

MÁRIA MIHÓKOVÁ:
ZUR STADTVERWALTUNG VON KOŠICE IN DEN
JAHREN 1901-1918

Die rechtliche Selbstverwaltung im Verwaltungssystem Ungarns
stellte eine Menge von verschiedensten Problemen auf. So war
es, was ihre Organisation und Beziehungen in der gesetz-städt-
lichen Verwaltung betrifft, als auch betreffs ihres Einflusses
auf das politische, wirtschaftliche und kulturelle Leben der
eigenen Stadt. Diese Problematik erschien in bestimmten Gebie-
ten Ungarns, in einzelnen Fällen und von der regional Klassen-
wesen, national und politisch differenzierten Sicht ganz ver-
schiedenartig. Untersuchungen dieser Problematik sind eine
Aufgabe, die mehrere geschichtswissenschaftliche Disziplinen
betrifft. Eine Vertiefung der Untersuchung der wirtschaft-
lichen und kulturellen Entwicklung der Stadtverwaltung der
Entwicklung der Verwaltung Ungarns nur von einer Sicht oder nur
in Rahmen einer dieser Disziplinen konnte das Gesamtbild dieser
Entwicklung nur verfälschen. In den wahrheitsgemäßen Kennt-
nissen kann man nur aufgrund der Untersuchungen der konkreten
Verhältnisse des öffentlichen Lebens auf dem bestimmten Gebiet
in der bestimmten Zeit gelangen, um so mehr, dass die Municipal-
verwaltungen (als auch die Staatsverwaltung) in Ungarn zu Be-
ginn des 20. Jahrhunderts (bis zur Ende des 1. Weltkrieges) unter
dem grossen Einfluss einzelner politischer Parteien standen.
Nach unsere Untersuchungen der Stadtverwaltung von Košice wäh-
rend des genannten Zeitraums stellt so eine breite Problematik
mit einer umfangreichen Quellengrundlage vor, dass man für die
zeitige Konferenz zu bestimmten Einschränkungen zutreten muss-
te. Wir wählen nur die Fragen der Stadtverwaltung in Košice,
die von der Sicht der damaligen Stadtorganisation der Sozialde-
mokratischen Partei Ungarn (weiter nur SDP) als wichtig er-
schienen, denn ihre Stellungen und Teilnahme an der Verwaltung
auch im gesetzungsrechtlichen Sinn, wurden bisweilen noch in kai-
serlicher Literatur - weder in der slowakischen noch in der ungeri-
schen - ausführlich untersucht.

K E T S H E V

1. Reform der ungarischen Verwaltung, Welt Staat 240, 12. Juli 1945. 1. S.
2. Erschienen in Viertel Jahrb 1946/8, 111-112 S.
MARTA MIHOSOVA
3. Auréli Hango: Vorträge der Gedenkveranstaltung in Ungarn, Budapest, 1946. 1. S. 1-10
ZUR BILDUNG DER UNTERNEHMENSLEITUNG
1946-1947
4. Diese und später veröffentlichte Projekte zur Sozialstruktur der Ungarischen Volksrepublik in einer Studie "La réorganisation de l'économie hongroise" zusammengefasst. (in Buch: The Organization of Law - La réorganisation de l'économie, Budapest, 1974. 112-113 S.)
5. Seite über die Projekte zwischen 1952-1963 Auréli Hango, 1. S. 542-543 S.
6. Auréli Hango: s. a. O. 579-585 S.
7. Dr. Tibor Földes: Formen der regionalen Verwaltung, Staatliche Studie zur Publizistik der Arbeitsverwaltungs-Organisations-Institute "Möglichkeiten zur Zusammenarbeit zwischen den Planungs- Wirtschaftswissenschaften und Juristen", Budapest, 1971. 17-18. S.

Die städtische Selbstverwaltung im Verwaltungssystem Ungarns stellte eine Menge von verschiedensten Problemen auf. So war es, was ihre Organisation und Beziehungen zu der gesamt-staatlichen Verwaltung betrifft, als auch bestrefts ihres Einflusses auf das politische, wirtschaftliche und kulturelle Leben der eigenen Stadt. Diese Problematik erschien in bestimmten Gebieten Ungarns, in einzelnen Fällen und von der regional, klassen-gemäss, national und politisch diferenzierten Sicht ganz verschiedenartig. Untersuchungen zu dieser Problematik sind eine Aufgabe, die mehrere geschichtswissenschaftliche Disziplinen betrifft /Staats- und Rechtsgeschichte, politische, wirtschaftliche und kulturelle Geschichte/. Eine Verallgemeinerung der Entwicklung der Verwaltung Ungarns nur von einer Sicht oder nur im Rahmen einer dieser Disziplinen konnte das Gesamtbild dieser Entwicklung nur verfälschen. Zu den wahrheitsgemässen Kenntnissen kann man nur aufgrund der Untersuchungen der konkreten Erscheinungen des öffentlichen Lebens auf dem bestimmten Gebiet in der bestimmten Zeit gelangen, um so mehr dass die Munizipal-verwaltungen /als auch die Staatsverwaltung/ in Ungarn zu Beginn des 20. Jahrhunderts /bis zum Ende des I. Weltkrieges/ unter dem grossen Einfluss einzelner politischer Parteien standen.

Auch unsere Untersuchungen der Stadtverwaltung von Kosice während des genannten Zeitraums stellt so eine breite Problematik mit einer umfangreichen Quellengrundlage vor, dass man für die heutige Konferenz zu bestimmten Einschränkungen zutreten musste. Wir wählten nur die Fragen der Stadtverwaltung in Košice, die von der Sicht der damaligen Stadtorganisation der Sozialdemokratischen Partei Ungarn /weiter nur SDPU/ als wichtig erschienen, denn ihre Stellungen und Teilnahme an der Verwaltung /auch im gesamtungarischen Sinne/ wurden bisweilen noch in keiner Literatur - weder in der slowakischen noch in der ungarischen - ausführlich untersucht.

Die bürgerlichen politischen Parteien Ungarns durchsetzten aufgrund des damaligen antidemokratischen, die herrschenden Klassen bevorzugenden Wahlsystems ihre Anhänger nicht nur bei den Wahlen in das ungarische Parlament, sondern auch bei den in die Komitats-, Stadt- und Gemeindeorgane. Diese Tatsache erklärt, warum die SDPU, deren Mitglieder und Anhänger nicht zu den herrschenden Klassen gehörten und meist kein Wahlrecht besaßen, fast keine Teilnahme an den Wahlen in die Vertretungsorgane, noch an der Tätigkeit der Verwaltung aufwiesen. Trotzdem kann man nicht sagen, dass die Fragen der Verwaltung ausser ihren Interessen standen. Neben dem Kampf für das allgemeine Wahlrecht äusserte die SDPU in seinen Programm-erklärungen und bei anderen Gelegenheiten offen ihre Stellung zu den Grundproblemen der Verwaltung, zur Ordnung ihrer Organe, zu ihrer Zusammenstellung von der Sicht der Volksvertretung, als auch zur Tätigkeit ihrer Organe. Sie tat es vor allem mittels ihrer Presseorgane, wie es im Falle von Košice sehr offensichtlich ist. Das Wochenblatt der SDPU in Košice Kassai Munkás beschäftigte sich intensiv vom Anfang an /seit dem Jahre 1907/ mit den Problemen der Stadt- und Komitatsverwaltung. Wenn es sich auch meist nicht um prinzipielle und rechtswissenschaftliche Beiträge handelte, darf man sie auch von der Sicht der Rechtfertigung des Geschichtsbildes der Stadtverwaltung von Košice bis zum Ende ihrer Zugehörigkeit zum ungarischen Staat nicht ausser Sicht halten.

Die Sozialdemokraten von Košice wussten, dass alle Mängel der Stadtverwaltung in den Grundfehlern des Gesamtsystems der ungarischen Verwaltung liegen. Sie bemühten sich trotzdem auch an die konkreten Mängel in der Tätigkeit der Stadtversammlung und der Organe der Stadtverwaltung anzugehen. Ihre kritischen Einstellungen erworben sie einerseits durch Verfolgung der Tätigkeit einzelner Organe der Stadtverwaltung und ihrer Beamten, andererseits durch die Beobachtung der Erscheinungen des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens der

Stadt, deren Regelung, Lösung und finanzielle Sicherung usw. die unter die Kompetenz, ja auch zu den Pflichten der Stadtverwaltung gehörten, wie es aus den ungarischen Gesetzen und geltenden Statuten der Stadt Košice folgerte.

Eines der Organe, das empfindlich in das Leben der Arbeiterschaft eingriff, war die Stadtpolizei. Auf diese wurden die Beschuldigungen der Sozialisten gerichtet, dass sie bei den Streiten zwischen den Arbeitern und Arbeitsgebern an der Seite des Stärkeren, "zu seinen Diensten"¹, stand, so während der Streiks als auch bei der Verhinderung der Tätigkeit der Gewerkschaften.² In der sozialdemokratischen Presse wurden Berichte über jedes Ereignis beim Insultieren der Arbeiter durch die Polizei, über deren Eingriffe gegen die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheiten veröffentlicht. In den Kommentaren zu diesen Berichten wurde auf die ungleiche Behandlung bei den öffentlichen Versammlungen gewiesen: wenn sie von den Arbeitern organisiert werden sollten, fand der Stadtrat "prinzipielle" Einwände dagegen - es durften abends im Interesse der öffentlichen Ruhe keine Versammlungen stattfinden /obwohl zu Ruhm des Gespans Abendfeste veranstaltet wurden/³, oder es wurden für die Arbeiterversammlungen nur Räume ausser der Hauptstrasse bestimmt /obwohl Studenten der Rechtsakademie ein Erlaubnis hatten, ein Fest vor dem Dom abzuhalten/⁴ usw.

Zu der Funktion der Aufsicht der Polizei bei den Versammlungen bemerkte die sozialistische Presse, dass die Polizisten wenigstens auch etwas von den Bestrebungen der Sozialisten belehrt werden⁵. Beim blutigen Eingriff der Polizei gegen die singende Schar von Arbeitern nach der Volksversammlung für das allgemeine Wahlrecht im Jahre 1912 verkündeten die Sozialdemokraten, dass ihr Ziel nicht im Kampf gegen die Polizei liegt; aber solche Polizei, die gegen die "herrschaftliche" Verlassenheit und Verbrechen machtlos ist und aber die Armen tötet, verdient kein Umsehen⁶. Sie wiesen darauf hin, dass die Ordnung

die mit der Hilfe der Polizei zu halten ist, ist eine "Ordnung" im klassenmässigen Sinne, d.h. dass alles, was gegen die Interessen der herrschenden Klassen steht, wird als "Unordnung" bezeichnet⁷. Aehnlich äusserten sie sich zur Erklärung des Polizeikapitäns zu Košice über die Sicherung der Ordnung beim vorbereiteten Generalstreik für das allgemeine Wahlrecht im März 1913: Die Arbeiter wollen nicht mit Blut und Anwalt kämpfen; trotzdem wurden gegen sie Vorbereitungen von denen getroffen, deren Macht im Unrecht und Gewalt liegt⁸.

Die Sozialisten haben sich aber die Polizisten auch als Stadtbediensteten angesehen, also als werktätige Menschen, die für ihren schweren Dienst nur wenig belohnt werden. Darin sahen sie auch die Ursache dessen, dass viele Polizisten grobe, gefühlslose, unintelligente Leute waren. Sie merkten auch, dass viele diesen Beruf verlassen⁹, und sie äusserten ihre Solidarität mit deren Kampf für die Lohnerhöhung¹⁰.

Die Kritik der Sozialdemokraten betraf auch die unmenschlichen Zustände im Stadtgefängnis, und zwar von der Sicht der gewöhnlichsten hygienischen Bedürfnisse als auch von der des Umgehens mit den Verhafteten¹¹.

Ein intensiv beobachteter Bereich der sozialistischen Presse war die hygienische Fürsorge der Stadtverwaltung so im Gesundheitswesen als auch bei der Aufsicht über die Lebensmittel und die Arbeitsstätten, auch von der Sicht des Arbeitsschutzes. In den Fragen des Gesundheitswesens wurden die meisten Stimmen für die Versorgung der Stadt mit billigen Sommer- und Reinigungsbadeanstalten als eine der Grundforderungen der Hygiene für die Arbeiter, die keine Badeeinrichtungen zu Hause besaßen, verlautet. Damit hing die Forderung von der Fürsorge der Stadt für die Wohnungen der Armen der Stadt eng zusammen. Die Sozialisten wiesen auf die Ausbeutung der Mieter seitens der Hausbesitzer, die die Wohnungen, ohne die Grundbedürfnisse der

Bewohnbarkeit zu sichern, für hohe Zahlungen vermieten, wobei die Stadtverwaltung - ausser Anordnungen - nicht mehr für Verbesserung der Lage sorgte. Die Sozialisten forderten deswegen ein Statut über die Miete in der Stadt, weiter den Aufbau einer Arbeiterwohnsiedlung, das Abreissen des Stadtviertels Tábor, wo man nur noch von Lagern rechnen konnte und nicht von den Wohnungen. Im Zusammenhang dazu wurden spöttische Bemerkungen über die Tätigkeit des Verschönerungsvereins der Stadt geteilt, der die armen Wohnorte der Arbeiter nicht als Stadtzierde bemerkte¹². Infolge ungenügender Fürsorge der Stadt für das Wohnungsproblem kam es zu Epidemieerscheinungen und zu steigenden Säuglingssterblichkeit in den Arbeiterfamilien, das aber noch mit den übrigen Gesundheitsmassnahmen zusammenhing. Die Sozialisten kritisierten scharf die Hygiene im Stadtkrankenhaus und die Arbeit des Stadtarztes und unterstützten die Bestrebungen um das Einrichten des neuen Spitals in Košice¹³.

Teilweise gehörten zu den hygienischen Massnahmen auch die Aufgaben der Stadt bei der Aufsicht über die Nahrungsmittel und Versorgung, die bis zur Preisregelung auf dem Markt auswirkten. Es ging um die Grundnahrungsmittel: Brot, Fleisch und Milch. Die Sozialdemokraten forderten die Gründung einer Milcherei und einer Fleischerei für die Stadt und den Import des billigen Fleisches aus Serbien. Sie machten wegen der ungenügenden Aufsicht über die Einfuhr des Fleisches aus dem Lande vor allem von dem krankhaften Vieh, womit unehrliche Geschäfte gemacht wurden Vorwürfe, und sie forderten, dass in der Stadt nur das Fleisch verkauft wird, das vom in der Stadt, unter der Aufsicht des städtischen Tierarztes geschlachteten Vieh stammt. Ihre scharfe Kritik enthüllte die Verhältnisse in den Bäckereien. Im Jahre 1911 veröffentlichte Kassai Munkás Fotos von einzelnen Bäckerwerkstätten, um die Stadtverwaltung zu zwingen, gegen die Unternehmer wegen der unerträglichen Arbeitsbedingungen /nicht nur was die Arbeitszeit betraf, son-

dern auch betreffs der hygienischen Grundmassnahmen/ einzugreifen: sie stellten Lehrlinge für 12 Stunden an, die Bäckerarbeiter schliefen in den Nachtschichten in den dreckigen Löchern, sie hatten nach der Arbeit keine Möglichkeit zum Waschen, die Werkstätte waren dreckig, es liefen da Ratten und Katzen herum. Der Polizeikapitän beschuldigte den Stadtarzt, dass es zu seinen Pflichten gehöre, immer vierteljährlich die Hygiene der Bäckereien zu kontrollieren. Wegen unerhaltbarer Verhältnisse erklärten die Sozialisten, dass sie, falls es zu keinen Besserungen kommen wird, nicht nur mit Bäckermeistern, sondern auch mit der Obrigkeit in den Kampf treten¹⁴.

Für eine wichtige Aufgabe der Stadtverwaltung hielten die Sozialdemokraten zu Košice auch die soziale Fürsorge von Arbeitern. Sie forderten für sie vor allem Arbeit. Man sollte sie einerseits an den gemeinnützlichen Bauten /Krankenhaus, Kanalisation, Kasernen, Strassenbahn/ anstellen, andererseits sollte für sie die Stadt die Arbeitsstellen vermitteln /vor allem für Dienstmädchen/. Sie wiesen auch auf die schlechten Verhältnisse der Stadtbediensteten /Polizei, Diurnisten/ hin. In ihrem Fall aber, obwohl sie auch unter der ungerechten Regelung der Belohnung von Stadtbeamten litten, erklärten sie, dass sich es diese verdient haben, weil sie nur Diener, Clowns der Herrschaften waren, und nur auf ihren Gnaden warteten, wenn es auch aufgrund der gesetzwidrigen Eingriffe gegenüber den Arbeitern wäre¹⁵.

Auch die weiteren Wirtschaftsprobleme der Stadtverwaltung entgingen nicht der Aufmerksamkeit der Sozialdemokraten. Sie nutzten jede Gelegenheit aus, bei der die Beschlüsse über die Wirtschaft und das Gemeingut der Stadt betroffen wurden. Sie kritisierten, dass die Stadt nicht fähig ist, ihre Liegenschaften auszunützen, vor allem ihre landwirtschaftlichen Güter und Wälder /z.B. die Kritik des Vermietens der Jagdreviere, die Holzwirtschaft/, dass man die Handlungen mit den Kraft- und Gaswerkbesitzern bei ihrer Übernahme unter die Stadtver-

waltung verlängert, und in einer falschen Richtung führt. Ein wichtiges Gebiet war die Aufgabe der Stadt bei der Entwicklung der Industrie. Da kritisieren die Sozialisten das Unterstützen der Betriebe, die keinen Beitrag für die Stadt leisten. Im Gegensatz, die Stadt sorgte nicht für die Entwicklung der Betriebe, die sie für ihre eigene Entwicklung benötigen würde /z.B. die Ziegelbrennerei/. Aehnlich kritisierten sie die Einstellung der Stadt den Kulturinstitutionen gegenüber /die Unterstützung der kirchlichen, nie aber eines Arbeitervereins/. Sie beurteilten die Stadtverwaltung, dass sie sich ihr defizientes Wirtschaften noch durch weitere Anleihungen und durch die Erhöhung der Steuerzuschläge zu lösen bemüht hat. Dafür machten sie den Bürgermeister als auch die Stadtadministration aber auch die ganze Versammlung verantwortlich. Sie stellten fest, dass die, die in der Stadtverwaltung sitzen, die Probleme nicht sahen und sie nicht lösen konnten und wollten. Und die, die dafür Interesse hätten, die gelangen bei dem klassenmässigen Wahlsystem nicht dorthin¹⁶. Die meisten Mitglieder der Verwaltung waren nur Puppen, die alles abstimmen, was ihnen vorgelegt wurde. Die Sozialisten bestätigten, dass es sich immer, bis so ein System existieren wird, dumme Streber und Händler geben wird, die sich in die Stadtversammlung erwählen lassen¹⁷.

Die Sozialdemokraten zu Košice äusserten ihre Stellungen zu der Stadtverwaltung aufgrund des Programmes der SDPU, das auf dem 10. Parteitag vom 12-15. April 1903 ausgearbeitet wurde¹⁸. Nennen wir hier wenigstens einige Punkte dieses Programmes, die am meisten die Stadtverwaltung betrafen: sofort im ersten Punkt wurde gefordert: das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht für alle Bevölkerung über 20 Jahre ohne die Rücksicht auf Geschlecht, mit geheimen Wahlen in den Gemeinden und zwar jedes zweite Jahr - so ins Parlament als auch in die Organe der Stadtverwaltung. Der Punkt 3 forderte die volle Selbstverwaltung, die Unabhängigkeit der Komitats- und Stadtmu-

nizipien von der staatlichen Verwaltung, Punkt 6 die Pressefreiheit, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheiten, Punkt 8 das Schulwesen aus den kirchlichen unter die Stadtverwaltung überzunehmen, und die Unentgeltlichkeit des Unterrichtens zu sichern, Punkt 23 das Übernehmen der gemeinnützlichen Betriebe /Gas-, Kraft- und Wasserwerke und Kanalisation/ unter die Stadtverwaltung und den Aufbau von Kommunalwohnungen, Punkt 25 den Verbot des Verkaufs von Staats-, Komitats- und Stadtgüter; aber auch viele andere vor allem soziale Forderungen, die aber nicht mehr die Stadtverwaltung betrafen.

Im Sinne dieses Programms stellten die Sozialdemokraten von Košice ihre Einwände gegen die Prinzipien und Organisationsprobleme der Stadtverwaltung und deren Versammlung. Zum Erscheinen ihrer Kritiken der Ansichten der herrschenden Klassen nützten sie vor allem die Zeit von den Wahlen, als sie festlegten, dass die Wahlen noch nichts an der "modrigen, verfluchten Institution" der Verwaltung verändern werden, bis das allgemeine Wahlrecht die klassenmässige Zusammenstellung der Versammlung nicht ändern wird, bis in die Stadtverwaltung das Wort des Volkes, der Arbeiterschaft ihren Weg nicht findet¹⁹. Bis zu der Zeit werden in der Stadtverwaltung die Reichen, die Händler, die unfähigen Opas, die "Abstimmungsautomaten", die die Interessen des Kapitals, der Macht und nicht der breiten Bevölkerungsmassen durchsetzen. Aehnlich sprachen sie auch über die Virilisten, die sie zu vertrauenslosen Stadtvätern" ernannten, mit spottenden Bemerkungen darüber, was für Leute aufgrund ihres Vermögens ohne Moral zu den Mitgliedern der Stadtversammlungen werden können²¹. Die kritischen Worte an die Stadtversammlung mündeten immer beim Feststellen der Notwendigkeit des Kampfes für das allgemeine Wahlrecht so bei den Wahlen in die Komitats- als auch in die Stadtversammlungen.

Die Unfähigkeit der Stadtverwaltung in Ungarn, die Bürgermeister eingerechnet, zeigte sich am besten bei so einer Gele-

genheit, wie z.B. der Kongress der Bürgermeister in Košice und im Jahre 1912 der Kongress der Städte zum Gesetzentwurf über die Städte. Die Sozialisten nahmen zu beiden Veranstaltungen eine negative Stellung ein. Als Grundlage des Rückstandes der Städte wurde der feudale Rückstand der ungarischen Verwaltung an sich bezeichnet, unter der die Dörfer über die Städte verfügen sollen, und noch auch die Städte ihre Abgeordneten ins Parlament unter den Agrarpolitikern aussuchen. Der Kongress der Bürgermeister war im Jahre 1909 schon der zehnte, und es wurde in den Angelegenheiten der Städte nicht einmal ein Schritt vorwärts erreicht. Der Vorsitzende des Kongresses erklärte, dass die zukommenden Ministerien auf die verschiedenen Gesuche der Städte, den Entschlüssen des vorigen Kongresses nach, nicht einmal geantwortet haben. Dieser Kongress zu Košice hat ebenso nichts gelöst. Zur Lösung des Hauptpunktes vom Programm - also zum Problem des Kredits für die Städte - wurde eine Kommission bestimmt, was bedeuten sollte, - wie es die soz. Presse in Košice bemerkte - dass sich die ganze Angelegenheit für eine längere Zeit verschiebt. Die Bürgermeister entschlossen, der Regierung noch ein Memorandum in der Sache der Belohnung der Beamten zu übergeben, dann machten sie einen Ausflug in die Tatra²².

Vor den Wahlen des neuen Bürgermeisters von Košice /nach dem Tod des E.Éders/ zu Beginn des Novembers 1912 formulierten die Sozialisten in Košice auch ihre Vorstellungen über die persönlichen Eigenschaften des Bürgermeisters. Es lag darin, dass es in Košice keine grossen Persönlichkeiten des sich entwickelnden Handels- und Industrielebens gab, die zu führenden Kräften der Stadtversammlung werden könnten. Die Mitglieder der Stadtversammlung waren von der Staatsmacht abhängige Leute, reiche Hausbesitzer, die keiner Umwandlungen fähig waren. Darum war es nötig, für Košice einen erfahrenen selbständigen, von den niederen Interessen unabhängigen Bürgermeister zu wählen. Er sollte nicht alt sein, dass er noch Energie genug hatte, aber

auch nicht jung, dass er auch Erfahrungen hatte. Es wurde für ein wichtiges Moment gehalten, ob er Leute aus verschiedensten Bevölkerungsschichten kannte, und dass er über die Tausenden von Arbeitslosen Kenntnis hatte, und dass er also bei der Verschönerung der Stadt auch ihre wirtschaftliche Lage vor Augen hatte, damit die Arbeitsgelegenheiten wuchsen. Er sollte daran denken, dass hier eine Menge organisierter Arbeiter lebt, die aus den unbewohnbaren Lagern herauskriechen und statt Kasernen gesunde Wohnungen fordern. Der Bürgermeister sollte also nicht mit einem Strom schwimmen, aber über alle Strömungen stehen und sie regeln²³.

Die Sozialdemokraten erhoben prinzipielle Einwände zum Gesetzentwurf über die Städte. Kassai Munkás übernahm einen Teil des Beitrages von Dr. P. Ágoston aus der Zeitschrift Sozialismus. Darin wurde den Verfassern des Gesetzentwurfes das übertriebene Gefühl der Unterstellung der Stadt gegenüber die Komitatsverwaltung vorgeworfen, woraus folgte, dass sie sich nicht trauten, für ihre Selbständigkeit zu kämpfen. Darum wurde es dem Gesetzentwurf vorgeworfen, dass er nicht die Selbstverwaltung der Städte, nicht einmal die Abschaffung des Virilismus, noch das Wahlrecht für die Arbeiter und Frauen, noch etwas im Interesse der freien Entwicklung der Stadtbürger, noch weniger der Arbeiter vorbereitete²⁴.

Noch stärkere Worte gebrauchten die Sozialisten bei der Kritik der Komitatsverwaltung: des Gespans, des Stuhlrichters und der Komitatsversammlung. Das Komitat hielten sie für eine Oberherrschaft des Feudaladels, die Versammlung kritisierten sie wegen ihren Wohlgefallens in den Sensationssachen, sodass die eigenen Probleme des Volkes eigentlich nicht von der Versammlung sondern von den Komitatsbeamten gelöst wurden. Die am meisten ablehnende Stellung nahmen die Sozialisten zum Gestalt des Stuhlrichters ein, den sie einmal zu "10 Aegypter Schlägen", oder zum König der Sümpfe ernannten, der nicht durch

das Volk erwählt, sondern ihm auf den Nacken verhangen wurde; der dem Volke einmal die politischen, dann die gesetzlichen Rechte verleugnete; der einmal den Grundbesitzer, dann den Fabrikanten verteidigte²⁵. Ihrer Ansicht nach war aber der Stuhlrichter nur so einer, als das System, das ihn auf "den Thronstuhl gesetzt hat"²⁶.

Vor dem I. Weltkrieg richteten die Sozialdemokraten von Košice ihre Aufmerksamkeit auf die Erfüllung des Hauptpunktes ihres Programmes-auf den Kampf für das allgemeine Wahlrecht. Sie schätzten schon zu Beginn des Jahre 1913 die Stadtversammlung positiv, dass sie bei den Verhandlungen über den Entwurf der Wahlreform von S. Tisza wenigstens die kleinsten Anforderungen stellte: Aufhebung der Altergrenze von 24 Jahren und der Bedingung des Standortes, als auch Durchsetzung der geheimen Wahlen in den Gemeinden. Wenn diese, obzwar nur minimalste, Anforderung die Regierung nicht in Betracht nahm, forderten die Sozialisten die Stadtversammlung auf, dass sie der Regierung ihr Unvertrauen äussere. In der Versammlung verteidigte diesen Aufruf Dr. I. Herz, aber ohne Erfolg. Es bestätigte nur die Ansicht der Sozialisten über die Unfähigkeit der Mitglieder der Stadtversammlung im Kampf über das Volk und für fortschrittliche demokratische Ideen, und so bezeichneten sie die "Herren" in der Versammlung als "Speichellecker, Bediener"²⁷. Aehnlich positiv wurde auch die Einstellung der Komitatsversammlung zur Wahlreform bewertet, wenn sie diese als nicht genug demokratisch abgelehnt hat, was auch dadurch zu beweisen ist, dass die Frage im Parlament nur unter der Aufsicht von Armeekorps zu besprechen war^{27a}. Nach gesetzlichen Festlegung der Tiszas Wahlreform wurden kritisch die Wahlstatistiken kommentiert, die nicht einmal solche Zahl der Wähler in Košice auswiesen, die das neue Gesetz zulies /4650 bis 4678 - statt ermöglichten gegen 6500/. Die Sozialdemokraten regten die Arbeiter dazu an, dass sie um ihr Recht werben; sie belehrten sie auch durch den Verkauf der Broschüre von Dr. Z. Rónai "Wer hat das Wahlrecht?" im Arbeiterhaus in Košice. Infolge dessen legten 1912 Arbeiter die Prüfung im Lesen und Schreiben ab, und

dem vorläufigen Verzeichnis nach gab es in Kosice 6340 Wähler. Aufgrund des neuen Verzeichnisses der Wähler kam es aber zu keinen Wahlen mehr, wegen der Kriegereignisse²⁸.

Gegen Ende des Novembers 1913 entschlossen sich die Sozialdemokraten ihre Kandidaten in die Wahlen der Stadtversammlung von Košice zu stellen. Ihren Entschluss begründeten sie so, dass diese Wahlen zu einem Kampf der Opposition gegen die Regierungsanhänger werden sollen /d.h. der Tizzas Partei der nationalen Arbeit, des Obergespanns und der ihm dienenden Beamten und schliesslich der Mehrheit von Virilisten, die durch das damalige Regierungssystem erhalten werden/. Die Opposition /zusammengestellt aus den Mitgliedern der Parteien von Justh, Kossuth, von der Andrássys Verfassungspartei und in diesem Kampf auch von der Sozialdemokratischen Partei/ hatte an ihrer Seite die mittleren und unteren Stufen des Bürgertums und schliesslich auch die bisher rechtlosen Tausende von Arbeitern, die bis zu dieser Zeit keinen Vertreter in der Stadtversammlung hatten. Die Sozialdemokraten entschlossen sich in dem gemeinsamen Kampf mit der Opposition auch darum zu gehen, weil diese das Programm der Demokratisierung von Ungarn erwählt hat. Sie wussten, dass man in Bezug auf die Wahlen dem alten Wahlgesetz nach²⁹ den Erfolg über 1-2 sozialdemokratischen Kandidaten nicht erwarten konnte und dass diese keinen grösseren Einfluss in der Stadtversammlung mit 123 Sitzen, darunter 19 Stadtbeamten 52 Virilisten, leisten konnten. Unter 52 erwählten Kandidaten gab es meist Unternehmer, Rechtsanwälte und solche Stadtbürger, die wirtschaftlich und gesellschaftlich solchermassen von den übrigen Mitgliedern der Versammlung abhängig waren, dass sie nur wenig ihre eigene oder eine demokratische Stellung nehmen konnten, ohne ihre eigenen persönlichen Interessen zu beschädigen. Der Vertreter der Sozialdemokratischen Partei als ein Delegierter der Arbeiterschaft sollte solche Hindernisse nicht haben, und deswegen, wenn er auch keine grösseren Erfolge erreichte, sollte er immer bei den Tagungen offen in den Fragen sprechen können, die die breiteren

Volksmassen betrafen, und sollte der Stadtversammlung ihre Wünsche, Bedürfnisse und Anforderungen zur Kenntnis geben.

Am klarsten äusserten sich die Sozialdemokraten von Kosice zu den Aufgaben der Stadtverwaltung in ihrer Programmklärung, veröffentlicht vor den Stadtwahlen im Jahre 1913 deswegen, dass sich die Wähler selbst entscheiden konnten, ob sie den Kandidaten wollen, dem die Partei nicht formale Bejahungen sondern einen offenen Kampf im Interesse derer zuteilte, die er vertreten sollte. Sie taten es so auch darum, dass es den übrigen Parteien und Kandidaten bei den Wahlen immer vorgeworfen wurde, dass sie ihr Programm über die Verbesserungen in der Stadt nicht vorlesen und nur gegeneinander intrigieren.

Das Stadtprogramm der Sozialdemokraten rechnete mit 10 Punkten, die einerseits die Organisation der Stadtverwaltung und andererseits ihre Tätigkeit auf dem Gebiet des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens der Stadtbewohner betrafen³¹. In den ersten drei Punkten forderte das Programm, dass die Stadtversammlung 100 Sitze bekommt; die stets jedes zweite Jahr durch direkte und geheime Wahlen von aller Stadtbevölkerung gewählt wurden, die das 20. Jahr ihres Lebens erreicht hatten, ohne Rücksicht auf Geschlecht und Vermögen. Sie forderten so eine Autonomie für das Stadtmunizipium, dass es der Staat nur in den gesamtstaatlichen Fragen zu kontrollieren hatte. Für einen entscheidenden Eingriff in die Organisation der Stadtverwaltung und für einen Schritt im Sinne der Demokratisierung soll man die Anforderung der Auflösung des Virilismus und des Stimmungsrechtes der Stadtbeamten an den Tagungen des Munizipiums halten. Das Programm stellte in den Punkten 4-7 soziale Forderungen für die ganze Bevölkerung der Stadt aber vor allem unter dem Rücksicht auf die Arbeiter und die Armen. Zur Entseitung der hohen Preise war es nötig, dass die Waren des täglichen Gebrauchs in der Stadt selbst erzeugt und verkauft werden, damit das Missbrauchen der Bevölkerung seitens der Unternehmer besetigt wurde. Vor der Lösung der Fra-

ge der sozialen Sicherung im ganzen Land forderte das Programm, dass in der Stadt Institutionen für die arbeitsunfähigen Schwerbeschädigten und die alten Leute als auch für Waisen eingerichtet werden. Für die Armen forderte es unentgeltlichen Rechtsschutz, unentgeltliche Heilung /Arzt und Arznei/ und Schliesslich auch unentgeltliches Begräbnis - alles auf Kosten der Stadt. Für die Arbeitslosen sollte die Stadt solche Stellen bei den gemeinnützigen Arbeiten zuteilen, oder solche Unterstützung geben, dass sie sich während der zeitweiligen Arbeitslosigkeit als fähige Arbeitskräfte erhalten konnten. Das Programm verstand es für die Stadt auch als pflichtig, dass sie die hohen Mieten auch dadurch vermindert, dass sie neue, gesunde und billige Wohnungen für sozial unsichere Bevölkerung der Stadt aus eigenen Mitteln aufbauen lässt. Die nächsten drei Punkte des Programms /8-9/ richteten sich auf die Kultur- und Bildungsinstitutionen. Die Stadt sollte nur die der Zeit entsprechenden kulturellen Institutionen unterstützen; andere Vereine und Organisationen sollten keine Rechte auf die finanzielle Unterstützung aus den Stadtmitteln haben. Das Grundschulwesen sollte ganz unentgeltlich werden, und für die, die begabt, aber ohne finanzielle Mittel sind, sollte das Unterrichten und die Lehrmittel auch an den höheren Schulen gesichert werden. Der letzte Punkt des Programms zeichnete die Aufgaben der Stadtverwaltung bei der Sicherung der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt unter der Berücksichtigung ihrer geographischen Lage und dem Bevorzugen von solchem Handels- und Industrieunternehmen, das für die Stadt und ihre Bevölkerung günstig wäre.

Bei den Wahlen in die Stadtversammlung am 8. Dezember 1913 wurde zu einem Vertreter des V. Wahlbezirks in Košice ein Kandidat der Sozialdemokratischen Partei Miklós Molnár³². Sein Erwählen zum Mitglied der Stadtversammlung seitens der Sozialdemokraten war eine natürliche Ausmündung seiner Tätigkeit in der Stadtorganisation der Partei, derer belohnter Sekretär er

vom Jahre 1906 war. Im Jahre war er auch verantwortlicher Redakteur des Wochenblatts Kassai Munkás. Von dieser seiner Stelle aus kämpfte er für politische Rechte der Arbeiter /vor allem für das allgemeine Wahlrecht/, für ihre sozialen Forderungen auf dem Gebiet der Krankenkasse. In den Parlamentswahlen im Jahre 1906, als er in Košice keine solchen Bedingungen hatte, kandidierte er zum Abgeordneten der Sozialdemokratischen Partei in Sátoraljaujhely, Máramarossziget und Sárospatak, im Jahre 1910 in Martin. Er kannte also das Programm der SDPU als auch die Bedürfnisse der Arbeiterschaft in Košice und schliesslich auch die Problematik der Stadtverwaltung. Die Oppositionswähler kannten seine Reden bei den Sitzungen gegen die Regierung, für die Demokratisierung des öffentlichen Lebens in Ungarn, und so hat er die Stimmen der Wähler /unter fünf Kandidaten der Opposition war er an der dritter Stelle/ auch trotzdem gewonnen, dass die Arbeiter nicht wählen konnten. Seine Reden an den Tagungen der Stadtversammlungen hielt er im Geiste des Stadtprogramms seiner Partei und sie waren umsomehr wichtig, dass in einer kurzen Zeit nach seinem Erwählen wurde das Wochenblatt Kassai Munkás durch Kriegsergebnisse zum Schweigen gebracht und dadurch die öffentliche, fortschrittliche Kritik verhindert. M.Molnár als das Mitglied der Stadtversammlung hob die Durchsetzung der sozialen Aufgaben der Stadt hervor: durch den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit /er forderte den Beginn der gemeinnützlichen Bauten in Košice und das Anstellen der Arbeiter beim Aufbau des Krankenhauses/, durch seine Reden für die Regelung der Arbeitszeit, für die Regelung der Belohnung der Diurnisten der Stadt. Er setzte auch die Kritik der Stadtwirtschaft fort. Seine Tätigkeit wurde aber durch den Krieg unterbrochen. Am 1. August 1914 wurde er auch eingezogen und von seinem Auftreten in der Stadtversammlung hören wir wieder erst zu Beginn des Jahres 1917 im Zusammenhang mit dem Programm des Wohnungsaufbaues für die Arbeiter. Er setzte den Kampf für das allgemeine Wahlrecht fort. Er half die Fragen der Versorgung lösen, sogar wurde er auch zum Mitglied der Kommission für die Preisauf-

sicht. Im September 1918 griff er aktiv bei der Gründung und Führung der offiziellen Arbeitsvermittlung in Košice ein. Bei der Oktobertagung der Stadtversammlung, die schon im Geiste der Demokratisierung des öffentlichen Lebens in Ungarn, für die Sicherung der Unabhängigkeit in Ungarn aufgrund der Volksmacht, der Bürgerrechte und des allgemeinen Wahlrechtes gehalten wurde, forderte M. Molnár gründlich die Einführung dieser Anforderungen ins Leben. Er hat der Stadtversammlung vorgeworfen, dass die Arbeiter in Košice schon das vierte Jahr kein eigenes Presseorgan haben und während sich die Stadtbürger frei in den Kasinen treffen, dürfen die Arbeiter ihre Versammlungen nur unter der Aufsicht der Polizei halten³³.

