Minister of Justice. The Minister invited the President of the Court of Cassation to take the necessary measures within his own competence, „provided the complaint is well-founded”. Apart from pros and cons, the Curia thought to bridge over the difficulties arising from the vague formulations of articles 9, 1, 19 and 28 of the Press Act (Act XVIII of 1848) not by a grammatical method, but by a logical interpretation. So he dismissed the accusations of the Director of Royal Affairs, and referred to connections between the legally guaranteed periods of prescription and the filing of petitions. At the same time, he

¹⁴ MOL K 622 KIE 268, 318 eln./1869 Vice-Director of Royal Affairs 1831/1869, bundle 19.

somewhat ironically remarked that when the judicial independence should be observed and the wording of the Press Act was not accurate enough, the uniformity of judicial decisions could hardly be achieved. Then the President addressed his interpretation of the law to the complainant, accordingly, in cases coming under Art.9 of the Press Act (violent breach of the public peace), the period of prescription is six months, while in case of offences committed through the press as defined under Art. 10 (libeling authorities and bodies) it is two years. Simultaneously, a permanent press council was set up within the Court of Cassation.¹⁵

(4) Finally, endeavours for publishing the Curia's rulings and attempts to introduce newer organizational form will be dealt with.

During its whole existence, the one-time Curia produced significant effect on the development of Hungarian law. In agreement with Ignacz Frank's statement, it is undeniable that – owing to the lack of codes and to the unregulated state of substantial law – the Curia's equal verdicts slowly grew into a customary law. The beginning of this process is marked by those 18th-century rulings (or leading cases) which were connected with some questions of principles and which as *decisiones curiales* would almost be „sanctioned as law”. In addition to the publication of such rulings later there also arose a demand for that of the sentences of higher courts. The editors of the journal *Jogtudományi Közlöny* (Journal of Legal Sciences) made use of this opportunity until 1869. Since this solution could not achieve the required objectives, and as the size of the journal could not permit even the review-type presentation of sentences delivered by the new departments of the Curia, therefore editor Sándor Dárday experimented with the official publication of decisions and verdicts accompanied by briefings and principled judicial stances. In his scientifically well-founded argumentation addressed to the President of the Supreme Court of Justice, Dárday referred to the beneficial effect of the contemporary foreign collections of this type, with especial view to the volumes of *Journal de Palais*, *Sammlung wichtiger Entscheidungen K. Bayerns Handelappellationsgerichtes*, *Sammlung von Entscheidungen K. preu. Ober-Appellationsgerichtes*. Dárday pointed out that while no special binding force is attached to the Curia's verdicts or rulings, the systematization of principles and making those principles available for the information of lower courts may give them a good orientation in the highly involved legal system.

The publication of rulings was also justified by the fact that under the given system the councils of courts of appeal could not follow the decisions of the individual senates with due attention. This applied particularly to the civil departments. In view of the circumstances outlined above, the President of the Supreme Court of Justice supported editor Dárday's application. To implement the project, the President ordered every council to keep a book of rulings. Thus, approved by the department. The council notary recorded every ruling with the indication of the number of the given case, and then saw that these records were properly forwarded to the editor to be published in the semiannual supplement titled *Verdicts of the Royal Hungarian Curia* of the journal *Jogtudományi Közlöny*. Civil-law councils – should they take a different position in connection with a similar case – in order to make the adjudicative policy uniform for the future. Were to make their decision at a joint council meeting, a forwarded their decision for publication.¹⁶

¹⁵ MOL 620 Kse 327 eln./1870.

¹⁶ MOL 620 Kle 70 eln./1869.

The other unit of the Curia introduced – without any external participation- a „*Book of Rulings*” for internal use only. In this book only decisions of principle were recorded, omitting the actual circumstances. In addition, decisions of principle were also put down in special records.

It was this practice that the Ministry's Department of Codification wanted to change by undertaking to publish the rulings, each complemented with a brief statement of facts of the case. Essentially, it was only the latter which brought a novel element, which otherwise related only to the principled decisions of the Court of Cassation. Even so, the Curia's opinion of this project was negative. Both the Court of Cassation and the Supreme Court, in a somewhat fault-finding manner – criticized the project for its further burdening the judges in a way highly detrimental to the interests of judicature.¹⁷

It is indisputable, however, that the Department of Codification could have promoted much better the judicial practice by the official publication and systematization of rulings.

III. Development of the organization of codification

Legal literature in Hungary has always paid close attention to the codification problems, the related theoretical questions of the discussed period, as well as to the evaluation of the main trends in codification and their representatives. An excellent synthesis, which was the last to appear in this subject, thus cited the position the contemporaries had taken in this question: „... the political reaction was flourishing, which, however, had not been preceded by an action.”¹⁸ In addition to facts revealed through the many-sided analysis of literature, certain connections explaining the occurrence, omission or even prevention of „actions” can also be discerned in the changes of organizational forms. This explains why we briefly take a survey – in parallel with the Curia's above-discussed activity – over the development of the organizational framework of codification. It should be noted in advance that the mere outlining of the tendency is only possible here, and that this survey is based on the records of the Council of Ministers and parliamentary documents as the material of archives of the Ministry of Justice has suffered serious damages.

(1) The sharp parliamentary criticism of the functioning of the *legislative department* was provoked by the submitting of a credit application of 15,000 forints for codification purposes. As it appears from the reasons of this application, the Minister planned to spend this amount for such purposes as the rapid completion of major legislative works, new acquisitions for the Ministry's library, as well as on sending experts abroad to study the institution of jury, and the foreign experiences of the penal administration and criminal proceedings. The required 50% increase of the previous year's budget (1869) became the subject of hot debates, when the question of the repeated revision of the legislative department's organization was also put up. To wit, formerly, interpellations had urged on the setting up of a *council of state* as

¹⁷ MOL 62 Kse 21 eln./1871; MOL K 622 Kie 29 eln./1871.

¹⁸ Dell'Adami R., *Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja* [The Reform of Hungarian Judicature and Public Administration]. Budapest, 1880.

defined under Article 19 of Act III of 1848. (It is to be noted that several articles of that Act II, thus the mentioned passage, too, were repealed by Act VII of 1867.) The negative opinions of the House of Representatives about the department's suitability in this respect can be traced back to three factors:

(a) The department's *understaffing* prevented it from meeting the codification requirements covering every branch of private law, including exchange- and commercial-law affairs, penal proceedings if press affairs, and the whole procedural law;

(b) Its *bureaucratic organization* prevents it *ab ovo* from enforcing the principle of several experts – equal authority. Since it was a necessary consequence of subordination that the views of departmental counselor would be paralyzed by that of a ministerial counselor, let alone the under-secretary of state;

(c) In addition to its normal professional duties, the department was overburdened with a number of other administrative tasks.¹⁹

This evaluation is not exaggerated, and it may be interesting even today that rules for administration, taken effect on 1 January 1870, thus defined the scope of duty of the *under-secretary of state*. First of all he was in charge of the of the Ministry's administration.

His further supervisory duties included;

- submissions to be presented to the ruler;
- preparatory work for legal reforms; elaboration of principles of legal policy;
- issuing rules, orders, decrees;
- affairs which required the clarify and reconcile in merito disputes among departmental heads;
- budgetary and personal affairs in the judiciary branch of municipalities.
- Commissioning of judges, etc.

Over and above administrative duties connected with the preparation of laws and editing the executive, members of the legislative department also participated in giving expert opinion about such issues as international treaties, agreements with legal relevance, affairs of associations, restructuring the penal administration, and the like. And what is more, one of the departmental counselors was appointed head of another department which was in charge of the personal and substantive affairs of the land registry directorate. Although the Ministry of Justice commissioned some of the external members to participate in codification, its efforts fell short of the expectations. The lack of coordination in quests of high importance, made its effect felt in the *modus procedenti*. The harmony between the editorial work and revision was also disturbed, involving many difficulties, needless re-discussions and a host of stylistic corrections.

The legislative department proved to be insufficient to carry through the legal reform. Nor was there a uniform opinion as to the establishment of a new organization. The only point they could come to an agreement was that only a college, composed of legal experts, judges, lawyers and scholars, to be organized on a provisional basis was best fitted to codification work.

Some held the view that the new structure could not be regarded as a bureau, therefore, it should be independent of the Ministry's department. This view was

¹⁹ The Journals of the House of Representatives II 1869, p. 308-309.

represented in a motion put forward to Parliament by Imre Hodossy.²⁰ He adduced the editors of the *Code Civil* (Tronchet, Malleville, Bigot, Portslis (as arguments, who were widely known to have been member of a college composed of the country's most eminent scholar and judges.

Against the advocates of the *council of state*, the government still adopted a wait-and-see. Policy. In principle it agreed with the setting up of a college, and held it desirable as a body made up of delegates commissioned by it through the ministers. However, it rejected the idea that this body should be a coordinated authority. They did not consider the related articles of Act III of 1848 as a standard, and urged on the change of name of the new form. For the time being, it refrained from taking an official position, instead commissioned the under-secretary of state of the Ministry (Gedeon Tanárky) to work out the organization of scope of authority of an organization for codification.²¹

The first attempt at the reorganization of the legislative department took place amidst attacks by the representatives and defense on the part of the government. In the name of the third ministerial department concerned, Boldizsár Horvát spoke in connection with the mentioned credit application for the purposes of codification. The ministerial statement was noteworthy because it evaluated the first three year of the Ministry's internal regulation process, and, relying on facts, refuted the Ministry's alleged *sine cura*. The *legislative department* actually consisted of *three members*. Their task – apart from what have been mentioned – included the coordination of regulatory efforts which fell within the jurisdiction of other ministries. In addition to their many-sided responsibilities, they took special care of their being well informed of trends in foreign legal systems. To study these foreign systems, they used not only a regulation-technical approach, but also traveled abroad to gain personal experiences. Between 1867 and 1870 missions for such purposes were coordinated with the codification plans. Two members of the Ministry studied the conditions of Belgian and Swiss penitentiaries in 1868, and the Irish penitentiary system in 1869. At his own expenses, the Minister went to Belgium to study the private prisons based on the system of „silence-and work”. In 1870, one delegate was sent to Switzerland, France and Germany each as part of preparatory works for the civil procedure to gain direct personal experiences. Another member of the legislative department was to follow with attention the institution of jury in connection with the elaboration of proposal for the criminal procedure so that „every feasible element of the procedure adopted by English juries might be taken over”. As a preparation for the introduction of the institution of notary public, a member of the Pesr Bar, who had been working in Paris, was commissioned to gain experiences.

These study tours abroad were also necessitated by the fact the Ministry's special library, especially its stock a periodic had been incomplete, indeed, utterly defective from the outset (1867). Characteristically, not a single copy of *Corpus Juris Hungarici* could be found in the library. By 1870, during the ministry of Boldizsár Horvát, some 2000 volumes of legal works had been acquired, and 12 legal journals from various parts of Europe had been regularly received.

(2) The ministerial *summary report* gave further evidence of the concrete results and the progress of the planned legislative activities. This simultaneously answered

²⁰ The Journals of the House of Representatives II 1869, p. 313.

²¹ MOL K 275 sz/ MT/MT (Council of Ministers), 14 January 1870.

the question of what other fields had been regulated in addition to high-priority task of organic regulation. This report embraced three thematic groups

(a) Proposed bills originated with the *Ministry of Justice* concerned: code of civil procedure; announcement of acts; abolition of usury; manumission compensation; redemption of single debts; expropriation; emancipation of Ishmaelites; abolition of corporeal punishment

Proposals waiting for parliamentary debate concerned: conditions of socage; cleared woodlands; land lease; manorial estates; settlements; liquor license and milling license.

Within the organic regulation, proposals were made concerning: organization of courts of first instance as part of the execution of the act on the exercise of judicial power; office of the persecution; justices of the peace, and bailiffs.

(b) *Statutes issued under authorization* were partly made for the execution of acts, laws. These provisional measures, serving to introduce the procedure, concerned: execution of exchange bills; fee-tail; judicial administration; national penitentiaries.

On the other hand, those resulting the issue of norms affecting Transylvania concerned the land registry and socage procedure. A statute issued in the subject of *siculica haereditas* made it possible that the moratorium of socage-related processes, which had been actually maintained for many years, might be finally repealed.

It is to be noted that the development of the legal system of Transylvania, which legally was in union with Hungary, but its legal and estate relations were quite different, would often impose almost insolvable tasks on the juridical administration.

(c) Finally, belonging to the third thematic group were *completed proposals and those in preparation for codification*. The former included the first draft of the penal code, the Transylvanian jury procedure, while the latter consisted of drafts of certain chapters of the code of civil procedure, general procedure, and the criminal procedure based on the institution of jury, and the commercial code.²²

(3) The *issue of the organization of codification* was put once more on the agenda in conjunction with a new flare-up of debates in the 1871 Parliament. In the House of Representatives, under the pretext of some demands for the setting up of a council of state, attacks were started against the Minister of Justice. Seemingly, the attackers put the emphasis on the necessity of making codification mechanism more effective, but this action in reality was politically more tendentious.

The real issue hidden behind the mentioned hot debate concerned the future fate of bill on the organization of courts of first instance and the marking out of their seats. As is well-known, the related proposals were withdrawn on account that they had been partially rejected by the departments, and were then forwarded to 25-member committee, commissioned by Deák's party to be commented on. However, the modifications, which had resulted from this bargaining, were delayed for a long time. Finally, three views of codification were crystallized. Firstly, the council of state, demanded by the minority, which would have been a coordinated body, secondly, a unit (possibly the re-organized legislative department) would have been subordinated to the Ministry, and thirdly, the latter would have been completed with other ministerial delegates.

The second version was supported by István Tisza, a representative of the opposition, referring to the responsibility of the minister. In his conception of the

²² The Journals of the House of Representatives II 1869, 325.

„parliamentary freedom”, in case of major judiciary issues the government was outvoted, the government should draw the proper consequences from its defeat which simply means the government's fall.²³ To avoid this, a motion put forward by the leader of the governing party embraced the third version with some modification. As a matter of fact, the government had already decided for Ferenc Deák's compromise motion. So the debate over the plan for the organization of the committee on codification was adjourned for an unfixed term. The amount of 50,000 forints appropriated in 1871 for codification in the budget of the Ministry was then built in the budget of the prime-ministry, which retained the right to distribute this amount among the other ministries.²⁴

Deák managed to have the government's decision accepted in full. In his argumentation, Deák pointed out that the Ministry was unable to set up an organization capable of making laws, codes or rules which were to regulate widely different social relations. Legislative work does not require a big apparatus, each of the ministries can meet such demands. But, he went on, *the elaboration, compilation and editing of codes, such as civil, criminal and commercial codes, already require the cooperation of different forums.* In most cases, it is justifiable to convoke an a meeting of specialized bodies to solve certain problems.

The amounts appropriated to cover the expenses of codification can meet the financial needs of all ministries concerned, and it is also an advantage that there is no need to set up an organization with paid officials.²⁵

With this decision, the fate of the planned further development of well-considered of legal reforms, adjusted to the liberal principles, was sealed. Thus the coherent further building of the bourgeois state organization and legal system was made impossible. The government brought the ways and means of settling the codification problem under its own control. That occasionally the expenses of codification would be a subject of negotiations between the executive and the Parliament's finance committee, could not alter the face of things. Thus the budgetary appropriations for codification, without organizational basis as it were, were abruptly cancelled to be included in original budgetary amounts of the prime-ministry serving the government's other objectives.²⁶

After some changes in the government, the problem of the codification committee was also dealt with by Prime-Minister Menyhért Lónyay. He urged on the formation of a body qualified to resolve contradictions in major draft bills and an other legal drafts by various ministries and to submit them with other coordinated regulations to Parliament.²⁷

It was after the related scheme of the Ministry of Justice had been adopted by the Council of Ministers on 17 May 1872 that the new structure was set up with a changed name, now called *codification committee*, to work within the framework of the Prime-Ministry. Its task was not only to prepare and revise codes of law, but also minor proposals and executive order the individual acts. This bureau consisted of six members, including a vice-president and five officials of the rank of ministerial counsel, and also auxiliaries. Committee sessions would be presided by the Minister of Justice or his special delegate. External members were invited when subjects

²³ Ibid., 147-152.

²⁴ MOL K 273. Sz. MT. 29 January 1871.

²⁵ The Journals of the House of Representatives XIII 1869, p. 145-146.

²⁶ MOL K 27 11. Sz. MT 3 April 1871; 58. Sz. MT 4 December 1871

²⁷ MOL K 27 37, st. MT 19 April 1872.

requiring special expertise were on the agenda. The latter were delegated from among the officials of the ministry concerned. Should the specialist delegate not be the official of the institution concerned, he would be entitled to a per diem in the amount specially fixed for him.

Members of the codification committee would be appointed – with the ruler's assent – by the Prime Ministry.

To cover the expenses of the staff, now including that of codification, the Council of Ministers raised the annual budget to 60,000 forints for 1873.

The codification committee, endorsed by a royal resolution dated 4 June 1872, started its activity in the *palace of the Hungarian Academy of Sciences*.²⁸

However, the government would often be thwarted in its intentions by Parliament. At the debate over the 1873 Budget, the financial committee of the House of Representatives cancelled the budgetary appropriation for the centralized organ of codification. To find a way out of its plight, the executive power revealed the parliamentary manipulation of the organization, already confirmed by the ruler.²⁹

The very enterprising Prime-Minister Menyhért Lónyay, however, had no opportunity to keep his promise, he was forced to resign. Finally, the compromise the new prime-minister, József Szlávy made with the executive did not hinder the original endeavours.

Under its resolution 2098, the House of Representatives approved the markedly cut appropriation for codification within the budget of the Council of Ministers under the proviso that it should not employ a staff with regular annual salaries on a permanent basis.

The prime-minister was ready to embrace this virtual concession, and agreed with the superfluity of the codification bureau. Thus the continuation of the former great legal achievements was made the task of other ministries and the former practice of inviting external experts was continued. To re-draft and revise bills of minor importance and to harmonize and amend the mass of former legal rules, a reduced codification committee was set up with five specialists. These special officials were given office rooms in the building of the Ministry of Justice.

The former body, housed in the palace of the Academy, was dissolved on 1 August 1873. The Szlávy administration conserved the old content by a new form, and by this it determined of the organizational framework of codification for many decades to come.³⁰

²⁸ MOL K 27 47, sz. MT 17 May 1872; 50. sz. MT 5 June 1872. The staff and the salaries of the codification committee were so established: a vice-president with an annual salary of Ft. 6,000, of the five ministerial counsels, two persons with Ft. 5,000/year, three persons with Ft. 4,000/year, first secretary as departmental counsel with Ft.2,500/year, second secretary as ministerial secretary with Ft. 1,800/year, leading clerical officer as vice-director with Ft. 1,200/year.

²⁹ MOL K 27 88 sz. MT 12 November 1872.

³⁰ MOL K 27 38 sz. MT 11 July 1873. The mentioned specialists were persons with proficiency in such fields as public education, finance, economics and public administration.

Die Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems in Ungarn im Jahr 1848

Gemäß Definition von Karl Loewenstein bedeutet Parlamentarismus (parlamentarische Regierung) nicht nur, dass die Mitwirkung des Parlaments am Entstehen des politischen Willens unabdingbar ist, sondern darüber hinaus ist es notwendig, dass das Parlament in den politischen Verfahren gleichberechtigt ist und tatsächliche Kontrollmöglichkeiten über der Exekutive hat.¹ Die zwei Säulen einer parlamentarischen Regierung sind dementsprechend das Parlament und die interorganische Kontrolle.

Parlament bedeutet aber in dieser Konstellation nicht lediglich eine landesweite gesetzgebende Versammlung, genannt Parlament, das in zahlreichen Staaten des Kontinents zustande kam, ohne einen echten Parlamentarismus ergeben zu haben, vielmehr eine repräsentative Organisation, entstanden auf Grund des *demokratischen* (allgemeinen, gleichen, möglicherweise geheimen und unmittelbaren) *Wahlrechts*, in Folge eines uneingeschränkten Auftritts der *Parteien*, welche die Interessensartikulation vertreten, und auf Grund *freier* und *demokratischer Wahlen* ohne staatlichen Zwang und Einfluss, eine Organisation, die selbst über die Möglichkeit des unbeeinflussten, selbständigen und *demokratischen Funktionierens* verfügt.

Die zwischen dem Parlament und der Regierung bestehende interorganische Kontrolle schafft ein spezifisches Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative und gewährleistet dadurch, dass keines der Organe ohne das andere Organ politischen Willen bilden kann. Das Instrument der *parlamentarischen Kontrolle über der Regierung* sind die Technik der *Regierungsbildung* (Kabinetts aus der Partei, die in den Wahlen die Mehrheit der Stimmen erhielt) die *Verantwortung der Regierung*, welche vor allem durch die Institution der ministeriellen Verantwortung zur Geltung gebracht werden kann. Unter den Mitteln der Exekutive gegenüber der Legislative finden wir zahlreiche politische Instrumente von der Gesetzesinitiative über die Aufhebung bis zur Ausschreibung neuer Wahlen.

Bei Behandlung der Entstehung des ungarischen Parlamentarismus können wir das Beantworten zweier Fragen nicht umgehen: Wann und inwiefern erfüllte das ungarische Regierungssystem die genannte Anforderung, bzw. inwieweit bereitete sich die ungarische Reformopposition auf die Vertretung und Einführung des Parlamentarismus vor, und in welchem Maße bestimmte ihre Vorbereitung die institutionelle Einbürgerung der parlamentarischen Regierung?

¹ Loewenstein, K.: Zum Begriff des Parlamentarismus. In: Parlamentarismus, (Hg. Kluxen, K.) Köln, 1976, S. 66

Die Idee des parlamentarischen Regierungssystems in der Reformzeit und im Jahr 1848

Wenn wir die Definition von Loewenstein in die Sprache der Epoche übersetzen und den Forderungskatalog der Epoche in Betracht ziehen, stand die Forderung des Parlamentarismus im Zeichen zweier Fragen: die Parlamentsreform und das verantwortliche Ministerium.

In Sachen der Parlamentsreform zeigt sich dem Leser ein ziemlich widersprüchliches Bild. Einerseits wurde das ungarische Ständeparlament in der Reformzeit zum Terrain echter parlamentarischer Fingerübungen. Die durch die Verhandlungen im Parlament und Diätendebatten abgehärteten Politiker und Staatsmänner waren *geeignet und bereit, die parlamentarische Praxis des Westens zu akzeptieren*. Die der Wiener Regierung immer wieder trotzen, im Interesse der Ständeversammlung kämpfende und Beleidigtenpolitik betreibende Untertafel konnte eine erfahrene Opposition mit langjähriger Tradition ihr Eigen nennen. Diskussionsbereitschaft, konstruktive Kritik, Fachkompetenz, Routine in der Gesetzgebung, Kompromissbereitschaft und Kodifikationspraxis zeichneten die Gesandten der reformzeitlichen Landesversammlungen aus. Die Nation *übertraf in ihrer politischen Bildung und in Verfassungserfahrungen bei Weitem alle anderen Völker der Monarchie; Gerade durch diese Eigenschaften erkämpfte sie sich die genannten Reformen und ihre eigene Neugeburt, und sie gab mit ihrem Beispiel einen Anstoß den unter den sonstigen Völkern entstandenen Bewegungen*², notierte der Zeitgenosse Horváth Mihály.

Andererseits war aber die Mehrheit der Gesandten sogar dem Gedanken, die Sache der Volksvertretung anzusprechen, abgeneigt. Ein gutes Beispiel lieferte dafür die Forderung der Städtegesandten, als sie die Wiederherstellung ihres Einzelstimmrechtes verlangten. Der sich auf den Kampf für die Verbürgerlichung einlassende mittlere und niedere Adel antwortete seinem Verbündeten im Landesversammlung 1832-36 wie auch 1843-44 mit Nein: Mit Berufung auf die Ungeklärtheit der internen Struktur der Städte wurde die Forderung des Bürgertums abgewiesen³, obwohl das Bürgertum, der vierte Stand, nicht mehr verlangte, als die Wiederherstellung des im Rahmen der Ständevertretung früher zugesicherten Stimmrechts der freien königlichen Städte. Das war weder ein revolutionäres noch ein Volksvertretungsverlangen, es passte sich den ungarischen Traditionen der Stände an. Den Gesandten schien jedoch dieses Verlangen übertrieben zu sein. Die Frage der inhaltlichen Reformen im Ständeversammlung wurde bis 1848 in den Verhandlungen der Landesversammlung eigentlich nicht aufgeworfen, bzw. wenn sie angesprochen wurde, wies die Mehrheit diese Initiative mit schier unbegründeter Heftigkeit zurück. Ähnlich war der Komitatsadel mit alten Oppositionstraditionen dem von den sich für eine markante Modernisierung einsetzenden oppositionellen Zentralisten verkündeten Programm der Volksvertretung abgeneigt. Die Schneide des Programms war unzweifelhaft gegen die ständischen Konstruktionen, unter ihnen gegen die Aufhebung des Status der Komitate gerichtet. (Szalay László formuliert den Inhalt des Programms der Zentralisten sehr offen. Er sagt: Wir

² Horváth M., Magyarország függetlenségi harcának története 1848-ban és 1849-ben [Geschichte des ungarischen Unabhängigkeitskampfes in den Jahren 1848 und 1849], Genf, 1865, S. 18

³ Horváth M., Huszonöt év Magyarország történelméből 1823-tól 1848-ig [Fünfundzwanzig Jahre aus der Geschichte Ungarns von 1823 bis 1848]. II. Pest, 1868, S. 178-179

vergehen uns "...gegen aller unserer Heimat, wenn wir uns keine Gedanken über die Macht machen, in deren Fokus alle Kräfte zentralisiert werden sollen. Und diese Macht konnte unter unseren Verhältnissen nichts anderes sein als die Landesversammlung."⁴ Und er definiert auch, wie dieses Programm in die Sprache der reformzeitlichen Gefechte übersetzt werden kann: *"Die verificatio der Gesandten soll der Landesversammlung überlassen werden, und die Landesversammlung soll ein Parlament sein, das jedes Jahr zu einem beliebigen Zeitpunkt eröffnet und zu einem festgelegten Termin aufgehoben wird"*. Das Recht der Komitate, Landesversammlungsabgeordnete zu entsenden, soll also ihrer Zuständigkeit entzogen werden, die Vertretung soll vom Komitatensystem unabhängig gemacht werden⁵.)

In der Frage der verantwortlichen Regierung ist der Gesamteindruck noch weniger positiv. Die Idee der parlamentarischen Regierung erkannten die Mitglieder der sich in den vierziger Jahren entfaltenden Gruppe der Zentralisten, und sie versuchten sie zu popularisieren, allerdings mit wenig Erfolg. Die Zentralisten schufen in Ungarn die theoretischen Grundlagen für den bürgerlichen Staat, sie versuchten, die theoretischen Fragen der Volksvertretung, der verantwortlichen parlamentarischen Regierung, der verfassungsmäßigen Zentralisierung und der Umgestaltung des Systems der örtlichen Selbstverwaltungen zu klären. Durch die wissenschaftlichen und geistigen Kenntnisse von Eötvös József, Szalay László, Trefort Ágoston, Lukács Móric, Csengery Antal, Madách Imre und Szontágh Pál hobten sich die Zentralisten von den ungarischen Oppositionellen deutlich ab. Sie lasen Lamartine, analysierten die Werke von Benjamin Constant, popularisierten Lermnier im *Tudománytárban* (Wissenschaftsmagazin) und im *Figyelmező* (Beobachter), erörterten die Thesen von Jeremy Bentham, übersetzten Studien und die Monografie von Eduard Gans, im *Atheneum* veröffentlichten sie die Arbeiten von Nassau-Senior, vergötterten Francois Guizot, übersetzten Abel-Francois Villemain, studierten Hegel und Kant, machten Randbemerkungen zu Alexis de Tocqueville. (Die Tatsache, dass die Bibliothek von Eötvös József 1688 Bände zählte, verrät sehr viel über die Menge ihrer Kenntnisse.⁶) Die zwischen ihnen und der Mehrheit der im ungarischen politischen Leben in den Komitaten (und nur dort) groß gewordenen oppositionellen Gesandten bestehende Kluft hatte ihre Gründe; Nicht zufällig wurden sie des übertriebenen Oppositionsgeistes beschuldigt und verspottet als Doktrinäre. In ihren Gedanken nahmen die parlamentarische Regierung und die Volksvertretung eine wichtige Rolle ein. Mit der Befürwortung dieser Institutionen blieben sie jedoch selbst im revolutionären Lodern der Reformzeit lange allein. "Die Ursache dafür ist aber nicht nur darin zu entdecken, dass die Artikel der zentralistischen Autoren meistens einen theoretischen Geschmack und Abhandlungscharakter hatten, sondern vielmehr darin, dass der anspruchsvolle und bürgerliche Charakter ihrer Grundsätze im Kreise des sich von den feudalen Traditionen soeben losgelösten Adels auf weniger positives Echo rechnen konnte"⁷. Ihre Kritiker – von denen es in der ungarischen Geschichtsschreibung in jeder Menge gab – werfen ihnen mit Recht vor, die

⁴ Szalay L., Publicisticai dolgozatok [Publizistische Arbeiten], 2. Pest, 1847, S. 41

⁵ Szalay, L., Publicisticai dolgozatok [Publizistische Arbeiten], 1. Pest, 1847, S. 223

⁶ Csángó G., (Hg.) Eötvös József könyvtára [Die Bibliothek von Eötvös József]. Budapest, 1995, Bényei M., Eötvös József könyvei és eszméi [Die Bücher und Ideen von Eötvös József], Debrecen, 1996

⁷ Kosáry D., Ujjáépítés és polgárosodás [Wiederaufbau und Verbürgerlichung], Budapest, 1990, S. 300

Antwort auf zwei sehr wichtige Fragen nicht gesucht zu haben und dadurch indirekt zum Verursacher eines verfassungsrechtlichen Problems geworden zu sein.⁸ Sie glaubten blindlings an die gesellschaftsformenden Theorien des Westens, sie bezweifelten keine Sekunde die Wahrheit und Glaubwürdigkeit der westlichen Ideen. Ihre theoretische Bildung und die Bewunderung gegenüber den Autoren des Westens machten für sie die Feststellungen der westlichen Fachwissenschaft unfraglich. Sie stellten nicht einmal den Versuch an, die ungarische ständische Struktur und Traditionen mit der die westlichen Theorien begründenden Entwicklung der Gesellschaft und der Verfassung zu vergleichen; Sie unterließen oder führten diesen Vergleich nur teilweise durch. Ebenso passten sie ihre Vorstellungen nicht den Verhältnissen im Reich an, bei Darstellung ihrer Konzepte rechneten sie nicht mit den dynastischen Interessen, sie berücksichtigten nicht das Reich, in dessen Rahmen sich das ungarische staatspolitische Denken und die Reflexe der Staatsorganisation nunmehr seit dreihundert Jahren verfassungsmäßig und auch organisatorisch eingegliedert funktionierten. Dementsprechend war ihre Propaganda ziemlich ineffektiv, die die Gesandten eigentlich hätte überzeugen können.

In Folge dessen blieben das Wesen und die Bedeutung des Begriffs Parlamentarismus vor den Gesandten der Opposition bis zum letzten Moment unklar, da selbst die radikalsten Abgeordneten der Untertafel die Reformen in das Ständekonzept der Verfassung einbetteten, darüber hinaus verdrängte die außerordentliche Popularität der municipalistischen Theorie alle Argumente in den Hintergrund, von denen die verfassungsmäßige Situation des Komitats betroffen war. Kemény Zsigmond berichtete über die von Kossuth 1847 zur Abfassung des Oppositionsprogramms einberufene private Beratung. An dieser Versammlung nahmen überwiegend Municipalisten teil. Er schreibt, dass viele beanstandeten, dass eine verantwortliche Regierung überhaupt angesprochen wurde. Kossuth begründete die endgültige Fassung damit, "dass 'Eötvös das Steckenpferd parlamentarische Regierung hat', seinetwegen muss die Idee der Verantwortung in Programm eingeflochten werden, die übrigens weder nutzt noch schadet, da sie nur eine theoretische Anschauung ist, die heutzutage sowieso nicht angewendet wird."⁹ Horváth Mihály erinnerte sich: "Das System schien zwar wünschenswert, aber ihre Umsetzung in der nahen Zukunft erhofften nicht einmal seine eifrigsten Befürworter". Das Ergebnis davon war das Unterbleiben der Ausarbeitung der genauen praktischen Aufgaben. "Außer der bloßen Erkenntnis und sich in den Allgemeinheiten verlierenden verfassungsrechtlichen Erklärungen sind nicht einmal die geringsten konkreten Vorstellungen von der Organisierung der neuen Institution vorzufinden, bis zu den gesetzesvorbereitenden Märztagen. Die Mängel des ministeriellen Gesetzes ergeben sich höchstwahrscheinlich einerseits daraus, dass sich zuvor keiner mit dem Wesen weder der verantwortlichen Regierung noch mit denjenigen staatsrechtlichen und verwaltungsmäßigen Folgen, die mit dieser neuen Regierungsform einher geht, eingehend befasste."¹⁰

⁸ Fenyő I., A centralisták [Die Zentralisten] Miskolc, 1997, S. 11

⁹ Kemény Zs., Forradalom után [Nach der Revolution] Változatok a történelemre [Variationen auf die Geschichte] In: Kemény Zsigmond művei, Budapest, 1982, S. 264

¹⁰ F. Kiss E., Az 1848-1849-es magyar minisztériumok [Die ungarischen Ministerien in den Jahren 1848-1849.] Budapest, 1987, S. 16

Umsetzung des parlamentarischen Regierungssystems

Die bürgerliche Umgestaltung der Landesversammlung und der Verfassung erfolgte im Zeichen der verfassungsmäßigen Rechtsnachfolge. Nicht nur die Anhänger der municipalistischen Richtung, die bedächtigen Reformer, sondern auch die als die Radikalsten verrufenen Zentralisten stimmten für die Evolution und gegen die Revolution. Szalay zitierte O'Connel: "Meine Lebenstheorie bestand immer darin, dass nicht einmal die größte politische Umwälzung des Erreichens wert ist, wenn dafür ein einziger Tropfen Menschenblut vergossen werden muss."¹¹ Der Biograf von Szalay ist schlicht der Meinung, dass "sich die Zentralisten vor der Revolution sogar grauten"¹². Es verwundert also nicht, wenn die Umgestaltung der Verfassung unter der möglichst konsequentesten Einhaltung der Verfassungstraditionen vor sich ging. Seitens der Opposition "wurde nur die parlamentarische Form gefordert, aber – mindestens eine Zeit lang – wollte sie den Rahmen der alten Dicasterien nicht erweitern. Sie wollte das System nur vervollkommen, dessen Anfänge im alten parlamentarischen Leben vorhanden waren"¹³. Die großen Reformgesetze entstanden alle gemäß den jahrhundertalten Regeln der Landesversammlung, nach der vorschriftsmäßigen Liturgie des Nunziats, der Adressen und der resolutio, der Sanktionierung und der Verkündung. Ähnlich fand auch die Formulierung des Inhaltes der Aprilartikel statt. Abgesehen von der Realisierung der großen Forderungen der Reformzeit, die überwiegend am Aufheben der feudalen Institutionen zu ertappen waren, ging die Eingliederung der neuen Institutionen nach Möglichkeit unter der Bewahrung der traditionellen Elemente oder wenigstens unter Verwendung derselben vor sich. Nicht der Adel wurde aufgehoben, sondern auf Grund des Konzepts der Rechtserweiterung wurden die bestehenden Rechte in Richtung Gleichheit vor dem Gesetz erweitert, weil nämlich "den politischen Rechtsgenuss denen zu entziehen, die bisher in ihrem Besitz waren, als Berufung der jetzigen Landesversammlung nicht empfunden werden kann".¹⁴ (Zum Beispiel die Wahlberechtigung aller, denen sie gemäß den ständischen Regeln zustand, blieb unabhängig vom Zensuswahlrecht bestehen, sie wurde lediglich auch auf weitere Gesellschaftsgruppen ausgedehnt.) Die Landesversammlung hielt in seiner Struktur und in der Zusammensetzung des Oberhauses seine frühere Form bei, er wurde bloß erweitert um die aus den Regeln über die Volksvertretung resultierenden strukturellen und inhaltlichen Änderungen. Die ungarischen Politiker versuchten, die Wege des Ausbaus der verantwortlichen Regierung von der früheren Verantwortung der Räte abzuleiten.¹⁵

Kehren wir jetzt zu den Elementen der in der Einleitung zitierten Definition zurück und vergleichen sie mit den Ereignissen von 1848, können wir folgende Feststellungen machen.

¹¹ Szalay L., Státusférfiak és szónokok könyve [Buch der Staatsmänner und Redner] Pest, 1847, S. 400

¹² Antalffy Gy., Szalay László, a reformkor politikai-jogi gondolkodója [Szalay László, der politische und juristische Denker der Reformzeit] Budapest, 1982, S. 16

¹³ Angyal D., Szalay László emlékezete [Erinnerung an Szalay László] Budapest, 1914, S. 31

¹⁴ Art. 5, §1, 1848

¹⁵ Vgl. die Berufungen von Deák auf die Gesetze 1507:5 und 7, 1681:12, 1827: 12, seine rückkehrende Argumentation für die verantwortliche Regierung. Deák Ferenc beszédei [Die Reden von Deák Ferencz] redigiert von Kónyi M., Budapest, 1903, I. S. 378 sowie Fayer L., Az 1843. évi büntetőjogi javaslatok anyaggyűjteménye [Materialiensammlung der strafrechtlichen Vorschläge von 1843]. Budapest, 1896-1902, I. S. 137

Die *Modernisierung des parlamentarischen Wahlrechts und die Umstrukturierung der Landesversammlung* standen im Einklang mit den genannten Grundsätzen. Die Ausdehnung der Vertretungsberechtigung erhob das ungarische Wahlrecht zu den demokratischsten Wahlsystemen Europas. Die Gesetzgebung im April machte die Volksvertretung zu ihrem Grundsatz, dadurch erweiterte sie den Kreis der ständischen Wahlberechtigten (2,5-3% der Bevölkerung) auf 7-10%. Das allgemeine Wahlrecht wurde durch die in Europa zu dieser Zeit ohne Zweifel angewendeten Zensus eingeschränkt. Über die allgemeinen Anforderungen hinaus, wie ungarisches Heimatrecht, Vollendung des zwanzigsten Lebensjahres oder nicht Vorhandensein vormundschaftlicher, herrschaftlicher Gewalt, verlangten die Gesetzgeber alternativ auch die Erfüllung weiterer wahlrechtlicher Voraussetzungen. Als Vermögenszensus den Besitz eines Hauses im Wert von 300 Forint oder einer Immobilie in der Stadt, im Dorf eines 1/4 Urbialgrundstücks, oder die Anstellung mindestens eines Gesellen bei Händlern oder Handwerkern. In die gesetzliche Regelung wurde der Steuerzensus eingebaut (nach Grund oder Kapital mindestens hundert Forint Steuern im Jahr) und der Bildungszensus (Wissenschaftler, Chirurg, Anwalt, Ingenieur, akademischer Künstler, Lehrer, Apotheker, Geistlicher, Hilfsgeistlicher oder eine Ausbildung zur Ausübung des Berufs eines Dorfnotars und Dorflehrers). Die Regelung stand entschlossen auf der Grundlage eines geschlechtlichen Zensus: Frauen bekamen kein Wahlrecht. Die Forderung der Ausdehnung des allgemeinen Wahlrechts stand noch lange Zeit unter den Programmpunkten der radikalen Bewegungen, aber die 6-7%-ige¹⁶, laut anderer 9-10%-ige¹⁷ Wahlberechtigung erhob Ungarn in die europäische Spitze neben die 7,5%-ige österreichische, die 6%-ige schwedische und die 2%-ige belgische Wahlberechtigung. Das aus den ständischen Wahlrechtseinheiten, aus den Komitaten gebildete Wahlbezirkssystem – zwar ging es um "mit anteiliger Aufteilung gewählte" Gesandte – konnte die vollkommene Gleichheit der abgegebenen Stimmen nicht sicherstellen, aber die Bestrebung in diese Richtung zählt als ein großer Fortschritt, wie auch die klare Gleichwertigkeit der Stimmen derjenigen, die auf Grund ihres früheren Rechtes als freie königliche Stadt ein Stimmrecht besaßen. Die Abstimmung war unmittelbar und öffentlich.

Als Ergebnis der Organisierung der Konservativen in Ungarn entstand 1846 die auch formal als eine Partei geltende konservative Partei, und als Antwort darauf organisierte sich auch die Opposition zu einer Partei. Diese *Parteigebilden*, obwohl sie eine wohlthuende Auswirkung auf die Entfaltung des politischen Lebens hatten und ihre Polemik in die Richtung der Ausarbeitung markanter Parteiprogramme wirkte und unbestritten als Keime der parteibildenden Elemente anzusehen sind, welche die politische Gliederung der ungarischen Gesellschaft bestimmten, fügten sich in der von uns untersuchten Zeit nicht in die parlamentarische Konstruktion ein. Zum wichtigsten Faktor der Parteiengründung wurde die Beziehung zum Wiener Hof, zur Dynastie, die im Frühjahr 1848 in Folge der revolutionären Ereignisse verblasste. Die elementare Reformwelle der Ereignisse der Landesversammlung im März und das später im Einvernehmen beschlossene Gesetzkpaket vom April ermangelten jeglicher parteipolitischer Rivalisierung. Auch die Regierung wurde als

¹⁶ Révész L., Nationalitätenfrage und Wahlrecht in Ungarn 1848-1918. In: Ungarnjahrbuch 1971, S. 88

¹⁷ Csizmadia A., A polgári forradalom és a nemzeti szabadságharc időszakának állama és joga (1848-49) [Staat und Recht zur Zeit der bürgerlichen Revolution und des nationalen Freiheitskampfes 1848-1849] In: Csizmadia A.-Kovács K.-Asztalos L.: Magyar állam-és jogtörténet [Ungarische Staats- und Rechtsgeschichte] Budapest, 1972, S. 339

eine überparteiliche Regierung gegründet, der Auftrag des Ministerpräsidenten Batthyány Lajos war nämlich unabhängig von den Parteiverhältnissen, sein unabhängiges, verantwortliches Ministerium wurde quasi als eine nationale Einheitsregierung gegründet, in der die Vertreter der unterschiedlichsten Parteirichtungen Platz hatten. Das Vorverlegen der Einberufung der von der amtierenden Regierung auf den Herbst geplanten Landesversammlung wurde wegen der Gefahr eines Bürgerkriegs aktuell, als nämlich die Wahlen ohne Parteikämpfe und politische Kampagnen abgewickelt wurden, da sich die Regierung eine "nicht 'parteimäßige' Landesversammlung vorstellte"¹⁸. Die in Folge der Volksvertretungswahlen entstandene Landesversammlung hatte den Erwartungen gemäß "eine homogen nationalliberale Einstellung, hinter dem Abgeordnetenhaus, das mehrheitlich aus Adeligen und Bürgern bestand (nur vier bäuerliche Abgeordnete kamen hinein) stand eine verblüffend homogene Wählerbasis."¹⁹ Die politische Situation erlaubte nicht die Entstehung von Parteien, die eine echte politische Alternative hätten bieten können, die Gefahr eines Bürgerkrieges und dann die Freiheitskämpfe gegen Wien zwangen die Anhänger verschiedener Richtungen, sich in einem gemeinsamen Lager zu vereinigen. (Dafür ist auch die verhältnismäßige Isolierung des Programms der von Kossuth Lajos organisierten Radicalpartei unter den Abgeordneten ein Beweis.) Bei alledem sind die Anfänge der Parteienstehungen zu konstatieren, und eine erhebliche Auswirkung auf die nachfolgende Zeit hatte die Programmpolitik, welche die Ideologie eher in den Hintergrund verdrängte und sich statt dessen auf die in der Rechtsstruktur umzusetzenden Präzisierungen und die Verhältnisse im Reich konzentrierte.

Die Volksvertretungswahlen waren *frei von staatlichem Zwang und Einfluss*, sie waren demokratisch, denn wie wir sahen, unternahm die Regierung nichts, selbst wenn sie dadurch Gefahr lief, als Ergebnis des ausgedehnten Wahlrechts vielleicht einer Landesversammlung mit ungewisser Zusammensetzung entgegensehen zu müssen. Die Wahlen endeten günstiger als erwartet. *"Die Mehrheit der Abgeordneten waren Persönlichkeiten, die schon von den früheren Landesversammlungen oder aus dem öffentlichen Leben in den Komitaten landesweit bekannt waren. Vereinigt waren hier alle Patrioten, die sich in den Reformkämpfen der vergangenen Jahre an der Brust der freigesinnten Partei so oder so hervortaten..."*²⁰ Ein anderer Augenzeuge, Nyáry Pál, kommentierte: *"Ungarn veränderte sich zwar in seinen Ideen, aber in der Wirklichkeit noch nicht, unter uns sind nur bekannte Namen zu finden."*²¹

Was das *selbständige und demokratische Funktionieren der Landesversammlung* betraf, gab es keine Zweifel. Die Grenzen zwischen der königlichen Macht und der Landesversammlung wurden durch die Aprilgesetze eindeutig gezogen, sie wurden mit Garantien umstellt. Der Herrscher konnte das Recht der Sanktionierung nach wie vor in vollem Umfang beibehalten, aber seine Berechtigung zur Einberufung wurde schon eingeschränkt, die Landesversammlung musste nämlich jedes Jahr zur im Gesetz festgelegten Zeit, in den Wintermonaten einberufen werden. Wenn der König die Versammlung aufhob, musste er dafür sorgen, dass sie innerhalb drei

¹⁸ Gergely A., Közép-Európa parlamentjei 1848-ban [Die Parlamente Ostmitteleuropas im Jahre 1848]. In: A magyar országgyűlés 1848/49-ben, Budapest, 1998, S. 34

¹⁹ Gergely, A.: a.a.O. S. 47

²⁰ Horváth M., Magyarország függetlenségi harcának története [Geschichte des Unabhängigkeitskampfes in Ungarn] Pest, 1871-72, Bd. I. S. 262

²¹ Pap D., A magyar nemzetgyűlés Pesten, 1848-ban [Die ungarische Landesversammlung in Pest im Jahre 1848]. I. Pest, 1866, S. 107

Monate wieder tagen konnte. Der Gesetzgeber umriss auch den Zeitpunkt der Landesversammlungenwahlen, indem er den dreijährigen Landesversammlungszyklus festlegte, und den Zeitpunkt der im vierten Jahr abzuhaltenden Wahlen bestimmte er so, dass sie innerhalb sechs Wochen vor dem Zusammentreten der neuen Landesversammlung zu erfolgen haben. Vom Recht der Aufhebung und der Auflösung konnte der Herrscher nur Gebrauch machen, wenn die Sitzung die Behandlung des vorjährigen Abschlussberichts und des Budgets für das folgende Jahr bereits hinter sich hatte. Die Häuser legten ihre Geschäftsordnung (über Ordnung der Beratungen, Art und Weise der Abstimmung, im Allgemeinen über die internen Angelegenheiten der Tafel) fest und führten die Verhandlungen gemäß diesen Regeln. Das Haus wählte von seiner Mitte einen Präsidenten, Vizepräsidenten und Notare, wodurch die Anwesenheit bestellter königlicher Beamter beseitigt wurde. Dadurch erfüllten die Gesetzgeber von April eine Bedingungsgruppe der an das parlamentarische Regierungssystem gestellten Erwartungen: Das Kriterium des demokratisch gewählten Parlaments und der demokratisch funktionierenden Landesversammlung wurden erfüllt. Das war ohnehin eine der wichtigsten Forderungen der Reformer. *"Auch der vernünftige Teil des ungarischen Publikums wollte bei der Eröffnung der letzten Diäten in Pressburg unter dem Namen Parlamentarische Regierung eigentlich nur parlamentarische Reformen, was nichts anderes war, als Treppen zu der hohen Lage des Parlament, wo es von den staatlichen und gesellschaftlichen Kräften, den Institutionen und der Öffentlichkeit als wirkliche Macht anerkannt wird. Die wichtigsten Ideen waren: die Verifikation in die Hand des Abgeordnetenhauses zu legen, das Recht zur Entsendung und Abberufung von Gesandten abzuschaffen, die Revision des Einflussnehmens auf die Gesandtenwahlen und es auf neue Grundlagen zu setzen, das waren die wichtigsten Ideen, und wenn man sie im engeren Sinne betrachtet, gehören sie alle noch zum Kreis der parlamentarischen Reformen."*²²

Kemény Zsigmond hatte Recht: Die Sache der interorganischen Kontrolle entfaltete sich 1848 schwächer als die Reform des Parlaments. *"Das Publikum verfügte weiters über keinerlei Ideen über die Maschinerie eines verantwortlichen Ministeriums, aber um so mehr Sympathie und patriotische Bewunderung brachten sie gegenüber den Persönlichkeiten des ersten ungarischen Ministeriums auf. Die Verehrung der Personen umgab die neue Institution mit einer Glorie und vergoldete alle Ringe, alle Nägel und alle Brettstückchen der Maschine"*.²³ Dieser Enthusiasmus, der nach seinem Wesen den Inhalt der verantwortlichen Regierung gerne darin sah, dass statt königlicher Beamter Beamte der Nation das Land regieren, dass die an der Dynastie festgemachte Verantwortung nunmehr unter die Kontrolle der die Nation vertretenden Landesversammlung geriet, ließ die Tatsache verblassen, dass in Ungarn gewisse Voraussetzungen der interorganischen Kontrolle und der parlamentarischen Regierung nicht erfüllt waren.

Die parlamentarische Regierung, die in ihrer reinen Form zu dieser Zeit nur in England entwickelt war, hatte im Inselland eine grundsätzliche Kondition, die in der von der kontinentalen abweichenden Entwicklung der britischen Verfassung zu suchen ist. Dass nämlich bis jenseits Kanals ein Gegenüberstehen zwischen den gesetzgebenden (oder nicht einmal über Gesetzgebungsrechte verfügenden) Sitzungen, welche die Interessensgruppen der Gesellschaft repräsentierten, und der Exekutive, welche die Vertretung des Gemeinwohls für sich vindizierte, entstand,

²² Kemény Zs., *Változatok a történelemre* [Variationen auf die Geschichte]. Budapest, 1982, S. 265

²³ Kemény Zs., a.a.O. S. 301

war der Begriff des Gemeinwohls im Inselland in Ermangelung einer starken zentralen Macht und Absolutismus nicht fest und unbedingt mit dem Herrscher und seinen Beamten verbunden. Gegenüber der typischen Entwicklung des Kontinents war in England in der Entwicklung der Verfassung im 17-19. Jh. nicht die Überlegenheit der absolutistischen Herrscher, der Exekutive und der Administration kennzeichnend, sondern im Gegenteil, die unbestrittene Überlegenheit des Parlaments. "Der ständige Kampf zwischen dem Herrscher und dem Parlament führte nicht zum äußersten Gegensatz zwischen Legislative und Exekutive, sondern er zeigte durch die allmähliche Stärkung des Parlaments schon im 17-18. Jh. in die Richtung der Entfaltung des parlamentarischen Regierungssystems. In der britischen Entwicklung erscheint – im Gegensatz zu der kontinentalen – der Konflikt zwischen dem König und dem Parlament nicht als ein Konflikt zwischen Legislative und Exekutive. ... Während auf dem Kontinent die 18-19. Jh. vom Kampf zwischen dem monarchistischen und dem Volkssouveränitätsprinzip gekennzeichnet war, stand im Zentrum des britischen politischen Denkens ununterbrochen das Parlament: Es wurde zum alleinigen Träger der Souveränität."²⁴ In der Beziehung zu Österreich entwickelte sich aber das ungarische verfassungsmäßige Leben im Zeichen der kontinentalen Gegensätze. Die Folgen dessen wurden dadurch noch verstärkt, dass es in unserem Fall nicht nur um einen Gegensatz zwischen Legislative und Exekutive geht, sondern die Spannungen werden vom Konflikt zwischen der Nation und der Dynastie noch verstärkt. Zugleich ist es aber die oben genannte allgemeine Eigenschaft der ungarischen bürgerlichen Umwälzung, dass die politische Änderung im Rahmen der ständischen Verfassungsmäßigkeit gehalten blieb, und sie wurde auf der Reform der Ständeversammlung und nicht auf der revolutionären Idee der Abtragung der Monarchie aufgebaut. Diese, sich auf den Grund der verfassungsmäßigen Kontinuität stützende Evolution lenkte das ungarische Parlament auf einen den britischen Traditionen gewissermaßen ähnlichen Weg. In dieser Formel stellte der Auftritt gegen die Dynastie die *Exekutiv- (Regierungs-) Gewalt und die gesetzgebende Gewalt auf die gleiche Seite*, und als Gegenstück dazu formulierte er nur die eingeschränkten Restrechte des Monarchen.

Die Aprilgesetze benutzten statt des Begriffs der parlamentarischen Regierung den *Ausdruck verantwortliches Ministerium*. Die Erklärung der Opposition betrachtete die Regierungsverantwortung als eine Garantie des verfassungsmäßigen Lebens, obwohl sie sie zugleich mit der Verantwortungsformel "auch in unseren Gesetzen nicht unbekannt" in Verbindung brachte, die als Verantwortung der königlichen Räte formuliert wurde.²⁵ Dieses ständische Gewand konnte der Verantwortungsbegriff lange nicht ausziehen. Auch beim Einbringen der Gesetzesvorlagen im März wurde die feudale Vorgeschichte als ein Argument verwendet, und die Diätenkommission qualifizierte die Vorlage in Anlehnung an die jahrhundertealten Gesetze. Trotzdem scheint die Regelung systematisch zu sein. Eine eindeutig formulierte Regel ist, dass *"Seine Majestät, und in Seiner Abwesenheit der Palatin und der königliche Statthalter die Exekutivgewalt im Sinne der Gesetze durch das unabhängige ungarische Ministerium ausüben, und alle ihre Verordnungen, Befehle, Beschlüsse und Ernennungen nur gültig sind, wenn sie von einem der in Buda-Pest sitzenden Minister unterzeichnet werden... Alle Mitglieder*

²⁴ Kőrösi A.: *Közjó, közigazgatás és kormányzati rendszer. Az államfelfogások történeti gyökerei Európában* [Gemeinwohl, Verwaltung und Regierungssystem. die geschichtlichen Wurzeln der Staatsauffassungen in Europa] In: *És mi lesz ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*, Budapest, 1997, S. 251

²⁵ *Gesamte Werke von Kossuth L.* Bd. XI. Budapest, 1951, S. 282

des Ministeriums sind für jegliche offiziellen Verfahren verantwortlich." Diese letzte These wiederholt sich auch bezüglich der Gegenzeichnung. "Jeder Minister schuldet Verantwortung für die Verordnung, die er unterzeichnet". (Einige Sachen, sowie der Einsatz des Militärs außerhalb der Landesgrenzen, Ernennungen beim Militär, Verleihung von Adelstiteln, Begnadigung, Ernennung von Würdenträgern des Landes und der Kirche wurden vom Gesetzgeber separat genannt, obwohl sie unter die Geltung der generellen Regel fielen.) Durch diese Bestimmung wurde die Tätigkeit des Monarchen unter Kontrolle gesetzt. Die Festlegung der Institution der *ministeriellen Gegenzeichnung* und der *ministeriellen Verantwortung* war ein Schritt in diese Richtung. Die auf diese Art und Weise formulierten Verantwortungsrahmen sind "Kinder" des Missvertrauens gegenüber der Dynastie und Mittel der Einschränkung des die Exekutive ausübenden Königs. Die Sicherheit über das Verhalten der zur Gegenzeichnung verpflichteten Minister wurde durch den Tatbestand Rechtsverletzung im Verfahren im Amte gewährleistet. Aus der katalogartigen Auflistung ist die Unglaubwürdigkeit der Wiener Regierung sehr gut zu entnehmen. Hinter der Festlegung des Verantwortungskreises der Minister steht die mutmaßliche Richtung der Machenschaften im Hofe. (Im Falle einer Tat oder Verordnung gegen die Unabhängigkeit des Landes, gegen Verfassungsgarantien, gegen Bestimmungen der bestehenden Gesetze, gegen die private Freiheit oder das private Eigentum, im Falle der Verletzung des Haushaltsgesetzes [Veruntreuung von Geld oder seine gesetzwidrige Verwendung] wirkt neben der Unterlassung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit auch die offizielle Verantwortung des Ministers.) Der Bewegungshebel der Norm über die Verantwortlichmachung der Verletzer der im Katalog aufgeführten Tatbestände ist eigentlich derselbe, wonach gegen den von der Untertafel unter Anklage gesetzten Minister das aus Mitgliedern der Obertafel bestehende Gericht zu verfahren berechtigt ist. "Durch die ministerielle Regierung besteht das Recht der Nation gerade in dieser ministeriellen Verantwortung, deren Aufgabe die Sicherstellung derjenigen Rechte wäre, die sie aus der Hand der österreichischen Macht riss und die sie höher als alles schätzte: die Möglichkeit der Willkürherrschaft".²⁶ All diese Gesichtspunkte drängten die Regelung der Funktion einer modernen Regierung ein wenig in den Hintergrund.²⁷ "§§ 15-25 geben die karge Anweisung über die Geschäftsführung, an der auf den ersten Blick zu sehen ist, dass abgesehen vom Weglassen der Kollegialität, die Administration in den alten Bahnen verlaufen wird".²⁸ Der Gesetzgeber erwähnte die politische Verantwortung der Minister, die Interpellation, den Misstrauensantrag und die Enthebung der Minister ihres Amtes in der Norm nicht. Die Institutionen der Landesversammlung zur Sicherung der Kontrollfunktion, wie die Auskunftspflicht, die Zurverfügungstellung amtlicher Dokumente und die Vorstellung des Haushalts tauchten schon als Mittel der parlamentarischen Kontrolle in modernem Sinne auf.