Nach der Pause von einigen Jahren erschien wieder am 8. November 1918 das sozialdemokratische Wochenblatt in Košice, Kassai Munkás, also in einer Zeit, in der die Nationalräte als Organe der Ungarischen Volksrepublik gegründet wurden. Das Berichtswesen von ihrer Tätigkeit in Kassai Munkás hat nicht vergessen die Fehler der Verwaltung in der Vergangenheit zu kritisieren und darauf hinzuweisen, wie sie die Arbeiterorgane entseitigen wollen. - M. Molnár wurde zum ersten Vorsitzenden des Magyarischen Nationalrates in Košice. Nach der Verkündigung der Ungarischen Volksrepublik am 16. November 1918 wurde er zum Regierungskommissar der Stadt Košice ernannt. Durch diesen radikalen Eingriff in die Organisation der Stadtverwaltung endet eine historische Etappe ihrer Tätigkeit auch deswegen, dass Košice zum Bestandteil eines neuen, wenn auch bürgerlichen Staates - der Tschechoslowakischen Republik - wurde.

Schlussfolgerungen.

In unseren Ungersuchungen der Geschichte der Stadtverwaltung in Košice zu Beginn des 20. Jahrhunderts widmeten wir grosse Aufmerksamkeit der Rolle der politischen Parteien in der Formung und der Arbeit ihrer Organe. Ihren Anteil an der Ver-

waltung wollte zu Beginn des 20. Jahrhunderts auch die Stadtorganisation der SDPU gewinnen. Die meisten ihrer Mitglieder hatten kein Wahlrecht, und deswegen konnten sie nicht aktiv an der Verwaltung teilnehmen. Die SDPU hatte aber ihre Arbeiterpresse und darin ein gutes Mittel zur Kritik der Verwaltung und später eine Tribune zur Äusserung ihrer Ansichten und Postulate betreffs der, von der Sicht der Arbeiterklasse besser tätigen Stadtverwaltung.

Die Sozialdemokraten von Košice bewiesen durch ihre zu treffende Kritik der Erscheinungen in der Stadtverwaltung, dass die in den Händen der kapitalistischen Gesellschaft war und dass die Interessen des herrschenden Bürgertums auch in Fällen durchgesetzt wurden, wenn es im Interesse dieser Klasse auch um die Verletzungen der eigenen Rechtsnormen /darunter vor allem der Stadtstatuten/ über die Arbeitsbedingungen und über die hygienischen, sozialen und Gesundheitsbedingungen des Lebens der Arbeiterklasse ging.

Die SDPU hatte neben ihrem "grossen" Programm der Demokratisierung Ungarns unter Berücksichtigung der internationalen Arbeiterbewegung auch ihre "kleinen" Programme mit konkreten Anforderungen der wirtschaftlichen, politischen, kulturellen und sozialen Bedingungen der Existenz und Entwicklung der Arbeiterklasse. Die Stadtorganisation der SDPU in Košice konnte eben mittels dieser kleinen Programme für die einzelnen Betriebe und für einzelne Kategorien der Werkstätigen ihre Basis der Mitglieder für den Kampf für die wirtschaftlichen aber auch politischen Rechte der Arbeiterklasse gewinnen. Sie wusste dabei, wie die Sympatien für ihr kleines Programm vor allem in den Reihen des radikalen Stadtbürgertums zu gewinnen sind. Das ermöglichte ihr auch, das Programm ihrer Teilnahme an der Stadtverwaltung auszuarbeiten. Neben den Stadtbürger eines älteren Typs /kleine Unternehmer, Grund- und Hausbesitzer, Vertreter der Intelligenz, Geistige, Rechtsanwälte, Beamten, Pro-

fessoren/ w rben um die Teilnahme an der Stadtverwaltung auch die Vertreter der "nicht steuerbepflichteten" Bevölkerung vor allem aber die Arbeiterklasse. Diese Entwicklung wurde durch die Stadtorganisation der SDPU vor allem mittels deren Stadtprogramms zu den Wahlen in die Stadtversammlung im Jahre 1913 unterstützt, aber vor allem durch die Strategie und Taktik des konkreten politischen Kampfes. Dieser Kampf war erfolgreich, im Jahre 1913 gelang der erste Vertreter der SDPU in die Stadtversammlung von Košice. Wir stellen die Hypothese auf, dass es der erste und wahrscheinlich der einzige Sozialdemokrat in der Munizipalversammlung auf dem slowakischen Gebiet bis zum Jahre 1914 war³⁴. Der Fall von Košice zeigt, dass die SDPU auch ihr kommunales Programm hatte, aufgrund dessen sie sich in der kommunalen Politik an die Spitze des Kleinbürgertums stellen und dadurch in die Stadtversammlung durchdringen konnte. Es beweist gleichzeitig aber, dass der Erfolg der SDPU auch dadurch bedingt war, dass sie in Košice eigentlich die politische Partei des radikalen Bürgertums vertrat. /In Bratislava gelangen diese zwei Parteien in Widersprüche, und deswegen blieben die Kandidaten der SDPU ohne Erfolg./ Die Sozialdemokraten von Košice gelangen in ihrer kommunalen Politik auf die Positionen des ideologischen und politischen Reformismus: sie nahmen die Strategie und Taktik der bürgerlichen Parteien ein, und sie entsagten praktisch den Grundprinzipien des revolutionären Kampfes der Arbeiterklasse nach den Klassikern der marxistisch-leninistischen Lehre über der Umstürzung der bürgerlichen Gesellschaftsordnung. Sie wurden zu einer der Parteien der politischen Opposition, und sie merkten nicht, dass sich z.B. die Unabhängigkeitspartei in ihrer Klassenprinzipien nicht von der herrschenden Tisza Partei der nationalen Arbeit unterscheidet. Der Vertreter der SDPU Miklós Molnár hat zwar in seinen politischen Äusserungen hervorgehoben, dass die Sozialdemokraten von Košice auf ihre politische Partei und deren Programm nicht verzichten und dass ihre Mitarbeit mit der Opposition nur eine Taktik ad hoc ist³⁵. In seinem Programm und seiner Tätigkeit in der Stadtversammlung konnte er einiges im Interesse der Arbeiter-

klasse realisieren. Im Jahre 1918 gelang er sogar an die Spitze der Organe der bürgerlich-demokratischen Revolution in Košice. Das alles kann aber nur wenig an der Bewertung der Tatsachen ändern, dass der Sozialdemokrate M.Molnár in die Stadtversammlung nur mit der Hilfe der Stimmen des Kleinbürgertums gelang, nur in der Verbindung mit der oppositionellen Unabhängigkeitspartei und aufgrund eines reformistischen Programmes.

1. A kassai bencsek szervezkedése. (Die Organisierung der Kassiner in Košice. KM. 25.2.1907, S. 7)
2. A kassai bencsek szervezkedése. (Die Organisierung der Kassiner in Košice. KM. 25.2.1907, S. 7)
3. A kassai bencsek szervezkedése. (Die Organisierung der Kassiner in Košice. KM. 25.2.1907, S. 7)
4. A kassai bencsek szervezkedése. (Die Organisierung der Kassiner in Košice. KM. 25.2.1907, S. 7)
5. A kassai bencsek szervezkedése. (Die Organisierung der Kassiner in Košice. KM. 25.2.1907, S. 7)
6. A kassai bencsek szervezkedése. (Die Organisierung der Kassiner in Košice. KM. 25.2.1907, S. 7)
7. A kassai bencsek szervezkedése. (Die Organisierung der Kassiner in Košice. KM. 25.2.1907, S. 7)
8. A kassai bencsek szervezkedése. (Die Organisierung der Kassiner in Košice. KM. 25.2.1907, S. 7)
9. A kassai bencsek szervezkedése. (Die Organisierung der Kassiner in Košice. KM. 25.2.1907, S. 7)
10. A kassai bencsek szervezkedése. (Die Organisierung der Kassiner in Košice. KM. 25.2.1907, S. 7)
11. A kassai bencsek szervezkedése. (Die Organisierung der Kassiner in Košice. KM. 25.2.1907, S. 7)

F U S S N O T E N

1. Rendőrök a munkaadó szolgálatában. /Die Polizisten im Dienste der Arbeitgeber./ Kassai Munkás /weiter nur KM/ 2.2.1911, S 5.
2. A kassai pincérek szervezkedése. /Die Organisierung der Kellner in Košice. /KM, 25.5.1907, S. 7
3. Egy elvi álláspont, /Ein prinzipieller Standpunkt/ KM 6.7. 1907, S. 4
4. Egyenlőség Tulipániában /Die Gleichheit im Tulipanenland/ KM, 8.6.1907, S 4.
5. Rendőrök a népgyűlésen /Die Polizisten an den Volksversammlungen /KM, 22.7.1911, S.5.
6. Vérengző bestiák /Blutige Bestien/ KM, 15.6.1912, S.4
7. Hajsza /Die Jagd/ KM, 22.6.1907, S.4
8. Törvénytár a hirdetési oszlopokon /Gesetzsammlung an den Werbesäulen/ KM, 1.3.1913, S.3.
9. Szöknek a rendőrségtől /Die Polizisten fliehen/. KM, 24.2. 1912. S.4
10. Rendőrök fizetésemelése /Lohnerhöhung der Polizisten/ KM, 7.12.1907, S. 5
11. A városi fogda. /Das Stadtgefängnis/ KM, 25.4.1908, S.5-6.
Egy kis fiu a dutyiban. /Ein kleiner Knabe hinter dem Gitter./KM, 22.5.1909, S.5. Surányi Lajos: A "hontalan" cigá-

- nyok sorsa. /Das Schicksal der "heimatlosen" Zigeuner/ KM, 25.11.1911, S.2-3.
12. Városszépítés /Die Stadtverschönerung/ KM.6.2.1909.S.1-2.
13. A kassai kórház rejtelméből /Von den Geheimnissen des Krankenhauses in Košice/ KM, 14.9.1907, S.5;
A városi közgyűlés. /Die Stadtversammlung/ KM,2.10.1910. S.2. usw.
- 13a. Döghust eszünk - drága pénzért. /Wir essen Aasfleisch - für unser schweres Geld/ KM, 11.2.1911, S. 3; A szerb hus. /Das Fleisch aus Serbien/ KM, 22.7.1911,S.2.
14. Surányi Lajos: A kenyér születése. /Die Geburt des Brotes/ KM, 2.12.1911, S.1-4.
15. Tisztviselők fizetése. /Der Lohn der Beamten/ KM,4.4.1908, S.6.
16. A városi zárszámadás adatai. /Die Angaben des Schlussberichtes der Stadt/ KM, 20.9.1912, S.2
17. A város csőd előtt áll /Die Stadt steht vor dem Bankrott/ KM, 22.2.1908, S.1-2; 29.2.1908, S.1-2.
18. A magyar munkásmozgalom a 20. század első éveiben és az 1905-1907-es forradalmi válság idején. /Die ungarische Arbeiterbewegung in den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts und in der Zeit der revolutionären Krise/ Budapest, 1955, S. 138-142.
19. Városunk bajai. /Die Probleme unserer Stadt/ KM,28.9.1907, S.2-3; A megyei közgyűlés /Die Komitatsversammlung/ KM. 24.6.1911, S.2

20. Városi gazdálkodás. /Die Stadtwirtschaft/ KM, 10.7.1909, S.1-2.
21. Bizalom nélküli városatyák /Vertrauenslose Stadtväter/ KM, 28.10.1911, S.6; Virilisták 1911-re. /Die Virilisten im Jahre 1911/ KM, 8.10.1910, S.4.
22. Polgármesterek Kassán. /Die Bürgermeister in Košice/ KM, 11.9.1909, S.1-2.
23. Milyen legyen az új polgármester? /Was für einer sollte der neue Bürgermeister sein?/ KM 2.11.1912, S.2.
24. A városi törvény tervezete. /Der Gesetzentwurf über die Städte/ KM, 13.7.1912, S.1-2.
25. Az ingoványok urai. /Die Herren der Sümpfe/ KM. 7.9.1912, S.1.
26. Milyen a szolgabíró? /Wie ist der Stuhlrichter?/ KM, 13.8.1910, S.4.
27. Kassa város közgyűléséhez! /Zu der Stadtversammlung von Košice!/ KM, 22.2.1913, S.1-2.
- 27a. A megye felirata a főrendiházhoz. /Das Memorandum des Komitats an das Parlament./ KM.15.3.1913, S.2. - Die Sozialisten haben aber dabei nicht die wirklichen prinzipiellen Ansichten der Komitatsversammlung zum Wahlrecht bemerkt.
28. A kassai választók száma. /Die Zahl der Wähler in Košice/ KM. 11.4.1914. S.9; Véget ért az írásvizsga. /Die Schreibprüfung ist zu Ende/ KM. 6.6.1914.S.4.
29. Das neue Wahlrechtgesetz sollte am 1.1.1915 in Kraft treten. KM, 22.5.1909, S.5. Surányi János A "Nemzet" című

30. Városi bizottsági tagok választása. /Die Wahlen der Mitglieder der Kommissionen der Stadt./ KM 25.10.1913.S.2.
31. Városi programunk /Unser Stadtprogramm/ KM.22.11.1913. S.1-2.
32. Választási tanulságok. /Die Belehrungen von den Wahlen./ KM.13.12.1913.S.1.
33. Kassa közgyűlése. /Die Stadtversammlung von Košice/ Felvidéki Ujság, 26. 10.1918. S.2.
34. Im Jahre 1912 kandidierte in die Stadtversammlung von Bratislava der Sozialdemokrate Heinrich Kalmár gegen den Kandidaten der radikalen bürgerlichen Partei, den ev. Theologen Dr.A.Masznyik, er wurde aber nicht erwählt. - Potemra M.: Bibliografia inorečových novín a časopisov na Slovensku do r.1918. /Bibliographie der fremdsprachigen Zeitungen und Zeitschriften in der Slowakei bis zum Jahre 1918/ Martin 1963, S. 207-208.
35. Ellenzéki népgyűlés /Die oppositionelle Volksversammlung/ Felsőmagyarország, 7.5.1914. S.2.

- 20. Választási bizottság (Election Commission) / Die Wahlkommission der Stadt / KM 25.10.1913. 8.1.3.
- 21. Választási bizottság (Election Commission) / Die Wahlkommission der Stadt / KM 28.10.1913. 8.1.3.
- 22. Választási bizottság (Election Commission) / Die Wahlkommission der Stadt / KM 28.10.1913. 8.1.3.
- 23. Választási bizottság (Election Commission) / Die Wahlkommission der Stadt / KM 28.10.1913. 8.1.3.
- 24. Választási bizottság (Election Commission) / Die Wahlkommission der Stadt / KM 28.10.1913. 8.1.3.
- 25. Választási bizottság (Election Commission) / Die Wahlkommission der Stadt / KM 28.10.1913. 8.1.3.
- 26. Választási bizottság (Election Commission) / Die Wahlkommission der Stadt / KM 28.10.1913. 8.1.3.
- 27. Választási bizottság (Election Commission) / Die Wahlkommission der Stadt / KM 28.10.1913. 8.1.3.
- 28. Választási bizottság (Election Commission) / Die Wahlkommission der Stadt / KM 28.10.1913. 8.1.3.
- 29. Választási bizottság (Election Commission) / Die Wahlkommission der Stadt / KM 28.10.1913. 8.1.3.

lehnigleich man sagen kann, dass eine gute Verwaltung zu allen Zeiten planmäßig gearbeitet hat, so ist Planung als spezifische Arbeitstechnik doch erst mit der Übernahme immer neuer Aufgaben durch die öffentliche Hand ein typisches Merkmal der öffentlichen Verwaltung geworden. Das hängt mit der bekanntesten Entwicklung zum Leistungs- und Verteilungssektor der Gegenwart zusammen, in deren Zug schon durch die Kommunalisierungsphase um die Jahrhundertwende die Gemeinden und hier wieder besonders die Städte

HEINZ SCHÄFFER:

**DIE ENTWICKLUNG DER LOKALEN UND REGIONALEN
PLANUNG IN ÖSTERREICH**

wichtigen Betrieben (wie Straßenbahnen, Gas- und Elektrizitätswerke/ Wasser- und Abwasserwerke/ z.B. Wasserversorgung und Kanalisation, Errichtung von Krankenhäusern, Kindergärten, Schulen, Altenheimen usw.)¹. Diese hiebei anfallende vielfältige Planungsarbeit ist bis heute nur zum Teil rechtlich geregelt, was sich einerseits aus dem Erfordernis nach Flexibilität erklärt, andererseits aber ein echtes Regelungsdefizit darstellt.

1. Die lokale Planung

A. Wirtschaftliche Planung

Wie schon einleitend bemerkt wurde, führen heute viele Gemeinden, vor allem die Städte teils zur unmittelbaren Besorgung von Basisversorgungsfunktionen, teils aus erwerbwirtschaftlichen Gründen Betriebe, deren wirtschaftliche Gestalt im Budgetplan dieser öffentlichen Haushalte aufscheinen muss. Weil bei diesen Unternehmungen ein betriebswirtschaftliches Kostenrechnungssystem möglich und vorhanden ist, ist es auch verständlich, dass die Gemeindeordnungen und Stadtstatute vielfach auf die Wirtschaftspläne der erwerbwirtschaftlichen Unternehmen Bezug nehmen und sie - meist nach dem System der Nettofestsetzung - zum Bestandteil des gemeindlichen Haushaltsplanes erklären. Diese Normen sind daher auch so zu verstehen, dass ranghohe weitergehender Anordnungen zumindest im Bereich der erwerbwirtschaftlichen Unternehmungen Wirtschaftspläne

HEINZ SCHÄPFER:

DIE ENTWICKLUNG DER LOKALEN UND REGIONALEN
PLANUNG IN ÖSTERREICH

Wenngleich man sagen kann, dass eine gute Verwaltung zu allen Zeiten planmässig gearbeitet hat, so ist Planung als spezifische Arbeitstechnik doch erst mit der Übernahme immer neuer Aufgaben durch die öffentliche Hand ein typisches Merkmal der öffentlichen Verwaltung geworden. Das hängt mit der bekannten Entwicklung zum Leistungs- und Verteilungsstaat der Gegenwart zusammen, in deren Zug schon durch die Komunalisierungswelle um die Jahrhundertwende die Gemeinden und hier wieder besonders die Städte eine Reihe von für die Bevölkerung wichtigen Betrieben /wie Strassenbahnen, Gas- und Elektrizitätswerken/ und weitere neue Aufgaben übernommen haben /z.B. Wasserversorgung und Kanalisation, Müllabfuhr, Errichtung von Krankenhäusern, Kindergärten, Schulen, Altenheimen usw./¹. Die hiebei anfallende vielfältige Planungsarbeit ist bis heute nur zum Teil rechtlich geregelt, was sich einerseits aus dem Erfordernis nach Flexibilität erklärt, andererseits aber ein echtes Regelungsmanko darstellt.

I. Die lokale Planung

A. Wirtschaftliche Planung

Wie schon einleitend bemerkt wurde, führen heute viele Gemeinden, vor allem die Städte teils zur unmittelbaren Besorgung von Daseinsvorsorgefunktionen, teils aus erwerbswirtschaftlichen Gründen Betriebe, deren wirtschaftliche Gestion im Budgetrahmen dieser öffentlichen Haushalte aufscheinen muss. Weil bei diesen Unternehmungen ein betriebswirtschaftliches Kostenrechnungssystem möglich und vorhanden ist, ist es auch verständlich, dass die Gemeindeordnungen und Stadtstatute vielfach auf die Wirtschaftspläne der erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen Bezug nehmen und sie - meist nach dem System der Nettobudgetierung - zum Bestandteil des gemeindlichen Haushaltsplanes erklären. Diese Normen sind daher auch so zu verstehen, dass mangels weitergehender Anordnungen zumindest im Bereich der erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen Wirtschaftspläne

erstellt werden müssen.² Ansonsten enthalten die Gemeindeordnungen und Stadtstatute nur wenige Planelemente. Hier können allenfalls die traditionell im Tiroler Gemeinderecht³ vorgesehenen Waldwirtschaftspläne erwähnt werden, die besonders der Erhaltung und nachhaltigen Pflege der Gemeindewälder dienen sollen. Ferner findet sich in einigen Gemeindeordnungen die Regel, dass grössere Bauvorhaben der Gemeinde eines Finanzierungsplanes mit aufsichtsbehördlicher Genehmigung bedürfen⁴. Im übrigen folgt das Gemeindehaushaltsrecht durchaus traditionellen Bahnen. Vor allem ist es durch das traditionelle Einjahresbudget gekennzeichnet, das weder Vorbelastungen noch Folgekosten von kommunalen Grossprojekten in ihrer vollen Tragweite erkennen lässt. Hält man sich vor Augen, dass heute ungefähr 60 % aller öffentlichen Investitionen Gemeindeinvestitionen sind⁵, so ist es wahrhaft verwunderlich, dass auf diesem Sektor /fast/ noch keine mittelfristige Investitions- und Finanzplanung installiert ist⁶. Denn obwohl man das Budget gelegentlich einen Wirtschaftsplan nennt, hat es wegen seiner Einjährigkeit doch nicht die Funktion eines Plans.

Einen /gesetzlich nicht vorgesehenen/ fünfjährigen "Finanz- und Investitionsplan" veröffentlicht seit 2 Jahren die Stadt Wien⁷. Diese Publikation nennt allgemeine wirtschafts- und kommunalpolitische Ziele und hebt besonders die Leistungen der Stadtverwaltung im Infrastrukturbereich hervor, die gewaltige finanzielle Mittel erfordern; ferner werden sehr eingehende Überlegungen zur Verschuldung angestellt und anschliessend gewisse Prioritäten angeführt. Schliesslich wird unter Schätzung der Einnahmen/Ausgaben-Entwicklung in der Planperiode eine beträchtliche Finanzierungslücke offenbar. Dies ist sichtlich auch einer der Zwecke dieses Plans: Die ausgewiesene Finanzierungslücke soll wohl in den Verhandlungen über einen neuen Finanzausgleich /zwischen Bund, Ländern und Gemeinden/ eine Grundlage für Forderungen an den Bund bilden.

Das sind die wesentlichen Anordnungen zumindest im Bereich der erwirtschaftlichen Unternehmen

In die Richtung einer echten mittelfristigen Finanzplanung der Gemeinden weist aber seit neuestem die Bestimmung des § 21 der Kärntner Allgemeinen Gemeindehaushaltsordnung⁸. Danach haben Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern einen mittelfristigen Finanzplan für den Zeitraum von vier Finanzjahren aufzustellen, wobei das erste Finanzjahr mit dem Finanzjahr zusammenfällt, für das jeweils der Voranschlag aufgestellt wird /d.h. praktisch handelt es sich also um eine dreijährige Vorschau/. Die Ergebnisse dieses mittelfristigen Finanzplanes sind bei der Aufstellung des Gemeindevoranschlaßes zu "berücksichtigen". Der mittelfristige Finanzplan besteht aus einem mittelfristigen Einnahmen- und Ausgabenplan und einem mittelfristigen Investitionsplan. Beide Teile sind nach Finanzjahren der Planperiode zu gliedern. Der mittelfristige Finanzplan ist gemeinsam mit dem Voranschlag demnach der Allgemeinen Gemeindeordnung zuständigen Organ vorzulegen und von diesem zu beschliessen. Da es sich um eine "rollende Planung" handeln soll, ist der Plan mindestens jährlich der Entwicklung anzupassen.

Rechtsnormen für eine mittelfristige Finanzplanung der Gemeinden enthält jüngst auch die für die oberösterreichischen Gemeinden mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut geltende Gemeindehaushalts-, Kassen- und Rechnungsordnung⁹. Abgesehen von Vorschriften für die Veranschlagung einzelner Vorhaben, die sich über mehrere Jahre erstrecken, ist im § 19 - allerdings nicht verpflichtend - ein mittelfristiger Finanzplan vorgesehen: "Gemeinden, bei denen es die bestehende oder die zu erwartende Entwicklung von für die Finanzlage der Gemeinde wesentlichen Gegebenheiten, wie etwa die Struktur, die Bevölkerungsanzahl, die Aufgabenstellung geboten erscheinen lässt, sollen nach Möglichkeit einen mittelfristigen Finanzplan für einen Zeitraum von 4 Finanzjahren ... aufstellen." Damit ist erstmals in zwei österreichischen Bundesländern für den kommunalen Bereich eine Budgetplanung rechtlich verankert worden; über ihren Erfolg ist noch nichts bekannt.

B. Örtliche Raumplanung

Der zweite markante Ansatzpunkt für Planung in der Verwaltung lag in dem durch die Intensivierung der Bautätigkeit und Verdichtung der Siedlung ausgelösten Trend zur Urbanisierung. Erste Ansätze des Planungsrechts waren schon in den alten Bauordnungen des 19. Jahrhunderts enthalten, wenngleich die sogenannten "Regulierungspläne" ursprünglich nur für abgebrannte und daher neu zu verbauende Gebietsteile der Gemeinden vorgeschrieben waren. Aus ihnen entwickelten sich später die allgemein für Neubauten verbindlichen Bebauungspläne, in denen Baulinien, Fluchtlinien und Niveau, Bebauungshöhe und Bauungsweise im Bauland reglementiert werden. Erst in einer weiteren Entwicklungsphase wurden diese Pläne durch die ebenfalls von den Gemeinden zu erlassenden Flächenwidmungspläne überhöht, die mittlerweile von einem baurechtlichen zu einem raumplanungsrechtlichen Institut geworden sind¹⁰. Dieses Rechtsinstitut, das auch heute eine zentrale Rolle in der Planung der Bodennutzungsordnung spielt, geht im Ansatz auf die Wiener Bauordnung 1930 zurück, die als einzige Rechtsquelle dieser Zeit bereits auf die Probleme eines gross-städtischen Ballungsraumes zu reagieren hatte. Eine andere wichtige entwicklungsgeschichtliche Wurzel reicht in die deutsche Rechtsordnung zurück. Das /reichsdeutsche/ Wohnsiedlungsgesetz¹¹ sah neben der Festlegung verschiedener Nutzungsarten /Bauland, Industriezonen usw./ auch die Freihaltung von Flächen und vor allem auch die Erlassung von "Wirtschaftsplänen" vor. Es wurde 1938 in Österreich eingeführt und galt auch nach 1945 als landesgesetzliche Norm in den einzelnen Bundesländern weiter, ohne freilich praktisch grössere Bedeutung zu gewinnen. Erst nach einem Kompetenzfeststellungserkenntnis des Verfassungsgerichtshofes /VfSlg 2674/1954/ erliessen die einzelnen Bundesländer /mit Ausnahme Wiens, das nach wie vor sein Planungsrecht

in der Wiener Bauordnung geregelt belies/, Raumordnungsgesetze zur Steuerung der kommunalen Bodennutzungsplanung und auch zur näheren Regelung der landesplanerischen Aktivitäten. Diese Entwicklung des Landesrechts vollzog sich, bildhaft gesprochen, in drei Generationen von Raumordnungsgesetzen, die den Entwicklungsstand der Raumordnung widerspiegeln und, je neueren Datums sie sind, infolge der inzwischen gesammelten Erfahrungen eine immer perfektere legislative Ausformung erhalten haben.

Zu den Raumordnungsgesetzen der ersten Generation können die in der Grundanlage noch durchaus verschiedenartigen Gesetze von Salzburg /1956/, Kärnten /1959/ und Steiermark /1964, 1965/ gezählt werden. Der Fortschritt zu den Raumordnungsgesetzen der zweiten Generation wird wohl am deutlichsten durch das niederösterreichische Raumordnungsgesetz 1968 markiert, dessen Beispiel in vieler Hinsicht die Länder Salzburg /Novelle und Wiederverlautbarung 1968/, Kärnten /1969/ und Burgenland /1969/ folgten. All diese Raumordnungsgesetze sind bereits gekennzeichnet durch die deutliche Trennung von örtlicher und überörtlicher Raumplanung, wie sie vom Standpunkt der Bundesverfassung seit 1962 erforderlich ist. Durch die sogenannte Gemeinderechtsnovelle 1962 ist nämlich gerade die örtliche Raumplanung ausdrücklich als eine im Rahmen der Gesetze von den Gemeinden in ihrem eigenen Wirkungsbereich autonom zu besorgende Angelegenheit klargestellt worden /Art. 118 Abs. 3. Z. 3 B-VG/. Die erwähnte zweite Generation der Raumordnungsgesetze lässt weiters den Versuch der Landesgesetzgeber erkennen, Raumordnung nicht bloss als Bodennutzungsplanung, sondern auch als /umfassende/ Entwicklungsplanung zu verstehen und zu regeln. Als Angehörige der dritten Generation von Raumordnungsgesetzen können die Gesetze von Tirol und Oberösterreich /1972/ und von Vorarlberg /1973/ und schliesslich als Musterbeispiel vor allem das neue Raumordnungsgesetz der Steiermark /1974/ genannt werden. In allerneuester Zeit haben Niederösterreich und Salzburg ihre Raumordnungsgesetze 1977 völlig erneuert.

Diese Gesetze sind durch eine verfeinerte Rechtstechnik, durch Elemente der Regionalplanung und Ansätze zu einem Planungswertausgleich, und das steiermärkische Gesetz insbesondere durch neuartige Regelungen des Planungsverfahrens gekennzeichnet. Für die örtliche Raumplanung ist von besonderer Bedeutung, dass man in neuester Zeit auch versucht, Probleme, die mit der Raumordnung nur mittelbar zu tun haben, legislativ in die Raumordnungsgesetze einzubinden. So haben einige Länder der Zersiedlung durch Appartementbauten und Zweitwohnsitze entgegengewirkt und auch die Standorte von Supermärkten reglementiert.

Die Raumordnungsgesetze der Länder¹² kennen also heute Pläne auf drei territorialen Ebenen: Auf Landesebene, /fakultativ/ auf regionaler Ebene und /obligatorisch/ auf Gemeindeebene.

a/ Auf Landesebene werden die in den Raumordnungsgesetzen enthaltenen Ziele durch Entwicklungsprogramme der Landesregierungen konkretisiert. Insoweit sie die Bodennutzungsplanung betreffen, determinieren sie die kommunale Flächenwidmungsplanung. Ob und inwieweit sie neben solchen hoheitlichen Festlegungen auch öffentliche Investitionen und Förderungen betreffen, hängt von ihrer inhaltlichen Gestaltung ab¹³.

b/ Kommunale Raumpläne

Die Raumordnungsgesetze regeln für die hoheitliche kommunale Sphäre - durchaus im Einklang mit der Verfassungsrechtlage - die kommunale Bauplanung, das ist die örtliche Raumplanung im Sinne des Art. 118 Abs. 3 Z. 9 B-VG. Die Gemeinden haben darüber hinaus auf dem Gebiete der Raumordnung im wesentlichen nur nichthoheitliche planerische Befugnisse im Rahmen ihrer Privatwirtschaftsverwaltung.

aa/ Örtliche Raumordnungsprogramme

Als Pläne örtlicher Raumordnung kennen die Raumordnungsgesetze mit Ausnahme von 2 Ländern nur Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne. Programme die über eine Festlegung der Bodennutzungsordnung hinausgehen, gibt es nur nach dem niederösterreichischen und steiermärkischen Gesetz. In Niederösterreich /§ 13/ hat jede Gemeinde durch Verordnung ein "örtliches Raumordnungsprogramm" aufzustellen, in welchem die Raumgestaltungsvorstellungen umfassend niederzulegen sind und die zur Erreichung der Ziele erforderlichen behördlichen Massnahmen bezeichnet werden müssen; jedenfalls ist als behördliche Massnahme ein Flächenwidmungsplan vorzuschreiben, während eine Bezeichnung der Massnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung der Gemeinden nur fakultativ vorgesehen ist. In der Steiermark /§ 21/ sind vor Auflegung des Entwurfes eines Flächenwidmungsplanes die angestrebten Ziele der örtlichen Raumordnung in einem "örtlichen Entwicklungskonzept" näher festzulegen und die zu ihrer Erreichung erforderlichen Massnahmen aufzuzeigen. Da das Gesetz hinsichtlich der erforderlichen Massnahmen zwischen hoheitlichen und nichthoheitlichen Aktionen nicht unterscheidet, müssen beide Bereiche, also auch Investitionen und Förderungen der Gemeinden im Entwicklungskonzept Berücksichtigung finden. Die örtlichen Entwicklungskonzepte, über deren Rechtsnatur das Gesetz nichts aussagt, sind im Gemeindeamt zur allgemeinen Einsicht zugänglich zu halten. Ähnliche, aber unklarer gefasste Regelungen bestehen in Oberösterreich und Salzburg. § 15 Abs. 2 des oberösterreichischen Gesetzes bestimmt, dass die Gemeinden vor Aufstellung des Flächenwidmungsplanes die angestrebten Ziele der örtlichen Raumordnung und die zu ihrer Erreichung erforderlichen Massnahmen festzulegen haben. Nach dem Salzburger Gesetz /§ 9/ bilden eine Strukturuntersuchung und die Entwicklungsziele das räumliche Entwicklungskonzept der Gemeinde. Ob nach den genannten Regelungen in Oberösterreich und Salzburg nur Determinanten für den Flächenwidmungsplan oder auch für die

kommunale Privatwirtschaftsverwaltung gegeben werden sollen, ist den Gesetzen nicht klar zu entnehmen. Im übrigen ist eine Bindung der privatwirtschaftlichen Massnahmen /Investitionen und Förderungen/ der Gemeinden an kommunale Pläne nur in Niederösterreich /§ 13/ und Steiermarkt /§ 32/ vorgesehen, eine Bedachnahmepflicht ist in Oberösterreich /§ 24/ und Vorarlberg /§ 20/ statuiert.

bb/ Flächenwidmungspläne

Das Kernstück der in allen Gesetzen ausführlich geregelten örtlichen Raumplanung /im Sinne des Art. 118 Abs. 3 Z. 9 B-VG/ ist der Flächenwidmungsplan. Diese Pläne haben die einzelnen Widmungsarten /Bodennutzungsarten/ festzulegen. Die gesetzlich vorgesehenen Widmungsarten gliedern sich durchwegs in Hauptkategorien /Bauland, Grünland, Verkehrsflächen/ mit weiteren Untergliederungen. Alle Raumordnungsgesetze gebieten ferner, dass rechtswirksame überörtliche Planungen und Nutzungsbeschränkungen auf Grund von Bundes- oder Landesgesetzen im Flächenwidmungsplan ersichtlich zu machen sind, was jedoch einer selbständig normativen Wirkung entbehrt. Für das Verfahren der Erlassung der Flächenwidmungspläne enthalten die Gesetze gegenüber dem normalen Verordnungserlassungsverfahren durchwegs besondere, auf den Plancharakter zugeschnittene Regelungen. In einigen Ländern /Bgl d § 18 Abs 1, Oö § 21 Abs 1, Sbg § 16 Abs 4, Stmk § 29 Abs 1/ ist verpflichtend die Kundmachung der Absicht, einen Flächenwidmungsplan aufzustellen, vorgesehen. Dies dient vorwiegend dazu, die Planungsinteressen der Betroffenen frühzeitig zu erfassen. Im Bgl d ist ausserdem eine Verständigung des Amtes der Landesregierung von dieser Absicht geboten /§18 Abs 1/. Nach dem oö Gesetz /§ 21 Abs 1/ hat die Gemeinde bei Abfassung des Flächenwidmungsplanes den in Betracht kommenden Dienststellen, die der Gemeinde bekannte Planungsinteressen des Bundes wahrzunehmen haben, ferner der Landesregierung, den benachbarten Gemeinden, den wichtigsten ge-

gesetzlichen Interessenvertretungen und sonstigen Körperschaften öffentlichen Rechts, von denen bekannt ist, dass deren Interessen berührt werden, sowie hinsichtlich der land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundflächen der zuständigen Bezirksgrundverkehrskommission innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Ein Stellungnahmerecht der Nachbargemeinde kennt auch Tirol /§26 Abs 1/. In der Mehrzahl der Länder ist bloss Bedachtnahme auf die Interessen benachbarter Gemeinden verpflichtend angeordnet.