²⁶ daselbst

²⁷ Nach Meinung von Károlyi Árpád entsprach das "den damals noch nicht geklärten Ansichten, der damaligen Begriffsfinsternis, aus der sich nach einer kurzen Spanne Zeit Zusammenstöße entstehen." Károlyi Á.: Az 1848-diki pozsonyi törvények az udvar előtt [Die Pressburger Gesetzesartikel von 1848 vor dem Hofe]. Budapest, 1936, S. 60

²⁸ F. Kiss, E., a.a.O. S. 39

Bei der Vorbereitung der Gesetze von 1848 *unterblieb* also die Abstimmung der Struktur des Reichs mit der neuen ungarischen verfassungsmäßigen Konstruktion. Die Aufstellung des verantwortlichen ungarischen Ministeriums und das Umreißen seiner Kompetenz allein schuf noch keine festen Grundlagen für den ungarischen Parlamentarismus. Dadurch, dass die Beziehungen zum Reich nicht geklärt wurden, ließen die Staatsmänner von 1848 eine wichtige Konfliktquelle offen. Die Vergesslichkeit der Politiker (oder die von den Bedingungen diktierte Übereile in der Kodifikation) rächten sich schon nach kurzer Zeit. Die Septemberereignisse standen schon im Zeichen der Wiederherstellung der Rechte der zentralen (Wiener) Regierung und des Königs, und die Entscheidung des Herrschers vom 4. Oktober machte die Entfaltung des Parlamentarismus unmöglich. Von nun an war das von der sich vor der Trennung hütenden Mehrheit bestimmte Parlament gezwungen, sich zusätzlicher Mittel zu bedienen, die revolutionäre Idee der Volkssouveränität trat immer mehr in den Vordergrund, und dieser Prozess mündete schließlich in den durch die Unabhängigkeitserklärung hervorgerufenen Debatten um die Änderung der Staatsform. So musste Ungarn auf die Entfaltung eines unvollständigen Parlamentarismus noch zwei Jahrzehnte warten. Die *Auflösung der Widersprüche in der Entwicklung des ungarischen Parlamentarismus* fand dann in der Konstruktion des Ausgleichs statt.

Einerseits gelang es, die Frage zu beantworten, wie die Interessen der Dynastie, die auf der Pragmatica Sanctio beruhende Wiener Auffassung, mit der *Souveränität* des ungarischen Parlamentarismus bzw. die zentrale Verwaltung der auswärtigen und Kriegsangelegenheiten mit dem freien und obersten Gesetzgebungs- und Kontrollrecht der in Vertretung des Volkes agierenden Landesversammlung abzustimmen sei. Es gelang, die Methoden der Umsetzung der *interorganischen Kontrolle* auszuarbeiten, die Kontrolle des Parlaments über der Regierung, der Exekutive zu vervollständigen, und in der Konstruktion der Delegationen gelang es, die Kontrollprobleme der zweistufigen Staatsstruktur zu lösen. Andererseits gelang es, das Parlament zum Zentrum der politischen *Kompromissuche* zu machen und den Mechanismus der aus dem mehrheitlichen politischen Willen entstandenen Regierung bzw. ihrer politischen Unterstützung zu schaffen.

Dieser Parlamentarismus trug allerdings, die Zeichen einer Umgestaltung auf Grund von Kompromissen, so auch das Gewicht der im Laufe des evolutionären Übergangs im System hängen gebliebenen *ständischen Traditionen und Mentalitäten*; das ostmitteleuropäische unsichere Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive, das ein *Übergewicht des Monarchen* sicherte; die bestimmende Rolle der *öffentlich-rechtlichen Frage* in der Entstehung von Parteien und dadurch die Vision von einem Windmühlenkampf der Opposition; die Stabilität der in der Verfassung *verankerten Konstanz*, die nur eine vom Unterliegen im Weltkrieg unterstützte Revolution im Jahre 1918 aufzuheben vermag.

Public-law pact: Limitation of the supreme authority at the national assemblies of the principality of Transylvania

I. Accomplishment of the public-law pact

In the Principality of Transylvania a relatively clear practice of the transfer of principal power was developed, though based on the political practice of the former Hungarian Kingdom, but omitting the coronation. Thus, it was virtually based on a coronation substituting process. This practically meant that the prince to be was elected by a national assembly convened for this particular purpose. During this assembly, the estates imposed strict election conditions (*conditiones*) on the prince. Having accepted them, the prince to be was inaugurated. The inauguration itself consisted of an oath, to be taken by the prince to be to the conditions, and enthronement. The fact that the Transylvanians abstained from introducing coronation as a form of the transfer of power in spite of the encouragement of the Turks to this effect, was of a primarily political, and to some extent, a public-law significance, as well, which refers to a close connection with the problems of the contemporary state organization.

Here we only want to emphasize that this transfer process with its clear forms plainly revealed what coronation used to cover: namely that the transfer of power in this form was a public law contract or pact, under which both parties have rights and liabilities, though – being a public-law pact – not in equal proportions. At the same time, this procedure also meant that the legal grounds of acquiring the power also changed considerably, and as against the former inheritance, based on birth, hence on divine intent, the institution of election came to the fore. This turned later into the so anxiously protected political privilege, named “*libera lectio*”, of the “three nations” (Hungarian Sekler and Saxon) of Transylvania.

Taking a closer look at an of power transfer in Transylvania, we can also find that we see the practical realization of a state power created through a pact conceived by the political writers of the 17th and 18th centuries.

As to the practical functioning of the public-law pact, the early Transylvanian data are very telling in this subject, especially when we scrutinize the public-law background of the formation of the Transylvanian Principality. As is well-known, after the Turkish occupation of Buda in 1541, in pursuance of Sultan Suleiman's orders, dowager queen Isabella and her infant son, János Zsigmond, king elected of Hungary, moved to the country's eastern part. First they had tried to settle down at Lippa, on the family estates of the Szapolyai-family, which, however could not accommodate even the rest of the Hungarian royal court. From here they went further to the town of Déva, an estate of the Voivode of Transylvania, where the castle, having been built on the top of a high mountain, as also inadequate to house the government centre. After the death of Bishop Statileo, a relative of the Szapolyais, (1542), the Várad bishop Fráter György (Friar George) as the guardian of the infant king and also as royal *locumtenens* had a resolution passed by the

National Assembly of 1542, held in Marosvásárhely, to the effect that Queen Isabella and the infant king should move to Gyulafehérvár, in the episcopal see which had been vacant with the death of the Transylvanian Bishop Statileo. The resolution ordered that the royal court should be located there and sustained from the incomes of the bishopric.

Thus, as has been shown by the events outlined above, in the early 1540s, the country was governed in the eastern part of the country, which had been divided into three parts. According to the ancient custom, Isabella had been crowned still in Székesfehérvár, while his son, János Zsigmond had been – also conforming to customs – elected king on the fields of Rákos in 1541, under the influence of Fráter János, who had been a confidential counsel of King János Szapolyai, the infant king's father. Only the coronation had been postponed, although the Holy Crown was in his possession. That is, in the eastern part of the country – which meant in addition to the parts of Transylvania proper, the eastern counties of the Transilvian region and Upper Hungary, and all under Szapolyai rule – the legal power and royal government there were essentially legitimated by the Hungarian royal power.

Not counting an intermezzo in 1552-1556, this was the actual public-law situation throughout the Szapolyai regime until 1570. However, by 1566, it had become clear that the rather sickly, unmarried János Zsigmond, the young elected Hungarian king (or *electus Rex Hungariae*, etc. - as his official title ran) would most probably die without descendant. On advice by his counsels, he wanted to settle, still in his life, the problem of the supreme authority after his death. This he did in two steps, and one might as well say that the public-law construction his government had devised was one of the most correct and up-to-date forms of the originating of power. Namely, the country's eastern part, indeed, Transylvania also, did not enjoy such a provincial independence that would have entailed a right to set or elect a sovereign ruler. Therefore, János Zsigmond, convoked the Transylvanian National Assembly in 1566, which had been functioning independently since 1541, and requested the assemble estates to conclude a public-law pact among themselves during the sessions to the effect that should the ruler die childless, they would independently elect a ruler for themselves. The he made the estates swear to the pact.¹ (N.B. The ruler's proposal could not have been alien to the Transylvanian estates. Namely, even since 1437 there had been existed a union among them, the so-called Kápolna union which was concluded after the suppression of a peasant war by the representatives of the three Transylvanian nations – Hungarian nobility, Sekler éadars and the Saxon patricians – to mutually safeguard their particular interests. But this Union, which would be renewed several times, as will be seen later, articulated only the political interests to be safeguarded, and failed to lay down the right to follow an independent political line.)

As second step, he began to secure the so created public-law framework by foreign-policy means. According to the sources and other historical materials, he first applied to Turkish Sublime Porte for the right to elect ruler independently, which was granted and guaranteed. To come to an understanding with the Habsburg power was a more difficult problem than the former. Finally, the lengthy negotiations in this matter were closed with the Speyer Peace Treaty of 1570, under which the Habsburgs recognized the actual public-law autonomy of the country's

¹ Erdélyi Országgyűlési Emlékek [Memories of Transylvanian National Assemblies] Ed. by Szilágyi S., Vol. II, 335-338 pp.; Erdélyország Történeti Tára [Historical Collection of Transylvania], Vol. I, 1845, 91ff.

eastern parts, and granted János Zsigmond the title of Prince of Transylvania (more precisely: *princeps Transylvaniae et partium Regni Hungariae dominus*).

The way his immediate successor, István Báthori, later king of Poland, came to power already showed the perfect working of the pact system developed under János Zsigmond and his government. Member of the electoral National Assembly (1571) referred to the mentioned public-law pact of 1566, as well as to the Sultan's guarantee, when they exercised their right of *libera electio*.² After having become Polish king, Báthori retained his title of prince of Transylvania (though until then he had titled himself only voivode, and it as only in his capacity of Polish king that he started using his title of prince relative to Transylvania). However, his brother Zsigmond Báthori was elected by the estates their ruler without any problem, quite freely and rightfully. Thus the public-law pact of 1566 would stand the test of time even later until 161, when – after the expulsion of Turks, the Transylvanian state came under the rule of the Habsburgs.

It was always with reference to the former Hungarian practice of king election that the Transylvanian national assemblies transferred the power to János Zsigmond Szapolyai and his successors. This meant that they imposed election *conditiones* on the candidate rule. After the candidate had accepted those conditions, the inauguration or enthronement ceremony could be started. It should be noted that both the election and the inauguration had to take place at the National Assembly which – as has been mentioned – assembled for this purpose, which – in terms of customary law – would be called universal assembly until as late as the early 1600s. What this practically meant was primarily a greater number of the invited, so a much wider circle could represent the nobility at the electoral assembly.

Essentially, the genesis of the inauguration ceremony of Transylvanian princes can be traced back to the practice of the Hungarian kingdom prior to the tragic Mohács Battle of 1526. More particularly, to the form of ceremony which could be called "substituting ceremony". This method was adopted in cases when, for one reason or another, the Holy Crown was not at hand (e.g., the inauguration of King Matthias Corvinus in 1458) or the coronation could not be carried out (e.g. King László V's posthumous inauguration in 1452). In such case only the two most important elements of coronation was adopted, that is, the estates made the ruler take oath and was then enthroned (it is to be noted that the oath became highly important in the early 1500s). All this appears clearly from the respective cases of Lajos II and János Zsigmond Szapolyai. Both rulers were granted the title of king when they were infants. After having come of age in 1516, King Lajos II was known to have narrated in writing to his uncle, the Polish king Sigismund Jagello, that despite his former formal coronation, he could not begin to reign before he had taken the coronation oath. So it happened despite the fact that when he had been crowned in his infantile age, his still living father, Wladislas II of Jagellon had taken an oath instead of him at the coronation. Nor was this otherwise with the young János Zsigmond. According to sources, when he was crowned on the field of Rákos in 1541, his mother dowager queen Isabella had taken an oath on his behalf. Yet when they returned to Transylvania 1566, the young ruler, having become of age by then, along with his mother, had to take a newer oath the estates before starting to rule.)

² Erdélyi Országgyűlési Emlékek [Memories of Transylvanian National Assemblies], Ed by Szilágyi S., Vol. II, 394ff.

In Transylvania, too, in spite of attempts the Turkish power made to force out a formal coronation, the above-described ceremony was preferred which was simpler, but expressed more the very essence of the transfer of power, namely, election, oath and enthronement.

From the aspect of public-law history, the question of who and by what method conclude the newer public-law pact within the framework of the *libera electio* for the government of the country is also interesting. The latter also leads back to the political practice of the pre-Mohács Hungary. In this respect a few facts deserve mention. According to contemporary sources, when it came to the election of Wladislas Jegello I in 1440, the estates in unusually great numbers were thronging to see and participate in the coronation ceremony. At the same time, in 1447, during János Hunyadi's governorship, the National Assembly declared it by law that – from ten onwards – king election should always take place at the National Assembly before and with the participation of the estates. Thus when Matthias Corvinus was elected king on the frozen Danube in 1458, this law was perfectly obeyed. (Otherwise, showing the strength of this law is the fact that the Habsburgs – in spite of succession agreement they had concluded with Matthias – were later obliged to recognize the king election rights of the estates so long as they could make the National Assembly of 1686-88 recognize the right of succession of the Habsburg family on the male line under the pretext of the liberation of Buda in 1686. Nor was it insignificant that the Habsburgs were ready to recognize this Hungarian right even at an international forum. Namely, in the second half of the 1500s, Portugal tried to escape the Spanish supremacy by electing a national ruler, and to have him recognized, they sent an envoy to the Holy See. However, before the Spanish envoy to Rome who was protesting against the papal recognition of the elected Portuguese king, the Portuguese referred to the Habsburg-Hungarian controversy under King Matthias, and to right of Hungarians to elect king as a law-historical precedent. To this the Habsburgs made the surprising reply that the Portuguese were wrong to refer to the Hungarian pattern as Hungary had rightly acted against the Habsburgs at that time, i.e., by putting up armed resistance, since Hungary had been from the onset a country with the right to elect king.)

It quite clearly follows from the above, in the public-law pact to be concluded with the ruler at the National Assembly the estates represented one of the concluding parties. However, a clear distinction should be made between those who had actually worded the coronation or election conditions and those who had taken an oath of allegiance to the enthroned ruler. To wit, to word the conditions of elections had traditionally been the task of the royal council, more precisely the prelates and the mightiest magnates as its members. Also traditionally, it was they who can exercised the quasi right to represent the country in the outside world and who had the right to articulate the country's interests or liberties against the ruler as was exemplified by the Golden Bull of 1222.

Nor was it otherwise later, either. Despite the perpetuation of the right to elect king, the election conditions would always be put down in writing by the narrowest power elite (prelates and magnates). In the pre-Mohács Hungary, a leading role was played in all this by the culture and legal proficiency of the high clergy. (It should be kept in mind that according to investigations in historical statistics some forty per cent of the episcopate in the 1400s had graduated from western universities. Indeed, under the rule of Sigismund of Luxemburg the Hungarian secretaries of the Chancellery were – first in Europe – secular rather than ecclesiastical notabilities) Similar was the situation with the Principality of Transylvania. The only difference

was that in the mostly Protestant principality, the protestant bishops, on account of their church post, never held public-law offices. Thus it was the magnates who were responsible for the wording of documents, indeed, often the National Assembly would make a special resolution to declare the only competence of the principal council in wording the election conditions. From then onwards, the National Assembly could only hold debates over the conditions, but the actual work of codification remained the privilege of the governing elite. This was promoted – among other things – by the fact that the official language of the Transylvanian legislation had already been changed from Latin into Hungarian under the rule of János Zsigmond.

Seeming more interesting is the examination of the question of who were entitled or obliged to take an oath of allegiance to the public-law act concluded with the ruler. The earliest sources, dating from the 15th century, showed that the estates gathered in the National Assembly had to be composed of those who – on behalf of the country – represented the four estates and who took an oath of allegiance to the ruler in exchange. It was in this composition that that deputies had already appeared – among others – in Vienna in 1452 to bring László V home. Apart from the aristocrat members of the deputation who officially proceeded in this matter and the deputies of towns, the nobles accounting for the numerical majority of the National Assembly were thus named: "Deputies of the university of Hungary's noble inhabitants who represent the whole kingdom (*regnum*)" Even later the terms *regnum* and *universitas* would be used to denote the sphere of the National Assembly. Especially the latter proved to be enduring. Namely, the medieval Hungarian theory of state – in parallel with the doctrine of the Holy Crown – tended to imply in concept of *regnum* those, to, who, beside the ruler, could participate in the exercise of power. This is also shown by such terms as "*communitas totius regni Hungariae*" or "*totum regnum Hungariae*". Hence it follows that in the 15th and 16th centuries the term "*nobile regnum*" denoted the country's whole lesser nobility. But even under Matthias, it was a frequent occurrence that the estates were collectively referred to as "*Universum Regnum et Regnicole nostrī*".³

The Transylvanian practice brought some significant new developments. The 1566 decree of the Transylvanian National Assembly, which had served as a basis for János Zsigmond's mentioned right to select his successor, also declared that those absent on the conclusion of the pact should – on behalf of all the three nations – take an oath subsequently to that public-law pact founding the right of free election of princes. Thus in the case of Hungarians all nobles, with the Seklers the so-called leading people (*primipili* and *primores*) were obliged to take oath, while in the case of Saxons, this obligation was extended not only to the urban leaders, but also the members of the council of the hundred, to guilds, and to all office holders of Saxon towns.

The above circle would be enlarged later. Owing to confusions of wartime years, at the electoral assemblies in the 1500s, it was ordered that soldiers stationing in towns, together with their leaders should take an oath of allegiance to the prince, or to the pact concluded during the given election. This would be further extended to the Heyducks who were playing an increasingly important role under Bocskai's rule. This even widening circle virtually covered actors of significance of political life. In

³ Mályusz E., A magyar rendi állam Hunyadi korában [The Hungarian feudal state in the Hunyadi-age] In: Századok, 1957, 82-94; Bartionek E., A magyar királyválasztási jog a középkorban [The right to elect king in the medieval Hungary] Budapest 1936, 395; eadem, 1934, 318-329.

view of all this, it comes quite natural that among those who had taken oath at the more and more frequently held electoral assemblies in the mid-1660s, special emphasis was laid on the clergy: "priests of all orders" or "bishops, archdeacons and vicars of all religious denomination" should also take an oath.⁴

From the viewpoint of the present study, the 1691 resolution of the Transylvanian National Assembly, held in Fogaras, is somewhat surprising. Namely, this resolution sanctioned the fact that Transylvania had been brought under the Habsburg rule. But the members of that National Assembly held this question so important that they extended the circle of those obliged to taking oath as wide as politically possible. That is, they obliges the whole population of Transylvania to take an oath to this new political pact. The National Assembly's resolution listed them in detail: heads of counties and (Sekler and Saxon) seats, including the serfs should everywhere be obliged to take oath, and for the sake of authenticity, the priest of each village, irrespective of his religion, "shall write a testimony" of the administering of the oath.⁵

The enlarging of the circle of oath-takers to such an unusually large extent, however, should not be over-estimated. It is probable that the strained political situation, that is, troubles arising from the recent elimination of Turkish dependence for 150-years, and the quite new political orientation, i.e., the acceptance of the Habsburg rule, may have led the responsible politician of Transylvania to the consideration that the National Assembly alone should not bear the odium of such a highly consequential political decision. As the Habsburg government tended to consider the now Habsburg-ruled Transylvania as their quasi-hereditary province, no more prince election would be held and no more public-law pacts made. Thus, for lack of evidences for further oath-taking acts, it is not possible to draw more conclusions either for those having entitlement to political representation, or those participating in the political pact.

II. Who were entitled to control the observance or the public-law pact and to establish its breach?

In parallel with the notion of the transfer of supreme authority, another idea also had to emerge: if the party whom power has been transferred to fails to fulfil the condition under which power has been transferred to him, the other party must also have some possibilities to exact reparations from the former. As to private contracts, Roman law had long developed rather differentiated rules for both the fulfillment and the defective fulfillment of contracts. However, quite different was the situation with the public-law pacts, a legal construction devised after the turn of the millennium. That some possibility of review or revision could still arise in this field was due to several factors. First, from the idea of contract (*pacti*) itself had followed very early the conclusion that people would not waive all of their rights when they conclude a treaty to form a state, they would retain some of their rights. The same was also suggested by the virtually contractual relationship in the medieval feudal

⁴ Erdélyi Országgyűlési Emlékek [Memories of Transylvanian National Assemblies], Ed. by Szilágyi S., Vol. XII, 505-506.

⁵ Erdélyi Országgyűlési Emlékek [Memories of Transylvanian National Assemblies], Ed. by Szilágyi S., Vol. XX, 447-448.

relations between seignior and his vassals. Within this feudal relationship, the subjected vassal quite naturally had, from the outset, the right to resist or even to recant his oath of allegiance, should his seignior arbitrarily break the contract. Similar ideas were also put up among the canonists in connection with schisms in the Western Church. According to the teachings of Jean Gerson, a professor of the Paris university in the early 15th century, "as every free society can dethrone its incorrigible prince, so can the Church also do the same".⁶ The glossist traced this tenet back to Aristotle.

However, there was another important teaching in the antique tradition, the conception of the tyrannicide, according to which, the armed uprising against a tyrant is not only a permissible, but even necessary step. To connect this thought with the concept of the contractual transfer of power, may create a theoretical foundation for the removal of rulers – or even popes – and for the election of new ones.

The possibility of removing the ruler, the pope, within the Church was found by Paris university professors in the first half of the 1300s, in their tenet of the so-called conciliarism. The main point of this tenet was that the Ecumenical Council was considered as the main – teaching – office of the Catholic Church, thus, from this aspect, the primacy of the pope was not recognized. By the late 14th century, this tenet had become widely spread in ecclesiastical quarters. This is shown by the fact that these conciliarists regarded the convocation of the Ecumenical Council and the subsequent obedience to decisions made by that Council on the antipopes as the only acceptable and legitimate way of terminating the schism of the Western Church. According to Adriányi the main propagandists for conciliarism were such professors of the Paris university as Pierre d'Ailly, Jean Gerson and Nicolaus de Clémagues.

It could be attributed to them in the first place that the Council of Constance issued its decree "*Haec Sacra Synodus*". The main point of this bull was that "the representation and power of the universal Church was conferred on the Church immediately by Christ. Thus in respect of faith, church reform and unity even the Pope shall obey the Council." As continuation of the Constance Council, the councils of Siena and Basle insisted on this tenet not merely as an official statement of the Church, but – according to contemporary reports – the Basle Council, resisting the Pope Eugene IV's bull on dissolution, "showed disobedience, and called the Pope to account". The mentioned decree "*Haec sancta*" was said to have served as a legal basis for all this.⁷

The political practice itself had already went far beyond these theoretical measures, as at the time feudalism increasingly gained ground throughout Europe, and the rising estates summed up not only their particular rights in the form of charters, but they would usually also make such stipulations – and this was made possible by their using the contract form – that should their rights as laid down in the charter not observed, they would be entitled to resist and force the rule to observe those rights. Using this contractual form, the political practice also clearly referred to the possibility of reviewing. It is highly interesting and showing a certain rationality of the contemporary political life is that the most renowned charted, the English Magna Charta, provided the right of review only to a narrower body, the 21-member council of barons, although the Charta itself was meant to serve the whole

⁶ Chobot F., A pápák története [The history of popes] Rákospalota 1909, p. 300.

⁷ Adriányi G., Az egyháztörténet kézikönyve [Handbook of Hungarian ecclesiastical history]. In: *Dissertationes Hungaricae ex Historia Ecclesiae*, 2 vols. 1975, 156, 164, 165-167. pp

nobility. A similar development took place very early in Hungary, too, where the famous Article 31 of King András II's Golden Bull of 1222, guaranteed the *ius resistendi*, in case the ruler would not obey what had been included in the bull. Furthermore, in Emma Bartonek's view, some traces of this right can be seen in armed uprisings and movement against kings in the 11th-12th centuries. Thus, in her view, "the Golden Bull only put down a centuries-old right in writing the form of a law ... and does not grant any new right."⁸ But in the light of more recent investigations, by the term "jobbágyok és nobiles regi" – mentioned as persons entitled to resist at the closing part of the Bull – not the whole nobility, but only a smaller group of the mightiest barons is to be understood.

It is already the achievement of the social and legal development of later centuries that this right, originally due to a smaller group of barons would become entitlement of the entire nobility. Nor could it be otherwise, since any change in the person of the ruler that he could only be discussed by the enlarged royal council. Indeed, this system was still working in the times of King Sigismund, and it was perhaps due to external factors, the intervention of the Austrian and Czech estates, that János Hunyadi left the formulation of conditions of King László V's to the National Assembly representative of the whole nobility.

To be seen as a certain antecedent of this development is the practice of our Angevin kings, namely that in several charters they issued, the role of the nobility was also underlined. Or as Ágnes Kurcz put it: "Like several former medieval ruler, the resolute Károly [King Charles Robert of Angevin] states that he had received his power from God, but to maintain this power he needed support by the nobility." Under the rule of Károly's son, Louis the Great, both in the Küküllei chronicle and in a charter granted by the king, the phraseology called "noble ideology" by Kurcz also appeared, according to which the coronation and any action of the ruler could only take place by the common will of the nobility, and here the well-known formula describing the whole nobility re-appeared: "*magnates, proceres, milites ac communitas nobilium regni Hungariae*".⁹ This quite naturally followed from the development of the *communitas* theory, when with the feudalism matured by the 15th century, it was the National Assembly itself, rather than the small groups of barons which could make claim to the legally effective representation of the whole country – *totius regni* or *agrivola*. Then, from 1440 up to the Mohács Battle of 1526, kings' elections would be held at the national assemblies.

Since until the dethronement of Gábor Báthori (1615), only voluntary abdications had occurred – as those of János Zsigmond in 1552 and Zsigmond Rákóczi in 1607 (the latter having been either mainly or unambiguously forced out by external powers, or really voluntary), they took place within the National Assembly in conjunction with the usual public-law pact. As the National Assembly promptly enacted the abdication. Therefore it was Gábor Báthori's case when the possibility of dismissing the ruler – apart from the original dissatisfaction with him – first

⁸ Bartonek E., *Corona és regnum* [Crown and regnum] In: *Századok*, 1934, 319-320. „The subjects would interfere with public affairs ... in a quite informal way, except advices given to kings and queens. Otherwise, revolt, abandoning the king's banner, or disobedience, were the means by which they would enforce their will and right to resist measures or regimes they deemed unlawful. We think that it is these 11th-century armed revolts, in which we should find the first rudiments of the later feudal period's right of contradiction and resistance, and within this, the first material guarantee, apart from the king's oath, for law and order and constitutionality.

⁹ Kurcz Á., *Arenga und Narratio ungarischer Urkunden des 13. Jahrhunderts* In: *Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung* 1964, 360; Kurcz Á., *Az Anjou-kori oklevelek narrációja* [Narration in medieval charters] In: *Irodalomtörténeti Közlemények* 1966, 180.

emerged on the part of the estates. It is only this case that clearly shows the procedure of removing the prince from his position on the initiative of the estates.

The decision on Báthori's dismissal was made by the National Assembly itself, with the assistance of the Turkish troops, and this decision was communicated to the prince, who was fleeing to Várad, in the form of a "farewell letter". In addition to the scandalous personal conduct of the prince, the estates adduced it as main reason for his dismissal that he had not held their old rights in due respect, and had often broken his oath taken to them. Therefore, they declared to regard themselves as free of their oath of allegiance, and called to the prince to deem himself a private person for the future, who "should not make claim to anything in the realms of Transylvania.". However, from the proceedings of this National Assembly it also appears and the same is suggested by the complaining tone of the letter, that the estates although felt aggrieved and repeatedly humiliated by the prince as he had often broken the election conditions, had to resort to the armed aid of the Turkish power to expel their dislike prince. It was obviously this lesson which led them to think about the way of averting similar situations in the future and to create a well-defined legal procedure for the dismissal of the prince, should he break the election conditions.

From this viewpoint, the resolution of the National Assembly, held in November 1613, is highly instructive. The body of the estates embodied in the National Assembly gave authorization to reduce the prince to obedience, if necessary, to only a rather narrow layer of elite, which included, over and above the regular councillors, the Sekler captains, Saxon patricians and other military leaders. Having seen the case of Báthori's dismissal, it needs no further explanation why the resolution's mentioned passage of guarantee included so many military leaders, as experience had shown that only an immediate military threat could have forced the prince to give up his power. This regulation is also interesting because the following passage declared that – in case of the prince's unlawful – the aforementioned persons are all entitled to resist without being accused of infidelity. This formulation almost literally repeats the famous article of the mentioned Golden Bull. This, of course, is not surprising as all enthronement oaths of the Transylvanian princes had taken invariably referred to the Bull of King András II. Thus the Transylvanians inherited the right to resist, along with other political institutions, from the pre-1526 Hungarian Kingdom.

It is conspicuous, however, that the practical side of the implementation of *ius resistendi* showed but a little progress compared to 1222. According even to the mentioned decree of 1613 authorized only a minor body of magnates to exercise control over observance of the public-law act concluded with the prince, though here, in addition to the prelates and barons as defined by the Golden Bull in general, the National Assembly invests the office-holders of the three nations and the principal council with the mentioned powers. True even this formulation is too broad, though as compared to the former lists more concretely the persons entitled to exercise this right, but even so, the term "other captains" as used in the Decree's text remains rather vague.

At any rate, it should be noted that – though the right to make the ruler abide by the electoral conditions could only be exercised by a minor group of magnates – the right to make final decision on and declare the prince's removal ultimately rested with the National Assembly in the same way as that of electing the prince. Notwithstanding, among Transylvanian laws no legal passage is available which declares or refers explicitly to the fact the final deliberations of issues concerning the public-law pact would remain the exclusive right of the National Assembly. That no

concrete legal passage to this effect exists, could be attributed perhaps to the fact that the *Approbatæ Constitutiones*, elaborated under Prince György Rákóczi II, included the former oaths and conditions of princes, failed to include the mentioned 1613 Decree. The underlying reason for this is clear: during the rule of Gábor Bethlen and the aging György Rákóczi, the supreme power in Transylvania showed some absolutistic tendencies, hence it follows that under such a supreme power the strengthening of the right to resist by codification could hardly be carried out.

For all that, in the initial period of Gábor Bethlen's reign, and after his death, and finally after György Rákóczi's death, the mentioned one-time Kápolna Unions was renewed, in which the three nations allied and swore to defend their rights and religions (the latter was included in the text of Union after the Reformation) and to maintain the fatherland. The text of the 1649 renewal was then included in the *Approbatæ* as well. The Union is a typical example for that group of public-law pacts when coordinated parties with equal rights conclude a pact with one another, at the same time, they submit their petition for redressing infringements on their fundamental rights to the National Assembly as highest forum. Let us take a closer look upon the way such injuries were given legal remedy.

In the first case it is pronounced that in case a private person is injured by the prince, he should apply to the county or seat with his complaint, but municipalities should apply directly to Council and the Prince for redressing their legal injury. Should the prince delay the required „restitution”, the injured party's county or seat should apply on behalf of the former to the other counties or seat to take a common stand before the Prince or the Council for a legal remedy. To this it is added that all that the national assemblies have decided for the sustainment and benefit of the fatherland, even if it were the justice of a single person, should be approved by all the three nations, always supporting one another.¹⁰

According to the Union, then, the process of redressing injuries, which occasionally may have meant the breach of the conditions on the part of the prince, seem to have been going on at three levels. Accordingly the local administrative units, county or seat, as first instance for all the three nations attempted to administer justice, or bring the case before the prince or the council. The second possibility was a joint action of counties and seats in the interest of the injured person, and thirdly, the legal remedy of a certain injury, which obviously affected the whole country, was left to the National Assembly.

The joint action of the Council and the National Assembly was given a clearer explanation by the case when the National Assembly under the rule of György Rákóczi II elected his under-age son, Ferenc Rákóczi, as prince for fear his father might die. On account of the minority of the elected prince, the National Assembly made also provisions for the possible death of György Rákóczi II, in which case a governor should be charged with government on behalf of his son under age in joint with the principal council. By then, the joint government of the governor and the council had been a well-established practice in the Transylvanian state organization whenever the actual prince was under age, or of foreign origin, or prevented in governing for any other reason.

A certain element of the detailed regulation is particularly noteworthy, the one providing so: should the young Ferenc Rákóczi, “His Highness, our elected young Gracious Lord, act contrary to the conditions,” he should be called by the Governor and the Council to abide by those conditions. If this warning failed, it should be the

joint duty of the governor and the entire principal council “to convoke a general diet”, even if the prince disagreed with this convocation, and there, at the National Assembly, he Governor and the Council should explain the prince where and in what he had infringed on the condition. Thereafter they all would be relieved of their oath of allegiance to the prince, that is, they would terminate the public-law pact.¹¹

A similar procedure was prescribed for the case when the governor acted against the conditions. In this case the principal council itself was invested with the right to convoke a National Assembly which – having explained the conditions injured to the governor, would terminate the pact with the governor. This formulation, even though does not literally agree with the above-discussed 1613 Decree concerning the dismissal of princes infringing on the condition, in its spirit basically rests upon the former, inasmuch as it prescribes a better organizational framework for the removal of the prince disobeying the condition. The establishment of the fact of infringement is left to the governor and the principal council, but in this issue right to make the final decision is invested with the National Assembly.

This legal solution is not without immediate antecedents in the 17th century history of Transylvania. To wit, the electoral conditions set to Katalin of Brandenburg, *Principessa Transylaniae*, had already included a guarantee that to control the observance of the most important conditions, “His Lordship the Governor ... together with all estates of significance of our country should have full authority”.¹² That what the contemporaries really meant by this is clearly shown by the events taking place a few months after Gábor Bethlen's death. By then, to wit, conflicts between Governor István Bethlen and Princess Katalin of Brandenburg had become so extremely keen that both parties concentrated armed troops around Meggyes where the National Assembly was to be held. Though on the intervention of certain person no armed clash took place, yet the governor thought to take this opportunity to make the National Assembly remove the princess from her throne. As it happened, before the estates who had assembled in the church, “István Bethlen began to speak, accusing Katalin of infringing on the conditions, and declared the country to be relieved of the oath. “ But the estates turned a deaf ear to his works and wanted very indignantly to dissolve.”¹³

These events, unsuccessful as they were, are nothing else as a representation of the guarantee included in the electoral conditions of the Princess as it appears in political events. Namely, István Bethlen as governor wanted the National Assembly to declare that the public-law pact with Katalin, because of infringement, was terminated and so the country was relieved of the oath. By this, he virtually mixed the for practice of the Hungarian state with giving prominence to the Transylvanian legislature against the ruler, since – from as early as the 13th century - only the principal councillors could be the persons qualified to force a ruler to abide by the provisions of charters. At the same time, István Bethlen commissioned a concrete operative body with what a more serious political action of the estates against the prince could have just as well achieved. That the latter did not take place even later, does not necessarily show the impotence of the Transylvanian estates as some less momentous actions of estates are known from the time of Mihály Apafi's principality.

¹¹ *Approbatæ Constitutiones* ... II. R.II.Cz. Articulus 12

¹² *Approbatæ Constitutiones* ... II. R.I.Cz. Articulus 4

¹³ Erdélyi Országgyűlési Emlékek [Memories of Transylvanian National Assemblies] Ed. by Szilágyi S., Vol. IX, 41.

¹⁰ *Approbatæ Constitutiones* ... III. R. I. Cz. Articulus 1

However, with the conditions perpetuated, such detailed regulations for the way the rulers can be called to account, that is, the stabilization of the legal limitation of the supreme authority was a phenomenon fitting well into the 17th-century European political processes. In the course of this, European political thinkers tended to revive the old views, maintaining the ruler's power was not unlimited and was subject to laws. Thus, in respect of limiting the ruler's power by legal regulations and by commissioning the National Assembly to call the ruler to account, if so needed, the Transylvanian state met the requirement of the age.

MIHÁLY T. RÉVÉSZ

Der liberalen Presserechtssetzung

Übersicht über die ungarische Geschichte

1. Der Gedanke der Pressefreiheit und seine Geltendmachung im Ungarn des 19. Jahrhunderts

Getrost kann behauptet werden, dass in der zeitgenössischen ungarischen Geschichtsliteratur über die Idee der Pressefreiheit und ihre unumgängliche gesetzliche Regelung die folgende Sentenz nicht als Einzelansicht formuliert wurde: „Die freie Presse wurde in unserem Lande als reife Frucht unter der Zauberkräft der 48-er Gesetzgebung hervorgebracht. Auf diesem Gebiet können wir somit für unsere Nation von den Errungenschaften des geistigen Kampfes außer dem Erkennen des Guten kaum weitere Verdienste beanspruchen.“¹

Mit dieser überaus vereinfachenden, wie auch unbewiesenen Feststellung kann man jedoch schwerlich einverstanden sein. Die Erringung der Pressefreiheit kann nämlich bei weitem nicht nur mit der Zauberwirkung von einigen pulsierenden und schnell ablaufenden Revolutionstagen erklärt werden. Ganz im Gegenteil haben, wie Ödön BOTH, der anerkannte Forscher unseres Themas, dies in seiner reich dokumentierten Studie unwiderlegbar nachwies, die Besten des ungarischen Fortschritts einen fast sechzigjährigen Kampf für die Freiheit der Publikation und Verbreitung des gedruckten Gedankens geführt, bis der Gesetzestext die Freiheit der Publikation und Verbreitung der Gedanken durch die Presse anerkannte.²

Da ich eine detaillierte Untersuchung der Geschichte des Kampfes für die Befreiung der ungarischen Presse vor 1848 an dieser Stelle nicht vornehmen möchte, unternehme ich jetzt nur einen Versuch zur skizzenhaften, prägnanten Darlegung der Hauptknotenpunkte dieses Prozesses.³

¹ *Tarnai J.*, Sajtójogi dolgozatok [Presserechtliche Arbeiten], Budapest, 1913, bzw. *Dárdai S.*, A sajtótügyi törvényhozás kérdése [Die Frage der Pressegesetzgebung], Pest 1873, S. 1.

² Das Gesetz Nr. XVIII von 1848 mit dem Titel "Pressegesetz" stellte vor der zitierten grundsätzlichen Regel fest: „Indem die vorherige Prüfung für immer abgeschafft wird und die Pressefreiheit wiederhergestellt wird, wird als dessen Sicherheit einstweilen angeordnet...“. Ungarische Gesetzessammlung, Gesetze der Jahre 1836-1868, Budapest 1896, S. 238.

³ Siehe dazu *Both Ö.*, Az 1848. évi sajtótörvény létrejötte [Das Zustandekommen des Pressegesetzes von 1848.] Szeged 1956, bzw. ebender: Küzdelem az esküdtbíróóságok bevezetéséért Magyarországon a reformkorban és az 1848. április 29-i esküdtzéki rendelet [Kampf um die Einführung der Schwurgerichte in Ungarn im Reformzeitalter und die Schwurgerichtsverordnung vom 29. April 1848.] Szeged 1960. Ferner: *Ferenczy J.*, A magyar hírlapirodalom története 1780-1867-ig [Geschichte der ungarischen Journalistik 1780-1867], Budapest 1887, *Sashegyi O.*, Német felvilágosodás és magyar cenzúra 1800-1830 [Deutsche Aufklärung und ungarische Zensur 1800-1830], Budapest 1938 sowie *Kovács M.*, Petőfi versei és a cenzúra. Irodalomtörténeti Közlemények [Petőfis Gedichte und die Zensur. Literaturgeschichtliche Publikationen], 1968, S. 200.

Mit dem Anspruch der Schaffung der Pressefreiheit sind in Ungarn als Erstes die Jakobiner aufgetreten.⁴ Das Entstehen des Gedankens dieses vielleicht wichtigsten politischen Freiheitsrechts und später die Forderung seiner gesetzlichen Abfassung wurde dadurch begründet, dass die Denker und Politiker „ab 1790 ... nach dem Erkennen der unheilbaren Krise des Feudalismus“⁵ der Presse, d.h. dem frei zu verbreitenden Gedanken im Interesse des Fortschritts eine entscheidende Rolle zuschrieben. Und sie taten dies, als nach dem Tod Josefs II. eine Reihe behördlicher Eingriffe der Presse gegenüber „das Systems der Bevormundung mit dem beschränktesten Horizont einführt“⁶, und als danach für fast sechzig Jahre zahlreiche Zensurreglements die Journalistik belasteten.

Die Anhänger des Gedankens der Pressefreiheit⁷ jedoch forderten, indem sie sich auf die prinzipielle Grundlage des Naturrechts stellten, trotz des wachsenden politischen Drucks immer lauter die Aufhebung der Zensur bzw. die Freiheit des geschriebenen Wortes. Körperschaften und Privatpersonen, Leute der Theorie und praktische Politiker der Munizipalbehörden⁸ erhoben ihre Stimme für „das schönste Menschenrecht“, die Pressefreiheit.

Es ist zwar richtig, dass die provinziellen Komitatsbewegungen zu Beginn an Stelle des Drängens nach Befreiung der Presse im Zentrum ihrer gewohnten Gravaminpolitik nur die Übertreibungen der Zensur zum Gegenstand der Kritik machten⁹, doch wiesen 1832 bereits zahlreiche Munizipalbehörden ihre an der Gesetzgebung beteiligten Abgeordneten zum Kampf zur Erringung der Pressefreiheit an.

Die rückständige, sich dem Fortschritt widersetzende Mehrheit der unteren Tafel des Reichstags widerstand jedoch diesen Bestrebungen. So konnte es dann passieren, dass auch der Reichstag von 1839/40 kein Gesetz über die freie Presse annahm und auch die eineinhalb Jahre dauernden Beratungen des Reichstages von 1843/44 die Hoffnungen der Betreiber der Pressefreiheit nicht eingelöst. Die Abfassung eines Entwurfs zum Pressegesetz, dessen Behandlung und Annahme durch die Legislative wurde auf später verschoben, obwohl die einen Fortschritt fordernden Komitate ihre „Abgeordneten“ im Reichstag immer entschlossener zur Annahme eines die freie Bewegung der Journalistik schaffenden Gesetzes anwies.¹⁰ Die Anstrengungen der Fortschrittsanhänger waren erstmals von einem, wenn auch noch so kleinen Erfolg gekrönt, als man bei den Vorverhandlungen des Reichstages von 1847/48 ein Ausschuss für Pressewesen bildete, zu dessen Vorsitzendem Graf István Széchenyi und dessen Sekretär Bertalan Szemere gewählt wurden.

Zwar konnte sich der Ausschuss neben der Bedeutung und des Sinns seiner Aufstellung als Gremium und darüber hinaus weniger Erfolge rühmen, doch war

⁴ Horváth P., Tudománytörténeti és módszertani kérdések a jogtörténet köréből [Wissenschaftshistorische und -methodische Fragen aus dem Bereich der Rechtsgeschichte]. Budapest 1974, S. 75-76.

⁵ Both Ö., Das Zustandekommen des Pressegesetzes von 1848. Szeged 1956, S. 15.

⁶ Tarnai, S. 97 des ang. Werkes

⁷ Wobei wir von diesen nur die Bedeutendsten erwähnen, sind an dieser Stelle Kossuth, Széchenyi, Hajnóczy, Táncsics, Dessewffy und Wesselényi aufzuführen.

⁸ Adresse des Komitats Bars vom 6. März 1820 gegen die Zensur. Horváth M.: Huszonöt év [Fünfundzwanzig Jahre] Bd. I, S. 79, Das Komitat Gömör hat am 9. September 1839 festgehalten, dass die Gedankenfreiheit ein Menschenrecht ist, auf das man nicht verzichten kann. Tarnai, S. 99 des ang. Werkes.

⁹ Both Ö., S. 44 des ang. Werkes.

¹⁰ Both Ö., S. 57 des ang. Werkes.

sein Sekretär zum Glück nicht untätig und begann im Frühjahr 1848 die Abfassung des Entwurfs des späteren Gesetzes.

Die über ganz Europa hinwegfegende Revolutionswelle beschleunigte den bis dahin stockenden bzw. schleppend vorankommenden Prozess der Schaffung eines ungarischen Pressegesetzes. Infolge der Wiener Revolution verkündete Lajos Kossuth auf der Sitzung der unteren Tafel am 14. März: „Die Pressefreiheit ist durch den Herrscher gewährt worden“.¹¹ „Wollen Sie ... die ungarische Heimat dem aussetzen, dass nicht in ungarischer Sprache verfasste Druckschriften bei einer Verantwortung laut einem nichtungarischen Gesetz im Lande verbreitet werden“¹² – argumentierte er für eine schnelle Schaffung des Pressegesetzes. In dieser Frage „wird nicht sosehr ein Berater wie ein Schreiber gebraucht“, der sich dem Redner zufolge auf das Festhalten des Folgenden beschränken muss: „In Ungarn wird die Pressefreiheit wiederhergestellt. Pressevergehen werden dem Schwurgericht unterstellt. Das Schwurgerichtsverfahren und die Strafen sind jene, die der vergangene Reichstag im Strafgesetzbuch aufgestellt hatte“.¹³ Die Ereignisse und die Wortmeldung Kossuths blieben nicht ohne Wirkung. Die untere Tafel wies den „mit der Ausarbeitung eines Pressegesetzes beauftragten Ausschuss“ an, das Gesetz „in kürzester Frist“ zu erstellen.¹⁴

Pest kam jedoch – wie bekannt – den Gesetzgebern zuvor und rechnete kurzerhand mit der Zensur ab. Am 14. März forderte die allererste Botschaft der durch die Revolutionsjugend formulierten 12 Punkte – heute würden wir sagen das Programm des Systemwandels – mit lauten Worten „die Pressefreiheit und die Abschaffung der Zensur“. Der Stadthalterrat – das oberste ungarische Regierungsorgan – regelte die Presseverhältnisse, dem Druck nachgebend, am 16. März einstweilig durch eine Verordnung. Der erste Punkt der Anordnung des Statthalterrates hielt eilig fest: „die Presse ist ohne jede frühere Zensur frei tätig“.¹⁵ Das überwiegend polizeiliche Reglement beauftragte mit der Ahndung der durch die Presse begehbaren „Missbräuche und Übertretungen“ einen aus fünfundzwanzig Mitgliedern bestehenden provisorischen Ausschuss und die ordentlichen Gerichte. Ein paar Tage später legte auch Szemere der Legislative den durch ihn bereits früher abgefassten Entwurf des Pressegesetzes vor.

Der grundlegend liberale Entwurf tat sich neben vielen progressiven Maßnahmen mit einigen halbherzigen oder auch antidemokratischen Lösungen hervor. Von diesen ragt der später auch heftige Emotionen erregende Posten heraus, der den Status der vermögenden Klassen und Schichten honorierend, den Gründern politischer Periodika die Hinterlegung von zwanzig- bzw. zehntausend Forint Bargeld als Sicherheit in Aussicht stellte.

Der Reichstag nahm den Text des Entwurfs nach einer ziemlich kurzen Diskussion,¹⁶ mit unwesentlichen Veränderungen an. Doch hatte die Hauptstadt der Revolution und das Auftreten der hitzigen Jugend – indem die liberalen adligen Abgeordneten der Legislative im letzten Augenblick eines Besseren belehrt wurden

¹¹ Barta I., Kossuth Lajos az utolsó rendi országgyűlésen 1847-48 [Lajos Kossuth auf dem letzten Ständetag 1847-48]. Budapest 1951, S. 651.

¹² Ebenda S. 652.

¹³ Ebenda S. 656.

¹⁴ Ebenda S. 659.

¹⁵ A nagybirtokos arisztokrácia ellenforradalmi szerepe 1848/49-ben [Die konterrevolutionäre Rolle der Grundaristokratie 1848/49]. Budapest 1952. Redakteur: Andics E. Bd. 2, S. 11.

¹⁶ Die Diskussion analysieren detailliert Both: S. 62-63 des ang. Werkes und Tarnai: S. 124-125 des ang. Werkes.

– die Senkung der Kautionshöhe auf die Hälfte zur Folge. Das bereits in eine endgültige Form gegebene Gesetz, die in Ungarn die Pressefreiheit schaffende Rechtsnorm, wurde vom König am 7. April bestätigt und mit seiner Verkündung am 11. April diente es der ungarischen Gesellschaft und Politik praktisch fast fünfzig Jahre lang als wichtiges Institut des ungarischen Verfassungsrechts.¹⁷

Das die Befreiung der Presse erklärende und deren Freiheit erschaffende Gesetz löste wegen seiner nicht in allem progressiven Verfügungen, quasi vom Zeitpunkt seiner Entstehung an auch Antipathie und Unzufriedenheit aus.¹⁸ Die Diskussion der unteren Tafel und deren positive Atmosphäre bestätigten nicht die Hoffnungen Kossuths, der erwartet hatte, dass die „ausgebesserte Struktur“ die dem Gesetz gegenüber betriebene Polemik abstellt.¹⁹ Die Kritiker, Táncsics, Ferenc Toldi und andere, verdamnten in erster Linie die schweren Sanktionen des Gesetzes und Sebő Vukovics – der spätere Justizminister – fasste nicht gerade schmeichelhaft zusammen: „ein augenblickliches Abkommen des Unterhauses vom Weg der Freiheit hat ein Gesetz entstehen lassen, das allgemeines Entsetzen hervorgerufen hat – das Pressegesetz.“²⁰

Das objektive Werturteil der die grundlegenden Bestimmungen des Gesetzes einer Prüfung unterziehenden, aber die Aufgabe einer detaillierten rechtsdogmatischen Analyse diesmal abwehrenden späten Nachkommen können heute die die Zeitgenossen gefangen nehmenden augenblicklichen politischen Überlegungen nicht mehr beeinflussen. Deshalb ist es unvermeidlich notwendig, zur Analyse dieser revolutionären Rechtsnorm einige ihrer markanten und entscheidenden Institute wachzurufen.

Das Pressegesetz der Märztage schaffte, von der liberalen Auffassung der Pressefreiheit ausgehend, die „vorherige Prüfung“ ab und deklarierte in Ungarn erstmals, dass „jeder seine Gedanken über die Presse frei publizieren und frei verbreiten kann.“²¹ Die anderen Paragraphen des Gesetzes, in erster Linie die nicht zu liberalen Strafverfügungen der detailliert aufgeführten Pressevergehen, überschatteten aber etwas die reinen Absichten der obigen genannten Grundsatzdeklaration.

Wenn wir uns die strafrechtlichen Paragraphen ansehen, muss zuerst § 6 aufgeführt werden, der bei einer Anreizung „zur tätlichen Auflösung der kraft „sanctio pragmatica“ festgelegten und in der Gemeinschaft des Herrscherhauses bestehenden Reichsverbinding“ bzw. einer Aufwiegelung „zur gewaltsamen Veränderung der Verfassung und zum Ungehorsam gegen die legitime Obrigkeit“ mit Haft bis zu vier Jahren und einer Geldstrafe von 2000 Ft drohte.²² Ähnlich schwere Strafen stellte § 7, der die Person des Königs und die Ordnung der Thronfolge schützte, bzw. § 8, der wiederum die Mitglieder des Herrscherhauses

¹⁷ Der Gesetzartikel Nr. XVIII von 1848 wurde durch den Gesetzartikel Nr. XIV von 1914 außer Kraft gesetzt.

¹⁸ *Csizmadia A.*, A vallás- és lelkiismereti szabadság és a felekezetek egyenjogúságának kérdése Magyarországon a dualizmus korában [Die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Frage der Gleichberechtigung der Konfessionen in Ungarn zur Zeit des Dualismus]. In: Rechtswissenschaftliches Mitteilungsblatt Nr. 1/1963 S. 24.

¹⁹ *Barta*: S. 136 ff des ang. Werkes.

²⁰ *Vukovics S.*, Emlékirataim [Meine Memoiren], S. 81, Er zitiert: *Sarlós B.*, A sajtószabadság eljárásbiztosítékainak fő vonása [Der Hauptzug der Verfahrenssicherheiten der Pressefreiheit]. In: Rechtshistorische Studien II, S. 193-205.

²¹ Die Bedeutung dieser Bestimmung untersucht *Both* detailliert: im ang. Werk

²² Zu den strafrechtlichen Bestimmungen dieses Gesetzes siehe die bereits zitierte Arbeit von *Sarlós B.*

verteidigte, gegenüber den diese Institute rechtswidrig und auf eine für die Gemeinschaft gefährliche Weise angreifenden Presseergebnissen in Aussicht.²³

Unter den die Pressedelikte aufführenden Paragraphen des Pressegesetzes können wir – über die oben Genannten hinaus – noch weitere wichtige und ziemlich rigorose Verfügungen finden. So sanktionierten die den obigen folgenden Paragraphen unseres Gesetzes die Aufwiegelung zur gewalttätigen Störung von „Landfrieden und Ruhe“ bzw. die Diffamierung der Behörden bzw. Gremien „mit Haft bis zu zwei Jahren und einer bis 1000 Ft ansteigenden Geldstrafe.“

Die Reihe, d.h. die Aufführung der Bestimmungen des ersten ungarischen Pressegesetzes mit strafrechtlichem Bezug könnten wir auch weiter fortführen, um auch dadurch das halbherzige Wesen der unseren Gegenstand berührenden Institute und Verfügungen der 48-er Kodifikation nachzuweisen. Doch glauben wir, dass die eben aufgeführten Paragraphen dazu bereits als ausreichende Beweise gedient haben. So kann man also mit der Feststellung von Ödön Both überaus einverstanden sein, der sich mit dem die Freiheit der ungarischen Presse schaffenden Gesetz befassend festhielt, dass es auf dem Pfad der Freiheit soweit voranging, wie dies von seinen Verfassern erwartet werden konnte.²⁴

Wir müssen jedoch zur Verteidigung der Schöpfer des Gesetzes, doch noch eher seiner Anwender – wenn sie darauf überhaupt angewiesen sein sollten – anmerken, dass 1848 und später im Jahr des Freiheitskampfes die strengen Strafposten kein einziges Mal angewendet wurden.²⁵ Und das geschah, obwohl zu jener Zeit „eine Flut von Publikationen entstanden, welche die Interessen verschiedener Parteien vertraten, in denen einander die leidenschaftlichsten Diskussionen und Kämpfe bzw. die rücksichtslosesten persönlichen Angriffe abwechselten.“

2. Die Pressefreiheit in der Zeit des Dualismus

Die Märzrevolution und ihre Gesetze legten in Ungarn die Grundlagen für das bürgerliche Gesellschaftssystem. Doch zum Ausbau des Gebäudes der bürgerlichen Verfassung war die auf die Schlachtfelder des Freiheitskampfes gezwungene Nation schon nicht mehr in der Lage. Und der mit russischer Hilfe siegreiche österreichische Despotismus tat natürlich nichts für die Sache des ungarischen Konstitutionalismus.²⁶ Die einer Lösung wartenden Aufgaben der bürgerlichen Umgestaltung beabsichtigte man europaweit und so auch in Ungarn von oben angeregt, auf antidemokratischem Wege zu lösen. Dazu gab der österreichisch-ungarische Ausgleich von 1867 einen guten Rahmen, der die realen Bedingungen für das Weiterleben dieser mittelosteuropäischen Großmacht schuf.

²³ Den Ausführern des Tatbestandes von § 7 drohte höchstens sechs Jahre Haft und eine Geldstrafe von 3.000 Forint, während die Strafposten von § 8 vier Jahre Haft und eine Geldstrafe von 2.000 Forint waren.