Allen Gesetzen gemeinsam ist das Erfordernis öffentlicher Auflegung des Entwurfes des Flächenwidmungsplanes innerhalb unterschiedlicher Zeiträume. Die öffentliche Auflegung soll die Möglichkeit zur Erhebung von Einwänden durch die Bevölkerung bieten. Der Kreis der Einwendungsberechtigten ist allerdings unterschiedlich abgegrenzt. Alle Gesetze verpflichten, erhobene Einwendungen bei der Beschlussfassung über den Flächenwidmungsplan in Erwägung zu ziehen. Dass dieser Pflicht Genüge getan wird ist am besten im stmk Gesetz sichergestellt. Der Gemeinderat darf in seiner Beschlussfassung über den Flächenwidmungs- oder Bebauungsplan eine Aenderung gegenüber dem Planentwurf, der öffentlich aufgelegt war, und die Rückwirkung auf Dritte hat, nur vornehmen, soweit er mit der Aenderung schriftlichen, begründeten Einwendungen Rechnung trägt oder nachdem er die betroffenen Dritten angehört hat. Nach erfolgter Beschlussfassung sind jene, die Einwendungen erhoben haben, schriftlich davon zu benachrichtigen, ob ihre Einwendungen berücksichtigt wurden und welche Gründe für eine allfällige Nichtberücksichtigung massgebend waren. Eine weitere und allen übrigen Gesetzen noch nicht bekannte Partizipationsvorschrift kennt das stmk Gesetz auch noch in der Anordnung, im Zuge der Erstellung des Flächenwidmungsplanes der Gemeindebevölkerung in öffentlichen Versammlungen hinreichende Informationen und Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben /§ 29 Abs 2/.

In den Ländern ausser Wien unterliegt der Flächenwidmungsplan der Genehmigung der Landesregierung. Nachdem der Flächen-

widmungsplan also vom Gemeinderat beschlossen ist, ist er zusammen mit den im Auflegungsverfahren gemachten Einwendungen der Landesregierung zur Genehmigung vorzulegen¹⁴. In allen Ländern hat die Landesregierung vor Entscheidung über die Genehmigung den Raumordnungsbeirat zu hören. Nur ein Land /Stmk § 29 Abs 8/ setzt der Landesregierung für die Entscheidung eine Frist; entscheidet die Landesregierung innerhalb dieser Frist nicht, so gilt die Genehmigung als erteilt. Die Raumordnungsgesetze normieren ferner, unter welchen Voraussetzungen die Genehmigung versagt werden darf. Diese Versagungstatbestände¹⁵ sind überwiegend raumordnungsorientiert: Widerspruch zum Raumordnungsgesetz des Landes /Bglđ, Oö, L, Sbg/, **Widerspruch** zu den Zielen oder Grundsätzen des Gesetzes /Kärntner GP1G, Oö, Vlbĝ, / in fast allen Ländern der Widerspruch zu den Entwicklungsprogrammen/Bglđ, Nö, Oö, Sbg, Stmk, Vlbĝ/, in der Stmk auch der Widerspruch zu einem örtlichen Entwicklungskonzept. Den Widerspruch zu rechtswirksamen überörtlichen Planungen kennen als gesonderten Versagungstatbestand nur Nö und Tir. Gesetzeswidrigkeit schlechthin haben Bglđ, Krt /Gemeindeplanungsgesetz/, Stmk und Tir als Versagungstatbestände normiert; damit ist in Tirol auch der scheinbar fehlende Widerspruch zu Entwicklungsprogrammen eingefangen. Einen sehr allgemein gefassten Versagungstatbestand besonderer Art kennt Sbg. Ist im Flächenwidmungsplan auf die gegebenen Strukturverhältnisse und die Sicherung der künftigen wirtschaftlichen Entwicklungen nicht Bedacht genommen, so hat die Landesregierung die Genehmigung zu verweigern. Im übrigen tragen die Länder den überörtlichen Interessen durch spezieller gefasste Versagungsgründe Rechnung. So schützen Bglđ und Vlbĝ die Interessen des Umwelt-, Ortsbild- und Landschaftsschutzes. Fast alle Länder tragen dem Erfordernis interkommunaler Koordination mit unterschiedlichen Formulierungen Rechnung. So fordern Bglđ, Krt, Nö, Oö, Sbg, Stmk und Tir, dass der Flächenwidmungsplan einer Gemeinde mit den Entwicklungsinteressen in den Nachbargemeinden in Einklang stehen muss, widrigenfalls die Genehmigung nicht

erteilt werden darf; LO und Stmk fordern eine derartige Abstimmung auch gegenüber den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernissen des Landes. Einen aus der allgemeinen Gemeindeaufsicht des Landes resultierenden Versagungsstand bildet schliesslich im Bgld, in NÖ, in der Stmk, in Tir. und in VlbG eine aus dem Flächenwidmungsplan folgende übermässige finanzielle Belastung der Gemeinde.

Hinsichtlich der Rechtslage in Wien ist für die Flächenwidmungspläne auf folgende Besonderheiten hinzuweisen: Wien nimmt unter den Gemeinden eine verfassungsrechtliche Sonderstellung ein, da die Gemeinde Wien zugleich ein Bundesland ist. Daher fehlt in Wien das dem übrigen Landesrecht typische Zusammenspiel von Gemeindeorganen und Landesregierung. Wien kennt zwar eine territoriale Gliederung in Gemeindebezirke mit eigenen Organen /Bezirksvertretungen/, denen jedoch im Rahmen der derzeit geltenden Stadtverfassung in der Wiener Landesvollziehung, insbesondere bei der Vollziehung der Wiener Bauordnung kein echter Zuständigkeitsanteil zukommt; sie sind auf Mitwirkungsbefugnisse beschränkt. Abgesehen von der verfassungsrechtlichen Besonderheit ist für das Wiener Raumplanungsrecht die legisistische Besonderheit festzustellen, dass Wien über kein eigenes Raumordnungsgesetz verfügt, sondern den Flächenwidmungsplan als systematische Fortentwicklung des Baurechts in der Wiener Bauordnung einer Regelung unterworfen hat, die etliche Abweichungen vom Schema der Landesraumordnungsgesetze aufweist.

Das Verfahren der Erlassung des Flächenwidmungsplanes hat in Wien damit zu beginnen, dass der Entwurf des Flächenwidmungsplanes vom Magistrat jenen Gebietskörperschaften zur Stellungnahme zu übermitteln ist, die im Planungsraum Grundstückseigener sind oder einen "Antrag auf Auszeichnung eines öffentlichen Bauplatzes" gestellt haben /§ 2 Abs 1 WrBauO/. Der Entwurf ist sodann vom Magistrat dem Fachbeirat für Stadtplanung zur Begutachtung vorzulegen, der als reines Expertengremium organisiert

ist. Seine Zusammensetzung /§ 3/ soll unter anderem auch eine fachliche Koordination mit den Interessen des Denkmalschutzes, der Volkshygiene und des Verkehrswesens gewährleisten. Ferner hat der Magistrat den Entwurf der örtlich zuständigen Bezirksvertretung mit der Einladung zu übermitteln, innerhalb einer entsprechenden Frist Stellung zu nehmen /§ 2 Abs 3/. Bei der Antragstellung im Gemeinderat bzw Gemeinderatsausschuss hat der Magistrat über die eingelangten Äusserungen und Vorstellungen, soweit er sie im Antrag nicht berücksichtigt hat, zu berichten und Abweichungen von der Stellungnahme des Fachbeirates oder der Bezirksvertretung besonders zu begründen /§ 2 Abs 5/. Die Beschlussfassung über den Flächenwidmungsplan obliegt dem Gemeinderat /§ 1/. Insgesamt fällt an der rechtlichen Regelung des Planungsablaufs auf, dass eine vorzeitige Bekanntgabe von Planungsabsichten und eine öffentliche Auflegung des Flächenwidmungsplanentwurfes /Partizipation/ der WrBauO fremd ist.

Gleich wie für die Änderung der Entwicklungsprogramme enthalten die Raumordnungsgesetze auch besondere Vorschriften über die Abänderbarkeit von Flächenwidmungsplänen. Die in diesen Bestimmungen angeführten wichtigen Gründe stimmen im wesentlichen mit jenen überein, die eine Änderung des Entwicklungsprogrammes zulassen. Der Rangstufe des Flächenwidmungsplans entsprechend, sehen die Gesetze das Erfordernis der Änderung von Flächenwidmungsplänen im Gefolge der Änderung von Entwicklungsprogrammen vor¹⁶. Die Wiener Bauordnung /Wr BauO/ gestattet die Änderung des Flächenwidmungsplanes ganz allgemein nur aus "wichtigen Rücksichten" /§1 Abs 1/. Ergänzend tritt zu den dargestellten Regelungen in Krnt /§ 10 GP1G/, Oö /§22/, Stmk /§30/ und VlbG /§22/ die Verpflichtung zur regelmässigen Überprüfung des Flächenwidmungsplanes in Fünfjahresabständen hinzu /Ausnahme Krnt: jeweils binnen eines Jahres nach dem Zusammentritt des neu gewählten Gemeinderats/. Für Abänderungen der Flächenwidmungspläne gelten nach allen einschlägigen Gesetzen die für

Neuerlassung solcher Pläne massgeblichen Bestimmungen. Nach der WrBauO besteht eine Besonderheit nur insoweit, als über "unwesentliche" Abänderungen und Ergänzungen des Flächenwidmungsplanes der zuständige Gemeinderatsausschuss und nicht der Gemeinderat beschliesst /§ 1 Abs 1/.

Ihrer rechtlichen Wirkung nach binden die Flächenwidmungspläne jedenfalls die Bebauungspläne, die auf Grund der Baurechtsvorschriften die bauliche Ausnutzung der als Bauland ausgewiesenen Flächen näher determinieren. Nach der Anordnung einiger Landesraumordnungsgesetze geht die Bindungswirkung jedoch weiter: in Oö /§24/ dürfen generelle Verwaltungsakte der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich dem Flächenwidmungsplan nicht widersprechen; in der Stmk /§32 Abs 1/ dürfen ganz allgemein Verordnungen auf Grund von Landesgesetzen dem Flächenwidmungsplan nicht widersprechen. Auch Bescheide auf Grund landesgesetzlicher Vorschriften dürfen im Bgld /§20/, in Krnt /§11/ in NÖ /§ 20/, der Stmk /§32/ und in VlbG /§ 20/ den Flächenwidmungsplänen nicht widersprechen, wobei die Vorarlberger Regelung den ausdrücklichen Vorbehalt macht: "soweit sich auf Grund des betreffenden Landesgesetzes nichts anderes ergibt". Sbg /§ 19/ ist etwas abweichend verfügt, dass der Flächenwidmungsplan für Bauplatzerklärungen und alle baurechtlichen Bewilligungen bindend ist. Der Verstoss gegen diese Bindungen durch bescheiderlassende Behörden ist in den Ländern Krnt, NÖ, Sbg, Stmk und VlbG mit Nichtigkeit /gemäss § 68 Abs 4 lit d AVG/ bedroht.

cc/ B e b a u u n g s p l ä n e¹⁷

Auf Grund der Flächenwidmungspläne sind von den Gemeinden Bebauungspläne zu erlassen, die die in den Gesetzen näher bezeichneten Einzelheiten der Bebauung /insbesondere Fluchtlinien Bauklassen, Bauweisen usw/ im Bauland /zum Teil auch im Grünland und für Vorbehaltsflächen/ festlegen. In Wien gliedern sich die Bebauungspläne in Fluchtlinienpläne und Aufbaupläne. Ihre Wirkung besteht darin, dass Bescheide nach den Baurechts-

vorschriften nur im Einklang mit diesen Plänen ergehen dürfen; dies gilt auch dann, wenn die Gesetze es nicht ausdrücklich anordnen.

Das Verfahren zur Erlassung der Bebauungspläne ist meist dem der Erlassung der Flächenwidmungspläne nachgebildet, mitunter gelten für diese beiden Arten von Plänen gemeinsame Vorschriften. Hervorzuheben sind insbesondere folgende Parallelen zwischen den beiden Planungsverfahren: Jene Länder, die eine Kundmachung der Absicht zur Erstellung eines Flächenwidmungsplanes vorsehen bestimmen Entsprechendes für die Erlassung der Bebauungspläne. Die Partizipationsphase der öffentlichen Auflegung des Bebauungsplanes ist in allen Ländern zwingend vorgeschrieben; dies gilt auch für Wien, das eine Auflegung des Flächenwidmungsplanentwurfes nicht kennt. Während die Raumordnungsgesetze für die Flächenwidmungspläne eine Genehmigungspflicht gem Art 119a Abs 8 B-VG statuieren, kennen eine derartige Genehmigungspflicht für die Bebauungspläne nur die Länder Bgld, Krnt und Vlb; ferner auch OÖ mit der Einschränkung, dass ein Genehmigungsverfahren nur einzuleiten ist, wenn der Bebauungsplan überörtliche Interessen in besonderem Masse berührt; über das Vorliegen dieser Voraussetzung befindet die Landesregierung, der jeder Gemeinderatsbeschluss über die Erlassung eines Bebauungsplanes vorzulegen ist. Die Voraussetzungen für eine zulässige Abänderung eines Bebauungsplanes stimmen im grossen und ganzen mit den für die Flächenwidmungspläne statuierten Aenderungsgründen überein.

II. Regionale Planung

Die oben gegebene Darstellung der Entwicklung der Raumordnungsgesetze ermöglicht zugleich ein besseres Verständnis dafür, in welchem Ausmass und in welchen Formen sich in Österreich eine regionale Planung entwickelt hat. Vorweg kann festgehalten werden, dass es in Österreich aus historischen und kompetenzrechtlichen Gründen eine durchgängige regionale Gliederung und Regionalverwaltung nicht gibt. Im österreichischen Nationalreferat ist aber dargelegt worden, welche Ansätze ei-

ner Regionalisation der Verwaltung in Österreich im Laufe der Zeit entstanden sind und welchen juristischen Status derartige Regionen haben¹⁸. Hier soll daher nicht die mehr oder minder planmässige Abgrenzung der Verwaltungssprengel auf lokaler und überlokaler Ebene behandelt, sondern vor allem die raumplanerische Bedeutung von Regionen näher beleuchtet werden¹⁹.

Was die gesetzlichen Grundlagen anbelangt, so wurde schon darauf hingewiesen, dass die Raumordnungsgesetze der Bundesländer in der neuesten Entwicklungsphase durchwegs eine Zwischenstufe zwischen der örtlichen Raumplanung/durch die Gemeinden/ und der Landesplanung /durch die Landesregierung/ vorsehen. Diese Regionen, deren Abgrenzung sich jedoch nicht im Gesetz findet, sondern der Verwaltung überlassen bleibt, sind keine eigenständigen Rechtsträger, vor allem keine Körperschaften öffentlichen Rechts. Sie haben daher keine Rechtspersönlichkeit, kein eigenes Budget und keine eigenständige Planungsautorität. Die Raumordnungsgesetze sehen die erwähnten Regionen jedoch nicht verpflichtend, sondern nur als potentielle Gliederung vor, indem sie die Landesregierungen ermächtigen, ausser landesweiten globalen und sektoralen Entwicklungsplänen auch regionale Pläne zu erstellen. Diesfalls handelt es sich also in Wahrheit um eine überregionale Planung mit begrenztem territorialen Geltungsbereich; nur in der Steiermark ist bei der Erstellung solcher Pläne eine Partizipation der Gemeinden und regionalen Interessen vorgesehen²⁰. In Salzburg ist jüngst neben diesem vorherrschenden Typ der Regionalplanung von oben auch eine regionale Planung von unten vorgesehen worden²¹; hier können nun zum Zwecke der Übereinstimmung ihrer Entwicklungskonzepte mehrere Gemeinden in freiwilligen regionalen Planungsverbänden zusammenarbeiten und als Grundlage für ihre kommunalen Entwicklungskonzepte eigene Regionalpläne erstellen²².

Im übrigen ist die Planungspraxis, unter anderem bedingt durch die Schwierigkeiten der Regionsabgrenzung, in einzelnen Teilen Österreichs durchaus unterschiedliche Wege gegangen. Die grundlegende Schwierigkeit liegt schon im Regionsbegriff selbst: Soll für die Abgrenzung der Region der bestehende Zustand oder

eine künftige Zielvorstellung über die in einem bestimmten Bereich sicherzustellenden Wirtschafts-, Dienstleistungs- und Lebensverhältnisse massgebend sein? Im ersteren Falle ist die Region als jener Raum abzugrenzen, bei dem die Zahl der wirtschaftlichen und sozialen Interaktionen nach innen jene nach aussen überwiegt, im zweiten Fall /z.B. Ausgleich disparater Lebensverhältnisse und des regionalen Entwicklungsgefälles/ ist darauf nicht unbedingt Rücksicht zu nehmen²³. Nicht alle Länder haben auch tatsächlich schon Regionsabgrenzungen durchgeführt und ihre Raumplanung auf regionaler Basis entwickelt. So ist Niederösterreich, dessen Raumplanung nahezu am weitesten fortgeschritten ist, bewusst einen anderen Weg gegangen: Es wurden zunächst eine Reihe von landesweiten sektoralen Raumordnungsprogrammen erstellt²⁴, und erst in einem zweiten Planungsdurchgang sollen nun zur Verfeinerung und Differenzierung der Planung regionale und zonale²⁵ Programme entwickelt werden²⁶. Eine durchgehende regionale Aufteilung des Landesgebietes hat ferner Tirol durchgeführt, wo die Regionen allerdings im wesentlichen ein Instrument zur Koordinierung der regionalen Interessen im Rahmen der Subventionspolitik der Landesregierung sind²⁷. Jüngst sind in zwei weiteren Bundesländern /Burgenland, Kärnten/ regionale Entwicklungsprogramme als Verordnungen der Landesregierungen für einzelne Landesteile kundgemacht worden²⁸. Ohne gesetzliche Grundlage haben sich Bund und Länder im Rahmen der "österreichischen Raumordnungskonferenz"²⁹ auf regionale Gebietsabgrenzungen /sogenannte Berggebiete und Grenzgebiete/ geeinigt³⁰, die verschiedenen Förderungsaktionen zugrunde gelegt werden. Erst in allerneuester Zeit haben die drei Bundesländer Ostösterreichs /Wien, Niederösterreich, Burgenland/ zu erkennen gegeben, dass sie bereit sind, in Form eines sogenannten "Gliedstaatsvertrages" gemäss Art. 15 a B-VG. eine Planungsgemeinschaft für den Bereich Wiens und seines Hinterlandes einzugehen³¹.

Schliesslich haben sich in der Praxis, weil das Verwaltungsrecht im allgemeinen und das Gemeindeorganisationsrecht im be-

sonderen keine ausreichenden Koordinationsinstrumente zur Verfügung stellt, für die schon erwähnte Planung von unten bzw. für die Zusammenarbeit der Rechtsträger verschiedener territorialer Stufen regionale Planungsgemeinschaften entwickelt, die hauptsächlich in vereinsrechtlicher Form oder in Form rechtlich unverbindlicher politischer Absprachen kooperieren. Ähnliches gilt für alle Fälle grenzüberschreitender Planung in Grenzregionen, sei es im Verhältnis einzelner Bundesländer untereinander oder im Verhältnis zum Ausland, sowie zwischen Gemeinden verschiedener Bundesländer bzw. zwischen österreichischen Gemeinden und Kommunen des Auslandes³².

F u s s n o t e n

1. Vgl. hiezu das Nationalreferat von Erwin Melichar, S.3. und Ludwig Adamovich /sen./, Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts⁵ I /Wien 1954/ 34 ff.
2. Vgl. Kärntner Allgemeine GdO /LGBL 1966/1/ idgF § 79 Abs.5; Klagenfurter Stadtrecht /LGBL 1967/58/ idgF § 72 Abs. 4; Villacher Stadtrecht /LGBL 1966/2/ idgF § 73 Abs. 4; Oberösterreichische GdO /LGBL 1965/45/ idgF § 74 Abs. 3; § 13 GemHKRO; Statut für die Landeshauptstadt Linz /LGBL 1965/46/ idgF § 49 Abs. 2; Statut für die Stadt Steyr /LGBL 1965/47/ idgF § 59 Abs.2 lib. b; Statut für die Stadt Wels /LGBL 1965/48/ idgF § 59 Abs.2 lit b; Tiroler GdO /LGBL 1966/4/ idgF § 66 Abs. 3; Stadtrecht der Landeshauptstadt Innsbruck /LGBL 1975/53/ idgF § 39 Abs. 3 lit.c; Wiener Stadtverfassung /LGBL 1968/28/idgF § 71 Abs. 4.Z.1 lit. e., § 86 Abs. 5.
3. Tiroler GdO 1949 /LGBL 1949/24/ § 75 Abs. 2; Tiroler GdO /LGBL 1966/4/ idgF § 78 Abs. 2.
4. Vgl. § 86 Oberösterreichische GdO und § 65 Tiroler GdO 1949.
5. Egon Matzner, Öffentliche Investitionen 1950-1966, Das Investitionsverhalten des Bundes, der Länder und der Gemeinden, Schriftenreihe des Informationszentrums für kommunale Finanzierungen Nr. 5 /Wien 1969/ 69 ff.
6. Über die Rechtsprobleme einer /derzeit vor allem für Bund

- und Länder noch fehlenden/ mittelfristigen Investitions- und Finanzplanung Heinz Peter Rill-Heinz Schäffer, Öffentliche Investitionsplanung und Raumordnung, Schriftenreihe der österreichischen Raumordnungskonferenz Nr. 11 /Wien 1977, in Vorbereitung/.
7. Dargestellt und analysiert bei Heinz Peter Rill- Heinz Schäffer, Investitionsplanung.
8. LGBI 1976/50 /Durchführungsverordnung zu § 79 der Kärntner Allgemeinen Gemeindeordnung/.
9. GemHKRO LGBI 1977/44.
10. Zur geschichtlichen Entwicklung Friedrich Krzizek, System des österreichischen Baurechts, Bd 1 /Wien 1972/, 206 ff.
11. Gesetz über die Aufschliessung von Wohnsiedlungsgebieten vom 22.9. 1933, dRGBI I, 659, /=GBIÖ 1939/526/.
12. Burgenländisches Raumplanungsgesetz LGBI 1969/18 idF 1969/48, 1971/33, 1974/5;
Kärntner Raumordnungsgesetz LGBI 1969/76; Gemeindeplanungsgesetz LGBI 1970/1 idF 1972/57, 1977/8;
Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976 LGBI 8000-0;
Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz LGBI 1972/18;
Salzburger Raumordnungsgesetz LGBI 1977/26,
Bebauungsgrundlagengesetz LGBI 1968/69 idF 1968/113, 1971/89, 1975/77;
Steiermärkisches Raumordnungsgesetz LGBI 1974/127;
Tiroler Raumordnungsgesetz LGBI 1972/10 idF 1973/70, 1976/83;
Vorarlberger Raumplanungsgesetz LGBI 1973/15;
Wiener Bauordnung LGBI 1930/11 idF der sog "Altstadterhaltungsnovelle 1972", 1972/16 und der Nov 1974/28 und 1976/18.

13. Die Gesetze von Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg sehen ausdrücklich vor, dass die Pläne die zur Erreichung der angestrebten Raumgestaltung erforderlichen Massnahmen bezeichnen müssen, wobei lediglich in Niederösterreich und in der Steiermark explizit auch von Massnahmen der sogenannten Privatwirtschaftsverwaltung die Rede ist. Die steiermärkische Regelung geht über alle anderen Gesetze insoweit hinaus, als sie die Landesregierung verpflichtet, in das Landesentwicklungsprogramm eine Investitionsplanung zur Verbesserung der Raumstruktur des Landes aufzunehmen. Das Verhältnis zwischen Entwicklungsprogrammen und Massnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung wird in der Mehrzahl der Gesetze nur in der Weise geregelt, dass die Massnahmen der Länder als Träger von Privatrechten, zum Teil auch der Gemeinden und öffentlichrechtlicher Rechtsträger dem Entwicklungsprogramm nicht widersprechen dürfen /Burgenland, Niederösterreich, Steiermark, Tirol/. In zwei Ländern ist für Privatwirtschaftsverwaltungsmassnahmen öffentlichrechtlicher Körperschaften bloss eine Beachtung auf die gesetzlich festgelegten Raumordnungsziele und bestehende Landesraumpläne vorgesehen /Oberösterreich, Vorarlberg/. Das Kärntner Gesetz verfügt, dass Investitions- und Förderungsmassnahmen der genannten Rechtsträger nur "im Einklang" mit den Zielen des Gesetzes und der Entwicklungsprogramme erfolgen dürfen. Auf die Finanzierungsproblematik raumordnungspolitischer Investitionen und Förderungen nimmt ausser dem Kärntner Gesetz kein Raumordnungsgesetz Bezug. Das Kärntner Raumordnungsgesetz bestimmt in seinem eine Verfassungsbestimmung darstellenden § 4 über das Landesbudget: "Die Landesregierung hat den Voranschlag /§ 48 Abs. 1 der Landesverfassung für das Land Kärnten/ im Einklang mit den Zielsetzungen des § 2 und den Entwicklungsprogrammen zu erstellen".

14. Burgenland § 18, Kärnten § 7, Niederösterreich § 21, Ober-

- österreich § 21, Salzburg § 17, Steiermark § 22, Tirol § 26, Vorarlberg § 19.
15. Burgenland § 18, Abs. 7, Kärnten § 7 Abs. 4 GPlG, Niederösterreich § 21 Abs. 5, Oberösterreich § 21 Abs. 6, Salzburg § 17 Abs. 3, Steiermark § 29 Abs. 7, Tirol § 26 Abs. 4, Vorarlberg § 19 Abs. 6.
16. Burgenland § 19, Kärnten § 9 GPlG, Niederösterreich § 22, Oberösterreich § 23, Salzburg § 18, Steiermark § 13, Tirol § 18 Vorarlberg § 21.
17. Burgenland §§ 21-25; Kärnten §§ 13-15 GPlG; Niederösterreich §§ 4, 7, 8 Bauordnung; Oberösterreich §§ 19-21, 23, 24; Salzburg §§ 1-11 Bebauungsgrundlagengesetz; Steiermark §§ 27-29, 31; Tirol §§ 18-28; Vorarlberg §§ 26-31.
18. Erwin Melichar, Österreichisches Nationalreferat, Abschnitt VI.
19. Dabei soll nicht verkannt werden, dass die nach der Gemeindefachrechtsnovelle des Jahres 1962 in Gang gekommene Kommunalstrukturverbesserung in einzelnen Bundesländern zum Teil gerade unter raumordnerischen Aspekten erfolgt ist. Bis heute nicht eingelöst ist hingegen das seit 1920 der Zukunft vorbehaltene Projekt der Bildung von "Gebietsgemeinden" nach dem Muster der Selbstverwaltung /vgl. Art. 120 B-VG/. Dieses Verfassungsprogramm wird denn auch wohl zu Recht - als überholt angesehen; vgl. hiezue Peter Pernthaler, Raumordnung und Verfassung /1/, Schriftenreihe der österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung /Wien-New York 1975/ 339.
20. Vgl. §§ 10, 11 des steiermärkischen Raumordnungsgesetzes, LGB 1974/127. In der Steiermark sind anlässlich der Erstellung eines regionalen Entwicklungsprogrammes in den

einzelnen Regionen regionale Planungsbeiräte einzurichten. Regionale Planungsbeiräte sieht nunmehr auch § 10 des niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes 1977 vor.

21. § 1 Abs. 1 lit. c und § 22 des Salzburger Raumordnungsgesetzes 1977, LGBl 26.
22. Eine "Abstimmung", allerdings ohne eigene Pläne, in Form interkommunaler Raumordnungsgemeinschaften sieht auch das steiermärkische Raumordnungsgesetz /§ 20/ vor.
23. Dieser Schwierigkeit wollte man übrigens im letztlich nicht Gesetz gewordenen Entwurf eines Bundes-Raumordnungsgesetzes dadurch Herr werden, dass der Bund darauf verzichten wollte, das gesamte Bundesgebiet systematisch mit einem Netz von Planungsregionen zu überziehen, und nur je nach Bedarf ad hoc Regionen bilden wollte, die allerdings auch Länder-, Bezirks- und Gemeindegrenzen überschreiten hätten sollen. Über den Widerstand der Bundesländer und die damit verbundenen Verfassungsprobleme berichtet Heinz Schäffer, Bundes-Raumordnung-Sachproblem und legislatives Vorhaben, Mitteilungen des österreichischen Instituts für Raumplanung 1976 / 1, 1 /13/. Zum historischen Spannungsverhältnis zwischen Zentralismus und Föderalismus hinsichtlich der Regionen vgl. das Referat von Hofmeister.
24. Raumordnungsprogramme zur Entwicklung des Fremdenverkehrs, zur Kommunalstrukturverbesserung, für das Kindergartenwesen, für das Gesundheitswesen, zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft, zur Sicherung und Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit zentralen Einrichtungen /Zentrale Orte-Raumordnungsprogramm/, zur Verbesserung der Grundausstattung in den Gemeinden des Grenzlandes, für das Verkehrswesen über das Schulwesen. In Vorbereitung sind Raumordnungsprogramme über das Freizeit- und Erholungswesen sowie über Sozialhilfeeinrichtungen.

25. 11 Planungsregionen /vorrangig wird am regionalen Raumordnungsprogramm für die Planungsregion Wien-Umland gearbeitet/. Zonale Programme sind vor allem für die Donauzone, die untere Enns und Krems in Aussicht genommen.
26. Über den Stand Raumplanung in Niederösterreich informieren die von der Verbindungsstelle der Bundesländer herausgegebene Publikation "Raumordnungspraxis in den Bundesländern. Ausschnitte und Querschnitte" /Wien 1976/, 39 ff und vor allem Siegfried Ludwig - Gerhard Silberbauer, Region, Regionalplanung, Regionalpolitik. Planung heute und morgen am Modell Niederösterreich /St. Pölten-Wien 1976/.
27. Vgl. "Raumordnungspraxis", 101 ff.
28. Burgenland: Entwicklungsprogramm für das Untere Pinka- und Stremtal, LGBI 1977/22; Kärnten: Entwicklungsprogramme für den Kärntner Zentralraum, für den Raum Villach und für das Nockgebiet, LGBI 1977/39 bis 41.
29. Die "Österreichische Raumordnungskonferenz" beruht auf einem Gentlemen's Agreement. Sie ist ein Beratungsremium, dem Vertreter des Bundes, der Länder, des Gemeinde- und Städtebundes mit beschliessender Stimme angehören und in dem die grossen Interessenvertretungen beratende Stimme haben. Es stehen ihr beratende Expertengremien zur Seite. Aufgabe der ÖROK ist es, ein Raumordnungskonzept für Österreich zu erarbeiten und für die Koordinierung raumrelevanter Planungen und Massnahmen zu sorgen.
30. Vgl. die Studie "Die Grenzgebiete Österreichs", Schriftenreihe der österreichischen Raumordnungskonferenz Nr. 7 /Wien 1975/ /es handelt sich hiebei um den Bericht des Unterausschusses der Stellvertreterkommission der ÖROK für "Fragen der Entwicklung der Grenzlandgebiete gegenüber der Tschechoslowakei, Ungarn und Jugoslawien"/ sowie die Arbei-

ten des Unterausschusses der Stellvertreterkommission der ÖROK für "Berggebiete" /Abgrenzung des Berggebietes in Österreich auf der 6. Sitzung der ÖROK vom 20.6.1975//Bp 3.5/.

31. In einer Zeitungsmeldung /"Die Presse" vom 12.9.1977, S.4/ wird über die in Aussicht genommenen Aufgaben dieser Planungsgemeinschaften /Ausarbeitung gemeinsamer Raumordnungsziele, fachliche und zeitliche Koordination raumordnungswirksamer Planungen, Vertretung gemeinsamer Interessen gegenüber dem Bund und gemeinsame Durchführung von Forschungsvorhaben/ und die gemeinsamen Raumordnungsprobleme berichtet /zB Probleme des Nahverkehrs, insb des Schnellbahnverkehrs und der Koordinierung der Strassentrassen, Anschluss der Umlandgemeinden an das Wiener Kanalnetz, Marchfeldkanal, Erholungslandschaft um Wien, Ansiedelung und Verlegung von Industriebetrieben/.
32. Hierüber vor allem Heinz Wittmann, Regionale Planungsgemeinschaften- Neue Wege in der kommunalen Raumplanung und Entwicklungspolitik, Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1975, 12 ff und Hans-Ulrich Evers, Reionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden, Schriftenreihe der österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung Band 22 /Wien-New York 1976/, insbesondere 50 ff und 65 ff; ferner Heinz-Peter Rill-Heinz Schäffer, Planungs koordinierung im Raumordnungsrecht, Schriftenreihe der österreichischen Raumordnungskonferenz Nr. 6 /Wien 1975/, 244 ff.

HORST SCHRÖDER:
WESEN UND FUNKTION DER KREISORDNUNG FÜR DIE
PROVINZEN PREUSSEN, BRANDENBURG, POMMERN,
POSEN, SCHLESISIEN UND SACHSEN VOM 13. DEZEMBER
1872 UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER
STAATS- UND VERWALTUNGSRECHTLICHEN ANSCHAU-
UNGEN RUDOLF GNEISTS

Die gesellschaftliche, staatliche und rechtliche Entwick-
 lung Deutschlands im 19. Jahrhundert ist durch den allmählichen
 Übergang zur bürgerlichen Staatsgesellschaft und der damit ver-
 bundenen Beseitigung feudalsolitarischer Erscheinungsformen
 und Institutionen und durch die Herausbildung des Proletariats
 als Klasse und ihrer wissenschaftlichen Weltanschauung durch
 Marx und Engels gekennzeichnet. Im Gegensatz zur Geschichte
 Englands und Frankreichs, wo die Herrschaft des Kapitals und
 der Aufbau bürgerlicher Gesellschaftsordnungen siegreichen Re-
 volutionen folgte hatte die deutsche Revolution weder die ökonomi-
 sche Kräfte noch die politische Führung, die in England und Frank-
 reich vorhanden waren. Die deutsche Revolution von 1848/49
 scheiterte an der Unfähigkeit der bürgerlichen Klassen, ihre pri-
 vatkapitalistische Interessen durchzusetzen und den Staat zu revo-
 lutionieren. Die deutsche Bourgeoisie hat sich nicht für die
 Errichtung einer bürgerlichen Verfassung und für die Durchfüh-
 rung der Revolutionen eingesetzt. Sie hat sich vielmehr für die
 Restauration des alten Regimes bemüht. Die deutsche Bourgeoisie
 hat sich nicht für die Revolutionen eingesetzt, sondern hat sich
 für die Restauration des alten Regimes bemüht. Die deutsche Bourgeoisie
 hat sich nicht für die Revolutionen eingesetzt, sondern hat sich
 für die Restauration des alten Regimes bemüht.

Wir haben nämlich die Restauration der modernen Völker
 geteilt, ohne ihre Revolutionen zu teilen. Wir wurden restau-
 riert, erstens, weil andere Völker eine Revolution wagten, und
 zweitens, weil andere Völker eine Konterrevolution litten, das
 eine Mal, weil unserer Herren Furcht hatten, und das andere Mal
 weil andere Herren keine Furcht hatten. Wir, unsere Hirten an
 der Spitze, befanden uns immer nur einmal in der Gesellschaft
 der Freiheit, wo wir die Freiheit der Völker bewahren wollten.
 Wir haben nämlich die Restauration der modernen Völker
 geteilt, ohne ihre Revolutionen zu teilen. Wir wurden restau-
 riert, erstens, weil andere Völker eine Revolution wagten, und
 zweitens, weil andere Völker eine Konterrevolution litten, das
 eine Mal, weil unserer Herren Furcht hatten, und das andere Mal
 weil andere Herren keine Furcht hatten. Wir, unsere Hirten an
 der Spitze, befanden uns immer nur einmal in der Gesellschaft
 der Freiheit, wo wir die Freiheit der Völker bewahren wollten.

Von den herrschenden politischen Kräften in Preussen und
 Deutschland weitgehend von der politischen Mitwirkung im Staat

ten des Untersuchungsausschusses der Stellvertreterkommission der
BRG für "Berggebiete" /Abgrenzung des Berggebietes in
Österreich auf der 5. Sitzung der BRG vom 20.5.1975/Bp 3.5/.

31. In einer Zeitungsmeinung /"Die Presse" vom 12.9.1977, S.4/
wird über die in Aussicht genommene Aufgaben dieser Pla-
nungsgemeinschaften /Ausarbeitung gemeinsamer Raumordnungs-
ziele, sachliche und zeitliche Koordination raumordnungs-
wirksamer Planungen, Vertretung gemeinsamer Interessen ge-
hend über den Bund und die Durchführung einzelner Vorhaben
vorhaben und die gemeinsame Bearbeitung von Aufgaben für die
Ritter und Funktion der Kreisordnung für die
Böden, die in der Region der Alpen, der Ostalpen, der
Böden, der Ostalpen, der Ostalpen, der Ostalpen, der Ostalpen,
1871 unter besonderer Berücksichtigung der
der Ostalpen, der Ostalpen, der Ostalpen, der Ostalpen,
LUDWIG HODOLZ, GIBETZ
nal, Erholungslandschaft, der Ostalpen, der Ostalpen,
von Industriebetrieben/.