²⁴ *Both*, S 64 des ang. Werkes, „Dieses mit einer hohen Kautions und schweren Strafposten belastete, aber mit der Beseitigung der Zensur und der Einführung der Schwurgerichte für den ungarischen Adel sowie das in Zahl und Vermögensstärke immer mehr anwachsende Bürgertum die Pressefreiheit sichernde Pressegesetz ist das „bis hierher und nicht weiter“, das die Ständeversammlung eines im Verhältnis sehr zurückgebliebenen Landes ohne Aufopferung der Klasseninteressen der durch sie Vertretenen noch akzeptieren konnte.“

²⁵ Siehe darüber *Sarlós*: im ang. Werk.

²⁶ *Ferenczy J.*, S. 466 des ang. Werkes.

Der durch österreichisch-ungarische Herrscherkreise zustande gebrachte Kompromiss gab in der Tat die Möglichkeit zur kapitalistischen Entwicklung der ungarischen Gesellschaft²⁷ innerhalb eines Vielvölkerstaates, den zahlreiche Widersprüche belasteten.²⁸ Auf Wirkung dieser Kontradiktionen kamen in dem im Osten der Österreich-Ungarischen Monarchie eingerichteten ungarischen Staat – wenn auch nicht immer friedlich – Elemente des Parlamentarismus und bestimmte absolutistische Tendenzen, das liberale Image des Staatssystems und das Übergewicht der Exekutive zusammen und auf einmal zur Geltung. Was jedoch den Zustand und die Praxis der politischen Freiheitsrechte betraf, teilen wir auf diesem Gebiet die Ansicht derer, die betonten, dass es im Milieu des Europas des 19. Jahrhunderts, wenn „die bürgerlichen Freiheitsrechte auch beschränkt waren, diese doch gab und sie einen entsprechenden Rahmen für die Organisation der demokratischen Kräfte bzw. der Arbeiterbewegung und für die nationale Entwicklung sicherten.“²⁹

Zum Nachweis der obigen Behauptung kann die Lage der Pressefreiheit nach dem Ausgleich vielleicht einen der besten Beweise liefern. Deshalb unternehmen wir im Weiteren einen Versuch zur skizzenhaften Vorstellung der Auferstehung und Geltendmachung dieses politischen Rechts.

Der Zusammenbruch des Unabhängigkeitskampfes, der danach folgende Terror und später die konsolidierte Unterdrückung bedeuteten den zeitweiligen Tod der Pressefreiheit in Ungarn. Das erste ungarische Pressegesetz wurde durch das österreichische Recht und dessen oft auftretenden Presseverordnungen abgelöst,³⁰ und sie disziplinierten die ungarischen Zeitungen achtzehn Jahre lang mit unterschiedlicher Intensität. Später übte die stufenweise Entspannung der politischen Atmosphäre auch auf die Presseverhältnisse eine immer günstigere Wirkung aus.

Das vor dem Ausgleich stehende Ungarn und dessen Reichstag waren in den 60-er Jahren des 19. Jahrhunderts mehr und mehr zum friedlichen Pakt mit der Dynastie Habsburg und Österreich bereit. Im Zeichen dieser Vorbereitung begann ein Ausschuss des Abgeordnetenhauses des Reichstages von 1865 eine Prüfung dahingehend, welche Fragen „nach der Wiederherstellung der Verfassungsmäßigkeit“³¹ der „Fürsorge der Legislative“ bedürfen könnten.

²⁷ Vita Magyarország kapitalizmus kori fejlődéséről. Értekezések a történeti tudományok köréből [Diskussion über die Entwicklung Ungarns im Kapitalismus. Abhandlungen aus den Kreis der historischen Wissenschaften]. Neue Serie Nr. 55 / im Weiteren: Diskussion / Budapest 1971. S 21 ff., bzw. *Pach Zs. P.*, 25 Jahr ungarische Geschichtswissenschaft. Historische Rundschau 1970, S. 137-38.

²⁸ Diskussion S. 24, „Vielvölkerstaat – mit dualistischer Staatsorganisation; auf rechtlicher Paritätsbasis stehender Dualismus – mit zentralisiertem bzw. absolutistisch geführtem Heer und Außenministerium; absolutistische „gemeinsame Regierung“ – ohne Recht der Teilnahme an der internen Regierung der zwei Reichsteile; empor zum verfassungsmäßigen Parlamentarismus gegen die Reste und Institution des Absolutismus – abwärts zur Rechtsbeschränkung und diskretionären Rechtspraxis gegen den verfassungsmäßigen Parlamentarismus: Widersprüche, die das Staatssystem labil, unsicher und schwerfällig machten.“

²⁹ Diskussion S. 24.

³⁰ Siehe darüber ausführlicher *Tarnai*, S. 81-85 des ang. Werkes, bzw. *Sziklay J.*, A magyar hírlapírás a szabadságharc után. [Der ungarische Journalismus nach dem Freiheitskampf.] Die Presse Nr. 12/1942 - 4/1943.

³¹ Schriften des Abgeordnetenhauses des zum 10. Dezember 1865 einberufenen Reichstages. Band X, Pest 1866 / XLVIII. Sitzung, 326. Punkt / Gutachterlicher Bericht des zur Organisation der Ausschüsse entsandten 12-köpfigen Ausschusses: „Zu wählen ist ein aus 70-80 Mitgliedern bestehendes Komitee mit der Anweisung, Gesetzentwürfe zu erstellen:

a / über das bürgerliche Recht in materieller und formeller Hinsicht, in Verbindung mit dem Grundbuchsystem und sich auch auf Verfügungen zu den noch bestehenden feudalen und dazu

Dieser Ausschuss betrieb jedoch in der Masse nicht die Neuregelung neuer oder rechtlich bisher nicht geordneter gesellschaftlicher Verhältnisse, sondern schlug zumeist die Änderung solcher Gesetze vor, „die für die Zukunft noch besser und den Ansprüchen an Fortschritt und nationale Entwicklung anpassend noch zweckmäßiger gemacht werden können.“³² Das Gremium war in ihrem Beschluss vom 12. April 1866 daraus folgernd der Meinung, dass neben dem Zivil- bzw. Strafgesetzbuch, dem Wechsel-, Handels-, Bergbau- und Staatsbürgerschaftsgesetz auch die „Regelung der Presseverhältnisse“ eine Aufgabe ist, die der Reichstag auf die Tagesordnung setzen muss.

Zwar war das Organ der Legislative zu dieser Zeit leider noch nicht in der Lage, um die Realisierung des obigen – auch in der glücklicheren Hälfte der Welt die Arbeit von Jahrzehnten erfordernden – riesigen Plans in Angriff nehmen zu können, ungeachtet dessen veranschaulicht das zitierte Dokument trotzdem gut jene wünschenswerten Reformen, welche die führenden Politiker und die Männer des öffentlichen Lebens jener Zeit beschäftigten. Der Inhalt des eine Verbesserung des Rechtssystems anstrebenden Reformpakets löste auch keine Diskussionen aus. Wer hätte auch den Ingenieuren des Ausbaus der bürgerlichen Gesellschaftsordnung die Wichtigkeit des neuen bürgerlichen Rechtsmaterials oder eben der Formulierung des Strafrechts wegleugnen können. Der Anspruch auf Änderung des Pressegesetzes könnte jedoch nicht der Wunsch nach Schaffung von etwas grundsätzlich Neuem, sondern die ehemalige und kaum nachlassende Unzufriedenheit gegenüber dem 1848 unter Dach und Fach gebrachten Gesetz begründet haben.

Die späteren Geschehnisse bestätigen jedoch, dass sich die vom März-Presserecht ausgelöste Kritik und die deswegen hier und dort formulierten Ängste als zu wenig erwiesen, um eine umfassende, auch den gesellschaftlichen und politischen Veränderungen folgende „Weiterentwicklung“ der Presseverhältnisse zu realisieren. Außer der Position des „Planungs-“ Ausschusses des Reichstags war nämlich im Bereich des Presserechts keinerlei Bewegung wahrzunehmen und so bot sich der in den Tagen des Ausgleichs das Amt antretenden Andrassy-Regierung auch keine andere Alternative, als das Hervorholen des 1848 geschaffenen Pressegesetzes. Diese Lösung war – wenn nichts besseres da ist – nicht nur naheliegend, sondern, wie darauf auch treffend hingewiesen wurde, „auch politisch die wohlgefälligste“.³³

Die sich der Legislative vorstellende neue Regierung stellte als erste Maßnahme – auf Grund der Ermächtigung des Abgeordnetenhauses – die kommunalen Selbstverwaltungen wieder her und verfügte auch in der Frage des „Pressewesens“.³⁴ An der Spitze der Exekutive wurde am 28. Februar 1867 auch öffentlich eine Versprechen zum baldmöglichen Inkrafttreten des Pressegesetzes von 1848 abgegeben. Das Inkrafttreten des Gesetzartikels Nr. XVIII von 1848 konnte jedoch im Entferntesten nicht bedeuten, dass auch dessen Durchführungsverordnung, die Verordnung über die Aufstellung von Schwurgerichten ohne Veränderung zu neuem Leben erwachen konnte. Diese Rechtsvorschrift, die zur Zeit der Revolution den

analogen Verhältnisse erstreckend – wozu auch die endgültige Regelung der Patronatsrechte und -lasten gehört,

b / über das Strafrecht in materieller und formeller Hinsicht,

c / über das Wechsel- und Handelsrecht,

d / über das Bergrecht,

e / über die Regelung der Presseverhältnisse bzw.

f / betreffs eines Staatsbürgerschafts- bzw. Ein- und Auswanderungsgesetzes.“

³² Ebenda

³³ *Sarlós B.*, S. 193 ff. des ang. Werkes.

³⁴ Tagebuch des Abgeordnetenhauses, 1865, Bd. III, S. 180. /Im Weiteren: T.d.A./

Paragrafen des Pressegesetzes folgend die Aufstellung von Schwurgerichten in jedem Komitat erklärte, beabsichtigte die Regierung Andrassy keinesfalls ohne Änderung neu zu beleben.

Die neuen Inhaber der Macht und insbesondere die Regierungsmitglieder meinten nämlich, dass die neuerliche Einbürgerung der noch an den Namen von Ferenc Deák geknüpfte Verfügung in unveränderter Form und ursprünglicher Fassung „mit großen Hindernissen und Komplikationen verbunden wäre, aber auch nicht zweckmäßig wäre.“³⁵ Deshalb forderte man bereits zu dieser Zeit, im Frühjahr 1867, die Zustimmung des Abgeordnetenhauses dazu, dass sich die Schwurgerichte in Abweichung von der Verordnung „Ferenc Deáks“ von den Munizipalbehörden weg auf die königliche Tafel bzw. die Sitze der Gebietstafeln konzentrieren sollten.

Doch die Angelegenheit der in der Pressefrage geforderten Ermächtigung durch den Reichstag irritierte die Abgeordneten trotz ihres außerordentlichen Wesens nicht besonders. Es kann sein, dass sich viele noch lebhaft an den § 18 des Gesetzartikels Nr. XVIII von 1848 erinnerten, der schon damals der Regierung das Recht der Aufstellung der zur Beurteilung der Pressevergehen berechtigten Schwurgerichte auf dem Verordnungswege übertrug.³⁶

Sicher hatte das Abgeordnetenhaus, in der die Deák-Partei über eine Mehrheit verfügte, auch keinerlei Bedenken, dass dadurch das oberste Organ der Exekutive in Besitz der angenommenen Ermächtigung auf der Legislative vorbehaltenes Terrain treten konnte. Die Theoretiker und politischen Akteure der Zeit bekannten sich nämlich damals überwiegend zur „französischen Revolutionskonzeption“ und hielten dies so auch für anwendbar. Diese Theorie wiederum legt klar fest, dass der Machtzweig der Exekutive über keine eigenständige Rechtsetzungskompetenz verfügen kann und „prinzipiell die Regierung /und die öffentliche Verwaltung/ jeden ihrer rechtsetzenden Akte auf Grund eines bestimmten Gesetzes /der darin festgehaltenen Ermächtigung/ und zu deren Durchführung ausgeben.“³⁷ Die Ermächtigung in der Pressefrage entsprach im Wesentlichen der obigen Vorstellung.³⁸

Auch damit kann erklärt werden, dass sich die in der Sache in der ersten Hälfte im März 1867 stattgefundene Reichstagsdiskussion als ziemlich formell erwies. Die nicht als heftig zu bezeichnende Diskussion bot allein den Vertretern der Nationalitäten einen guten Anlass, um ihre Unzufriedenheit gegenüber dem Pressegesetz vom März 1848 auszudrücken. Der auch in deren Reihen den Grundton

³⁵ Schriften des Abgeordnetenhauses des zum 10. Dezember 1865 einberufenen Reichstages. Bd. II, S. 64 Nr. 68 / XVC. Sitzung, 646. Protokollpunkt /.

³⁶ Ungarische Gesetzessammlung, Gesetzartikel der Jahre 1836-1868. Budapest 1896. S. 239.

³⁷ Kovács I., A törvény és törvényerejű rendelet problematikájához. [Zur Problematik von Gesetz und Gesetzesverordnung]. Staats- und Rechtswissenschaft 1973. XVI. Jgg. S. 340.

³⁸ Ebenda S. 341. Im zitierten Artikel spricht István Kovács neben der französischen Revolutionskonzeption auch über die österreichisch-deutsche Kompromissauffassung bzw. die angelsächsische oder historische Konzeption. Der ersten zufolge „verfügt die Regierung in den durch die einzelnen Gesetze abgegrenzten Regulierungsgegenständen – wenn das einschlägige Gesetz es anerkannt hat – über eine eigenständige Rechtsetzungskompetenz.“ Die historische Auffassung erkannte das selbständige Recht der Regierung zur Schaffung von Verordnungen auf allen Gebieten an, in denen eine rechtliche Regelung fehlte. Beachtenswert ist, dass die offizielle Politik elf Jahre nach dem Ausgleich bereits zur Annahme und Anwendung der historischen Konzeption neigte. Vgl. die Antwort von Ministerpräsident Kálmán Tisza auf die Interpellation der Abgeordneten Ignác Helfy und Ferenc Chorin: „ich selbst akzeptiere die Ansicht, dass eine parlamentarische Regierung in dringenden Fällen außerhalb des Gesetzes fallende Verfügungen erlassen kann ...“ Tagebuch des Abgeordnetenhauses des zum 28. August 1875 einberufenen Reichstages, Bd. XVI, S. 219. Budapest 1878.

angebende György Sztratimirovics hielt mit lakonischer Einfachheit fest, dass das 48-er Gesetz „unzureichend“ ist, seine Strafen überaus streng sind und das Institut der darin auffindbaren Zeitungssicherheit alles, nur nicht die Sicherheit der Freisinnigkeit ist.³⁹ József Hodosiu, Abgeordneter rumänischer Nationalität wiederum wollte mit sarkastischem Humor am Titel des Gesetzartikels Nr. XVIII von 1848 eine geringe Veränderung vornehmen, indem er erklärte, dass die Formulierung „Gesetz über die unfreie Presse“ viel eher dessen Inhalt ausdrücken würde.⁴⁰ Die an der Diskussion anwesenden Abgeordneten der Regierungspartei zeigten jedoch nicht viel Bereitschaft zu einer ernststen Polemik. Allein Pál Jámbor hob in der bescheidenen Manier des Widerspruchs das „freiere Wesen“ des ungarischen Pressegesetzes gegenüber dem österreichischen Recht hervor.⁴¹

Der Plan der Ansiedlung der Schwurgerichte an die Sitze der königlichen Tafelgerichte jedoch löste schon einen größeren Sturm aus. Die Abgeordneten der Nationalitäten hielten es für geradezu schädlich und nachteilig, dass die nichtungarischsprachigen Mitarbeiter der Journalistik dadurch den Gerichten ihrer eigenen Munizipalbehörden entzogen werden würden und in ihren Angelegenheiten die Schwurgerichte ferner, fremder Städte entscheiden würden. „Durch ein fremdes und über eine entgegengesetzte Gesinnung verfügendes Schwurgericht urteilen zu lassen bedeutet so viel, wie im Voraus verurteilt sein“ – betonte Miletics Szvetozár, der als theoretisches Argument noch hinzufügte: „Auch mit dem ersten Begriff und der Grundlage des Strafrechts steht es im Widerspruch, dass jemand dem Richter seiner eigenen Tat und seines eigenen Ortes entzogen wird.“⁴² György Sztratimirovics merkte gleichzeitig, die zu erwartende Wirkung der Zentralisierung prognostizierend, ironisch an: „in einem halben Jahr werden in allen unseren Provinzstädten sämtliche Redakteure und Mitarbeiter ... für so und so viel Jahre ins Gefängnis wandern. Und ich erkuhle mich in diesem Fall zugleich, die Regierung zu ersuchen, sich bereits jetzt mit einer ausreichenden Zahl von Journalisten auszustatten, um diese danach von Amts wegen an Stelle der ins Gefängnis Gewanderten schicken zu können.“⁴³

Die Abgeordneten, welche die Schwurgerichtsbestimmungen der Vorlage angriffen, brachten aber auch einen Gegenvorschlag ein. Mehrere unterstützten den Gedanken von Jurys mit Sitz in Arad, Pécs und Novi Sad (Újvidék) neben den durch die Regierung genannten fünf Schwurgerichten.⁴⁴ Die Hauptgruppe des Abgeordnetenhauses stimmte jedoch Zsigmond Bernáth zu, der sagte: wenn die Regierung nur die Schaffung von fünf Schwurgerichten übernehmen kann, so „ist es auch nicht ratsam, sie zu fünf solchen zu verpflichten, zu denen sie nicht in der Lage ist.“⁴⁵ Die formelle Argumentation des Abgeordneten der Deák-Partei kann für die Mehrheit ziemlich ausschlaggebend gewesen sein; der Reichstag nahm nämlich den Vorschlag der in der Pressefrage zu erteilenden Ermächtigung mit einigen kleineren, nicht zu wesentlichen Veränderungen an und gab damit grünes Licht für die Pressepolitik der Regierung.⁴⁶

³⁹ T.d.A. Bd. III, S. 304, 9.3.1867.

⁴⁰ Ebenda S. 306.

⁴¹ Ebenda S. 310.

⁴² Ebenda S. 312-313.

⁴³ Ebenda S. 306.

⁴⁴ Emil Manojlovics, ebenda S. 312, Graf Sámuel Vass, ebenda S. 312, Szvetozár Miletics, ebenda S. 312 und Kálmán Tisza, ebenda S. 313.

⁴⁵ Zur Diskussion der Vorlage im Abgeordnetenhaus siehe noch den zitierten Artikel von *Sarlós B.*

⁴⁶ Verordnung des ungarischen königlichen Innen- und Justizministers vom 17. März 1867 bezüglich der Presseverhältnisse / Veröffentlicht am 20. März / . R.T. 1867. S. 42-44.

Nach dem Erfolgen der Ermächtigung kam jedoch die Angelegenheit der rechtlichen Regelung der Presseverhältnisse nicht zur Ruhe. Kaum einige Monate nach der Entscheidung des Abgeordnetenhauses brachten mehrere Stellen von verschiedenen Seiten und mit jeweils anderen Absichten die Notwendigkeit der Schaffung eines neuen Pressegesetzes zum Ausdruck. Von den „die Verfassung verteidigenden“ oder zumindest zu deren Verteidigung zu Wort meldenden Selbstverwaltungen forderte das Komitat Nógrád und seine Öffentlichkeit das Abgeordnetenhaus dazu auf, „die Mängel des Gesetzartikels Nr. 18 von 1848 möglichst schnell gesetzgeberisch zu beseitigen.“⁴⁷

Die Widersprüche und lückenhaften Regelungen des Pressegesetzes der 48-er Revolution bereitete aber nicht nur den kommunalen politischen Faktoren Kopfzerbrechen. Die fast völlig unbeschränkte Tätigkeit der befreiten Presse verursachte nämlich den Ministerrat auch schon im Jahr direkt nach dem Ausgleich so viele Unannehmlichkeiten, dass der Ministerrat auf einer Sitzung im Februar 1868 bereits geschlossen festhielt: die Lage bei den heimischen Presseverhältnissen „kann infolge der Mängel des Gesetzes als abnormal angesehen werden.“⁴⁸ Auf den Beratungen der Regierung wiederum teilte der auf die Sticheleien der Oppositionspresse am empfindlichsten reagierende Justizminister zur Beruhigung seiner Kollegen mit, dass „er einen, auf die Presse bezogenen Gesetzentwurf ausgearbeitet hat, der bereits fertig ist.“⁴⁹ Die Bedeutung dieser Anmeldung etwas mindernd, war der Minister gezwungen, hinzuzufügen, dass zur Inkraftsetzung des erstellten Gesetzentwurfes, seines Erachtens nach, eine längere Zeit erforderlich wäre. Unter Berücksichtigung der entstandenen „abnormalen Verhältnisse“ müssen jedoch in einigen Fragen sofort Maßnahmen ergriffen werden – hielt der erste Mann der Rechtspolitik fest. Der sich auch mit einer vorübergehenden teilweisen Regelung der Pressefrage zufrieden gebende Minister drängte als Abhilfe der Gesetzeslücken auf sofortige Schritte in den Bereichen „a/ Immunität oder Immunitätsrecht, b/ Angriffe des Reichstags, c/ Ungehorsam und Respektlosigkeit gegen bestehende Gesetze, d/ Einfuhr ausländischer Werke und namenloser Flugblätter bzw. e/ Verantwortung des Redakteurs“.⁵⁰

Die einsilbigen Zeilen des Protokolls des Ministerrats sind die weitere Entfaltung der die Mängelliste enthaltenden Punkte schuldig geblieben, doch ist es, wenn wir diese mit ein-zwei früheren Äußerungen der offiziellen politischen Faktoren vergleichen, fast sicher, dass der Justizminister beabsichtigte, den Kreis der durch das Recht gesicherten Pressefreiheit auf einen engeren, durch die Regierung besser kontrollierbaren Raum zu drängen.⁵¹

Die die Regierung der Deák-Partei treffenden Presseangriffe der ungarischen Opposition und danach die deswegen erbitterten Äußerungen von Politikern der

⁴⁷ T.d.A. 1865-68. 148. Reichstagssitzung, 2.11.1867.

⁴⁸ Landesarchiv – Protokolle des Ministerrats. / Im Weiteren: LA./ Bd. 27, 28.2.1868.

⁴⁹ Ebenda

⁵⁰ Ebenda

⁵¹ Der Gedanke der Einschränkung der politischen Freiheitsrechte beschränkte sich nicht ausschließlich auf die Pressefreiheit, da die Regierung auch im Bereich der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit eine Verschärfung plante. Vgl.: Mihály T. Révész: A gyűlékezési jog fejlődése a dualizmus első éveiben [Die Entwicklung des Versammlungsrechts in den ersten Jahren des Dualismus]. Archiv-Rundschau Nr. 1/1977 S. 185-194 bzw. Révész T. M., A gyűlékezési jog polgári kori fejlődéséhez Magyarországon. [Zur Entwicklung des Versammlungsrechts in der bürgerlichen Epoche in Ungarn]. In: Veränderungen der staatlichen Einrichtungen und Rechtsinstitute in der ersten Hälfte des XX. Jahrhunderts in Ungarn. Rechtsgeschichtliche Abhandlungen Nr. 13, Redakteur: Kálmán Kovács, Budapest 1983. S. 165-178.

Regierungspartei zeigten gleichwohl an, dass die Inhaber der Macht den scharfen Ton der Presse nicht als Manifestation der Freiheit, sondern als deren schädlicher Auswuchs betrachteten. Gegen die die Mehrheit des Reichstags und das den österreichisch-ungarischen Ausgleich schaffende Gesetz kritisierenden Zeitungspublikationen bat also die an der Macht befindliche Partei um Schutz. Wahrscheinlich hätte dies auch die durch den Justizminister angekündigte Novelle des Pressegesetzes realisiert.⁵²

Der auf die Verschärfung der Pressefreiheit gerichtete Entwurf gelangte aber nicht in die Räume der Legislative. Umsonst versprach auch der Minister selbst mehrmals vor großer Öffentlichkeit⁵³ und erwähnten auch die einander ablösenden Regierungen der Epoche in ihren Programmen vergeblich die Notwendigkeit, dass „sie bezüglich der Presse gesonderte Maßregeln erlassen wollen.“ Die Angelegenheit der Änderung des 48-er Pressegesetzes verschwand für lange Zeit von der Tagesordnung der Legislative.

3. Die Schaffung des zweiten ungarischen Pressegesetzes am Vorabend des ersten Weltkrieges

Vertreter der heimische politischen Elite, Juristen und Journalisten erkannten kaum ein Vierteljahrhundert nach der Annahme des die Pressefreiheit unter Dach und Fach bringenden Gesetzes und auch später immer bereitwilliger die Mängel des geltenden Presserechts an, wiesen auf seine Lücken hin und drängten immer häufiger auf eine Erneuerung der Regelung.

Sándor Dárdai, ein bekannter Fachautor seiner Zeit, schrieb bereits 1873 davon, dass der Gesetzartikel Nr. XVIII von 1848 „bei weitem nicht dem Ideal der rechtlichen Vollkommenheit und der Pressefreiheit entspricht“⁵⁴, während der vierte ungarische Juristentag im selben Jahr in einer gesonderten Sektion die Frage der Pressegesetzgebung behandelte.⁵⁵

Und zwar änderte ein paar Jahre später der erste ungarische strafrechtliche Kodex den Kreis der Pressevergehen bedeutend, für die verfassungsrechtlichen Aspekte der Pressefreiheit blieb auch weiterhin das 48-er Gesetz in Kraft, wodurch das Verhalten der Regierungspolitik gegenüber oppositionellen Blättern und Zeitungen von Nationalitäten eingegrenzt wurde.

Das Ausbleiben einer umfassenden rechtlichen Regelung, welche die Veröffentlichung und Verbreitung der Gedanken auf dem Druckwege festhält, bedeutete jedoch nicht, dass zwischen 1867 und 1900 in Ungarn auf diesem Gebiet keiner Rechtsetzung erfolgt wäre. Ganz im Gegenteil. Mit dem ersten ungarischen Strafrechtskodex wurden Einschränkungen bei den Anzeigen realisiert⁵⁶, und die

⁵² Den Schutz hätte eine geplante Maßnahme des Kabinetts weiter erhöht: „Zugleich wurde die Notwendigkeit erklärt, dass die Immunität der Mitglieder des Reichstages in den Fällen, wenn sie sich nebenbei auch mit der Redaktion oder Herausgabe einer Zeitung beschäftigen, hinsichtlich eines sich daraus ergebenden Strafverfahrens außer Kraft treten sollte ... LA. Bd. 27. Protokolle des Ministerrates 30.9.1867.

⁵³ Tageszeitung "Pesti Napló" 85-5389-11.4.1868. „Das Vereinigungs- und Pressegesetz ist fertig und wird schon demnächst auf dem Tisch des Reichstages liegen.“

⁵⁴ Dárdai S., Die Frage der Pressegesetzgebung. Pest, S. 1873.

⁵⁵ Themis 1873, S. 193 ff.

⁵⁶ Siehe § 58 des Gesetzartikels Nr. XVII von 1884.

Abschaffung der Instituts der Pressehaft⁵⁷, die Beschränkung der Kompetenz des Schwurgerichts⁵⁸, die Beseitigung des Rechts der Anonymität⁵⁹, die Schaffung des Instituts der Presseuntersuchungshaft sowie die Veränderungen der Gerichtspraxis zeigten an⁶⁰, wie unsicherer und unberechenbarer wurde, was man 1867 und auch noch viel später für Pressefreiheit hielt.⁶¹

Angesichts der über das die Tätigkeit der Journalistik bestimmende Rechtsmaterial gezeichneten Aufstellung konnte im ersten Jahrzehnt des vergangenen Jahrhunderts mit Recht formuliert werden, dass „man ein sosehr durchlöcherntes Garantiesgesetz mit kleinen Ausbesserungen nicht mehr heil und völlig geeignet machen kann ...“ Allgemein anerkannt wurde die Ansicht, wonach die Reform des Presserechts nicht nur unaufschiebbar ist, sondern einschneidend, allgemein und auch in seinem System neu sein muss.⁶²

Der die volle Umgestaltung des Gebäudes des Presserechts auf sich nehmende Gesetzentwurf, der ein Entwurf der beim besten Willen nicht als progressiv zu betrachtenden Tisza-Regierung war⁶³, wurde den Abgeordneten im November 1913 vorgelegt und trug mit lakonischer Knappheit den Titel „Über die Presse“.⁶⁴

Die der Reform der Presseverhältnisse vorausgehenden theoretischen Fragen und die konzeptionellen Elemente der Reform wurden in verschiedenen Enqueten und Konferenzen erörtert. An den Vorbereitungen nahmen neben den wissenschaftlichen Mitgliedern des Juristenvereins auch die am ehesten Betroffenen, die Mitarbeiter der Presse teil.⁶⁵

Die Ansprachen der Sachverständigen und der reichlich wogende Prozess der Diskussionen widerspiegelte gut, wie unterschiedlich die Meinungen bei der Beurteilung der Pressereform der Regierung waren. Die Kritiker des Entwurfs von liberaler Seite verurteilten einhellig die den Freiheitsgrad mindernden Absichten der Macht, die sie aus den einzelnen Paragraphen herauszulesen meinten⁶⁶, während die offizielle Politik genau das Gegenteil behauptete. Die Begründung des Gesetzentwurfs sprach über Ziel und Inhalt des Entwurfs gleichermaßen in Superlativen: „In den Bestimmungen über die Verbreitung von Presseerzeugnissen und die presserechtliche Verantwortung ... bewahrt das Gesetz ... nicht nur die sich als zweckmäßig erwiesenen bisherigen Vorrechte der Presse, sondern gewährt zur Freiheit der Verbreitung eine bisher nicht gekannte institutionelle Garantie, ... schwächt die Verantwortung der geistigen Mitarbeiter der Presse bedeutend ab ...

⁵⁷ Dies wurde durch den Gesetzartikel Nr. V von 1878, das erste ungarische Strafgesetzbuch realisiert. Bis dahin war die Strafe von Pressevergehen Staatsgefängnis, das als *custodia honesta* zählte.

⁵⁸ Siehe die §§ 16 und 17 des Gesetzartikels Nr. XXXIV von 1897.

⁵⁹ Der Gesetzartikel Nr. XXXIII von 1896 über die Strafprozessordnung beseitigte das Recht der „Anonymität“ in Wahrheit dadurch, dass es die Erforschung des Autors selbst durch eine Hausdurchsuchung ermöglichte.

⁶⁰ Nur einige Beispiele davon erwähnt Géza Kenedi, der angesehene Pfleger des Presserechts. Rechtswissenschaftliches Mitteilungsblatt. Budapest, 28. Dezember 1906. S. 448.

⁶¹ Ebenda

⁶² Ebenda

⁶³ Die Bewertung der Politikgeschichte der ganzen Epoche siehe: *Pölskei F.*, Tisza István [István Tisza]. Budapest 1985. S. 141 ff.

⁶⁴ Sammlung von Entwürfen des Justizwesens, Budapest, 5. April 1914, S. 227-244.

⁶⁵ Siehe dazu: Vorlage der Vereinigung Budapester Journalisten bezüglich des Gesetzentwurfes über die Presse. Sonderdruck 1913, bzw.: Memorandum des Landesverbandes Ungarischer Journalisten bezüglich des Gesetzentwurfes über die Presse. Sonderdruck 1913.

⁶⁶ Budapester Anwaltskammer über den Pressegesetzentwurf. Rechtswissenschaftliches Mitteilungsblatt Nr. 8/1914, S. 75.

und legt, indem auch im Interesse ihrer materiellen Unabhängigkeit entsprechend verfügt wird, ... den bedeutenden Grundsatz der Pressefreiheit auf stabilere Grundlagen.“⁶⁷

Bei diesen zu einem ziemlichen Antagonismus neigenden Feststellungen kann sich der diesmal nur eine kurze sachliche Untersuchung des zweiten ungarischen Pressegesetzes vornehmende Forscher in einer überaus schweren Lage fühlen. Eine Hilfe kann nur eine eingehende und unvoreingenommene Beurteilung des durch das Abgeordnetenhaus angenommenen Gesetzestextes bedeuten. Nur die Auslegung der einzelnen Bestimmungen und die Analyse der alten und neuen Institute kann einen Anhaltspunkt darstellen, um – sine ira et studio – einzelne Verfügungen des Gesetzes verurteilen oder eben loben zu können.

Die ehrgeizigen Verfasser der im zweiten Jahrzehnt des letzten Jahrhunderts angenommenen Rechtsnorm dachten sie nicht nur als verfassungsmäßige Fixierung eines politischen Freiheitsrechts. Ihren Absichten nach musste der neue Kodex die Regelung fast aller mit der Presse zusammenhängender Rechtsverhältnisse übernehmen. Und, was noch beachtenswerter ist, die Regelungsabsicht erstreckt sich auch über das als klassisch anzusehende Betätigungsfeld der Presse hinaus. Eigentlich kommen die Keime des ersten Mediengesetzes der ungarischen Rechtsentwicklung aus § 2 Satz 2 zum Vorschein, der ahnungsvoll erklärte: „Die für die Presseerzeugnisse festgelegten Rechtsnormen sind entsprechend auf den vielfältigsten Ausdruck von Gedanken durch einen Phonograph oder ein anderes Gerät anzuwenden.“⁶⁸

Das neue Gesetz zum Presserecht regelte im Übrigen in fünf sachlichen Abschnitten das Bedingungssystem und den Spielraum für die Veröffentlichung und Verbreitung der im Druck erscheinenden Gedanken.

Der erste Teil mit den einführenden Bestimmungen definierte die Grundbegriffe. Am Anfang dieser Paragraphen ist es auffallend – und die Gestalter der Regierungspolitik beabsichtigten damit offensichtlich, auch die unveränderte Achtung der 48-er Traditionen zu suggerieren –, dass der erste Paragraph des Gesetzes inhaltlich völlig und grammatikalisch fast wortwörtlich die grundsätzliche Deklaration der Rechtsnorm der Revolution wiederholte: „Über die Presse kann jeder frei seine Gedanken veröffentlichen und verbreiten.“⁶⁹

Der zweiten ungarischen presserechtlichen Regelung fehlte es jedoch trotz des obigen, Freisinnigkeit erahnenden Postens auch nicht an restriktiven Verfügungen. Die folgenden Paragraphen des Gesetzes beinhalteten nämlich jene konkreten Vorschriften, die von den Bedingungen der Herstellung der Presseerzeugnisse, den Regeln der Registrierung der Druckereien und davon handelten, dass sie verpflichtet sind, ein Buch zuführen, in dem „der Name des Verlegers“ aller bei ihnen vielfältigsten „Presseerzeugnisse, der Titel bzw. die Gestalt der Presseerzeugnisse, die Zahl der Bögen und ebenso der ausgegebenen Exemplare vor dem Abtransport oder gleichzeitig mit dem Abtransport einzutragen sind.“⁷⁰

⁶⁷ Ungarische Gesetze, Gesetzartikel von 1914. Budapest 1915. Begründung des Gesetzartikels Nr. XIV von 1914, S. 65.

⁶⁸ Auch die Begründung des Gesetzes selbst hat den vorliegenden, nicht detaillierten Posten der Rechtsnorm nicht bis aufs Kleinste auseinandergenommen, insgesamt wurde darüber nur gesagt, dass „der zweite Absatz sich nicht nur auf die durch die auf den Gehörsinn wirkenden Geräte, sondern auch auf die durch optische Geräte /z.B. Kinematograph/ ausgedrückte Gedankenmitteilung erstreckt.“

⁶⁹ Ebenda S. 64.

⁷⁰ Ebenda S. 67, § 6 des Gesetzartikels Nr. XIV von 1914.

Die akzentuiertesten Paragraphen der Bestimmungen mit polizeilichem Charakter sind die, welche die Regeln der Verbreitung von Presseerzeugnissen bzw. Tages- und Wochenzeitungen formulierten, indem sie festhalten, dass zur Verbreitung auf der Straße eine behördliche Genehmigung erforderlich ist. Die Genehmigung für den Straßenvertrieb inländischer überregionaler Zeitungen musste die Zustimmung des Innenministers und zum Verkauf bzw. zur Verteilung von Blättern mit örtlichem Charakter die Zustimmung des ersten Mannes der Munizipalbehörde erworben werden.⁷¹

Mit all dem war jedoch die Reihe der die Bedingungen der Verbreitung rigoros aufführenden Paragraphen noch keineswegs abgeschlossen. Der Gesetzgeber unterstrich, indem er die elementaren Interessen der Politik vor Augen hatte: „Der Straßenvertrieb von Presseerzeugnissen, die die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Moral verletzen oder gefährden, insbesondere, die zum Erwecken von Hass gegenüber einer Nationalität, Klasse oder Konfession geeignet sind oder die inneren Angelegenheiten des Familienlebens behandeln, ohne dass dies das öffentliche Interesse erfordern würde, ist nicht zu erlauben.“⁷²

Die bisher aufgeführten Regeln und auch die an dieser Stelle nicht erwähnten könnten den späten Nachkommen sich bei einem oberflächlichen Besehen mit Recht zu der Feststellung hinreißen lassen, dass das Pressegesetz von 1914 die bis dahin frei fließenden Kanäle der gedruckten Gedanken grundlegend einengte und sozusagen das 1848 verdamnte System der vorherigen Zensur restaurierte.⁷³ Das war jedoch durchaus nicht so. Die Kodifikatoren und ihre politischen Befürworter verwiesen mit Recht darauf, dass die Mehrzahl der durch die Opposition so heftig verurteilten Vorschriften in Wirklichkeit bereits seit Jahrzehnten in der Praxis eingeführt waren und das Gesetz nichts anderes gemacht hat, als diese in das System des geschriebenen Rechts einzufügen. Von einer „an die Inquisition“ erinnernde Verfolgung der Mitarbeiter der Presse können wir also bei der gekürzten Bewertung dieser Rechtsquelle kaum sprechen. Ganz im Gegenteil – demgegenüber darf nicht verschwiegen werden, dass die in die Gesetzessammlung eingehende Rechtsnorm zahlreiche Institute eingeführt hat, die im 48-er Gesetz fehlten. Von diesen kann das Berichtigungsrecht⁷⁴ bzw. auch eine Reihe Bestimmungen, die den privatrechtlichen Schutz der Journalisten einführen, erwähnt werden.⁷⁵

Trotz der positiven Aspekte kann jedoch nicht gesagt werden, dass dieses Gesetz eine klassische liberale Schöpfung wäre. Tatsache ist, dass man mit der Abfassung neuer Pressedelikte bzw. mit der Neuformulierung der sukzessiven Verantwortung keine umfassendere Freiheit der Presse als früher realisieren wollte. Doch steht es auch außer Zweifel, dass das Presserecht nach dem ersten Weltkrieg und dem Zusammenbruch der Revolutionen keine geeigneten Instrumente zur Maßregelung der linken und liberalen Zeitungen bereithielt. Somit kann man sich nicht wundern, dass das konterrevolutionäre politische Regime – oder wie sich das neue System mit

⁷¹ Ebenda S. 70-71, § 11 des Gesetzartikels Nr. XIV von 1914.

⁷² Ebenda S. 70-74, §§ 11-15 des Gesetzartikels Nr. XIV von 1914.

⁷³ Dieser Meinung ist auch Ferenc Pölöskei. Siehe S. 182 des ang. Werkes.

⁷⁴ Ungarische Gesetze, Gesetzartikel von 1914. Budapest 1915. S. 79-80. § 20 des Gesetzartikels Nr. XIV von 1914. Die Begründung des Gesetzes hat als Erklärung des Berichtigungsrechts mit Recht festgehalten: Der Freiheit der Presse gegenüber steht die Pflicht der Presse, sich verletzenden und unrechtmäßigen Angriffen zu enthalten und wenn sie solche Angriffe trotzdem begangen hat, so sind diese zu berichtigen... Die anständigen Zeitungen haben sich auch bisher nicht der Veröffentlichung einer Gegendarstellungserklärung der ungerecht verletzten Personen verschlossen, obwohl sie kein strenges Recht dazu verpflichtete.“

⁷⁵ Ebenda S. 104-106, die §§ 57-60 des Gesetzartikels Nr. XIV von 1914.

Vorliebe titulierte – der christliche, nationale Kurs sich eine rechtliche Basis zur Verstummung bzw. Niederhaltung der oppositionellen Presse nicht in den Bestimmungen des Gesetzartikels Nr. XIV von 1914 gesucht hat. Die ungarischen Regierungen der Epoche zwischen den zwei Weltkriegen haben bei der Realisierung ihrer Pressepolitik zuerst die auf Grund des für den Kriegsfall erhaltenden Ermächtigungsgesetzes eingeführten Normen niederer Ebene angewendet und später, am Vorabend des zweiten Weltkriegs nahm der der Exekutive immer willfährige Reichstag zur Monopolisierung der Öffentlichkeit eine neue Pressenovelle mit dem Titel „über die zum Schutz der staatlichen Ordnung notwendigen pressepolizeilichen Verfügungen“ an.

Es war das erste seiner Art in Europa
Entstehung des Nationalitätengesetzes von Szeged
 vom 28. Juli 1849

I.

In den am 11. April 1848 verkündeten Gesetzesartikeln, die man fast routiniert zu werten pflegt, als solche, die — obwohl sie lediglich die Grundlagen für die bürgerliche Version der historischen Verfassung gelegt haben sollen — in ihrer Gesamtheit einer chartaähnlichen Konstitution nahestehen, würde man vergeblich nach Bestimmungen über die nichtungarischsprachigen Bürger suchen. Diese haben dort in der Tat gefehlt. Dies bedeutet sicherlich nicht, dass die Gesetzgeber in der letzten Pressburger Dieta (Legislaturperiode) diese Menschen von den revolutionären Errungenschaften, den erkämpften Rechten ausgegrenzt hätten. Im Gegenteil, die Abschaffung der Stände und des Urbarialwesens, die Gleichheit vor dem Gesetz wurden ihnen ebenso zuteil, wie ihren ungarischsprachigen Mitbürgern, auch dann wenn die Ausführung dieser Gesetze in bestimmten Gebieten mit aus früher herrührender besonderer Rechtsstellung — insbesondere in Siebenbürgen, dessen Gesetzgebung später ebenfalls für die Union gestimmt hatte — auf größere Schwierigkeiten stieß.

In den ersten beiden Monaten (März-April 1848), als diese Gesetze gerade erst verabschiedet wurden, löste sich der ung. Reichstag auf, die Batthany-Regierung nahm ihre Tätigkeit auf, eine vorsichtige Vorbereitung der Formulierung der Ansprüche der Nationalitäten begann. Die Nationalitäten, die etwa über die Hälfte der Landesbevölkerung ausmachten und größtenteils der Bauernschaft angehörten, hegten große Erwartungen. Die nationalitätenbezogenen Programme und Ziele begann man im Mai 1848 in Liptószenmiklós/Sankt Nikolaus i. d. Liptau [Liptovský Mikuláš SK], Zágráb/Agram [Zagreb HR], Karlóca/Karlowitz [Sremski Karlovci YU] und Balázsfalva/Blaj [RO] zu formulieren, kurz darauf folgten die bewaffneten Zusammenstöße unterschiedlicher Intensität, welche im September — aus ungarischer Sicht betrachtet — in einen Freiheitskampf der Selbstverteidigung mündeten, Chancen für eine Einigung kamen erst seit Anfang 1849 auf.

Dabei ist besonders hervorzuheben, dass die Ablehnung ihrer Forderungen von Habsburger Seite, vor allem jedoch die Verfassung von Olmütz auf die liberalen politischen Führer der Nationalitäten ernüchternd auswirkten, und auf der anderen Seite die ungünstigen Ereignisse auf dem Schlachtfeld die führenden ungarischen Politiker — besonders in den letzten Monaten des Freiheitskampfes — zu weiteren Zugeständnissen zwangen. Letzterem ist es auch zuzuschreiben, dass das Abgeordnetenhaus des Reichstages, zwar nicht ohne jede Debatte, mit Stimmenmehrheit am 28. Juli 1849 einen Beschluss über die Nationalitäten fasste "als Anweisung der Regierung in provisorischen Regulationsmaßnahmen". Diese meistens als das erste Nationalitätengesetz bezeichnete Rechtsquelle konnte damals freilich nur noch von symbolischer Bedeutung sein.

Die Nationalitätenbewegungen waren nicht glichartig, weder hinsichtlich ihrer Kraft, noch nach ihren Zielvorstellungen. Neben der starken kroatischen, serbischen und siebenbürgisch-rumänischen Bewegung waren die Organisationen der Slowaken und Rumänen in Ungarn relativ schwach, und im ruthenischen (rusinischen) Volk fand die Petition einer kleinen Gruppe an den Kaiser am 29. Januar 1849 keine Resonanz. Das Verhalten der einheimischen Deutschen war widerspruchsvoll, denn während die Sachsen aus der Szepesség/Zips (die *Zipser*) beispielsweise ausgesprochen für die Revoluton Partei ergriffen, so wandten sich die Führer der siebenbürgischen Sachsen, um ihre privilegierte Position bangend, von vornherein dagegen, insbesondere widerstrebten sie der Union zwischen Ungarn und Siebenbürgen, und soweit es ihnen nicht gelang, diese zu verhindern, wollten sie "wenigstens" ihre öffentlich-rechtlichen Privilegien aufrechterhalten.

Das Ungartum wurde durch eine liberale Führungsschicht des Adels repräsentiert, die große politische Erfahrungen über die Reformzeit besaß sowohl innerhalb der Regierung wie auch in der volksvertretenden Gesetzgebung, die Nationalitätenbewegungen dienten ursprünglich vorwiegend den Interessen einer relativ engen Führungsschicht. Lediglich in Kroatien spielte der Adel eine entscheidende Rolle, in anderen Teilen des Landes war ein politisch bestimmender Adel innerhalb einer Nationalität nicht so recht anwesend, eventuell unterlag er einer Assimilierung im Ungartum — die führenden Personen kamen eher aus Kreisen der kirchlichen Würdenträger und der weltlichen Intelligenz hervor. Unter ihnen sind fast überall kaisertreue, anfangs verborgen, später offen konterrevolutionär gesinnte Beamte vorzufinden, hohe Geistliche und Militärs, aber auch mit den sozialen Errungenschaften der ungarischen Revolution sympatisierende Liberale, sogar — besonders unter den Siebenbürger Sachsen — radikal gesinnte Jungpolitiker. Im Verhältnis von Ungartum und Nationalitäten spielten *äußere* Faktoren eine maßgebliche Rolle, vor allem die Habsburgermacht, sowie die Brüder und Verwandte dieser Völker jenseits der Grenzen: Rumänen aus der Walachei (Havaselve), Serben und Tschechen aus den Fürstentümern bzw. aus dem Kaisertum Österreich. Erstere halfen zumeist potenziell, Serben und Tschechen auch mit Waffen und gaben sogar Schützenhilfe den Bestrebungen der in Ungarn ansässigen Minderheiten. Die Führer der gescheiterten Revolution in der Walachei jedoch warfen ihren Brüdern in Siebenbürgen vor, mit der Tyrannei zu paktieren, sich gegen die ungarische Revolution gewandt zu haben. Bakunin, der am Slawenkongress in Prag teilnahm, warnte ebenfalls vor einer Bündnis mit der Monarchie.

Gewisse Verbindungen unter den Nationalitätenbewegungen in den Jahren 1848–49 schuf eigentlich nur die konterrevolutionäre Gesinnung (einige slowakische Führer bekamen beispielsweise bei Jellačić/Jelasic, dem Ban der Kroaten Asyl gewährt), gleichzeitig bildeten sich Reibereien, gar von früher herrührende Gegensätze zwischen ihnen. Solche zwischen Rumänen und Serben waren beispielsweise der Zwist innerhalb der orthodoxen Kirchenführung, der darauf hinauslief, dass die Rumänen sich von der Macht des serbischen Kirchenoberhauptes, des Metropoliten von Karlóca/Karlowitz loslösen wollten.

Die Nationalitätenbewegungen entwickelten sich größtenteils auf gesellschaftlicher Grundlage. Da die überwiegende Mehrheit der nichtungarischen Landesbewohner Ackerbauern waren, hing ihre Gewinnung, besonders aber ihre Mobilisierung für die Sache der Revolution von der Lösung der *Bauern- und Bodenfrage* ab. Der die Urbarialverhältnisse abschaffende IX. GA von 1848 und die anschließenden, ergänzenden GA hatten die Befreiung von der urbarialen

Leibeigenschaft im Zuständigkeitsbereich der Pressburger Gesetzgebung im Grunde genommen gelöst; Schwierigkeit bedeuteten ungarischen wie nichtungarischen Bauern gleichermaßen neben den Besitztümern der Parzellenbauern in den Meiereien "lediglich" die als nicht hofzwangsverpflichteten anderen Flächen (wie Rodungsäcker, Weingärten u.a.). Zwar ging letzterer Umstand mit schwerwiegenden sozialen Spannungen einher, etwa in den an Rodungsäckern reichen Komitaten des Oberlandes, lässt sich aber die Tatsache, dass die Nationalitätenbestrebungen unter den slowakischen und ruthenischen Bauern — nach Belegen von György Spira (1980) — kaum oder gar keinen Widerhall fanden, im Grunde genommen mit den Gesetzen zufrieden waren. Im Endeffekt könnte — mit Ausnahme der Militärgrenzen — auch für die kroatischen Bauern das gleiche gelten, nur dass in Kroatien — mit einigen Änderungen — all dies in "Gesetzesform" durch Ban Jelasic abgefasst wurde. Die Geltung des Pressburger Gesetzes über die Befreiung der Leibeigenen konnte sich jedoch auf Siebenbürgen überhaupt nicht erstrecken, das sich ohnehin in einer komplizierteren Lage befand, wo nur die in Kolozsvár/Klausenburg [Cluj-Napoca RO] einberufene letzte ständische Landesversammlung ähnliche Bestimmungen erlassen konnte. Bis dahin vermochten aber die Führer der Nationalitätenbewegung unter dem Deckmantel der Leibeigenenbefreiung Massen der dortigen *rumänischen* Bauernschaft den *ungarischen* Großgrundbesitzern und der die Interessen von diesen — wohl mit Absicht ungeschickt — verteidigenden öffentlichen Verwaltung gegenüberzustellen.

Neben den Gesetzen zur Abschaffung der Leibeigenschaft betrafen freilich alle Gesetze Ungarn wie Nichtungarn gleichermaßen. Der einheitlich zu bezeichnende Standpunkt der an die Macht gelangten Führungsschicht des ungarischen Adels lässt sich kurz darin zusammenfassen, dass die Gesetze vom April 1848 für alle Landesbürger gleichermaßen gälten, unsere ständisch geprägten Gesetze — unabhängig von Sprache und ethnischer Zugehörigkeit — nur eine einzige Nation kennen, die ungarische (*natio Hungarica*), eben deshalb dürfen die in Vertretung der nichtungarischen Nationalitäten agierenden Führer auch keinen Anspruch auf gesonderte nationale, Nationalitätenrechte erheben, welche sowieso nur neuere Trennlinien bedeuten würden anstelle der eben erst abgeschafften alten.

Immerhin waren die ungarischen Liberalen — wenn auch nicht ohne Bedenken — zu weitgehenden Zugeständnissen hinsichtlich der Benutzung der *Muttersprache* im Unterricht, in Angelegenheiten der Religion, in der Kommunalverwaltung, sowie in der kirchlichen Verwaltung, es gab jedoch Bereiche der Sprachbenutzung, in denen man auf der Ausschließlichkeit der ungarischen Sprache beharrte, die 1844 endlich zur Staatssprache deklariert worden war: im Reichstag (1848: V. tc./V GA.) und in den ständigen Komitees, die an die Stelle der Komitats-Vollversammlungen tretend nur auf einer beschränkten Volkstvertretungsbasis beruhten (1848: XVI. tc.). Diese Beschränkung betraf die Vollversammlungen der Städte nicht.

Diese zweifelsohne augenfälligen Bestimmungen konnten 1848 in der Tat wohl kaum Einschränkungen der Nationalitätenrechte bedeuten, denn wer das Parlament oder ein Komitatshaus als Abgeordneter/Deputierter betrat, mußte mit hoher Wahrscheinlichkeit Ungarisch können. Ein Beleg dafür ist, dass lediglich zwei Abgeordnete ihre Mandate wegen mangelnder Sprachkenntnisse verloren hatten. 1848 hatte der sächsische Abgeordnete Dániel Strebiger aus dem Distrikt Beszterce/Bistritz, der in seiner Eingabe in deutscher Sprache selber eingestanden: "er verstehe Ungarisch, könne jedoch keine Reden halten". Das Mandat des rumänischen Abgeordneten Gergely Moisil wiederum, der 1866 in Monor (Distrikt Naszód) durch das Abgeordnetenhaus annulliert wurde, weil er in seiner

rumänischsprachigen Petition — nach Auslegung des ständigen bestätigenden Ausschusses — fast herausfordernd gestanden haben soll: "er habe nicht das Glück, die ungarische Sprache zu sprechen".

Da "die überwiegende Mehrheit der nicht ungarischstämmigen Adeligen [...] der Assimilierung ins Ungartum unterlag", kam György Spira zum Schluss, dass die undifferenzierte Aufrechterhaltung des Adligenwahlrechtes die Nichtungarn innerhalb des gesamten Wählervolkes in die Minderheit". Auf der Ebene des gesamten Landes dürfte dies vielleicht stimmen, in einigen Wahlbezirken konnte die alte Berechtigung die Nationalitäten jedoch bei weitem nicht so sehr nachteilhaft treffen, denn unter diesem Rechtstitel konnte gerade der berüchtigte *Bundschuh-Kleinadel (Bauernadel)* von bäuerlicher gesellschaftlicher Position sein Stimmrecht massenhaft erhalten. Dieser aber hatte sich in den Nationalitätengebieten — etwa in Máramaros, Hunyad, Krassó — nicht so sehr assimilieren lassen, wie der zahlenmäßig geringere besitzende Adel.

Das Versprechen der Gleichstellung der Sprachen hinsichtlich ihrer Benutzung als Unterrichtssprache, in kirchlichen Angelegenheiten, als Amtssprache auf der Gemeinde-, Munizipal- und Landesebene war natürlich lediglich der eine — abgesehen vom Gesetzgebungs- und Regierungsbereich — gar nicht so unlösbare Konfliktbereich der Nationalitätenzwistigkeiten. Die Verfasser der Nationalitätenprogramme sind weit darüber hinausgegangen, als sie für ihre Völkern die *Anerkennung als selbständige Nationen* beanspruchten, mit allen Konsequenzen. Das Hauptmerkmal der Selbständigkeit, nämlich das Vorliegen eines *eigenständigen (Staats)gebietes*, war historisch allein im Falle Kroatiens vorhanden, auch damit lässt sich erklären, dass die ungarische Regierung gerade erst für diesen in Wirklichkeit auch sonst selbständig gewordenen Landesteil — auf Vorschlag Ferenc Deáks — am 27. August 1848 eine breite Autonomie gewähren wollte. (Vgl. XXX. GA von 1868.)

Für den in Diensten der Habsburger stehenden, von der Pester Regierung im übrigen abgesetzten Ban Jelacic ging auch dies nicht weit genug, er erstrebte eine vollständige Abkehr von Ungarn, wollte sogar die ungarische Revolution ersticken.

Die unionsgegnisch gesinnte Siebenbürger Rumänenbewegung kämpfte sogar noch im Frühjahr 1848 zäh für die Anerkennung des Rumänentum als dritte (in Wirklichkeit vierte) *recepta natio*, durch seine so gewonnene Vertretung wollte es erkämpfen, Schicksal mitbestimmen zu können. Alles umsonst. Gleichzeitig mit der Union begann in Siebenbürgen auch die Auflösung der eigenartigen auf nationaler Basis beruhenden Ständegesellschaft.

Die Bestrebungen, die von Serben bewohnten südungarischen Gebiete zu einer Wojewodschaft/Wojwodina zu organisieren hatten einige Wurzeln in der Kirchenverwaltungspolitik, die vorgeschichtlose Slowakei wollten die Führer der Bewegung von Túrócszentmárton [Martin SK] im Oberland (Felvidék) innerhalb der *ethnischen Grenzen* einrichten.