32. Hierüber, vor allem Heinz Wittmann, Regionale Planungsge-
meinschaften- Neue Wege in der kommunalen Raumplanung und
Entwicklungs politik, Österreichische Zeitschrift für Wirt-
schaftsrecht 1975, 12 ff und Hans-Ulrich Evers, Regionalpla-
nung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden, Schrif-
tenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Raumfor-
schung und Raumplanung Band 22 /Wien-New York 1975/, ins-
besonders 30 ff und 55 ff; ferner Heinz-Peter Eil-Heinz
Schäffer, Planungs koordinierung in Raumordnungsrecht,
Schriftenreihe der Österreichischen Raumordnungskonferenz
Nr. 6 /Wien 1975/, 244 ff.

Die gesellschaftliche, staatliche und rechtliche Entwicklung Deutschlands im 19. Jahrhundert ist durch den allmählichen Übergang zur bürgerlichen Staatsgesellschaft und der damit verbundenen Beseitigung feudalabsolutistischer Erscheinungsformen und Institutionen und durch die Herausbildung des Proletariats als Klasse und ihrer wissenschaftlichen Weltanschauung durch Marx und Engels gekennzeichnet. Im Gegensatz zur Geschichte Englands und Frankreichs, wo die Herrschaft des Kapitals und der Aufbau bürgerlicher Gesellschaftsordnungen siegreichen Revolutionen folgte hatte das deutsche Bürgertum weder die ökonomische Kraft noch die politische Bereitschaft zur eigenständigen gewaltsamen Vernichtung der feudalen Staatlichkeit entwickelt. In den revolutionären Kämpfen der Volksmassen von 1848/49 sah die deutsche Bourgeoisie eine grössere Gefährdung ihrer privatkapitalistischen Interessen als in den ökonomischen und politischen Massnahmen des bestehenden Staatsapparates. Unter Verzicht auf ihre historische Mission, notfalls mit plebejischen Mitteln und Methoden die Führung im gesellschaftlichen Umwälzungsprozess zu übernehmen setzte sie die schon von ihren Klassenvorgängern 1525 praktizierte Politik des Verrats gegenüber den revolutionären Volksmassen fort¹. Einmal mehr bestätigte 1848/49 die deutsche Bourgeoisie mit ihrer revolutionären Abstinenz eine von Marx in der Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie genannte Bewegung deutscher Geschichte, "welche ihr kein Volk am historischen Himmel weder vorgemacht hat noch nachmachen wird. Wir haben nämlich die Restauration der modernen Völker geteilt, ohne ihre Revolutionen zu teilen. Wir wurden restauriert, erstens, weil andere Völker eine Revolution wagten, und zweitens, weil andere Völker eine Konterrevolution litten, das eine Mal, weil unserer Herren Furcht hatten, und das andere Mal weil unsere Herren keine Furcht hatten. Wir, unsere Hirten an der Spitze, befanden uns immer nur einmal in der Gesellschaft der Freiheit, am T a g i h r e r B e e r d i g u n g"².

Von den herrschenden politischen Kräften in Preussen und Deutschland weitgehend von der politischen Mitwirkung im Staat

ausgeschlossen vertraute die Bourgeoisie der durch die kapitalistische Produktion und Reproduktion bedingten materiellen und ideellen Notwendigkeiten, denen sich auf Bauer, wollten sie ihre eigenen existentiellen Interessen nicht gefährden, auch die Kräfte des Junkertums nicht verschliessen konnten. Auf diesen ökonomischen Bedingungen aufbauend stellte die Bourgeoisie ihre Forderungen nach sukzessiven, den wirtschaftlichen und politischen Interessen beider Klassen dienenden Veränderungen, ersetzte sie revolutionäre Postulate durch die ihr angenehmere Politik der Reformen. Diese Entwicklung nicht frei von partiellen Auseinandersetzungen zwischen den beiden Klassen und innerhalb ihrer Fraktionen vor allem über die Strategie und die Taktik der gemeinsamen, gegen die werktätigen Massen des Volkes gerichteten Politik fand seinen ersten Höhepunkt in dem junkerlich-bürgerlichen Einheitsstaat von 1871, Dieser unter der Hegemonie der junkerlichen Herrschaft und ihres Staatsapparates stehende Kompromiss garantierte der Bourgeoisie ökonomische Vorteile bei gleichzeitigem Verzicht echter politischer Mitbestimmung. "Abschaffung des Feudalismus, positiv ausgedrückt"-schreibt Friedrich Engels - heisst Herstellung bürgerlicher Zustände. In demselben Mass, wie die Adelsprivilegien fallen, verbürgert sich die Gesetzgebung. Und hier stossen wir auf den Kernpunkt des Verhältnisses der deutschen Bourgeoisie zur Regierung. Wir sahen, dass die Regierung g e n ö t i g t ist, diese langsamen und kleinlichen Reformen einzuführen. Aber der Bourgeoisie gegenüber stellt sie jede dieser kleinen Konzessionen dar als ein den Bourgeois gebrachtes O p f e r, ein der Krone mit Mühe und Not abgerungenes Zugeständnis, wofür sie, die Bourgeois, nun auch wieder der Regierung etwas zugestehen müssten. Und die Bourgeois, obwohl ziemlich klar über den Sachverhalt, gehn auf diese Täuschung ein. Daraus ist denn jener stillschweigende Vertrag entstanden, der die stumme Grundlage aller Reichstags- und Kammerdebatten in Berlin bildet: Einerseits reformiert die Regierung die Gesetze im Schneckengalopp im Interesse der Bourgeoisie, beseitigt die feudalen und aus der Kleinstaaterei entstandenen Hindernisse der Industrie, schafft Münz-, Mass- und

Gewichtseinheit, Gewerbefreiheit usw., stellt dem Kapital durch die Freizügigkeit die Arbeitskraft Deutschlands zur unbeschränkten Verfügung, begünstigt Handel und Schwindel; andererseits überlässt die Bourgeoisie der Regierung alle wirkliche politische Macht, votiert Steuern, Anleihen und Soldaten und hilft alle neuen Reformgesetze so abfassen, dass die alte Polizeigewalt über missliebige Individuen in voller Kraft bleibt"³. Diese gesellschaftliche Emanzipationsbewegung der deutschen Bourgeoisie, 1808 bis 1813 begonnen, 1848 ein Stück weitergeführt könnte bei ruhiger Weltlage in der angenehmen Form des Bonapartismus 1900 die Abschaffung aller wirklichen feudalen Einrichtungen erleben. Deutschland würde dann 1900 dort angekommen sein, wo Frankreich 1792 stand⁴. Die zeitlich unterschiedliche Kodifikation des bürgerlichen Gesetzbuches als klassisch politischer und juristischer Ausdruck der kapitalistischen Produktionsweise in Frankreich und Deutschland bestätigt diese geniale Antizipation Friedrich Engels. Die politische Enthaltensamkeit und Selbstentmachtung der deutschen Bourgeoisie erklärt sich in erster Linie nicht aus einer, wenn auch demonstrierten Furcht vor der Regierung der preussischen Junker, sondern resultiert letztlich aus der Furcht vor der ständig wachsenden Kraft des Proletariats. Diese Haltung ist von Anfang an für die gesellschaftliche Emanzipationsbewegung der deutschen Bourgeoisie charakteristisch. Bereits die ersten Schritte ihres politischen Selbstbewusst- und Selbsttätigwerdens lassen diese Symptome erkennen. Die Preussische Städteordnung von 1808, für das deutsche Bürgertum eine bedeutende, vergleichsweise zur allgemeinen progressiven bürgerlichen Gesellschafts-, Staats- und Rechtsentwicklung bescheidene Art und Weise politischer Mitbestimmung und Mitwirkung innerhalb der städtischen Kommunen, die der preussische Staat durch Gesetz vom 17. März 1831 revidierte, hatten ihre Schöpfer wie auch ihre Verteidiger gegenüber den plebejischen Schichten und ihren Vorstellungen stets abgegrenzt. 1832 hatte Friedrich Carl von Savigny diese besondere Fähigkeit der Städteordnung von 1808, wie auch ihre revidierte Form von 1831 hervorgehoben. "Auch die Einführung freier Städteverfas-

sungen kann in dieser besonderen Lage des Augenblicks keinen Gegengrund finden; vielmehr möchte eine immer vollständigere Entwicklung ihres Princips räthlich gefunden werden. Diese Entwicklung aber soll nicht so verstanden werden, als wäre es wünschenswerth, den niederen Classen der Gesellschaft einen grösseren Einfluss zu verschaffen. Ein solcher Einfluss wird in den Städten, wie in grösserer und allgemeineren Beziehungen, gewiss nicht zum Vortheil des Ganzen gereichen. Aber auch wer das Ganze dem Wohl der Einzelnen unterordnen, und nur den Vortheil jener Classen selbst beachten wollte, der würde sehr irren, indem er diesen Vortheil durch Erweiterung ihres politischen Einflusses irgend einer Art zu fördern hoffte. Denn ihr Vortheil wird zuverlässig durch Andere besser, als durch sie selbst, besorgt, und jeder Zuwachs an Einfluss, den sie erhalten, wird gewiss nicht von ihnen benutzt, sondern von solchen, denen sie bewusstlos als Werkzeug dienen"⁵. Die Revolution von 1848 hatte auch bei Savigny die Illusion vom Proletariat als leidende, unter der Agide der junkerlich-bürgerlichen Sorgfalt am besten lebenden Klasse zerstören helfen, hatte die geschichtliche Kraft und Bedeutung der Arbeiterklasse der Mehrheit der Bourgeoisie bewusst werden lassen. Seinen politischen Glaubensgenossen und juristischen Nachfolgern blieb es vorbehalten den verändernden Klassenverhältnissen und Widersprüchen angepasste taktische Konzeptionen und rechtspolitische und rechtstheoretische Konsequenzen zu entwickeln.

II.

In der Klassenauseinandersetzung zwischen Feudalismus und Kapitalismus von den frühen Anfängen bis zur Errichtung und Entfaltung der bürgerlichen Staatsgesellschaft hat die Stadt als ökonomisches und politisches Zentrum dieser Emanzipationsbewegung eine entscheidende Funktion eingenommen. Die Durchsetzung und Verwirklichung wirtschaftlicher Privilegien, in Sonderheit des städtischen Patriziats, finden in den unterschiedlichen juristischen Ordnungen, Institutionen und Normen

ihre spezifische Reflexion und die Untersuchung dieser Erscheinungen und Einrichtungen gibt wesentlichen Aufschluss über den historischen Stand der jeweils bestehenden Klassenwidersprüche.

Die Geschichte Preussens und Deutschland zeigt einmal mehr die relative Schwäche des deutschen Bürgertums bestätigend, dass der Schwerpunkt ihres politisch-juristischen Kampfes unter weitgehendem Ausschluss der ländlichen Bereiche fast ausschliesslich auf die Realisierung kommunaler Rechte im allgemeinen und im einzelnen konzentriert war. Das erklärt auch die besonderen rechtspolitischen und rechtsideologischen Erscheinungsformen dieser Auseinandersetzung seit 1808. Der politische und ideologische Einfluss der Bourgeoisie auf die bestehenden Eigentumsrechtsverhältnisse innerhalb der landwirtschaftlichen Produktion ist in dieser Periode nicht von nennenswerter Bedeutung. Daran ändert zunächst auch eine Vielzahl von juristischen Vorschlägen, Gesetzesanträgen und Gesetzesakten des preussischen Staates zur Veränderung und Umgestaltung der Grundeigentumsverhältnisse nichts wesentliches. Die ökonomische, politische und juristische Suprematie der feudal-junkerlichen Kräfte auf dem Lande, die brutale Unterdrückung in- und ausländischer landwirtschaftlicher Produzenten kennzeichnet den Charakter dieser Ausbeutungsverhältnisse. Der objektiv bedingten Ausbreitung kapitalistischer Produktions- und Eigentumsverhältnisse mussten sich diese regressiven Klassenkräfte aber letzten Endes doch anpassen. Die 1871 unter dem Beifall der deutschen Bourgeoisie von oben hergestellte staatliche Einheit der Prozess privatrechtlicher Umgestaltung bestehender Produktionsverhältnisse und die staats- und verwaltungsrechtliche Neugliederung der Gesellschaft sind Erscheinungsformen dieses staatlich reglementierten Umwälzungsprozesses. In der Gesetzgebung des preussisch-deutschen Staates einerseits und den Gesetzesvorschlägen und rechtstheoretischen und juristischen Interpretationen bürgerlicher Rechtsdenker andererseits wird in dieser Phase deutscher Geschichte die Haltung der deutschen

Bourgeoisie zur Durchsetzung ihrer wirtschaftlichen Interessen und aus Furcht vor der Stärke des Proletariats auf eine entscheidende politische Mitwirkung im Staate zu verzichten, augenscheinlich. Die 1869, also noch vor der Herstellung nationalstaatlicher Einheit eingebrachte und 1872 erlassene Kreisordnung für die preussischen Provinzen gibt wie alle juridischen Akte diese Zeit eindrucksvoll diese Klassenkonstellation wieder.

Obschon der § 48 der preussischen Kreisordnung die gutherrliche Polizeigewalt für aufgehoben erklärt und die Ausübung der polizeilichen Gewalt ausschliesslich im Namen des Königs verkündet⁶, also ein historisch überholtes feudalherrschaftliches Privilegium formell eliminiert bleiben, wenn auch nunmehr unter strengerer Kontrolle der Bürokratie des junkerlich-bürgerlichen Einheitsstaates die auf den ökonomischen Verhältnissen beruhenden Gewaltbeziehungen erhalten. Neben der Gemeinde als kleinste verwaltungsrechtliche Einheit lässt das Gesetz ausdrücklich selbständige Gutsbezirke analog weiterbestehen. Für den Bereich eines selbständigen Gutbezirks wird nach § 31 der Besitzer des Gutes mit den Pflichten und Leistungen verbunden, welche den Gemeinden für den Bereich ihres Gemeindebezirkes im öffentlichen Interesse obliegen⁷. Neben der damit verbundenen Tolerierung junkerlicher Separatinteressen innerhalb der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Struktur wird damit gleichzeitig dem jeweiligen Gutsbesitzer bzw. seinem Stellvertreter die volle polizeiliche Verfügungs- und Vollstreckungsgewalt übertragen. Absatz II. des § 31 legt fest: "Derselbe /Gutsbesitzer - H.Sch./ hat insbesondere die in den §§ 29., 30. und 79. aufgeführten obrigkeitlichen Befugnisse und Pflichten entweder in Person oder durch einen von ihm bestellten, zur Übernahme des Amtes befähigten Stellvertreter auszuüben, Der letztere muss seinen beständigen Aufenthalt im Gutsbezirk oder in dessen unmittelbarer Nähe haben"⁸. Der preussische Staat überlässt, womit die besondere politische Stellung der Junkerklasse in diesem Gesellschafts- und Staatssystem deutlich wird, abgeleitet aus dem Eigentum am Grund und Boden dem Gutsbesitzer

die Besetzung eines vakanten Landratamtes aus der Zahl der Grundbesitzer und des Amtsvorstehers des Kreises geeignete Personen in Vorschlag zu bringen¹³, nichts ändern. Denn erstens ist die Krone weder moralisch oder politisch und schon gar nicht rechtlich verpflichtet, diese Vorschläge zu akzeptieren und zweitens garantiert, unterstellt diesen Anträgen gefolgt, der Kreis der Auswählenden wie der der Auszuwählenden, den entsprechend § 56^I wird auch der Amtsvorsteher vom Oberpräsidenten auf Grund von Vorschlägen des Kreistages /§ 56^{II}/ ernannt¹⁴, die klassentreue Wahl der Kandidaten. Mit der Funktion des Landrats konnte der preussische Staat die absolute Gewalt und Kontrolle in den einzelnen Kreisen gewährleisten. Die absolute Stellung des Landrats zeigt sich weiter darin, dass seine zwei Stellvertreter obschon vom Kreistag aus der Zahl der Kreisdeputierten auf sechs Jahre gewählt, der Bestätigung durch den Oberpräsidenten bedürfen und durch den Landrat vereidigt werden müssen¹⁵ und dass er entsprechend § 76 als Organ der Staatsregierung, also nicht des Kreistages, die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung im Kreise führt und als Vorsitzender des Kreistages und des Kreisausschusses die Kommunalverwaltung des Kreises leitet¹⁶. Die spärlichen Formen bürgerlicher Mitbestimmung und Mitwirkung in den preussischen Kommunaleinrichtungen wird durch diese gesetzliche Position des Landrats, durch die totale Unterstellung der legislativen Einrichtungen unter die exekutiven Organe des preussischen Staates letzten Endes eliminiert. Es bedarf eigentlich an dieser Stelle schon nicht mehr der Erwähnung, dass der Landrat die gesamte Polizeiverwaltung im Kreis und dessen einzelnen Amtsbezirken, Gemeinden und Gutsbezirken zu überwachen hat¹⁷.

Die exekutive Absicherung gegenüber einer möglichen bürgerlichen Opposition innerhalb der Kommunalorgane ergänzt die preussischen Kreisordnungen weiterhin durch die juristische Ausgestaltung der Zusammensetzung und der Wahl zum Kreistag. § 85 sieht vor: "Zum Zwecke der Wahl der Kreistags-Abgeordneten werden drei Wahlverbände gebildet und zwar:

automatisch die Ausübung der territorialen Staatsgewalt, also ausdrücklich in Anwendung der §§ 29 und 20, die Ausübung der Polizeigewalt und Anwendung der Polizeiverwaltung in ihren verschiedenen Erscheinungsformen, wie vorläufige Festnahme und Verwahrung, Ausübung der Polizeiaufsicht etc. zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit⁹ und die Anwendung gesetzlicher Zwangsmittel bei der Durchsetzung ihrer gesetzlichen Befugnisse durch gerechtfertigte Anordnungen¹⁰.

Die preussische Kreisordnung vereinheitlicht die Arbeitsweise der untersten Organe des Staates. Die Rechte und Pflichten des Gemeindevorstehers und des Gutsbesitzers sind gleich. Ungleich sind ihre Ausgangspunkte. Der Gemeindevorsteher wird mit seinen zwei Schöffen durch die Gemeindeversammlung bzw. der Gemeindevertretung gewählt¹¹ der Gutsbesitzer ist durch sein Eigentum zu diesem Amt prädestiniert. Die Durchsetzung allgemeiner bürgerlicher Rechtsprinzipien sind durch diese Gesetze zum Vorteil einer bestimmten Klasse negiert. In dieser unterschiedlichen Gewährung kommunaler Rechte und Pflichten glaubte der preussische Staat eine notwendige Einschränkung bürgerlicher Einflüsse in den untersten Staatsorganen, die vollständig auszuschliessen er nicht mehr in der Lage war, erreicht zu haben. Diese konzeptionelle Haltung in der Staatsfrage musste notwendigerweise dort, wo die ökonomischen und politischen Interessen des preussischen Staates besonders gefährdet erschienen noch stärker in Erscheinung treten. "Wo die Erhaltung und Durchsetzung der zentralen staatlichen Gewaltausübung im Vordergrund stand hat der preussische Staat durch dieses Gesetz bürgerliche Einflüsse und die Mitbestimmung bürgerlicher Kräfte überhaupt auszuschalten versucht. Diese politische Grundhaltung wird in und mit der Institution und Funktion des Landrats als höchstes Exekutivorgan des Kreises evident. Bereits die Ernennung des Landrats, die nach § 74 ausschliesslich dem König obliegt¹², belegt diese These. Daran kann auch der "demokratische" Nachsatz des § 74, der die Kreisversammlung befugt, für

- a/ der Wahlverband der grösseren ländlichen Gutsbesitzer,
- b/ der Wahlverband der Landgemeinden und
- c/ der Wahlverband der Städte"¹⁸

Damit die durch den ersten Wahlverband der grösseren ländlichen Gutsbesitzer erwartete Unterstützung obrigkeitstaatlicher Politik auch in der Zukunft erhalten bleibt, sieht § 86^{II} die Erhöhung der kreissteuerlichen Abgaben für das Grundeigentum als Voraussetzung der Wahlbeteiligung durch die Provinzialvertretungen sowohl für die ganze Provinz wie auch für einzelne Kreise von 75 auf 100 Taler vor¹⁹. Für einzelne Kreise der reichen Provinz Sachsen wird in Kenntnis ökonomischer Zusammenhänge diese Norm flexibel ausgestaltet und die Erhöhung auf 150 Taler zugelassen²⁰. Diese grundsätzliche Haltung der preussischen Regierung über Wesen und Funktion der Kreistage findet in der möglichen Beteiligung von Stellvertretern an den Wahlakten²¹ und im Katalog der Oberaufsicht über die Kreisverwaltungen²² ihre konsequente Fortsetzung.

Die preussische Kreisordnung von 1872 ist eine eindrucksvolle Bestätigung der Erkenntnis von Friedrich Engels, dass die deutsche Bourgeoisie in Kenntnis der tatsächlichen Klassenwidersprüche und - auseinandersetzung den preussischen Junkerstaat und seine schleppende Reformpolitik zum Vorteil ihrer ökonomischen Interessen tolerierte, dass unter diesen Bedingungen die Sicherung ihres Profits der Verzicht auf politische Mitwirkung wert war. Diese politische Vorstellung muss sich in den Vorstellungen und Anschauungen bürgerlicher Rechtsdenker notwendigerweise reflektieren.

III.

Einer der profiliertesten Vertreter bürgerlichen Staats- und Rechtsdenkens in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland, dessen allgemeinen rechtswissenschaftlichen und rechtspraktischen wie auch besonderen staats- und verwaltungs-

rechtlichen Vorstellungen wesentliche politische Positionen seiner Klasse zum Ausdruck bringen, ist Rudolf Gneist. Die bedeutenden bürgerlichen Histobiographen Stintzing-Landsberg haben die grundsätzliche Bedeutung seinen Werke für diese Epoche der Rechtswissenschaft weniger in seiner philosophisch-begriffsbildenden Tätigkeit als vielmehr in seinem historisch-positivistisch-praktischen Wirken gesehen²³, was, und insofern kann ihnen zugestimmt werden, bei Anerkennung der vielschichtigen aber im Wesen gleichen Strömungen und Schulen innerhalb der dermaligen Jurisprudenz die allgemeingültige Repräsentation der theoretischen Auffassungen von Gneist begründet. Ihren Ansicht, dass Gneist eine politische Richtung im Sinn des gemässigten Liberalismus, der nicht über das hinausführt, was etwa einem englischen Tory selbstverständlich wäre²⁴, verkörpern, kann nur hinsichtlich des zweiten Teils der Aussage zugestimmt werden. Vom Liberalismus, auch, soweit überhaupt möglich, gemässigter Präntention kann man bei Gneist nicht sprechen. Dem Liberalismus klassischer Prägung, der in der weitestgehenden Einschränkung staatlichen Handelns und Wirkens gegenüber individuellen und gesellschaftlichen Freiheiten sein erklärtes Hauptziel verkündet, was die späten Apologeten dieser ehemals progressiven Theorie im Zeitalter des Imperialismus den Volksmassen immer noch vorgaukeln, konnte ein Theoretiker Gneist, der den Staat als selbständig in die sittliche Natur des Menschen gesetzt, genau wie die Gesellschaft in dem System seiner Natur begründet ist²⁵, definiert niemals zustimmen.

Gneists Analysen historischer Prozesse, Erscheinung und Institutionen wie auch die Einordnungen und Bewertung der gesellschaftlichen Zustände und Verhältnisse seiner Epoche lassen eine beachtenswerte realpolitische Substanz, auch dort wo seine konservative Grundposition deutlich wird, eine Haltung die er mit der übergrossen Mehrheit der bürgerlichen Rechtswissenschaftler der Zeit teilte, erkennen. Gneist gehört zu dem Kreis von Rechtsdenkern die aus der allgemeinen revolutionären bürgerlichen Bewegung in Europa und aus den Entwicklungen und

Ereignissen von 1808 bis 1813 und aus der Revolution von 1848/1849 wesentliche Schlussfolgerungen für die gegenwärtige Staats- und Rechtsproblematik ableiten. Er ringt sich zur Feststellung durch, dass die französische Revolution die bürgerlichen Freiheiten nicht verwirklichte, "dass der gewaltsame Ausgang jedes Verfassungsstreites immer nur zu einem Wechsel der Besitzschichten und Personen führte. Nach jeder neuen Revolution fiel die Herrschaft nicht dem "Volke", sondern gewissen herrschenden Schichten des Volkes zu"²⁶. Hier, wie auch in seinen Einschätzungen über die Ergebnisse und Folgen der Revolution von 1848²⁷ zeigen sich die theoretischen Schranken seines Denkens, die gleichzeitig auch die Ursachen seiner politischen Kompromissbereitschaft mit den junkerlichen Kräften implizieren. Jede bürgerliche Revolution, aber dies konnte Gneist ebensowenig wie die unüberwindliche Trennung der herrschenden Klasse von den werktätigen Massen des Volkes erfassen, kann und wird immer nur die Ablösung der feudalen durch die bürgerliche Ausbeutungsordnung historisch durchsetzen. Alles andere ist Illusion und als Grundlage exakter wissenschaftlicher Analysen und Prognosen ungeeignet. Gneist sieht die gewaltigen ökonomischen und politischen Kräfte, die durch die Revolution freigesetzt werden²⁸, erkennt die Existenz von Klassen und Klassenkämpfen²⁹, ohne jedoch die revolutionäre Bedeutung dieser Widersprüche als notwendiges Stadium menschlicher Geschichte und als gesetzmässige Triebkraft zur Überwindung und Beseitigung jeder Form der Klassenherrschaft begreifen zu können, was dann folgerichtig zunächst zur schicksalhaften Anerkennung dieser Widersprüche führt. "Der Mensch vermag wohlwollend und gerecht zu sein gegen den Menschen: niemals aber ist es eine gesellschaftliche Klasse im Streit und Kampf mit der anderen"³⁰.

Als notwendiges Regulativ zur Beherrschung bestehender Klassendivergenzen bleibt Gneist einer Idee, die so alt wie der Staat als historische Erscheinung der Klassengesellschaft selbst ist, folgend, nichts anderes übrig als auf den Staat schlechthin zurückzugreifen und ein von gesellschaftlichen Wi-

dersprüchen unabhängig existierendes Staatsgebilde zu proklamieren, wobei die theoretische Magerkeit seiner Argumente, auch wenn sie offenkundig in Rezeption der Anschauungen Lorenz von Steins Hegelsches Gedankengut übernehmen, nicht zu übersehen ist. Der Staat ist selbstständig in der sittlichen Natur des Menschen gesetzt, wie die Gesellschaft in seiner wirtschaftlichen Bestimmung begründet ist³² sagt über Wesen und Funktion des Staates im allgemeinen und über die Staatsentwicklung der Zeit nichts aus. Aber an einer system-theoretischen Darstellung ist Gneist auch wenig gelegen. Ihm geht es um die Bändigung der feindlich gegenüber stehenden Kräfte, die zu zügeln allein einem mächtigen und starken Staatsapparat, wie ihn der preussisch-deutsche Einheitsstaat von 1871 darstellte, nach seinen Vorstellungen allein gelingen könnte. Die Notwendigkeit dieses Staates wollte Gneist vor allem rechtspolitisch begründen. "Alle Einrichtungen des Staates mit ihrem Zwangscharakter und ihren fernliegenden Zielen, stehen unabänderlich den nächsten Interessen der Gesellschaft entgegen"³². In den Fernzielen dieses Staates versteckte sich dann letzten Endes auch nur die Vollendung bürgerlicher Emanzipationsbewegung, und Beseitigung der ökonomischen und politischen Gegensätze zwischen Junkertum und Bourgeoisie³³.

Gneist hat aus seiner Anneigung gegen feudalabsolutistischer Verhältnisse und Zustände nicht verschwiegen³⁴. Dem von oben dekretierten preussisch-deutschen Einheitsstaat dagegen diente er als Praktiker und Wissenschaftler. Das erklärt auch seine Teilnahme und Mitwirkung bei den Vorbereitungen zur Preussischen Kreisordnung und die theoretisch-politische Rechtsfertigung dieses Gesetzwerkes, obschon auch er an einigen "Auswüchsen" des Gesetzes nicht vorbeigehen konnte. Bei aller Kompromissbereitschaft musste die Bourgeoisie bei der Durchsetzung der Reformpolitik ihre spezifischen ökonomischen Belange verteidigen. Die Gestaltung der lokalen Aemter und der Steuern berührte ihre wirtschaftlichen Interessen³⁵. Gneist unterwirft deshalb auch die Wahl der Kreisvertretung durch drei

Wahlverbände formeller Kritik. Nach seiner Auffassung durchkreuzt sich der Besitzrahmen der alten Gesellschaft mit dem Steuersystem der heutigen Gesellschaft³⁶ und erfordert deshalb Überschaubarkeit und Einheitlichkeit des Vermögenszensus zum Nutzen kapitalistischer Akkumulation: entweder Berechnungen nach Steueranteilen oder nach Besitzmassen³⁷. Diese enge und weitgehend von ökonomischen Erwägungen getragene Position Gneists findet ihre Kulmination darin, dass er in der Behandlung dieser Problematik die Einführung und Durchsetzung allgemeiner und gleicher Wahlen für die Kommunalorgane ausdrücklich mit dem Hinweis auf die Benachteiligung der besitzenden Klassen und die Bevorteilung der kleinen Steuerzahler, also der unterdrückten und ausgebeuteten Klassen, unter Berufung auf die europäische Gesellschaft, die bisher kein Beispiel der Entstehung einer selbständigen Gemeindeverwaltung aus allgemeinen gleichen Stimmrecht kennt³⁸, ablehnt.

Die Ausgestaltung polizeilicher Gewalt und Verwaltung durch die preussische Kreisordnung und die auf dieser juristischen Grundlage von den zuständigen Organen angewandten und durchgesetzten Unterdrückungsmassnahmen haben in der ganzen Welt den Begriff des preussischen Obrigkeitsstaates entstehen lassen. Gneist blieb es vorbehalten diese Politik zu rechtfertigen. "Hat Preussen niemals die Bezeichnung eines Polizeistaates verdient, so wird solche vollkommen sinnlos, wo die Ortspolizei auf dem Lande durch gesellschaftliche selbständige Ehrenbeamte, in den Städten durch selbständige Magistratspersonen gehandhabt wird"⁴⁰. Die Art und Weise der Wahl und die sozialpolitische Herkunft dieser Ehrenbeamten sicherte jedoch in Wirklichkeit das bestehende Herrschaftssystem in Preussen und fand seine Verteidiger bürgerlicher Wissenschaftler wie Gneist.

Auch bei Gneist reduzieren sich in letzter Instanz die Motive seines rechtspolitischen Handelns und seines rechtstheoretischen Denkens auf die seiner ganzen Klasse eigenen Furcht vor den werktätigen Volksmassen. Die Angst vor der sozialen Re-

volution stand Pate bei der, wie Gneist es ausdrückt, ausgleichenden Verwaltungspraxis und Gesetzgebung Deutschlands⁴¹ oder wissenschaftlich formuliert, beim Klassenkompromiss zwischen Junkertum und Bourgeoisie. Er hat diese Gefahr mit den Worten umschrieben, dass es sich bei dieser Bewegung nicht mehr um das Bestreben, wie etwa bei den doktrinären Demokraten und Revolutionären von 1848, einer Beherrschung des Staates durch gesellschaftliche Wahlen und verantwortliche Minister, sondern um eine Negation des Staates und der naturgemässen Ordnung der Gesellschaft handelt⁴².

IV.

Die Haltung der preussischen Bourgeoisie zur Kreisordnung von 1872 hat Friedrich Engels treffend als Posse charakterisiert⁴³, hinter der aber wie bei jeder Posse literarischer oder politischer Art die rauhe Wirklichkeit gesellschaftlicher Widersprüche und Tatsachen zum Ausdruck kommt. 1848 hatte die preussische Bourgeoisie die Macht bereits in ihren Händen. Sie hätte nur ihren eigenen Verfassungsentwürfen folgend die letzten Reste des Feudalismus, die nur der Romantiker auf dem preussischen Königsthron Wilhelm IV. und einige Krautjunker zu verteidigen bereit waren hinwegfegen können. Stattdessen zogen sie es unter den Eindrücken und Ereignissen der europäischen Reaktion vor, sich Herrn von Manteuffel zu Füßen zu werfen und jeden seiner Peitschenhiebe mit dankerfüllten Schweifwedeln zu erwidern. Sie gab nicht nur den ostelbischen Junkern ihre gutspolizeilichen Privilegien in Form der Patrimonialgerichtsbarkeit, also die direkte juristische Gewalt der Eigentümer adliger und anderer Güter sowie ihren Erben über ihr Gesinde zurück, sondern liess sogar die 1808 durchgesetzte Gewerbefreiheit eigenhändig vernichten⁴⁴.

Die preussische Bourgeoisie auf die Übernahme der Macht durch die Kraft der Waffen verzichtend vertraute auf die still aber unaufhaltsam wirkende Kraft des Kapitals, der letztlich auch die stupidesten Reaktionär nicht widerstehen konnten. Die Opposi-

tion des rechten Flügels im preussischen Herrenhaus zwang Bismarck zum Kompromiss⁴⁵. Aber die Ironie der Geschichte verurteilte ihn, den Junker par excellence, die Axt an das Junkertum zu legen durch die Kreisordnung⁴⁶. "Diese Kreisordnung" - schreibt Friedrich Engels - "ist eine der jammervollsten Gesetze, die je gemacht wurden. Ihr Inhalt lässt sich in zwei Worten zusammenfassen. Sie nimmt den e i n z e l n e n Junker die ihm kraft feudalen Vorrechtes zustehende Macht, um sie, unter dem Schein der Selbstverwaltung der Kreise, der Junker k l a s s e wiederzugeben. Nach wie vor wird der grössere und grosse Grundbesitz in den Ackerbaudistrikten der östlichen Provinzen herrschen; er erhält sogar neuen Machtzuwachs durch Zureihung von Befugnissen, die bisher dem Staat zukamen. Aber der einzelne Junker verliert die Ausnahmestellung, die er als Feudalherr hatte. Er sinkt herab zum einfachen modernen Gutsbesitzer und damit hört er auf, Junker zu sein. Damit ist aber auch die Grundlage des alten Preussens untergraben, und daher hat das Herrenhaus von seinem Standpunkt ganz recht mit seinem Widerstand gegen die Kreisordnung. Mit der Kreisordnung kein Junkertum, und ohne Junkertum kein spezifisches Preussen mehr"⁴⁷.

Aber nicht nur der Bourgeoisie kam diese Gesetz in letzter Instanz zugute. Die Kreisordnung war auch der Versuch ein Reservat des Altpreussentums gegen die allgemeine bürgerliche Gesellschaftsentwicklung in Deutschland zu errichten. Dieser Versuch musste vor allem die Widersprüche und Gegensätze zum Proletariat verschärfen. Indem die Junker unter veränderten Namen alle wesentliche Machtpositionen behielten, blieben die Heloten Deutschlands, die ländlichen Arbeiter jener Landstriche - Gesinde wie Tagelöhner, in Ihrer bisherigen tatsächlichen Leibeigenschaft, zugelassen nur zu zwei öffentlichen Funktionen: Soldat zu werden und den Junkern bei den Reichstagswahlen als Stimmvieh zu dienen. Der Dienst, den Bismarck hierdurch der revolutionären sozialistischen Partei geleistet hat, ist unbeschreiblich und alles Dankes wert⁴⁸.

FUSSNOTEN

1. Marx/Engels, Werke, Bd.7, S.329
2. Ebenda, Bd.1, S.379/380
3. Ebenda, Bd.7, S.539
4. Ebenda
5. Vermischte Schriften, Berlin 1850, Bd.5, S.218
6. in: Gesetz-Sammlung für die königlichen Preussischen Staaten, Nr. 41, S. 673
7. Ebenda
8. Ebenda
9. Ebenda
10. Ebenda, S. 681
11. Ebenda, §§ 22 und 23, S. 667
12. Ebenda, S. 680
13. Ebenda
14. Ebenda, S. 675
15. Ebenda, § 75, S. 680
16. Ebenda
17. Ebenda, § 77^{II}
18. Ebenda, S. 682
19. Ebenda, S. 683
20. Ebenda, § 86^{III}
21. Ebenda, §97, S. 685
22. Ebenda, § 176 ff. S.709ff.
23. Stintzing-Landsberg, Geschichte der Deutschen Rechtswissenschaft, München-Berlin 1910, Bd.3,2 - Text, S. 975
24. Ebenda, S.970
25. Gneist, R., Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, Berlin 1879, S. 28
26. Ebenda, S. 27
27. Ebenda, S. 32
28. Gneist, R. Die Denkschriften des Freiherrn von Stein, in: Preussische Jahressbücher, Berlin 1876, Bd. 37.S.261 ff.

29. Siehe u.a. auch Stein, S.278/279
Gneist, R., Verwaltung, Justiz Rechtsweg, Staatsverwaltung
und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhält-
nissen Berlin 1869, S. 201
30. Rechtsstaat, S. 27
31. Gneist, R., Die preussische Kreisordnung in ihrer Bedeu-
tung für den inneren Ausbau des deutschen Verfassungs-
Staates, Berlin 1870, S. 3.
32. Ebenda, S.4. JOSEF STUBNER:
33. Ebenda, S. 2/3
- 34 u.a. Stein u.a. S. 259-261, Preuss. Kreisordnung S. 199
Verwaltung Justiz Rechtsweg, S. 108/109 DEHN
35. Preuss. Kreisordnung, S. IV.u.S.67 /1873-1839/
36. Ebenda, S. 71
37. Ebenda, S. 72
38. Ebenda, S. auch S. 214 ff.
39. Ebenda, S. 101
40. Rechtsstaat, S. 293. siehe auch Preuss. Ko.S. 199, 206
41. Stein, S. 263
42. Rechtsstaat, S. 329
43. Marx/Engels, Werke, Bd. 18, S. 290
44. Ebenda, S. 290/291
45. Ebenda, S. 294
46. Ebenda, S. 293
47. Ebenda, S. 293/294; siehe auch Bd. 21. S. 459 ff.
48. Ebenda, Bd. 21, S. 460

- 39. Siehe u.a. auch Stein, S. 278/279
- Gneist, R., Verwaltung, Juris Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischer und deutscher Verfassung, Berlin 1868, S. 201
- 40. Rechtsstaat, S. 27
- 41. Gneist, R., Die preussische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Aufbau des deutschen Verfassungsstaats, Berlin 1870, S. 225 S. 7. 28
- 42. Ebenda, S. 4
- 43. Ebenda, S. 213
- 44. v. Stein u.a. S. 278-281 / Preuss. Kreisordnung S. 188
- 45. Verwaltung, Juris Rechtsweg, S. 108/109, S. 14. Nr. 10
- 46. Preuss. Kreisordnung, S. IV. S. 8. 87
- 47. Ebenda, S. 71
- 48. Ebenda, S. 72
- 49. Ebenda, S. auch S. 214 ff.
- 50. Rechtsstaat, S. 293. siehe auch Preuss. Ko. S. 199
- 51. Stein, S. 263
- 52. Rechtsstaat, S. 259
- 53. Marx/Engels, Werke, Bd. 18, S. 290
- 54. Ebenda, S. 290/291
- 55. Ebenda, S. 294
- 56. Ebenda, S. 293
- 57. Ebenda, S. 293/294; siehe auch Bd. 21, S. 259 ff.
- 58. Ebenda, Bd. 21, S. 260
- 59. Ebenda, S. 268
- 60. Ebenda, S. 267 §
- 61. Ebenda, S. 267 §
- 62. Ebenda, S. 267 §
- 63. Ebenda, S. 267 §
- 64. Ebenda, S. 267 §
- 65. Gneist, R., Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland, Berlin 1899, S. 28
- 66. Ebenda, S. 27
- 67. Ebenda, S. 32
- 68. Gneist, R., Die Denkschriften des Freiherrn von Stein, in: Preussische Jahrbücher, Berlin 1876, Bd. 37, S. 26 ff.

Das Stadtbild von Budapest in den Jahren zwischen den Weltkriegen wurde durch die Vielzahl der Hauptstädtischen Unternehmungen und der durch das Wappen Budapests markierten Firmen gekennzeichnet. Mitte der 1920-er Jahre waren mehr als hundert Kommunalbetriebe tätig, deren Bedeutendste auf einem oder anderen Gebiet der wesentlichen Leistungen und Versorgung des großstädtischen Lebens Monopolrechte hatten.

JÓZSEF SZEKERES:

DIE ENTWICKLUNG DER BUDAPESTER HAUPT- STÄDTISCHEN KÖMMUNALWERKE UND DEREN

GESETZLICHE REGELUNG /1873-1938/

Die Entwicklung der Hauptstädtischen Betriebe ist es charakteristisch, dass im Jahre 1938 von der Gesamtzahl der städtischen Betriebe in diesen Betrieben betriebl. Beschäftigten eine Bevölkerungszahl der Hauptstadt, die von 1,1 Millionen im Jahre 1918 auf 1,4 Millionen stieg, und auf einen Erwerbbar zwei Versorgte ausreicht, ist es ersichtlich dass in dem erwähnten Jahre 14-tausend Budapestler entweder Angestellte der Betriebe der Hauptstadt, oder aber zu diesen durch seinen Versorger abhängige sind. Die finanzielle Bedeutung der öffentlichen Betriebe ist aus dem Gesichtspunkt des großstädtischen wirtschaftlichen Lebens nur mit einer Anteilsquote, die selbst die Daten der Angestellten übertrifft, berechnet worden. 1938 betrug der Betriebsanteil der Einnahmen von 392 Millionen 215 Millionen, das ist 54,8 %. 1938 beträgt das Vermögen der Hauptstadt eine Höhe von 1,9 Milliarden, davon betragen die Betriebe 612 Millionen. Die Betriebe waren an dem riesigen Vermögen der Hauptstadt nur als eines Drittel beteiligt. Noch mehr Bedeutung hatten die Betriebsbeiträge vom Gesichtspunkte der Deckung der Hauptstädtischen Bedürfnisse aus. 1938 beträgt die Steuereinnahme 85 Millionen Pengő, der Schlussbetrag der Betriebsbeiträge 46 Millionen Pengő. Letztes Ende hatten die hauptstädtischen öffentlichen Betriebe mit ihrer etwa 25.000 Personen zählenden Angestellten- und Arbeitergarde, mit ihren jährlich 40-50 Millionen Pengő Einnahmen, mit dem Rohwertbetrag von Bestellungen jährlich 20-25 Millionen Pengő, mit ihrem Geldumsatz von

JOSEF BECKER:

DIE ENTWICKLUNG DER BUDAPESTER HAUPT-
STÄDTISCHEN KOMMUNALWERKE UND DEREN
GESETZLICHE REGELUNG (1873-1931)

Das Stadtbild von Budapest in den Jahren zwischen den beiden Weltkriegen wurde durch die Vielzahl der hauptstädtischen Unternehmen und der durch das Wappen Budapests markierten Firmen gekennzeichnet. Mitte der 1920-er Jahre waren mehr als hundert Kommunalbetriebe tätig, deren bedeutendste auf dem einen oder anderen Gebiet der wesentlichen Leistungen und Versorgung des grosstädtischen Lebens Monopolrechte hatten. In Bezug auf die Bedeutung und das wirtschaftliche Gewicht der im Besitz der Hauptstadt befindlichen Betriebe ist es charakteristisch, dass im Jahre 1938 von der Gesamtzahl der Berufstätigen der Hauptstadt cca 25.000, d.h. 65 % in diesen Betrieben betätigt wurden. Im Vergleich zu der Bevölkerungszahl der Hauptstadt, die in diesen Jahrzehnten von 0,9 Millionen auf 1,1 Million stieg, und auf einen Erwerber zwei Versorgte gerechnet, ist es ersichtlich, dass in dem erwähnten Jahr jeder 14-te Budapestener entweder Angestellter der Betriebe der Hauptstadt, oder aber zu diesen durch seinen Versorger abhängig war. Die finanzielle Bedeutung der öffentlichen Betriebe konnte aus dem Gesichtspunkt des hauptstädtischen wirtschaftlichen Lebens nur mit einer Anteilsquote, die selbst die Daten der Angestellten übertraf, berechnet werden. 1938 betrug der Betriebsanteil der Einnahmen von 392 Millionen 215 Millionen, dh. 54,8 %. 1938 beträgt das Vermögen der Hauptstadt eine Höhe von 1,9 Milliarden, davon betragen die Betriebe 612 Millionen. Die Betriebe waren an dem riesigen Vermögen der Hauptstadt zu mehr als einem Drittel beteiligt. Noch mehr Bedeutung hatten die Betriebseinzahlungen vom Gesichtspunkt der Deckung der Hauptstadtbedürfnisse aus. 1938 beträgt die Steuereinnahme 85 Millionen Pengő, der Schlussbetrag der Betriebseinzahlungen 44 Millionen Pengő. Letzten Endes hatten die hauptstädtischen öffentlichen Betriebe mit ihrer etwa 25.000 Personen zählenden Angestellten- und Arbeitergarde, mit ihren jährlich 40-50 Millionen Pengő Einzahlungen, mit dem Rahmenbetrag von Bestellungen von jährlich 20-25 Millionen Pengő, mit ihrem Geldumsatz von

jährlich 400-800 Millionen und einer Vermögensmasse von cca. 600 Millionen Pengő im Leben der Hauptstadt zwischen den beiden Weltkriegen eine sehr grosse Bedeutung¹.

Die Bedeutung der in den öffentlichen Werken konzentrierten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kraftfaktoren konnte durch die Verminderung der Landesfläche nach 1920 und durch den allgemeinen Anstieg des Gewichtes der Hauptstadt Budapest noch betonter zur Geltung kommen. Die die Hauptstadt leitende konterrevolutionäre Machtgruppe konnte demzufolge als eines der grössten Unternehmen auftreten. Der grösste kapitalistische Unternehmer Budapests war die Hauptstadt selbst.

In den 1920-er Jahren widersetzte sich die führende politische Gruppe der Hauptstadt, die der extrem rechtsgerichteten Linie folgende Christliche Gemeindepartei, genau auf das wirtschaftlich-politische Gewicht der Hauptstadt bauend in der Frage der Formung der politischen Richtlinie im Lande der konservativ-konterrevolutionären Bethlen-Regierung².

Vom Standpunkt der Wirtschafts- und Rechtsgeschichte aus gesehen ist die Untersuchung des Prozesses, wie sich dieses mächtige Netz des städtischen wirtschaftlichen Konsortiums entfaltet hatte, auf welche Art die Stadtautonomie es leitete und endlich wie der die zentralen Interessen des konterrevolutionären Systems vertretende Staatsapparat die enorme Vermögensmasse mehr und mehr unter seine Aufsicht, unter seine Leitung zog, eine interessante Aufgabe.

Die auf Grund des Gesetzartikels XXXVI. vom Jahre 1872 zur Hauptstadt vereinigten drei Städte Buda, Pest und Óbuda /Alt-Buda/ gewannen damit das autonome Leitungs- und Verwaltungsrecht³. Die wichtigste Aufgabe des Hauptstädtischen Munizipalrates, der durch örtliche Munizipalratswahlen und in kleinerem Masse durch Designierung gebildet worden ist, bestand in

der Zusammenstellung des Budgets. Zur Aufstellung des städtischen Budgets war es unbedingt nötig, die befolgende wirtschaftspolitische Konzeption festzulegen, die materiellen Quellen und Bedürfnisse gründlich zu bemessen. Die Tätigkeit der Vorbereitungsarbeit und der Zusammenstellung der Vorschläge kam den Fachsektionen des Apparates zu. Ihre Planentwürfe wurden in den sogenannten Ratssitzungen mit dem Stadtvorstand abgestimmt. Der hauptstädtische Rat breitete seine Vorschläge durch die Generalversammlung ins Leben gerufenen Fach- oder Subkommissionen vor. Der zuständige Rat verfertigte zum Vorschlag des Rates einen Bericht und die Vorstellungen wurden in der Plenarsitzung der Generalversammlung abgehandelt⁴. Die im Laufe des durch den erwähnten Gesetzartikel geregelten Geschäftsganges geborenen Beschlüsse konnten jedoch - im Falle von wichtigeren Fragen - nur mit nachträgiger Bewilligung des Ministers durchgeführt werden. Das Gesetz schrieb die Verpflichtung zur jährlichen Verfertigung des Vermögensinventars /der Währung/ und des Schlussberichtes vor. Der Gesetzgeber war im Grunddekret vom Jahre 1872 bestrebt, in der Hinsicht der Regelung des städtischen Wirtschaftslebens die wichtigsten Aufgaben zusammenzufassen und vor Durchführung der endgültigen Entscheidungen die Aufsichtsbefugnis der Regierung vorzubehalten. Der sich mit der Regelung des hauptstädtischen Municipalrates befassende Gesetzartikel wendet zwar den Begriff "Kommunalwerke" bereits an, erwähnt auch den Themenkreis der sogenannten "lästigen Verträge" /Konzessionsvereinbarungen über Grundbenutzung und Kommunaldienstleistung/ die in diesem Zeitabschnitt vor allem mit der Übergabe der städtischen Kommunaldienstleistungen an Privathand im Zusammenhang stehen, enthält jedoch in den Fragen der Gründung, Tätigkeit und Leitung der Kommunalwerke überhaupt keine Vorschriften. Die Erklärung der Vorschriften dieses Rahmengesetzes liegt grösstenteils darin, dass zur Zeit der Entstehung der Hauptstadt nur ein einziges Kommunalwerk funktionierte, das im Jahre 1868 angelegte Pester Wasserwerk. Die Angelegenheiten wirtschaftlichen Cha-

racters der vereinigten Stadt, die sich im Zusammenhang mit der städtischen Kommunalverwaltung ergeben hatten, wie z.B. die der Verpachtung der städtischen Immobilien, die Wasserversorgung und Kanalisierung, die Ausübung des Stadtrechtes, des Feuerlöschers, der öffentlichen Beleuchtung, der Strassenreinigung, der Hausdruckerei wurden durch den Stadtwirt, später durch das Wirtschaftsamt der Hauptstadt verwaltet, ohne Anlegung eines gesonderten stadtwirtschaftlichen Institutionssystems oder eines Kommunalwerknetzes. Das Wirtschaftsamt veröffentlichte Preisausschreiben im Bereich der Kommunalarbeiten, wie z.B. die Erhaltung der kommunalen Petroleumbeleuchtung, der Pflasterung der Strassen, des Kanalbaues, der Abfallbeförderung, der Anschaffung von Heizmaterial, und die Arbeit wurde demjenigen Unternehmer zugesagt, der das vorteilhafteste Angebot vorlegte. Die Pflege der hauptstädtischen Gärten und Anpflanzungen wurde von Privatgärtnern versorgt. Das Marktrecht - welches noch aus dem Mittelalter zurückgeblieben ist - wurde im Wesentlichen auf den Strassen ausgeübt, indem die grösseren Plätze im Voraus bestimmt wurden, wohin die Pferde, Schweine, Rinder und Kleintiere aufgetrieben werden konnten. Es wurden die Orte der offenen Märkte bestimmt, wo der Strassenverkauf der Lebensmittel erfolgen konnte. Eine wichtige Einnahmequelle der Hauptstadt waren die Gebühren und Marktgelder, die die Markthändler und Strassenhändler abzugeben hatten. Zur Zeit der Vereinigung der Stadt sind die Wirtschaftsangelegenheiten also noch sehr geringen Volumens. Sie wurden meist durch Übergabe der Arbeiten in Privathand erledigt. Nach der Vereinigung der Stadt, inmitten der zur Entfaltung der kapitalistischen Entwicklung und industriellen Revolution in Ungarn parallel angehenden stürmischen grosstädtischen Entwicklung wurde es mehr und mehr zur Aufgabe der Stadtführer, für die Anschaffung eines Netzes der Kommunaldienstleistungen und Stadwerke grosser Kapazität zu sorgen, die die Bedingungen und den Rahmen des städtischen Lebens sichern. Der Hauptstadtrat gab sich im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts vielseitige

Mühe, um die sich vor den Stadtvorstand anhäufenden Aufgaben finanzieller Art zu lösen. Zur Lösung der mit der Verbreitung des städtischen Lebens verbundenen öffentlichen Aufgaben organisierte er teils selber Institutionen und Betriebe im Verband und unter der Leitung des Rates, teils erteilte er zur Lösung der Aufgaben auf Grund von Dokumenten und privatrechtlichen Verträgen Aufträge an kapitalistische Unternehmungen. Unter der Führung des Rates entwickelten sich Institutionsnetze für das Wasserwerk, die Hausdruckerei, die Feuerwehr und das Marktrecht. Dem letzten gehörten die Viehmarktplätze, Schlachthöfe und Markthallen an. Die Lösung anderer Aufgaben übergab die Hauptstadt - analog zu dem in 1866 eingeführten Pferdebahn-Verkehr - an private Gesellschaften. Die zwischen den Privatunternehmern und kapitalistischen Assoziationen, bzw. der Hauptstadt entstandenen Verträge, die sogenannten Flächennutzungsverträge enthielten auch vorteilhafte Bedingungen für die Hauptstadt, auf deren Grund die Stadtbehörde das Mitbestimmungsrecht zur Festlegung der Gebührensätze und Tarife gewann und die Möglichkeit hatte, Quantität und Qualität der Leistungen vorzuschreiben, und ein wichtiges Element der Verträge war das Vorbehalten des Heimfallrechtes. Die Betriebe, die die Stadtbedürfnisse versorgten, wurden als Kommunalwerke bezeichnet. So entwickelten sich die Gas- und Wasserwerke, der Pferdebahn-, demnächst der Strassenbahnverkehr, die Zahnradbahn und die Bergbahn, die Müll- und Transportlager⁵.

Im Hintergrund der umfangreichen Tätigkeit der Förderung von Kommunalbetrieben kann auch diejenige Bestrebung des Stadtvorstandes beobachtet werden, die ungarische Hauptstadt als das andere politische Zentrum so bald wie möglich auf das Niveau der gemeinsamen, dualistischen österreichischen Hauptstadt der österreich-ungarischen Monarchie, der Stadt europäischer Bedeutung, Wien, zu entwickeln. Unter den Beispielen der auch durch politische Mittel beschleunigten wirtschaftlichen Förderung ist auch die umfangreiche Tätigkeit der Entwicklung

von Kommunalbetrieben erwähnenswert⁶. Die der Reihe nach erteilten Konzessionen, die fast monopolwertige Positionen sichernden Verträge für ausschliessliche Tätigkeit in einem oder anderem Zweig der städtischen Kommunaldienstleistungen, die massenhaften Flächennutzungsverträge weisen darauf hin, dass der Stadtvorstand bewusst bestrebt war, die Rahmen der Entwicklung der Stadt mittels rapider Förderung der Netze der Kommunalbetriebe und Werke, des Verkehrs usw. zu schaffen. Diese Wirtschaftspolitik des Stadtvorstandes führte zur infrastrukturellen Entwicklung, zur Realisierung der zur wirtschaftlichen-industriellen Tätigkeit und zur Ausbildung der grosstädtischen Bedingungen unumgänglichen Investitionen. Die Leistungen des Budapester Kommunalwerknetzes gewannen vom Standpunkt der Industrieentwicklung besonders um die Jahrhundertwende an Bedeutung. Es ist kein Zufall, dass die Mehrzahl der hauptstädtischen Industrieunternehmen eben in der Zeit des letzten Jahrzehntes vor der Jahrhundertwende entstanden ist oder die Produktion in dieser Zeit auf das Niveau der Grossindustrie gehoben wurde. Um die Jahrhundertwende waren die kapitalistischen Privatunternehmer und Gesellschaften immer weniger fähig dazu, die Kommunaldienstleistungen des sich zur Millionenstadt herausgebildeten Budapest zu sichern. Die privaten Versorgungsunternehmen waren nicht imstande, ihre Kapazität zu erweitern, Investitionen durchzuführen, die der Entwicklung der Stadt nachkommen hätten können. Andererseits wurden im Besitz des Monopoles teure Tarife bestimmt, die die Einwohnerschaft nicht bezahlen konnte, dadurch wurde die Entwicklung verlangsamt. Die privaten Kommunalwerke behinderten selbst den technischen Fortschritt, indem sie sich vor der Modernisierung der Zweige der Kommunaldienstleistungen verschlossen, ja sogar kräftig gegen sie einschritten.

Zur Wende des 19-20. Jahrhunderts, als sich die europäischen Städte in Folge der Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte zu modernen Grosstädten entfalteten, hatten die Stadt-

vorstände ähnlichen Sorgen entgegenzusehen, wie das der Fall in Budapest war. In dieser Lage entwickelten die Leiter der europäischen Hauptstädte eine neue, den autoritären Interessen der Stadtentwicklung entsprechende Wirtschaftspolitik. Es wurde mehr und mehr angestrebt, die wichtigsten Kommunalwerke unter eigene Aufsicht und städtische Führung zu ziehen. Der sich um die Jahrhundertwende verbreiteten Praxis der Kommunalisierung entging auch die ungarische Hauptstadt nicht. Der Vorgang der Kommunalisierung nahm in Budapest mit Ernennung des liberalen Stadtpolitikers István Bárczy zum Bürgermeister folgend, ab 1906 Anfang. Im Laufe dessen wurden die Kommunalwerke gegen Entfremdungsgebühr in den Rahmen städtischer Betreuung und städtischen Eigentums gezogen. Als Ziel der Kommunalisierungen setzte der Stadtvorstand die bessere Leitung, Förderung, störungsfreie Leistungen, die Behebung übertriebener Gewinnsucht und der Missbräuche⁸.

Es steht ohne Zweifel, dass die Kommunalisierungen auch diesen offen erläuterten und sich als populär erwiesenen Zwecken gedient hatten. Im Hintergrund jedoch stand als nicht weniger wichtige Ursache diejenige Bestrebung, dass die hohen Gewinnsätze der Kommunalbetriebe zur Steigerung der materiellen Basis der regierenden politischen Partei der Stadt beitragen sollten, andererseits war man bestrebt, die der städtischen öffentlichen Verwaltung zukommenden materiellen Lasten zu mildern, die Höhe des Defizites, der sich aus dem Unterschied der stets ansteigenden Bedürfnisse des Ausgabebudgets und den Einnahmen ergab, herabzusetzen, die kritische finanzielle Lage den die Erhöhung der städtischen finanziellen Kraftquellen erzielenden Ansprüchen der neuen Wirtschaftspolitik gemäss aufzulösen.

Die rentable Privatmonopole führten gegen die Kommunalisierung einen erbitterten Kampf, doch trotzdem wurden Müllabfuhr, Müllabladestellen, Gaswerke der Reihe nach hauptstädti-

sche Betriebe. Um dem erbitterten Kampf der Privatmonopole auszuweichen, schuf der liberale Stadtvorstand eine neue Variation der Kommunalisierungspolitik. Auf Grund der neuen Praxis der Kommunalisierung trat die Hauptstadt mit der Idee der Übernahme nicht offen auf, und erzwang auch die Enteignung auf dem Rechtsweg nicht, sondern kaufte die Aktien, Geschäftsmarken der erwählten Privatgesellschaft sozusagen im Inkognito an. So gelangen z.B. 1911 51 % der Aktien der Budapester Elektrischen Städtischen Bahnen AG. in den Besitz der Hauptstadt.

Die Kommunalisierungen sind in einem gewissen Abschnitt der Entwicklung der Stadt im wesentlichen als positiv zu bewerten, da sie die Grundlagen des weiteren Fortschrittes der Stadtentwicklung geschaffen hatten. Bis zu Beginn des ersten Weltkrieges waren die Kommunalisierungen jedoch nicht restlos durchführbar. Die in dem Zeitabschnitt des ersten Weltkrieges eingeführten Gebundenheiten und Beschränkungen, inmitten von Zwangsverordnungen und massenhaften Einziehungen kam der Stadtverwaltung eine neue Reihe von Aufgaben wirtschaftlicher Art zu, die sie durch die Gründung neuer, der Stadt unteretzter Institutions- und Betriebssystemen zu lösen versuchte. Nach der durch die erstarkenden Aussichten des Kriegsverlierens erfolgten Erschütterung der traditionellen Machtpositionen des österreichisch -deutschen Kapitals bestand erst die Möglichkeit zur Übernahme des Systems der elektrischen Stromerzeugung und Verteilung zu Händen der Stadt⁹.

Im Laufe der in den Kriegsjahren vollzogenen Kommunalisierungen ist als eine neue Feder dieser Bestrebungen zu beobachten, wie der Bereicherungseifer der städtischen leitenden Schicht offenbar wird. 1915 besetzten Bürgermeister Bárczy und seine Räte die direktorialen Samtstühle der Städtischen Elektrischen Bahn AG., nicht letzten Ranges im Interesse der Erwerbung der mit den ehrenamtlichen Stellungen verbundenen hohen Honorare und Tantieme. Infolge dieses Schrittes von Bárczy wur-

de es in Budapest zur allgemeinen Praxis, dass die städtischen Amtsträger, demnächst die Leiter der im städtischen politischen Leben einflussreichen Parteien sich die Schlüsselpositionen der Kommunalbetriebe angeeignet haben, und einige von ihnen sogar in den Direktionen mehrerer Stadtbetriebe Platz nahmen.

Nach den Revolutionen der Jahre 1918-1919 wurde die im Rathaus die Macht gewonnene Christliche Gemeindepartei der extremen Rechten Herr der Stadtbetriebe. Die mehrere Tausende zählenden Arbeiter und Angestellten der Kommunalbetriebe, die dort konzentrierten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte bildeten eine wichtige Machtbasis der herrschenden städtischen Clique. Károly Wolff's Partei der extremen Rechten geriet bei den Wahlen des Jahres 1920 mit knapp 40 % der Stimmen zur Alleinherrschaft in der Stadtleitung, und versuchte ihren unerhofften Sieg durch verzweifelte Kraftanstrengungen zu stabilisieren¹⁰.

Die Anführer der Partei verhehlten ihre Absicht nicht, die Kommunalisierung fortzusetzen. In der Achse dieses Vorhabens standen nebst der reellen Bedürfnisse und Ansprüche auch diesmal komplexe Ziele: die Stärkung und Ausbreitung der Machtpositionen, die Erweiterung der materiellen Basis der städtischen Wirtschaftspolitik und der Parteitätigkeit und nicht zuletzt - genau wie im Falle von der Bárczy - Gruppe - der Bereicherungseifer der aus Beamten und kirchlichen Kreisen kommenden Parteiführer.

Der der Wolff-Partei zugehörige Stadtvorstand nützte durch geschickte Taktik auch die zu Zeiten der Räterepublik durchgeführten Verstaatlichungen aus. Die ehemaligen Inhaber der städtischen Strassenbahnen und Beischaffungsunternehmen weigerten sich, diese Inhaben ohne Entschädigung wieder in Besitz zu nehmen. Die Hauptstadt nutzte die hinhaltenden Unterhandlungen zwischen Regierung und Kapitalisten, berief sich auf

die Kündigungs- und Ablösungsparagraphen der Flächennutzungsverträge und unterstellte die Beischaffungsunternehmen ihrer Hoheit und vereinte sie, demnächst kündigte sie am 1. Jänner 1920 mit zweijähriger Frist den Flächennutzungsvertrag des grössten privaten Verkehrsunternehmens, der Budapester Strassenbahn-Gesellschaft, der einstigen Pferdebahn. Die Gesetzmässigkeit konnte nicht bezweifelt werden und so kam am 23. Dezember 1922 das grösste Gemeinschaftsunternehmen, die mehr als 10.000 Berufstätige zählende Budapester Hauptstädtische Verkehrs AG, zustande¹¹.

Die Schaffung des einheitlichen Systems des hauptstädtischen Verkehrs konnte jedoch erst als Erfolg eines beinahe ein Jahrzehnt lang dauernden Verlaufes verwirklicht werden. Erst gründete die Hauptstadt ihren eigenen Autobusbetrieb, durch Heimfall gerieten die Budaer Bergbahn und die Zahnradbahn in ihr Eigentum und am 1. Jänner 1933 kaufte sie die Aktienmehrheit der Lokalbahnen an. 1933 geriet der örtliche und vorörtliche Verkehr der Hauptstadt in entscheidendem Masse in den Besitz der Hauptstadt und die Schaffung eines abgestimmten und einheitlichen Verkehrsnetzes im Interesse der weiteren Förderung Budapests wurde ermöglicht.

Die Bemühungen der Anlegung des Bankinstitutes der Hauptstadt wurden 1928 endlich von Erfolg gekrönt. Der Aufforderung der Regierung folgend kaufte der Stadtrat die an den Rand der Pleite geratene Vereinigte Budapester Hauptstädtische Sparkasse an, und begründete damit unter dem Namen Budapester Hauptstädtische Gemeinschafts-Sparkasse AG, die Basis, die die Unabhängigkeit der Wirtschaftspolitik der Hauptstadt von den Grossbanken zum Teil gesichert hatte. Die Konzentrierung des Kapitalbestandes des hauptstädtischen Geldfonds und der Kommunalwerke ermöglichte die Realisierung wirtschaftlicher Zielsetzungen grösseren Volumens. Diese Konzentration der hauptstädtischen materiellen Kräfte und Mittel ermöglichte die Vermeidung

der androhenden finanziellen Pleite in den Jahren der Weltwirtschaftskrise von 1929-1933 und demnächst die Fortsetzung der Investitionspolitik der Hauptstadt¹².

Die Kommunalisierungspolitik der Hauptstadt erreichte zum Ende der 1920-er Jahre im Grunde genommen ihre wichtigsten Ziele, infolge des Kommunalisierungsprozesses entstand dieses mächtige Netz der hauptstädtischen öffentlichen Betriebe und Unternehmen, das dem Antlitz der Alltags Budapest seine Note entscheidend aufgedrückt hat.

Das Versorgungsnetz der Hauptstadt widerspiegelte in seiner Führung Ende der 1920-er Jahre das Bild eines völligen Durcheinanders. Die Kommunalwerke entstanden genau zur Zeit, als dies sich für notwendig erwiesen hatte. Die eingemeindeten Unternehmen fungierten in der Form von Aktiengesellschaften. Die Hauptursache der Entstehung abwechslungsreicher Funktionsformen lag darin, dass das noch immer wirksame hauptstädtische Gesetz vom Jahre 1872 nicht geregelt hatte, auf Grund welcher Prinzipien und welcher Funktionsformen die Stadt fungierende Kommunalwerke gründen kann. Der Rat der Hauptstadt, der in den Fragen auf letzter Stufe die Entscheidung hatte, gründete in mehreren Fällen ohne Genehmigung des Munizipalrates und des Innenministers Betriebe. Dieses Verfahren wurde allgemein in solchen Fällen angewandt, in denen erwünscht war, zur Erweiterung der Tätigkeit bereits vorhandener Kommunalwerke Tochtergesellschaften anzulegen. Im Rahmen der Hauptstadt funktionierte auch eine Reihe solcher Betriebe, die keine Kommunalaufgaben ausführten, sondern - sich mit geschäftlichen Unternehmungen befassend - den Zielen der Einkommenserwerbung dienten¹³.

In den Kreisen der Kommunalbetriebe waren sämtliche Formen, angefangen von der Aktiengesellschaft über Privatfirmen bis zu unter der Leitung der Fachabteilung stehende amtsmäßig behandelte Institutionen aufzufinden. Die Hausdruckerei,

die Gartenanlagen, die produzierenden Wirtschaftseinheiten der Schulen, die Produktionsinstitutionen des Gesundheitswesens wurden durch die zuständigen Fachabteilungen geleitet. Sie hatten keine selbständige Buchführung, kein gesondertes Vermögen. Die grössten Kommunalbetriebe funktionierten in Form von Privatfirmen, wie z.B. die Wasser-, Gas- und Elektrischen Werke, doch die Organisation dieser Werke entwickelte sich nicht dem Bedarf entsprechend und die Leitung des Rates verhinderte den Erfolg der fachmässigen Betriebsleitung. Auch das Vermögen der Privatfirmen wurde nicht vom Vermögen der Hauptstadt separiert. Eine Reihe von bedeutenden hauptstädtischen Betrieben funktionierte in der Form von Aktiengesellschaften.

Die Ursachen der Systemlosigkeit hatten zur Folge, dass selbst das Handelsgesetz keine Betriebsform kannte, die den Anforderungen der Kommunalwerke entsprechen hätte können. Diese Mangelhaftigkeit der Rechtsschaffung ermöglichte es, dass bei der Gründung und Leitung der Kommunalwerke, bei der Gestaltung der Organisations- und Produktionsform, bei der Bildung der Gebührensätze und Tarife, bei der Bestimmung der Anwendung des Gewinnes vielerlei Variationen und Formen der Lösung entstanden.

In der Relation der Hauptstadt modifizierten zwar in den 1920-er Jahren sogar zwei neue Gesetze das Wirken des Munizipalrates, in wirtschaftlicher Hinsicht jedoch brachten die Gesetze im Verhältnis zu der alten Regelung kaum etwas Neues¹⁴. Der XXVI. Gesetzartikel des Jahres 1924 /Die Reorganisierung des Munizipalrates der Hauptstadt/ erblickte in jenem Zeitabschnitt das Tageslicht, als sich die Machtkämpfe um die Hauptstadt zwischen der der Wolff-Partei zugehörenden Stadtleitung und der Bethlen-Regierung verschärften. Die Zielsetzungen des Gesetzartikels waren: die Rückdrängung des sich in der Hauptstadt infolge der unkundigen und subjektiven Stadtpolitik der Wolff'schen Partei erstärkenden bürgerlich-liberalen und sozial-

demokratischen Einflusses, die Unterstellung der hauptstädtischen Machtverhältnisse - durch die Beschränkung der autonomen Rechte - der Regierungsaufsicht, und der Dienst der Wahlziele der städtischen Partei der Regierung, der die Kreise der konterrevolutionären konservativen Aristokratie, der nationalen liberalen Bourgeoisie und einige gemässigte Christlich-Sozialisten umfassenden Bürgerlichen Gemeinde-Partei¹⁵.

Der Innenminister hatte am 16-ten Dezember 1924 - wegen der verschärften politischen Lage der Hauptstadt und der nahestehenden Munizipalwahlen - den Regierungskommissar der Hauptstadt an der Spitze der Leitung stand seit 1923 anstatt des Oberbürgermeisters ein Regierungskommissar/ damit beauftragt, eine Untersuchungskommission zu schaffen und diese in die Kommunalbetriebe der Hauptstadt auszusenden. Die Betriebskontrollkommission unternahm die Untersuchung von 83 hauptstädtischen Betrieben, Unternehmen und betriebsähnlichen Institutionen. Die Untersuchung der Forstbetriebe, des Zuchtviehmarktes, der Schweinemastanstalt, der Pachtgüter am Donauufer, der Schaubuden im Stadtwäldchen, der Donaubäder, der Milleneumssportanlage und der unter Bauausführung stehenden Franzstädtischen Örtlichen Anlegestelle kamen nicht an die Reihe. Im Falle der Krankenhäuser, der Desinfektionsanstalt und des pharmazeutischen Betriebes wurde die Einbeziehung einer Sonderkommission vorgeschlagen. Der Bericht deutete vor allem auf die sich durch den Mangel an planmässiger, auf einheitlichen Grundprinzipien beruhender Betriebspolitik ergebenden Anomalien hin, auf die praktischen Fehler in der Betriebstätigkeit, und auf die Mangelhaftigkeiten der technischen Leitung. Insbesondere wurden die Systemlosigkeit der Geldverwaltung, die allgemein konstatabare Verletzung der Finanzdisziplin unter die Kritik der Kommission gezogen. In der Zeit der Untersuchungen hatten die meisten Betriebe ihre Überflüsse mit Genehmigung der Fachabteilung zu Zwecken von Investitionen, Umlaufkapital, oder einfach "florierenden Anlagen" - Verzinsung bei anderen Banken - angewandt. So konnte

die Lage zustande kommen, in der die Hauptstadt mit ständigem Geldmangel zu kämpfen hatte, gezwungen war, Darlehen zu erheben, wobei einige Betriebe Millionenbeträge bei Geldinstituten anlegten. Charakteristisch für die allgemeine Verwirrtheit der finanziellen Lage war z.B. die Tatsache, dass der Jahresfinanzplan der Hauptstadt sowie die Abschlussrechnungen der Jahre 1920, 1921 und 1922 im Sommer 1923 noch nicht angefertigt waren.

Infolge der mangelhaften Kalkulation waren die Gesamtkosten der Produkte und der Leistungen bei einigen Betrieben nicht festzustellen. Laut Bericht: "Die Regierungshauptstadt hielt in letzter Zeit bei der Preisregelung nicht die Interessen der Konsumenten vor Augen, sondern nahm den rigorösen Standpunkt der Privatbetriebe ein. Auf der einen Seite unverständliche Verschwendung für unnütze Dinge, auf der anderen die teuerste Bedienung der Konsumenten in ganz Mittel-Europa". Als charakteristische Tatsache der Verschwendung wurde das Thema der Stromerzeugung hervorgehoben. In diesem Fall könnten durch die Konzentrierung der Produktion auf eine moderne Anlage, die Ausmusterung der überholten Dampfmaschinen der Kommunalbetriebe und durch Elektrifizierung jährlich cca. 8,5 Millionen Goldkronen erspart werden. Als ein Beispiel der Überadministration der Betriebe wurde angegeben, dass bei der Budapest Hauptstädtischen Verkehrs AG. 10 Hauptabteilungen und 38 Fachabteilungen tätig sind, ohne Fachgebiet-Bestimmung und zentrale Kontrolle¹⁶.

Die Untersuchung der Personalpolitik der Betriebe stellte die allgemeine Überdimensionierung des Standes fest und wies auch auf die Praxis des Rates hin, an die Spitze der Betriebe im allgemeinen Amtsträger der Verwaltungsbehörde anzuweisen. Die Arbeit dieser versetzten Kräfte wurde innerhalb des Rathauses durch Stellvertreter versorgt. Der Bericht des Komitees ist in diesem Teil sehr wortkarg und sehr vorsichtig verfasst.