In diesen Gebieten wünschten sich die Nationalitäten laut ihren Ansprüchen eigene Organe vor allem die oberste Legislative ausübende selbständige öffentliche Verwaltung und eigene Gerichtsbarkeiten. Aus ungarischer Sicht jedoch bestand die Möglichkeit dafür nur im dreigliedrigen Königreich (Kroatien, Slawonien und Dalmatien). Diese Bewegungen bauten jedoch *de facto* ihre eigenen Vertretungs- und Exekutivorgane auf. Neben dem traditionsreichen kroatischen *sabor* formierte sich der Rat beim Ban, die in den genannten Orten zusammengetretenen Volksversammlungen fungierten als "nationale Versammlungen", die von ihnen beauftragten aus engerem Kreis herausgegangenen Körperschaften — der

Hauptodbor in der serbischen Wojwodina, die Nationalkommittee der Rumänen in Siebenbürgen und der Slowakische Nationalrat — standen für Kontinuität. Im Südländ/Délvidék (in der Wojwodina) bildeten sich auch örtliche *Odbore*.

Diese Bestrebungen der Nationalitäten waren im wesentlichen auf die Umgestaltung Ungarns zu einem *föderalen Staat* gerichtet, dies wurde jedoch von Regierung und Reichstag nicht einmal als Verhandlungsgrundlage akzeptiert. Ungarischerseits setzte sich im März 1849 allein der junge Albert Pálfi von der Bewegung des März 1848 für eine "Bundesrepublik" („*szövetséges köztársaság*“) ein.

Der sehr weitsichtige Graf László Teleki, unser Botschafter in Paris, in seinem Brief vom 14. Mai 1849 formulierte zum erstenmal auf Ungarisch den Plan einer *Donau-Confederatio*, und wünschte auch die Versöhnung mit der serbischen Wojwodina, für die Rumänen aber hielt er die Gewährung einer breiteren Autonomie auf Komitatsebene für ausreichend, auch dies freilich mit weitgehendem Schutz der unter ihnen lebenden Minderheiten — darunter der ungarischen Minderheit.

Mehrere Anzeichen deuten darauf hin, dass von ungarischer Seite höchstens bis dahin, bis hin zur Ebene der Munizipien den Gebrauch der nichtungarischen Sprachen zu ermöglichen wünschten. Die Ergebnisse krönende Szegeder Beschluss über Nationalitätenfragen, welcher im Punkt 1 "*die freie nationale Entwicklung aller Volksstämme, die im Territorium des ungarischen Reiches wohnen*" deklarierte und hinsichtlich der Sprachbenutzung im öffentlichen Leben den Punkt erreicht hatte, dass "in den Gemeinde-Beratungen" und "bei Beratungen auf jeglichen Sitzungen der Munizipien" für die Teilnahmerechtigten den Gebrauch ihrer Muttersprache garantierte und bezüglich der Protokollführung die Aussage enthielt: die Gemeinden haben selber darüber zu befinden, und in den Munizipien kann auf Wunsch neben Ungarisch (spaltenweise) auch diejenige Sprache verwendet werden, die mehr als die Hälfte der Bevölkerung spricht.

II.

Das Szegeder Nationalitätengesetz (Beschluss) vom 28. Juli 1848, wie dies durch die Forschung bestätigt ist, war vorwiegend durch einheimische Verhältnisse motiviert, jedoch aber eine verspätete Rechtsquelle, auf seine Formulierungsweise hatten ohne Zweifel auch äußere Umstände ausgewirkt. Wie ich in meinen früheren Publikationen selber darauf hingewiesen hatte, wurzelt der Text des Beschlusses in dem Schreiben von Lajos Kossuth vom 26. April 1849 an den Leiter der Verhandlungsdelegation János Drágos, der zu den aufständischen Rumänen gesandt wurde, dieses wiederum kann z.T. "auf eine Vorgeschichte aus dem Jahr 1848" zurückgeführt werden". Von den Letzterwähnten soll hier lediglich auf die im Reichstag in Pest formulierten Punkte eingegangen sein.

Der von Baron Miklós Wesselényi am 25. August 1848 im Oberhaus in den Angelegenheit der Rumänischsprachigen eingereichte Beschlussentwurf — später durch einen Ausschuss befürwortet —, enthielt neben der Selbstverwaltung in Kirchen für die Rumänenschaft günstige Passagen auch über den Sprachgebrauch in Elementarschulen, gemeindlichen Protokollen, sowie in Privaturkunden im einzelnen, dass die Unterrichtssprache Rumänisch ist, "neben der ungarischen Sprache gelehrt", die Protokolle dürfen sowohl Ungarisch wie auch Rumänisch geführt werden, Protokolle in Kirchen und Gemeinden sowie Privaturkunden —

selbst wenn in rumänischer Sprache verfasst — mit lateinischer Schrift niederzuschreiben sind.

Der vom rumänischen Abgeordneten aus Belényes (Kom. Bihar) János Drágos [Ioan Dragoş] am 16. September 1848 hinsichtlich "Nationalität und Sprache" unterbreitete Gesetzentwurf verlangte für die "rumänische Nation" die Benutzung ihrer Sprache in Kirche und Schulen, hatte zur gleichen Zeit eingeräumt: "wo sie mit der Verwaltung in Berührung zu kommen haben, wird die Verkehrssprache Ungarisch sein" (§ 1), "Die öffentlichen Munizipien — hieß es in § 3 — in den Verwaltung praktizierenden Komitees sind verpflichtet, einen proportionalen Einfluss zuzulassen." Dieser vorsichtig formulierte Abschnitt berührte weit über den bloßen Sprachgebrauch hinausweisend das Wesen der munizipalen — so der komitatsbezogenen — Vertretung, das durch unsere provisorischen Gesetze ohne Ansehen auf Nationalität geregelt war.

In den Gemeinden, welche rein rumänisch sind, oder wo die Rumänen die Mehrheit bilden, kann das Protokoll in Rumänisch abgefasst werden, alle anderen Urkunden jedoch sind Ungarisch auszufertigen (§ 4). In den mehr als zweisprachigen Gemeinden " muß auch das Protokoll zur Vermeidung der Reibereien ausschließlich ungarischsprachig sein" (§ 15).

Privaturkunden dürfen auch Rumänisch verfasst werden, "und als solche sind sie vor dem Gesetz gültig" (§ 6).

Gesetze und Verwaltungsverordnungen sind auch auf Rumänisch zu verkünden (§ 7).

Die Rumänen erhalten staatliche Unterstützung zur Erhaltung und Erweiterung ihrer Institute, zur Förderung der Religion und des Schulwesens (§ 8).

„Die Rumänen sind in allen Zweigen der öffentlichen Verwaltung proportionell einzustellen" (§ 9).

Der Gesetzesentwurf "über die Siebenbürger Rumänen", mit 23. September datiert, also eine Woche später entstanden, der vom Unionsausschuss des Reichstags dem Repräsentantenhaus unterbreitet wurde, und auch die Ergebnisse der Verhandlungen mit dem politischen Komitee der Siebenbürger Rumänen enthielt, dessen weiteres Schicksal in der Gesetzgebung aber die fortschreitende Revolution besiegelte. Immerhin ist er nicht uninteressant, denn mehrere Passagen — in wortgleicher oder ähnlicher Formulierung — auch in die Nationalitätendokumente von 1849 aufgenommen wurden.

"Nationalität und Sprache der Rumänen werden anerkannt und gewährleistet" (§ 1). Diesen deklarativen Abschnitt wird im Entwurf auf die kirchliche Verwaltung, das Schulwesen sowie die Sprachbenutzung in den Ämtern untergliedert. Im letzteren Kreise wird für Beratungen in Munizipien, "wo auch Rumänen in halber Anzahl (in Mehrheit) sind", ihnen ermöglicht Reden auch in der Muttersprache zu halten. In den rumänischsprachigen Gemeinden ist neben Rumänisch auch Ungarisch als Sprache der Protokollführung vorgeschrieben, "wegen der Verständigung mit der Obrigkeit". Briefverkehr mit kirchlichen und zivilen Behörden darf nur Ungarisch geführt werden (§ 3). Der Entwurf schreibt vor, die rumänischsprachigen Protokollauszüge wie auch die Privaturkunden in dieser Sprache als überall akzeptierbare anzusehen (§ 4). Gesetze und allerlei Anordnungen einschließlich solcher von den Munizipien, sind auch in rumänischer Sprache zu verkünden dort, "wo auch Rumänen sind" (§ 5). Hinsichtlich der Kommandosprache bei der Nationalgarde/wache (Nemzetőrség) lässt er, wenn auch etwas verunsichert, einen Doppelten Gebrauch: zwar bleibt Ungarisch als Befehlssprache erhalten, "aber neben ihm kann das Kommando auch Rumänisch erteilt werden" (§ 6).

Ähnliche Verunsicherung zeigt sich bezüglich der Zusammensetzung der Volksvertretung der "Komitatenstruktur" gemäß dem XVI. GA von 1848, in welche "als Mitglieder mit Beratungsrechten auch Rumänen gewählt werden können, die zwar Ungarisch nicht sprechen wohl aber verstehen" (§ 8). In allen Zweigen der Staatsverwaltung "sind sie unter Berücksichtigung ihrer Fähigkeiten, im gerechten proportionalen Verhältnis einzustellen" (§ 9).

Betreffend die Bildungseinrichtungen verspricht der Entwurf solche auf Staatskosten zu errichten und aufrechtzuerhalten: genauso berücksichtigt werden die Rumänen, wie andere Landesbewohner mit anderer Muttersprache (§ 13). An den ungarischen Universitäten werden Lehrstühle für rumänische Sprache und Literatur aufgestellt, "in den rumänischen mittleren Lehrstätten und höheren Schulen" soll jedoch "die ungarische Sprache und Literatur [...] ordentliches Studienfach werden" (§ 14). Es verdient unsere Aufmerksamkeit, dass zur "vollkommenen" Wahrung der Pressefreiheit angeordnet wird, sogar die "auf den Rumänen lastende [...] Zeitungskautions abzuschaffen" (§ 17). Dies traf gewiß auch die Ungarn schwer!

Kapitel IV unter dem Titel *Über die Religion* (§ 18) fasst die aus den Grundsätzen des XX. GA von 1848 hervorgehenden detaillierten Regelungen bezüglich der Rumänen in zwei Punkten zusammen, mit besonderem Hinblick auf die Ausgestaltung ihrer selbständigen griechisch-orthodoxen und griechisch-katholischen Kirchenverfassung.

§ 19 verfügt über das gleiche Recht der Rumänen, Gesandte (Abgeordnete) und Beamte zu wählen und sagt folgendes aus: "die rechtliche Unebenheit zwischen Bürgern des ungarischen Vaterlandes/Ungarlandes und von Siebenbürgen, welche durch den letzten siebenbürgischen Landtag bewirkt worden war, wird aufgehoben", das Mandat der gewählten Siebenbürger Abgeordneten bleibt nur bis Ende dieser Legislaturperiode des Reichstages gültig. In diesem Falle wollte man die vom V. (Pressburger) GA von 1848 abweichenden Elemente des II. (Klausenburger) GA von 1848 ausschalten, welche (auch) das Rumänentum benachteiligte. So konnten die Honoratioren — darunter die rumänischen Geistlichen (Popen) — in Siebenbürgen nur bei Zahlung eines Steuerzensus Stimmrecht erlangen. Dass "die Amtsausübung" der gewählten Abgeordneten mit dem Ende der Legislaturperiode endet ist selbstverständlich.

III.

Die die staatliche Einheit noch nicht gefährdenden Nationalitätenrechte fasste Lajos Kossuth am 26. April 1849 in Debrecen im Gespräch mit dem Abgeordneten János Drágos aus Belényes (Komitat Bihar) zusammen, der als Emissär zur Einigung mit den aufständischen Rumänen im Aufbruch war und dem ein tragisches Los widerfuhr. Der regierende Präsident hatte in diesem Schreiben, dessen Inhalt zum Teil auf eine Vorgeschichte vom Jahr 1848 zurückzuverfolgen ist, festgelegt: "niemals wollten und wollen wir die Sprache unserer Mitbürger anderer Zunge unterdrücken". Im Interesse des Landes und des Fortschritts muss die diplomatische Sprache der Gesetzgebung und des Regierens über dem Land eine einheitliche sein, "daneben jedoch wollen wir nicht nur jeder Sprache und jedem Volkstum freien Gebrauch und freie Entwicklung lassen, sondern diese Entwicklung im Interesse der Civilisatio auch voranzutreiben". Er garantierte den Rumänen die freie Benutzung ihrer Sprache besonders in den Schulen, Kirchen sowie im gemeinschaftlichen

Leben, ergänzte dies noch damit, dass ebenso staatliche Hilfe gewährt werden soll zur Entwicklung des Schulwesens, wie zur Erziehung der Bürger mit anderer Muttersprache und Konfession. Ausserdem garantierte er die Benutzung der Muttersprache in der Antragstellung (Petitionswesen), vor Gericht sowie im später einzuführenden mündlichen Strafverfahren und versprach, dass man Gesetze und Regierungserlässe "in der Sprache des Volkes" verkünden wird, mit den Worten: "mit Freude werde ich helfende Hand reichen, damit eine höhere wissenschaftliche Pflege der walachischen [rumänischen] Sprache mit allen zweckdienlichen Mitteln gefördert wird." Sich zur freien Religionsübung, und zur Förderung beider rumänischen Kirchen (der griechisch-orthodoxen und der griechisch-katholischen) sowie zu deren Selbstverwaltung "unter Aufsicht des Status/Staates" bekennd versprach er: er werde Sorge tragen dafür, dass "unsere Mitbürger rumänischer Muttersprache auf der Grundlage der Rechtsgleichheit an den zivilen und militärischen Ämtern des Status/Staates ohne jegliche Voreingenommenheit nach ihren Verdiensten und Begabungen beteiligt werden". "Mit einem Wort: alle Wohltätigkeiten aus gemeinsamem Recht, gemeinsamer Freiheit und gemeinsamen Gesetzen gemeinsam zu genießen — endet die Passage, die als Kern des späteren Gesetzes angesehen werden kann — [...]. Wer mehr will, der will das Land zerstückeln und zum Tyrann werden über anderen Menschen, wer aber solches will, den erkläre ich für einen Feind des Vaterlandes [...]"

Obwohl die Mission von Dragos am 1. Mai in Abrudbánya [Abrud RO] ein tragisches Ende fand, entmutigte das neuere Blutvergießen die Regierung nicht, über militärische und diplomatische Gesandtschaften, den Ausgleich mit den Nationalitäten zu suchen. Sobald die Kämpfe im Südländ (Délvidék) nachließen, ergriff sie die Gelegenheit, am 6. Juni — diesmal schon in Pest — seinen Ministerpräsidenten und Innenminister, Bertalan Szemere, mit Versöhnungsversuchen zu beauftragen. In Szemeres am 14. Juni im Ministerrat unterbreiteten Vorschlag sowie in seinem an Major Imre Raksányi gerichteten am Tag darauf in eigenhändiger Aufzeichnung erhaltene gebliebenen Schreiben hatte er in 12 Punkten auch thesenhaft aufgezählt — sich im wesentlichen auf den von Kossuth zitierten Kreis erstreckend, aber in einer genaueren formulierten Fassung — die Zugeständnisse der Regierung gegenüber den Serben, die den Kampf einstellen und auf die ungarische Seite wechseln. In Punkt 2 erkennt die Regierung "als Regel an, dass im ungarischen Staat die Sprache der inneren Verwaltung in den Gemeinden jene sein wird, die die Mehrheit der Bewohner spricht, ausgenommen dort, wo die Gemeinde auch hinsichtlich der Sprache in zwei Gemeinden getrennt werden könnte." In Punkt 1 sichert er auch den Serben zu: "Sie werden für alle Ämter gleich wie die anderen Landesbürger gewählt werden und die öffentlich Begnadigten betreffend darf sich ihre politische Vergangenheit in dieser Hinsicht niemals als Hindernisauswirken".

In seinem Brief vom 14. Juli aus Szeged über Raksányis gefährliche Mission hatte er Szemere geschrieben, dass die Serben am 19. Juli in Karlóca/Karlowitz die Verhandlungen fortführen würden, "während dieser Zeit wollen sie sich beraten". Gerade am selben Tag waren in Szeged die seit Ende Juni mit den rumänischen Emigranten aus der Walachei erfolgreich geführten Verhandlungen beendet worden, deren Ergebnis eine Übereinkunft über die Aufstellung einer rumänischen Legion und ein von Nicolae Bălcescu, Cezar Bolliac und Lajos Kossuth unterzeichnete *Projet de pacification* war. Das aus 18+3 Punkten bestehende *Projet de pacification* beruhte auf den Punkten von Szemere vom 15. Juli, mit bedeutenden Neuerungen, wie "freie Entwicklung der Volksstämme" (1.), sowie in den rein rumänischen oder

nur mehrheitlich von Rumänen bewohnten Komitaten und anderen Munizipien (Distrikten, Stühlen, Städten) die Zweisprachigkeit der "Beratungen" und der Protokollierung, in Ungarisch und Rumänisch (4.); Rumänisch als Befehlssprache für Nationalgardisten aus Gemeinden mit rumänischer Mehrheit (14.), im Nachtrag die Beseitigung der Überbleibsel der Lehnsherrschaft (in Wirklichkeit Urbarialabhängigkeit!), die eine brennende soziale Frage in den rumänischbewohnten Gegenden darstellte (1., 3.).

Regierung und Reichstag hatten im Juli 1849 in Szeged Zuflucht gewährt bekommen. Das Repräsentantenhaus hatte zwischen 20. und 28. Juli auf dem Rathaus acht Sitzungen gehalten, von denen lediglich zwei öffentlich waren. Neben der militärischen Lage und dem Oberbefehl von General Artúr Görgei weitere Hauptthemen waren die Aussöhnung mit den Nationalitäten — vor allem mit den Rumänen und Serben —, die Schaffung eines Nationalitätengesetzes.

Die Abgeordneten, die kurz zuvor in Szeged eingetroffen waren, drängten auf die Einberufung des Hohen Hauses zumal sie auch die Einzelheiten über die Aussöhnung mit den Rumänen erfahren wollten. Auf der öffentlichen Sitzung vom 21. Juli hatte Szemere als wichtigste Aufgabe bezeichnet, dass "die in Aufruhr befindlichen Volksarten) beschwichtigt werden". Er skizzierte die Gründe und die früheren Versuche seitens der Regierung: "Die Punkte waren so verfasst — sagte er —, dass es unmöglich war, mehr zu gebenede die staatliche Einheit zu gefährden, weniger zu geben erachteten wir für unzureichend." Pál Hunfalvy hatte in seinem Tagebuch aufgezeichnet, dass Ödön Beöthy am 23. Juli die Abgeordneten zur Beratung in Sachen der "Aussöhnung der Walachen" einberief, die Einigung war jedoch vergeblich, am anderen Tag fanden sich keine 20 Abgeordneten, die den Antrag auf eine geschlossene Sitzung unterschrieben hätten, mehrere hatten — darunter der Dichter Mihály Vörösmarty — "immer wieder in Erinnerung gerufen [...], dass der Ungar keinen Kampf allein nur deshalb führen will nur, dass er im eigenen Lande zu einem Fremden wird".

Auf der geschlossenen Sitzung vom 25. Juli konnten die Abgeordneten bereits mehr darüber erfahren, dass die Regierung mit den geflüchteten Rumänen in gewissen Punkten Einigung erzielt bald wurde jedoch die Aufmerksamkeit der Abgeordneten auf die Sache des die Mission von Drágos unglücklicherweise kreuzenden Freischärler-Majors Imre Hatvani gelenkt.

"Da das hohe Haus — so die Aufzeichnung von Hunfalvy — nicht nur für eine Volksart, sondern generell für jeden fremdsprachigen Volksstamm Prinzipien festlegen kann, hatte Szemere zwei Vorschläge verlesen, worüber das Haus noch morgen beraten werde."

Auf diese Vorschläge könnte die Bitte von Bertalan Szemere an Justizminister Sebő Vukovics vom 19. Juli Bezug nehmen: "Du sollst den gedanklichen Inhalt (Begründung) schreiben oder schreiben lassen, sehr schön, nachdrücklich, umfangreich." Dies dürfte wohl nie fertiggeschrieben worden sein, jedoch ist uns die Antwort erhalten geblieben.

"Die ausführlichere (Version) halte ich für besser, denn sie nimmt der Resignation, die aus der Rechtfertigung folgen sollte, jegliche Grundlage. Ein recht weit interpretierbarer Begriff in § 1 ist »die nationale freie Entwicklung wird hiermit gewährleistet«. Ich würde statt dessen eher sagen: jedem Volkstum wird die gleiche Teilhabe an den öffentlichen Rechten gewährt.

Szeged, 25. Juli 1849

[Vukovics Sebő]

§ 15 würde ich auslassen."

VS

Alle beiden oder eher alle drei Entwürfe sind eigenhändige Fassungen von Bertalan Szemere, welchen die Forscher bisher keine Aufmerksamkeit geschenkt haben. (Diese in deutscher Übersetzung zitierten Dokumente wurden vom Ministerialsekretär Lajos Horvth nach Miskolc hinübergerettet, sie werden bis heute im Archiv des Komitats Borsod-Abaúj-Zemplén aufbewahrt.) Das kürzere Dokument hat eher nur die liberalen Grundsätze gebündelt, mit augenfälligen Mängeln.

"Obwohl unter den Bewohnern Ungarns hinsichtlich der bürgerlichen Rechte, ein Unterschied wegen der Sprache und Religion bislang nicht gemacht wurde, vielmehr sogar einige, wie die Kroaten nach den Landesgesetzen mit Vorteilen gegenüber den Ungarn beschenkt wurden;

Obwohl die in den Gesetzen von 1848 aufgestellte ungarische Regierung, die Synode der griechisch nicht unierten einberufen, den g. n. u. Bischof ins Ministerium aufgenommen, und den Bischöfen den ihnen gebührenden Platz im Oberhaus gegeben, auch mit diesen ebensolches bewerkstelligt hatte, was die g. n. u. von der österreichischen Regierung niemals erlangen konnten, und dass die ungarische Regierung in diesem Teile nicht alles von ihr machbare tun konnte, hieran wurde sie nur durch die kriegerischen Zusammenstöße der Betroffenen gehindert.

Obwohl die Regierung durch ehrliche Absichten und gerechte Ideen geleitet auch bislang Schritte getan hatte, um die Rumänen und die Ungarnserben zu beruhigen;

Damit in diesem Teil sowohl den Betroffenen wie auch für Europa der Wille der Nationversammlung auch bekannt gemacht werden kann, beschließt sie folgendes:

1. Allen Volksstämmen, die im ungarischen Reiche wohnen, wird die freie nationale Entwicklung gewährleistet.

2. Deklariert wird die Erlaubnis der Verwendung der Muttersprache neben im Familienkreise, auch in Gemeinde-, Lehrstätten- und kirchlichen Angelegenheiten, die ausführliche Anwendung (dieser Bestimmung) wird bei der Ausarbeitung der Verfassung bestimmt werden.

3. Den Menschen mit griechischer Liturgie sollen sowohl hinsichtlich der Verwaltung ihrer Lehrstätten, als auch ihrer Kirchen wie auch ihrer Aufnahme in Ämter gleiche Rechte zuteil werden wie Angehörigen anderer Konfessionen.

4. Die Regierung wird ermächtigt, dem rechtmäßigen Begehren insbesondere der Rumänen und Serben genüge zu tun, ihre Beschwerden zu verarzten und diejenigen, die ihre Waffen niederlegten, gemäß dem Unabhängigkeitseid huldigten, im Namen der Nation bedingungslos zu amnestieren."

Der ausführlichere Vorschlag hat zwei Versionen. Die erste Fassung besteht aus Einführung und 14 Punkten; durch Einschübe stieg die Zahl der Punkte auf 17. Jede Korrektur und jeder Ersatz stammt von Szemere, ebenso wie die zweite 17-Fassung, welche die unverändert gelassenen Punkte nur andeutungsweise erwähnt. Die Änderungen am Text könnten vermutlich bereits vor dem Zusammentritt des Hohen Hauses erfolgt gewesen sein. Ansonsten hätte Vukovics am 25. Juli die Streichung des § (Punkt!) 15 nicht vorschlagen können.

Die 17-Punkte-Textversion — abgesehen von kleineren Fehlern der Niederschrift — ist mit dem Gesetzestext identisch, der in Közlöny — Amtsblatt — am 29. Juli 1849, und daher auch durch Andor Csizmadia und János Beér (1954) — willkürlich mit Nummern (VIII. GA von 1849) versehen — veröffentlicht worden war.

Völlig neue Einschübe sind die Punkte 7 und 8 über die Sprachenbenutzung in Elementarschulen und die Liturgiesprache, sowie der Punkt 15, wodurch die Regierung zur Ausführung ermächtigt wird. Die Punkte 7 und 8 wurden auch in der

zweiten Version weiter verfeinert. Die neu formulierten Punkte 2 und 3 lauteten ursprünglich wie folgt:

„2. Die diplomatische Benutzung der ungarischen Sprache wird deklariert, da dies für den Erhalt der staatlichen Einheit erforderlich ist, und weil die Sprache von Regierung, Verwaltung, Gesetzgebung und des Militärs bereits festgelegt ist, bezogen auf die Verwendung aller anderen im Lande modischen Sprachen [sic!] wird erklärt.

3. Angesichts der Erörterung gemeindlicher Angelegenheiten wird den Gemeinden in puncto Sprache überall freie Wahl gelassen."

Die zweite Version des erweiterten Vorschlages beriet das Hohe Haus am 26.— 27. Juli in geschlossener Sitzung. Darüber wird von Pál Hunfalvy so berichtet: "In der heutigen (vom 26.) Beratung ging es um die allgemeinen Grundsätze, welche bezüglich der Völker fremder Muttersprache in ein Gesetz einzuschließen sind. Sie sind über die demokratische Republik bestürzt. Die Volkssouverenität zieht besonders im Hinblick auf die (ungarische) Nationalität solche Folgen nach sich, mit denen unsere Leute wohl nicht gerechnet hatten. Es ist nicht möglich, die ungarische Sprache in die Gemeinden (Dörfer) hinezuschmuggeln." (Nämlich in die Gemeinden mit nichtungarischer Einwohnerschaft.) "Unsere Leute" ist eine unumstrittene Anspielung auf die Radikalen und die Abgeordneten, die zu denen halten, die unter einen Hut genommen auch Szemere in seinem Brief an Kossuth als Gegner des Vorschlags charakterisierte. "Mit enormem Beifall begrüßte das Hohe Haus den Diskussionsbeitrag des radikalen Abg. Pál Angyal aus Pécsvárad (Kom. Baranya), der nicht gewollt haben konnte, dass der Ungar selber seine eigene Nationalität untergrabe." Pál Nyáry wollte den ehemaligen Rebellen nur öffentliche Gnade walten lassen, nach seiner Meinung könne man nämlich nicht über Schule, Kirche und Gemeinde entscheiden, er rief auf, dem Beispiel der Vereinigten Staaten zu folgen: "lasst uns vergessen, dass es in unserem Lande verschiedene Nationalitäten gibt. Sonst machen wir die Nationalitäten zu Aktionären (Anteilhabern) des ungarischen Staates und begraben dadurch den ungarischen Staat." Mit Recht rügt ihn der Tagebuchschreiber aus der Friedenspartei und auch das in Verwirrung befindliche Hohe Haus: "Er beruft sich auf die nordamerikanischen Vereinigten Staaten, aber scheint nicht zu wissen, dass dort deshalb kein die fremden Nationalitäten betreffendes Gesetz existiert, weil es zur Festlegung der Amtlichkeit der englischen Sprache keines Gesetzes bedurfte. Das Hohe Haus lieferte ein weiteres Beispiel für seine Unreife und seinen politischen Wankelmut. Denn was hier gestern allgemein vorgeschlagen wurde, wird heute generell verworfen [...]"

Auf der offenen Sitzung vom 28. Juli ging Szemere davon aus, dass die Revolution auf drei Grundideen beruhe: 1. die parlamentarische Regierungsform, 2. die rechtliche Gleichheit der Bürger und 3. "die freien Entwicklung der Nationalitäten und Volksstämmen". Für Letzteres ist jedoch wegen dem Krieg noch "wenig geschehen". "Die allerletzte Zeit ist angekommen, dass die Nationalversammlung ihre Grundsätze verkündet". "Die Welt soll sehen, dass wir die Lebenszeichen der neuesten Revolutionen gut kennen, dass während die alten Revolutionen nur die Freiheit beehrten und erlangten, wir den Bürgern nicht nur die Freiheit, sondern den Völkern auch ihre eigene Nationalität geben".

Nach den geschlossenen Sitzungen war es zu einer heftigen Debatte gekommen, mit der kaum jemand gerechnet hatte. Laut Hausordnung wollte Pál Nyáry vor der Diskussion den vom Ministerpräsidenten verlesenen Entwurf in gedruckter Form

verteilen lassen. Die Radikalen waren geteilter Meinung: Dániel Irányi war gegen diese Formalität, József Madarász war dafür, ebenfalls er wollte den Entwurf vor der Entscheidung noch vor die Öffentlichkeit bringen, er hielt die Aufhebung der Reste der Urbarialherrschaft für wichtiger. István Bezerédj, ansonsten "ein Mann der Formgebundenheit", war gegen, dass der Vorschlag in gedruckter Form verteilt wird, um den Fehler zu vermeiden, "dass wir auf den Buchstaben beharren, und den Geist abtöten". Vukovics bezeichnete Nyárys Antrag als geradezu böseartig gegenüber der Sache des Vaterlandes, und wollte, dass eine weitere Diskussion vermieden wird. Der Radikale Imre Szacs vay nahm den Vorschlag an, sein Gesinnungsgenosse, Boldizsár Halász hingegen wollte darüber debattieren. Der ebenfalls radikale József Irinyi wunderte sich, dass das Hohe Haus bislang noch kein Gesetz in dieser wichtigen Angelegenheit verabschiedet hatte. Andere — János Gózmán, József Szirmay, László Csányi — rügten Madarász wegen seiner Wortklauberei; wie Szirmay sich ausdrückte: „dies diene als Grundlage für eine 3tägige Verhandlung, [...]es wird als mächtiges Mittel zur Rettung des Vaterlandes dienen.“

Vom Vorsitz führenden László Palóczy aufgefordert, hatte die "allgemeine Mehrheit der Abgeordneten", so Hunfalvy "eine enorm große Mehrheit" dem Entwurf zugestimmt; "es bedurfte keinen besonderen Kampfes um ihn". Übrigens konnte Szemere dadurch, dass "in revolutionären Zeiten die Formen das Vaterland verlorengelassen, in Friedenszeiten aber sie es retten" — auch die *Emanzipation der Juden* auf Antrieb zur Verabschiedung gebracht.

Ein Grundsatz des Nationalitätengesetzes ist die "freie Entwicklung aller Volksstämme", die im Lande leben, was in Grundzügen bereits im Schreiben Kossuths vom 26. April aufzufinden ist und eine erste thesenhafte Formulierung im *Projet de pacification* mit den Rumänen erfuhr. Trotz seiner ungewissen Zukunft war er vielversprechend. Ungarisch blieb die Sprache der Gesetzgebung, der Regierungsgeschäfte, der öffentlichen Verwaltung, der schriftlichen Rechtspflege und des Kriegswesens/des Militärs. Daneben eröffnete sich ein weiterer Raum für die Benutzung der Muttersprachen der Nationalitäten in den Gemeinden und Platz wurde den Nationalitätensprachen abgetreten auch in den Munizipien und in der Gerichtsbarkeit.

In den Gemeinden wurde nur die bisherige Praxis fixiert. Das Schreiben Szemeres vom 16. Juni und der Entwurf vom 14. Juli betrachteten als Sprache der Gemeinde die Sprache der Mehrheit der Einwohner. Punkt 3 des erweiterten Vorschlags wollte die Entscheidung hierüber den Gemeinden überlassen, bis letztendlich bei gemeindlichen Beratungen unter Beibehaltung des Rechtes, Ungarisch oder Nichtungarisch zu reden, die Mehrheit nur die Sprache der Protokollführung bestimmen durfte. Dies wurde auch die Sprache in der Nationalgarde (Punkt 6), wie es auch in der Vereinbarung mit den Rumänen geschrieben steht (Punkt 14).

Ein wichtiges Novum im *Projet de pacification* war die Sprachbenutzung in den Munizipien, von hier aus wurde sie mit geringer Einengung in den Gesetzentwurf übernommen. Nach Letzterem durften Mitglieder der Munizipalkörperschaften frei Ungarisch oder in ihrer Muttersprache reden, überschritt eine "Volksart" (*népfaj*) die Hälfte der Bevölkerung, durfte das Protokoll nach Wunsch neben Ungarisch auch in der Sprache der Mehrheit geführt werden. Der Schriftverkehr mit der Legislative, der Regierung und zwischen den Munizipien musste Ungarisch getätigt werden. (Gemäß dem *Projet de pacification* durften zwei Munizipalbehörden mit rumänischer Mehrheit den Schriftverkehr miteinander auch Rumänisch führen.)

Punkt 5 des Gesetzes — gemäß ebenfalls einer ungarisch-rumänischen Übereinkunft (Punkt 6) — hatte diese Art der Munizipal Sprachbenutzung auch auf die Schwurgerichte sowie — im Hinblick auf das einzuführende mündliche (Straf)Verfahren — für die Zukunft auf die erstinstanzlichen Gerichte ausgeweitet.

Sprache der Personenbücher und des Amtsverkehrs in den Kirchengemeinden — auf eine Präzisierung durch Vukovics hin — wurde die jeweilige Muttersprache, Szemere wollte nämlich ursprünglich auch hier die "Gemeindesprache" einführen (Punkt 8).

Die Sprache in den Elementarlehrstätten konnten gleichermaßen die Gemeindesprache oder die Kirchensprache sein (Punkt 7). Der *Projet de pacification* deklarierte Rumänisch von vornherein als Unterrichtssprache in allen rumänischen Lehrstätten, auch in den durch den Staat später zu errichtenden (Punkt 5).

Weitere Fragen der kirchlichen Organisation und der Bildung, der Petitionen in der Muttersprache (Punkt 9), sowie auch die Amnestie betreffenden Fragen der Gesetzesdurchführung ausser Acht lassend hebe ich hier hervor, dass — nach dem zitierten Punkt 11 aus dem Vorschlag von Szemere vom 14. Juni — sowohl das *Projet de pacification* (Punkt 15), als auch das Gesetz (Punkt 14) ihre Anwendung in bezug auf Ämter und Posten unter Ausschluss von Sprache und Religion/Konfession generell an die Anforderung "der Verdienste und Fähigkeiten" geknüpft haben. Hier der Text, bekanntgegeben durch János Beér und Andor Csizmadia (1954), sowie nach ihnen der durch György Spira (1980) neuerlich veröffentlichte Text in der Übersetzung von Dezső Kulcsár (Universität Debrecen), die vom Verfasser überprüft ist.

"Angesichts der diversen im Lande existierenden Sprachen und der Kirchen mit griechischer Liturgie, wird solange, bis gemessen an der Struktur der auszuarbeitenden Verfassung ausführliche Regelung im Wege der Gesetzgebung erfolgt ist, teils zur weiterer Beruhigung der nichtungarischsprachigen Bürger des Vaterlandes, teils bezüglich der provisorischen Regulationsmaßnahmen durch die Regierung als Instruktion, als Beschluss dienend deklariert:

1. Jedem im Gebiet des ungarischen Reiches wohnenden Volksstamm ist im folgenden die nationale freie Entwicklung hiermit gewährleistet

2. Nachdem als diplomatische Sprache in Angelegenheiten der Regierung, Verwaltung, Gerichtsbarkeit und des Kriegswesens Ungarisch benutzt wird, wird hinsichtlich der Benutzung aller anderen im Lande modischen/geläufigen Sprachen deklariert:

3. Bei den Gemeindeberatungen darf ein jeder entweder Ungarisch oder in seiner Muttersprache reden, das Protokoll wird in jener Sprache von den dort üblichen Sprachen geführt, welche durch freie Wahl bestimmt wird.

4. Bei Beratungen jeglicher Sitzungen der Munizipien kann jeder, wer redebefugt ist, seine Meinung und sein Wort entweder Ungarisch oder in seiner Muttersprache vortragen.

Überschreitet in einem Munizipium eine Volksart die Hälfte der Anzahl der Gesamtbevölkerung, so ist dort das Protokoll — falls gewünscht — in ihrer Sprache abzufassen.

Aber der Briefverkehr mit der Nationalversammlung, der Regierung und jeder anderen Behörde ist immer Ungarisch zu führen.

5. Wird das Schwurgericht oder bei Gerichten erster Instanz das mündliche Verfahren eingeführt sein, so wird sich das in Punkt 4 bestimmte Prinzipium auch auf die Verfahren vor diesen Gerichten erstrecken.

6. Welche Sprache als Gemeindesprache bestimmt ist, in derselben Sprache werden dort die Nationalgardisten befehligt.

7. Als Unterrichtssprache in den Elementarschulen wird immer die Gemeindesprache oder bzw. die Kirchensprache benutzt werden.

8. Matrixbücher und kirchliche Angelegenheiten einer Kirchengemeinde werden in der Sprache der kirchlichen Gemeinde geführt werden.

9. Seine Bittschriften/Petitionen darf jeder in seiner Muttersprache überallhin einreichen.

10. Nach Einberufung der Synode der Griechisch-liturgischen dürfen diese in ihren kirchlichen und schulischen Angelegenheiten — wie andere beliebige Konfessionen — frei Verfügungen treffen, ihre Bischöfe frei wählen, die Frage der kirchlichen Einheit der Rumänisch- und Serbischsprachigen wird [ebenfalls] in die Zuständigkeit der Synode(n) verwiesen.

11. Kirchen und Schulen der Griechisch-orthodoxen sollen all die Vergünstigungen erhalten, welche durch den Staat Angehörigen anderer Konfessionen gewährt werden.

12. Ihre schulischen und kirchlichen Stiftungen verwalten die Gläubigen mit griechischer Liturgie ausschließlich alleine/selber.

13. Für sie wird an der Budapester Universität eine gesonderte Fakultät der Glaubenslehre aufgestellt.

14. Die Berufung zu Ämtern und Posten wird ohne Berücksichtigung von Sprache und Religion im allgemeinen nach Verdiensten und Fähigkeiten geschehen

15. Die Regierung ist ermächtigt bzw. verpflichtet, ihre Verordnungen und Massnahmen im Sinne dieser Grundsätze zu treffen.

16. Die Regierung wird ermächtigt, insbesondere den künftig vorzutragenden rechtmäßigen Begehren der Rumänen und Serben genüge zu tun, deren Beschwerden zu verarzten durch Verordnung oder durch ein von der Nationalversammlung zu erlassenden Gesetz.

17. Die Regierung wird/ist ermächtigt, all jene, die vor Ablauf der gesetzten Frist ihre Waffen niedergestreckt haben und sich bekehren/konvertieren und das Eid auf die Unabhängigkeit ablegen, im Namen der Nation zu amnestieren."

IV.

Bertalan Szemere als Innenminister hatte den Entwurf nicht nur formuliert, sondern, ohne die Ausfertigung durch den gerade abwesenden regierenden Präsidenten Lajos Kossuth abzuwarten, versuchte er im Gebiet der immer mehr schrumpfenden Landes die Durchführung des Beschluss des Hohen Hauses zu veranlassen. Aus Forschungen von Róbert Hermann und István Pelyach (1990) sind jene seine Anordnungen bekannt, die er sofort zu Papier setzte. Seine randschreibenähnliche Anordnung vom 29. Juli 1849 war an alle noch amtierende Regierungskommissäre gerichtet:

"Die Nationalversammlung hatte hinsichtlich der diversen Volksstämme das Fundament für eine Politik gelegt, die eine volle Garantie für die Versöhnung einschließt, eine Politik, der Europa folgen wird, aber ein Beispiel hierfür noch durch keinerlei Regierung gegeben wurde. [Hier lege ich die Nr. 162 von Közlöny (Amtsblatt) mit dem Beschluss der Nationalversammlung bei.]

Der Beschluss muss dem rumänischen und serbischen Volke bekannt gemacht werden, eilig, schnell, besonders den Höhergestellten.

Hervorzuheben ist die Liebe der Nationalversammlung zur Gerechtigkeit, dass es die österreichische Politik war, unter den Völkern Zwistigkeiten zu säen und ihre Sprachen zu unterdrücken. Die ungarische Politik ist die Politik der Gleichheit, sowohl hinsichtlich Freiheit, wie auch Nationalität, soweit dies das Interesse der Status (Staats)einheit zulässt.

Die Völker können ein Fest feiern.

Diesen Anlass sollte man nutzen, dass das Volk Glauben an uns gewinnt.

Zur ausführlichen Durchsetzung mögen Sie bitte den Regierungserlass abwarten."

Gleichzeitig formulierte er seine Instruktion an Regierungskommissär für Ernährung Gábor Török, die vermutlich nach Arad geschickt worden war.

Siehe da, Abgeordneter Murgu macht sich auf den Weg. Er ist bereit, Iancu im rumänischen Lager mit dem Beschluss der Nationalversammlung aufzusuchen.

Ich halte es für gut. Damit, tritt er auf, kann enorme Wirkung auf das Volk ausüben. Er kann als Profet und Befreier erscheinen.

Also

1. er übersetzt es ins Rumänische. Er soll es durchsehen, ob die Übersetzung treu, unverfehlt ist und soll deren Druck sofort, binnen Stunden veranlassen unter folgendem Titel:

Beschluss des Reichstages (Országgyűlés) betreffend die in Ungarn wohnenden Nationalitäten und die Religion mit griechischer Liturgie, welcher vom Hohen Hause auf Initiative des Ministerpräsidenten einstimmig verabschiedet wurde.

Szeged, 28. Juli 1849

In Druck gegeben werden soll er in 5000 Exemplaren und Sie sollen an mich 1000, an Boczkó 1000, Mihályi 200, Csernovics 200, Fülepp 400, Tomcsányi 200 Stück eiligst schicken. Vielleicht könnte auch mein Antrag abgedruckt werden, denn er wirkt beruhigend und er ist aufrichtig (gemeint).

2. Veranlassen Sie, dass Murgu Iancu in Sicherheit erreichen kann. Ordnen Sie ihm einen ehrlichen, demokratisch gesinnten, treuen rumänischen Patrioten bei, der der Sprache mächtig ist:

3. Statten Sie ihn mit Geld aus, und setzen Sie mich dann davon in Kenntnis.

Mit einem Wort, Sie sollen diese kostbare Gelegenheit ausnutzen, dass das rumänische Volk für unsere Sache gewonnen werden kann, und es seine Waffe baldmöglichst gegen den gemeinsamen Feind wende.

Abgeordneter Eftime Murgu, Deputierter aus Lugos (Kom. Krassó) war tatsächlich in Avram Iancus Lager angelangt, gelang es ihm jedoch nicht mit Iancu, dem Führer der rumänischen Aufständischen zusammenzutreffen, setzte sich nur mit dessen unteren Befehlshabern zusammen, die ihn um eine Bedenkzeit von einem Monat (!) baten. Er war also nicht erfolgreich, ebenso weiß man nichts von der rumänischen Übersetzung des Nationalitäten-Beschlusses, und wir wissen auch über dessen gedruckte Versionen nichts, ausser jene in Közlöny.

In dem Schreiben von Regierungskommissär Gáspár Noszlopy (Kom. Somogy) ebenfalls vom 29. Juli hatten Ministerpräsident und Innenminister diese Frage in erregtem Ton wie folgt behandelt: "Ich hab Ihre Aufmerksamkeit nachdrücklich auf den neuen Beschluss über die Nationalitäten und auf die Freiheit der Juden gelenkt. Mit diesen können und müssen Sie Wirkung erzielen."

Ebenfalls eigenhändig hatte er das Regierungsmemorandum am 30. Juli 1849 in Makó an General Artúr Görgei, der bekanntlich ab dem 22. Juli mit führenden

russischen Militärs in Verbindung stand, formuliert. Als ein Art Verhandlungsgrundlage berief er sich unter anderem auf die Bestrebungen, sich mit den Nationalitäten zu versöhnen.

"Aus dem neuesten Beschluss der Nationalversammlung werden Sie sehen — schrieb er —, dass die ungarische Regierung sowohl hinsichtlich der verschiedenen Nationalitäten, wie auch der griechischen Liturgie nicht die Unterdrückungspolitik des österreichischen Kabinetts verfolgt, das ungarische Reich ist auch als Freund stärker, als Nachbar friedfertiger, gerade weil es die Grundlage seiner Stärke in der Vereinigung der verschiedenen Elemente sucht, während Österreich das Fundament in dem verfeindeten Kampf dieser Elemente suchte."

Dennoch konnte diese Passage des Memorandums — genauso wie das gesamte Schreiben — den Lauf der Ereignisse nicht mehr beeinflussen.

Man weiß noch von "dem besänftigenden Erlass" von Lajos Kossuth, dem regierenden Präsidenten des Landes vom 8. August an die Rumänen — namentlich "an das parteiische rumänische Volk, das sein Lager in den Schneebergen Siebenbürgens aufschlug" — (Közlöny, 10. August 1849), der mit folgenden Worten begann: „[...] auf Initiative der Regierung des Landes hatte die Nationalversammlung das Gesetz verabschiedet über die liberalen Verfügungen zur Versöhnung der diversen Volksstämme und zur Verschmelzung von gemeinsamem Recht, gemeinsamer Freiheit und gemeinsamem Vaterland; welche auf breitester Grundlage alles beinhalten, was sich ein Mitbürger egal welcher Muttersprache unter Berücksichtigung der Einheit des Vaterlandes so wünschen kann."

Kossuth also hatte, wenn auch in populärer Form, die Urkunde des Beschlusses der Nationalversammlung durch die Wortwahl "das Gesetz verabschiedet" faktisch als Gesetz (auf)gewertet. Freilich konnte er in der tatsächlich allerletzten Stunde nicht versäumen zu betonen: all dies dürfe nur "unter Berücksichtigung der Einheit des Vaterlandes geschehen".

V.

Welche "rechtsfilologisch" auch belegbaren Zusammenhänge zwischen den grundrechtlichen Dokumenten von Frankfurt und Kremsier mit Nationalitätenbezug nachweisbar sind, hierüber schreibe ich an anderer Stelle. Ob ein solcher Zusammenhang zwischen den deutschen und österreichischen Rechtsquellen (Entwürfen) und dem Nationalitätengesetz (-beschluss) von Szeged wohl auch nachweisbar ist?

Die österreichischen und deutschen Formulierungen konsequenterweise den *Volksstamm* und den Schutz seiner Sprache nebeneinander. Im Gegensatz zu jenem vorwiegend von tschechischer Seite kommenden Anspruch, der von vornherein die Gleichberechtigung zweier *Nationalitäten*, als kollektives historisch-politisches staatstragendes Rechtssubjekt versprachlicht, kommt sogar in den österreichischen Dokumenten nur der *Volksstamm* vor, wenn auch mit dem — im Vergleich zur Frankfurter Formulierung — als Plus erscheinenden Zusatz, dass seine Nationalität (nemzetisége) im allgemeinen, seine Sprache im besonderen Schutz und Pflege genießen.

In § 188 der Frankfurter Verfassung ist den nicht deutsch redenden Volksstämmen eine *volkstümliche Entwicklung* („népi kifejlődés“) zugesichert, dennoch wird darunter nicht die Anerkennung als Nation mit Anspruch auf

politische und öffentlich-rechtliche Rechtssubjektivität verstanden, sondern lediglich die Gleichberechtigung ihrer Sprache im kirchlichen Leben, in Unterricht, innerer Verwaltung und Gerichtsbarkeit auf dem eigenen Territorium. Im Bereich der Verfügungen zu den Grundrechten des Kremsierer Verfassungsentwurfes stieg zwar — wie bereits erwähnt — die sprachliche Gleichberechtigung in den Bereich der Gleichberechtigung der Reichs-Volksstämme empor, blieb jedoch dort — ohne Veränderungen im staatlichen Aufbau — ein bloßes Lippenbekenntnis. So konnte das berühmt-berüchtigte Wort „egyenjogúság“ (*Gleichberechtigung*) in Wirklichkeit nur in bezug auf die *Sprachbenutzung* an Boden gewinnen. Dies war ja auch an und für sich nicht gering.

Und wie war es im ungarischen Vaterland? Im September 1848 war der Ausgangspunkt ähnlich, zumindest in den ungarisch-rumänischen Beziehungen. Der Vorschlag von János Drágos in Sachen "Nationalität und Sprache" formuliert differenziert, auch der Gesetzesentwurf über die siebenbürgischen Rumänen geht von der Anerkennung und Wahrung der "Nationalität und Sprache" der Rumänen aus. Die Anerkennung als Nation/nemzet (*natio*) war eine Forderung der Siebenbürger Rumänen seit 1791, das Unionskomitee hatte dieser — innerhalb der Grenzen des Gesetzesentwurfes — zugestimmt. Obwohl dies nicht den Standpunkt der gesamten Nationalversammlung schlechthin betreffen konnte, ist es jedenfalls bemerkenswert, dass in den Gesetzesentwürfen anstelle des Wortes *Volk/nép* der Begriff *Nation/nemzet* verwendet wurde. Diese früheren Gesetzesentwürfe — daneben, dass in ihnen die Parallele von Nation und Sprache auch vorkommt — "nährten sich" aus den einheimischen politischen Verhältnissen, es wäre auch forciert gewesen, diese an die zeitgleich stattfindenden deutschen und österreichischen Debatten anzuknüpfen.

Im Zusammenhang mit dem deklarativen Punkt I des Szegeder Gesetzes (Beschlusses) vom 28. Juli 1848 kann jedoch die Frage des Ursprungs entstehen. "Allen im ungarischen Reich wohnenden Volksstämmen ist die nationale freie Entwicklung gewährleistet"; diese Formulierungsweise mag gewiss (auch) auf den Hauptsatz zurückgeführt werden: „Den nicht deutsch redenden Volksstämmen Deutschlands ist ihre volkstümliche Entwicklung gewährleistet [...]“ Dem Wort *Volksstamm* entspricht in Szemeres Fassung das Wort *népiség* ("*Volkstümlichkeit*"), als eine feine Unterscheidung, denn es handelte sich hierbei nicht um die Gesamtheit der Landesbevölkerung; der Ausdruck *volkstümliche Entwicklung* wurde durch a *nemzeti szabad kifejlődés* (nationale freie Entfaltung) ersetzt, was in zweierlei Beziehung vom Frankfurter Text abweicht. Dieser enthielt nämlich die Attribute *national* oder *frei* nicht, sondern begnügte sich mit der Wiederholung von "nép" (Volk) in der Form von *volkstümliche*, offensichtlich übertriebenerweise, da dies bereits im Wort *Volksstamm* inbegriffen war. Für die deutschen Verfassungsgeber hatte es sich jedenfalls gelohnt, diese Stilfehler zu beheben, sie konnten nur hierdurch erreichen, dass auch in diesem Kontext der Begriff Nation nemzet (*Nationalität*) zur Erwähnung kommt.

Umgangen werden konnte jedoch diese Problematik nicht in den österreichischen Dokumenten, obwohl auch diese das Wort *Volksstamm* in den Vordergrund stellten, und nur hintergründig von dessen Nationalität (*Wahrung und Pflege seiner Nationalität*) redeten. Der Text von Bertalan Szemere knüpft an diesem Punkt an den von Kremsier auch an, denn auch in seinem Text lassen sich "Volksstamm" und "die nationale freie Entwicklung" voneinander getrennt unterscheiden. Auf jeden Fall ist das Attribut *frei/szabad* ein originäres Element des ungarischen Textes: es kommt weder im Frankfurter noch im Kremsierer Text vor.

Eine "große" Unzulänglichkeit der Szemeresch-Fassung ist aber, dass darin die ungarische Entsprechung für *Gleichberechtigung egyenjogúság expressis verbis* nicht vorkommt. In deutschen Verfassungstexten fortdauernd, in österreichischen wiederum ursprünglich nur und ausschließlich wurde dieser Begriff in Bezug auf die *Sprachbenutzung* verwendet, und zwar in dem Bereich, wo der betreffende „néptörzs“/„Volksstamm“ heimisch war. In Bezug auf das Sätzchen, das in die Verfassung von Kremsier aufgenommen war: *Alle Volksstämme des Reiches sind gleichberechtigt*. — dürfte sich auf Reichsebene wohl nur ein Sinn ergeben (haben), wenn die verfassungsmäßige Grundordnung in irgendeiner Form auf die "gleichberechtigten Volksstämme" aufbaut. Wie auch immer, für eine Föderalisierung dieser Art waren im Österreichischen Kaiserreich die verwendbaren, den ethnischen Grenzen anpassbaren historisch-politischen Vorbilder in Gestalt der Kronländer/*koronaországok*, im Prinzip vorhanden.

Das Ungarische Vaterland wiederum errang gerade 1848 durch die Union Siebenbürgens mit Ungarn, durch die Vereinigung *beider ungarischer Vaterländer* seine territoriale Integrität zurück. Abgesehen vom assoziierten Land Kroatien, das große Selbständigkeit genoss, dem ohnehin das Recht der Selbstverwaltung zustand, konnte eine höhere Autonomie als die der Munizipien nur der Universitas der Siebenbürger Sachsen (*Universitas Saxonum*; *erdélyi Szász Egyetem*) von mittelalterlicher Herkunft zuteil werden, jedoch waren in bürgerlichen Verhältnissen auch deren Tage gezählt. Die Deklaration der Gleichstellung der einheimischen *Volksstämme* wäre — mit den Worten von Lajos Kossuth — einer Zerstückelung des Landes gleichgekommen, einer verhängnisvollen Auflockerung seiner Einheit. Und hiermit konnte sich kein einziger Politiker, der Verantwortung für das Land zu tragen hatte, abfinden.

Die Lösung — im Gegensatz zur wohlklingenden Floskel *Gleichberechtigung*, welche historisch noch nicht konkretisiert, nur als sinnentleerter Ausdruck der Verfassunggebung war — konnte/könnte nur die Befähigung der bereits existierenden gemeindlichen und kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften — darunter der Komitate — gewesen sein, teils mittels Umgestaltung der Vertretung in liberalem sogar demokratischem Geiste, teils durch (auch) für die nichtungarischen Nationalitäten günstige Gebietsveränderungen. Die ersten Schritte in die erstere Richtung wurden im Preßburger Reichstag durch die Gesetze vom 11. April 1848 — die in dieser Hinsicht als Provisorium vorgesehen waren — zwar getan, dennoch wurde die Gebietsregulierung endgültig in die Zukunft hinausgeschoben. Was in der Ära des Dualismus geschah oder versäumt wurde, kann nicht Gegenstand dieses Aufsatzes sein.

*

Das Nationalitätengesetz von 1849 — in Wirklichkeit (Parlaments)Beschluss konnte — in der 24. Stunde des Freiheitskampfes entstanden, den Erschütterungen der Zeit nicht standhalten. Ob es viel brachte oder wenig, oder gerade ausreichend war, was es den "Volksstämmen" in Ungarn gebracht hätte, lässt sich schwer beurteilen. Insoweit steht fest, dass wenn man die verfassungsmäßigen Bestimmungen von 1848/49 in Deutschland und Österreich, die die Gleichberechtigung der Nationalitäten im allgemeinen anerkannten, berücksichtigt, so war dieses ungarische einzigartig war und mit seinen relativ ausführlichen Regelungen in seiner Art das erste in Europa. Hatte es viel oder wenig gebracht? Zweifellos hatten die Gesetzgeber von 1848/49 sogar in der letzten Minute den

Anspruch der Nationalitätbewegungen auf Gebietsautonomie bewußt ausser Acht gelassen, wobei man jedoch im herkömmlichen System der Munizipien diese Ansprüche kaum zufriedenstellen hätte können. Dennoch: Sprachbenutzung, Schulwesen, selbständige kirchliche Organisation, Petitionswesen, sowie die Bekleidung von Ämtern ohne Diskriminierung hätte ein ausreichender Ausgangspunkt für die Nationalitäten auf dem Wege zur "freien Entwicklung" sein können.

Dieses Gesetz vergleicht man selten mit unserem zweiten noch immer liberalen Nationalitätengesetz, dem *XLIV. GA von 1868*, obwohl auch dieses nicht ohne Lehren ist. In den Einzelheiten gibt es viele Übereinstimmungen. Das unter dem Einfluss von Ferenc Deák und József Eötvös entstandene Gesetz von 1868 ist detaillierter und fundierter. Die Abweichungen in ihren Grundsätzen sprechen jedoch für sich: im Jahr 1868 gibt es keine Rede mehr von der Möglichkeit der freien Entwicklung der Nationalitäten; die Gesetzgeber bestehen auf dem Grundsatz der politisch einheitlichen ungarischen Nation, d.h. als Nation betrachten sie die Gesamtheit aller Staatsbürger. Freilich wollen sie auch hierdurch die Sprachbenutzung der Nichtungarischsprachigen nicht verletzen, sogar pflegen und hegen, ebenso wie das kirchliche und kulturelle Leben, die diskriminierungsfreie Amtsbekleidung bei diesen.