Die Opposition des Abgeordnetenhauses hingegen sprach - unter den Flügeln des Immunitätsrechtes - über diese charakteristische Eigenheit viel offener¹⁷. Die Vorsitzenden des Rathauses, die selbstverständlich die führenden Exponenten der Wolff'schen Partei sind, nahmen in den Kommunalbetrieben - durch Delegation oder Akzeptierungsverträge - Positionen in den Direktionen oder Aufsichtskomitees ein und gerieten dadurch zu Mammut-einkommen. Es war auch oft der Fall, dass sich Hauptamtsträger pensionieren liessen, dann aber als Generaldirektor eines Kommunalbetriebes nebst hoher Rente enorme Betriebsgehälter bezogen. Aus dieser Praxis ging hervor, dass es in der Tat die Wolff'sche Partei war, die die Aktion der Bárczy-Clique während der Kriegsverhältnisse u.zw. die individuelle Besetzung der Positionen der Kommunalbetriebe legalisiert hat. Die politischen und Verwaltungsleiter, ihre Verwandten und Beteiligten drangen in den 1920-er Jahren massenweise auf das Gebiet der Kommunalbetriebe ein. Als noch schädlicher erwies sich diese Lage in der Führung und Kontrolle der Betriebe. Dadurch, dass die leitenden Wirkungskreise der Kommunalbetriebe von Mitgliedern des Munizipalrates, städtischen Parteiführern und Hauptamtsträgern der Verwaltung besetzt worden sind, wurden dem Wesen nach dieselben Personen zu ihren eigenen Arbeitgebern und Revisoren. Bürgermeister Sipőcz, Vorsitzender der Stadtverwaltung kontrollierte den Präsidenten der Direktion der Städtischen Verkehrs AG. Sipőcz. Lajos Folkusházy, als Vizebürgermeister beauftragte den stellvertretenden Generaldirektor der Verkehrs AG, Folkusházy, oder den Direktor der Marktkasse Folkusházy mit der Ausführung irgendeiner Angelegenheit, demnächst kontrollierte er sich amtshalber selber, und liess sich als Hauptamtsträger der Stadt einen materiellen Gegenwert für seine Kommunalbetriebstätigkeit ausfolgen. Als in der Generalversammlung des Munizipalrates über irgendeinen Kommunalbetrieb abgestimmt wurde, stimmten die Wahlteilnehmer - die Mitglieder des Munizipalrates - als Betriebsfunktionäre sich selbst Vertrauen zu. Der Bericht der Kommission und das diesbezügliche

Echo im Parlament und in der Presse erörterten einstweilen auch die Tatsache, dass in der Achse der betriebsschaffenden Politik der Wolff'schen Partei vor allem die Suche nach Machtpositionen und individuelle Bereicherungsbestrebungen standen, keineswegs der Dienst der Interessen der Hauptstadt.

Die Wolff'sche Partei erlitt bei den Kommunalwahlen des Jahres 1925 samt der städtischen Regierungspartei eine spektakuläre Niederlage. Die Mehrheit der Stimmen wurde dem Block der vereinten Parteien der Linken zuteil. Im Munizipalrat konnte die Linke trotzdem nicht die Oberhand gewinnen, da das Zusammenhalten der auf Grund des XXVI. Gesetzartikels vom Jahre 1924 amtshalber und fachmässigkeitshalber amtierenden Regierung und der Mitglieder der Wolff'schen Partei die Mehrheit der Rechten sicherte¹⁸. Die Wolff'sche Partei verlor letzten Endes ihre Hegemonie, die städtische Partei der Regierung verfügte ab 1926 über genauso viele Stimmen in der Generalversammlung. Die beiden Parteien schlossen zu dieser Zeit im Interesse des "Erfolges" im Rathaus einen gegenseitigen Pakt ab. Die Wolff'sche Partei wurde zur Zusammenwirkung mit der städtischen Partei der Regierung gezwungen, sie hatte mit den städtischen Zielsetzungen der Regierung zu rechnen, ihre Machtbestrebungen aufzugeben, ihre soziale Demagogie zu mildern. Selbstverständlich hatte sie auch einen Teil der Positionen in den Kommunalbetrieben aufgeben müssen. Der Pakt führte letzten Endes zu Erfolg, da ja zwischen den beiden konterrevolutionären Gruppen, d.h. in ihren grundsätzlichen Zielsetzungen nicht viel Unterschied vorhanden war. Die Bethlen-Regierung erwünschte von der Wolff-Partei ausser der Aufgabe der Machtambitionen vor allem eine "salonfähigere" Führung der konterrevolutionären Politik¹⁹.

Auch das Problem der Aufteilung der wichtigen Positionen wurde auf charakteristische Weise gelöst: die Mitgliederzahl der kommunalen Aktiengesellschaften wurde angehoben, die Stadt-

verwaltung parzelliert, neue Stellungen kreiert. Die neue Machtzusammendrängung ging so weit, dass sie in den Vorstand der Kommunalbetriebe - in ähnlichem Verhältnis wie bei der Generalversammlung - auch die Oppositionsparteien einbezog. Das Wesentliche an der modifizierten Politik der Kommunalbetriebe waren die erbarmungslose Erhöhung der Tarife, das Erlangen der womöglich höchsten Gewinne und deren Einzahlung an das Rathaus. Der zwischen den beiden rivalisierenden Gruppen bestehende Pakt, die Korruption der Opposition, die Einführung der neuen Politik der Kommunalbetriebe, all dies geschah zu Ungunsten der Stadteinwohner, der Konsumenten. Der antisoziale Charakter der "neuen" Richtlinie des Rathauses wurde durch die Tatsache, dass die Parteien der Opposition dieser Politik nicht nur assistierten, sondern den führenden Exponenten der Parteien, und in kleinerem Masse auch der Parteikasse ein Anteil der Gewinne der Kommunalbetriebe zuteil wurde, umso mehr unterstrichen.

In der zweiten Hälfte der 1920-er Jahre, in der Übergangszeit der Konsolidation des einheimischen konterrevolutionären-kapitalistischen Systems kümmerte sich niemand mehr um die durch das Betriebskontrollkomitee festgestellten Systemlosigkeiten in den Kommunalbetrieben, um die offen ausgeübte Inkompatibilitätspraxis. Es wurden nur noch Massnahmen zur Ausbesserung technischer Fehler getroffen²⁰.

Am 15-ten November 1929 breitete der Innenminister im Abgeordnetenhaus einen Gesetzentwurf vor über die Verwaltung der Haupt- und Residenzstadt, der nach einer kaum ein halbes Jahr andauernden Verhandlung am 14-ten Mai 1930 auch von dem Oberhaus akzeptiert worden ist, und im XVIII. Gesetzartikel des Jahres 1930 anberaumt wurde²¹. Laut Begründung des Innenministers stand das hauptstädtische Gesetz schon seit Jahren mit der weitgehenden Entwicklung der Hauptstadt nicht im Einklang, und diese ungeordnete Lage war nicht weiter zu halten.

Die Abgekommenheit des Grundgesetzes vom Jahre 1872 betrafen keine Zweifel, die konterrevolutionäre Regierung beabsichtigte durch das neue Gesetz nicht allein die Lösung der Modernisierung der hauptstädtischen Verwaltung. In den Verordnungen der einzelnen Gesetzabschnitte ist viel mehr die Bestrebung zu erkennen, die Selbständigkeit der vom Wesentlichen des konterrevolutionären Systems abweichenden, liberalen Budapester Autonomie zu brechen, ihre politische Bewegungsfreiheit zu beschränken und durch den Regierungseinfluss grösseren Ausmasses denjenigen Verhältnissen anzupassen, die im Bereich der allgemeinen politischen Verhältnisse des Landes gleich waren. Von den die Autonomie allgemein betreffenden Anordnungen des Gesetzes ragten besonders die Modifikation bezüglich der Besetzung und der Festlegung des Wirkungskreises des Amtes des Hauptbürgermeisters hervor, ausserdem die Schaffung des Kontrollorganes, die Vorbehaltung der Ernennungen der Amtsträger für den Hauptbürgermeister, das Abhängen der Erwählung des Bürgermeisters von der Genehmigung des Innenministers, die Ermässigung der Anzahl der erwählten Mitglieder des Munizipalrates, das Erhöhung der Zahl der amts halber und fachmässigkeitshalber Teilnehmenden, die Einführung der Institution der lebenslänglichen Mitgliedschaft. Das Gesetz schaffte den seit 1872 tätigen sog. Beamtenrat ab, und gründete an dessen Stelle nach Muster der Kleinversammlungen der Komitatsverwaltungen einen Munizipalrat mit grossem Wirkungskreis. Das Gesetz beschränkte das Wahlrecht der Stadteinwohner noch weiter.

Einen gesonderten Teil, sechs Absätze und 25 § widmete das Gesetz dem Themenkreis des Etats der Hauptstadt, gewissermassen als Ergänzung der Mangelhaftigkeiten des Grundgesetzes von 1872. Das zweite Kapitel verfügte über die Deckung der Bedürfnisse, über die Fragen des Budgets und der Schlussrechnung. Bereits hier kann diejenige Bestrebung der Gesetzverfasser beobachtet werden, die später im 87. § offen zum Vorschein

kommt, dass die Bedürfnisse der Hauptstadt vorwiegend von den Betrieben - seien es Faktoren der Vermögenseinnahmen oder der städtischen Kommunalversorgung - zugesichert werden müssen. In den späteren Jahren, anlässlich der Erhöhung der Kommunaldienstleistungstarife, bediefen sich die Leiter der Stadt auch regelmässig auf die diesbezüglichen Bestimmungen und Anweisungen des Gesetzes²².

Der V. Artikel des Gesetzes behandelt den Themenkreis der Betriebe. Die Begründung des Ministers: "Die Rechtsverhältnisse der Betriebe waren bis jetzt durch ein gesondertes Gesetz nicht geregelt. Da die Regierung die Frage der Kommunalbetriebe in naher Zukunft auf legislativem Wege regeln wird, begrenzt sich die Verordnung nur auf die Regelung solcher Einzelheiten, deren Regelung nicht verschoben werden kann." Dieses beschränkte Ziel ist in den die Betriebe betreffenden Artikeln des Gesetzes stark augenfällig. Bei der Definition der Betriebe sind nur Allgemeinheiten berührende Formulierungen enthalten, denen entsprechend all die Geschäfte, Unternehmen und Anlagen, die durch die Hauptstadt zur Versorgung eigener Bedürfnisse oder zur Erfüllung der Ansprüche der Konsumenten organisiert, als Kommunalbetriebe betrachtet werden sollen. Die Betriebe haben für die vorteilhaftere, bessere und billigere Versorgung und für die Erleichterung des Haushaltes der Hauptstadt zu sorgen. Betriebe dürfen nur in durch Kommunalinteressen gerechtfertigten Fällen gegründet werden²³.

Das Gesetz hatte die Sache der Kommunalaktiengesellschaften kaum berührt, bei denen Inkompatibilitäten und schreiende Beispiele von Mammutgehältern aufzufinden waren. Unter den 16-22 Mann zählenden Mitgliedern der Direktion der AG. waren der Bürgermeister, die Vizebürgermeister, Räte und städtische führende Politiker zu finden²⁴. Die namhaftesten waren auch Mitglieder des neben der Direktion fungierenden Exekutivkomittes,

wo die Direktionsmitglieder der Oppositionsparteien des Munizipalrates selbstverständlich keinen Platz hatten. Die Mitglieder der Direktion und des Exekutivkomitees bezogen unabhängig vom Erfolg des Unternehmens pro Sitzung Ehrengelder, weiterhin monatlichen Kostenersatz und Wagenspesen.

Neben der Bestimmung und der detaillierten Beschreibung des Untersuchungsbefugnisses der Regierung, des angestiegenen Kontrollwirkungskreises des Hauptbürgermeisters verordnet der XVIII. Artikel vom Jahre 1930 auch die Errichtung eines neuen, teils von der Stadtverwaltung unabhängigen hauptstädtischen wirtschaftlichen Untersuchungsamtes, des dem Hauptbürgermeister unterstellten Hauptstädtischen Rechnungsamtes. Die Regierung handelte bei der Errichtung der neuen Untersuchungsinstitution ebenfalls in Analogie zur Staatsverwaltung.

Der XVIII. Artikel vom Jahre 1930 beabsichtigte nicht, die vorhandene Situation der Stadtwirtschaft und der Kommunalbetriebe grundsätzlich zu verändern. Seine Zielsetzung war lediglich eine gewisse Regelung, Normalisierung und eine minimale Korrektur. Grundsätzlich Neues brachte lediglich die Erweiterung der Untersuchung, in deren Beziehung das neue Hauptstadtgesetz über die vorangehenden Gesetzregeln hinaus vorhandene Wirkungskreise weiter förderte und auch die Errichtung eines völlig neuen Organes verordnete. In der Hinsicht der Verwaltung des hauptstädtischen Etats, der hauptstädtischen Kommunalbetriebe und des Kommunalvermögens brachte jedoch auch das neue Stadtgesetz keine grundsätzliche Aenderung. Die Einreichung des durch die Regierung angedeuteten kommunalbetrieblichen Gesetzentwurfes liess aber auch weiterhin auf sich warten.

Als Auswirkung der Wirtschaftskrise verschlimmerte sich die Lage des Landes und des Kommunalwesens ständig. In dieser Situation wurde die Notwendigkeit einer eingehenderen Kontrolle der Kommunalwirtschaft offensichtlich. Ein besonders grosses

Problem bedeutete die ungeordnete Situation der im Lande tätigen mehr als 600 Kommunalbetriebe. Auf den Drang der öffentlichen Meinung schuf die Regierung 1933 die Aufsichtsbehörde der Kommunalbeteiligungsgesellschaft. /4600/1933.ME/. Dieses, dem Finanzminister unterstellte Organ mit seinem kaum zwei Dutzend zählenden Personal gewann das Recht der Untersuchung aller Aktiengesellschaften und Genossenschaften, die eine Kommunalunterstützung genossen. Das System der Untersuchung erstreckte sich vor allem auf die Jahresschlussrechnungen, und gewann in der zweiten Hälfte der 1930-er Jahre einen vorwiegend buchhaltungstechnischen Charakter²⁵.

Die Krise liess ihre Auswirkungen auch im hauptstädtischen Wirtschaftswesen spüren²⁶. Die Gömbös-Regierung benützte die akut gewordene Situation dazu, unter dem Vorwand der Ordnungsherstellung die Verwaltung der Hauptstadt unter ihren eigenen und unter den Einfluss ihrer Anhänger zu stellen, einschliesslich Personenwechsel in den Hauptpositionen. Darüber hinaus war sie danach bestrebt, das Mitbestimmungsrecht der Regierung zu erhöhen, einen hauptstädtischen Verwaltungsapparat aufzubauen, der die Regierungsmassnahmen ohne Weigerung durchführt, und durch Zurückdrängung der Oppositionsparteien die Bedingungen des Einparteiensystems zu schaffen²⁷. Diesen Zwecken diente der im Jahre 1934 verabschiedete XII. Gesetzartikel über die Verwaltung Budapests, der mit einer, bei den früheren hauptstädtischen Gesetzschaffungen nie vorgekommenen Eile, durch die erbarmungslose Nutzung der Regierungsmehrheit innerhalb von kaum 5 Monaten durchgehetzt worden ist²⁸.

Die Gömbös'sche hauptstädtische Novelle kann grundsätzlich nicht als eine neue Rechtsregel angesehen werden, handelt sich dabei bloss um die Veränderung von einzelnen Verordnungen des Gesetzartikels vom Jahre 1930, was auch im Titel des Gesetzes enthalten ist.

Die ministerielle Begründung zählt die Veränderungen ausführlich auf und erörtert diese. Die erste und sehr bedeutende Aenderung im Verhältnis zu der durch das Gesetz vom Jahre 1930 geschaffenen Situation ist die Auflösung des Munizipalrates. Die Abhängigkeit und die Unterordnung der Hauptamtsträger von der Regierung wurden durch die Ernennung des Hauptbürgermeisters und die Sanktionierung des Bürgermeisters seitens des Staatsoberhauptes symbolisiert. Der Hauptbürgermeister gewann auf Grund des Gesetzes vorübergehend eine ausserordentliche Macht. Er hatte das Recht, vom Standpunkt der Sanierung - ausser den im Wirkungskreis des Munizipalrates gewesenen Angelegenheiten - anstatt sämtlicher hauptstädtischer autonomer Organe Verordnungen und Beschlüsse zu fassen. Dem Beispiel der neben dem Abgeordnetenhaus wirkenden 33-er Gruppe ähnlich hatte er bloss einem aus den Mitgliedern des Munizipalrates bestehenden 17-köpfigen Untersuchungskomitee Rechenschaft abzulegen. Die Ernennungsbefugnis des Bürgermeisters wurde erweitert, doch das Gesetz schrieb bei der Besetzung von wichtigeren Stellungen das präminare Genehmigungsrecht des Hauptbürgermeisters vor. Die Anzahl der Mitglieder des Munizipalrates wurde im Gesetz auf 108 gewählte und 22 Erbmitglieder beschränkt.

Das Gesetz hat auch in wirtschaftlicher Beziehung die individuelle Verantwortung des Bürgermeisters erweitert. Eine andere, wichtige Verordnung des Gesetzes war die pflichtmässige Bildung der Betriebsgremien und die Regelung ihres Wirkungskreises bei den städtischen Betrieben nicht kommerzieller Wirkungsform. Den Gremien wurde die Befugnis der früher und nicht in jedem Betrieb wirkenden Betriebsdirektionen nicht erteilt. Die neuen Betriebsgremien verfügten über die Befugnis der Begutachtung und Kontrolle. In der Begründung des Gesetzes wurde auch zum ersten Mal die exakte prinzipielle Definition der Betriebe nicht kommerzieller Wirkungsform festgelegt. Auf diese Weise ist diese Gruppe der hauptstädtischen Betriebe keine selbständige Rechtsperson, ihr Vermögen ist das gesondert

diesem Ziel unterstellte eigene Vermögen der Hauptstadt, ihr Besitzer ist ausschliesslich das Publikum der Haupt- und Residenzstadt, und demzufolge kommen bei der Regelung ihrer Tätigkeit die strenggenommene Munizipaldirektion, die mit ihr verbundene regierungsbehördliche Aufsicht zur Geltung. Um die Staatskontrolle bei den fest in der Hand gehaltenen Kommunalbetrieben noch enger in Kraft zu setzen, verordnete das Gesetz die Einstellung von Ministerialkommissaren, die selbst gegen den Beschluss des Bürgermeisters Einspruch erheben konnten. Das Gesetz stellte auch bei den Betrieben kommerzieller Wirkungsform Ministerialkommissare ein. Bei diesen Betrieben hatte der Kommissar gegen die für nachteilig beurteilten Massnahmen nur das Einwendungsrecht.

Der XII. Gesetzartikel vom Jahre 1934 war das vierte hauptstädtische Gesetz des konterrevolutionären Systems und dieses Gesetz war es, das im Rechtsgebungsprozess von anderthalb Jahrzehnten den autonomiewidrigen antidemokratischen Tendenzen zumeist ein weites Feld bot. Das Gesetz erhöhte die Einflussmöglichkeiten der Gömbös'schen Staatsmacht und Regierung konterrevolutionären-faschistischen Charakters. Auch die Erweiterung und genaue Regelung der Regierungskontrolle diente diesem Zweck. Die nach den Gesetzvorschriften durchgeführten Veränderungen machten die Organisationsrahmen der Gesetzbehörde geeignet, die Regierungsbeschlüsse unmittelbar und unverzüglich durchzuführen, den Wirkungskreis der Oppositionsparteien wesentlich zu vermindern, und den hauptstädtischen Beamtenkörper in gesteigertem Masse in der Hand zu halten²⁹.

Auf Grund der Verfügungen des Gesetzes - parallel zur Entwicklung einer Konjunktur geringeren Masses auf dem Gebiet des Wirtschaftslebens - wurde die Sanierung der Hauptstadt durchgeführt. Das Budget gewann Gleichgewicht, welcher Umstand nicht zuletzt den Erhöhungen der Betriebstarife zu verdanken

war. Durch die neuen Möglichkeiten der Anleihenbehebung - in diesem Jahrzehnt dominierten die Inlandsdarlehen der Kommunalorgane - konnte die hauptstädtische Investitionspraxis weitergeführt werden³⁰. Die wirtschaftliche Bedeutung der Kommunalbetriebe gewann an Gewicht.

Im Verhältnis zu den Umständen des vorhergehenden Jahrzehntes wurden die Kommunalbetriebe der Hauptstadt am Vorabend des neuen Weltkrieges bereits auch durch mehrere neue Organe kontrolliert. Die bedeutendsten von diesen waren das hauptstädtische Rechnungsamt und die Aufsichtsbehörde der Kommunalbeteiligung. Neben den Betrieben waren auch die durch den Innenminister delegierten Ministerialkommissare tätig. Zum Schluss hatten der Hauptbürgermeister, der Bürgermeister und die Generalversammlung des Munizipalrates ein Untersuchungsrecht³¹. Die Vielfalt der Kontrollorgane und -Personen jedoch konnte und wollte evtl. die grundsätzliche Veränderung nicht erreichen. Die wichtigsten Unternehmen der Hauptstadt wurden auch weiterhin von den Hauptamtsträgern und Stadtpolitikern beherrscht: Bürgermeister Szendy war Präsident der Direktion dreier grossen Aktiengesellschaften, neben ihm nahmen Stadtpolitiker und Räte die Plätze der leitenden Funktionäre ein. Auch die hohen Kommunalbetriebstarife wurden nicht geändert³².

Die hauptstädtischen Gesetze zwischen den zwei Weltkriegen haben in letzter Instanz das grundsätzliche Wesen der kommunalen Vermögensverhältnisse und Betriebszustände, das städtische Kommunalbetriebs- und Unternehmenssystem nicht betroffen. Die Regierung verringerte den Personalstand der Kommunalbetriebsverwaltungen und ihre Entlohnung. Das leichtsinnige Verprassen von öffentlichen Geldern wurde verhindert, die Panamisten streng bestraft. In den Jahren der allgemeinen Verarmung und Massenarbeitslosigkeit waren die neuen Leiter der Hauptstadt dazu gezwungen, auf die Mammutgehälter und Stellenhäufung zu verzichten. Das Kommunalbetriebsnetz funktionierte

jedoch nach wie vor mit hohen antisozialen Tarifen, Dienstleistungsgebühren, mit einer auf grossen Gewinn gerichteten Betriebspolitik und Einzahlungssystem. Die Frage der Kommunalbetriebe wurde in keinem einzigen Gesetz grundsätzlich berührt³³. Die wichtigen Kommunalbetriebe blieben durchgehend in öffentlichem Besitz und gerieten weder zur Einverleibung, noch zur Auflösung, oder in die Hand von Privatkapitalisten. Trotz der Regelung haben die Leiter des konterrevolutionären Systems klar gesehen, dass sie auf die mit den Kommunalbetrieben verbundene wirtschaftliche und politische Macht nicht verzichten können. Von grosser Bedeutung waren die Wirtschaftskraft der 620 Kommunalbetriebe und die grosse Menge der in Abhängigkeit stehenden Beschäftigten. Andererseits versorgten die Kommunalbetriebe auch die wichtige Rolle der Unterstützung und Vermittlung des sich mehr und mehr verstärkenden Eindringens der Staatmacht in das Wirtschaftsleben³⁴. Eben deswegen sind die wahrhaften Zielsetzungen der erwähnten Gesetze nicht bei irgendeiner einheitlichen Regelung des Allgemeingut- und Kommunalbetriebssystems zu suchen. Die Regelungen nach 1930 wurden in der Wirklichkeit dem Zweck unterstellt, dass die aus dem Allgemeingut und den Kommunalbetrieben entstandenen wirtschaftlichen und politischen Vorteile nicht den materiellen Interessen von einzelnen Personen oder politischen Parteien dienen, sondern in gesetzlicher Form organisiert zu Gunsten des gesamten konterrevolutionären Systems zur Geltung kommen.

Die ungarische Gesetzgebung zwischen den beiden Weltkriegen schuf keine umfassenden und einheitlichen Gesetze, die die Regelung der Vermögensverhältnisse und Unternehmen der Gemeinden ermöglicht hätten. Es wäre notwendig gewesen, eine solche Gesetzgebung zu schaffen, die vor allem den Begriff der Kommunalbetriebe, ihre einzelnen Typen und deren Rechtsstellung, die Art ihrer Einschaltung in eine aktive volkswirtschaftliche Organisation, weiterhin den rationellen Aufbau der Betriebsadministration umreisst. Das Kommunalbetriebs- und Kommunalvermö-

genswesen blieb ohne ein allgemeingültiges Gesetz auf dem Niveau der kausalistischen Massnahmen und Machtspraxis der einzelnen Ministerien. Eine gewisse Ausnahme von dieser Feststellung konnten zwar einzelne Abschnitte der hauptstädtischen Gesetze bilden, sie hatten jedoch weder eine allgemeine, noch eine umfassende Geltung. Die durch die einzelnen Regierungen geschaffene Wirtschaftspolitik hinsichtlich des Allgemeingutes und der Kommunalbetriebe, weiterhin deren gesetzliche Festlegung blieb in der ganzen Periode im Stadium der Entwicklung und häufigen Veränderung. Zu einer gewissen Entschuldigung der zeitgenössischen ungarischen Rechtsgebung kann angeführt werden, dass der Problemenkreis des Allgemeingutes und der Kommunalbetriebe auch in dem positiven Rechtssystem anderer ausländischer Staaten nicht zu endgültiger Lösung kam³⁵.

Anmerkungen, Quellen- und Literaturverzeichnis

1. Die Quellen der angeführten Angaben waren: Die Schlussabrechnung und die Währung der Haupt- und Residenzstadt Budapest, und die Serie der Jahrbücher des Statistischen Amtes der Haupt- und Residenzstadt Budapest.
2. Ministerpräsident István Bethlen erläuterte in seiner im Juni 1924 im Budaer Gesellschaftskreis abgehaltenen Rede detailliert das Thema des Machtkampfes zwischen der Wolff'schen Partei und der Regierung. Veröffentlicht von József Hamvas: Die Erneuerung von Budapest 1924-1933, Budapest 1942. S. 32-39
3. Corpus Juris Hungarici. Ungarische Gesetzsammlung /CJH.MT/. Die Gesetzartikel von 1872-1874. Budapest 1896. S. 79-102.
4. Zur Geschichte der Hauptstadtleitung: György Kiss, Die Budapester Stadtpolitik 1873-1944. Budapest, 1958. S. 253, und János Ort-József Szekeres, Das Archiv der Organe des Munizipalrates und der Räterepublik der Haupt- und Residenzstadt Budapest. Budapest, 1959.
5. Über die Geschichte des Zustandekommens der hauptstädtischen Kommunalwerke: József Szekeres, Die Skandalaffäre der Budapester Stadtväter. Budapest, 1962 S. 118, Árpád Halász, Die zwanzig Jahre der Hauptstadt Budapest 1920-1939. Budapest, 1940 S. 427., Endre Morvay, Stadtregelung, Stadtentwicklung, Städtebau. Budapest, 1940 S. 621-631.
6. Verknüpft mit den Gesetzartikeln XLVII des Jahres 1908 /CJH.MT/ über die Verfügungen der staatlichen Massnahmen in Bezug von der Entwicklung und der Haushaltsordnung erforderlichen Massnahmen. Gesetzartikel vom Jahre 1908. Budapest,

- 1909 S. 1117-1123.
7. Sándor Farkasfalvy: Die Fabrikindustrie von Budapest, 1921-1926. Budapest, 1928 S. 185.
 8. Archiv der Hauptstadt Budapest /AHB/ Die Protokolle der Generalversammlungen des Munizipalrates 1907-1952, S.1908-173 usw.
 9. Die 75jährigen Budapester Elektrischen Werke, Budapest, 1968. S.344.
 10. Mihály Pásztor: Der Kurs im Rathaus. Jahrgang 1922 des "Sozialismus".
 11. Die Entwicklung des Strassenbahnverkehrs und die 10jährige Tätigkeit der Budapester Hauptstädtischen Verkehrs AG. Budapest, 1934. S.267.
 12. AHB Protokolle der Generalversammlungen des Munizipalrates 1935-8, 1935-171. Veröffentlicht: Quellen aus der Vergangenheit Budapests. Band III. 1919-1945. /Red.: József Szekeres/ Budapest, 1972. S.648.
 13. Der allgemeine und zusammengefasste Bericht der Untersuchungskommission der hauptstädtischen Betriebe. Budapest, 1926. S. 91.
 14. Die Gesetzartikel CJN.MT. vom Jahre 1920. Budapest, 1921. S. 29-34.
 15. Die Gesetzartikel CJH.MT vom Jahre 1924. Budapest, 1925. S. 480-496.
 16. Die hauptstädtischen Betriebe z.W. S. 39.

17. Géza Zsoldos: Die Fünfviertelmillionen Pengő der Duodenfürsten des Rathauses. Magyar Hírel /Ungarischer Kredit/ März 1927. S. 9-10.
18. Die Belehrungen der Misserfolge des Budapest-Rathauses. Uj Március /Neuer März/ Oktober 1926. S. 598-600.
19. Der Beitrag von József Fekete am 6. Dez. 1929 im Parlament. Journal des Abgeordnetenhauses 1927-1932. Band XXIV. S. 28-31.
20. Laut des an den Bürgermeister der Hauptstadt gerichteten Erlasses von Innenminister Scitovszky. AHB. Akten des Hauptbürgermeisters 1931-1387. Veröffentlicht: Quellen aus der Vergangenheit Budapests. III. 1919-1945. S. 188-189.
21. Der XVIII. Gesetzartikel vom Jahre 1930 über die Kommunalverwaltung der Haupt- und Residenzstadt Budapest. CJH. MT Gesetzartikel vom Jahre 1930. Budapest, 1931. S. 246-324.
22. Über die Umlaufkapitalanleihen der Hauptstadt: Der Bericht von Finanzrat Károly Lamotte an den Hauptbürgermeister über die vorgesehene Erschöpfung des hauptstädtischen Geldvorrates, 16. Okt. 1930. AHB. Akten des Hauptbürgermeisters, 1930-1490.
23. Károly Lamotte: Die Finanzlage der Hauptstadt Budapest. Ungarisches Wirtschafts-Jahrbuch 1932. Budapest, 1933. S. 280-283.
24. Kompass für Wirtschafts-, Finanz- und Börsenwesen /Red.: János Kallós/
25. Der 4600 ME. Erlass des Königlichen Ungarischen Ministeriums vom Jahre 1933. Sammlung der Ungarischen Verordnungen

1933. Budapest, 1933. 1174-1187.
26. T. Iván Berend- György Ránki: Die Geschichte der Entwicklung der Industriezone in der Umgebung von Budapest. Studien über die Vergangenheit Budapests. Band XVI. Budapest, 1961. S. 535-572.
27. Sándor Tarjányi: Das hauptstädtische Gesetz und seine Modifikationen. Andenken aus der Vergangenheit Budapests. Band 18. Budapest, 1972. S. 112.
28. Der Gesetzartikel XII. vom Jahre 1934: Modifikationen einzelner Verordnungen des XVIII. Gesetzartikels vom Jahre 1930 über die Verwaltung der Haupt- und Residenzstadt Budapest. CJH.MT Gesetzartikel vom Jahre 1935. S. 97-127.
29. Die theoretische Deklaration der Parlamentsfraktion der Sozialdemokratischen Partei gegen den hauptstädtischen Gesetzentwurf vom Jahre 1934. Veröffentlicht: Quellen aus der Vergangenheit Budapests. Band III. 1919-1945. z.W. S. 367-369.
30. Über die neuen Anleihen der Hauptstadt: Grosser Ungarischer Kompass /Red.: M. Galánthay Nagy/ 1944-1945. Band I. 29-32.
31. Károly Szendy: Die Kommunalwerke von Budapest. Die ungarische Stadt von heute. Budapest, 1938. S. 564-575.
32. Die Schlussrechnung und die Währung vom Jahre 1938 der Haupt- und Residenzstadt Budapest. Budapest, 1939 S. 724.
33. Zoltán Magyar: Verwaltung in Ungarn. Budapest, 1942 S. 247-258.

34. Zoltán Magyary -Mór Hoór-Tempis: Probleme der Kommunalbetriebe. Budapest, 1934. S. 401.
35. Ede Márffy: Die verwaltungsrechtlichen Beziehungen der städtischen Betriebe. Die ungarische Stadt von heute. Budapest, 1938 S. 575-589.

И. А. СЕРГИН:

ВЕЩНАЯ ОТКРЕПЬКАЯ СОБРАЖИТЕЛЬНАЯ ПЕРСОНА
И СЛУЖБА ВЪВЕДЕНИЯ ГОРОДСКОГО САНКТУАРИА
В РОССИИ

1937. Budapest, 1937. S. 101.
26. Iván Barand-György Bánki: Die Geschichte der Entwicklung der Industrie in Ungarn. Budapest, 1938. S. 275-289.
27. Sándor Farányi: Das hauptstädtische Gesetz und seine Modifikationen. Andenken aus der Vergangenheit Budapest. Band 16. Budapest, 1972. S. 112.
28. Der Gesetzartikel XII. vom Jahre 1934: Modifikationen einzelner Verordnungen des XVIII. Gesetzartikels vom Jahre 1930 über die Verwaltung der Haupt- und Residenzstadt Budapest. C.H.M.T Gesetzartikel vom Jahre 1935. S. 97-127.
29. Die theoretische Deklaration der Parlamentsfraktion der Sozialdemokratischen Partei gegen den hauptstädtischen Gesetzesentwurf vom Jahre 1934. Veröffentlicht: Quellen aus der Vergangenheit Budapest. Band III. 1919-1945. z.W. S. 367-369.
30. Über die neuen Anleihen der Hauptstadt: Grosser Ungarischer Kompass /Red.: M. Galánthay Nagy/ 1944-1945. Band I. 29-32.
31. Károly Szendy: Die Kommanalwerke von Budapest. Die ungarische Stadt von heute. Budapest, 1938. S. 564-575.
32. Die Schlussrechnung und die Währung vom Jahre 1938 der Haupt- und Residenzstadt Budapest. Budapest, 1939 S. 724.
33. Soltán Magyar: Verwaltung in Ungarn. Budapest, 1942 S. 247-258.

Е. А. Скрипилев
доктор юридических наук,
профессор

ВЕЛИКАЯ ОКТЯБРЬСКАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕВОЛЮЦИЯ
И СУДЬБЫ БУРЖУАЗНОГО ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ

ВЕЛИКАЯ ОКТЯБРЬСКАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕВОЛЮЦИЯ
И СУДЬБЫ БУРЖУАЗНОГО ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ

Великая Октябрьская социалистическая революция открыла новую социалистическую эру. В результате Октябрьской революции была сломана старая буржуазно-помещичья государственная машина с ее буржуазно-парламентским аппаратом и всевозможными средствами угнетения и подавления народных масс. После победы Великого Октября были ликвидированы парламент и органы буржуазного городского самоуправления - городские думы и управы, связавшие свою судьбу с судьбой российской контрреволюции. На место старой власти, подавляло демократический аппарат власти в лице Советов.

Проблема, обозначенная в заголовке нашего доклада, составляет один из многочисленных аспектов истории Советского государства и права. Ее актуальность определяется тем, что в России, как и в других странах, города с развитием капиталистических отношений и формированием классов буржуазии и пролетариата становятся центрами революционной борьбы. Именно в городах развернулись решающие политические события двух русских буржуазно-демократических революций - 1905-1907 гг. и февраля-апреля 1917 г. Два столба России - Петроград и Москва стали центрами Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г., односторонней в результате триумфального восторга Советской

Е. А. Скрипилев
доктор юридических наук,
профессор

ВЕЛИКАЯ ОКТЯБРЬСКАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕВОЛЮЦИЯ
И СУДЬБЫ БУРЖУАЗНОГО ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ

Великая Октябрьская социалистическая революция, 60-летие которой отмечает в этом году советский народ и все прогрессивное человечество, положила начало новой социалистической эре. В результате Октябрьской революции была сломлена старая буржуазно-помещичья государственная машина с ее бюрократическим чиновничьим аппаратом и всевозможными средствами угнетения и подавления народных масс. После победы Великого Октября были повсеместно упразднены и органы буржуазного городского самоуправления - городские думы и управы, связавшие свою судьбу с судьбой российской контрреволюции. Их место занял новый, подлинно демократический аппарат власти в лице Советов.

Проблема, обозначенная в заголовке нашего доклада, составляет один из многочисленных аспектов истории Советского государства и права. Ее актуальность определяется тем, что в России, как и в других странах, города с развитием капиталистических отношений и формированием классов буржуазии и пролетариата становятся центрами революционной борьбы. Именно в городах развернулись решающие политические события двух русских буржуазно-демократических революций - 1905-1907 гг. и Февральской 1917 г. Две столицы России - Петроград и Москва стали центрами Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г., распространившейся в результате триумфального шествия Советской

власти по всем городам страны. По этим основаниям главной /заключительной/ части доклада предшествует сжатое изложение истории городского самоуправления в России, начиная с буржуазной городской реформы 1870 года и до Февральской революции 1917 года включительно.

1. Городское самоуправление в России до Февральской буржуазно-демократической революции 1917 г.

Отмена крепостного права в России в начале 60-х годов XIX в., развитие капитализма имели своим следствием превращение городов в крупные промышленные, торговые и административные центры. Увеличилось число городов. Росло и городское население, удельный вес которого в общей массе населения России непрерывно возрастал. Если в 1863 году доля горожан составляла всего 10 %, то с 1897 г. она выросла до 12,9 %, а к 1917 г. составила 18 %.

Возникла объективная необходимость улучшить городское хозяйство, а также привлечь к управлению городами городские верхи крупную финансовую, промышленную и торговую буржуазию. При таких условиях уже невозможно было управлять городами на основе старого, архаического законодательства. Обновление законодательства о городах коснулось раньше всего Москвы. Согласно Положению об общественном управлении гор. Москвы /1862 г./^{1/}, так называемая Шестигласная дума была заменена "всесловной городской думой". Москва управлялась: а/ Общей думой в составе 175 членов, по 35 от каждой из 5 сословных групп, установленных еще Городовым положением 1846г.; б/ Распорядительной думой, состоявшей из 10 членов /по 2 от

^{1/} Полное собрание законов Российской империи, т. 37, отд.1, № 38078.

каждой группы/. Хотя вследствие выборов 1863 года в состав Думы вошло немало буржуазных элементов, все же в течение 60-х годов руководство в ней принадлежало дворянству. Избиратели составляли не более 4 % московского населения. Компетенция Московской думы сводилась к хозяйственным делам. Ее стремление к самостоятельности, попытки вмешаться в политическую жизнь пресекались правительственной администрацией.^{1/}

В 1870 г. была проведена городская реформа уже в масштабах всей России. Это была одна из буржуазных реформ, повторившая в некоторых отношениях реформу городского самоуправления Москвы 1862 г.

Согласно Городовому положению 16 июня 1870 г.^{2/}, прежние сословные думы были заменены всесословными городскими учреждениями местного самоуправления. Отныне города стали управляться городскими думами /распорядительные органы/ и городскими управами /их исполнительными органами/. Члены городских дум избирались на 4 года налогоплательщиками и именовались "гласными". В Петербурге гласных было 250, в Москве - 186, а в прочих городах их число колебалось от 30 до 72. Председателем городской думы был городской голова. Городские управы состояли из 2-3 человек под председательством городского головы.

Какой-либо принудительной властью городские думы и городские управы не обладали. Над ними была установлена

^{1/} Златоустовский Б.В. Городское самоуправление. - В кн. История Москвы, т.4.М., 1954, с. 461-515

^{2/} Новое Городовое положение, высочайше утвержденное 16-го июня 1870 г. 2 ПСЗ, т. 45, отд. 1, № 48498; Шрейдер Г.И. Город и Городовое положение 1870 г. - В кн.: История РОССИИ В XIX в., т.4. Три века, т.6. М.,1913; Пажитнов К.А.Городское и земское самоуправление. СПб., /1913/.

бдительная опека губернатора и министра внутренних дел. Губернатор мог наложить вето на всякое решение думы и управы.

Источниками доходов городских дум были: оценочные сборы с недвижимых имуществ; налог с промышленных и торговых предприятий; пошлинные сборы за клеймение весов и мер; аукцион; сборы с принадлежащих городу предприятий /торговых рядов, бань, городских боен и пр./. Однако эти доходы не покрывали растущих расходов города, в первую очередь на содержание пожарных команд, полиции, тюрем и казарм.

В период "контрреформ" правительства Александра III было издано новое Городовое положение /от 11 июня 1892 г./, которым заметно суживался состав представительства в пользу крупной буржуазии и дворян. Резко сократилось число избирателей, из состава которых были исключены приказчики и мелкие торговцы. Избирательные права сохранялись примерно у 1 % населения городов. Избирательное право имели владельцы недвижимой собственности, оцениваемой не ниже 3.000 руб. в столице, 1.000 руб. в уездных городах и 300 р. в небольших городских поселениях. Численный состав городских дум сократился более чем в 2 раза. Городские головы стали утверждаться правительством. А главное - права городского общественного управления были ограничены. Без санкции губернского начальства не могло быть реализовано никакое постановление городской думы.^{1/} Не будет преувеличением сказать, что городское самоуправление превратилось в подсобный орган правительства по вопросам местного хозяйства. Однако и в таком недемократичном виде городское самоуправление не было распространено царизмом на Польшу,

^{1/} Шнейдер Г.И. Городская контрреформа 11 июня 1892 г. - В кн.: История России в XIX в., т.5 /СПб./, 1909 г.; Мылл М.И. Городовое положение 11 июня 1892 г. с относящимися к нему узаконениями. Изд. 8-е. П., 1915.

Финляндию и Среднюю Азию, где городские думы не были учреждены.

В целом же кардинальных перемен в структуре, Функциях и компетенции городского самоуправления по сравнению с 60-70 годами все же не произошло. С одной стороны, в состав городских дум и управ вошли представители различных учреждений, владеющих недвижимостью определенного размера, а с другой - усилилось влияние в этих органах интеллигенции.

В период царизма нередко юридический статус города предоставлялся небольшим населенным пунктам, не имеющим важного экономического значения. С другой стороны, крупные промышленные поселения не получили официального статуса города.

При анализе правового положения города и его населения, никоим образом не следует отвлекаться от того обстоятельства, что в городах возникла резкая противоположность между буржуазным центром и пролетарскими окраинами.

Каково было отношение партии рабочего класса России к муниципальной проблеме? Как известно, мелкобуржуазные партии, в первую очередь меньшевики, вдохновлялись идеями муниципального социализма, для которого характерно повышенное внимание к проблемам местного самоуправления. Согласно идеям муниципального социализма, развиваемого в 80-х и 90-х годах XIX в. реформистами различных стран / - POSSИБИЛИСТЫ во Франции, фабианцы в Англии, бернштейнианцы в Германии, экономисты в России /, важны не коренные вопросы общественного развития и классовой борьбы, не проблемы центральной власти, государственного устройства в масштабах страны, а частные вопросы местного, общинного самоуправления. Утверждали, будто ассигнования на школы и больницы, обращение в собственность муниципалитетов городского транспорта, газоснабжения, электростанций и т.п. способно привести от капитализма к социализму, обеспечить "вращение" первого во второй. В основе муниципального социализма лежало стремление буржуазной интеллигенции

к классовому миру, "бургфридену", примирению классов. По этому поводу В.И. Ленин писал: "Внимание переносится на область мелких местных вопросов, не вопроса о господстве буржуазии, как класса, не вопроса об основных орудиях этого господства, - а вопроса о расходовании крох, бросаемых богатой буржуазией на "нужды населения"^{1/}.

Партия большевиков выступала против оппортунистических представлений о том, будто завоевание городских самоуправлений открывает возможности для осуществления "частички социализма". В то же время русские коммунисты считали, что следует бороться за позиции в самоуправлении. Эта борьба неотделима от общей борьбы за демократию, за конечные цели рабочего класса.

В первой программе партии /1903 г./ содержалось требование всеобщего, равного и прямого избирательного права при выборах во все местные органы самоуправления для всех граждан и гражданок, достигших 20 лет, при тайном голосовании^{2/}. Программа требовала установления надзора органов местного самоуправления, с участием выборных от рабочих, за санитарным состоянием жилых помещений, отводимых рабочим предпринимателями, равно как за внутренним распорядком этих помещений и за условиями отдачи их внаймы. Кроме того, говорилось о возложении на органы местного самоуправления обязанности учредить посреднические конторы по найму рабочих /бирж труда/ во всех отраслях производства с участием в их управлении представителей от рабочих организаций.^{3/}

В период первой русской революции /1905-1907 гг./ Советы рабочих депутатов, возникшие в качестве органов ста-

^{1/} Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 16, с. 339.

^{2/} Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК, т.1.М.,1970.с.63.

^{3/} Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях...т.1,с.65

ческой борьбы и ставшие в своем развитии органами революционной борьбы за власть выполняли некоторые муниципальные функции. Так, они вели борьбу с хулиганством и черносотенными элементами, организовывали охрану фабричного имущества, боролись с безработицей. Поддерживали общественный порядок на улицах, в общественных зданиях и на митингах, таксировали цены на продукты. Некоторые решали даже бракоразводные дела^{1/}. Вполне естественно, что на этой почве Советы не могли не столкнуться с буржуазными органами городского самоуправления. Петербургская городская дума отвергла требования Петербургского Совета рабочих депутатов предоставить городское имущество в пользование всех жителей города, а не только богачей; открыть здание для рабочих собраний; ассигновать городские средства для продолжения стачки, а также для организации пролетарской милиции и т.д.^{2/}

Петербургская городская дума, располагая бюджетом в 15 миллионов рублей, ассигновала на устройство столовых для безработных всего 2.000 руб., тогда как Совет рабочих депутатов из своих 30.000 руб. ассигновал на эти цели 10.000 руб.^{3/}

В г. Сочи городское самоуправление отказалось помочь безработным. Тогда Совет р.д. решил переизбрать его на демократических началах^{4/}. Ростовский совет рабочих депутатов потребовал "немедленной отставки Ростовской и Нахичеванской

1/ "Летопись революции", 1925, № 5-6 /14-15. Харьков/, с.90.

2/ Радин Б. /Б.М. Кнунянц/. Первый Совет рабочих депутатов. с.41-42.

3/ Горин П. Очерки по истории Советов рабочих депутатов в 1905 г.М., 1930, с.348.

4/ Лячевский Н. Новороссийская и Сочинская республики в 1905 г., 1926, с.

городских дум, предательская и трусливая политика которых по отношению к организации народной милиции и их отказ немедленного вооружения населения сделали возможным безнаказанное избиение казаками беззащитных женщин"^{1/}.

Однако муниципальные функции не могли быть и не были главными в деятельности Советов. Между тем меньшевики смотрели на Советы как на органы "революционного самоуправления"^{2/}. По сути дела это была буржуазная теория.

В. И. Ленин, критикуя эту теорию, привел в качестве наглядного примера решение Смоленской думы от 2 августа, признавшей незаконным расквартирование казачьих частей, отказавшей в выдаче им денег, решившей создать собственную милицию. Ленин ставил вопрос: "можно ли считать действительно народное самоуправление города Смоленска обеспеченным, пока революционная армия не одержала решительной победы над царской армией"^{3/}.

Ни первая Русская революция, ни деятельность Государственной думы, которую многие считали русским парламентом, не побудили царское правительство отменить антидемократическое Городовое положение 1892 года. Оно продолжало действовать вплоть до Февральской революции 1917 года.

В июле-августе 1914 г. по инициативе буржуазии и обуржуазившихся помещиков были созданы две общероссийские организации - Всероссийский земский союз и Всероссийский городской союз^{4/}. Последний состоял из: а/ съезда уполномо-

1/ Горин П. Указ. соч., с. 322.

2/ "Начало", 1905, 15 ноября, № 2

3/ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 11, с. 206.

4/ Погребинский А.И. К истории союза земств и городов в годы империалистической войны. "Исторические записки", № 12.

ченных от органов городского самоуправления; б/ Главного комитета из 10 членов; в/ областных, городских и фронтовых комитетов. Главноуполномоченным этого союза был городской голова Москвы крупный капиталист М.В. Челноков, а его товарищами - А.И. Гучков и М.И. Терещенко /будущие министры Временного правительства/. Союз ведал военно-санитарным делом, снабжением армии, размещением беженцев.

В июле 1915 г. в центре и на местах были созданы объединенные органы Всероссийского земского союза и Всероссийского городского союза, координировавшие работу этих союзов - Главный комитет по снабжению армии или Земгор. В состав Земгора вошли главноуполномоченные обоих союзов и по четыре члена от Главного комитета каждого союза. 16 ноября 1915 г. правительство санкционировало существование Земгора^{1/}.

2. Городское самоуправление в России в период перерастания буржуазно-демократической революции в социалистическую /март-октябрь 1917 г./

С первых же дней своего существования буржуазное Временное правительство вело линию на сохранение старого аппарата власти. В постановлении Временного правительства от 4-го марта 1917 г. говорилось: "Признать желательным сохранение, в пределах возможности, всего существующего административного механизма в целях поддержания нормального хода жизни в стране."^{2/} Однако после Февральской революции все же заметно расширился объем полномочий и компетенция городских органов

1/

2/ Минц И. И. История Великого Октября, т. П.М., 1968, с.151.

самоуправления. Временное правительство провело некоторую реформу городского самоуправления в направлении известной его демократизации. Без этой уступки растущему демократическому движению русская буржуазия не могла и думать о реализации своих довольно обширных планов. При Временном правительстве было создано Особое совещание по реформе местного управления и самоуправления с задачей подготовить соответствующие законопроекты. Ряд актов, подготовленных этим совещанием и изданных Временным правительством, вполне отвечали канонам буржуазного права и буржуазной демократии. Но по сравнению с принципами организации и деятельности Советов этот демократизм выглядел урезанным.

Временное правительство стремилось создать такое местное самоуправление, которое было бы опорой буржуазии в борьбе против революционных сил страны. Городская реформа была проведена им законом от 15 апреля 1917 г. "О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях"^{1/}. Устанавливалось всеобщее, равное, прямое и тайное избирательное право. Так как возрастной ценз определялся в 20 лет, то отстранялась от выборов молодежь 18-19 лет, хотя 750 тысяч человек этого возраста были в армии. Солдаты выражали возмущение подобным ограничением.^{2/}

В городах с населением более 150 тыс. человек учреждались районные органы самоуправления: районные думы и управы. Деятельность этих учреждений в городах объединялась советом дум.

^{1/} Сборник узаконений Временного правительства, 1917, № 95, ст. 529.

^{2/} "Правда", 1917, 13 мая

Закон Временного правительства от 9 июня 1917 г. ставил городские думы под надзор губернских и уездных комиссаров Временного правительства. Постановления городских дум по ряду вопросов подлежали утверждению Министерства внутренних дел.

Городские думы избирались в составе от 20 до 200 гласных в зависимости от величины города. Городская дума выбирала: председателя городской думы, городскую управу и городского голову^{1/}.

В июне 1917 г. были опубликованы данные об изменениях в составе городского самоуправления в 414 городах. В 122-х состав городских дум остался без изменений. В 287 городах они были пополнены новыми членами и лишь в 6-ти городах обновились полностью. Городские управы, эти исполнительные органы городского самоуправления, остались без изменений в 228 города, частично были изменены в 124 городах и полностью переизбраны в 55 городах^{2/}.

С первых же дней Февральской революции рабочие требовали, чтобы Советы приняли меры по демократизации городских дум, избранных при царизме на основе недемократического избирательного права. В ряде городов Советы упразднили старые городские думы, проведя выборы на демократических началах.

Иногда Совет, разогнав думу, не объявлял выборов в новое городское самоуправление, а просто назначал гласными новой думы своих депутатов и представителей других городских организаций^{3/}. Советами были распущены в марте 1917 г. город-

^{1/}Су 1917, № 157, ст. 869.

^{2/}Серебрянский З. От керенщины к пролетарской диктатуре.

Очерки по истории 1917 года. М.-Л., 1928, с. 53-54.

^{3/}Революционное движение в России после свержения самодержавия, с. 309-310.

ские думы в Оренбурге и Саратове. 18 марта Рижский Совет по требованию большевистской фракции постановил: "Выразить недоверие . . . городской думе и управе и поручить Совету рижских общественных организаций упразднить существующую думу, управу и взять управление городом в свои руки."^{1/}

Отныне городской голова должен избираться только по предложению Совета^{2/}.

Временное правительство, будучи недовольно проводимой революционным путем демократизацией городских самоуправлений, объявляло иногда новые думы незаконными^{3/}.

Во многих случаях демократизация городских дум была менее радикальной. Советы, руководимые мелкобуржуазными партиями, либо ограничивались провозглашением контроля над городскими думами, либо вводили своих представителей в состав городских дум на правах гласных. Число таких представителей в думах было различным - кое-где меньшинство, кое-где половина, а кое-где - большинство. Буржуазия сопротивлялась вхождению представителей рабочих и солдат в городские думы. Так, 7 апреля буржуазный Московский губернский исполнительный комитет разослал всем уездным комитетам губернии постановление: "1. Недопустимо какое-либо пополнение или изменение состава существующих земских собраний, городских дум или собраний уполномоченных революционным путем. 2. Также недопустимо изменение личного состава управ /городских старост/ помимо постановления об этом земских собраний или городских дум

^{1/} Штейнберг В.Л. Революционное движение в Латвии в период первой мировой войны и Февральской революции /1914 г. - март 1917 г. Рига, 1954, с. 113/.

^{2/} Минц.И.И. История Великого Октября. т. П, с.291.

^{3/} Там же.

/собраний уполномоченных/^{1/}. Буржуазные и мелкобуржуазные партии стремились противопоставить Советам - органам революционно-демократической диктатуры пролетариата и крестьянства - городские и земские самоуправления. Кадеты утверждали, что поскольку после Февральской революции органы самоуправления /городские думы и земства/ "совершенно изменились", то они должны полностью заменить собой Советы депутатов. По словам члена ЦК кадетской партии Н.И. Астрова, после деморатизации городских дум "роль Советов должна измениться"^{2/}. О том же говорил на Московском государственном совещании кадет В. Набоков.^{3/} На заседании исполкома Василеостровского районного Совета 26 марта меньшевики заявляли, что Советы депутатов будут существовать лишь "до избрания думы. . .", что важнее "проявлять заботу о земствах, городских и районных думах", нежели о Советах^{4/}.

На первых порах и московские меньшевики были против организации Совета рабочих депутатов. Предлагая рабочим ограничиться выборами представителей в "общедемократические" районные самоуправления.^{5/}

В декларации, оглашенной лидером меньшевиков Н.С. Чхеидзе на Государственном совещании, признавалась воз-

1/ Октябрь в Москве. М.-Л., 1932. с. 84.

2/ Государственное Совещание. М., 1930, с.142.

3/ Там же, с.49.

4/ Районные Советы Петрограда в 1917 году, т.1. М.-Л., 1964, с.84

5/ Третьякова Е.П. Февральские дни 1917 г. в Москве. "Вопросы истории", 1957, № 3, с.78.

возможность ликвидации Советов после создания "сильных органов самоуправления"^{1/}.

В октябре 1917 г. орган эсеров писал: ". . . Как только создались новые, присущие современному демократическому устройству элементы государственной организации - городские думы и земства, - сразу встал вопрос о пределах государственных полномочий Советов..."^{2/}

Тогда же официальный орган печати ВЦИК квалифицировал Советы как "временные бараки", "приютившие" после падения самодержавия "всю демократию". Считая это положение временным, предлагалось снести эти временные постройки и "на месте барачков строить постоянное каменное здание нового строя"^{3/}, т.е. органы буржуазного парламентаризма.

Во время избирательной кампании по выборам в органы городского самоуправления меньшевики и эсеры выставляли чисто коммунальные требования. Пытаясь отвлечь массы от коренных политических вопросов, они доказывали, что демократические самоуправления даже при сохранении власти в руках буржуазии способны выполнить все экономические требования трудящихся. Большевики и эсеры обещали организовать общественные столовые, лавки, нормировать цены на товары и т.п. Вопрос же о вооружении народа и о передаче власти Советам они обходили. В.И. Ленин в связи с этим писал: "Сводить выборы в столице во время ревалюции к чисто /или хотя бы преимущественно/ "муниципальной" программе, это нечто чудовищно-нелепое. Это - издевка над опытом всех революций. Это - насмешка над здравым смыслом рабочих, прекрасно знающих, что роль Питера - руководящая, а иногда и решающая"^{4/}.

1/ Государственное совещание, с. 106.

2/ "Дело народа", 1917, 6 октября.

3/ "Известия ВЦИК", 1917, 12 октября.

4/ Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 32, с. 69.

Большевики участвовали в муниципальной кампании, чтобы на этой почве бороться против кадетов, эсеров и меньшевиков за влияние на массы. Выборная кампания должна была помочь массам избавиться от конституционных иллюзий, показать им, что парламентским путем нельзя покончить с войной и гнетом буржуазии и помещиков. Муниципальная платформа большевиков увязывала решение коммунальных вопросов с главной целью, т.е. победой социалистической революции.

В.И. Ленин писал, что коммунальная платформа должна дать ответ на все коренные политические вопросы, особенно на вопросы о войне и об отношении к Временному правительству. "Во главе всей этой платформы, во главе списка реформ, как основное условие их действительной осуществимости, должны стоять три главных, коренных пункта: 1/ Никакой поддержки империалистской войне /ни в форме поддержки займа и вообще ни в какой форме/. 2/ Никакой поддержки правительству капиталистов. 3/ Не дать восстановить полиции. Замена ее всенародной милицией"^{1/}.

Следовательно, муниципальная платформа большевиков исходила из главной цели борьбы - перерастания революции в социалистическую. Она предусматривала и частные требования об улучшении быта трудящихся /надлежащая организация городского хозяйства в интересах пролетарских масс и городской бедноты, полная муниципализация предприятий общего пользования - трамвая, телефона, водопровода, освещения и т.д./. Для борьбы с жилищным кризисом большевики предлагали принудительное отчуждение частных строений, установление квартирной таксы. Требовали благоустройства города, в первую очередь рабочих окраин, борьбы с продовольственными трудностями. Платформа требовала введения бесплатного и обязательного образо-

^{1/} Ленин В.И. Полн. собр.соч., т. 32, с. 25.

вания для подростков до 16 лет, создания вечерних клубов, библиотек, бесплатных детских яслей, садов, организации бесплатного медицинского обслуживания, оказания помощи демобилизованным и увечным солдатам. Настаивая на полной демократизации городского самоуправления, большевики требовали предоставления избирательных прав всем гражданам, достигшим 18-летнего возраста^{1/}.

На выборах в районные думы Петрограда /27 мая -5 июня/ большевики получили 19,4 % голосов, а на выборах в Московскую городскую думу 25 июня - 11 % голосов.

Важнейшие итоги выборов в районные думы Петрограда состояли в том, что: 1/ кадеты потерпели поражение; 2/ возросло влияние большевиков /156 гласных из общего числа 805/. Муниципальная кампания способствовала большевизации рабочих и солдат; 3/ большинство в самоуправлении получил блок соглашателей - меньшевики и эсеры и все тяготевшие к ним мелкобуржуазные партии. Большая часть избирателей еще не разобралась в политическом положении, была обманута соглашателями, а потому и отдала голоса последним.

Всероссийская конференция фронтовых и тыловых военных организаций /РСДРП/б/ /июнь 1917 г./ сослалась на эти выборы как на одно из свидетельств доверчивого отношения масс большинства мелкобуржуазной демократии и части пролетариата к буржуазной политике коалиционного правительства.^{2/}

На выборах 20 августа в Центральную городскую думу Петрограда большевики получили уже 33,5 % голосов /67 мест из 200/.

1/ "Пролетарий", 1917, 12 мая

2/ Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях..
т.1, с. 466.

Вновь избранная дума под давлением большевиков выразила протест против восстановления смертной казни на фронте и против военно-полевых судов, против расформирования частей Петроградского гарнизона. Она взяла под охрану военные заводы, стала более активно заниматься производственным вопросом.^{1/}

В Москве на выборах в городскую думу в сентябре большевики получили 51 %. Однако в целом итоги выборов в провинциальные городские думы /44 губернских города, 358 уездных и безуездных городов/ по состоянию на 29 августа 1917 г. дали заметное преобладание мелкобуржуазным партиям. Даже в губернских городах большевики имели около 7 % голосов.^{2/}

Главная причина этого состояла в том, что в то время значительная часть трудящихся еще верила меньшевикам и эсерам. Последние сделали все от них зависящее, чтобы дискредитировать большевиков в глазах масс после июльских событий в Петрограде.

Во время выборов в провинциальные городские думы применялись различные средства, чтобы не допустить к выборам население пригородов, где проживали рабочие предприятий, расположенных в городской черте /Баку, Харьков, Чита, Нижний Новгород, Рязань, Лчинск и др./. Прибегали к различным уловкам и в целях недопущения к выборам солдат. Препятствовали избирательной кампании большевиков.^{3/}

^{1/} Минц И.И. История Великого Октября, т.П., с.653.

^{2/} Гальперина Б.Д., Старцев В.И. К истории ликвидации городских дум в 1918 г. "История СССР", 1966, № 1, с. 125-126.

^{3/} Минц И. И. История Великого Октября, т.П, с.649.

Таким образом, еще до Октябрьской революции городские самоуправления были очагами реакционных и контрреволюционных сил.

3. Октябрьская революция и ликвидация старых органов городского самоуправления

Октябрьскую революцию большинство городских дум и городских управ встретило враждебно, встав на путь борьбы с Советской властью, на путь саботажа ее законов и распоряжений. Одной из первых боевых организаций, выступившей против Октябрьской революции, был так называемый "Комитет спасения родины и революции", возникший 26 октября 1917 г. В его состав входили и Центральная городская дума. По свидетельству английского посла Бьюкенена, указанный "комитет" был образован городской думой Петрограда^{1/}.

В течение октября-декабря 1917 г. по меньшей мере в 16 губернских городах по инициативе городских дум, либо при их активном участии были созданы комитеты "общественной безопасности", "спасения революции", "народной власти" и т.п.^{2/}

С контрреволюционным призывом выступила Московская городская дума. На этот призыв откликнулись ряд городских дум и земств.

Весьегонская городская дума /Тверская губерния/ телеграфировала 27 октября Московской городской думе, что она признает "преступным" выступление большевиков, поддер-

^{1/} Бьюкенен Дж. Мемуары дипломата. Изд. 2-е. М., 1924, с. 282.

^{2/} Гальперина Б.Д., Старцев В.И. К истории ликвидации городских дум в 1918 г. - "История СССР", 1966, № 1, с. 125-126.

живает Временное правительство и ждет Учредительного собрания.^{1/}

28 октября Воронежская городская дума постановила "присоединиться к декларации Московской городской думы."^{2/}

Самаркандская городская дума 30 октября 1917 г. приветствовала решение Московской городской думы, призывая последнюю "к непоколебимой твердости в борьбе с мятежом до полного подавления".^{3/}

26 октября 1917 г. Калужская городская дума вынесла резолюцию: "Чрезвычайное собрание городской думы считает своим долгом принести торжественную клятву Временному правительству, что силы, жизнь и имущество калужских горожан в распоряжении Временного правительства"^{4/}.

В Саратове в ночь на 27 октября 1917 г. при городской думе, возглавляемой эсерами и меньшевиками, был создан контрреволюционный штаб, мобилизовавший некоторые военные силы. На большом радиусе вокруг здания городской думы были воздвигнуты баррикады.

В воззвании думы говорилось: "Саратовская городская дума, избранная всем населением города Саратова и выражающая волю населения, решила поддерживать Временное правительство

1/ Чебаевский Ф.В. Упразднение местными Советами городских дум и земств. - В кн.: Из истории Октябрьской революции и социалистического строительства в СССР. /Ученые записки АОН при ЦК КПСС, вып.29. М.,1957, с.37.

2/ Соболев П. Подготовка социалистической революции и установление Советской власти в Воронежской губернии. Воронеж, 1955, с.90.

3/ Победа Великой Октябрьской социалистической революции в Туркестане. Сборник документов, Ташкент, 1947, с.86.

4/ "Партийная мысль". Калуга, 1927, с.64.

и стать на защиту порядка и спокойствия в городе. Саратовская дума решила организовать армию и население для борьбы с большевистской анархией... Дума призывает всех солдат и офицеров, всех способных к ношению оружия рабочих и граждан являться с оружием или без такового в здание городской думы.^{1/}

Однако уже 27 октября сопротивление контрреволюционеров было сломлено.^{2/}

После Октябрьской революции продолжал свою деятельность Всероссийский союз городов и земств.

В ноябре 1917 г. в Петрограде открылось Всероссийское совещание представителей городов и земств, именуемое кадетами, эсерами и меньшевиками "Земским и городским собором". Совещание изображало себя "единственной законной властью в стране"^{3/}. Всероссийское совещание представителей городов и земств, происходившее во второй половине января 1918 г., вынесло резолюцию об Учредительном собрании: "Совещание считает, что Учредительное собрание должно собраться немедленно там, где к этому представится возможность... До решения Учредительного собрания совещание предлагает городам и земствам сохранить всю полноту местной государственной власти, обеспечивая ее всеми доступными средствами от покушений... Совещание предлагает городским и земским самоуправлениям образовать денежный фонд в распоряжении Учредительного собрания... Считая необходимым ускорить распадение большевистских настроений в массах путем постоянной организационной и просветительной работы, совещание предлагает городам и земствам принять участие в организациях и союзах защиты Учредительного собрания".^{4/}

По воспоминаниям В.А. Антонова-Овсеенко, в Харькове в декабре 1917 г. продолжала действовать городская дума. "Рядом с ней - беспомощный Совет . . . А городская дума старательно

1/ Антонов-Саратовский В.П. Под стягом пролетарской борьбы, т.1. М.-Л., 1925, с. 164.

2/ Там же, с.174.

3/ "Известия ЦИК и Петроградского Совета р.и с.д.", 1917, 11 ноября, № 222.

4/ "Раннее утро" /Москва/, 1918, 16 января, № 7.

саботирует продовольственную работу, и в городе ощущается серьезная продовольственная нужда".^{1/} Городская дума покровительствовала капиталистам, отказавшимся платить рабочим, которые провели в жизнь декрет о 8-часовом рабочем дне. Антонов-Овсеенко арестовал нескольких наиболее крупных капиталистов-саботажников. Дума на экстренном собрании вынесла протест "против вмешательства во внутреннюю жизнь города, при наличии правомочного местного самоуправления" и потребовала "немедленного освобождения задержанных граждан". В конечном счете капиталисты вынуждены были выдать зарплату рабочим^{2/}.

Председатель Московской городской думы О.О.Минор, выступая 28 декабря на экстренном заседании Тамбовской думы, призывал к "защите" Учредительного собрания и объединению под его флагом против Советской власти.

Подобная позиция органов городского самоуправления вынудила центральные и местные органы Советской власти принять ответные меры, т.е. прибегнуть в ряде случаев к роспуску городских дум и управ.

7 ноября 1917 г. было опубликовано постановление Московского военно-революционного комитета при Московском Совете о роспуске Московской городской думы. 16 ноября 1917 г. Совет Народных Комиссаров подтвердил данный акт.^{3/}

Декретом СНК от 16 ноября 1917 г. была растущена Петроградская городская дума. В мотивировке декрета говорилось, что Центральная городская дума, избранная до дней корниловщины, явно и окончательно утратила право на представительство петроградского

^{1/} Антонов-Овсеенко В.А. Записки о гражданской войне, т.1.М., 1924, с. 56.

^{2/} Антонов-Овсеенко В.А. Указ. соч., с. 171 и сл.

^{3/} Декреты Советской власти, т.1.М., 1957, с. 100.

населения, придя в полное противоречие с его настроениями и желаниями. Это обнаружилось и в революции 25 октября, и на выборах в Учредительное собрание. Наличный состав думского большинства, утратив всякое политическое доверие, продолжает пользоваться своими формальными правами для контрреволюционного противодействия воле рабочих, солдат и крестьян, для саботажа и срыва планомерной общественной работы. На этом основании СНК счел необходимым призвать население столицы вынести свое решение по поводу политики городского самоуправления. СНК постановил распустить думу с 17 ноября. Всем должностным лицам, избранным думой настоящего состава, оставаться на своих местах и исполнять все лежащие на них обязанности впредь до вступления в отправление этих обязанностей должностных лиц, избранных думой нового состава. Всем служащим Петроградского городского самоуправления оставаться при исполнении своих прямых обязанностей; самовольно оставивших службу считать немедленно уволенными. Новые выборы в думу произвести 26 ноября на основании одновременно с этим издаваемым Положением о выборах. Виновные в неподчинении декрету, а также в умышленной порче или уничтожении городского имущества подвергнутся немедленному аресту для предания их Военно-революционному суду.^{1/}

16 ноября 1917 г. СНК принял Положение о выборах гласных Петроградской городской думы.^{2/} Они избираются на срок до 1 января 1919 г. в количестве 200 человек. Правом участия в выборах гласных пользуются все граждане Российской Республики обоего пола, достигшие ко дню выборов восемнадцати лет и проживающие в день выборов в Петрограде. Последняя /31-я/ статья Положения гласила: "Лица, виновные в совершении деяний, имеющих

^{1/} Декреты Советской власти, т.1, с.91-92.

^{2/} Там же, с. 93-99.

^{3/} "Красное утро" /Москва/, 1918, 16 января, № 7.

целью нарушение свободы и правильности выборов... подлежат немедленному аресту для предания Военно-революционному суду."

27-29 ноября 1917 г. в Петрограде состоялись выборы нового состава Городской думы. Из 200 вновь избранных гласных Думы 188, т.е. 95 % принадлежали к большевикам. Городским головой стал М.И. Калинин^{1/}. Однако служащие городской управы стали на путь саботажа. Прекратили работу чиновники. Впрочем саботаж был преодолен, и эта дума просуществовала до 20 сентября 1918 г.

Юридическим основанием для роспуска враждебных Советскому государству городских дум служило Постановление II Всероссийского съезда Советов "О полноте власти Советов", в котором говорилось, что отныне вся власть принадлежит Советам, что комиссары бывшего Временного правительства отстраняются, что председатели Советов непосредственно сносятся с революционным правительством.^{2/}

Центральная власть предоставила самим местным Советам разрешать вопрос о роспуске городских дум. В телеграмме Председателя Совета Народных Комиссаров от 18 ноября 1917 г. было сказано: "Роспуск городских дум и организация выборов в новые предоставляется местным Совдепам"^{3/}.

В ноябре 1917 г. Московский Совет распустил транспортный отдел Московского городского самоуправления, после чего обратился в Совнарком с просьбой подтвердить это решение. В телеграмме СНК от 27 ноября 1917 г. указывалось: "Власть на

1/ Миттельман М. Петроградский городской голова. - В сб. М.И. Калинин и питерские рабочие. М., 1947, с.118.

2/ СУ РСФСР 1917, № 1, ст.5.

3/ Декреты Советской власти, т.1, с.542.

местах у Совета рабочих и солдатских депутатов. Достаточно для роспуска транспортного комитета вашего распоряжения. Никаких распоряжений сверху не нужно."^{1/}

Ликвидация органов городского самоуправления, т.е. городских дум протекала по-разному в различных местах. Она зависела от влияния Коммунистической партии в низовых Советах, а также от отношения самих органов городского самоуправления к политике Советской власти. В ряде городов городские думы участвовали в организации вооруженной борьбы против Советов /Москва, Курск, Новгород и др./. Такие думы распускались, а все городское хозяйство поступало либо в ведение вновь избранных, т.е. демократизированных дум, либо в руки местных Советов. Там же, где органы городского самоуправления не стали на путь открытой борьбы против Советской власти, они продолжали временно работать самостоятельно или под контролем Советской власти. По мере укрепления Советов и приобретения советскими работниками опыта в управлении городским хозяйством, процесс ликвидации городских дум и городских управ ускорился.

В отчете Наркомвнудела за первые полгода работы, составленному к III Всероссийскому съезду Советов, говорилось, что характер ликвидации старых органов был разнообразным. "Одни в корне уничтожались и более не восстанавливались, в других - прежний технический аппарат приспособлялся к новым целям. Таким последним путем ... были ликвидированы земские и городские самоуправления"^{2/}.

На основании имеющегося опыта Отдел местного управления Наркомата внутренних дел издал 24 января 1918 г. директиву: "При существовании Советов земским и городским самоуправлениям не должно быть места. Там, где органы самоуправления не наши, где они выступают против Советской власти, они должны

^{1/} Декреты Советской власти, т. 1, с. 161.

^{2/} "Исторический архив", 1956. № 5, с. 72.

быть распущены, а где они работают с Советами, должны слиться с ними, дабы не было двух однородных органов, ведающих одной и той же работой". Далее речь шла о том, что ликвидация самоуправлений должна проводиться постепенно, по мере того, как Совет овладевает той работой, которая до сих пор лежала на органах самоуправления. При этом весь технический аппарат переходит в руки Советов. Советам рекомендовалось при образовании отделов использовать аппарат земских и городских самоуправлений "с соответствующими изменениями"^{1/}.

Динамика ликвидации городских дум в 45 губернских городах России с ноября 1917 г. по июнь 1918 г. была такова.^{2/} В ноябре было распущено 3 думы /Петроград, Москва, Саратов/ и в декабре - 4. В актах о роспуске этих дум предусматривалось назначение новых выборов, но фактически новые выборы были проведены лишь в Петрограде.

Следовательно, в ноябре-декабре роспуск дум носил характер ответной карательной меры против контрреволюционной политики эсеров-меньшевистских дум ряда городов. Эта мера носила ограниченный характер и не означала борьбы Советской власти против системы городского самоуправления в целом. В подтверждение этого тезиса достаточно сослаться на ряд декретов Советского правительства, возлагавших на органы самоуправления те или иные обязанности или предоставлявшие им те или другие права.

Декрет "О земле", принятый II Всероссийским съездом Советов р. и с.д. 26-го октября 1917 г., относил к заведению местных органов самоуправления все мелкие реки, озера,

^{1/} "Вестник отдела местного управления НКВД", 1918, № 4, с.7.

^{2/} Гальперина Б.Д., Старцев В.И. Указ.статья. - "История СССР", 1966, № 1, с.129-130.

леса и пр. Распределение земли между трудящимися также относилось к ведению местных и центральных самоуправлений, в том числе демократически организованных бессловных городских общин^{1/}.

Постановление Советского правительства от 27 октября 1917 г. о производстве выборов в Учредительное собрание в назначенный срок /12 ноября/ называло в числе органов, обязанных напрячь все усилия для обеспечения этих выборов, и учреждения местного самоуправления^{2/}.

Согласно декрету ВЦИК и СНК от 9 ноября 1917 г. об учреждении Государственной комиссии по просвещению, все школьное дело должно быть передано органам местного самоуправления.^{3/}

Декрет ВЦИК и СНК от 11 ноября 1917 г. об уничтожении сословий и гражданских чинов предписал имущества купеческих и мещанских обществ немедленно передать в распоряжение соответствующих городских самоуправлений. То же в отношении дел, производств и архивов. Декрет подлежал немедленному исполнению местными Советами.^{4/}

По Положению ВЦИК и СНК о страховании на случай безработицы от 11 декабря 1917 г., в состав Центральной комиссии страхования безработицы входил и один представитель от Всероссийского союза городов^{5/}.