Zu einer anderen Geschichte gehört, inwieweit die Praxis und die spätere Gesetzgebung die Geltendmachung der gesetzlich verankerten Rechte tatsächlich abschwächte.¹

¹ Meine Veröffentlichung beruht auf meinen Aufsätzen (darin habe ich meine Quellen angegeben): Az 1849. július 28-i szegedi nemzetiségi törvény (határozat) létrejöttéhez [Zur Frage der Entstehung des Szegeder Nationalitätengesetzes (Beschlusses) vom 28. Juli 1849] (In: *Jogtudományi Közlöny*, Juli-August 1999; 285–292.); wurde nachträglich veröffentlicht: A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma. Jogtörténészek 1848-ról. [Die verfassungsmäßige Revolution der ungarischen bürgerlichen Umgestaltung. Rechtshistoriker über 1848.] Red. *Mezey B.* und *Vörös I.*, Budapest, 2001. 309–321.; Frankfurt–Kremsier–Szeged. Adalékok az első közép-európai nemzetiségi jogi alapvetési kísérletekhez. [Beiträge zu den ersten europäischen Versuchen, die Grundlagen eines Nationalitätenrechtes zu schaffen] 1848–1849. Manuskript. Alle beiden befinden sich im Druck: *Ruszoly J.*, Újabb magyar alkotmánytörténet. [Neuere ungarische Verfassungsgeschichte] 1848–1949. Válogatott tanulmányok. [Ausgewählte Aufsätze] Püski, Budapest, 2001. 93–118.

Vertikale Gewaltentrennung: Die Rolle zum Verfassungsschutz der ungarischen Komitate

I. Bestrebungen zur Veränderung der ständischen Komitatsverfassung im ungarischen Vormärz

Das ungarische Komitat vertrat als grundlegende Institution der Epoche der ständischen Ordnung jahrhundertlang die Interessen des ländlichen Adels, sorgte für die lokale Administration, für die Rechtspflege und spielte eine bedeutende Rolle im öffentlichen politischen Leben. Es war Vermittler der Interessen des Herrschers und des Staates, widersetzte sich aber in bewegten Zeiten der Geschichte oft den absolutistischen Bestrebungen fremder Könige; es verweigerte ihnen in spektakulärer Weise die Krönung oder sabotierte - durch Anwendung des alten Mittels der Verwaltung - still die Durchführung "unliebsamer" Verordnungen. In einigen Abschnitten der Geschichte Ungarns war es eine wahrhaftige "Bastion", eine isolierte, abgeschlossene Welt, die neben den Vorrechten der Privilegierten auch die ungarische Eigenart und oft als einziges derartiges Forum auch die ungarische Selbständigkeit verteidigte.

Im ungarischen Vormärz, im sogenannten Reformzeitalter wurden die Komitate zu wichtigen Faktoren im verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Kampf gegen die habsburgischen Zentralisierungsbestrebungen. Sie spielten auch in der Einberufung des ersten Landtages im Reformzeitalter (1825-27) eine wichtige Rolle, denn durch ihren Widerstand wurde der Versuch, das Land durch Verordnungen zu regieren, vereitelt. Ihr vorerst passives Verhalten wurde in den 1830-er Jahren immer mehr durch eine aktive, mit den anderen Komitaten abgestimmte Politik abgelöst. Die Komitate übernahmen, ihre traditionellen Rechte betonend, diese Rechte oft in modifiziertem oder erweitertem Sinne selbst interpretierend, eine landesweite öffentlich-rechtliche Rolle. Die alten Gesetze, die regierungsbehördlichen Normen mit oft auch einander widersprechendem Wortlaut und die sich auf das verfassungsmäßige Gewohnheitsrecht gründende Praxis sicherten ihnen einen weiten politischen Spielraum. Die ungarischen Komitate hatten weitreichende öffentlich-rechtliche Kompetenzen.¹

¹ v. *Timon Á.*, Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte mit Bezug auf die Rechtsentwicklung der westlichen Staaten. 2. Auflage, Berlin 1909, S. 212-218, 616-624, 694-718; *Csekey, S.*, Die Verfassung Ungarns, Danubia Verlag, Budapest-Leipzig 1944, S. 195-204; *Radvánszky, A.*, Grundzüge der Verfassungs- und Staatsgeschichte Ungarns, München 1990, S. 47-48, 128-129; *Hajdu L.*, II. József igazgatási reformjai Magyarországon [Verwaltungsreformen von Joseph II. in Ungarn], Budapest 1982 (im weiteren *Hajdu*), S. 122-124, 187-191, 221-226; *Csizmádia A.*, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig [Entwicklung der ungarischen Verwaltung vom 18. Jahrhundert bis zum Entstehen des Räteystems], Budapest 1976 (im weiteren *Csizmádia*), S. 37-43; *Palugyai I.*, Megye-rendszer hajdan és most [Komitate einst und heute], Pest 1844. II. Megyehivatalok [Komitatsämter] (im weiteren *Palugyai*) S. 147.

Ihr markantestes Privilegium war das Recht, Gesetzesvorschriften zu erlassen. Die Komitatskongregationen der adeligen Komitate konnten ihre Landtagsdeputierten ohne Designierung durch den Obergespan frei wählen. Die Komitatsversammlung traf die Entscheidung über das materielle Wahlrecht und ausschließlich dieses Gremium konnte bestimmen, an welche altersmäßigen und anderen Bedingungen das aktive und passive Wahlrecht gebunden waren. Art. LXII:1625 machte nur die Einschränkung, daß der Deputierte in seinem Komitat adelig und Gutsbesitzer sein soll. Auf welche Weise gewählt wurde und das Wahlverfahren selbst wurde von den Komitaten selbst bestimmt. Daraus folgte unmittelbar das Recht der *Beglaubigung* der Deputierten. Der Landtag war nicht berechtigt zu untersuchen, ob die Komitate ihre Deputierten vorschriftsmäßig gewählt haben.

Zu den gesetzgeberischen Befugnissen gehörte auch das Recht, den Deputierten *Weisungen* zu geben. Die Komitatsversammlungen formulierten jene lokalen Interessen, die die gewählten Deputierten zu vertreten hatten; sie waren verpflichtet, in ihrem Sinne vor dem Landtag zu sprechen und abzustimmen. Falls auf dem Landtag eine Frage zur Sprache kam, für die keine Instruktionen gegeben wurden, mußte der Deputierte um ergänzende Weisung nachsuchen. Das Instruktionsrecht stand der Komitatskongregation zu und auch die *Auslegung des Instruktionstextes* fiel in ihre Kompetenz.²

Die *Abberufung* der Landtagsdeputierten war unverletzbares, diskretionelles Recht der Komitate. Sie konnten von diesem Recht ohne Begründung Gebrauch machen und die Deputierten jederzeit zur Berichterstattung auffordern. Auch die *Verkündung* der sanktionierten Gesetze erfolgte bis 1848 auf den Komitatsversammlungen. Das Recht zu *Gesetzesinitiativen* stand den Komitaten formell nicht zu, doch haben sie oft erreicht, daß ihre noch vor der Eröffnung des Landtags zusammengestellten Vorschläge und Beschwerden vor die gesetzgebende Versammlung gelangten. An die in der Gesetzgebung gespielte Rolle schloß sich das Recht an, *Statuten zu erlassen*. Dieses kann im wesentlichen als "lokale Gesetzgebung" betrachtet werden, denn die Komitate konnten bindende lokale Rechtsnormen in allen Fragen erlassen, die nicht durch Gesetze geregelt waren. Diese Verordnungen besaßen - wie József EÖTVÖS schrieb - auch ohne Sanktionierung durch den König Gesetzeskraft.³

Die Komitate spielten auch als Vollziehungsorgane eine wesentliche Rolle. Nach mittelalterlicher ungarischer konstitutioneller Rechtsauffassung waren die Komitate innerhalb ihres Territoriums die alleinigen verfassungsmäßigen Organe der Vollziehung der *Gesetze*. Darüber hinaus waren sie die Ausführenden der *Verordnungen* des Monarchen, der königlichen und ungarischen Zentralregierungsorgane. In diesem Zusammenhang entstand das Recht der *vis inertiae*, das aus Art. XXXIII:1545 abgeleitet und als Gewohnheitsrecht ausgeübt wurde. Demnach konnte die Komitatsversammlung die Vollziehung der

² Die Kongregation des Komitates Liptau (Liptó) wollte 1843 bezüglich einer von seinen Deputierten widersprüchlich ausgelegten Weisung die Entscheidung der Deputiertentafel überlassen. Die Mehrzahl der Deputierten entschied aber, daß die Deutung der Instruktionen in die Kompetenz der Komitate gehört. *Palugyai* S. 147.

³ *Fényes E.*, Magyarország leírása. Statisztika II. [Beschreibung Ungarns. Statistik II], S. 131; nach dem Landesausschuß von 1827 "gehört in die Zuständigkeit der Komitate gehört alles, was das Land im allgemeinen oder die Öffentlichkeit des Komitates oder die Rechte der Individuen betrifft, sofern durch Gesetz nicht zur Beschlußfassung und Erörterung berechtigt" *Palugyai* S. 176; *Meznerics I.*, A megyei büntető igazságszolgáltatás a 16-19. században [Die Strafgerichtsbarkeit der Komitate im 16-19. Jahrhundert]. Budapest 1933, S. 51.

gesetzwidrigen oder dem Geist der Verfassung widersprechenden Erlässe des Königs oder der Dikasterien verweigern. Es kam oft vor, daß die Komitate auch Vorschriften, die ihnen unzumutbar schienen und die einen unter den lokalen Verhältnissen unausführbaren zentralen Willen verkörperten, nicht durchführten.

Eine wichtige Garantie der Selbständigkeit der Komitate war die Ausübung der *Steuerzuständigkeit*. Demnach gehörte das Recht der Festlegung der öffentlichen Ausgaben des Komitates, die Bestimmung der Steuerarten und die Erhebung von Steuern in ihre Kompetenz. Nach József EÖTVÖS wurde die Hälfte der direkten Steuern im Lande von den Komitaten erhoben.⁴

Als integrierender Bestandteil der Autonomie in der Vollziehungsgewalt kann das Recht der *Wahl der Beamten*, der Festsetzung ihres Gehaltes, ihrer *Kontrolle* und ihrer *Abberufung* betrachtet werden. Durch Art. IX:1662 wurde dieses Recht, einschließlich das der Auswahl der lokalen Militärkommandanten, in einem Gesetz bekräftigt. Das Komitat spielte auch in der *Militärverwaltung* eine wichtige Rolle: es zog die Kriegsteuer ein, beteiligte sich an der Rekrutierung, sorgte für die Einquartierung der Militäreinheiten.⁵

Die Komitate konnten ohne zentralen Regierungseinfluß die Grenzen ihrer *inneren Verwaltungseinheiten* festlegen, ihr Territorium in Bezirke (*járs*) und Kreise (*kerület*) aufteilen (Art. LXXXVI:1649). Über ihren *Sitz* konnten sie frei entscheiden. Sie hatten einen wesentlichen Einfluß auf die *Gemeinden*. Art. XXI:1765 setzte fest, daß die dem Komitatsverband einverleibten Gemeinden die Lasten des Komitates mitzutragen hätten. Auch über einen Teil der *Städte* hatten sie die Aufsicht (Art. XCIII:1647, Art. XX:1649). Das Komitat übte auf seinem eigenen Territorium die *Polizeigewalt* aus, überwachte die Ordnung und hatte Aufgaben auf dem Gebiet des Gesundheits- und Straßenwesens, der Feuerwehr, der Feldpolizei.⁶

Im Aufgabenbereich der *Leibeigenenverwaltung* wirkte das Komitat an den Gemeindewahlen mit, überwachte die Patrimonialgerichte und nahm an der Vollziehung der Urbarialverordnungen teil. Als Inhaber der Rechte eines obersten Vormundes erledigte es persönliche und Vermögensangelegenheiten der adeligen Waisen und Witwen im Komitat.⁷

Das Komitat war ein wichtiger Faktor der Gerichtsbarkeit der ständischen Epoche. Die *Wahl* und Entlassung der Komitatsrichter gehörte in seine ausschließliche Kompetenz. In Strafsachen und in privatrechtlichen Rechtsstreitigkeiten war das Komitat in erster und zweiter Instanz allein zuständig.

⁴ *Eötvös J.*, Reform. Leipzig 1846, S. 48.; *Szamel K.*, A megyerendszer története Magyarországon [Geschichte des Komitatswesens in Ungarn], Budapest 1981, S. 16; *Egyed I.*, Vármegyei önkormányzat [Selbstverwaltung der Komitate], Budapest 1929, S. 81.; *Mezey B.*, Die Strafgewalt und der ungarische Liberalismus. In: Gewaltentrennung in Europa. Budapest 1993, S. 194-197.

⁵ *Szita J.*, A magyar alkotmány történetének vázlata 1847-ig [Abriß der Geschichte der ungarischen Verfassung bis 1847]. Pécs 1992, S. 155; *Ereky I.*, A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyéi I. köt. [Die Selbstverwaltung der Munizipalitäten in Ungarn. Komitate Bd. I.], Budapest 1910, S. 14-16.

⁶ *Zayzon S.*, A centralisták és a megyerendszer reformja [Die Zentralisten und die Reform der Komitatsverfassung], Budapest 1917 (im weiteren *Zayzon*) S. 6-7; *Kajtár I.*, Magyar városi önkormányzatok [Ungarische städtische Selbstverwaltungen] (1848-1918), Budapest 1992, S. 27-36; *Csizmádia A.*, A magyar városi jog [Das ungarische Stadtrecht], Kolozsvár 1941, S. 114-115.

⁷ *Degré A.*, A magyar gyámsági jog kialakulása a dualizmus korának gyámsági kódexéig [Entwicklung des ungarischen Vormundschaftsrechtes bis zum Vormundschaftskodex der Zeit des Dualismus], Jogtörténeti Értekezések 8. (ed.: *Kovács K.*), Budapest 1977, S. 57-68; *Bónis Gy.*, A bírósági szervezet megújítása III. Károly korában [Die Erneuerung der Organisation der Gerichte zur Zeit Karl III.], Budapest 1935, S. 52-55.

Aufgrund von Art. LXXIII:1723 stand ihm das Recht der *Blutgerichtsbarkeit* zu. Wenn außerordentliche Umstände es begründeten, konnte es seit Art. II:1723 mit Zustimmung des Palatins das *Standrecht* einführen. Die Berufungsinstanz der Patrimonialgerichte und zugleich ihre Aufsichtsbehörde war ebenfalls die Komitatskongregation. Seit dem 17. Jahrhundert besaßen die Komitate öffentliche Glaubwürdigkeit und *vollzogen ihre Urteile* in eigenen Gefängnissen.

Große Bedeutung hatte unter den politischen Rechten der Komitate vor 1848 die Möglichkeit, Fragen von *landesweiter* oder gar *internationaler* Bedeutung auf die Tagesordnung zu nehmen und zu *erörtern*. Die Komitatsversammlung konnte außerdem an den König, an die Zentralregierung, an den Landtag eine *Petition* mit ihrer Stellungnahme, Bitte, ihrem Protest richten und ihre Ansichten auch den entsprechenden Behörden anderer Komitate mitteilen (*Korrespondenzrecht*).

Nach zeitgenössischer Auffassung konnten die Komitate ohne Beschränkung "Bündnisse schließen", ihre politischen Auftritte auch organisatorisch miteinander abstimmen. Diese dem verfassungsmäßigen Gewohnheitsrecht entsprechende Möglichkeit manifestierte sich in der Bildung der vormärzlichen Regionaltafeln. Dem Komitat kam im Schutz der Verfassung, der Wahrung der nationalen Unabhängigkeit und der politischen Freiheiten des Adels eine wichtige Rolle zu. In diesem Sinne wurden die Komitate von den Munizipalisten der Reformzeit als *Bastionen der Verfassung* betrachtet.

Ein sehr gutes Bild von dem sich Mitte der dreißiger Jahre herausbildenden oppositionellen Standpunkt über die politische Rolle der Komitate gibt die Rede von *Franz DEÁK* an der Deputiertentafel am 16. Juni 1835. Das ungarische Komitat ist nach seiner Auffassung ein Schatz, und einer vergleichbaren Einrichtung können sich auch die freiesten Nationen Europas nicht rühmen. Diese Munizipalitäten "stehen mit unbeugsamer moralischer Kraft Wache für unsere Konstitution, von ihnen gehen... die Rechte der Nation aus". Im Rahmen der Komitate entwickelte sich die "Vereinigungs- und Pressefreiheit", und durch sie könnten die Massen unmittelbaren Einfluß auf die Gesetzgebung nehmen. Das Komitat sei - lautete seine Konklusion - eine nationale Institution, die nicht aufgegeben werden dürfe.

Die bestimmende Persönlichkeit der verfassungsrechtlichen Diskussionen im Vormärz, *Lajos KOSSUTH* sprach sich ebenfalls für die Erhaltung des nationalen Charakters der Komitate aus. Die sich um ihn gruppierenden Munizipalisten standen jeder Form von Zentralgewalt mit Mißtrauen gegenüber. Sie zitierten oft das französische Beispiel als Beweis dafür, daß das System von verantwortlichen Ministerien an sich Zentralisierungsbestrebungen der Zentralregierung nicht ausschließt. Der von ihnen angestrebte Staat setzte, über die Volksvertretung und die Überwachung der Vollziehungsgewalt durch das Parlament hinausgehend, das lokale Gleichgewicht der die Übermacht der Ministerien einschränkenden Selbstverwaltungen voraus. Sie gaben zu, daß das System der Komitate in seinem damaligen Zustand unhaltbar und sein ständischer Charakter anakronistisch war, vertraten aber die Ansicht, daß ihre politischen Rechte, ihre Autonomie in der Gesetzgebung und in der Vollziehung aus Garantiegründen Schutz verdienten.

Sie beriefen sich auf die jahrhundertelangen Kämpfe der Komitate im Interesse der Erhaltung der Nation, wobei sie ihr Widerstandsrecht, ihre Rolle als Bastionen der Verfassung oft überschätzten. Die wohlmeinenden Munizipalisten waren auch von der Hoffnung erfüllt, daß die Komitatsorganisation zur Erneuerung fähig ist und sogar ein Werkzeug der Initiative und der Durchführung wichtiger gesellschaftlicher Reformen sein kann. *KOSSUTH* führte als Beispiel den Fall des Komitates Pest an, das in eigener Verantwortung die Verwaltung von der Jurisdiktion trennte, die

richterliche Unabhängigkeit anerkannte und die Öffentlichkeit in der Rechtssprechung sicherte.⁸

Auch fortschrittliche Vertreter der munizipalistischen Richtung gaben zu, daß das Komitat der ständischen Epoche nicht in seinem alten Zustand verbleiben konnte. Doch stellten sie sich die Reform auf geschichtlicher Grundlage, unter Schonung der traditionellen Rechte der Selbstverwaltungen vor. Bei der Umgestaltung des konstitutionellen Lebens wollten sie keinen ausländischen Mustern folgen. Nach *KOSSUTHS* berühmt gewordenen Zeilen kann "die Institution des Komitats, wird es auf der Basis der Volksvertretung mit der Freiheit des Volkes in Einklang gebracht und in der Ausübung ihrer Aufgaben den Anforderungen der Zeit angepaßt, das wirksamste Organ des Genusses der individuellen Rechte, der um keine europäische Institution, um keine europäischen regelhaften Papiergedanken einzutauschende wertvolle, teure Schatz unserer Nation sein".⁹

Die andere Auffassung über die konstitutionelle Umgestaltung wurde im Reformzeitalter von den Zentralisten vertreten. Sie waren alle am Anfang ihrer Laufbahn stehende junge Intellektuelle mit europäischem Ausblick, die über eine zukünftige Revolution des Rechtswesens Pläne schmiedeten. Sie vertraten die Ansicht, daß die Entwicklung Ungarns von der Entwicklung Europas nicht zu trennen ist und die Umgestaltung des Landes nur gemäß allgemeiner Gesetzmäßigkeiten erfolgen kann. Sie kämpften gegen die trügerische Illusion eines "ungarischen Genius", leidenschaftlich und mutig wiederholten sie: "die altehrwürdigen Institutionen" sind für das Weiterleben ungeeignet. Kühn und sachlich untersuchten sie die ungarische Geschichte und legten der nationalen Entwicklung statt eigenen Maßstäben westeuropäische Maßstäbe an. Gegenüber der ständischen Vertretung betonten sie das Prinzip der Volksvertretung, in den Mittelpunkt des politischen Lebens gedachten sie die gesetzgebende Körperschaft zu stellen. Sie wünschten eine selbständige, dem Parlament verantwortliche Regierung, garantierte persönliche Freiheitsrechte, ein kodifiziertes Rechtssystem.¹⁰

Unter den dem neuen Geist verpflichteten Denkern fiel *József EÖTVÖS* die schwierigste Aufgabe zu. Er war es, der das Munizipalsystem des zukünftigen Staates skizzierte. In seinen Schriften, besonders in seinem Werk von epochaler Bedeutung *Reform in Ungarn* gab er eine erbarmungslose Kritik des Komitatssystems. Er bemängelte nicht die von der überwiegenden Mehrheit der Reformen zugegebenen Funktionsfehler, sondern hielt die verfassungsrechtliche Stellung, die beispiellose Machtfülle der Institution für ein Hindernis für den Fortschritt. Die Beteiligung der Komitate an der Gesetzgebung ist nach *EÖTVÖS* im 19. Jahrhundert anakronistisch, denn sie repräsentieren allein den Adelsstand, die Deputierten vertreten nicht die wahlberechtigten Bürger sondern nur die Munizipalität. Wegen der ungleichen Fläche der Komitate und der ungleichmäßigen Verteilung der über politische Rechte Verfügenden seien auch die privilegierten

⁸ Bezüglich des Munizipalismus von Kossuth und seines Kreises: *Csizmadia* S. 80; *Spira Gy.*, *Jöttányit se a negyvennyolcból* [Nicht ein Jota von Achtundvierzig], Budapest 1989, S. 19; *Trócsányi Zs.*, *Wesselényi Miklós* [Miklós Wesselényi], Budapest 1965, S. 134-135.

⁹ *Zayzon*: S. 24.

¹⁰ *Beksis G.*, *A magyar doktrinairek* [Die ungarischen Doktriniäre], Budapest 1882, S. 85; *Csizmadia*: S. 79; *Eötvös J.*, *Reform és hazafiság* [Reform und Patriotismus], Budapest 1978, Bd. I. S. 367; *Ferenczy Z.*, *Báró Eötvös József 1813-1871* [Baron József Eötvös 1813-1871], Budapest 1902, S. 104; *Deák Ferencz beszédei*. [Reden von Ferencz DEÁK. Gesammelt von *Kónyi M.*] (im weiteren Reden von Deák), Budapest 1903, Bd. I., S. 163; *Concha Gy.*, *Báró Eötvös József állambölcsélete és a külföldi kritika* [Staatphilosophie von Baron József Eötvös und die ausländische Kritik], Budapest 1908, S. 75.

Gruppen nicht gleichmäßig vertreten, denn die adelige Bevölkerung der 52 Komitate betrage 542705, wovon in den 27 kleinsten Munizipalitäten 86385 Adelige leben. Demnach bedeute das bestehende System der Entsendung der Deputierten (2 für jedes Komitat), daß sich an der Deputiertentafel der Wille der kleinsten Komitate durchsetzen könne. Die *Deputiertenweisung* stehe mit den Anforderungen des Fortschritts im Widerspruch. Bei diesem System - schrieb EÖTVÖS - beschäftige sich "unser Landtag viel mehr mit den Beschwerden und Wünschen der einzelnen Komitate als mit den das ganze Land betreffenden Angelegenheiten". Das imperative Mandat der Deputierten gebe den Landtag den kleinlichen Interessen der Komitate preis, lösche die Ambitionen der Deputierten aus, mache sie "zu Maschinen". Die ungleichmäßig verteilte Wahlberechtigung, das *Beglaubigungsrecht* der Komitate stehe nicht im Einklang mit dem Prinzip der Volksvertretung.

Nach den Zentralisten entsprach auch die *Vollziehungsautonomie* der Komitate, ihre in der Verwaltung gespielte Rolle nicht den Anforderungen eines modernen Staates. Der Vollzug sei undenkbar ohne landesweite Einheitlichkeit, bei uns aber "hängt die Art der Vollziehung der Gesetze von 52 frei beratenden Körperschaften ab".

Ein weiterer Fehler bei der Leitung der Verwaltung durch das Komitat sei die Tatsache, daß sich die Komitatskongregation auch mit Politik befasse, was der Vollziehung schade. Die Forderung nach Verantwortung könne in dieser vormärzlichen Periode des Komitatswesens nicht geltend gemacht werden, "den Beamten gegenüber wegen der ständigen Personenwechsel, der Komitatsversammlung gegenüber wegen der großen Zahl der Teilnehmer". Bemerkenswert ist jener Einwand von József EÖTVÖS, wonach im damaligen öffentlichen Leben der Komitate die Rechte der Minderheit nicht von Amts wegen gewährleistet werden können. Er beanstandete auch das Recht der *vis inertiae*. Seinem Standpunkt zufolge ist dieses Recht einer starken Zentralmacht gegenüber wirkungslos, im Falle einer verfassungsmäßigen Regierung verhindert es dagegen den genauen Vollzug der dem Wohl der Gemeinschaft dienenden Gesetze.

Die Ausübung der *Gerichtsbarkeit* auf Komitateebene stand nach Ansicht der Zentralisten ebenfalls in prinzipiellem Widerspruch zu den modernen Staatstheorien. Die Trennung von Rechtssprechung und Verwaltung ist so unmöglich, ja es kommt sogar dazu, daß "das Urteil von Parteiinteressen beeinflussten Personen gefällt wird" (EÖTVÖS). Die *Wahl der Richter* schließt die *richterliche Unabhängigkeit* aus, außerdem werden auf diese Weise nicht die am besten qualifizierten Personen zum Richter bestellt. Auch die wünschenswerte landesweite Einheitlichkeit der Rechtssprechung kann im Falle von Komitatsgerichten mit partikularem Aufbau und unterschiedlicher Prozeßordnung nicht erreicht werden.

Auch was die *politischen* Rechte der Komitate, ihren Beitrag zur Wahrung der Verfassung betraf, teilten sie die prokomitatlichen Argumente der Munizipalisten nicht. Zur Sicherung der nationalen Unabhängigkeit - meinte EÖTVÖS - wäre das über eine magyarische Mehrheit verfügende Parlament viel besser geeignet als die Komitate, in denen zu einem großen Teil die Nationalitäten die Mehrheit darstellten. Auch den Charakter der Komitate als *Selbstverwaltungsorgane* stellte er in Frage. Nach moderner Auffassung gebe es dafür eine doppelte Voraussetzung: "erstens, daß jene, die an der Sache Interesse haben, an der Erledigung teilnehmen. Zweitens, daß außer denen, die an der Sache Interesse haben, niemand sich in die Erledigung einmischen kann". Diesen Anforderungen genüge das ungarische Komitat nicht, denn an der Komitatsversammlung nehmen nur die Adelligen teil.

Neben ihren prinzipiellen Vorbehalten kritisierten die Zentralisten unbarmherzig die Korruption bei den Deputiertenwahlen der Komitate, die Zufälligkeiten ihrer Rechtssprechung, ihre Verwaltungspraxis. Keiner ihrer Vertreter glaubte aber daran, daß die nach den Reformen entstehende Staatsordnung das Komitat selbst entbehren könnte. Ausnahmslos betonten sie, daß neben der Zentralgewalt regionale Organe mit eingeschränktem Wirkungskreis benötigt werden, die die Vollziehungsaufgaben der mittleren Ebene übernehmen. Im Bereich der Verwaltung würden sie eine relative Selbständigkeit genießen, Angelegenheiten von lokalem Interesse könnten sie selbst regeln. Sie hätten aber keine Verfügungsgewalt über Gemeinden, diese würden auf ihrem Gebiet ebenfalls eine Vollziehungsautonomie erhalten. Die Komitate hätten ein Aufsichtsrecht über diese grundlegenden Verwaltungseinheiten und könnten nur kontrollieren, ob die "freien Gemeinden" ihre Befugnisse nicht überschritten haben. Auch die Rechte des Einzelnen würden nicht vom Komitat, sondern durch das System der Volksvertretung, durch die Verantwortlichkeit des Ministeriums und durch die freie Presse garantiert werden.¹¹

Das Ideal der Staatsordnung, an dem sich die Zentralisten orientierten, bot das zeitgenössische Frankreich. Die staatliche Organisation des ungarischen Königreiches, seine wichtigsten Rechtsinstitute stellten sie sich entsprechend der Verfassung von 1791 vor. In der Frage der Staatsform vertraten sie einheitliche Ansichten, das Beispiel der USA lehnten sie ausnahmslos ab. Die verfassungsmäßige Einschränkung der königlichen Gewalt, die Teilung der obersten Gewalt hielten sie für wünschenswert. Diese Auffassung konnte offen vertreten werden, sie verletzte die gegenüber dem Haus Habsburg gebotene Loyalität nicht, sie brachte aber die Unzufriedenheit mit der zentralistischen Regierungsweise zum Ausdruck. Die Zentralisten waren die ersten in der Geschichte Ungarns, die eine geschriebene Verfassung, die gesetzliche Verankerung der Grundrechte verlangten.

Die Regierungsform in Ungarn sollte nach dem französischen Beispiel umgestaltet werden. Die Einsetzung eines verantwortlichen Ministeriums hielten sie für unumgänglich, denn bis dahin wurden die Angelegenheiten des staatsrechtlich selbständigen Ungarn in den Dikasterien entschieden, die ihren Sitz in Wien hatten. Die verfassungsrechtliche Opposition der 1840-er Jahre geriet an diesem Punkt in einen prinzipiellen Gegensatz mit der bestehenden politischen Ordnung, dies war das einzige "revolutionäre Element" ihrer Auffassung. Außer der Ernennung eines verantwortlichen ungarischen Ministeriums forderten sie - ebenfalls nach französischem Vorbild - die Einführung der Schwurgerichte, die Trennung von Verwaltung und Gerichtsbarkeit.

Auch die Umgestaltung der eigenartigsten verfassungsrechtlichen Institution des Landes, das Komitat sollte unter Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen erfolgen. Auf der Grundlage der Verfassung von 1791 und der Detailvorschriften der Verfassungen aus den Jahren 1795, 1814 und 1830 verlangten sie eine eingeschränkte Munizipalverfassung. Die politischen und gesetzgeberischen Befugnisse der Komitate widersprachen ihrer Auffassung nach dem Zeitgeist, nur auf dem Gebiet der Vollziehung der Gesetze hielten sie die Aufrechterhaltung der Autonomie für angebracht. Wie das aus dem "französischen System" folgte, sollte

¹¹ Kovács M., "A cél Magyarország egysége". Eötvös harca a központosításért a Pesti Hírlapban ["Das Ziel ist die Einheit Ungarns". Der Kampf Eötvös' für die Zentralisierung in der Zeitung Pesti Hírlap]. In: Ábránd és valóság. Tanulmányok Eötvös Józsefről [Traum und Wirklichkeit. Studien über József Eötvös], Budapest 1973, S. 86-106; *Szűcs I.*, Eötvös József önkormányzatvédő centralizmusa [Der die Selbstverwaltungen schützende Zentralismus von József Eötvös], Napjaink XXVII/1988. No.9, S. 4-5; Zayzon, S. 24-26.

diese Selbständigkeit im Vollzug nur in der Möglichkeit der Auswahl der entsprechenden Mittel bestehen und sich nicht auf die Verweigerung der Vollziehung der Ministerialverordnungen, auf die Überprüfung ihrer Gesetzmäßigkeit erstrecken. Die Zentralisten strebten eine vertikale Verteilung der so verstandenen Selbstverwaltung an und wollten die mit den Kompetenzen des verantwortlichen Ministeriums vereinbare Selbständigkeit auch den Gemeinden zugestehen. Das war ein ganz neuer Gedanke, denn die Grundeinheiten der Verwaltung waren in Ungarn schon von Anfang an den Komitaten untergeordnet.

Auf ihre Ansichten bezüglich der Umgestaltung der Komitate blieb das System der englischen Grafschaften ohne Einfluß. Sie waren sich dessen wohl bewußt, daß die Voraussetzungen für die Schaffung von starken Selbstverwaltungen auf der festen Basis der gesellschaftlichen Mittelschichten in Ungarn nicht gegeben sind. Zur Durchführung der ungarischen Reformen stellten sie sich eine starke Regierung vor, die die partikularistischen Tendenzen überwinden kann.

Die Gruppe der Munizipalisten suchte keine ausländischen Vorbilder. Die Zentralisation in Frankreich setzten sie mit dem habsburgischen Absolutismus gleich, die Kontrolle der Regierung durch das Parlament betrachteten sie an sich als schwache verfassungsmäßige Garantie. Den Selbstverwaltungsorganen, vor allem den Komitaten dachten sie eine Rolle als "Verfassungswächter" zu, ihre Gesetzgebungs-, Rechtssprechungs- und Vollziehungsbefugnisse sollten noch erweitert werden. Da die englische Grafschaft keine öffentlich-rechtlichen Kompetenzen besaß, konnte sie für KOSSUTH und seinen Kreis nicht maßgebend sein. Die föderative Staatsordnung der USA schloß jeden Vergleich aus und die belgische Verfassung aus dem Jahre 1831 gab auch kein Beispiel für eine die Zentralregierung kontrollierende territoriale Selbstverwaltung ab. Diese geistige und politische Richtung des Vormärz war zuversichtlich, daß die Komitate in zweckdienlicher Weise, unter Wahrung ihres traditionellen nationalen Charakters, umgestaltet werden können.

Die über die Umgestaltung der Komitate geführte publizistische Diskussion erreichte im Jahre 1848 die Gesetzgebung, den Landtag. Im Zuge der radikalen Umformung der ungarischen Verfassung setzten die zentralistisch gesinnten Deputierten den Art. III:1848 über das unabhängige verantwortliche Ministerium durch und die Munizipalisten erreichten mit Art. XVI:1848, daß das Komitatssystem vorübergehend unberührt blieb. Die Entscheidung stellte einen politischen Kompromiß dar, der beide Richtungen vorerst beruhigte.

II. Erster Versuch zur bürgerlichen Umgestaltung des Komitatswesens: der Art. XVI:1848

Bezüglich des verfassungsrechtlichen Charakters der Neuregelung der Komitatsverfassung im Jahr 1848 hat sich in der ungarischen geschichtlichen Fachliteratur kein einheitlicher Standpunkt durchgesetzt. Ein großer Teil der Historiker hat in dieser Frage keine Stellung bezogen. Mehrere von ihnen sehen die bürgerliche Ausrichtung der Veränderungen als evident an, andere vertreten die Ansicht, daß der Landtag in dieser Frage die eigentliche Entscheidung nur hinausgeschoben hat. Jene, die eine gründliche verfassungsrechtliche Analyse unternommen haben, verteilen sich auf zwei Lager: nach den Vertretern der einen Richtung "fügte sich" die 1848 reformierte Komitatsverfassung "als feudaler Überrest in die Staatsordnung des bürgerlichen Staates ein" (György SZABAD).

Demgegenüber schreiben andere die Schaffung des bürgerlichen Komitats den Aprilgesetzen zu und meinen, wie Béla SÁRLÓS es formulierte: "das adelige Komitat, wie es vor 1848 war, brach schon im Jahr 1848 zusammen".¹²

Bei einer rechtsgeschichtlichen Untersuchung der Frage ist die gründliche Untersuchung des Wortlautes der Beschlüsse unumgänglich. Im vorliegenden Fall aber wird die Aufgabe auch dadurch erschwert, daß Art. XVI:1848 "Über die Verfahrensweise der provisorischen Komitatsbehörde" alle Eigentümlichkeiten der gesetzgeberischen Tätigkeit des letzten ständischen Landtags, zahlreiche sich aus der schnellen und kompromiß-suchenden Textabfassung ergebende Mängel an sich trägt. Die grammatische Analyse des Gesetzestextes und die logische Interpretation seines Inhalts kann schon deshalb zu keinen zufriedenstellenden Ergebnissen führen. Die auf die umgehende Umgestaltung der Komitate gerichteten Vorstellungen und Absichten des Gesetzgebers können nur durch die gemeinsame, systemhafte Interpretation der Aprilgesetze erschlossen werden. Jene Autoren, die das Komitatsgesetz für sich allein, von den das Verfassungsrecht betreffenden anderen Normen des Jahres 1848 unabhängig untersuchten, betonten, zusammen mit den zeitgenössischen Publizisten, den im wesentlichen unveränderten Fortbestand des alten Komitatswesens und seiner Kompetenzen. Die Mehrzahl derer aber, die auch den Geist der verfassungsrechtlichen Umgestaltung von 1848, die Komitate berührenden anderen Gesetze in Betracht ziehen, vertritt demgegenüber die Ansicht, daß das alte System der Komitate und ihr Wirkungskreis schon damals eine endgültige Veränderung erfuhr.

Das Lager der Munizipalisten, das an den alten Kompetenzen der Komitate festhielt, berief sich zur Zeit der Reorganisation der Komitate in den Jahren 1860-61 oft auf den Umstand, daß der einleitende Satz des Gesetzes XVI:1848 die Komitate als die "Bastionen der Verfassung" bezeichnete. Diese Formulierung spiegelte die Auffassung der Reformpolitiker wider, die die politische Rolle der Munizipalitäten zu erhalten wünschten, diente aber auch für jene als Argument, die die Komitatsverfassung aus geschichtlicher Ehrfurcht oder wegen der Festhaltung an Vorrechten in ihrer Form von 1847 wiederherstellen wollten.

Unter den 31 Aprilgesetzen ist das Gesetz über die Komitate das einzige, das schon in seinem Titel einen Hinweis auf den provisorischen Charakter der Regelung enthielt. Diese Überschrift enthält übrigens statt dem von Lajos KOSSUTH vorgeschlagenen, eine radikale Änderung ins Auge fassenden, umfassenderen Ausdruck "Komitatsverfassung" (ungarisch "megyei szerkezet") den Ausdruck "Komitatszuständigkeit" (ungarisch "megyei hatóság"). Weiterhin ist bemerkenswert, daß im einleitenden Text des Gesetzes, im Gegensatz zu allen früheren im Landtag eingebrachten Vorlagen, der Ausdruck "Volksvertretung"

¹² Szabad Gy., Kossuth politikai pályája ismert és ismeretlen megnyilatkozásai tükrében [Die politische Laufbahn Kossuths im Spiegel seiner bekannten und unbekanntenen Äußerungen], Budapest 1977, S. 123; Urbán A., Batthyány Lajos miniszterelnöksége [Ministerpräsidentenschaft von Lajos Batthyány], Budapest 1986, S. 212; Gergely A., Az 1848-as magyar polgári államszervezet. [Die ungarische bürgerliche Staatsordnung. In: Die bürgerlichen Staatsordnungen in Ungarn], Ed. Pölöskei F. und Ránki Gy., Budapest 1981, S. 51-54.; Sárlos B., Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszereiben [Verwaltung und Machtpolitik im System des Dualismus], Budapest 1976, S. 76-77; Sárlos B., A közigazgatás polgári jellegéről. [Über den bürgerlichen Charakter der Verwaltung] In: Polgári államrendszerek In: Bürgerliche Staatsordnungen, S. 276-279; Sipta I., Az első polgári kori vármegyetervény (1848:XVI. tc) [Das erste Komitatsgesetz in der bürgerlichen Periode], Acta Juridica et Politica Tomus XLII, Fasc. 5., Szeged 1992, S. 29-30; Szita J., A magyar alkotmány történetének vázlatja 1848-1945. [Abriß der Geschichte der ungarischen Verfassung], Bd. II, Pécs 1993, S. 37.

(ungarisch "népképviselő") nicht mehr vorkommt. An seine Stelle kam auf Vorschlag von DEÁK in der dramatischen Debatte vom 3. April 1848 die etwas verschwommener Forderung der "Allgemeinfreiheit" (ungarisch "közsabadság"), als mit der das Komitatswesen "in Einklang" zu bringen sei. Die Präambel bezeichnete als eines der Ziele des Gesetzes die Aufrechterhaltung der Kontinuität der Verwaltung, auch dadurch den Standpunkt derer stärkend, die z.B. in den Jahren 1860-61 die Regelung von 1848 als eine durch die Zweckmäßigkeit gebotene einmalige Verfügung auffaßten.

Unter die provisorischen Verfügungen wurde auf Vorschlag von SZÉCHENYI die Bestimmung aufgenommen, daß auf der einzuberufenden Komitatsversammlung alle jene ein Stimmrecht haben sollen, denen dieses schon früher zustand. Dieser Gesetzestext kann gemäß seiner ursprünglichen Absicht so ausgelegt werden, daß der Landtag ein schon erworbenes Recht nicht entziehen, die in früherer Zeit erhaltene politische Freiheit nicht einengen wollte, er wurde aber auch so interpretiert, daß er das Recht des Adels auf persönliche Erscheinung nicht aufhob. Die Wendung 'die Gemeinden "ordern Deputierte" (ungarisch "képviselőket utasítanak") zur Komitatsversammlung' spiegelte ebenfalls prinzipielle Unsicherheit wider und bereitete dann auch viele Schwierigkeiten bei der Anwendung. Das Wort "Order" (ungarisch "utasítás") wurde mancherorts so ausgelegt, daß die Gemeinden ein bindendes Programm, ein imperatives Mandat ihren zur Versammlung delegierten Vertretern geben könnten. Die Regelung der Befugnisse des von der Komitatsversammlung gebildeten Ausschusses schien ebenfalls die Kontinuität zu bestätigen, denn er konnte in jeder Frage entscheiden, die "nach Gesetz und Verfassung" früher in die Kompetenz der Komitate gehörte.

Außer Art. XVI:1848 enthielten auch einige andere wichtige verfassungsrechtliche Gesetze Bestimmungen, aus denen ein Teil der Zeitgenossen auf die Unversehrtheit der alten verfassungsrechtlichen Befugnisse der Komitate schloß. Von den späteren Munizipalisten wurde am häufigsten der § 26 von Art. III:1848 zitiert, wonach "die gesetzlichen behördlichen Rechte" aller Munizipalitäten des Landes "in vollständiger Unversehrtheit auch weiterhin aufrechtzuerhalten sind". Nach KOSSUTH war das der wichtigste Beweis dafür, daß die Gesetzgeber die Komitate und ihren Wirkungskreis in ihrem alten Glanz erhalten wollten.

In § 5 von Art V:1848, der die Wahl der Landtagsabgeordneten behandelt, ist mehrmals von Deputierten der Komitate die Rede. Um diese offensichtliche Ungenauigkeit der Formulierung gab es auch noch im Jahr 1874 eine rege publizistische Debatte. KOSSUTH behauptete unter Berufung auf diesen Paragraphen, daß der Landtag im Jahre 1848 das Recht der Komitate auf Vertretung nicht abgeschafft hätte. Seinem Standpunkt nach bestand die Veränderung nur darin, daß fortan nicht nur die Adeligen und nicht am Sitz der Munizipalität, sondern in den innerhalb der Komitate gebildeten Kreisen wählen konnten. Art. V. bestimmte auch, daß die Aufteilung in Wahlkreise "hinsichtlich des Gebietes und der Eigenständigkeit der Komitate keinerlei Veränderung herbeiführt". Die Abwicklung, die "Leitung" der Wahlen verblieb ebenfalls im Wirkungskreis der Komitate.¹³

Die Gesetze von 1848 haben das Recht der Munizipalitäten, den Deputierten Weisungen zu geben, nicht expressis verbis aufgehoben. Dieser Umstand hat bei der Anwendung des Gesetzes im Jahr 1848 und besonders in den Jahren 1860-61 zu

¹³ Kossuth Lajos Iratai [Lajos Kossuths Schriften] Bd. VIII. (Ed.: Ferenc Kossuth), Budapest 1900, S. 525, 532.

ernsten prinzipiellen und praktischen Schwierigkeiten geführt. Ein Teil der zeitgenössischen Politiker der Komitate war der Ansicht, daß "das Weisungsrecht erste Bedingung der Existenz als Munizipalität sei" (Ugocsa, Sáros, Borsod, Bereg) und ein Weg gefunden werden müsse, dieses alte Recht mit den in den Kreisen durchgeführten Wahlen in Einklang zu bringen. Um auf eine Aufrechterhaltung des Weisungsrechtes hinzuwirken, richtete das Komitat Ugocsa ein Rundschreiben an die anderen Komitate, die dann zum Teil "Anforderungen", "politische Programme", "Richtlinien" für die auf ihrem Gebiet gewählten Abgeordneten zusammenstellten.¹⁴

Eine Unsicherheit ähnlicher Natur löste die Frage des Abberufungsrechtes aus. Das Gesetz enthielt auch in dieser Hinsicht keine definitive Vorschrift und gab so den altkonservativen Auffassungen, die die alte Komitatsverfassung wiederherstellen wollten, und denen, wie z.B. Elek FÉNYES, die das System der Volksvertretung an sich kritisierten, Raum. Ihrer Meinung nach können sich die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger nicht darin erschöpfen, daß sie einen Abgeordneten wählen, das Prinzip der Volkssouveränität verlange, daß sie die Tätigkeit ihrer Vertreter fortlaufend kontrollieren und wenn notwendig, ihren Auftrag vorzeitig zurückziehen.

In der ständischen Periode war eine der wichtigsten, den öffentlich-rechtlichen Charakter der Komitate berührenden Befugnisse die durch Gewohnheitsrecht gesicherte Möglichkeit der vis inertiae. Über das Recht, die als gesetzwidrig angesehenen Verordnungen beiseite zu schieben, sagen die Gesetze des Jahres 1848 nichts. Die schärfste Debatte drehte sich im Jahr 1860 gerade um die Interpretation dieses Schweigens. Sogar ein Teil der Reformpolitiker gab zu, daß die zweckmäßige und unter Verantwortung der Mitwirkenden in den Komitatsbehörden erfolgende Anwendung dieses Rechts die praktisch undurchführbaren oder aus welchem Grund auch immer gesetzwidrigen ministerialen Verordnungen herausfiltern kann.

Untersucht man unter Berücksichtigung der prinzipiellen Anforderungen des Parlamentarismus und der Volksvertretung die Umgestaltung der Komitate im Jahre 1848 als einheitliches Ganzes, als System von Regelungen d.h. unter Zugrundelegung aller 12 die Komitate berührenden Gesetze, erweist sich der größte Teil dieser Zweifel als gegenstandslos.¹⁵

Mit der Regelung der Volksvertretung in Art. V:1848 wurden wesentliche Elemente der Befugnisse der Komitate in der *Gesetzgebung* automatisch aufgehoben.

Früher entschied die Komitatsversammlung darüber, wer außer den Adeligen ein Wahlrecht haben, wie hoch das Wahlalter sein und nach welchem Wahlverfahren die Deputierten gewählt werden sollen. Von nun an bestimmte über diese Elemente des Wahlsystems ein Gesetz, das keine Ausnahmen zuließ. Die Deputierten wurden nach 1848 von den Wählern der Wahlkreise und nicht von der Komitatskongregation gewählt. Das Weisungs- und Abberufungsrecht können die

¹⁴ Rajkai Friebisz I., Megyei alkotmányos mozgalmak 1860. október 20-tól 1861. ápril 2-ig, mint a nemzetgyűlés megnyitása napjáig [Verfassungsrechtliche Bestrebungen vom 20. Oktober 1860 bis zum 2. April 1861, dem Eröffnungstag der Landtags], Pest 1861, S. 61, 68, 92, 112.

¹⁵ Die die Komitatsverfassung berührenden Aprilgesetze sind folgende: XVII:1848, die Artikel XXIII-XXVI:1848, § 5 des Siebenbürgen behandelnden VII:1848, dann zum Teil Art. § 26 III:1848, § 7 V:1848, § 4 IX:1848, § 2-3 X:1848, § 1-5 XI:1848, §§ 2, 3, 6, 7 und 15 XXII:1848, § 3 XXIX und Art. XXXI:1848. Eine (unvollständige) Aufzählung der Gesetze gibt Lakatos E., Az első megyebizottmány 1848-1849 [Der erste Komitatsausschuß], Levéltári Közlemények 1958, S. 108. Bei der Analyse des Gesetzes hielt ich mich an den Text in Magyar Törvénytár 1836-1868. évi Törvénycikkek [Ungarische Gesetzessammlung, Gesetzesartikel aus den Jahren 1838-1868] (ed.: Márkus D.), Budapest 1896, S. 237-238.

Wähler vielleicht noch ausüben, dem Komitat stand es aber nicht zu, denn die Deputierten wurden ja nicht von ihm gewählt. Das früher bestehende Recht der Komitatsversammlung der Beglaubigung der Deputierten ging durch §47 Art. V:1848 an die Deputiertentafel über. Die Verkündung der Gesetze erfolgte immer mehr im amtlichen Gesetzblatt, die "lokale Gesetzgebung", die Erlassung von Statuten rückte durch die Rechtsnormen schaffende Tätigkeit der Ministerien in den Hintergrund.

Oft wird gesagt, daß die Gesetzgebung von 1848 nur die Rechte der Komitate in der Legislative aufhob. Demgegenüber muß betont werden, daß die Aprilgesetze auch auf dem Gebiet der *Vollziehungsrechte* prinzipielle Veränderungen mit sich brachten. Während das Komitat am Ende der ständischen Periode im eigenen Komitatsgebiet das einzige verfassungsmäßige Organ des Gesetzesvollzugs war, hielt § 6 Art. III:1848 mit prinzipieller Schärfe fest: der König wird fortan die vollziehende Gewalt "ausschließlich über das ungarische Ministerium ausüben". Auch die Vollziehung der Verordnungen der königlichen und ungarischen Zentralregierungsorgane gehörte in die Kompetenz der Komitate, diese Organe wurden jedoch durch Art. III:1848 abgeschafft. Das Recht der *vis inertiae* war mit §32c dieses Gesetzes unvereinbar. Das Gesetz stellt unmißverständlich fest, daß der Minister für Versäumnisse in der Vollziehung der Gesetze zur Verantwortung gezogen werden kann und mit dieser Bestimmung war das Recht der Nichtbeachtung der Verordnungen nicht mehr zu vereinbaren. Art. VIII:1848 über die gleichmäßige Verteilung der öffentlichen Lasten übertrug alle, bis dahin den Komitatsversammlungen zustehenden Steuerkompetenzen, das Recht der Bestimmung der Steuerarten und der Erhebung von Steuern, den Ministerien.

Art. XVII:1848 setzte das Recht der Beamtenwahl aus, ihre Vertretung wurde notfalls vom Obergespan zusammen mit dem Zentralauschuß versehen. Das über einem Teil der Gemeinden und Städte bestehende Aufsichtsrecht der Komitate wurde eingeschränkt: Art. XXIII:1848 beseitigte den Unterschied zwischen den königlichen Freistädten und den Komitaten, diesen Städten wurde die von EÖTVÖS geforderte Autonomie gewährt. Die wahlrechtlichen Bestimmungen des Stadtgesetzes dehnte Art XXIV:1848 auf die Zipser Städte und auch auf einen Teil der Gemeinden mit geordnetem Rat aus.

Art. XI:1848 hob die grundherrliche Gerichtsbarkeit auf, die Komitate verloren ihren Wirkungsbereich in der Leibeigenenverwaltung. Der Reformversuch (Art. XXII) in der Landesverteidigung verzichtete auf die früher ausschließliche Mitwirkung der Komitate und stellte die Streitkräfte des Landes unter die Leitung des Ministeriums.

Im Bereich der *Jurisdiktion* stand den Komitaten das Recht der Richterwahl und der Aufsicht der Patrimonialgerichte nicht mehr zu. Ihre *politischen Berechtigungen* (Erörterung landesweiter und internationaler Fragen in der Kongregation, Petitions- und Korrespondenzrecht) behielten die Komitate und machten von ihnen auch Gebrauch. Diese Wirkungsbereiche spielen in der Beurteilung des verfassungsrechtlichen Charakters der Komitate keine entscheidende Rolle.

Aus dem Gesagten geht hervor, daß die Reformgesetze von 1848 - obwohl sie mehrere prinzipielle Fragen offen ließen - den in verfassungsrechtlicher Hinsicht wichtigen Wirkungsbereich der ständischen Komitate in der Gesetzgebung und Verwaltung wesentlich geändert haben. Die Reform konnte wegen der bekannten Ursachen nicht vollständig sein. Der Zuständigkeitsbereich der Komitate wurde nicht genau beschrieben, ihr Platz in der Struktur des Staates wurde nicht festgesetzt. Die Gesetzgebung blieb mit der Regelung des Verhältnisses zu den untergeordneten

Einheiten (Gemeinden) und der Verbindung mit dem Ministerium schuldig. Der Gedanke der Vereinheitlichung tauchte nicht auf, es kam weder zur Beseitigung der Disproportionen in der Größe der Komitatsgebiete, noch zur gesetzlichen Festlegung der Komitatsitze, noch zu einer den neuen Verhältnissen entsprechenden Neubestimmung der Bezirksgrenzen innerhalb der Komitate. Es kam kein Gesetz über die Finanzen der Komitate zustande, in der Aktenbearbeitung blieb alles beim Alten, die Anforderungen der Beamtenqualifikation blieben partikular bestimmt.

Der erste verfassungsrechtliche Versuch zum Umbau der ungarischen ständischen Komitate brachte eine Kompromißlösung. Als Ergebnis der nicht zu Ende geführten verfassungsrechtlichen Reform entstand eine in Europa einzigartige verfassungsrechtliche Konstruktion. Das nach französischem und belgischem Muster geschaffene, dem Parlament verantwortliche Ministerium verfügte einstweilen über keinen modernen Vollziehungsapparat auf Regionalebene. Das durch die Reform erneuerte Komitat unterschied sich in ihrem Charakter von den englischen Grafschaften, denn ihre mitwirkenden Beamten bekamen ein Entgelt. Auch nach den Einschränkungen verblieb den Komitaten ein größerer Wirkungskreis als der irgendeinem Selbstverwaltungsorgan nach einer der französischen Verfassungen zustand. Abweichend von den belgischen Munizipalitäten waren ihnen ihre politischen Rechte geblieben, und im Gegensatz zu dem preußischen Verwaltungssystem behielten sie den größten Teil der Städte unter ihrer Aufsicht. Das mit den europäischen Entwicklungstendenzen im Einklang stehende Zentralregierungssystem wurde durch eine auf der Tradition beruhende lokale Selbstverwaltung ergänzt. Auf die "Versöhnung" der beiden Institutionen mußte man zwanzig Jahre warten.

III. Die Rolle ausländischer Vorbilder in der Entstehung des zweiten Komitatsgesetzes (Art. XLII:1870)

Die Umgestaltung der Staatsverwaltung war eine der wichtigsten Aufgaben der Epoche nach dem Ausgleich von 1867. Nach der Wiederherstellung der konstitutionellen Ordnung ergriff die Regierung entschiedene Maßnahmen zum Umbau der ministerialen Organisation, zum regionalen und lokalen Ausbau der zentral geleiteten staatlichen Organe. Vom Anfang des Reformprozesses an war aber klar, daß im Zuge der Umgestaltung der staatlichen Organisation in der Frage des Verhältnisses der Komitate und der Regierung eine Entscheidung getroffen werden mußte. Auch darüber mußte entschieden werden, ob die traditionellen Rechte der Munizipalitäten beibehalten werden können und die Verwaltungssysteme welcher Staaten als Vorbild für die unvermeidliche Umgestaltung dienen sollen.

Nach dem Provisorium (1861-1865) begann das öffentliche Leben mit der Wiederherstellung der Rechte der Komitate, deren Ansehen infolge ihres Auftretens gegen den Neoabsolutismus und des aktiven und passiven Widerstandes, der sich in ihrem Rahmen organisiert hatte, allgemein gewachsen war. In der neu entbrannten publizistischen Debatte wurde von immer mehr Diskussionsteilnehmern betont, daß aus Ehrfurcht vor der geschichtlichen Tradition und wegen der fortbestehenden Gefahr der Fremdherrschaft das Komitatsystem zu stärken, ihre *öffentlich-rechtliche Rolle* zu erweitern sei. Die Anhänger des Ministerialsystems, die einstigen Zentralisten sahen ein, daß die Komitate in der Verwaltung benötigt werden, weil das Land zur Schaffung einer staatlichen Vollziehungsgewalt innerhalb

kurzer Zeit unfähig ist. Die große Frage blieb aber unverändert die, wie der Wirkungskreis einer dem Parlament verantwortlichen Regierung und des regionale Interessen vertretenden Komitats miteinander in Einklang gebracht werden können.

Eine der brennendsten Fragen der Jahre unmittelbar vor 1867 wurde deshalb die Regelung des Verhältnisses zwischen Munizipalverwaltung und der dem Parlament verantwortlichen Regierung. Zur Herbeiführung des "kleinen Ausgleichs", zur Vorbereitung der Umgestaltung der Komitate und Gemeinden wurde von der Deputiertentafel des Landtags in seiner Sitzung vom 7. Mai 1866 ein 108-köpfiger Ausschuß gebildet. In den Ausschuß wurden sowohl Vorkämpfer des ungarischen politischen Lebens, die angesehenen 48-er Politiker (Antal CSENGERY, Menyhért LÖNYAY, Pál NYÁRY) wie auch gute Kenner des europäischen Liberalismus (Gyula Graf SZAPÁRY, Lajos MOCSÁRY, Vilmos TÓTH), hervorragende Verwaltungs- und Justizfachleute (Boldizsár HORVÁTH) sowie Befürworter des Ausgleichs zwischen traditionellen Institutionen und Modernisierungsansprüchen (Kálmán TISZA) gewählt.¹⁶

Zur Sicherung des verfassungsmäßigen Funktionierens des staatlichen Lebens entschied die Deputiertentafel des Landtags in einer Stellungnahme am 2. März 1867, daß für die Vollziehung der Gesetze auch die Komitatsbeamten verantwortlich sind.¹⁷ Auf die Tagesordnung der Sitzung vom 7. März gelangte ein Vorschlag des Ministeriums "über die Wiederherstellung der Munizipalbehörden", der eine Restauration des gesetzlichen Wirkungsbereiches der Komitate versprach. Nach der Begründung der Vorlage können die Gesetze von 1848 nicht dem Wortlaut nach durchgeführt werden, denn Art. XVI:1848 gab keine Möglichkeit zur Neuwahl der Komitatsausschüsse und erlaubte nicht einmal die Ersetzung der verstorbenen oder abgedankten Mitglieder. Art. XVII:1848 erlaubte nur die fallweise Vertretung der Beamten und schloß die Möglichkeit einer allgemeinen Neuwahl der Beamten aus. Angesichts dieser Umstände bat das Ministerium um die Ermächtigung, die Mitglieder der 1861 gebildeten Ausschüsse entgegen dem Wortlaut des Gesetzes einberufen und diesen die Aufgaben übertragen zu dürfen, die Art. XVI:1848 in die Zuständigkeit der Ausschüsse verwies. Zur Ergänzung der Beamtenschaft schlug das Ministerium vor, daß die Ausschüsse von 1861 bei Designierung durch den Obergespan generelle Neuwahlen durchführen können. Nach langer Debatte nahm der Landtag - hauptsächlich als Folge der Argumente von Franz DEÁK - die geforderten Maßnahmen an.¹⁸

Parallel zu den Ereignissen in der Gesetzgebung entbrannte wieder eine lebhaft publizistische Debatte um die Zukunft der Munizipien.¹⁹ Die Frage der Komitate erhob sich aber mit besonderem Nachdruck nach der tatsächlichen

¹⁶ Az 1865-dik évi december 10-re hirdett Országgyűlés Képviselőházának Jegyzőkönyve [Protokoll der Abgeordnetenhaus des für den 10. Dezember 1865 einberufenen Landtags], Pest 1866, Bd. I., S. 85; 1865-68. évi Ogy. Képviselőházi Irományok [Aktenstücke der Deputiertentafel des Landtags der Jahre 1865-68], Bd. I., p. 20; *Csizmadia* S. 95.

¹⁷ *Zayzon S., A centralisták és a megyerendszer reformja* [Die Zentralisten und die Reform des Komitatssystems], Budapest 1917 (im weiteren *Zayzon*), S. 29; Deák Ferenc beszédei [Franz Deáks Reden] IV, Budapest 1903, ed.: *Kányi M.* (im weiteren *Deák*), S. 369, *Csizmadia* S. 95.

¹⁸ Az 1865-dik évi december 10-re hirdett Országgyűlés Képviselőházának Naplója [Tagebuch der Deputiertentafel des für den 10. Dezember 1865 einberufenen Landtags], Bd. III., S. 327; *Deák S.* 368; *Csizmadia* S. 96.

¹⁹ Die Ansichten wurden zusammengestellt von: *Csizmadia* S. 108-114; über die unregelmäßigen Presseverhältnisse nach 1867 s.: *Révész T. M., A sajtópolitika egyes kérdései Magyarországon a kiegyezés után* [Einige Fragen der Pressepolitik in Ungarn nach dem Ausgleich], *Jogtörténeti Értekezések* No. 9, Budapest 1977, S. 22.

Wiederherstellung der Munizipalitäten, nach der Aufnahme der Verwaltungsgeschäfte nach dem Ausgleich. Die Regierung stieß beim Ausbau der den Ansprüchen des bürgerlichen Lebens entsprechenden zentralen und lokalen Organe auf den Widerstand jener Komitate, die von ihren alten Rechten auch weiterhin Gebrauch machen wollten. Die neue Vollziehungsgewalt forderte die Munizipalitäten zu einem friedlichen Kompromiß auf. Gyula Graf ANDRÁSSY erließ am 10. April 1867 seine berühmte Verordnung, in der er sich in einem für Rechtsnormen ungewöhnlich gehobenen Stil für die gleichzeitige Durchsetzung des Selbstverwaltungsrechtes und des verantwortlichen Regierungssystems aussprach. Seine in späteren Parlamentsdebatten oft zitierte Auffassung lautete: "Freiheit ist in letzter Analyse nichts anderes als das Recht zur Selbstverwaltung. Dieses Recht ist kaum irgendwo auf breitere Grundlagen gestellt als bei uns: in unseren Munizipalitäten. In diesen verbirgt sich also ein Schatz der Nation, um den wir nicht genug Sorge tragen können. Daneben dürfen wir aber nicht vergessen, daß jede Konstitution, die den Ansprüchen der Freiheit gerecht werden will, unvollendetes Stückwerk bleibt, solange nicht alle ihre Institutionen von dem selben Prinzip, dem Prinzip der Selbstverwaltung beseelt sind. Demzufolge ist es notwendig, daß neben der Selbstverwaltung der Munizipalitäten auch die das ganze Land vertretende Selbstverwaltung bestehen kann. Dies hat eine praktische Voraussetzung: die verantwortliche Regierung und ihre Verfügungsgewalt. Unser moralisches und materielles Gedeihen, die gesamte Zukunft unserer Nation hängt davon ab, wie wir die Funktion dieser beiden gleich wichtigen Institutionen miteinander in Einklang bringen können."²⁰

Die Regierung war zur Sicherung der zentralen Einnahmen zur Eintreibung der Steuern gezwungen und mußte auch die Rekrutierung fortsetzen. Trotz der das Prinzip berührenden Geste hatte es den Anschein, daß das neue Regime auch weiterhin eine zentralistische Regierungspraxis, eine *komitatsfeindliche Politik* verfolgte. Die Gegensätze erhielten durch die gegen den Ausgleich gerichteten Stellungnahmen einzelner Komitate eine politische Note.

Der zwangsweise in Emigration lebende Kossuth nannte in seinem berühmten *Kassandra-Brief* die "Komitats-Institution" den letzten Hoffnungsschimmer des Vaterlandes. Er tadelte den den Ausgleich vorantreibenden DEÁK, daß infolge seiner im Namen der Nation gemachten Zugeständnisse die Komitate ihre "landespolitische und verfassungsschützende" Stellung verlierend zu "bloßen administrativen Bureaus" herabgesetzt würden.²¹ In dem sich belebenden politischen Klima rief die Opposition - von der ein Teil die alten Rechte der Komitate den vernünftigen Zentralisierungsbestrebungen der Regierung schroff gegenüberstellte - die Munizipalitäten zum Ungehorsam auf. Die Komitatsreform war *unvermeidlich*.

Das der DEÁK-Partei angehörende regierende Kabinett war auch aus *praktischen* Gründen zur Umgestaltung der inneren Verwaltung gezwungen. Ohne einen zu einer wirksamen Vollziehung fähigen staatlichen Apparat gab es wenig Hoffnung auf die Verwirklichung von gezielten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Reformen. Ein Großteil der Komitate konnte - wegen ihrer angeschlagenen finanziellen Lage und mangels entsprechender Fachkräfte - zur Übernahme der ein riesiges Ausmaß angenommenen zentralen Verwaltungsaufgaben nicht geeignet sein. Das Kabinett ANDRÁSSY konnte die Munizipalitäten trotzdem nicht entbehren: die Staatsfinanzen

²⁰ Eine Analyse gibt *Sik F., A vármegyei önkormányzat szerepe a dualizmus idején* [Rolle der Selbstverwaltung der Komitate zur Zeit des Dualismus], *Jogtörténeti Tanulmányok* Bd. II, (ed.: *Csizmadia A.*), Budapest 1968, S. 144; und *Sarlós, S.* 20-22.

²¹ *Pesti Napló*, 2. Mai 1867.

litten an chronischem Geldmangel, an eine wesentliche Erweiterung des Beamtenapparates der Ministerien, an die Schaffung von dezentralisierten staatlichen Organen konnte einstweilen gar nicht gedacht werden. Nach einer zielgerecht durchgeführten Reform schienen die alten Lokalbehörden zur Übernahme eines Teils der zentralen Angelegenheiten geeignet. In der bedrängten finanziellen Lage wurde auch die Wiedereinführung der Komitatssteuer erwogen, was auch die Aussicht auf die Erhaltung des Selbstverwaltungssystems in sich barg.

Über die Rationalisierung der Munizipalorganisation hinaus mußte auch endlich der Ausgleich zwischen den Komitaten und der Regierung zu Ende geführt werden. Ein Teil der den österreichisch-ungarischen "Sonderausgleich" ablehnenden heimischen und in der Emigration lebenden Politiker fand noch immer einen natürlichen Verbündeten in den früheren Munizipalitäten. Unverändert nutzten sie jede Gelegenheit, um darauf hinzuweisen, daß ein Teil der alten Zuständigkeiten der Komitate, besonders das der Regierung gegenüber durchsetzbare Recht der *vis inertiae*, als Verfassungsgarantie auch weiterhin beibehalten werden sollte.

Die Komitatsreform wurde von sozusagen allen munizipalistisch eingestellten Politikern mit Mißtrauen erwartet und auch die Interessenten an Ort und Stelle, denen es um ihre eigene Existenz ging, standen ihr - wie das immer, bei jeder organisatorischen Veränderung der Fall ist - feindlich gegenüber. Die Nationalitäten dachten zu diesem Zeitpunkt nur an die Erweiterung ihrer territorialen Selbstverwaltung, doch blickten auch sie mit Besorgnis auf die zentralisierende Tendenzen enthaltende Reformkonzeption der Komitate. Die Landtagsdebatte über die Gesetzesvorlage erweckte deshalb ein selten zu beobachtendes landesweites Interesse.

Die königliche Thronrede des für den 20. April 1869 einberufenen Landtags bezeichnete die Umgestaltung der Komitatsverwaltung als eine der wichtigsten Aufgaben der gesetzgebenden Versammlung. Für die DEÁK-Partei war die Neuordnung der Komitate nicht nur eine wichtige, sondern auch eine äußerst dringende Aufgabe. Die seit 1867 amtierende "reformparteiische" Regierung hat keine einzige nennenswerte Reform in der inneren Organisation durchgeführt. Unter diesen Umständen konnten Innenminister Pál RAJNER, Staatssekretär Vilmos TÓTH und Sektionsrat Sándor NEHREBECZKY an eine zeitraubende Meinungsfrage, an die neuerliche Befragung der Komitate gar nicht denken: die Vorlage des Ministeriums wurde unter Ausschluß der Öffentlichkeit, "in größter Eile" erstellt. Angeregt von der oppositionellen Presse, gingen deshalb während der Parlamentsdebatte zahlreiche die Neuordnung ablehnende, protestierende Eingaben, Änderungsvorschläge beim Landtag ein.²²

Die Entwurf wurde vom Innenminister am 28. April 1870 dem Landtag vorgelegt. Der Motivenbericht wurde erst später fertig, seinen umfangreichen Text konnten die Abgeordneten am 16. Mai kennenlernen.²³ Auf dieser Sitzung wurde

der Entwurf vom Abgeordnetenhaus auf die Tagesordnung genommen und den Ausschüssen zur Erörterung ausgegeben. Diese übermittelten ihre - hauptsächlich formellen - Einwendungen dem Zentralausschuß, der - im Vortrag von Béla PERCZEL - vor dem Plenum der Abgeordneten Bericht erstattete. An diesem Tag begann über die Vorlage die allgemeine Debatte, die äußerst lange, bis zum 16. Juli, insgesamt über vierzehn Sitzungen dauerte. Die detaillierte, paragraphenweise Erörterung zog sich noch weitere zehn Tage lang hin. Nach der dritten Lesung, mit der am 26. Juli 1870 erfolgten Abstimmung nahm das Abgeordnetenhaus die endgültige Fassung der Gesetzesvorlage an. Der Gesetzesentwurf wurde sofort der Magnatentafel übermittelt, die ihn, die Vorlage schneller als sonst behandelnd, am 31. Juli 1870 ohne Änderungsvorschläge dem Abgeordnetenhaus zurückschickte. Schon am nächsten Tag sanktionierte der König den endgültigen Text, der am 2. August 1870 von dem Abgeordnetenhaus, am 3. August von der Magnatentafel als Art. XLII:1870 verkündet wurde.

Die Regierung wollte im Jahre 1870 nur die unvermeidlichen Änderungen durchführen. Vorerst war sie bestrebt, das Verhältnis zwischen den Ministerien und den Komitaten zu regeln, zugegebenermaßen auf der Grundlage des von der Praxis geforderten Zentralismus. Auch mit der Umgestaltung der Komitatskörperschaften konnte nicht gezögert werden und auch die Qualifikation der Abgeordneten mußte geregelt werden.

Der Entwurf der Regierung befaßte sich nicht mit der Gemeindeordnung, mit der Neuregelung der Grenzen der Munizipalgebiete und verschob auch die Aufhebung der privilegierten Distrikte auf einen späteren Zeitpunkt. Die eingebrachte Vorlage betrachtete die Komitate als lokale Verwaltungsbehörden, die zwar die Regierungsverordnungen durchzuführen haben, ihre lokalen Angelegenheiten aber selbständig erledigen können. Die Interessen der Zentralgewalt wurden von dem Obergespan vertreten, der den Vorsitz in den lokalen Körperschaften, das Designationsrecht für die wichtigeren Beamtenstellen und das Recht der Aufsicht und der Kontrolle über die Tätigkeit der Munizipalität erhielt.

In der Parlamentsdebatte bezog sich einer der Einwände der Opposition gerade auf die als übertrieben empfundene Zentralisation. Innenminister Pál RAJNER, der die Vorlage im Parlament einbrachte, führte dagegen aus, daß auch "die freiesten konstitutionellen Staaten" ihre Kräfte konzentrieren würden. Charakteristisch für die damalige Interpretation der Begriffe ist die Tatsache, daß der für die Umgestaltung der Verwaltung verantwortliche Minister die Verfassungen der USA, von England und von der Schweiz als zentralistisch einstufte. Die ungarischen Komitate könnten die Verordnungen der Regierung auch nach der Reform kritisieren, sich gegen sie an den Landtag wenden, was verfassungsrechtlich "auf der ganzen Welt ein Unikum" sei. Nach Auffassung des Ministers sichert die vielgepriesene belgische Verfassung den Selbstverwaltungen weniger Rechte, denn die Regionalversammlungen dürfen jährlich nur einmal offiziell zusammentreten, miteinander dürfen sie nicht korrespondieren und ohne die Erlaubnis des ernannten Gouverneurs dürfen sie an die Bevölkerung keinerlei Aufrufe richten.

Der am meisten umstrittene Punkt der Regierungsvorlage war die von der geschichtlichen Tradition abweichende Änderung der Zusammensetzung des Komitatskongregation. Dieses Gesetz führte die Virilstimme, d.h. die automatische Mitgliedschaft der größten Steuerzahler in dem Komitatsausschuß ein. Als Beispiel für die wohlthätige Wirkung der Bevorzugung der begüterten Schicht führte der Autor des Entwurfs Preußen an, obwohl das tatsächliche Motiv der Einführung dieser Institution die Zurückdrängung der Nationalitäten war. Damit können auch

²² Az 1869-ik évi ápril 20-dikára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai [Druckschriften des für den 20. April 1869 einberufenen Landtages], Képviseleti Napló (im weiteren KN) Bd. X, p. 4. Von den 141 Eingaben protestierten 105 gegen die Vorlage. Von den protestierenden Petitionen wurden 18 von Munizipalitäten, 4 von Gemeinden, 6 von Körperschaften eingereicht. Privatpersonen ließen 77 Gesuche dem Landtag zukommen, die insgesamt 13120 Unterschriften enthielten.

²³ *Cszimadia*, S. 119, Der Vorlagentext findet sich in: 1869-72. évi Országgyűlés Nyomtatványai. Képviseleti Napló. Irományok [Druckschriften des Landtags 1869-72. Deputiertentafel. Schriften], Bd. V, No. 455, 456. Der Ministerrat beschloß auf seiner Sitzung am 17. Oktober 1869 die Umgestaltung der Verwaltung, am 20. Oktober legte sie die Grundzüge der Justizverwaltung in erster Instanz fest. *Máthé G.*, *Bíráskodás a közigazgatásban* [Jurisdiktion in der Verwaltung]. *Jogtörténeti Értekezések* No. 12 (ed.: *Kovács K.*), Budapest 1982, S. 75.

die die große Mitgliederzahl der Körperschaft, die Beamtenwahl, die Art und Weise der Beratungen betreffenden, "von den ausländischen stark verschiedenen" Lösungen erklärt werden.

Unter den Oppositionsparteien hatte die von Kálmán TISZA geleitete Partei des "Links-Zentrums" den größten Einfluß. Ihre Mitglieder lehnten den österreichisch-ungarischen Ausgleich ab, als Vertreter der Mittelschichten der Provinz hielten sie an ihren traditionellen Institutionen fest. Im allgemeinen standen sie der Übernahme der Erfahrungen anderer Länder ablehnend gegenüber, wenn sie sich auf solche beriefen, zählten sie meistens negative Beispiele auf.

Das Links-Zentrum entwarf in seinem von Kálmán TISZA gezeichneten Resolutionsantrag eine von der Regierung in manchen Punkten wesentlich abweichende Konzeption des Komitatswesens. Der Plan deckt sich - sicherlich nicht zufällig - in mancher Hinsicht mit den Gedanken, die TISZA in seiner im Jahre 1865 verfaßten Flugschrift und in dem Jahrgang 1862 der Zeitung Magyar Sajtó schon veröffentlicht hatte. Eine Reform der Munizipalitäten hielt auch diese Partei für notwendig, doch spielte in ihren Vorstellungen die Betonung der Tradition, des historisch begründeten Rechts im allgemeinen eine größere Rolle. Der schärfste Vorwurf, den Kálmán TISZA der Vorlage der Regierung machte, war, daß sie - obwohl sie die Erhaltung der alten Rechte verspricht - diese Rechte in Wirklichkeit vernichten würde.

Diese gemäßigte Gruppe der Opposition war auch damit nicht einverstanden, daß die städtischen Munizipalitäten nach französischem Vorbild nach den gleichen Prinzipien geregelt werden, im wesentlichen die gleiche Struktur erhalten sollten wie die Komitate. Mit prinzipieller Schärfe begegneten sie auch dem auf fremde Vorbilder zurückgehenden Virilismus; nach dem oft geäußerten Ausspruch von Kálmán TISZA bedeutet dieser - wenn er auch kein aristokratisches Privilegium darstellt - doch die Verneinung des Vertretungsprinzips, denn er beruht auf "plutokratischer" Grundlage. Im Laufe der Diskussion wurde auch klar: die Vertreter des Links-Zentrums sind zwar keine Anhänger des allgemeinen Wahlrechts, aber das Prinzip der Vertretung verleugnen sie nicht. Die Partei hielt den vorgesehenen Einfluß der Regierung auf die Munizipalitäten für zu groß. Ihrer Meinung nach bedeutet das Recht des Obergespanns zur Designierung der Beamten in Wirklichkeit schon eine Wahl, außerdem kann der Obergespann den Munizipalbeamten suspendieren, vertreten, eine Untersuchung gegen ihn einleiten.

Kálmán TISZA vertrat den Standpunkt, daß die Komitatsbeamten - unabhängig davon, was die europäischen Gepflogenheiten sind - ausnahmslos gewählt werden sollten und daß die Aufsicht und die Disziplinargewalt über ihre Tätigkeit zweckmäßigerweise der Komitatsversammlung übertragen werden sollte. Der Entwurf der Regierung sicherte die Möglichkeit, daß die Komitate gegen die für verfassungswidrig gehaltenen Verordnungen bei dem Ministerium, das die Verordnung ausgegeben hatte, ein einziges Mal Einspruch erheben können. Nach der geplanten Vorgehensweise haben die Komitate auch die beanstandete Verordnung zu vollziehen, wenn der Minister darauf besteht. Nur anschließend kann das Komitat eine Beschwerde beim Parlament einlegen. Das interessante Element des Vorschlags der Opposition war der Gedanke eines gerade in ein solches Verfahren einzubindende Institution eines unabhängigen Staatsgerichtes. Das Beispiel gaben die USA ab, wo der Oberste Gerichtshof sogar über die Rechtmäßigkeit der Beschlüsse des Kongresses urteilt, aber auch in dem englischen Queen's Bench

Division sahen sie eine Lösung. Auch dieses Gericht übte ein Revisionsrecht über die Rechtmäßigkeit von Ministerialverordnungen aus.²⁴

Mehrere Mitglieder des Links-Zentrums führten aus: es ist nicht zweckmäßig, der ungarischen Regierung eine übergroße Macht zu sichern, denn sie ist nicht unabhängig. Unter solchen Verhältnissen sind die regionalen Selbstverwaltungen zu einer andernorts unbekannteren verfassungsschützenden Rolle gezwungen. In Ungarn könnte das Komitat jener Faktor sein, der die Regierung kontrollieren könnte (János DÖRY). Die lokale Autonomie ist notwendig, betonte in seiner Rede auch Kálmán GHYCZY, denn "gibt es keine Selbstverwaltung, verschafft sich das verletzte Recht statt in ruhiger Verhandlung in Straßenunruhen, letztendlich in einer Revolution Abhilfe", wie das in Frankreich geschehen ist. Nach Sándor HORVÁTH arbeitet die zentral geleitete Verwaltung schneller, hat aber den großen Nachteil, daß sie die örtliche Initiative unterdrückt. Das Munizipalgesetz hätte nach der Vorstellung von Kálmán TISZA zusammen mit dem Gemeindegesetz behandelt werden müssen. Was den Standpunkt des Links-Zentrums in der "Gemeindefrage" betrifft: ihre Vertreter akzeptierten sie nicht als autonome Einheiten ersten Grades, sie verwarfen also den Gedanken der "freien Gemeinde". Als entscheidende Einheiten der territorialen Verwaltung betrachteten sie auch weiterhin die Komitate und die Städte.

Auch ein anderes wichtiges Element ihrer verfassungsrechtlichen Konzeption rückte sie in die Nähe der DEÁK-Partei. Sie vertraten nämlich beide die Ansicht, daß zum Schutz der Freiheitsrechte der Nation und der Individuen eine starke parlamentarische verantwortliche Regierung erforderlich ist. Zwar in persönlich unterschiedlichem Maße, aber auf jeden Fall wollten sie als besondere Garantie die politische Kontrollfunktion des Komitats erhalten. Hinsichtlich der Nationalitätenfrage stimmte der Standpunkt von Kálmán TISZA im wesentlichen mit dem der regierenden liberalen Reformpolitiker überein. Er war der Ansicht, daß die Vormachtstellung der magyarischen Nation im Interesse der staatlichen Einheit gewahrt werden müsse, allerdings nur "auf natürliche Weise, mit den Mitteln der Bildung, der Vermögensbildung und des Liberalismus".²⁵

Im Namen der kurz davor gegründeten 48-er Partei brachte László IMRE einen Gegenvorschlag ein.²⁶ Der Kern des Vorschlags bestand darin, daß die Regierung im Geiste von § 26 III:1848, § 1 XVI:1848 und Art. XXIII:1848 über die Munizipalitäten der königlichen Freistädte und über die Gemeinden einen neuen Gesetzentwurf erstellen solle. In der Begründung des Vorschlags wurde mit besonderem Nachdruck auf die geschichtliche Eigenart der Entwicklung der ungarischen verfassungsrechtlichen Institutionen hingewiesen. Ihrer Ansicht nach wollte die Regierung, indem sie die "tausendjährige Verfassung" angriff, die Lebenskräfte der Nation unterdrücken. Interessant, zugleich bezeichnend ist der Standpunkt des sich für die Partei einsetzenden Dániel IRÁNYI. Früher war er einer der entschlossensten Zentralisten: die bitteren Erfahrungen der letzten Jahre im In- und Ausland zwangen ihn zur Änderung seiner Ansichten. Er meinte nämlich, daß die von Wien abhängige Regierung der Reihe nach antiliberaler Gesetzesvorlagen

²⁴ Tisza K., Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer [Verantwortliche parlamentarische Regierung und das Komitatssystem], Pest 1865; Tisza Kálmán KN, IX. 38.

²⁵ Döry J. KN. IX. 90; Ghyczy K. KN. IX. 181; Rédey T. KN. IX. 249; Horváth S. KN. IX. 378; Tisza K. KN, X. 45.

²⁶ KN. IX. 19. Der Gegenvorschlag wurde von Madarász J., Csiky S., Vályi J., Kis J., Vidáts J., Sreter L., Vajda J., Matkovics T., Csanády S., Gonda L., Madarász J., Clementisz G., Vay G. M., Schwarz Gy., Deáky L., Henszelmann I., Mátyus U., Majoros I., Tánicsics M. und Patay I. unterschrieben.

einbringt. (Er dachte an die Entwürfe über die Militärgerichte, über die Abschaffung des Rechts des Volkes zur Richterwahl und an die tatsächlich ungelungenen Vorlagen, die die Kodifikation des Vereinsrechts zum Ziel hatten.)

Sándor KÖRMENDY griff die Vorstellungen der Regierung über die Reorganisation des Komitatssystems aus prinzipieller Sicht an. Er fand, daß diese Konzeption statt des erwünschten Weges (Dezentralisation, Selbstverwaltung) zentralistische und bürokratische Tendenzen französischen Stils enthalte. Ihre gesellschaftliche Richtung betreffend sei sie geradezu aristokratisch, obwohl die Zeitumstände (und auch der Geist von 1848) Demokratie verlangen. Der Gesetzentwurf stelle entgegen den europäischen Normen das Vermögen vor den Verstand, die materiellen Gesichtspunkte vor die moralischen Werte.

Die 48-er Partei hielt auch den vorgesehenen Wirkungsbereich des Obergespans und des Innenministers für zu groß und wandte sich heftig dagegen. "Der von der Regierung ernannte und allein ihr verantwortliche Obergespan wird zum Despoten gemacht. Den Mitgliedern der Versammlung wird gleichzeitig unter Androhung schwerer Strafen eine Verantwortung aufgebürdet" die die Demokratie, das Recht zur freien Diskussion vernichten würde. Der Gesetzentwurf hat tatsächlich eine bis dahin unbekannt, doch von mehreren Komitaten vorgeschlagene Lösung gewählt: er sah die finanzielle Haftung der an dem unrechtmäßigen Beschluß beteiligten Ausschußmitglieder vor. Der Regierungsvorschlag schloß - obwohl er das Erörterungsrecht der Komitate nicht in Abrede stellte - die Möglichkeit aus, daß die Komitatsversammlung die Richtigkeit der Handlungen der Parlamentsabgeordneten zur Diskussion stellt. Nach Auffassung der 48-er Partei entzog die Regierung damit ein Körperschaftsrecht, das nach verfassungsrechtlichen Grundsätzen auch den Individuen nicht abgesprochen werden könnte. Die DEÁK-Partei wollte jedenfalls mit Hilfe dieser Lösung vermeiden, daß die Komitate, ihr altes Instruktionsrecht neu belebend, Einfluß auf die Tätigkeit der Abgeordneten nehmen.

Die Forderung nach unbedingter Durchführung auch unrechtmäßiger Verordnungen stieß unter den Anhängern von Imre LÁSZLÓ ebenfalls auf Widerspruch. Besonders daran nahmen sie Anstoß, daß der Innenminister "zum Richter letzter Instanz in allen großen Fragen des Lebens der Munizipalitäten, zum Richter auch in der Frage der von ihm selber ausgegebenen Verordnungen gemacht wird".

Den stärksten Widerstand leistete die 48-er Partei dem Virilismus gegenüber. Der Vorschlag wurde scharf angegriffen, weil er dem Vorbild Preußens folgend von der 1848-er Grundlage der Volksvertretung abwich und anstatt "das Wahlrecht zu einem allgemeinen, geheimen, jeder Gemeinde zustehenden Recht zu entwickeln", solche Personen in die Versammlung beförderte, die niemanden "außer ihrem auf gutem oder bösem Wege erworbenen Vermögen" vertreten.

Eine interessante Episode der über das Komitatswahlrecht geführten Debatte war die Rede von István MAJOROS. Er wollte auch "den untergeordneten Teil des menschlichen Geschlechts", die Frauen mit politischen Rechten ausstatten. Er meinte, auch die vor 1848 geltenden Gesetze seien recht ritterlich gegenüber den Frauen gewesen, so daß die geschichtliche Tradition auch auf diesem Gebiet nicht verleugnet werden müßte. "Die Gesetze aller Völker Europas geben den Frauen, besonders den Witwen nicht soviel Freiheiten und Rechte, wie die ungarischen Gesetze". Der einer Nationalität angehörende Abgeordnete Imre STANESCU akzeptierte diesen Gedanken ebenfalls: "das sei wenigstens ein neuer Zeitgeist", der "in den westlichen gebildeten Staaten schon mit großem Enthusiasmus aufgegriffen

wurde". Als Übergangslösung hielt er es für möglich, daß die Frauen zuerst nur das Virilistenrecht erhielten und erst später wählen könnten.²⁷

Am Ende der allgemeinen Debatte vermißte Imre LÁSZLÓ - den Standpunkt seiner Gesinnungsgenossen zusammenfassend - in der vorgesehenen neuen Komitatsordnung den Geist von 1848, die in den Aprilgesetzen in Erscheinung tretende "Demokratie". Der Entwurf "verletze besonders tief die Interessen des durch sein Vermögen, durch Miet- und Geldsteuern zur Erhaltung des Wohles des Vaterlandes beitragenden Volkes". Durch Aufhebung der lokalen Autonomie werde das Volk den öffentlichen Angelegenheiten entfremdet und führe durch Forcierung des Zentralismus - wie das auch in Frankreich geschehen ist - früher oder später zur Revolution. Übrigens würde das Land gerade jetzt, als "an der Grenze Europas schwarze Wolken sich zusammenzögen" (preußisch-französische Gegensätze) die Vereinigung der Kräfte brauchen.²⁸

Mit den Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf die Nationalitäten befaßten sich zahlreiche Abgeordnete. Lajos MOCSÁRY äußerte - nachdem er auf die Zentralisierungsbestrebungen der Regierung hinwies - die Ansicht, daß für die Nationalitäten mit den Rechten der englischen Grafschaften ausgestattete Komitate günstig wären: "jene individuellen Rechte, über die zur Erhaltung und gehörigen Entfaltung seiner Nationalität jeder verfügt, gewinnen gerade hier an Raum". Nach seiner Einschätzung bedeutet die Zentralisierung zugleich einen offenen Angriff auf die Nationalitätenrechte.²⁹

Die Mehrzahl der einer Nationalität angehörenden Abgeordneten schloß sich dem Standpunkt der 48-er Partei an und stimmte, mit Ausnahme der Delegierten der sächsischen Universität, gegen den Gesetzesentwurf. Ihre Auftreten begann mit der Rede von Sándor MOCSONYI. Der rumänische Abgeordnete führte aus, daß sich die ungarische Regierung mit dem Gedanken der vollständigen Gleichstellung der nichtmagyarischen Nationalitäten befreunden müsse und auf die künstliche Vormachtstellung der Magyaren verzichten müsse. Aus diesem Grunde unterstützte er die "allgemeine, unmittelbare, geheime und nach Gemeinden erfolgende" Wahl des Komitatsausschusses und lehnte den Virilismus ab. Nach Ansicht von Zsigmond BORLEA sei der Entwurf ausschließlich "gegen die siebenbürgischen Rumänen gerichtet". Der Abgeordnete József HODOSSIU aus dem Komitat Zaránd beschwerte sich, daß die Regierung seit 1867 eine aggressive Politik gegen die Nationalitäten betreibe.

Vilmos PAULINYI TÓTH kritisierte mit seiner gewohnten Härte die Nationalitätenpolitik der Regierung. Er akzeptierte den Begriff einer "einheitlichen politischen Nation" nicht, denn, wie er sagte, "bestehe unser Vaterland nicht aus einer einzigen Nationalität".

Die Abgeordneten der Nationalitäten traten aber nicht einheitlich gegen die Regierungsvorlage auf. Die ihre Interessen berücksichtigt findenden sächsischen Abgeordneten (Gusztáv LINDNER, Gyula BÖMCHES, Frigyes SCHREIBER) stellten sich neben die Regierung. In der Parlamentsdebatte über die Reorganisation der Munizipalitäten tauchte die - später oft hervorgebrachte - Forderung nach einer Abrundung der Komitatsgebiete nach ethnischen Gesichtspunkten noch nicht auf.

²⁷ Majoros I. KN. X. 25; Stanescu I. KN. X. 33.

²⁸ László I. KN. X. 65.

²⁹ Mocsáry L. KN. IX. 160: Über die parlamentarische Tätigkeit des hervorragenden Politikers siehe Tóth E. S. 166-176, das Kapitel Über die Reorganisation der Munizipalitäten. Übrigens vertrat in dieser Frage denselben Standpunkt wie Mocsáry auch Simonyi L., seiner Ansicht nach würde die Selbstverwaltung die Nationalitäten integrieren. KN. IX. S. 120.

Den Politikern der Nationalitäten versprach zu diesem Zeitpunkt das Unabhängigkeitsprogramm der 48-er Partei noch eine ausreichende Garantie.

Der den Ausgleich zwischen der Zentralregierung und den Komitaten herbeiführende Art. XLII:1870 wurde zum Grundgesetz der Verwaltung der mittleren Stufe in der bürgerlichen Epoche, des territorialen Selbstverwaltungssystems in Ungarn. Er setzte den Rahmen der lokalen Selbstverwaltung fest und schuf die Voraussetzungen einer effektiven zentralen Verwaltung. Das Gesetz ist das Ergebnis eines Kompromisses: es sicherte den Fortbestand der ererbten Institutionen, gliederte sie aber nach Umgestaltung ihrer Rollen, mit verändertem Wirkungskreis in die neue Staatsordnung ein. Die Annahme des Gesetzes war der Sieg der bürgerlichen Zentralisation, die für die Rechte der lokalen Selbstverwaltung Kämpfenden hatten nur in einigen Detailfragen Erfolg.³⁰

Das Gesetz ließ die früheren Grenzen der Munizipalitäten unverändert; es hob die Selbständigkeit der alten privilegierten Distrikte nicht auf. Das Selbstverwaltungssystem der Szekler, die Distrikte Jász-Kun, Hajdú und Nagyikinda, die Region von Kővár, Fogaras und Naszód, der Distrikt der 16 Zipser Städte bestanden noch sechs Jahre lang. So lange hofften sie noch, ihre ererbte territoriale Sonderstellung bewahren zu können. Die Organisation der Verwaltungseinheiten der mittleren Stufe wurde schon mit dem Munizipalitätengesetz einheitlich, denn sie mußten ihre früheren - fast unübersichtlichen - inneren Verwaltungsstrukturen gemäß Art. XLII:1870 verändern. Auch die Reform der königlichen Freistädte wurde vollzogen, nur die Städte Ofen und Pest sowie der Königsboden konnten ihr inneres Verwaltungssystem behalten.

Die Munizipalitäten hatten von diesem Zeitpunkt an eine dreifache Aufgabe. In den vom Gesetz festgelegten Grenzen übten sie eine *Selbstverwaltung* aus, vermittelten die staatliche Verwaltung und waren zur Meinungsäußerung in "Angelegenheiten von allgemeinem und sogar von landesweitem Interesse" berechtigt. Dem Anschein nach waren ihre Selbstverwaltungsbefugnisse inhaltlich dieselben, wie die der Komitatsautonomie vor 1848, denn "in ihren eigenen inneren Angelegenheiten" konnten sie "selbständig" Maßnahmen ergreifen, Statuten erlassen, Beamten wählen und unmittelbar mit der Regierung korrespondieren. Auch die Mitwirkung in der Ausführung staatlicher Aufgaben war den Komitaten nicht unbekannt, allerdings war die Abwendung dieser Verpflichtungen ihr ewiges Bestreben. Auf ihren Versammlungen konnten sie die Rechtmäßigkeit, Durchführbarkeit, Zweckmäßigkeit der Verordnungen der zentralen Regierungsstellen erörtern. Zur Zeit der sich formenden bürgerlichen Staatskonzeption wurde aber von immer mehr Seiten betont: das Komitat ist zur Wahrnehmung von Aufgaben des Verfassungsschutzes ungeeignet, für Verwaltungszwecke läßt sie sich aber umgestalten und kann das billigste und

³⁰ *Sarlós B.*, *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszereiben* [Verwaltung und Machtpolitik im System des Dualismus], Budapest 1976 (im weiteren *Sarlós*), S. 92; *Csizmadia A.*, *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig* [Die Entwicklung der ungarischen Verwaltung vom 18. Jahrhundert bis zur Errichtung des Rátesystems], Budapest, S. 97-106; *Meznerics I. und Torday L.*, *A magyar közigazgatás szervei 1867-1937* [Die Organe der ungarischen Verwaltung 1867-1937], Budapest 1937, S. 57-61; *Sipta I.*, *Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához* [Institutionsgeschichtliche Beiträge zur Durchführung des Art. XLII:1870], In: *Cséka Ervin Emlékkönyv. Acta Jur. et Pol. Tom. XLI. Fasc. 30.*, Szeged 1992, S. 481-494.

verläßlichste Vollziehungsorgan sein. Die Regierungspartei formulierte ihren Gesetzesentwurf aus dieser Grundposition aus und auch das Gesetz spiegelte diese Auffassung wider.

Eine gründlichere Untersuchung von Art. XLII:1870 zeigt, daß in Ungarn im Jahr 1870 kein *wirkliches* Selbstverwaltungssystem zustande kam. Die sich auf ein breites Spektrum der Gegenstände erstreckende Entscheidungsautonomie wurde mit der gesetzlichen Regelung des Bestätigungsrechts der Regierung illusorisch. Zur Feststellung des lokalen Haushaltes, zur Veräußerung und zum Erwerb von Immobilien, zur Kreditaufnahme mußte die Zustimmung des Innenministers eingeholt werden. Ohne zentrale Erlaubnis durfte bei den Munizipalitäten keine Stelle neu geschaffen oder gestrichen werden. Ihre Verordnungen durften mit den Verfügungen des Ministers nicht im Gegensatz stehen, die Bestätigung durch den Minister war Vorbedingung ihrer Gültigkeit. Die die wichtigsten Selbstverwaltungsrechte im Detail beschreibenden gesetzlichen Bestimmungen wurden durch besondere, von der allgemeinen Regel Ausnahmen gestattenden Ermächtigungen abgeschwächt.

Das Widerstandsrecht der Munizipalitäten wurde aufgehoben. Statt dessen sicherte §16 des Gesetzes die einmalige Möglichkeit des Widerspruchs vor der Vollziehung zu. Von diesem Recht konnten die Berechtigten dann Gebrauch machen, wenn sie die veröffentlichte Regierungs- oder ministeriale Verordnung für gesetzwidrig bzw. unter den lokalen Verhältnisse für unzumutbar hielten. Wenn aber der Minister trotz der angeführten Gründe auf der Vollziehung bestand, mußte dem zentralen Willen "sofort und unbedingt" nachgekommen werden. Die Einziehung von Soldaten und die "wegen Gefährdung der staatlichen Interessen unaufschiebbare Polizeimaßnahmen" enthaltenden Regierungsnormen konnten nur nach der Durchführung beanstandet werden. Die Komitatsversammlung konnte sich in beiden Fällen an das Abgeordnetenhaus um Rechtshilfe wenden. Das Gesetz gab keine Möglichkeit zur Einziehung von dem Parlament nicht genehmigter Steuern und untersagte auch die zwangsweise Durchführung von Rekrutierungen, die vom Parlament nicht bewilligt wurden. Die Vorarbeiten mußten aber auch in diesen Fällen durchgeführt werden.

Die Selbstverwaltungsrechte wurden von den weitgehenden Befugnissen des Innenministers in bedeutendem Maße eingeschränkt. Er entschied über die Rechtmäßigkeit der erlassenen Statuten und war die höchste richterliche Instanz in den zwischen Privatpersonen und den Munizipalitäten entstandenen - in der Ausübung der Selbstverwaltungsrechte begründeten - Rechtsstreitigkeiten. Die Berufungsinstanz der Waisen- und Vormundschaftsangelegenheiten war ebenfalls der Innenminister. Ihm mußten die beglaubigten Abschriften der Sitzungsprotokolle der Kongregationen vorgelegt werden, auf seinen Vorschlag wurden die Obergespane ernannt. Er mußte die außerordentlichen Maßnahmen der Obergespane billigen, er urteilte über die gegen die Verfügungen des Vizegespans eingelegten Beschwerden. Gegen jeden für schuldig gehaltenen Beamten konnte er auch gegen den Willen der Komitatsversammlung ein Disziplinarverfahren einleiten. Mit seiner Genehmigung konnten die mit Munizipalrecht ausgestatteten Städte in Städte oder Großgemeinden mit geordnetem Rat umgewandelt werden. Dem Innenminister stand die Bestätigung der Statuten der neuen Komitatsorganisation, des Vorschlags über die Wahlkreiseinteilung der Komitate, der Vorlage über Zahl, Wirkungskreis und Besoldung der Beamten zu.

Der Neuregelung der Organisation und des Wirkungsbereiches der ungarischen Komitate im Jahre 1870 wurde von den maßgeblichen Regierungskreisen und den

Mitgliedern der Mehrheitspartei die ungarische geschichtliche Tradition zugrunde gelegt. Von den alten Rechten konnte aber nur so viel beibehalten werden, daß ein ordnungsgemäßes Funktionieren des verantwortlichen Ministeriums nicht unmöglich wurde. Wo die politische Elite am traditionellen Munizipalsystem Änderungen vornahm, dort folgte sie hauptsächlich dem Vorbild der preußischen Verwaltung.

IV. Preußisches Vorbild oder geschichtliche Tradition?

Die einstige Opposition unter der Führung von Kálmán TISZA erhielt, nachdem sie in Regierungsposition gelangt war, 1886 die Möglichkeit, ihre die Stärkung der Munizipien betreffenden Vorstellungen in die Tat umzusetzen. Die dritte Auseinandersetzung zwischen Zentralisten und Munizipalisten erfolgte - ähnlich wie die im Jahre 1870 - wieder im parlamentarischen Rahmen. Es wurde diesmal eine ausgereifere, die ungarische geschichtliche Tradition, die ausländischen Erfahrungen in realistischer Weise berücksichtigende, die Anforderungen einer modernen Verwaltung viel mehr vor Augen haltende geistige Auseinandersetzung, in der machtpolitische Überlegungen, politische und Parteauffassungen eine zweitrangige Rolle spielten. Über die zukünftige Rolle der ungarischen Komitate und zugleich über die heimische Anwendbarkeit der verschiedenen europäischen Modelle der Selbstverwaltung bildeten sich vier, voneinander in markanter Weise abweichende Standpunkte heraus.

Die die Vorstellungen der Regierung unterstützende Denkrichtung befürwortete unter Zugrundelegung der Lösungen von Art. XLII:1870 eine *begrenzte Autonomie der Munizipalitäten*. Die Konzeption hing in hohem Maße mit dem endgültigen Bruch mit dem Ideal der englischen Selbstverwaltung zusammen. Die lange Zeit als Vorbild angeführten englischen Grafschaften erledigten zu dieser Zeit nur mehr Aufgaben von lokalem Interesse, mit selbstgewählten Amtsträgern, ohne daß die Regierung Einfluß auf die Geschäfte genommen hätte. Die zeitgenössischen ungarischen Politiker betrachteten demgegenüber die vor Ort erfolgende Durchführung eines bedeutenden Anteils der zentral bestimmten Aufgaben ebenfalls als Obliegenheit der Selbstverwaltungen. Im Gegensatz zu den englischen Verhältnissen fehlte in Ungarn auch jene begüterte Mittelschicht, die zur unentgeltlichen Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben geneigt oder fähig gewesen wäre. Aus diesem Grund paßten sie den Begriff der Selbstverwaltung den ungarischen Verhältnissen an und betonten, daß die öffentlichen Aufgaben in Ungarn nur durch einen zentral organisierten Verwaltungsapparat erledigt werden könnten (Viktor BEZEREDY), wobei auch bezahlte "lokale Kontrollorgane" benötigt würden, die die Übergriffe der Ministerien korrigierten. Nach Ansicht von Gyula GULNER müsse eine Selbstverwaltung ausgebaut werden, die mit dem verantwortlichen Ministerium vereinbar sei. Diese Organe wären über eine wirksame Kontrolle hinaus berechtigt, in ihren eigenen Angelegenheiten rechtskräftige Maßnahmen zu treffen, die von der Regierung inhaltlich nicht geändert und auch durch keinen anderen Beschluß ersetzt werden könnten. Die Selbstverwaltung hielt er für eine lebende Institution, die "sicherstes Werkzeug zur gesunden Entwicklung der allgemeinen Freiheit und öffentlichen Meinung", andererseits eine "natürliche Brücke" zwischen Staat und Gesellschaft sei. Die Selbstverwaltung sei ein lebendiges, den Veränderungen in den staatlichen und gesellschaftlichen Bedürfnissen folgendes flexibles System, das sich der

verantwortlichen Regierung gut anpasse und über eine entsprechende Struktur verfüge, um den "wahren Interessen der allgemeinen Ordnung und Freiheit dienen zu können".

Im übrigen dürfe man bei der Schaffung konstitutioneller Grundeinrichtungen die Rolle ausländischer Vorbilder nicht überbetonen, denn "man kann zwar Kodexe übernehmen, es ist aber kein Beispiel bekannt, daß irgend ein Staat die Verwaltung eines anderen Staates rezipiert hätte", betonte der in der Ausarbeitung der regierungsparteilichen Konzeption eine große Rolle spielende Sándor KÖRÖSI. Der Entwurf schaffe ein Gleichgewicht und "entspricht auch der Auffassung, die in unserem Lande schon immer vorherrschend war: wonach als Selbstverwaltung nur das betrachtet werden kann, wo die regierende Körperschaft die Ausführenden des eigenen Willens frei wählen kann". Kálmán TISZA verteidigte die Ausdehnung des Wirkungskreises des Obergespanns, die geplante Erweiterung der Kompetenzen des zentralen Vollziehungsapparates damit, daß die Abgrenzung von Komitats- und Landesgeschäften in der Praxis fast unmöglich sei, die Verwaltung aber ein schnelles Handeln verlange. Mit Recht verwies er darauf, daß es auch im Falle von Entscheidungen, die in alleiniger Kompetenz des Komitats getroffen wurden und zur Verletzung persönlicher Interessen führten, eine Berufungsinstanz geben müsse. Schon deshalb könne man "im Rahmen des Rechtsstaates" keine "vollkommene Selbstverwaltung gewährleisten".

Die Anhänger der begrenzten Autonomie der Munizipalitäten zogen im Jahr 1886 auch schon den Selbstverwaltungscharakter der alten Komitate in Zweifel. Ihre Ansichten wurden am bezeichnendsten von Imre VESZTER zusammengefaßt. Seiner Ansicht nach war das ständische Komitat in erster Linie ein politisches bzw. ein Regierungsorgan, ansonsten war es "keine im wahren Sinne des Wortes autonome Institution", denn es konzentrierte alle lokalen Rechtsverhältnisse und Interessen in das Komitatszentrum und sicherte den Städten und Gemeinden keine Selbständigkeit. Nach dem Standpunkt von Béla VÁMOS bedeutete das Munizipalsystem in Ungarn geschichtlich soviel, daß die lokalen Organe einen Teil der staatlichen Pflichten übernehmen mußten. In diesem Sinn brach auch Art. XLII:1870 nicht mit dem Gedanken der Selbstverwaltung. Die Widersprüchlichkeit des Selbstverwaltungssystems der dualistischen Epoche formulierte von seiten der Regierungspartei Miklós FÖLDVÁRY am klarsten. Seiner Ansicht nach ist das ungarische Munizipium mit keinem der "von der Theorie" festgelegten Begriffen identisch, weil es "kein staatliches Organ, aber auch keine reine Selbstverwaltung" ist. Es ist mehr als das, denn es verfügt über Rechte, die aus dem Begriff der Selbstverwaltung nicht abgeleitet werden können, und ist auch weniger, weil über diese Geschäfte der Staat eine Kontrolle ausübt.³¹

Die Munizipalreform von 1886 führte ein Munizipalsystem *mit begrenzter Autonomie* ein. Durch Ausweitung des Wirkungskreises des Obergespanns und des Innenministers schränkte es die Bewegungsfreiheit der Munizipalitäten weiter ein. Diese Lösung wurde auch von einem Teil der Abgeordneten der Regierungspartei nicht unterstützt; ihre Ansichten wurden in der Parlamentsdebatte von Lajos HORVÁTH vertreten. Die den *Vorrang der Komitatsautonomie* vertretende Auffassung ging von der These aus, daß der durch die historische Entwicklung entstandene politische und verwaltungstechnische Wirkungsbereich auch gegenüber

³¹ Az 1884-87. évi Országgyűlés Képviselőházának Naplója [Tagebuch der Abgeordnetentafel des Landtages von 1884-87], Bd. X, Budapest 1886 (im weiteren KN X.). *Bezerey V.* KN X. 305; *Gulner Gy.* KN X. 363, 365; *Körösi S.* KN X. 368, 369, 370; *Tisza K.* KN X. 380; *Veszter I.* KN X. 92; *Vámos B.* KN X. 295, 298; *Földváry M.* KN X. 327.

der Zentralregierung zu schützen sei. Die Vollziehungsbefugnisse der Komitate seien im Vergleich zu Art. XLII:1870 "wesentlich zu erweitern, denn die lokalen Angelegenheiten können durch lokale autonome Elemente, die mit den Verhältnissen vertraut sind, am besten erledigt werden". Im Interesse einer modernen und einheitlichen Verwaltung schlug er eine einzige Kompromißlösung vor. Demnach sollten jene Komitatsbeamten, die behördliche Befugnisse ausüben (Vizegespan, Obernotar, Vorsitzender der Waisenkommission, Stuhlrichter), unter Einhaltung der Gesetzesvorschriften von der Regierung ernannt werden. Zu den gesetzlichen Garantien der europäischen Rechtsstaatlichkeit rechnete er das Verwaltungsgericht, die die Rechte und Pflichten der Beamten regelnde Dienstpragmatik und die das strikte Verbot der Beeinflussung der Komitatswahlen aussprechenden Rechtsnormen.

Ein neues Element in der Auffassung vom Vorrang der Komitatsautonomie war es, daß sie das Wesen der lokalen Selbstbestimmung nicht in der Wahl der Beamten, sondern "in der Freiheit und im Ausmaß ihres Wirkungsbereiches" sah. Nach dieser, die progressiven Elemente der geschichtlichen Entwicklung in Ungarn integrierenden Auffassung sollten "die eine kollegiale Erledigung erfordernden Angelegenheiten durch lokale autonome Elementé, die Privatrechte berührenden und Disziplinarverfahren durch Gerichte erledigt werden, die Vollziehung aber von Beamten übernommen werden, die von der Regierung ernannt aber dem Komitat unterstellt sind."³²

Eine Gruppe der parlamentarischen Opposition formulierte in ihrem von Miklós BARTHA gezeichneten Resolutionsantrag den Anspruch der *unbeschränkten Selbstverwaltung*. Nach der Begründung des Antrags "brachte in unserer Heimat die historische Entwicklung bei der Ausübung der Verwaltungsrechte und -pflichten das Prinzip der Selbstverwaltung zur Geltung. In der Anwendung dieses Prinzips liegt eine der hervorragendsten Garantien der persönlichen Freiheit, der stärkste Ansporn der öffentlichen Betätigung der Bürger, die unentbehrliche Schule der Ausübung der bürgerlichen Rechte, das wirksame Mittel zur Verhinderung oder Wiedergutmachung des Machtmißbrauchs und der Schlüssel der Güte, der Einfachheit und der niedrigen Kosten des Verfahrens". Diese Gruppe, die eine Minderheit darstellte, sah kein ausländisches Vorbild vor sich.

Die Befürworter dieses Vorschlags lehnten die Prinzipien und Detailvorschriften von Art. XLII:1870 entschieden ab. Dieses Gesetz hat ihrer Meinung nach Zustände herbeigeführt, die "nicht nur die ungehinderte Durchsetzung des das ganze Land betreffenden Willens der Zentralgewalt vollständig gewährleistete, sondern auch zum empfindlichen Schaden der Verwaltung und der allgemeinen Freiheit zu unbefugter, mit den Prinzipien der Selbstverwaltung unvereinbarer Einmischung Gelegenheit bot". Ihr Resolutionsantrag war darauf gerichtet, die Regierung zum Einbringen eines Gesetzesentwurfs zu bewegen, der "die Zentralgewalt und ihre Organe auf einen mit der Selbstverwaltung vereinbaren und von staatlicher Seite zur Kontrolle und Aufsicht notwendigen Wirkungsbereich beschränkt und der durch die genaue Umschreibung des Designationsverfahrens das Prinzip der freien Beamtenwahl bei entsprechender Qualifikation vollkommen sichert".

Die Mehrzahl der sich für den Vorschlag Aussprechenden war der Ansicht, daß allein diese Lösung den geschichtlichen Traditionen Ungarns, der "Selbstverwaltung schaffenden" Auffassung der "zur Selbstverteidigung gedrängten Nation" entspricht (Nándor SZEDERKÉNYI). Einige Vertreter der äußersten Linken des Parlaments

³² Horváth L. KN X. 374, 375.

traten, indem sie die Wiederherstellung des alten Selbstverwaltungssystems forderten, sogar für die Wiedereinführung der der Komitatsgerichtsbarkeit ein (Lajos MOCSÁRY). Eine zentrale Frage der Parlamentsdebatte war die Frage, in welchem Maße das Recht zur Wahl der Komitatsbeamten den Selbstverwaltungen zusteht. Balázs ORBÁN konnte sich "die auf demokratischen Grundlagen ruhende Selbstverwaltung ohne freie Wahlen" nicht vorstellen. Eine Einmischung des Obergespanns sei höchstens zur Kontrolle der im Gesetz festgelegten Bedingungen zulässig.³³

Das interessanteste Moment der Parlamentsdebatte auch hinsichtlich des Gegenstandes vorliegender Studie war der offene Auftritt der *die Verstaatlichung der Verwaltung* fordernden Abgeordneten. Die Anhänger des bezüglich der Zukunft der Munizipalitäten bestehenden vierten Standpunktes lehnten sowohl die starren Zentralisationsbestrebungen wie auch die Überbetonung der Rolle der Selbstverwaltungen ab. Nach Béla GRÜNWALD kann die 1870 eingeführte (dem Geist von 1848 widerlaufende) Zentralisation nur durch die Verstaatlichung aufgehoben werden. Die staatlichen und die Munizipal-Angelegenheiten müssen getrennt werden, denn "die staatlichen Geschäfte dienen der Regierung als Vorwand und Gelegenheit dazu, als Vormund über die Munizipalitäten aufzutreten". Der namhafte Verfassungsrechtler führte in dieser Parlamentsdebatte zum erstenmal seine Gründe für die sinngemäße Einführung des deutschen Verwaltungssystems, insbesondere der zeitgenössischen preußischen Vollziehungsordnung in Ungarn aus. Den massiven Vorurteilen entgegentretend berief er sich darauf, daß Preußen "das dezentralisierteste Land auf dem Kontinent ist, das über eine wirkliche behördliche Selbstverwaltung mit ernannten Beamten verfügt", während in Ungarn auch mit gewählten Beamten eine Zentralisation ohne Selbstverwaltung verwirklicht wurde.

Das größte Hindernis in der Schaffung eines modernen Komitatswesens war die übertriebene Schonung der Interessen der verarmten adeligen Gesellschaftsschicht. Diese Schicht bildete die politische Basis des Systems, dafür erhielten ihre Angehörigen Beamtenstellen in der Komitatsverwaltung, die einen sicheren Lebensunterhalt sicherten. Die Preußen ließen demgegenüber - betonte GRÜNWALD - "ihre verarmten Adeligen nicht verwildern, unter engen Lokalverhältnissen zugrunde gehen", sondern machten die entsprechend Gebildeten unter ihnen, sie in militärischen oder staatlichen Dienst erhebend, zu "ausgezeichneten Bestandteilen" des staatlichen und nationalen Lebens.

Dezso SZILÁGYI stellte seine Auffassung über die verstaatlichte Verwaltung und Selbstverwaltung in einer äußerst gehaltvollen Rede dar. Er vertrat den Standpunkt, daß eine Umgestaltung der ungarischen staatlichen Organisation entsprechend den von BISMARCK verwirklichten Ideen zu einer wirklichen Selbstverwaltung führen würde. Von dem Wirkungsbereich der Komitate würde das bleiben, was das Wesen der Selbstverwaltung ausmacht: sie könnten über mehr lokale Angelegenheiten entscheiden, sie könnten sich freier bewegen, es bliebe ihnen ihre ganze politische

³³ Bartha M. KN X. S. 304; Szederkényi N. KN X. S. 330; Mocsáry L. KN X. S. 349; Orbán B., Az 1884-87. évi Országgyűlés Képviselőházának Naplója [Tagebuch des Abgeordnetenhauses des Landtags von 1884-87], Bd. XI, Budapest 1886 (im weiteren: KN XL) S. 24. Der Abgeordnete zitierte die Worte Kossuths über die Selbstverwaltung: "Die Institutionen der Selbstverwaltung sind die wirksamsten Pflegestätten des Gemeingeistes, diese stellen eine Verbindung zwischen dem Staat und dem Individuum her, diese erziehen den Einzelnen zum selbstbewußten Bürger, sie erziehen die Völker zum praktischen Patriotismus, durch sie gelangt die konstitutionelle Freiheit zu den Hausherden der Bürger. Nur die Institutionen der Selbstverwaltungen vermögen die Luft mit dem die Nation belebenden Hauch des Gemeingeistes zu erfüllen."

Kompetenz, "sie könnten die Durchführung nicht nur der eigenen Beschlüsse, sondern auch der staatlichen Verwaltungsangelegenheiten auf ihrem Territorium kontrollieren, sie könnten an der Verwaltungsgerichtsbarkeit teilnehmen, sie könnten Institute für gesundheitliche, kulturelle, verwaltungstechnische Anliegen aufstellen und könnten für diese Angelegenheiten auch entsprechende Organe bestellen, sie könnten zwischen gesetzlichen Grenzen für ihre eigenen Zwecke Steuern erheben."

Die Beamtenwahl ist nach seiner Ansicht keine Voraussetzung der Selbstverwaltung. Die örtliche Vollziehungsgewalt will jeder Staat beibehalten, weil seine Aufgaben "besonders in der Förderung der Wirtschafts- und Kulturinteressen sehr stark angewachsen sind". Der Staat ist bestrebt, die Last von sich abzunehmen und jenen aufzubürden, die "daran unmittelbar interessiert sind und die die Aufgaben besser bewältigen als er". Es gehört zum Wesen der Selbstverwaltung, daß sie die in ihre Zuständigkeit fallenden Angelegenheiten auf eigene Kosten erledigen. Auch ist es für sie bezeichnend, daß sie im gesetzlichen Rahmen frei entscheiden können. Der die Versäuflichung ebenfalls befürwortende Nándor HORÁNSZKY hätte unter Aufrechterhaltung der alten politischen Rechte der Komitate die Überwachung der Administration und die "Erledigung der lokalen Verwaltung" in die Kompetenz der territorialen Selbstverwaltung gestellt.³⁴

*

Die liberale Mehrheit von 1886 nahm den ursprünglichen Entwurf der Regierung an. Die politische Elite versäumte nach 1870 auch die zweite Gelegenheit zur Schaffung eines den Anforderungen der Zeit genügenden Verwaltungssystems. Sie verwarf zwar die Idee der Umgestaltung der ungarischen Komitate nach englischem Vorbild, akzeptierte aber den die Professionalität in den Vordergrund stellenden Gedanken der Verstaatlichung nicht. Der Zentralismus errang einen bis heute auswirkenden Sieg über die territorialen und lokalen Selbstverwaltungsorgane.

³⁴ Grünwald B. KN X. S. 286; Szilágyi D. KN XI. S. 51; Horánszky N. KN XI. S. 119.

Parlament und Zivilgesetzgebung in Ungarn

Entwicklung der ungarischen Zivilgesetzgebung zwischen den Polen des parlamentarischen- (Sonderzivilgesetzgebung, Kodifikation) und des Präzedenzrechts

I. Einleitung: Die Rolle des Parlaments bei der Gestaltung des ungarischen Privatrechts und die anderen Rechtsgestaltungsquellen (Vorgeschichte)

A) Die verschiedenen Rechtsquellen

Es ist sehr schwer, eine kurze Übersicht des Ganzen einer Zivilgesetzgebung wie die ungarische zu geben, deren Ziel es wäre, neben den wichtigsten Inhalten und Entwicklungsstufen auch die Rolle des Parlaments in seiner Bestimmung vorzustellen, so dass wir in diesem Referat nur die wichtigsten Tendenzen oder Quellen in Betracht nehmen werden. Die Schwierigkeiten bei einem ausführlicheren Bericht wären nicht geringer, falls wir unsere Aufmerksamkeit nur auf das XIX. Jahrhundert konzentrieren würden, besonders auf die Zeit beginnend mit Széchenyis Reformgesetzgebung bei den Reformlandtagen (1840/1844)¹, als das Parlament beim Aufbau des Privatrechts die klassische gesetzgeberische Rolle annahm.

Wenn wir unter Zivilrecht oder unter seinem Synonym: Privatrecht, - nach der römisch-rechtlichen Bezeichnung (Bestimmung) - solche Rechte oder Rechtsbeziehungen verstehen, welche primär die Personenrechte, oder die einzelnen Interessen berühren, oder wenn wir nach der deutschen Pandektistiklehre² darunter neben den allgemeinen Regeln auch das Familienrecht, Sachenrecht, Schuldrecht und Erbrecht verstehen, dann können wir, nur die Normenquellen betrachtend, in der ungarischen Privatrechtsgeschichte die Normen des so verstandenen Privatrechts unter vier Quellen finden: am Anfang der Staatsgründung im a) sogenannten königlichen Dekretalrecht, b) in den Gewohnheiten, c) später in den Präzedenzien der Obersten Gerichte, dann auch d) in der gesetzgeberischen Tätigkeit des Parlaments. Aber dabei änderte sich die Rolle dieser ursprünglichen Quellen beim

¹ S., A Magyar Országgyűlés történetének képekonyve [Geschichte des ungarischen Parlaments], Red. Mezey B., Budapest, 1999, S. 108.

² S., Dernburg, H., Pandekten, 1. Band, 2. Auflage, 1888, Ibid, Die allgemeinen Lehren des Bürgerlichen Rechts, 3. Aufl. 1906; Savigny, F. C., System des heutigen römischen Rechts, I., Heidelberg, 1840, Bd. 3, Berlin 1840; Ihering, R., Geist des römischen Rechts (auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung, 5. Aufl. 1905, 10. Aufl. Aalen, I. Band, 1968; Kuhlenbeck, Von den Pandekten zum BGB, 1903; Regelsberger, Pandekten, Bd. I., 1833; Unger, System des österreichischen Privatrechts, Bd. 1, 2, 4. Aufl. Leipzig, 1876; Ibid, System des österreichischen allgemeinen Privatrechts, 5. Aufl., 1892, B. I., S. die rechtsgeschichtlichen Aspekte: Brauner, W., Neuere Privatrechtsgeschichte Mitteleuropas am Beispiel Österreichs (bis 1900), 5. neubearbeitete Auflage, Institut für österreichische und deutsche Rechtsgeschichte, Wien, 1988 (Nachdruck 1990), S. 90, 93-101; Ibid, in ungarischer Sprache, Közép-Európa újabb magánjogtörténete Ausztria példáján (1900-ig), Red. Hamza G., Balla P., Lengyel A. Budapest, 1995, S. 75-84; Zlinszky J., A római jog továbbélése [Weiterleben des Römischen Rechtes] Budapest, 1997, S. 26-27.

Ausbau und Einfluß auf den Inhalt der Zivilrechte oder des ganzen Privatrechtes in verschiedenen historisch und verfassungsrechtlich³ bedingten „Entwicklungsstadien“.

Im Zeitraum des ungarischen Frühstaates dominierte neben den (einheimischen) Wohnheitsregeln das königliche Dekretalrecht (als damals stark europäisch beeinflusstes Recht) bei der Bestimmung der zivilrechtlichen Normen (z. B. auf dem Gebiet des Familienrechtes).

Im entwickelten Stadium des ungarischen Staates, im Spätmittelalter, beeinflussten die Stände, oder das Ständeparlament, im Wesentlichen das königliche Dekretalrecht.

In der bürgerlichen Reformzeit Ungarns, oder in der Periode des Konstitutionalismus, wurde die Rolle des Parlaments bei der Gestaltung der privatrechtlichen Normen offensichtlich mehr betont.

Andererseits, bei den verschiedenen Kodifikationen und Normensammlungen und bei ihrer Interpretation hatte auch die Rechtswissenschaft eine bestimmte, nicht geringe Rolle gehabt.⁴

B) Vorgeschichte: Das Dekretalrecht und das Ständeparlament (Frühstaat und entwickelter Ständestaat, zwischen 1000-1526)

Im frühen ungarischen Staat, seit der formellen Gründung (beginnend mit der Krönung des Heiligen Stephan am 25. Dez. oder am 1. Jan. 1001, mit der Übereinstimmung des Römischen Papstes Silvester II), hatten die Landesversammlungen, welche seit der Goldenen Bulle (1202) in Ungarn jährlich regelmäßig abgehalten wurden, wie es in anderen westlichen entwickelten europäischen Staaten üblich war, bis zum Ende des XIII. Jahrhunderts keine gesetzgeberische Rolle. Sie hatten nach der fränkischen Staatspraxis vielmehr eine rechtspflegende (rechtsanwendende) Rolle (Iurisdictio).⁵ Umso mehr, weil in diesem Zeitraum für die ganze Gesetzgebung, wie im öffentlichen so auch in Privatrecht, fast lediglich der König zuständig war, und da ihre Quelle formell „aus dem Willen des Monarchen“ hervorging, doch natürlich unter Mitarbeit der kirchlichen Hochgelehrten. /Die europäischen Staaten hatten damals schon seit mehreren Jahrhunderten eine relativ friedliche Entwicklung; der neue, schon seit dem

³ Über die ungarische Verfassungsgeschichte und die verfassungsrechtliche Beziehungen Österreichs und Ungarns, in der österreichischen Literatur: S., *Brauneder, W., Lachmayer, F.* (graphische Darstellungen), Österreichische Verfassungsgeschichte, 6. durchgesehene und ergänzte Auflage, Wien, 1992, S. 90, 115, 121, 137, insbesondere 179-186; in der ungarischen Literatur: *Mezey B.*, Képviselés és alkotmány a középkori Európában (Europai parlamentarizmus- és alkotmánytörténet) [Standesrepräsentation und Verfassung im mittelalterlichen Europa – Europäischer Parlamentarismus und Verfassungsgeschichte], Budapest, 1998, in diesem Werk: über die Wohnheitsrechte, S. 5; über das chartalische Verfassungsrecht, S. 23, über Mitteleuropa und Ungarn, S. 113, die Ursachen und Folgen der Verspätung, S. 134-139; ungarische verfassungsgeschichtliche Tendenzen, S. 202, Das Ständeparlament, S. 211; *Mezey B.* (Red.) Magyar alkotmánytörténet [Ungarische Verfassungsgeschichte], 2. verb. Auflage, Budapest, 1996, S. (Modelle des feudalen Staates in Ungarn) 37-76, (die Organe des feudalen Staates in Ungarn) 81-186; *Rácz L.*, Adalékok Ausztria és Magyarországi közjogi kapcsolatának alakulásához [Beiträge zur Bildung der öffentlich-rechtlichen Beziehungen Österreichs und Ungarns], In: Állam és Jogtudomány, Jahrgang XXXVIII, Nr. 1-2/1996/1997, S. 7-19.

⁴ S., näher, *Zlinszky J.*, Wissenschaft und Gerichtsbarkeit, Quellen und Literatur der Privatrechtsgeschichte Ungarns im 19. Jahrhundert, In: Ius Commune, Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Europäische Rechtsgeschichte, Sonderhefte, Nr. 91, Frankfurt am Main, 1997, S. 1-37.

⁵ S., *Mezey B.* 1999, a.a.O. S. 40.

Großfürsten Gesas europäisch orientierte ungarische Staat, konnte die Verspätung nur durch eine im europäischen Sinne adaptierte Staatsorganisation und Gesetzgebung vermindern, was z. B. während des ersten ungarischen europäisch anerkannten Königs, dem Heiligen Stephan (1000-1036), bewusst getan wurde, dadurch dass unter anderem durch Gesetze zehn Kirchengemeinschaften mit dem Zentrum in Esztergom geschaffen wurden, und nach bayerischem Muster wurde einheimisches Geld eingeführt. Dann wurden auch durch die Gesetze des Heiligen Stephan die Kirchen⁶ und das private Eigentum⁷ geschützt. Wie es damals in Europa üblich war, hat er die Königsspiegel-Regel, als moralische Normen adressiert an seinen Sohn, geschrieben.⁸

Die Vorläufer der späteren Gesetzgebungslandtage waren die getrennten Versammlungen der servienten (communis congregatio) (wo die Barone und die hohen Geistlichen nicht teilnahmen).⁹

Am Ende des XIII. Jahrhunderts (in den Jahren 1290 und 1298)¹⁰ entstand das parlamentum publicum (parlamentum generale), das als Institution bis zum XV. Jahrhundert dauerte, und das schon zum gesetzgebenden Landtag umgewandelt wurde. Dabei bestätigten die Stände (praelate, barones, nobile) die unter ihrer Mitwirkung und Zustimmung erlassenen Dekrete.¹¹

Nach dieser vorgeschichtlichen Übersicht können wir feststellen, dass die privatrechtlichen Normen in der frühen ungarischen Privatrechtentwicklung, oder aber während des ungarischen Frühstaates, teilweise auch während des entwickelten ständischen Staatsorganisation und des Parlaments, ihre Quellen grundsätzlich nicht in der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit fanden, sondern einerseits im sogenannten königlichen Dekretalrecht, meistens zusammen mit öffentlich-rechtlichen Normen, andererseits am Anfang in nichtkodifizierten, später auch in kodifizierten (wie zum Beispiel Werbőczy-s Tripartitum aus dem Jahre 1514) Rechtsgewohnheiten. Insbesondere ab der bürgerlichen Reformzeit wächst nicht nur

⁶ S., Magyar Törvénytár, 1000-1526. évi törvények [Ungarische Gesetzesammlung vom Jahre 1000 bis 1526], (Red. *Márkus D.*) Budapest, 1899, Szent István törvényei [Gesetze von Sante Stephan] Bd. I, Kap. 1-3, S. 5-11, Bd. II, Kap. 12, S. 27, usw.

⁷ S., Magyar Törvénytár, Szent István törvényei, Bd. II, Kap. 13., S. 27, Kap. 30, S. 35, Kap. 31, S. 35, Kap. 35, S. 37.

⁸ S., *Hamza G.*, Szent István törvényei és Európa, Die Gesetze (Decreta) Stephans des Heiligen und Europa, Les lois de Saint Étienne et l'Europe, in Szent István és Európa, Saint Étienne et l'Europe, Budapest, 2001, S. 13-41; *Mezey B.*, 1996, a.a.O. S. 38-39; Magyar Törvénytár (Red. *Márkus D.*), a.a.O. Budapest; Einleitung von *Márkus D.*, S. VII; Gesetze des Heiligen Stephan, S. 11-37 (über die Kirche, die Familie, den Schutz des privaten Vermögens), usw.; *Az Emberiség krónikája* [Chronik der Menschheit, Red. Bodo Harenberg, ung. Übers.], Budapest, 1993, S. 280.; *Szalma J.*, A sarkalatos törvényekről a magyar jogfejlődésben [Über die verfassungsrechtlichen Gesetze in der ungarischen Rechtsentwicklung], In: A magyar államiság ezer éve, Tausend Jahre der ungarischen Staatlichkeit, Újvidék (Novi Sad) 2001, S. 22-25 (17-32).

⁹ *Mezey B.*, 1999, a.a.O., S. 40.

¹⁰ Während der Herrschaft der Dynastie Árpáds galten am Anfang als Wohnheitsregeln, aber schon im Jahre 1298 bestätigten Gesetze diese Wohnheiten und sie regelten die schuldrechtlichen Verträge und die Verpflichtung, sie zu erfüllen; in diesen Gesetzen wurde auch das Vorkaufrecht, die Rücknahme (Rückkauf), das gesetzliche Pfandrecht, die Gewährleistung des Verkäufers geregelt. Das Schadenersatzrecht war bis 1848 im ungarischen Recht ein Teil der Strafe. (S. *Biró Gy.*, Magyar polgári jog, A kötelmi jog és a szerződés tan közös szabályai [Ungarisches bürgerliches Recht, gemeinsame Regeln der Obligationsrechte und Schuldverträge], Miskolc, 2000, S. 36-37).

¹¹ *Mezey B.*, 1999 a.a.O., S. 40.

die Rechtsanwendungs- sondern auch die Rechtsquellenrolle der Präzedenzen der Obersten Gerichte oder des Obersten Gerichtshofes (Curia).¹²

Doch ab der Wende des XIII/XIV. Jahrhunderts bekam auch das ständische Parlament einen immer bedeutenderen Einfluss auf den Inhalt des Königlichen Dekretalrechts, in welchem neben den öffentlichen auch die privatrechtlichen Normen ihre Quelle hatten.¹³ Das geschah besonders im Zeitraum des entwickelten Ständeparlaments, umso mehr, weil auch nach dem spätmittelalterlichen ungarischen Gewohnheitsrecht, wie es auch in Werbőczy's Tripartitum betont wird, die Hoheitsrechte von den Ständen und auch vom seitens der Stände unterstützten oder gewählten König, somit voneinander abhängig, gewissermaßen gemeinsam zum Ausdruck gebracht wurden.¹⁴

C) *Werbőczy's Tripartitum aus dem Jahre 1514: Die erste ungarische Zivilkodifikation (des Gewohnheits- und Dekretalrechtes)*

Seit der Gründung des ungarischen Staates waren die Rechtsgewohnheiten eine von den wichtigsten Rechtsquellen auch für das Privatrecht, insbesondere während des Mittelalters. Es entstanden mehrere frühe und spätmittelalterliche Gewohnheitssammlungen, bzw. Kodifikationen des Gewohnheitsrechtes (z. B. in Siebenbürgen die *Approbata*, aus dem Jahre 1653).¹⁵ Es entstanden auch Gewohnheitssammlungen, die gemischte Regeln enthielten, - nämlich neben „wahren“ Gewohnheitsregeln /welche die lokalen (örtlichen) Rechtsgewohnheiten und gemeine (örtliche) Statute und Normen von bestimmten Gemeinschaften (z. B. Religionsgemeinschaften) umfaßten/, auch die Gesetze, dekretalische oder königliche, oder Ständeparlaments-Normen, welche wesentlich die damaligen europäischen Normentendenzen widerspiegelten. Die berühmteste Kodifikation ist Werbőczy's Tripartitum (*Tripartitum opus juris consuetudinarii Regni Hungarie – Magyarországi szokások jogának Hármaskönyve*).¹⁶

¹² Im XVIII. Jahrhundert wurden die ersten Ausgaben der Urteile der Obersten Gerichte im *Planum tabulare* zusammengefasst. Die weiteren Privatausgaben folgten im XIX. Jahrhundert. S. *Zlinszky J.*, 1997, a.a.O. S. 6; *Ibid.*, Die Rolle der Gerichtsbarkeit in der Gestaltung des ungarischen Privatrechts vom XVI. bis zum XX. Jahrhundert, In: *Ius Commune*, 10, 1983, S. 49.

¹³ S., *Mezey* 1999 a.a.O. op. cit., S. 39-40.

¹⁴ S., *Mezey B.* 1996, a.a.O. S. 86.

¹⁵ *Approbata – Kodifikation des Gewohnheitsrechtes in Erdély – Siebenbürgen aus dem Jahre 1653*, welche die zwischen 1540-1653 entstandene Kirchen- (kanonische) Recht, Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Normen umfassten. S. z. B. *Akadémiai Kislexikon (Red.: Szelle B.)*, Budapest, 1989, Band I., S.110.

¹⁶ Wichtigste Ausgabe: erste in Wien, Singrenius, 1517, S. 130 (in lateinischer Sprache); Wien, 1545, Singrenius, in lateinischer Sprache, erweiterte Ausgabe; Wien, 1561, Singrenius junior., 1561, S. 113; Debrecen, 1565, von Hofhalter in ungarischer Sprache; weitere ungarisch-sprachige Auflage: *Gulaféhvár*, 1568, Hofhalter; *Kolozsvár*, 1571, Verl. Heltai; inzwischen in lateinischer Sprache: *Kolozsvár* 1572, Verl. Heltai. Die folgende Aufgabe wurde wieder in Wien im Jahre 1572, in lateinischer Sprache in Red. von *Zsámboki (Sambucus) János* herausgegeben. Die erste kroatische Auflage wurde von *Nedelic* im Jahre 1574 von Hofhalter veröffentlicht, die Übersetzung aus der ungarischen in die kroatische Sprache von *Ivanus Pergosic*. In serbischer Sprache wurde es im Jahre 1909 in der Auflage des Serbischen Akademie der Wissenschaften veröffentlicht. Die Auflage in Wien aus dem Jahre 1581, von *Hiller* wurde es ergänzt mit einem Sachregister, und mit *Regulae iuris antiqui*, die römisch rechtlichen Fundamente. Die nächste Auflage war auch in Wien, von *Formicus* im Jahre 1599, die erste in deutscher Übersetzung, der Übersetzer war *Wagner Ágoston*. Die folgenden Auflagen sind mehrheitlich zweisprachige (lateinisch-ungarische), oder einsprachige, lateinische oder ungarische: Debrecen, 1611; Wien, 1628; *Bártfa*, 1632; *Lőcse*, 1637; Debrecen, 1639; *Bártfa*, 1643; *Lőcse*, 1660; *Nagyszombat*, 1696; *Kolozsvár*, 1698; *Nagyszombat*, 1740; *Csiksomlyó*, 1745; *Nagyszombat*, 1751, *ibid.*, 1753; *Kolozsvár*, 1762; *Nagyszombat*, 1762; *Kalocsa*,

Nach der Schlacht von Mohács (1526) wurde die organische und bis dann mit Europa in Einklang oder sehr nahe stehende Staats- und Rechtsentwicklung Ungarns teilweise zerstört. Ungarn wurde in drei Teile geteilt, und die weitere (allgemeine) rechtliche Kontinuität zwischen diesen Teilen konnte nur teilweise, oder im übertragenen Sinne durch (auch damals grenzüberschreitende) Rechtsgewohnheiten, verwirklicht werden.¹⁷ Dazu dienten die (jedoch ursprünglich nicht zu diesen Zwecken bestimmten) Kodifizierten Rechtsgewohnheitsregeln, welche noch im Jahre 1514 der Richter (Protonotarius) *István Werbőczy* aufgrund eines königlichen Auftrags ausarbeitete und auf dem Budaer Landtag vorlegte (sie wurden kurze Zeit später, schon im Jahre 1517, auch in Wien veröffentlicht).¹⁸ Diese Kodifikation war von großem Wert, obwohl sie nicht gleich und formell in Kraft getreten ist, weil sie in den besetzten Landteilen als Gewohnheitsregeln praktisch angewandt wurde, besonders in Siebenbürgen (Erdély), wo jedoch diese Kodifikation später (ab 1691, auf Grund von Diploma Leopoldinum)¹⁹ auch formell in Kraft war. Dadurch wurde indirekt die Rechtseinheit zwischen verschiedenen Teilen Ungarns bewahrt und unterstützt. Inhaltlich enthielt diese Kodifikation neben römisch-rechtlichen privatrechtlichen Normen auch öffentlich-rechtliche

1773; *Nagyszombat*, 1775; *Eger*, 1776; *Buda*, 1779; *Pozsony-Kassa*, 1779; *Pozsony-Pest*, 1805-1806; *Kolozsvár*, 1815; *Buda*, 1822; *Pest*, 1830; *Pest*, 1844; *Buda* 1844-47; *Buda*, 1844-47; *Pest*, 1864; *Pest*, 1866; *Budapest*, 1864; *Pest*, 1866; *Budapest*, 1894; *Budapest*, 1897; *Leipzig*, 1902; *Budapest*, 1990. Quelle: *Werbőczy István: Hármaskönyv, Tripartitum*, Budapest, 1990, S. XXVI-XXXII.

¹⁷ Wie in *Mezey*, 1999 a.a.O. S. 40 steht, „nach der Dreiteilung des Landes wurde auch die Souveränität der Gesetzgebung zerstückelt, und die relative Selbständigkeit hatte nur die Gesetzgebung des Fürstentums Siebenbürgen bewahrt. Diese Getrenntheit blieb bis 1848. Die Ständeversammlung wurde nicht nur der Bastion der Privilegien, sondern auch ein Mittel gegen der Absolutismus, oder eine Form des Kampfes für die ungarische Unabhängigkeit.“

¹⁸ S., *Brauneder, W.*, Österreichisch ungarische Rechtsbeziehungen am Beispiel des ungarischen *Tripartitum*, in: *K. Ebert (Ed.)*, Festschrift zum 80. Geburtstag von *Balil, H.* Wien, 1998, S. 11-20; *Földi A.*, Beszámoló a „Werbőczy István és műve c. tudományos ülésről“ Bericht über die wissenschaftliche Tagung an der ELTE Universität – Rechtswissenschaftliche Fakultät in Budapest gehalten am 23. IV 1993 in Zusammenarbeit mit der Ungarischen Akademie der Wissenschaften und dem Ungarischen Juristenbund, *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Budapestiensis de Rolando Eötvös nominatae*, XXXIV (1993/94), unter dem Titel: „Werbőczy István und sein Werk“, S. 113-118. In dem Werk bemerkte Prof. *Brauneder (op. cit. S. 116)*, dass *Werbőczy's Tripartitum* nach der Veröffentlichung in Wien auch in Österreich berühmt wurde, wo es mehrmals in der Literatur zitiert wurde als eine mehrere Jahrhunderte dauernde Quelle des ungarischen Rechts, und als ein Beweis der Selbständigkeit des ungarischen Rechtes, welches auch die Habsburger anerkannten. S. weiter, *Magyar Törvénytár, [Ungarische Gesetzesammlung] Werbőczy István Hármaskönyve, [Werbőczy's Tripartitum] Red.: Kolosvári S. u. Óvári K., Márkus D.*, Budapest, 1897; *Werbőczy István: Tripartitum, Lateinisch-ungarische bilinguale Ausgabe*, Budapest, 1990 (Red.: *Csiky K.* mit Einleitung von *Bónis Gy.*). Prof. *Bónis* äußerte in der Einleitung seine Auffassung, dass im Ständeparlament nicht *Ulászló II.* gegen die Annahme der Codifikations war, sondern die Magnaten, weil sie glaubten, dass *Werbőczy's* Auffassungen über die Gleichheit von allen („kleinen“ und „großen“) Adeligen „gefährlich wäre“. S. auch: *Corpus iuris Hungarici, seu decretum generale iclyti Reni Hungariae, Partiumque eidem annexarum*, In tres tomos distinctum – Authore: *Stephano de Werbőczy*, dazu S. z. B. *Mezey B.*, 1999, a.a.O. S. 75; *Grosschmid B.*, *Werbőczy és az angol jog [Werbőczy und das englische Recht]*, Budapest, 1928, S. 453.

¹⁹ S., z. B., *Szladits K.*, *Magyar magánjog, Általános rész, Személyi jog, I. kötet [Ungarisches Privatrecht, Allgemeiner Teil, Personenrechte, Bd. I]*, Budapest, 1941, S. 76. das partikuläre Transylvanische (Erdély) spätmittelalterliche Recht enthielt drei Gesetzesammlungen (alle drei zusammen wurden im Jahre 1779 veröffentlicht): a) *Approbatae Constitutiones (1540-1653)*, b) *Compilatae Constitutiones (1654-1669)*, c) *Articuli novellares*. In diesen Gesetzen bestand das Transylvanische gesonderte Recht auf dem Gebiet des Privatrechtes nur im Bereich des Kompossessorates (Gemeingüter) und Urbarialrechten. (S. *Szladits*, 1941 a.a.O. op. cit. S. 77).

Bestimmungen, wie auch die anderen damaligen europäischen spätmittelalterlichen Zivilrechts-Kodifikationen.

Werbőczy-s Tripartitum vertrat im Bereich des öffentlichen Rechtes, besonders in Hinsicht auf die Struktur und Rolle der Ständerepräsentation im Ständeparlament, die Auffassung über die Gleichheitsidee, also die Gleichheit zwischen verschiedenen Ständen (*una et eademque nobilis*²⁰), und unter anderem wollte er dadurch zur Verstärkung der Gesetzgebungskompetenz beitragen. Umso mehr, weil das zentrale, über mehrere Jahrhunderte entwickelte Dekretalrecht, schon damals von der Realität und auch von den europäischen Normen teilweise entfernt war, und schon damals einander widersprechende Normen enthielt.

Das Verhältnis und insbesondere die schon entstandenen augenscheinlichen Widersprüche zwischen verschiedenen Quellen des kartalischen Rechtes oder (königlichen) Dekreten, gesetzgeberischen (königlich-ständischen) und gewohnheitlichen Rechtsnormen²¹ wollte er durch in seiner Kodifikation proponierte Auslegungsnormen vermeiden und auflösen. Er favorisierte grundsätzlich die Regel der Gewohnheit als die prioritäre, also als *lex specialis*. (Im Diskurs zwischen den verschiedenen Rechtsquellen über die Lösung des Rechtsstreites aus dem gleichen Rechtsverhältnis sind nach seiner Auslegungsnorm die Gewohnheiten stärker als die anderen Rechtsquellen, besonders in den Fällen, wenn die Gewohnheitsregeln später entstanden und allgemeiner gültig waren).²²

²⁰ S., Werbőczy István, *Tripartitum*, Budapest, 1990, S. 64, Erster Teil, Titel III: *Quoniam non historima texere, sed consuetudine, et peculiaribus, approbatasque hujus regni leges ipse describere constituerim; quia tamen universos dominos praelatos, et barones, ac nobiles una et eadem exemptionis, et libertatis praerogativa gaudere dixi (...)*."

²¹ Wie Mezey (in: *Strafrechtskodifikation im 18. und 19. Jahrhundert*, Budapest, Red. *Mezey B.*, unter Mitarbeit von *Beliznai Bódi K.*, Budapest, deutschsprachige Auflage: 1997, S. 90. (1997 a.a.O.) hingewiesen hat: "Das Parlament hat an der Wende des XV. und XVI. Jahrhunderts mehrmals über einer umfassende Rechtsregelung verhandelt, aber es sind keine Kodifikationen entstanden. Die Diäten von 1489 und von 1500 haben die Regierung zur Sammlung und Zusammenfassung des Gewohnheitsrechtes aufgerufen, die Landesversammlungen von 1514 und 1525 haben die Sammlung und Verbesserung der Dekrete gefordert. Beide Bestrebungen haben auf eine Rechtsregelung und Rechtseinheit auf Landesebene hingewiesen. Der Anspruch des modernen Staates auf die ständische Zentralisation hat es erfordert. Neben den staatlichen Überlegungen haben auch die Ansprüche der sich im 14. und 15. Jahrhundert schwunghaft entwickelnden ungarischen Wirtschaft diese Tendenz verstärkt, weil es offenbar wurde, daß die Stabilität des Warenaustausches von der Regelung der Rechtsgeschäfte, von der Erkennbarkeit des Rechtes und von der Rechtssicherheit abhängt."

²² S., Werbőczy István, *Tripartitum*, Budapest 1990, S. 47-48: „Titel XII. Was sollen wir denken über den Widerspruch zwischen Dekreten und Gewohnheitsregeln? Es geschah, dass die Gesetze oder königliche Dekrete und die Rechtsgewohnheiten zueinander in Widerspruch standen und dann stellte sich die Frage, welche von ihnen man behalten soll? Die Antwort ist: wenn das Gesetz (Dekret) älter ist und wenn danach die widersprechende Gewohnheitsregel entstand, dann besiegt die Gewohnheitsregel, falls sie allgemeiner war, das Gesetz im Allgemeinen und Ganzen. Wenn die Gewohnheit partikulärer ist, dann bricht sie das Gesetz nicht im Ganzen, sondern in den Gebieten, wo die Gewohnheit besteht. Im Gegenteil, falls die Gewohnheitsregel älter ist, und das widersprechende Gesetz danach entstand, dann bricht die Gewohnheit nicht das Gesetz, sondern sie wird durch das später entstandene Gesetz gelöscht.“ Übrigens, „die Gewohnheiten beziehen sich auf Personen, Sachen und Taten“ (Werbőczy, *Tripartitum* Budapest 1990, S. 60, Erster Teil, Titel I.). „Das Gesetz unterscheidete sich von den Gewohnheiten darin, dass das erste wörtlich, das zweite stillschweigend ausgedrückt ist. Demnach ist das erste schriftlich, das zweite aber nicht. Die Gewohnheiten entstanden nicht im Augenblick wie die Gesetze, sondern langsam. Die Gewohnheiten derogieren die Gesetze, wenn die letzten mit den Gewohnheiten im Widerspruch stehen. Dann ergänzen auch die Gewohnheiten die Gesetze. Falls die Gesetze mehrere Deutungen haben, dann lassen sie sich mit lokalen Gewohnheiten erklären. (S. Werbőczy, *Tripartitum*, Budapest, op. cit., S. 46-47, Einleitung XI. Titel, Par. 1-5). Für die Gültigkeit der Gewohnheitsregel sind bestimmte Voraussetzungen unentbehrlich: Kausalität, Dauer, Volksrechtsbewusstsein. Die Gewohnheiten sind kausal, wenn sie

In seiner Kodifikation begründete er die heilige Kronentheorie, nach welcher der König (reeller oder als abstrakte Institution) und die Stände voneinander abhängige und kontrollierte Träger der staatlichen Hoheitsrechte sind.²³

Nach der Befreiung Ungarns, am Ende des XVII. Jahrhunderts, konnte man diese Kodifikation im nächsten Jahrhundert noch zur Anwendung bringen, aber sie entsprach schon nicht mehr den neuen wirtschaftlichen Umständen des XIX. Jahrhunderts.

II. Die Zivilgesetzgebung und die Rolle des Parlaments in ihrer Gestaltung bei den Reformlandtagen (ab 1836 bis zum Ende des XIX. und dem Anfang des XX. Jahrhunderts)

Der Aufbau des modernen ungarischen Zivilrechtes, als vom öffentlichen Recht formell und inhaltlich getrenntes Privatrecht, oder als getrennte Quellen (Gesetze), fängt relativ spät an, in der ersten Hälfte des XIX. Jahrhunderts, bei den Reformlandtagen (1825-1845/48),²⁴ welche als Szechenyi-s Reformzivilgesetzgebung bezeichnet werden. (Obwohl die früheren ungarischen Kodifikationen die Trennung, Klassifikation des privaten und öffentlichen Rechtes schon kannten, wie in Werbőczy-s *Tripartitum*).²⁵ Diese (Reform) Gesetzgebungstätigkeit strebte am Anfang keine ausführliche Kodifikation an, sondern befasste sich Schritt für Schritt mit einzelnen Gesetzen, mit den wichtigsten Fragen für die Wirtschaftsentwicklung, mit Bereichen des Wirtschaftslebens (wie z. B. Gesellschaftsrecht, Wechselrecht, Konkursordnung, usw.),²⁶ wobei die parlamentarische Gesetzgebungstätigkeit zum ersten Mal in der ungarischen Privatrechtsgeschichte als die entscheidende Quelle dieser Gesetze diente.

Neben wichtigen und weitreichenden öffentlich-rechtlichen Entscheidungen und Gesetzen²⁷ war die Leistung des Parlaments im Jahre 1848 auf dem Gebiet der gesamten Zivilgesetzgebung wegen den geschichtlichen Ereignissen relativ gering,²⁸ aber doch ist, neben dem XV. Gesetz über die Aufhebung der Avitizität,

auf den Zweck des Rechtes gerichtet sind; dann entstanden sie nach längerer Zeit (mindestens identisch mit der Dauer der Verjährungszeit) und sie sollen im Rechtsbewusstsein des Volkes ihren Platz nehmen (ständige Anwendung in der Praxis). „Die Gewohnheit ist ein von der Praxis bestimmtes Recht, das als Gesetz dient, wenn keine Gesetze bestehen.“ (Werbőczy, *Tripartitum*, Budapest, op. cit., Einleitung, S. 43-45, Titel X. Par. 3-7).

²³ S., *Mezey B.* 1996, a.a.O. S. 86.

²⁴ S., *Mezey B.*, 1999, a.a.O. S. 42.

²⁵ S., Werbőczy, *Tripartitum*, Budapest, 1990, S. 29: Über die Teilung des Rechtes, II. Titel, Paragraph 2. „Die allgemeine Teilung des Rechtes erfolgt in zwei Teile: öffentliches und privates Recht. Das öffentliche Recht betrachtet die Verwaltung des Staates und das allgemeine Interesse und bezieht sich auf kirchliche und weltliche Angelegenheiten. Das Privatrecht ist das besondere Recht, das die Interessen von einzelnen Menschen regelt.“

²⁶ S., Gesetze aus dem Jahre 1840: XV. Gesetz über den Wechsel, XVI. Gesetz über Kaufleute, XVII. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Betriebe, XVIII. Gesetz über Rechtsverhältnisse der offenen Handelsgesellschaften, XXII. Gesetz über Konkurs, XX. Gesetz über die Fracht. S. Magyar Törvénytár, 1836-1868. évi törvények, Budapest, 1896, S. 109, 145, 149, 150, 160, 156.

²⁷ S., XV. Gesetz aus dem Jahre 1848 über die Aufhebung der Avitizität. S. Magyar Törvénytár, 1836-1868. évi törvények, Budapest, 1896, S. 237.

²⁸ S., Magyar jogtörténet [Ungarische Rechtsgeschichte], Red. *Mezey B.* Budapest, 1997, (1997 b.) S. 115. Von den Gesetzen, welche ausschließlich privatrechtliche Normen im engeren Sinne des Wortes enthalten, sind bei den Parlamentsitzungen aus dem Jahre 1848 zwei Gesetze zu erwähnen:

Deaks Vorschlag zur Schaffung einer Kodifikationskommission für das ganze Privatrecht bemerkenswert,²⁹ danach wurde innerhalb des Justizministeriums eine gesonderte Kodifikationskommission ernannt, unter Leitung von Szalay László.³⁰ Den Kodifikationsvorschlag gab Deák jedoch schon früher, bei der Sitzung des Landtages am 24.-25. Mai 1834, wobei er empfahl, dass „alle zivilrechtlichen Gesetze in einer einheitlichen Form, in Form des Bürgerlichen Gesetzbuches, dem Landtag vorbereitet und für die Annahme vorgelegt werden sollen“.³¹

Als ein allgemeines Charakteristikum, eine Besonderheit der Reformzivilgesetzgebung, als Ergebnis der Parlamentstätigkeit zwischen 1840/45,³² insbesondere im Jahre 1848, betont Prof. Mezey nicht die Entrechtung (wie bei der französischen Revolution), sondern die Rechtserweiterung.³³

Nach der Herrschaft der österreichischen privatrechtlichen Normen in ganz Ungarn zwischen 1850/1853-1861 (am Anfang die Sonder- und Nebengesetze, wie

das XIV. Gesetz über Kreditanstalten (insgesamt 7 Paragraphen), nach welchen der Ministerialrat ermächtigt ist, Kreditanstalten zu schaffen, deren Statute das Parlament bestätigt; dann das XV. Gesetz über die (prinzipielle) Aufhebung der Avitizität (2 Paragraphen), welches aber eine gesonderte gesetzliche Regelung vorsah. S.: Magyar törvénytár, (Red. Márkus D.), 1836-1868. évi törvények (Ungarische Gesetze zwischen 1836-1868), Budapest, 1896, S. 236-237.

²⁹ Deák Ferenc berichtete als Justizminister in einem Zirkularbrief adressiert an die Gerichte, dass das Ministerium, unter anderen Gesetzen, auch den Entwurf des Bürgerlichen Gesetzbuches vorbereitet hat. S., Mezey B., 1997, b. S. 115-116. Im Entwurf des Par. 1. des XV. Gesetzes aus dem Jahre 1848 (23. März) hatte nach Deáks Vorschlag das Justizministerium bezüglich der Aufhebung der Avitizität eine gesonderte Privatrechts-Kodifikation vorbereitet und dadurch dies indirekt vorausgesetzt, wegen zahlreichen privatrechtlichen Konsequenzen. (S. auch: Balogh J., A magánjog alakításának 1848-as kísérlete – [Versuch der Reforms des ungarischen Privatrechts], in: A magyar polgári átalakulás alkotmányos reformja, Jogtörténezek 1848-ról [Die ungarische verfassungsmässige bürgerliche Umwandlung – ungarische Rechtsgeschichte über 1848], Red. Mezey B.-Vörös I., Budapest, 2001, S. 183).

³⁰ Publicisztikai dolgozatok Szalay László által [Szalay, Publizistische Arbeiten] Bd. I-II, Pest, 1847; Nizsalovszky Endre, Szalay László kodifikációs külföldi kapcsolatai [Nizsalovszky: Szalay-s Kodifikationsarbeiten und ausländische Kodifikationsverhältnisse], Tanulmányok a jogról [Studien über Recht], Budapest, 1984, S. 57-88. Zitiert nach Balogh J., 2001, a.a.O. S. 183, Fn 31.

³¹ Balogh J., 2001, a.a.O. S. 181, Fn 8.

³² S., z. B. Die Gesetze aus dem Jahre 1836: das XXV. Gesetz über Privatbetriebe, welche das allgemeine Wohl des Staates und des Handels im Staat unterstützte (Magyar Törvénytár, 1836-1868. évi tv. cikkek, Budapest, 1896, S. 63; Gesetze aus dem Jahre 1840: das X. Gesetz aus dem Jahre 1840 über Wasserwirtschaft (Magyar Törvénytár, 1836-1868, Budapest, S. 106), das XV. Gesetz über den Wechsel (Magyar Törvénytár, op. cit., S. 109), das XVI. Gesetz über die Händler und das XVII. Gesetz über die wirtschaftlichen Gesellschaften (Magyar Törvénytár, op. cit., S. 145, 150), das XVII. Gesetz über die Rechtsverbindungen der Betriebe (Magyar Törvénytár, op. cit. S. 149); die Gesetze aus dem Jahre 1844: Das IV. Gesetz aus dem Jahre 1844 ermöglichte den Erwerb des Eigentums auch für die Nichtadeligen (Magyar Törvénytár, op. cit., S. 199).

³³ S., Mezey B. 1997/b., a.a.O. S. 115. Wie Mezey feststellte, sollte die Entwicklung des ungarischen Privatrechtes wegen der Verspätung, welche von der Periferieneigenschaft verursacht wurde, den europäischen Entwicklungsbogen in wesentlich kürzerem Zeitraum durchgehen. In Reformzeiten erkannten die Politiker die Unentbehrlichkeit des einheitlichen Privatrechtes. Széchenyi, der Politiker und Reformökonomist, bestimmte in seinen Werken über Kredit (1830), Die Welt (1831), Das Stadium (1833) die Grundsätze für die Umwandlung Ungarns in eine kapitalistische unternehmerische Wirtschaft, er deklarierte die Unentbehrlichkeit der Anerkennung des Eigentumsfreiheiten, die Freiheit des Unternehmens. Er unterstützte die liberalen Wirtschaftspolitiker, wie Kossuth Lajos, Deák Ferenc, Batthyány Lajos, Eötvös József. Im Landesparlament wurden in den Jahren 1843/44 mehrere Gesetze vorbereitet, welche die wirtschaftliche Entwicklung aufgrund der Unterstützung des freien Unternehmens ermöglichen: damals entstanden die Gesetze über Handelsgesellschaften, über die Betriebe, über Wechselrecht, Konkursrecht, es wurde der Erwerb des Eigentums für Nichtadelige, über Bauernbefreiung usw. ermöglicht.

die Regel über Grundbücher, dann später auch mit Ausnahme des Familienrechtes³⁴ fast das ganze ABGB³⁵ und aufgrund der Kaiserlichen Patente,³⁶ erfolgte insbesondere nach dem österreich-ungarischen Ausgleich (1867) die Erweiterung der Tätigkeit des ungarischen Landtages auf den Aufbau des gesonderten Zivilrechtes, diesmal durch Teilkodifikationen und durch gesamte Kodifikationsentwürfe. Bis zum Ende des Jahrhunderts entstanden bemerkenswerte Partialkodifikationen (wie z. B. das unter Einfluss von Grossschmid vorbereitete Gesetz über Familienrecht³⁷ aus dem Jahre 1894, oder das Gesetz über Handelsrecht aus dem Jahre 1875,³⁸ verbunden mit dem Namen Apáthy István-s). Dann entstanden auch die Kodifikationsentwürfe des ganzen ungarischen (wie der Entwurf

³⁴ Szladits K., 1941, a.a.O. S. 85; Balogh J., a.a.O. S. 185-186. Nämlich, die Regeln des ABGB-s (I. Teil 2. Kap.) wurden im Eherecht in Ungarn nicht angewandt; für die Katholiker, Orthodoxen waren die entsprechenden kirchlichen Regeln in Anwendung. S. Szladits, 1941 a.a.O. S. 85.

³⁵ S., z. B., das Kaiserliche Patent vom 14. Januar 1850 über Grundbücher, und vom 15. Dez. 1855 über die Neuregelung der Grundbücher. Schon im Regierungsscript aus dem Jahre 1851 wird das ABGB als gemeinsames Recht für alle Länder (auch Ungarn) bezeichnet. Aufgrund des Kaiserlichen Patentes vom 29. November war das ABGB ab dem 1. Mai 1853 bis zum 23. 7. 1861 (bis zu den Beschlüssen der Judexcurialkonferenz) in ganz Ungarn in Kraft. S., Zlinszky J., 1997, a.a.O. S.10; Balog J., 2001 a.a.O. S. 185; Malfer, S. Das österreichische Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch in Ungarn zur Zeit des „Provisoriums“ 1861-1867, Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte, 1-2/1992, S. 32.

³⁶ Nach Teilen des Privatrechtes sind die österreichischen Gesetze, welche während des „Neopapalismus“ durch die Kaiserlichen Patente in Kraft getreten sind, die folgenden: I. Personenrecht. – Kaiserliches Patent (Anordnung) vom 26. Sept. 1850 über die Volljährigkeitserklärung, Kindesadoption und Legitimation des Kindes; Anordnung vom 31. Dez. 1851 über Bauerbefreiung, Anordnung vom 29. Nov. 1852 und vom 29. Mai 1853 über die Aufhebung der Avitizität, Anordnung vom 2. März 1853 über die Regelung der Beziehungen zwischen dem Landadel und den ehemaligen Lehnbauern; II. Familienrecht: Anordnungen vom 9. Juni 1853, vom 26. Juni 1853, vom 25. Juli 1853 und vom 8. Okt. 1856 (über Eheschliessung, Ehescheidung), Anordnungen vom 29. Nov. 1852, Par. 12, und vom 12. August 1859 (über eherechtliche Vermögensverhältnissen); Anordnungen vom 1. Aug. 1851 und Patent vom 9. Aug. 1854 über Vormundschaft und Pflegschaft; III. Erbrecht, Anordnungen vom 29. Nov. 1852, vom 29. Mai 1853, vom 9. Okt. 1862 (welche die Vererbung von bestimmten Territorien regelten und welche das ABGB in Ungarn einführen); IV. Sachenrecht: Patente vom 14. Jan. 1850, vom 29. Sept. 1850, vom 22. Dez. 1853, vom 18. April 1853, vom 15. Dez. 1855 (über die Einführung der österreichischen Normen über das Grundbuchsrecht in Ungarn und seine „Nebenländer“ wie Transsylvanien, Croatien, usw.); Patent vom 29. Nov. 1852 über die Avitizität; vom 23. Mai 1854 über den Bergbau; die Verordnung vom 21. April 1857 über die Enteignung; das Patent vom 6. Juni 1857 über die Einführung des österreichischen Gesetzes von 1852 über die Wälder in Ungarn; das V. Schuldrecht: die Verordnung vom 5. V. 1858 (über die Zinsen), vom 17. Dez. 1858 über die Pacht an Liegenschaften; das VI. Prozessrecht: Patente vom 18. Juli 1853 über die Konkursordnung, vom 7. Februar 1858 über das Notariat. S. Zlinszky J., Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte (Red. Coing, H.), III/2 Band, München, 1982; Balog J., Az osztrák magánjog hatása a magyarországi kodifikációra a XIX században [Einfluss des österreichischen Privatrechtes auf die ungarische Kodifikation im XIX. Jahrhundert], Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XIV (Separatum), 1997, S. 66-68.

³⁷ XXXI. Gesetz aus dem Jahre 1894 über die ehelichen Rechte, und das XX. Gesetz von 1877 über die Vormundschaft. S. z. B. Kőrös A., A PTK és a családi jog kapcsolata a gyakorló jogász szemével [Das Verhältnis zwischen dem UBGB und dem Familienrecht], Polgári jogi kodifikáció, I. Jahrgang, Nr. 1., 1999, Budapest, S. 4; Weiss E., Az új Polgári Törvényköny és a családjogi viszonyok szabályozása [Das neue ungarische Zivilgesetzbuch und die Regelung der Familienbeziehungen], Polgári Jogi Kodifikáció [Kodifikation des bürgerlichen Rechts], II. Jahrgang, Nr.2, Budapest, 2000, S. 4-5.

³⁸ Das XXXVII. Gesetz aus dem Jahre 1875 über den Handel. S. z. B. Biró Gy.-Lenkovics B., Magyar polgári jog, Általános tanok [Ungarisches bürgerliches Recht, Allgemeine Lehre], Miskolc, 1997, S. 44. In der Literatur wurde dieses Gesetz als die bedeutendste Leistung der ungarischen Gesetzgebung in der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts erwähnt. (Ibid., op. cit., S. 44).

aus dem Jahre 1900) Zivilrechtes (Privatrechtes). Die Kodifikationsarbeiten der formell ernannten parlamentarischen Kommissionen wurden auch im XX. Jahrhundert fortgesetzt, und neben dem Entwurf aus dem Jahre 1913 war der reifste der Entwurf aus dem Jahre 1928. Diese Kodifikationsentwürfe, besonders der aus dem Jahre 1928, wurden auch in der Rechtsprechung angewandt und als damals gültiges Recht bewertet.³⁹

Nach den Beschlüssen der Judexkurialkonferenz (Versammlung der obersten Landesrichter unter Präsidentschaft von Apponyi György)⁴⁰ aus dem Jahre 1861 hörte die Geltung des ABGB-s auf.⁴¹ Aber das ABGB blieb in Kraft in den Teilen, die mit den Grundbuchsrechten in Verbindung standen, praktisch auf dem Gebiet des Schuldrechtes und Erbrechtes, aufgrund des Paragraphen 1 der „Vorübergehenden gesetzlichen (rechtsanwendenden) Regeln“ (wie ein Rahmengesetz für ein Zivilgesetzbuch). Aber nach diesen vorübergehenden Regeln dauert die Geltung der in Kraft gebliebenen Normen des österreichischen Privatrechtes bis zur andersweiligen Entscheidung des ungarischen Parlaments (praktisch bis zur Kodifikation des ungarischen Zivilrechtes, oder seiner bestimmten Teile in Form der Sonderzivilgesetzgebung oder Sonderkodifikationen).⁴²

³⁹ S., Szászy I., A kötelmi jog általános tanai (egyetemi előadások összefoglalása) [Allgemeine Lehre über das Schuldrecht – Zusammensetzung der Universitätsvorlesungen], Budapest, 1943, S. 6.

⁴⁰ Die inizielle Rechtsgrundlage war zuerst der Brief des Monarchen Franz Joseph vom 2. Okt 1860, adressiert an Vay Mikós, den damaligen ungarischen Kanzler, in welchem er mitteilte, dass er die ungarischen Gesetze wieder herstellen will, und deswegen unterstützte er die Versammlung des Judexcurialrates. Vom 23. Jan bis zum 4. März 1861, unter Präsidentschaft von Graf Apponyi György, Richter des Obersten (Landes) Gerichtshofes, wurde die Judexcurialkonferenz mit 56 Teilnehmern, mehrheitlich Richtern des obersten Gerichtshofes, aber auch Rechtsanwälte, dann Repräsentanten (Präsidenten) der ungarischen regionellen und zentralen Wirtschaftskammern, Universitätprofessoren der rechtswissenschaftlichen Fakultäts, wie z. B. Wenzel G., usw. in 18 Versammlungen abgehalten. An den Sitzungen nahm unter anderen auch Deák Ferenc, früher Mitglied des ungarischen Parlamentes teil. Selbstverständlich hatte die Judexcurialkonferenz keine parlamentarische Charakteristika, aber ihre Aufgabe war, wie er selbst im Par. 1 der Rahmenkodifikation interpretierte, in der Vorübergehenden Gesetzgeberischen (bzw. Rechtsanwendenden) Regel „die Herstellung der ungarischen bürgerlichen materiell- und prozessrechtlichen Gesetze, aber mit der Rechtssicherheit, rechtlichen Kontinuität und den von der Lage vorausgesetzten nötigen Ergänzungen“. S., Magyar Törvénytár, 1836-1868. évi törvénycikkek (Red. Márkus D.), [Ungarische Gesetzsammlung aus den Jahren 1836-1868], Budapest, 1896, S. 282, Fn. 1. S. Die weitere Literatur: Szladits K., 1941 a.a.O. S. 87-91, Grosschmid B., Jogszabálytan, op. cit. S. 838-870. Bei der Sitzung der Obersten Tafels des ungarischen Parlamentes, am 1 Juli 1861, bestätigte man die Beschlüsse der Judexcurialkonferenz. S. Szladits, 1941 a.a.O. B. I, S. 88.

⁴¹ Nach den Par. 1-4 der Vorübergehenden Gesetzgeberischen (rechtsanwendenden) Regel (Ideiglenes törvénykezési szabályok), S. Magyar törvénytár, 1836-1868. évi törvénycikkek, op. cit., S. 282-283.

⁴² Nämlich, nach Par. 21 der Vorübergehenden gesetzgeberischen (rechtsanwendenden) Regel „Bis zu andersweiligen Maßnahmen (Regelungen) bleiben in Kraft diejenigen Regeln des österreichischen allgemeinen Gesetzbuches, welche mit der Grundbuchs-Anordnung vom 15. Dez. 1855 in Verbindung stehen und welche die Art des Erwerbs oder der Veräußerung solcher Sachen, welche den Gegenstand der Grundbücher machen, regeln.“ In der Rechtsprechung war dieser Paragraph mehrmals die Rechtsgrundlage für die Anwendung des ABGB-s, nicht nur im (ängeren) Grundbuchsrecht, sondern auch auf dem Gebiet des Schuldrechtes, zuerst im Bereich des Vertragsrechtes - insbesondere, falls der Gegenstand des Vertrages ein Immobilium war. Nach den Par. 19-20 blieben die österreichischen Gesetze in Kraft, bis zu andertweiligen Regeln des ungarischen Parlaments, welche die Aufhebung der Avitizität regeln (vom 29. Nov. 1852), und welche sich mit der Einführung der Österreichischen Zivilprozessordnung befassen (Anordnung des österreichischen Justizministers vom 16. Nov. 1852). (S. Ideiglenes törvénykezési szabályok, in: Magyar törvénytár 1836-1868, op. cit. S. 286.). Wie Stefan Malfer in: Das österreichische ABGB in Ungarn zur Zeit des „Provisoriums“ 1861-1867, ZNR 1-2/1992, S. 32 feststellt, dass die Beschlüsse

Die „provisorische Kodifikation“ der Judexkurialkonferenz enthielt einerseits ausnahmsweise öffentlichrechtliche Bestimmungen und andererseits umfasste sie mehrheitlich privatrechtliche Normen, insgesamt 180 Paragraphen, die das Ganze des ungarischen Privatrechts umfassten.⁴³ Sie enthielt aber in Verbindung mit mehreren Rechtsinstitutionen nur generelle Regeln, was wir mit ihrem Rahmengesetzcharakter erklären können. Weiterhin verwies sie wegen der Gewährung der Rechtssicherheit und wegen der Vermeidung der Lücken im Recht neben den eigenen Normen auf die entsprechenden anderen (österreichischen und ungarischen partikulären) Rechtsquellen.

Neben den partikulären (Teil)Kodifikationen, die auch in Kraft getreten sind, wie das beim Handels- und Familienrecht der Fall war, sollte man auch die partikulären Kodifikationen, die nicht in Kraft getreten sind, beachten, wie z. B. den von Teleszky István in den letzten Jahrzehnten des XIX. Jahrhunderts (1886/1897) vorbereiteten Entwurf des Erbrechtes.⁴⁴

Die Arbeit an den Teilen der Kodifikation, in nach Gebieten getrennten Kommissionen, aber mit der Absicht, das gesamte Bürgerliche Recht zu umfassen, fängt noch am Ende der sechziger Jahre des XIX. Jahrhunderts an.⁴⁵ Die Ausarbeitung der Teilentwürfe des UBGB-s wurde von 1871 den verschiedenen Kommissionen anvertraut, und zwar der erste Entwurf des allgemeinen Teils wurde von Hofman Pál im Jahre 1871 und der zweite Entwurf wurde von Györy Elek ausgearbeitet, zwischen 1880 und 1885. Zur gleichen Zeit bereitete Halmassy Endre das Sachenrecht vor, Apáthy István das Schuldrecht und Teleszky István das Erbrecht. Dann im Jahre 1892 wurde der Entwurf des Familienrechtes von Grosschmid Béni, Králik Lajos, Sipőcz László und Györy Elek ausgearbeitet.⁴⁶ Aber trotzdem, die ersten wesentlichen Ergebnisse erfolgten erst nach der Bildung der ständigen Kommission für die einheitliche Kodifikation des ganzen Zivilrechtes im Jahre 1895, seitens des Justizministers Erdélyi Sándor.

Der erste Entwurf des gesamten UBGB-s (unter dem Namen: Allgemeines Ungarisches Bürgerliches Gesetzbuch) wurde mit der Begründung veröffentlicht, insgesamt in sechs Bänden (im Jahre 1900), nach dem Inhalt und der Struktur war

zum Ergebnis führten, dass „zum Teil die ungarischen Gesetze restituiert, zum Teil aber die österreichische Rechtsordnung beibehalten wurde“.

⁴³ Die Vorübergehende Gesetzgeberische (Rechtsanwendende) Regel aus dem Jahre 1861 enthielt die folgende Teilung: I. Privatrecht (insgesamt 180 Paragraphen), II. Wechselrecht (9 Paragraphen), Strafprozessrecht (9 Paragraphen), IV. Konkursrecht (27 Paragraphen), V. Wirtschafts- oder Gesellschaftsrecht (4 Paragraphen), VI. Finanz- und Polizeiornungen (4 Paragraphen), VII. Bergbau (72 Paragraphen), VIII. Gemischte Regelungen (9 Paragraphen). S. Az Országbírói Értekezlet által javaslatba hozott Ideiglenes törvénykezési szabályok [Die von der Judexkurialkonferenz orgeschlagene Vorübergehende gesetzgeberische Regel], in: Magyar Törvénytár, 1836-1868. évi törvénycikkek [Ungarische Gesetzsammlung aus den Jahren 1836-1868], Budapest, 1896, S. 273-321.

⁴⁴ S., z. Biró B.-Lenkovics B., Magyar polgári jog, Általános tanok, [Ungarisches privatrecht, Allgemeiner Teil] 1997, S. 45. Von den Teilkodifikationen wurde die Kodifikation über das Erbrecht unter Leitung von Teleszky István ausgearbeitet und im Landtag in den Jahren 1886/1867 vorgelegt. S. Szladits 1941 a.a.O. S. 98.

⁴⁵ Praktisch ab 1869. S. Szladits 1941 a.a.O. S. 98.

⁴⁶ S. Basa I., Kártérítési jogunk fejlődése a Millenium idején [Entwicklung unseres Schadenersatzrechtes in der Milleniumszeit] in: Jogi tanulmányok, (Red. Harmathy A.), Budapest, 1997 S. 13, Fn. 8. Weiss E., Die Entwicklung des Vertragsrechtes im Lichte der ungarischen zivilrechtlichen Kodifikationsarbeiten, in: Die Entwicklung des Zivilrechtes in Mitteleuropa (1848-1944), Budapest, 1970, S. 285-299. Zsögöd B., A kereskedelmi jognak különválásáról [Über die Trennung des Handelsrechtes], in: Magánjogi tanulmányok [Privatrechtliche Studien], Bd. III, Budapest, 1901, S. 719-727.

das aber noch kein einheitliches Werk. Außerdem enthielt es wertvolle vergleichendrechtliche Materialien, welche dem folgenden Entwurf zu Grunde lagen. Es wurde beeinflusst vom deutschen BGB (1896/1900), vom schweizerischen Obligationengesetz (1812) und vom österreichischen ABGB (1811), insbesondere auf dem Gebiet des Schuldrechtes.⁴⁷ Bemerkenswert ist der Teil über das Schuldrecht, welcher von Thirring vorbereitet wurde, mit neuen aktuellen Ideen aus dem vergleichenden Recht. Das Familienrecht und das Erbrecht befolgten mehr die einheimische Rechtsentwicklung.⁴⁸ Der zweite Entwurf (1913),⁴⁹ der dritte (1914) und der vierte (1916)⁵⁰ sind auch nicht in Kraft getreten. Der V. Entwurf des UBGB-s wurde unter der Redaktion von Szászy Béla im Jahre 1828 vorbereitet, unter dem Titel „Entwurf des Privatrechtes“, und er enthielt insgesamt 2171 Paragraphen. (Nach dem Umfang und Inhalt und nach der pandektistischen Systematisation, außer dem fehlenden Allgemeinen Teil, war er nahe dem deutschen BGB, dem österreichischen ABGB und dem schweizerischen Obligationengesetz).⁵¹ Obwohl auch hier die parlamentarische Annahme fehlte, zeigte sich dieser Entwurf in der Rechtssprechung anwendbar, als schriftliches Gewohnheitsrecht. /Dieser Entwurf war in vier Teile gegliedert: I. Personen- und Familienrecht, II. Sachenrecht (Eigentum und die begrenzten Sachenrechte), III. Schuldrecht (gemeinsame Regel über die Verträge, besondere Typen von Schuldverträgen, Schadenersatz, ungerechtfertigte Bereicherung), IV. Erbrecht.^{52/}

Alle fünf Entwürfe des UBGB-s hatten die gemeinsame Eigenschaft, dass sie den - in der ungarischen Kodifikationspraxis und auch in der Literatur als „doktrinär“ bezeichneten - „Allgemeinen Teil“ vermieden, und die in diesem Teil übliche Regel (in den traditionellen Kodifikationen, im französischen Code civil und im deutschen BGB, vertreten als Einführungs- und gemeinsame Normen, insbesondere über Personen und Rechtsgeschäfte), wurde den allgemeinen Regeln über die Schuldverträge überlassen.

In der Literatur über die ungarische Privatrechtsgeschichte entstanden verschiedene Begründungen, welche (im Vergleich mit der Erscheinungszeit der westlichen klassischen Kodifikationen, wie das französische Code civil, 1804, das österreichische ABGB, 1811 und das deutsche BGB, 1900) die Verspätung der ungarischen Kodifikation des Zivilrechtes erklärten. Einige Autoren (wie Prof.

⁴⁷ S. *Bíró Gy.*, Magyar polgári jog és a szerződés tan szabályai (Schuldrecht), Miskolc, 2000, S. 36-38; *Bíró Gy.-Lenkócs B.*, 1997 a.a.O. S. 45.

⁴⁸ S. *Szladits K.*, 1941 a.a.O. S. 99. Über die Phasen der Arbeit, Textbegründung und Protokoll, S. Jogtudományi Közlöny, Budapest, Nummern zwischen 1897-1900 in 6 Heften.

⁴⁹ Vorbereitet neben Sipőcz, Imling und Thirring, Szászy Béla, Barna Ignác und Szladits Károly. Der zweite Entwurf wurde im Frühling 1913 beendet und vom Justizminister Balogh Jenő wurde er im Okt. 1913 nach bestimmten Verbesserungen dem Parlament zur Diskussion vorgelegt. Der dritte Text wurde von Grill Károly-s Verlag im Jahre 1914 in vier Bänden veröffentlicht, welcher von der besonderen parlamentarischen Kommission für die Kodifikation (mit 50 Mitgliedern) im Jahre 1915 diskutiert und, neben einem wertvollen Bericht, in neuer Fassung im Jahre 1916 erneut dem Parlament vorgelegt wurde. S., *Szladits*, 1941, a.a.O. S. 100.

⁵⁰ S., A Polgári Törvénykönyv Törvényjavaslatának tárgyalása a Képviselőház külön Bizottságában - A törvényjavaslat bizottsági szövege [Abhandlung des Entwurfes des Ungarischen Bürgerlichen Gesetzbuches bei den Sitzungen der gesonderten Kodifikationskommission des Parlaments - der Text des Entwurfes wurde vor der Kommission bestimmt], veröff. vom Justizministerium, Budapest, 1916. Inhalt: I. Personenrechte und Familienrecht, Par. 1-333; S. 1-98; II. Sachenrecht, Par. 334-709, S. 102-202; III. Schuldrecht, Par. 710-1518, S. 205-417; IV. Erbrecht, Par. 1519-1979, S. 421-546, Übergangsnormen, Par. 1980, S. 549.

⁵¹ S., *Szászy I.*, 1943, a.a.O. S. 6.; *Bíró Gy.*, 2000, a.a.O. S. 38.

⁵² *Bíró-Lenkócs*, 1997 a.a.O. S. 45.

Mezey Barna) glauben, dass obwohl zu dieser Zeit und auch später gegen die Einführung des ABGB-s sehr starke politische und wissenschaftliche Einwände erhoben wurden, seine Anwendung durch die Rechtsprechung zur Modernisation des Privatrechtes, besonders des Schuldrechtes, beitrug. Nämlich, die Rechtsprechung konnte sich mit der Zeit an Teile des ABGB-s „gewöhnen“, besonders an die Regel über das Schuldrecht, welche in der Rechtsprechung auch nach der Judexcurialconferenz aufgrund ihrer Beschlüsse nach 1861 als „Rechtsregel“ in Anwendung war, umso mehr, weil das ABGB dem modernen Warenverkehr und den Entwicklungsforderungen mehr entsprechen konnte als die alte ungarische Gewohnheitsregel. Aber andere Autoren bemerken, dass andererseits die Einführung des ABGB-s in Ungarn die Kodifikation des UBGB verlangsamte.

Nämlich, nach einigen Meinungen verzögerten und bremsten in gewissem Sinne die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Kodifikation auch nach dem Ausgleich (im Jahre 1867) die Kodifikation des ganzen Zivilrechtes trotz der Liberalisierung,⁵³ weil dieser verfassungsrechtliche Rahmen vielmehr die partikuläre Zivilgesetzgebung (wie das Familienrecht, das wirtschaftliche Gesellschaftsrecht, usw.) gestattete, als dass er die Kodifikation des gesamten Zivilrechtes unterstützte.

Aber die partikulären ungarischen Zivilgesetze, die in bestimmten Gebieten des Zivilrechtes stufenweise erschienen, unterstützten ihrerseits die Kodifikation des Ganzen des Zivilrechtes und des fehlenden Schuldrechtes, dann auch des Erbrechtes (welches nach der Aufhebung des alten ungarischen Erbrechtes auch außerhalb der einheimischen gesetzlichen Regelung blieb⁵⁴), wobei ihrem Aufbau auch die Rechtsprechung beitragen konnte.⁵⁵ Die Präzedenzen des Obersten Gerichtes waren für das Zivilrecht von hohem Rechtsquellenwert. Das Präzedenzrecht hatte auch damals, wie heutzutage, einen Vorteil, weil sich dieses Rechtsquellensystem den Herausforderungen und Erwartungen der wirtschaftlichen Modernisierung und der folgenden wirtschaftlichen Entwicklung (welche in Ungarn schon in den ersten Jahrzehnten des XIX. Jahrhundert initiiert wurde und sich in der zweiten Hälfte des XIX Jahrhunderts weiter steigerte) leichter anpassen konnte.

Natürlich, die partikuläre ungarische Zivilgesetzgebung wurde auch von der chartalistischen Verfassungstradition Ungarns unterstützt, welche zwar die Kodifikationen sonst nicht ausschloss, aber sie war näher zur partikulären und sogenannten historisch bedingten Gesetzgebung.

Bei den Überlegungen über die Einführung des UBGB-s hatte eine Bedeutung auch die Tatsache (z. B. bei Szladits),⁵⁶ dass das ABGB in den südlichen Teilen Ungarns, also in den Grenzgebieten, länger in Kraft blieb, fast bis zu den letzten

⁵³ Wie Wilhelm Brauner betonte, waren nach dem Ausgleich 1867 „die Kompetenzen der ungarischen Regierung und des ungarischen Land- nunmehr Reichstags so vermehrt, dass beide der cisleithanischen Regierung und dem cisleithanischen Reichstag zur Seite standen.“ Aber „die Handlungsfähigkeit aller dieser Organe wird durch eine wechselseitige Bindung in gewissen, sogenannten dualistischen Angelegenheiten beschränkt“. S. *Brauner, W.-Lachmayer F.* 1992, a.a.O. S. 181. Die gemeinsamen Kompetenzen waren „die auswärtigen Angelegenheiten, das Kriegswesen und die hierfür notwendigen Finanzen, als Folge der pragmatischen Sanktion“.

⁵⁴ S., *Szladits K.*, 1941, a.a.O. S. 90.

⁵⁵ Wie Harmathy Attila betonte, bestanden nach 1848 keine Voraussetzungen zur inhaltlichen Umgestaltung und Erneuerung des ungarischen Privatrechtes bzw. der Gesetzgebung, aber dank der Rechtssprechung, bleibt doch die ungarische Rechtseinheit, in: *Harmathy A.*, A polgári jog a századfordulón [Das bürgerliche Recht an der Jahrhundertwende], In: Jogtudományi Közlöny, Budapest, Nr.4/2000, S. 117.

⁵⁶ S., *Szladits*, 1941, a.a.O. S. 84-86.

Jahrzehnten des XIX. Jahrhunderts. Die Gegner der Einführung der Kodifikation (nach der Teilung des ungarischen historischen Territoriums, insbesondere in den fachlichen Diskussionen über die Einführung der V. Kodifikation von 1928) glaubten, dass die Kodifikation einerseits das Rechtssystem versteift, andererseits zerstört sie die Rechtskontinuität in bestimmten Teilen Ungarns, welche nach dem ersten Weltkrieg unter anderem neuen Rechtssouveränitäten zufielen,⁵⁷ wo jedoch in bestimmtem Sinne (aber nur am Anfang) das ABGB noch weiterlebte. Andererseits erwiederten die kodifikationsfreundlichen Meinungen, dass es in den „getrennten historischen Teilen Ungarns“ ohnehin zur rechtlichen Disparität aufgrund der durch die Trennung entstandenen abweichenden Gesetzgebung gekommen ist.⁵⁸

Nach der Meinung von anderen Autoren (z. B. Balogh Judit) verursachte die Verspätung der ungarischen Kodifikation des Privatrechtes einerseits die lange Anwendung des alten ungarischen Privatrechtes (z. B. die Normen über Avitizität), andererseits die Einführung des österreichischen ABGB-s. Aber als positiver Einfluss des ABGB-s bewertet man, dass bei den Kodifikationsarbeiten der Ausgangspunkt nicht mehr die veralteten Prinzipien des alten ungarischen Privatrechtes war, sondern die modernen Grundsätze des Privatrechtes, neben dem ABGB selbstverständlich auch die anderen klassischen europäischen Kodifikationen.⁵⁹

In der aktuellen ungarischen Literatur über Privatrechtsgeschichte (Balogh Judit) bemerkt man auch, dass die zivilrechtlichen (privatrechtlichen) Normen aus dem Zeitraum des Neoabsolutismus⁶⁰ (1850-1861), obwohl die österreichischen Gesetze aufgrund der königlichen Anordnung in Kraft gesetzt wurden, nach dem Inhalt alle Eigenschaften des modernen Liberalismus zeigten.⁶¹ Nach der Meinung von Szladits Károly (der in den 40-er Jahren des XX. Jahrhunderts, im Jahre 1941, als Redakteur und Autor das Ungarische Privatrecht in sechs Bänden veröffentlichte, und auch heutzutage brauchbare und objektive Auffassungen vertritt) wurden die apsulotistischen Patente als Teile des ungarischen Rechtes bewertet.⁶² Diese Patente führten in Ungarn die österreichischen Zivilgesetze ein, obwohl sie formell nicht auf den ungarischen parlamentarischen Entscheidungen und Gesetzen aus dem Jahre 1848 beruhten, aber in Wahrheit und inhaltlich verwirklichten die ungarischen Gesetze aus dem Jahre 1848 und später eine Rechtskontinuität.

Zusammenfassend, im Jahre 1836 kam es zu einer Initiative und später im Jahre 1848 auch zu einer parlamentarischen Entscheidung und beides verweist auf einen selbständigen modernen Zivilkodex, und dazu wurde auch eine entsprechende Kommission gebildet (Szalay), aber wegen der politischen Umstände konnten die weiteren Arbeiten nicht zu Ende geführt werden.

⁵⁷ S., z. B. Diskussion von Juhász Andor bei der Tagung der Sektion für Privatrecht des Ungarischen Juristenbundes vom 7. Dez. 1929. in: *Szladits*, 1941, a.a.O. S. 101, Fn. 110.

⁵⁸ S., Artikel von Szász B. in: *Nemzeti újság* (Tageszeitung) Nr. Vom 17 Nov. 1929, dann auch die Auffassungen von Schußter, R. in der rechtswissenschaftlichen Zeitschrift „*Jogtudományi Közlöny*“ (Budapest), Nr. 1/1930. Zitiert nach: *Szladits*, 1941 a.a.O. S. 101, Fn. 118.

⁵⁹ S. *Balogh J.*, 2001 a.a.O. S. 185 P. 4. Wie *Mezey* 1997 a.a.O. S. 116 feststellte, „nach 1849 waren zwei Gesichter des Zeitraumes des Neoabsolutismus charakteristisch: einerseits die politische Unterdrückung, andererseits war in der Hinsicht auf das Wirtschaftslebens eine ganze Reihe von nacheinander in Kraft gesetzten Gesetzen sehr liberal. Aber durch diese Gesetze waren die mit Schulden belasteten ungarischen Grundeigentümer den österreichischen Kreditanstalten ausgeliefert.“

⁶⁰ Für Österreich, S. *Brauneder, W.-Lachmayer, F.*, 1992, a.a.O. S. 137.

⁶¹ S. *Balogh J.*, 2001 a.a.O. S.184.

⁶² S. *Szladits K.*, 1941 a.a.O. S. 84.

Nach 1850/52 wurde das ABGB in ganz Ungarn eingeführt und die Anwendung dauerte formell bis 1861 (bis zu den Beschlüssen der Judexkurialkonferenz), und diese Beschlüsse setzten auch eine kurze Rahmenkodifikation in Kraft. Die Beschlüsse proponierten einerseits die Anwendung des ABGB-s nur in den Bereichen, wo in den Reformzeiten oder später noch keine ungarischen Teilkodifikationen oder („partikuläre“) Gesetze bestanden. Die Beschlüsse selbst bremsen die weitere Kodifikation des ungarischen Privatrechtes nicht, aber bis dann in bestimmter Weise doch bei nicht kodifizierten Teilen (wie das Schuldrecht, das Erbrecht), wo das ABGB als Rechtsregel auf Grund dieser Beschlüsse in Kraft trat. Doch die Bestimmungen der Beschlüsse der Judexkurialkonferenz, formuliert in der Vorübergehenden gesetzgeberischen Regel, restituierten die ungarischen privatrechtlichen Normen und ermöglichten die Anwendung des ABGB-s in den bis dann nicht geregelten Bereichen des Zivilrechts, bis zur andertwilligen Entscheidung des ungarischen Parlaments, und sie eröffneten auch den Weg der eigenen Regelung des gesamten Zivilrechtes. Es scheint, dass die verfassungsrechtlichen Normen des Ausgleichs (1867) vielmehr die Wege für die weiteren selbständigen Kodifikationstätigkeiten eröffneten, als dass sie diese negierten. Es folgten faktisch, nach den Teilkodifikationen auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Gesellschaften (1875) und des Familienrechtes (1894), welche auch in Kraft getreten sind, die Kodifikationsentwürfe, die das Ganze des Privatrechtes umfassten (I. Entwurf: 1900, II. Entwurf: 1913, III. Entwurf: 1914, IV. Entwurf: 1916, V. Entwurf: 1928). Aber eine Tatsache ist, dass das ungarische Parlament auch einen so reifen Entwurf wie den aus dem Jahre 1928 nicht angenommen hatte, also unabhängig davon, dass der Entwurf nach seinen inhaltlichen Qualitäten und in der Rechtsprechung aufgrund der Rechtsgewohnheitsregel bestätigt wurde, und dadurch konnte er formell nicht in Kraft treten. Man versuchte eine parlamentarische Diskussion über den Entwurf des UBGB zu eröffnen. Nämlich auf Grund des XXII. Gesetzes aus dem Jahre 1931 bildete das Parlament eine Sonderkommission mit Mitgliedern, die aus dem oberen Hauses des Parlaments delegiert wurden. Die Aufgabe war, dass sie die einheitliche Struktur des Gesetzes für die Versammlung gewährleistet. Die Eröffnung des Parlaments im Jahre 1935, die damals gehaltete Einführungsrede verzögerte die Debatte über den V. Entwurf des UBGB.⁶³ Parallel mit den Kodifikationstätigkeiten in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts traten mehrere partikuläre Zivilgesetze in Kraft, wie das V. Gesetz über unlautbaren Wettbewerb aus dem Jahre 1923, das XII. Gesetz über gemeinsames Eigentum an Gebäuden aus dem Jahre 1924, das XIII. Gesetz über die Verantwortung der Gastwirte aus dem Jahre 1924, das XXXV. Gesetz über die Neuregelung des Hypothekenrechtes aus dem Jahre 1927 und das VI. Gesetz über Geldwucher aus dem Jahre 1932, dann mehrere Gesetze über das Arbeitsrecht.⁶⁴

Die Verspätung bei der Kodifikation des ungarischen Privatrechtes wurde einerseits durch die politischen Umstände und den verfassungsrechtlichen Rahmen, andererseits durch die Präzedenzcharakteristik des ungarischen Rechtssystemes bedingt. Aber die Präzedenzen des Obersten Gerichtshofes änderten sich nach ihrer Rolle, beginnend von der Reformperiode, oder seit dem Konstitutionalismus. Durch die generellen Auffassungen des Obersten Gerichtshofes sowie durch seine Entscheidungen über die einzelnen Rechtstreitigkeiten trugen die Präzedenzen und Entscheidungen zum Aufbau des modernen ungarischen

⁶³ S. *Szladits K.*, a.a.O. 1941, S. 101.

⁶⁴ *Szladits K.*, 1941, a.a.O. S. 102-103, Punkt 8.

Privatrechtes bei und sie erbrachten die nötigen empirischen Fundamente für die parlamentarischen Kodifikationsarbeiten.

III. Über das Parlament und die Zivilgesetzgebung Ungarns im XX. Jahrhundert

Die erste systematische Kodifikation des Bürgerlichen Gesetzes entstand nach den bürgerlichen und Freiheitsbewegungen aus dem Jahre 1956, als IV. Gesetz über das Bürgerliche Gesetzbuch, und es ist 1959 in Kraft getreten. Diese Kodifikation verfolgte auch die pandektistische Systematisation: sie enthält die Personenrechte (ohne das Familienrecht), das Sachenrecht, Schuldrecht und Erbrecht. Es war eine relativ kurze Kodifikation mit über 500 Paragraphen. Aber inhaltlich begrenzte sie (mit ihren damaligen Nebengesetzen) das Eigentum und die Vertragsautonomie wesentlich.

Nach der Umwandlung des ganzen Rechtssystems im Reformparlament ab den Jahren 1988/89, und den entsprechenden Verfassungsänderungen, beginnen die vielfältige Reform und die partikulären Änderungen des UBGB-s und seiner Nebengesetze (Ehe und Familiengesetz, Gesetz über Arbeitsverhältnisse, usw.). Das Ziel dieser Änderungen war, die ganze Zivilgesetzgebung mit dem definitiv eingeführten Marktwirtschaftssystem in Einklang zu bringen. Inzwischen wurde die Privatisierung verwirklicht (im Wesentlichen bis zum Jahre 1996). Im Jahre 1988 ist das Gesetz über Gesellschaften in Kraft getreten, mit den Modifikationen aus dem Jahre 1997. Andere wichtige Nebengesetze und prozessrechtliche Normen wie z. B. das Gesetz über das Zivilprozessrecht, über die Vollstreckung, weiterhin über die Schiedesgerichtsbarkeit, wurden wesentlich erneuert oder neu geregelt. Die zivilrechtlichen Nebengesetze, welche inhaltlich die Menschenrechten berühren, und deren Quellen in den internationalen Abkommen sind, wurden auch als chartalische Gesetze durch bestimmte Ratifikationen in das ungarische Zivilrechtssystem eingegliedert. Auf Grund der internationalen Erfahrungen änderte sich die Gesetzgebung im Bereich des Urheberrechtes, Patentrechtes.

Die noch im vorherigen System gestalteten partikulären Privatrechtskodifikationen (wie das Familienrecht, das Arbeitsrecht), die neuen kartalischen Zivilgesetze, dann auch die nach dem Wandel in Kraft getretenen Wirtschaftskodifikationen, erforderten eine Erneuerung des ganzen UBGB-s, trotz der inzwischen korrekten Modifikationen des UBGB-s, und dieser partikulären Kodifikationen und Nebengesetze. Dies war die Grundlage für die Entscheidung des ungarischen Parlaments aus dem Jahre 1999, das ungarische bürgerliche Recht (UBGB) zu rekodifizieren, und die Beendigung dieser Rekodifikation ist bis zum Ende des Jahres 2002 geplant.

Die Entwicklung des ungarischen Privatrechtes in den letzten hundertfünfzig Jahren zeigt, dass es sich von vorherigen, lange dauernden Gewohnheitsregeln von der Zeit der Reformlandtage, von der Mitte des XIX. Jahrhunderts, stufenweise zum parlamentarischen Rechtsaufbau umgewandelt hat, wobei aber das traditionelle ungarische Präzedenzrecht wesentlich zum Aufbau des modernen ungarischen Privatrechts beigetragen hat.

Das duale Mediensystem in Ungarn und dessen rechtliche Hintergründe

Bis zu dem Jahre 1989 stand die öffentliche Kommunikation in Ungarn unter der Führung und Aufsicht von den Leitern des staatlichen Apparats.

Nach der Änderung des politischen Systems wurde der Frage vom Rundfunkwesen und Fernsehwesen durch die ganze ungarische Gesellschaft – durch deren gesellschaftliche, politische Organisationen, staatliche Organen – besondere Aufmerksamkeit zugewandt, aber eine Rolle von ausschlaggebender Bedeutung bekam das Parlament auf dem Gebiet der gesetzlichen Regelung, der Aufsicht und zum Teil der Finanzierung der Medien. Das Parlament entfaltet in erster Linie in nachfolgenden Formen seine Tätigkeit:

- in der Plenarsitzung des Parlament,
- in den Ausschüssen bzw. in den Unterausschüssen des Parlaments,
- und nicht an letzter Stelle im Kreise der parlamentarischen Parteien, im Laufe deren Interessenausgleichs, im Laufe der Suche nach dem Konsens.

Die ersten 6 Jahre nach der Wende wurde in Ungarn in den Medien betreffenden Fragen von dem Versuch der Suche nach dem Konsens durch die parlamentarischen Parteien bestimmt.

Das Parlament verabschiedete am 30-sten Juli 1990 das Gesetz über die Ernennung der Leiter von dem Ungarischen Radio, dem Ungarischen Fernsehen und dem Ungarischen Nachrichtenbüro. Das Gesetz wurde noch in der Vorbereitungsphase aus zwei inhaltlichen Einheiten zusammengesetzt: Neben der Ernennungsordnung wurde auch die Fragen der gesellschaftlichen Aufsicht der Organe behandelt.

Nachdem es sich herausgestellt hatte, dass in kurzer Zeit in dieser letzten Frage keine Lösung mit Kompromiss ausgebildet werden kann, wurde auf den Vorschlag der Regierung von den Abgeordneten nur noch die Frage der Ernennungsordnung geregelt.

Im Wesentlichen zur gleichen Zeit damit begann die Ausarbeitung des Gesetzentwurfs über das Rundfunkwesen und Fernsehwesen. An der Vorbereitungsarbeit nahmen auch die Vertreter des Rundfunks zum ersten Mal neben dem Justizministerium, in der Form von einem Ausschuss teil. Im Laufe der Vorbereitung wurde eine Gesetzesvorlage, die von der Regierung im Parlament eingebracht wurde, mit Kompromiss mittels der aktiven Arbeit vom Ausschuss für Kultur des Parlaments, sowie der aktiven Mitwirkung der einzelnen, für den Interessenausgleich verantwortlichen Parteimitglieder des Parlaments geschaffen. Die Debatte im Parlament, bzw. die Bemerkungen vom Verfassungsausschuss modifizierten aber in die Richtung die Gesetzesvorlage, dass kein Abgeordneter für deren Annahme im Laufe der Abstimmung gestimmt hat.¹

¹ Am 28. Dezember 1992 wurde vom Parlament die ausführliche Diskussion über die Mediengesetzesvorlage geschlossen. Von den 657 Änderungsanträgen wurden 165 dem Parlament unterbreitet. In der Nacht vom 30. Dezember 1992 wurde vom Parlament das Gesetz über Rundfunkwesen und Fernsehwesen nicht verabschiedet, weil der endgültige Text nach den

Damit wurde der Anspruch auf die einheitlichen gesetzlichen Regelung für lange Zeit von der Tagesordnung abgesetzt. Es gab zwar Versuche für Einbringung neuerer Variationen, die erwiesen sich aber als ergebnislos. Die Abwehrung der Gesetzesvorlage verstärkte gleichzeitig die Prozesse, die im Medienbereich zur Zunahme des Einflusses der Regierung führten und der sog. Medienkrieg wurde zum Dauerzustand.

Der Beschluss des Verfassungsgerichts Nr. „37/1992. (10. VI.) AB“ nahm neben der Interpretierung von konkreten Fragen auch im Zusammenhang der einzelnen wichtigen Elementen des zu schaffenden Gesetzes über Rundfunkwesen und Fernsehwesen Stellung. Für verfassungswidrig erklärte er den Artikel 6 des Beschlusses vom Ministerrat Nr. „1047/1974 (IX. 18.) MT“, der die Aufsicht über das Radio und Fernsehen regelt, aber er wurde nicht ausser Kraft gesetzt, weil das Verfassungsgericht der Meinung war, der verfassungswidrige Zustand sei ohne die gesetzliche Lösung der Aufsicht der Institutionen nicht aufzuheben. Der Beschluss befasste sich ausführlich mit den Beziehungen zwischen den Medien und den politischen Institutionen und sagte aus, um die Pressefreiheit zur Geltung zu bringen, solle die vom Staat unabhängige Wirksamkeit des Rundfunks geschaffen werden.

Wegen den Bestimmungen der Verfassung gab es keine Möglichkeit dafür, das Frequenzmoratorium im Ganzen aufzuheben, aber im Bereich von lokalen Radios und Fernsehen wurde die frühere Regelung durch Regierungsverordnung modifiziert, dadurch wurde die Möglichkeit geschaffen, die Streuung der lokalen, nicht kommerziellen Programme zu genehmigen. Nach den Wahlen im Jahre 1994 modifizierte die neue Regierung die Regierungsverordnung über die Genehmigung der lokalen Radios und Fernsehen und wünschte mit der Einschaltung der Ausschüsse mit der Teilnahme der betreffenden gesellschaftlichen Organisationen im Verwaltungsverfahren die Rolle der direkten regierungsseitigen Einschreitens einzuschränken.²

In der Republik Ungarn beinhaltete bloss das Gesetz II. vom Jahre 1986, das 1990 modifiziert wurde, bis 1996 geltende gesetzliche Regelungen, die der Geltung der Pressefreiheit diene. Dieses Gesetz beinhaltete Bestimmungen über die Programmdienstleistung des Radios und Fernsehens, ganz eng, ohne die wahren technischen und gesellschaftlichen Möglichkeiten in Anspruch genommen zu haben. Dessen Regelung war überholt und entsprach den Bestimmungen der Verfassung nicht. Dieser Mangel wurde durch die gesetzlichen Regelungen auch nicht ersetzt, die die Tätigkeit der einzelnen Teilgebiete der Massenkommunikation regelten,³ weil die, als sie geschaffen wurden, sich nicht aufgrund einer nach einheitlichen Prinzipien ausgearbeiteten Konzeption mit der Geltung der Pressefreiheit befassen, sondern sie reagierten bloss auf die Regelungsansprüche in Teilbereichen der Massenkommunikation.

Der Mangel an der einheitlichen gesetzlichen Regelung hatte zur Folge, dass sich eine gespannte Situation – sowohl in rechtlicher, als auch in gesellschaftlicher

Änderungen ungeeignet wurde, als Gesetz das Radiowesen und Fernsehwesen zu regeln. Die Gesetzesvorlage wurde mit 0 Ja-Stimmen, 122 Nein-Simmen und mit der Enthaltung von 170 Abgeordneten abgewehrt.

² Im August 1994 hat die Horn-Regierung eine unabhängige Sachverständigengruppe zu den Vorbereitungsarbeiten ersucht, zugleich gab es Verhandlungen unter den 6 parlamentarischen Parteien. Als Ergebnis dieser Arbeit war im Dezember 1994 eine neue Mediengesetzesvorlage fertig.

³ Gesetz über Ernennungsordnung der Leiter der Medienmittel des öffentlich-rechtlichen Dienstes, Gesetz über Frequenzbewirtschaftung, Gesetz über Fernmeldewesen

Hinsicht – bis zu der Mitte der 90er Jahre entfaltete. Diese gespannte Lage konnte ausschliesslich durch eine neue gesetzliche Regelung aufgehoben werden, die die speziellen Merkmale des Mediengebiets in Anspruch nimmt, und dafür einheitliche Rahmen schafft.

Die Presse und in deren Rahmen besonders die Funktion des Radios und Fernsehens kam in den Mittelpunkt des Interesses, auch im Kreise der Politiker, auch bei der öffentlichen Meinung und wegen dem Mangel der Regelung wurden grössere Debatten erweckt, als es für begründet gehalten wurde. Nach der Verabschiedung des Mediengesetzes war auch nicht zu erwarten, dass die Konflikten im Medienbereich sofort in Ordnung kommen, aber eine neue Situation wurde geschaffen, in der die Betroffenen – die breiten Schichten von Politikern, Produzern, den Zuhörern und Zuschauern inbegriffen – aus ihrer früheren Situation austreten sollen und ihrer Marktlage entsprechend wirken müssen.

Das Parlament als gesetzgebendes Organ hat seine Hauptrolle erfüllt, die Regelung der Medienfragen zählt die Verfassung nach ihrer Modifizierung vom Jahre 1990 zu den Gesetzen, die mit 2/3 Mehrheit von Abgeordneten abgestimmt werden solle, (Art. 61, (4) Verfassung), sowie brachte ein Gesetz über das Radiowesen und Fernsehwesen (kurz: Mediengesetz), das Gesetz I. vom Jahre 1996.⁴

Das Mediengesetz wurde – im Einklang mit der Verfassung - mit dem Ziel geschaffen, bei der Entfaltung der Änderung des politischen Systems in der Republik Ungarn mitzuwirken, bei der Integrierung der ungarischen Gesellschaft in die kulturelle Gemeinschaft der europäischen Gesellschaften zu helfen, durch das Radio und Fernsehen die Freiheit und Unabhängigkeit der Informationsleistung und Informationserwerbung, die Ausgeglichenheit und Objektivität der Informationen, die Vielfältigkeit der Meinungen und Kulturen zu sichern, die Bedingungen des Wettbewerbs auf dem Gebiet der Mediendienstleistungen zu schaffen und die Bildung der Informationsmonopolen zu verhindern.

In diesen Rahmen wurde vom Mediengesetz die Verfassungsverletzung durch Versäumung, die auch vom Verfassungsgericht festgestellt wurde,⁵ beseitigt. Durch das Gesetz werden die Fragen von der Ernennung der Präsidenten vom Radio und Fernsehen des öffentlich-rechtlichen Dienstes sowie die von der Aufsicht der Institutionen der Medien des öffentlich-rechtlichen Dienstes geordnet, die Bedingungen der Tätigkeit auf dem Mediengebiet, deren Vertragsverhältnisse geregelt.

Durch das Mediengesetz wurde die Struktur der elektrischen Medien in Ungarn verändert, ein duales System zustandegebracht, die Möglichkeit dafür geschaffen, nebeneinander, einander ergänzend Programmanbieter des öffentlich-rechtlichen Dienstes zu wirken: Das Ungarische Fernsehen, das Ungarische Radio und das Fernsehen „Duna“, sowie die zum Teil auch öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllenden Privatmedien, kommerziellen Fernsehen und Radios, Kabelgesellschaften. Das Gesetz brach die landesweite Körperschaft für Radio und Fernsehen (kurz: Rundfunkrat)⁶ zustande, in Anbetracht ihrer Rechtsstellung und Aufgaben ist der Rundfunkrat ein Organ von höchster Stufe in der ungarischen

⁴ Am 16. November 1995 genehmigte die Regierung die von den 6 parlamentarischen Parteien angenommene Mediengesetzesvorlage, von den 240 Änderungsanträgen wurden von allen Parteien und der Regierung 240 unterstützt. Am 21. Dezember hat das Parlament mit der Mehrheit von 89 % der Abgeordneten das Gesetz über Radio- und Fernsehwesen angenommen.

⁵ Es handelt sich um den Beschluss des Verfassungsgerichts Nr. „37/1992. (10. VI.) AB“.

⁶ Offizielle Benennung des Rundfunkrats: Landesgremium für Rundfunk und Fernsehen

Massenkommunikationssphäre. Seine Aufgabe ist im Einklang § 61. der Verfassung, die dort festgelegte Prinzipien geltend zu machen, im allgemeinen Sinne des Wortes die Bedingungen der ungarischen Programmdienstleistung zu sichern, die Observanz zu kontrollieren.

Es kommt in dem Massenkommunikationssystem eines Landes der Programmdienstleistung im Radio und Fernsehen eine ausserordentlich wichtige Rolle zu. Die internationalen Erfahrungen beweisen, dass die Medien nur mit der Mitwirkung von der unabhängigen, ausschliesslich den Gesetzen untergeordneten Körperschaft diese Aufgabe erfüllen können.

Die Garantien für die Unabhängigkeit des Rundfunkrats werden auf folgende Weise geschaffen:

Der Rundfunkrat ist das Organ des Parlaments.

Die Kosten seiner Funktion werden nicht vom Zentralhaushalt, sondern durch das Mediengesetz geschaffenen Fonds für Programmdienstleistung bestritten.

Das Parlament verfügt über Befugnisse, die Mitglieder des Gremiums zu kandidieren, zu wählen und zu entheben, aber die Mitglieder des Gremiums sind nicht abzuberufen.

Das Parlament wies sich im Mediengesetz unter anderem wichtige Entscheidungsaufgaben zu:

- Der Rundfunkrat steht unter der Aufsicht des Parlaments, sein Budget wird von Jahr zu Jahr aufgrund des Vorschlags des Gremiums des Rundfunkrats vom Parlament in einem selbständigen Gesetz bewilligt. (§ 32. (1))

- Das Gremium, dessen Mitglieder von den Fraktionen der Parlamentsabgeordneten benannt wurden, wird vom Parlament für vier Jahre gewählt, mit den Stimmen von mehr als der Hälfte der Abgeordneten. (§ 33. (1), (4))

- Die Mitglieder des Gremiums legen beim Amtsantritt vor dem Parlamentsvorsitzenden einen Eid ab, und beim Amtsantritt bzw. bei der Aufhebung des Mandats geben sie eine Vermögenserklärung ab, die vom Parlamentsvorsitzenden aufbewahrt wird. (§ 36. (3))

- Entscheidet der Rundfunkrat über Unvereinbarkeit, Enthebung oder Ausschliessung, so ist der einstimmig gefasste Beschluss der Stimmberechtigten erforderlich. Wenn im Falle einer wiederholten Abstimmung kein einstimmig gefasster Beschluss besteht, so entscheidet das Parlament mit der Zweidrittelstimmenmehrheit. (§ 37. (8))

- Öffentliche Stiftungen für Rundfunk und Fernsehen werden vom Parlament errichtet, für den Betrieb des Radios und Fernsehens, deren Gründungsurkunden, in denen auch deren Startvermögen festgestellt wird, werden auch vom Parlament angenommen. (§ 53, § 54)

- Das Parlament wählt in die Kuratorien, die die Verwaltungsorgane der öffentlichen Stiftungen sind, Mitglieder, die zugleich den Vorstand des Kuratoriums bilden (§ 55 (1-3)), sowie deren Kontrollgremium (§ 62).

- Der Jahresbericht des Kuratoriums ist dem Parlament vorzulegen. (§ 62 (4))

Das Mediengesetz weist gewisse Aufgaben den einzelnen Ausschüssen des Parlament zu, so zB. der Haushaltsausschuss begutachtet das Budget des Rundfunkrats, die Kuratorien haben dem Haushaltsausschuss bestimmte Budget-Ersuchen vorzulegen, die Kandidaten für den Rundfunkrat werden von dem über eine Befugnis in kulturellen und Pressesachen verfügenden Ausschuss des Parlaments angehört. Die parlamentarischen Ausschüsse bzw. Unterausschüsse erfüllen wichtige Vorbereitungs-, Schlichtungs-, und Antragstellungsaufgaben.

Die Geschäftsordnung des Parlaments⁷ bestimmt über die Errichtung der Parlamentsausschüsse. Das Parlament bringt nach seiner Bildung seine ständigen Ausschüsse, deren Zahl und Aufgaben sich nach der Struktur der Regierung richten, zustande. Es gibt Ausschüsse, die unbedingt gebildet werden müssen, wie zB. den Verfassungsausschuss, den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, den für Landesverteidigung, den Immunitätsausschuss, den Unvereinbarkeitsausschuss, die Mandatskommission.

Das Parlament kann jederzeit Ausschüsse bilden, umbilden und auflösen. Der ständige Ausschuss kann aus seinen Mitgliedern für die Erfüllung seiner Aufgaben Unterausschüssen bilden. Jeder Ausschuss soll mindestens einen Unterausschuss bilden, dessen Aufgabe ist, die Vollstreckung der zu seiner Kompetenz gehörenden Gesetze zu verfolgen. Das Parlament kann den Ausschuss ersuchen, Gesetzesvorlage, Entschliessungsantrag, politische Erklärung abzugeben.

Provisorische Ausschüsse kann das Parlament auch zustande bringen, zB.: um eine Frage zu untersuchen, den Untersuchungsausschuss oder ad hoc Ausschuss für die Wahrnehmung einer Angelegenheit. Vom Parlament werden bei der Bildung des Ausschusses die Aufgaben, die Rahmen der Aufgaben, den Namen des Ausschusses, die Zahl der Mitglieder festgelegt.

In den Medienfragen sind hauptsächlich folgende Ausschüsse betroffen: der Verfassungsausschuss, Haushaltsausschuss, Kulturausschuss, als dessen Unterausschuss der Unterausschuss für Medien wirkt, aber an bestimmten Fragen können auch andere Ausschüsse interessiert sein, wie der Ausschuss für Jugend und Sportwesen an der Frage der Gefährdung der Minderjährigen.

Das Mediengesetz konnte seine Zielsetzungen restlos nicht erfüllen. Die Ursachen liegen dafür an den Fehlern der Regelung und auch an den geänderten politischen Verhältnissen.

Nach den Wahlen im Jahre 1998 entstanden neue Parteiverhältnisse im Parlament durch die Änderungen an der Seite der Opposition. Eine neue Partei kam ins Parlament, die „Partei für Ungarische Wahrheit und Leben“, die Partei konnte noch im Jahre 1998 nach den geltenden Regelungen über keine Fraktion verfügen, deren Rechte und Verpflichtungen im Medienbereich auch festgestellt werden sollten.

Die 6 parlamentarischen Parteien⁸ versuchten in der Frage einheitliche Stellungnahme zu formulieren, wie sollten die Buchstaben und der Geist des Gesetzes interpretiert werden. Im Sinne des Gesetzes delegieren alle Parteien, die über eine Fraktion im Parlament verfügen, je eine Person in das Präsidium der Kuratorien, bzw. in die Körperschaft des Rundfunkrats. Bei der Formulierung des Gesetzes tauchte das Problem noch nicht auf, welche Rechte sollen die Parteien haben, die im Parlament keine Fraktion bilden können.

Die Frage betrifft nur die „Partei für Ungarische Wahrheit und Leben“, aber von anderer Seite handelt es sich um 5 Medien-Institutionen, den Rundfunkrat, das Radio und Fernsehen des öffentlich-rechtlichen Dienstes, das Fernsehen „Duna“, sowie die Beratungskörperschaft der Inhaber vom Ungarischen Nachrichtenbüro. Infolge der letzten Wahlen in Ungarn kamen die ehemaligen 2 Regierungsparteien in die Opposition, und die 3 früheren kamen von der Opposition in die Regierung. In den Medien-Institutionen wurden die Posten für Präsidenten und Vizepräsidenten deshalb mit anderen Personen bekleidet.

⁷ Beschluss des Parlaments über die Bildung der Parlamentsausschüsse Nr. 39/1998. (VI. 29.) OGY”

⁸ Parlamentarische Parteien: Ungarische Bürgerliche Partei für den Bund der Jungen Demokraten, Ungarisches Demokratisches Forum, die Partei der Kleinlandwirte, - die Ungarische Sozialistische Partei, der Bund für Freie Demokraten, - die Partei für Ungarische Wahrheit und Leben.

Heftige politische Debatte entstand unter den politischen Parteien darüber, welche sind die Regierungsparteien, welche sind in der Opposition. Der Streit entbrannte sich um den § 55. (5) des Mediengesetzes. Im Paragraph wird ausgesagt: „Eine Hälfte der vom Parlament in das Kuratorium wählbaren Mitglieder wird von den Abgeordnetengruppen der Regierungspartei, die andere von den Abgeordnetengruppen der Opposition in der Weise als Kandidat gestellt, dass mindestens ein Kandidat jeder Abgeordnetengruppe gewählt werden muss.“

Nach der Auslegung der Regierung sind die Regierungsparteien diejenige, die an dem Regieren teilnehmen. In dem Sinne hat die Ungarische Republik 3 Regierungsparteien: Die Jungen Demokraten, die unabhängige Partei der Kleinlandwirte und das Ungarische Demokratische Forum.

Mit dieser Interpretation des Begriffs „Regierungspartei“ waren die ehemaligen Regierungsparteien nicht einverstanden. Besonders deshalb, weil die „Partei für Ungarische Wahrheit und Leben“ auch zur parlamentarischen Partei wurde, und weil sie an der Koalitionsvereinbarung nicht teilgenommen hat, wird als Oppositionspartei nach der Interpretierung der Regierungsparteien bezeichnet, obwohl sie nicht zu der gleichen Ideengemeinschaft mit der sozialistischen und liberalen Parteien gehören. Die Regierungsparteien haben die Koalition mit der „Partei für Ungarische Wahrheit und Leben“ abgelehnt, aber die „Partei für Ungarische Wahrheit und Leben“ unterstützt weitgehend die Regierung. Mit dieser Interpretierung - sind die früheren Regierungsparteien der Meinung - werde der Geist des Mediengesetzes, der Durchbruch der Demokratie in Gefahr geraten, weil die Opposition, die gar nicht einheitlich ist, formell durch Kandidaten vertreten werden kann, die aus Mangel an Konsens von einer die Regierung unterstützenden Oppositionspartei kandidiert wurden.

Das Parlament hat neben der Debatte über die Interpretierung noch mit der Frage der Rechtsharmonisierung⁹ zu kämpfen. In diesem Bereich eingebrachte, nur die Rechtsharmonisierung betroffene Anträge berühren folgende Gebiete:

1./ Den Schutz der Minderjährigen.

Es sollte eine differenzierte Klassierung der Programme eingeführt werden. Die Grundlage für die Klassierung ist, in welchem Masse bedeutet das konkrete Programm für den Minderjährigen Gefahr, so können sie bzw. ihre Eltern imvoraus Bescheid wissen, dass die Programme schädliche Wirkungen auf die Kinder haben können.

Das Mediengesetz enthält schon unter den Grundprinzipien bzw. den Regeln über die Werbung Normen im Interesse des Schutzes der Minderjährigen. Weitere praktische Fragen werden mit der Aufstellung der Kategorien auftauchen. Es wurde nicht festgelegt, wo sei die Grenze zwischen der einfachen und schweren Gefährdung, ob es eine schwere Gefährdung ist, wenn Blut fließt, oder nur eine einfache, nicht darüber zu sprechen, ganz andere Wirkung übt der gleiche Film auf ein 13 jähriges Kind, als auf ein 5 jähriges aus.

2./ Programmweiterleitung.

Nach dem ungarischen geltenden Recht ist die Programmweiterleitung eine Tätigkeit im Bereich des Fernmeldewesens, so kann der Programmweiterleiter nicht zur Verantwortung gezogen werden. Die neuen Anträge wollen die Programmweiterleitung auch unter die Geltung des Mediengesetzes ziehen,

⁹ Diese Fragen wurden im allgemeinen im Mediengesetz unter den Grundprinzipien der Programmdienstleistung geregelt.

aufgrund der europäischen Regeln sind die Programmweiterleiter wohl verantwortlich für den Inhalt ihrer Tätigkeit.

3./ Die Anträge befassen sich mit dem Begriff von europäischen Werken und deren Verhältnis. Es wird vorgeschlagen, in über der Hälfte der Sendezeit europäische Werke übertragen zu werden.

4./ Der Vorschlag will mit der Einführung neuer Regeln sichern, dass im Falle der Geschehnisse, die auf allgemeines Interesse Anspruch erheben, das ausschliessliche Übertragungsrecht nicht auf solche Weise ausgeübt werden kann, dass dem grossen Teil der Gesellschaft die Möglichkeit genommen wird, ein Geschehnis mit grosser Bedeutung verfolgen zu können.

5./ Die Regeln über Werbungstätigkeit sollen präzisiert werden. Die Vorschläge regeln ausführlich die Unterbrechung der Programme durch Werbung, den Schutz der Minderjährigen in der Werbung, die Länge der Werbung innerhalb der Sendung, sowie enthält auch spezielle Regeln, zB. über die Werbungen für alkoholhaltige Getränke, für Arzneien im Fernsehen. Im Zusammenhang mit den europäischen Normen verbieten die Vorschläge die irreführenden Werbungen und solche Regeln werden eingeführt, die verhindern sollten, dass eine Werbung ihre Wirkung auf die Erwachsenen indirekt durch die Beeinflussung der Minderjährigen erreicht.

Weitere wichtige Regeln sind, dass der Sponsor den Inhalt des Programms nicht beeinflussen darf, weder die Nachrichtensendungen, noch das Programm über aktuelle Geschehnisse sponsoriert werden dürfen.

Diese zwei, oben erwähnten Probleme, die in der letzten Zeit in Ungarn das Parlament, die parlamentarischen Ausschüsse, die politischen Parteien beschäftigen, hängen miteinander eng zusammen. Die rechtsharmonisierenden Anträge können ins Mediengesetz nicht eingebaut werden, von zwei parlamentarischen Parteien in der Opposition werden sie nicht verabschiedet, obwohl sie, die sozialistische und die liberale Partei mit deren Inhalt völlig einverstanden sind. Sie werden die Änderung des Gesetzes solange nicht verabschieden, - es wurde von ihnen schon öfters geäussert - bis die von ihnen für gesetzwidrig gehaltenen Zustände in den Kuratorien beseitigt werden, bis der Begriff von „Regierungspartei“, „Oppositionspartei“ nicht differenzierter interpretiert wird und auf dessen Grundlage das Prinzip der Parität wieder zur Geltung kommt.

Das ungarische Parlament steht in dieser Frage vor einer Machtprobe, die Abgeordneten können auf die Lösung dieser Problematik nicht lange verzichten, wenn das ungarische Mediengesetz den europäischen Normen entsprechen solle.¹⁰

¹⁰ Quellen: Verfassung; das mehrmals modifizierte Gesetz XX. vom Jahre 1949; Gesetz I. vom Jahre 1996 über das Rudfunkwesen und Fernsehwesen; Hausordnung des Parlaments; Beschluss des Parlaments über die Hausordnung vom Parlament der Republik Ungarn Nr. „46/1994. (IX. 30.) OGY“; Gesetz II. vom Jahre 1986 über die Presse; Gesetz LVII vom Jahre 1990 über die Ernennungsordnung der Leiter der Medienmittel des öffentlich-rechtlichen Dienstes; Gesetz LXII. vom Jahre 1993 über Frequenzbewirtschaftung; Gesetz LXXII. vom Jahre 1992 über Fernmeldewesen; Beschluss des Verfassungsgerichts Nr. „37/1992. (10. VI.) AB“; Beschluss des Parlaments über die Bildung der Parlamentsausschüsse Nr. „39/1998. (VI. 29.) OGY“; Protokolle der Sitzungen des Kulturausschusses bzw. des Medienunterausschusses von den Jahren 1998, 1999, 2000, 2001; Die Änderungsanträge in Medienfragen zwischen den Jahren 1998-2001; Pressesammlung in Medienfragen (zusammengestellt von der Bibliothek des Abgeordnetenhaus).

Die Verfasser

Prof. Dr. BRAUNEDER, WILHELM

Universität Wien, Institut für österreichische und deutsche Rechtsgeschichte

Dr. BÉLI GÁBOR

Oberassistent, Universität Pécs, Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Rechtsgeschichte

Prof. Dr. KAJTÁR ISTVÁN

Universität Pécs, Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für
Rechtsgeschichte

Prof. Dr. MÁTHÉ GÁBOR

Universität für Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaft, Fakultät für
Verwaltung

Prof. Dr. MEZEY BARNA

Eötvös-Loránd-Universität Budapest, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für
ungarische Rechtsgeschichte

Prof. Dr. RÁCZ LAJOS

Eötvös-Loránd-Universität Budapest, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für
allgemeine Rechtsgeschichte

Prof. Dr. RÉVÉSZ T. MIHÁLY

Eötvös-Loránd-Universität Budapest, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für
ungarische Rechtsgeschichte

Prof. Dr. RUSZOLY JÓZSEF

Universität Szeged Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl
für Rechtsgeschichte

Prof. Dr. STIPTA ISTVÁN

Universität Miskolc Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl
für Rechtsgeschichte

Prof. Dr. SZALMA JÓZSEF

Universität Novi Sad, Lehrstuhl für Zivilrecht

Dr. SZIGETI MAGDALENA

Pázmány Péter Katholische Universität, Rechts- und Staatswissenschaftliche
Fakultät, Lehrstuhl für allgemeine Rechtsgeschichte

**STRAFRECHTSKODIFIKATION
IM 18. UND 19. JAHRHUNDERT**

Studien

(Rechtsgeschichtliche Abhandlungen Band 21.)

Herausgeber/Barna Mezey

Budapest 1997

*

**DIE ELEMENTE DER
UNGARISCHEN
VERFASSUNGSENTWICKLUNG**

Studien zum Millennium

Herausgeber/Gábor Máthé, Barna Mezey

Budapest-Jena 2000.

THE HUNGARIAN STATE

1000-2000

THOUSAND YEARS IN EUROPE

Editors/András Gergely, Gábor Máthé

Budapest 2000.

*

**STRAFRECHTSGESCHICHTE
AN DER GRENZE DES
NÄCHSTEN JAHRTAUSENDES**

STUDIENBAND

Herausgeber/Barna Mezey

Budapest

(in Vorbereitung)