В соответствии с Положением о биржах труда от 27 января 1918 г. В состав комитетов местных бирж труда включались и два представителя городского и земского самоуправления. Расходы по содержанию местных бирж труда возлагались на городское и

1/ Декреты Советской власти, т.1, с.18-19.

2/ Там же, с. 25.

3/ Там же, с. 61.

4/ Там же, с. 72.

5/ Там же, с. 204.

и земское самоуправление с субсидией от государства.^{1/}

В декрете СНК от 16 февраля 1918 г. об упразднении Центрального врачебно-санитарного совета, созданного Временными правительством, речь шла об учреждении Совета врачебных коллегий. Предписывалось включить в состав состоящего при последнем Врачебно-санитарного совета представителей врачебно-санитарных советов городских и земских самоуправлений, стоящих на платформе Советской власти.^{2/}

Некоторые декреты Советского правительства касались продовольственной и финансовой стороны деятельности городских дум. 27 октября 1917 г. СНК принял Положение о расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле. Положение распространялось на все города России с числом жителей не менее 10.000^{3/}.

В декрете СНК от 23 ноября 1917 г. об отмене права частной собственности на городские недвижимости указывалось, что в городских поселениях, где не образованы Советы рабочих и солдатских депутатов, распоряжение городскими недвижимостями передается городским думам. Сообразно с этим финансовые учреждения обязаны, по требованию Советов или городских дум немедленно открыть прием наемной палаты за городские недвижимости. Затем образование центральных жилищных советов в городах возлагается на Советы р. и с. д. или городские думы.^{4/}

24 ноября 1917 г. СНК принял декрет о выдаче совету районных дум г. Москвы ссуды в 20 млн. рублей - в счет подлежащего реализации гарантированного тридцатимиллионного займа Московского городского самоуправления. Все права и обязанности

1/ Декреты Советской власти, т. 1, с. 425.

2/ Там же, с. 480.

3/ Там же, с. 26-29.

4/ Там же, с. 135-137.

по ссуде переходят к центральной городской думе в Москве - по ее избранию.^{1/}

15-го декабря 1917 г. Совнарком обсудил вопрос о субсидировании земств и городов, а 18 декабря был издан декрет об отпуске 200 миллионов рублей кредитов в распоряжение междуведомственной комиссии для выдачи займов городам и земствам. В декрете, в частности, указывалось, что земские и городские самоуправления, возбуждая ходатайство о займах, обязаны представлять заключения местных Советов.^{2/}

В ноябре-декабре 1917 г. финансовое положение Петроградской городской думы было весьма тяжелым, что грозило остановкой работы городского хозяйства. Декретом СНК от 19 декабря 1917 г. были расширены финансовые права Петроградского городского общественного управления. Последнему было предоставлено право устанавливать ставки обложения в размерах по постановлению о том Петроградской городской думы. Отменялись установленные постановлением Временного правительства от 9 октября 1917 г. "Об изменении правил о городских доходах и расходах" ограничения в определении размера ставок обложения в пользу городов разными сборами. Отменялось для гор.Петрограда и другое требование названного постановления Временного правительства - о необходимости возбуждать ходатайства перед подлежащей правительственной властью о разрешении ввести в действие то или иное постановление городских дум, касающееся установления в пользу городов некоторых сборов, а также порядка их взимания.^{3/}

6 марта 1918 г. СНК постановил продлить сроком на 9 месяцев правительственные гарантии по займам местных само-

1/ Декреты Советской власти, т. 1, с. 145.

2/ Там же, с. 257.

3/ Там же, с. 260.

управлений - в связи с весьма тяжелым положением земских и городских финансов, вызванным общей экономической разрухой в стране.^{1/}

Упоминания о городских самоуправлениях мы находим и в ряде других актов Советского правительства. К оказанному следует добавить, что в связи с установлением блока с мелкобуржуазной партией левых эсеров и вхождением их представителей в состав Советского правительства Совет Народных Комиссаров 16 декабря 1917 г. принял декрет об учреждении Комиссариата по местному самоуправлению "для объединения всех городских и земских учреждений". В распоряжение комиссариата передавались Главное управление по делам местного хозяйства, касса городского и земского кредита и все относящиеся к местному самоуправлению учреждения.^{2/} Несколько раньше, 12 декабря 1917 г., ВЦИК утвердил левого эсера. В.Е. Трутовского народным комиссаром по местному самоуправлению^{3/}. Находившийся под руководством левых эсеров Наркомат местного самоуправления проводил до марта 1918 года политику поддержки органов городского самоуправления. Левые эсеры стремились сохранить городские думы и противопоставить их Советам.

Постановление Советского правительства от 18 марта 1918 г. Комиссариат по местному самоуправлению был упразднен, а все его дела переданы в ведение Народного комиссариата внутренних дел.

Таким образом, необходимость ликвидации всей системы старого городского самоуправления возникла отнюдь не с первых же месяцев существования Советской власти, но лишь позднее. Такая необходимость была вызвана двумя обстоятельствами:

1/ Декреты Советской власти, т. 1, с. 524.

2/ Там же, с. 251-252.

3/ Там же, с. 215.

1/ саботажем со стороны эсеро-меньшевистских дум; 2/ ростом влияния и укрепления аппарата местных Советов. Резкий перелом в отношении Советов к органам местного самоуправления наступил в январе 1918 г., когда было ликвидировано 9 городских дум. Наиболее интенсивно роспуск дум протекал в феврале - марте 1918 г., когда было распущено 19 дум из 45. Процент всех распущенных дум на 1 апреля составляет 77,8 от общего числа дум. К июню по стране было упразднено свыше 50 дум. Первое время при роспуске старых городских дум назначались выборы в новые думы - постановлениями Советов. Но уже в январе 1918 г., когда было распущено 9 дум, о возможности выборов говорилось лишь в постановлениях 2-х Советов /Нижнего Новгорода и Уфы/. В Нижнем Новгороде точная дата выборов не была объявлена, и в Уфе, хотя и были проведены выборы 21 января 1918 г., но уже через 10 дней существование городской думы было признано излишним.^{1/} В Самаре 27 января 1918 г. представители исполкома Совета так ответили на вопрос, почему не было проведено новых выборов, как это было сделано в Петрограде: "Во-первых, тогда время было еще другое, а, во-вторых, и Петроградская дума собирается сложить свои полномочия, передавая их Петроградскому Совету"^{2/} В феврале-марте и позднее случаев назначения новых выборов больше не было.^{3/}

Если Советы на первых порах назначали своих комиссаров для контроля над деятельностью дум и управ, то позднее они стали брать в свои руки хозяйственные функции дум - иногда постепенно, иногда сразу же в полном объеме. При ликвидации

1/ Подготовка и проведение Великой Октябрьской социалистической революции в Башкирии. Уфа, 1957, с. 258, 268.

2/ Победа Великой Октябрьской социалистической революции в Самарской губернии. Куйбышев, 1957, с. 236.

3/ Гальперина Б.Д., Старцев В.И. Указ. статья, с. 129.

дум Советы создавали в своем составе соответствующие отделы или комиссариаты. Такие отделы именовались по-разному: "муниципальные", "городского хозяйства" и др. К ним и переходил технический аппарат дум. Единообразия в порядке перехода делопроизводства дум /и земств/ в ведение Советов не было.^{1/} Порой вслед за ликвидацией городских дум и управ организовывались городские Советы наряду с существующими уже губернскими или уездными Советами. Так было в Новгороде, Демьянке, Балахне, Петрозаводске. В журнале заседания Ново-Ладожского уездного исполкома от 13 августа 1918 г. сказано: "Слушали: вопрос об упразднении городской управы и думы. Постановили, с 14 августа объявить городскую думу вне своих обязанностей и назначить ликвидационную комиссию, в которую должен войти т. Евдокимов, и под его руководством назначить выборы городского Совета"^{2/}

Органы Советской власти, принимая в свое ведение городское хозяйство после роспуска дум, оказывались в трудном положении. Так, муниципальная коллегия Воронежского рубисполкома нашла хозяйство "в хаотическом состоянии". Кроме того, "население страдало от недостатка мануфактуры, а склады были переполнены последней, которая почему-то не распределялась"^{3/}.

Но роспуск Советами городских дум далеко не везде явился окончательным. Вследствие гражданской войны, когда войска интервентов и белогвардейцев захватили большое число городов, в них восстанавливались городские думы. Такие думы рассматривались в качестве политического противовеса Советам и Советской власти.

1/ Сборник декретов и распоряжений по народному хозяйству, М., 1918, с 974-975.

2/ Аверьев В. Указ. статья, с. 113.

3/ "Рассвет" /Калуга/, 1918. 21. мая, № 75.

17 апреля 1918 г. в Бердянске произошел контрреволюционный мятеж, сопровождавшийся арестами и расстрелами членов Совета. Начала действовать городская дума, ранее распущенная Советом.^{1/}

Во время мятежа в Тамбове /июнь 1918 г./ были арестованы советские работники разгромлены советские учреждения, возобновила работу дума.

В результате чехословацкого мятежа и провозглашения в Самаре власти "Комуча" /"Комитета членов Учредительного собрания"/ началась реставрация городских дум на значительной части Поволжья во второй половине 1918 г. В дни белогвардейского мятежа в Ярославле /июль 1918 г./ губернский комитет эсеров провозглашал в качестве лозунга: "На местах должны быть восстановлены демократические земства и городские думы".^{2/}

Только после установления Советской власти на всей территории страны в 1920-1922 гг. городские думы были ликвидированы окончательно. Таким образом, ликвидация городских дум, решительная ломка всей системы старого городского самоуправления в городах центра России и других районах страны была частью борьбы Советов за полновластие, за овладение ими аппаратом местного общественного управления в городах. Проблема судеб буржуазного городского самоуправления в России после Октября 1918 г. есть часть общей проблемы, а именно: слома старого государственного аппарата и замены его новым.

1/ Покотило Ф. Расстрел первого Бердянского и Ногайского Советов. "Летопись революции", 1926. № 1, с. 100.

2/ "Красная армия", 1918. 14 июля, № 61.

Das 19. Jahrhundert ist ein Jahrhundert der Bourgeoisie und der Städte gewesen. In den Städten konzentrierte sich das ganze gesellschaftliche Streben dieses kapitalistischen Zeitalters; die Städte bildeten den Brennpunkt seiner wichtigsten Ereignisse, hier lag die Achse seines alltäglichen Lebens.

Wie tief hat sich also der Begriff der Stadt in den Rechtsordnungen des 19. Jahrhunderts widergespiegelt? War das überhaupt ein Grundbegriff des Rechts der liberalistischen Epoche? - Solche Gedanken müssen jedem einfallen, der sich für

VALENTIN URFUS:

**DIE AUFFASSUNG DER STADT IN DER RECHTSENTWICKLUNG
DER BÖHMISCHEN LÄNDER UM DIE WENDE DES 19. JAHR-
HUNDERTS UND AN DER SCHWELLE ZUR GEGENWART**

Konsequenz gezogen, würde man eine bejahende Antwort erwarten; näher und genauer betrachtet, ist es ganz anders gewesen nicht die Stadt, sondern eine andere Kategorie - in Mitteleuropa die der Gemeinde - beherrschte die Rechtsordnungen des 19. Jahrhunderts, indem der Rechtsbegriff der Stadt für etwas fast feindliches gehalten wurde. Erst langsam hat sich eine neue Rechtsauffassung der Stadt durchgesetzt.

Die großen Hauptlinien dieser Entwicklung sind in ganz Europa dieselben gewesen. Die Industrierevolution setzert überall das Antlitz der Städte. Der Gürtel der Stadtmauer wird heruntergerissen. Die Baufläche wird erweitert, neue breite, direkt geführte Gassen werden durchgebrochen und manchmal sogar eine Kasernation der alten Stadtviertel unternommen. Die hygienischen Einrichtungen und die öffentliche Beleuchtung gehörten selbstverständlich dazu. Endlich werden auch neue Pläne der Städteregulation ausgearbeitet. Das ist aber nur eine Seite dieser mannigfaltigen Entwicklung gewesen. Noch mehr ausdruckvoll war ein anderer Zug, der solche Entwicklung vielleicht noch klarer bezeichnete. Sein Wesen war spontan, unreguliert, wie spontan neue Industriewerke wuchsen und wie sich unreguliert die neuen Fabriken in den Organismus der alten Städte

17 апреля 1918 г. в Бердниске произошёл контрреволюционный мятеж, сопровождавшийся арестами и расстрелами членов Совета. Начала действовать городская дума, ранее распущенная Советом.^{1/}

Во время мятежа в Тамбове /январь 1918 г./ были арестованы советские работники разгромлены советские учреждения, возобновила работу дума.

В результате чешско-польского мятежа и провозглашения в Самаре власти "Комуча" /"Комитет спасения и восстановления государственности" /, началась реставрация городских дум на значительной части Поволжья во время ликвидации в Тамбове и других губерниях по мятежу в Ярославле /январь 1918 г./ провозглашалась в качестве лозунга "на местах дум, восстановлены демократические земства и городские думы".^{2/}

Только после установления Советской власти на всей территории страны в 1920-1922 гг. городские думы были ликвидированы окончательно. Таким образом, ликвидация городских дум, решительная ломка всей системы старого городского самоуправления в городах центра России и других районах страны была частью борьбы Советов за полновластие, за овладение всем аппаратом местного общественного управления в городах. Проблема судеб буржуазного городского самоуправления в России после Октября 1918 г. есть часть общей проблемы, а именно: слом старого государственного аппарата и замены его новым.

^{1/} Покотило С. Расстрел первого Берднского и Ногайского Советов. "Летопись революции", 1926, № 1, с. 100.

^{2/} "Красная армия", 1918. 14 июля, № 61.

Das 19. Jahrhundert ist ein Jahrhundert der Bourgeoisie und der Städte gewesen. In den Städten konzentrierte sich das ganze gesellschaftliche Streben dieses kapitalistischen Zeitalters; die Städte bildeten den Brennpunkt seiner wichtigsten Ereignisse, hier lag die Achse seines alltägigen Lebens.

Wie tief hat sich also der Begriff der Stadt in den Rechtsordnungen des 19. Jahrhunderts widergespiegelt? War das überhaupt ein Grundbegriff des Rechts der liberalistischen Epoche? - Solche Gedanken müssen jedem einfallen, der sich für die Probleme der Städte - aber nicht nur für die der Städte, sondern für die des ganzen vorigen Jahrhunderts - interessiert.

Konsequent genommen, würde man eine bejahende Antwort erwarten; näher und genauer betrachtet, ist es ganz anders gewesen: nicht die Stadt, sondern eine andere Kategorie - im Mitteleuropa die der Gemeinde - beherrschte die Rechtsordnungen des 19. Jahrhunderts, indem der Rechtsbegriff der Stadt für etwas fast feudales gehalten wurde. Erst langsam hat sich eine neue Rechtsauffassung der Stadt durchgesetzt.

Die groben Hauptlinien dieser Entwicklung sind in ganz Europa dieselben gewesen. Die Industrierevolution ändert überall das Antlitz der Städte. Der Gürtel der Stadtmauer wird heruntergerissen. Die Baufläche wird erweitert, neue breite, direkt geführte Gassen werden durchgebrochen und manchmal sogar eine Assanation der alten Stadtviertel unternommen. Die hygienischen Einrichtungen und die öffentliche Beleuchtung gehörten selbstverständlich dazu. Endlich werden auch neue Pläne der Städtereulation ausgearbeitet. Das ist aber nur eine Seite dieser mannigfaltigen Entwicklung gewesen. Noch mehr ausdrucksvoll war ein anderer Zug, der solche Entwicklung vielleicht noch klarer bezeichnete. Sein Wesen war spontan, unreguliert, wie spontan neue Industriewerke wuchsen und wie sich unreguliert die neuen Fabriken in den Organismus der alten Städte

eingliederten. In den Städten ist so ein scharfer Unterschied zwischen den Industrievierteln und zwischen den, die von der Bourgeoisie bewohnt wurden, zwischen einem "West-" und "East-End", wie man das oft nannte - entstanden. Auch die Stadtmitte hat sich von den Vorstädten abgesondert. Das Emporwachsen des Kapitalismus hat nicht nur die alten Städte geändert. Es schuf auch neue städtische Siedlungen, während dieselbe Entwicklung manchmal den Untergang einzelner früher bedeutenden Stadtgemeinden verursachte¹.

Die Reihe dieser Erscheinungen, die das Gepräge der alten feudalen Städte so tief verändert hatten, konnte ohne Mühe weiter fortgesetzt werden. Wie schon angedeutet wurde, verlief dieselbe Entwicklung in ganz Europa. Nur ihr Rhythmus war überall anders. Zuerst begegnet man ihr in England, wo die englische Historiographie dafür auch einen speziellen Ausdruck gefunden hat: sie spricht da von der "urbanial transformation"².

Das 19. Jahrhundert hat die Stadt - symbolisch aber auch wörtlich gesagt - umgebaut. Mit den alten feudalen Städten haben jetzt die neuen Mittelpunkte des Stadtlebens kaum etwas gemeinsames gehabt. Die alten Siedlungseinheiten, die die einfache Handwerkererzeugung mit den örtlichen Marktverhältnissen verbunden hatten, wurden durch das neue Industrie- und Handelszentrum abgelöst, wo sich auch rasch die Macht des Finanzkapitals verbreitete.

Nicht nur die Grösse und die Gestalt der Städte haben sich verändert. Solche Umwandlungen mussten hinter sich auch neue Erscheinungen in der inneren Verwaltung der Städte ziehen, sowie auch Versuche um ihre Rechtsauffassung und neue Eingliederung in den administrativen Körper des kapitalistischen Staates.

Die Entwicklung der böhmischen Länder im 19. Jahrhundert entsprach diesen allgemeinen Zügen. Wie überall hat sich auch

in Böhmen das Leben in den Städten wesentlich geändert. Die Städte haben tiefe Metamorphosen durchgemacht, neben den alten ist die Bedeutung der neuen Stadtgemeinden gewachsen. Die Beispiele dieser Umstürze braucht man nicht lange zu suchen. An ältere Antriebe knüpfte die Entwicklung z.B. in Prag an, indem Kutná hora /Kuttenberg/, die einst bedeutendste königliche Bergstadt, die in der feudalen Hierarchie gleich neben Prag stand, zu einer bedeutungslosen Bezirkstadt gesunken ist. Eine andere grosse und berühmte königliche Stadt, wie Plzen /Pilsen/ verwandelte sich wieder in ein grosses Industriezentrum. Im Norden von Böhmen ist Liberec /Reichenberg/ aus einer untertänigen Stadt zu einer industriellen Metropole geworden. Aehnlich in Mähren haben die kapitalistischen Umgestaltungen aus Brno /Brünn/ die Landeshauptstadt geschaffen, indem die zweite wichtigste Stadt des Landes Olomouc /Olmütz/ auf das zweite Geleise verdrängt wurde.

Für einen Rechtshistoriker steht, wie schon bemerkt wurde, im Vordergrund solcher Betrachtungen die Frage der Rechtsregulierung dieser neuen Lage der Städte; oder vielleicht noch anders gesagt - die Frage, wie das Recht und besonders die Verwaltung des kapitalistischen Staates das neue Gepräge des Stadtlebens ausgedrückt hatten. Das Suchen einer Antwort auf diese Frage führt notwendigerweise zu einer Feststellung, dass der Begriff der Stadt aus dem Rechtsleben des kapitalistischen Zeitalters fast völlig verschwunden sei. So etwas lautet gewiss überraschend, sogar auf den ersten Blick unglaublich; doch ist es so, wie schon oben angedeutet wurde.

Für das Recht des Mittelalters und des späten Feudalismus war der Rechtsbegriff der Stadt etwas ganz bestimmtes, womit das Recht und der Inhalt seiner Satzungen ganz eindeutig gerechnet hatten. Seinem Rechtsbegriff nach war die Stadt eine autonome Individualität, eine Verkörperung der bürgerlichen Freiheiten. Sie war eine in sich geschlossene Verwaltungsein-

heit, die nicht nur ihr eigenes innerliches Leben administrierte, sondern - am meisten im späten Feudalismus - auch eine Stütze der Verwaltungsorganisation des gesamten Landes bildete.

Im 19. Jahrhundert, obwohl das ein Jahrhundert der Bourgeoisie und der Städte gewesen ist, entbehrt die Rechtsordnung die Stadt als Kategorie des Verwaltungswesens oder vielleicht noch mehr zugespitzt gesagt als Rechtsbegriff schlechthin.

Den Hintergrund solcher, wie schon bemerkt, fast überraschenden Feststellung kann nur eine kurze Entwicklungsretrospektive erklären. Es ist bekannt, dass die feudalen Städte keine homogene Gruppe bildeten. Während der ganzen feudalen Epoche bestanden unter den Städten tiefe wirtschaftliche, gesellschaftliche und auch rechtliche Unterschiede. Der bekannteste solcher Unterschiede war der Unterschied zwischen den königlichen und untertänigen Städten, indem auch innerhalb dieser beiden Gruppen weitere Verschiedenheiten in der rechtlichen Stellung einiger Städte existierten. Diese alte, für den Feudalismus so typische Verschiedenartigkeit in der Rechtsstellung der Städte, die das Stadtleben seit Mittelalter bedingt hatte, wurde am Ende der feudalen Epoche beseitigt und durch eine neue einheitliche Verwaltungspraxis des spätfeudalen absolutistischen Staates überholt. In den böhmischen Ländern war diese Erscheinung mit dem josephinischen Dezennium verbunden.

Die Revolution im Jahre 1848 hat - was die Rechtsstellung der Städte betrifft - ein ganz neues Programm aufgestellt. Sein Hauptpostulat war das Losungswort "freie Gemeinde im freien Staat"³. Während die feudale Epoche die Städte, die Städtchen und Dörfer kannte, und unter den Städten noch weitere Unterschiede gezogen hatte, ist jetzt ein ganz neuer Begriff als der einzige und ausschliesslichste proklamiert worden - nämlich der Rechtsbegriff der Gemeinde. Das Schlagwort für die freie Gemeinde hatte dabei eine doppelte Bedeutung gehabt: an der ersten Stelle sollten die Gemeinden durch eine völlige autonome

Selbstverwaltung ausgestattet werden; an der anderen Seite war darin eine liberal aufgefasste Anschauung verborgen, dass nicht nur die Staatsbürger, sondern auch verschiedene Verbände gewisse Grundrechte haben sollen, die ihre Rechtsstellung im Staate bestimmen. Wenn also die Revolution die bürgerliche Gleichheit auf Grund dieser Rechte aufstellte, so soll auch dasselbe für die Rechtsstellung der Gemeinden gelten. Die Gemeinden sollten dieselbe Rechtsstellung bekommen, ohne jede Rücksicht auf den konkreten Charakter solches Verbandes, besonders ohne jede Rücksicht darauf, ob ein solcher Verband gleichzeitig eine munizipale Siedlungseinheit bildete, oder ob es sich bloss um eine dörfliche Landgemeinde handelte.

Die Revolution wurde zwar besiegt, doch ist die Durchführung einiger ihrer Postulate nicht völlig gescheitert, Manches, was ursprünglich die Revolution proklamiert hatte, wurde später durch den erneuerten Absolutismus der fünfziger Jahre und durch das konstitutionelle Regime des folgenden Dezenniums verwirklicht. Das gilt auch von der Gemeindevselbstverwaltung, wie sie die Gemeindeordnungen normierten. Die wichtigsten Meilsteine auf diesem Wege zur gesetzlichen Regelung der Selbstverwaltung waren in Österreich die Gesetze aus den Jahren 1849 /Nr. 170 RGrBl./, 1859 /Nr. 58 RGrBl./, 1862 /Nr. 18 RGrBl./ und die weitere Landesgesetzgebung⁴.

Den Rechtsbegriff der Stadt haben die neuen Vorschriften völlig aufgelöst. Sie haben nur den Rechtsbegriff der Gemeinde als einen Grundbegriff anerkannt. Der einzige Unterschied unter den Gemeinden, den die Gemeindeordnungen zugelassen haben, war der Stufen-Unterschied zwischen den Ortsgemeinden und zwischen den höheren kommunalen Verbänden auf der Ebene eines Bezirkes oder einer Landvertretung. Die Beseitigung der alten Anschauungen und das Auftauchen der neuen bedeutete nicht die blosse Überbrückung der alten feudalen Unterschiede. Die Umwandlung wurde da viel wesentlicher: der Rechtsbegriff der

Stadt wurde eigentlich völlig durch den einer unifizierten Gemeinde ersetzt; man könnte sogar sagen, dass er als eine überlebte Sache aufgehoben wurde und dass er als feudaler Überrest betrachtet wurde. Der neue Rechtsbegriff der Gemeinde verkörperte so die bürgerlich liberale Antithese der feudalen Auffassung der Stadt.

Doch ist der Rechtsbegriff der Stadt aus der österreichischen Rechtsordnung nicht ganz ausnahmslos verschwunden. In gewisser Hinsicht haben ihn die verwaltungsrechtlichen Vorschriften teilweise beibehalten: es war das der Fall der sogenannten Statutargemeinden. Die Organisation und Verwaltung solcher Gemeinden wurde durch ein Sondergesetz geregelt. Unter die Bestimmungen der allgemeinen Gemeindeordnung sollte solche Gemeinde nicht fallen. Nach der gemeinsamen, für alle Kronländer der österreichischen Monarchie gültigen Gemeindegesetz aus dem Jahre 1862 /Nr. 18 RGL./ konnten ein eigenes Status einige Städte und Kurorte bekommen. Dieses Grundprinzip legte die österreichische Rechtswissenschaft⁵ so aus, dass die Eigenschaft, Stadt zu sein /d.h. Stadt in einem historischen Sinne/, keineswegs für eine Gemeinde dazu genüge, um ein eigenes Status zu erlangen. Solche Argumentation wurde damit begründet, dass "andererseits für bedeutende Kurorte diese Eigenschaft nicht gefordert ist". So wurde also die letzte Spur des Rechtsbegriffes der Stadt in der Gemeindegesetzgebung durch den Standpunkt der Rechtswissenschaft likvidiert⁶. In den böhmischen Ländern gab es ziemlich viele Statutargemeinden besonders in Mähren⁷.

Der Rechtsbegriff der Stadt wurde so aus der Sphäre des Verwaltungswesens also total vertrieben. Eine Bedeutung wurde diesem Begriffe nur noch ausser diesem Gebiete beigelegt. So war es in den Wahlordnungen für den österreichischen Reichsrat und für die Landtage, die nach der Februar-Verfassung aus dem Jahre 1861 erlassen und auf dem Kurien-System aufgebaut

wurden. Eine dieser Kurien war, wie bekannt, die der Städte, andere die der Landgemeinden⁸. Die Wahlvorschriften ruhten also auf etwas, was die Verwaltungsprinzipien abgelehnt hatten. Die Kategorisation der abgesonderten Gruppen der Stadt- und Landgemeinden, die das Verwaltungswesen negierte, ist als Rückgrad der österreichischen Wahlordnungen geblieben. Das war sicherlich eine Tatsache, die man kaum übersehen kann.

Sonst kannte die österreichische Rechtsordnung das Recht des Kaisers einer Gemeinde den Titel einer Stadt zu verleihen. Dieses kaiserliche Hoheitsrecht wurde, wie wir noch sehen werden, wirklich ausgenutzt. Viele Gemeinden haben während der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts und sogar noch in den ersten Jahren des 20. aus verschiedenen Gründen nach dieser Erteilung eifrig gestrebt.

X X X

Ungefähr vor hundert Jahren wurde die österreichische Entwicklung also durch zwei Tendenzen bestimmt: die eine war durch die Gemeindegeseztgebung und durch den einheitlichen Begriff der Gemeinde gekennzeichnet, indem die andere noch mit einer gewissen Kategorisation der Gemeinden rechnete und den Rechtsbegriff der Stadt noch kannte. Das konnte vielleicht zu einer Konklusion führen, die beiden gerade erwähnten Tendenzen kurz als Gegensatz der feudalen Überreste und des liberalen Standpunktes zu betrachten. Vieles scheint wirklich solche Ansicht zu bestätigen. Das Kurien-System der Wahlordnungen war tatsächlich ein Ausdruck der sogenannten Interessen-Vertretung, die eine Konzession der Bourgeoisie zu Gunsten der adeligen Kreise darstellte. Doch ist es kaum möglich diese Unterschiede so einfach zu umschreiben. Was das unter anderem verhindert, sind die spezifischen Züge der Entwicklung der böhmischen Länder. In den sechziger und siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts hatte die tschechische politische Repräsentation den Kampf um die politische Gleichberechtigung der Tschechen in der

österreichischen Monarchie und später nach dem österreichisch-ungarischen Ausgleich im Rahmen der Zisleithanien geführt. Das Programm des historischen Staatsrechts der Böhmischen Krone war der Wahlspruch dieses Kampfes und sein Ziel die selbständige staatsrechtliche Stellung der böhmischen Länder.

Neben diesen grossen Linien kämpfte die tschechische Politik in den alltägigen Auseinandersetzungen um vielleicht kleinere, in der politischen Praxis aber viel mehr erreichbare Gewinne. Die Beherrschung der Selbstverwaltung gehörte an der ersten Stelle dazu. Die Bedeutung dieser Kampftaktik wuchs dann besonders, als die Versuche um den tschechischen Ausgleich nach dem Jahre 1871 gescheitert hatten. Die Beherrschung der Selbstverwaltung schien im Gegenteil ein reales Programm zu sein. Um so häftiger wurde da gekämpft.

In der Atmosphäre solcher Scharmützel wurde auch ein neuer Nachdruck auf den städtischen und im Einklang mit den Ideen des historischen böhmischen Staatsrechts auf den historisch-städtischen Charakter einiger Städte gelegt. Die alten Privilegien der Städte, ihre von alters her geerbte Stadtverfassung, ihre Stellung als königliche Städte - alles das, was so rein geschichtlich aussieht, bekam in diesem Milieu einen neuen Akzent. Von den Zeitgenossen wurde das nicht für bloss historische Requisiten gehalten, sondern als etwas von grosser geistiger Kraft angenommen, was die öffentliche Meinung berühren und Kampf um die Positionen in Selbstverwaltung in jeder bestimmten Stadt beeinflussen konnte.

Die Majorität in einer Gemeindevertretung zu gewinnen, war jedenfalls ein Erfolg; wenn es sich aber um eine alte königliche Stadt oder um eine alte Bergstadt handelte, musste ein solcher Erfolg in Augen der Öffentlichkeit desto grösser auftreten. Demgemäss wuchs auch in dem Stadtleben die Rolle der alten Symbole des Städtewesens. Die alten Stadtwappen, die

heraldischen Stadtkronen und alles das, was an die Vergangenheit der Städte, an den alten Stadtcharakter einer Gemeinde erinnern konnte, wurde jetzt neu eifrig und manchmal auch prächtig ausgenutzt.

Der Begriff der Stadt - vielleicht konnte man direkt sagen der Rechtsbegriff der Stadt - tauchte so wieder einmal auf und nahm eine feste Stelle in dem öffentlichen Bewusstsein ein. Selbstverständlich wurde er immer mit der lokalen Geschichte einzelner Städte verbunden; langsam nahm er aber auch eine allgemeinere Gestalt an sich, so dass er endlich in relativ kurzer Zeit ganz allgemeine Züge bekam. Doch eine gewisse Gebundenheit seiner Ausprägung an das Geschichtliche ist immer noch geblieben⁹.

Die Stadt war in dieser Hinsicht eine Gemeinde, die historisch als Stadt auftrat. Die Verbindung mit den aktuellen Problemen des gegenwärtigen Städtewesens fehle da noch am meisten. Das hat sich aber rasch geändert. Die Belebung des Rechtsbegriffes der Stadt, die in dem öffentlichen Leben der böhmischen Länder das Programm des historischen Staatsrechts vorbereitet hatte, wurde beiläufig zu derselben Zeit durch neue Antriebe einer allgemeinen Entwicklung aktualisiert.

X X X

Die grosse Krise der siebziger Jahre verschärfte alle Gegensätze, die schon die Gründungsetappe der kapitalistischen Industrie in Österreich mitgebracht hatte. Auch in dem Stadtleben war es so: die unorganische, spontane kapitalistische Entwicklung hatte da viele peinliche Fragen aufgestellt, deren Lösung sich jetzt mit einer dringenden Notwendigkeit eröffnete. Besonders brennend wurde das in der Verwaltungspraxis gefühlt, wo sich plötzlich eine Menge neuer Aufgaben angehäuft hatte. Der bloss praktische Fortgang wurde da bald durch gesetzliche Vorschriften ergänzt, in denen verschiedene allgemei-

ne theoretische Fachprinzipien durchgesetzt worden waren.

Dieser theoretische Hintergrund der neuen Verwaltungsgesetzgebung war unter anderem auch durch die Ideen der Kathedersozialisten beeinflusst¹⁰. Die neuen Aufgaben, die seit den achziger Jahren für die Staatsverwaltung und für die Selbstverwaltung entstanden sind, leisteten da - so könnte man das vielleicht sagen - eine bedeutende Rückwirkung auf die Verwaltungsgesetzgebung und auf die Struktur der Verwaltungspraxis. Das Verwaltungswesen der achziger Jahre des vorigen Jahrhunderts ist so durch eine Differenzierung der neu spezialisierten Fachaufgaben gekennzeichnet. In dieser neuen Gestaltung der Verwaltungsaufgaben und der Verwaltungsmethoden wurden allmählich auch die Prinzipien der Gemeindeordnungen umgewertet, die auf dem Rechtsbegriffe der unifizierten einheitlichen Gemeinde aufgebaut waren.

In den neu erlassenen Vorschriften über das Bauwesen¹¹, aber auch über das Feuerwehrwesen¹², später dann über die öffentliche Hygiene und Gesundheitspflege wurden andere Maßstäbe auf die Verwaltungsaufgaben in den Stadtsiedlungen und in den Landgemeinen benutzt. Am besten widerspiegeln das die neuen Bauvorschriften, in denen diese neuen Ansichten auf die Verwaltungspraxis zum erstenmal zur Geltung gekommen sind.

Der Rechtsbegriff der Stadt, den die Gemeindeordnungen aus der Rechtsordnung vertrieben haben, feierte jetzt in der neu differenzierten Verwaltungsgesetzgebung seine Rückkehr zurück. Eine ganz offene Rückkehr war es allerdings nicht. Der unifizierte einheitlich gefasste Rechtsbegriff der Gemeinde wurde nicht damit beseitigt. Im Gegenteil die Rechtsordnung und die Rechtswissenschaft haben ihn weiter, sogar als einen der Grundprinzipien beibehalten. Doch setzte sich etwas Neues immer mehr und mehr durch. Die neue spezielle Fachverwaltungsgesetzgebung - von den Bauordnungen angefangen - habe - so zu sagen - die Notwendigkeit entdeckt, unter den einheitlich aufgefassten Ge-

meinden zu unterscheiden. Nur ein kurzer Schritt blieb noch übrig zur Rechtsauffassung eines neuen Stadtbegriffes. Wenn sich eine Stadtsiedlung als Objekt der neu entfalteten Verwaltungsaufgaben erwiesen hatte, musste sich die Stadt auch als etwas selbständig Rechtsbegriffliches zeigen, obzwar mehr in einem urbanistischen als rechtlichen Sinne.

Die neue Rechtsauffassung der Stadt ist aber nicht gleich fertig geworden. Zuerst war das mehr ein Streben als eine feste Vorstellung, ein langsames Suchen, das in dem letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts begonnen hatte und dann durch die nächsten Jahrzehnte weiter dauerte.

Der Weg, der zu dieser neuen Rechtsauffassung führte, ist noch anders interessant geworden. Dass diese Entwicklung gerade am Ende des 19. Jahrhunderts angefangen ist, war kein Zufall. Es war das doch dieselbe Zeit, in der der liberalistische Kapitalismus sich zu einem monopolistischen umwandelte. Diese allgemeinen Zusammenhänge sind in dieser Entwicklung auch ganz offen spürbar. Die grossen Stadtsiedlungen, deren Grund die liberalistische Epoche gelegt hatte, entwickelten sich als eine typische Erscheinung erst während des Imperialismus. Gewisse Reformmotive der neuen Verwaltungsgesetzgebung haben wir schon kennengelernt. Daneben wirkten da auch andere wichtige Tatsachen, neben den allgemeinen Bedürfnissen der Bourgeoisie, die Klassengegensätze zu hemmen, besonders die Interessen der grossen Industrie¹³.

Die Anfänge der neuen Rechtsauffassung der Stadt wurden aber nicht gleich allgemein angenommen. Ausser den neuen speziellen Vorschriften der Fachverwaltungspflege wurde sie sogar weiter abgelehnt. Seit dem letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts sind in Österreich für das politische Klima der damaligen Zeit Vorschläge einer Verwaltungsreform typisch geworden. Diese Vorschläge haben aber- was die Rechtsauffassung

der Städte betrifft - kaum etwas Neues gebracht. Im grossen und ganzen bedeuteten sie nur eine Fortsetzung der alten Linien, die aus den allgemeinen Rechtsbegriffe der Gemeinde ausgegangen sind. Das eigentliche Ziel dieser Reformbestrebungen war eine Modernisierung der Verwaltungsorganisation und der Verwaltungsmethoden, wie das den veränderten Verhältnissen, d.h. den Bedürfnissen der weiteren Entwicklung des Kapitalismus in Österreich entsprach. Der monopolistische Kapitalismus hatte alle Gegensätze der kapitalistischen Epoche verschärft. Unter anderem hatten sich besonders die nationalen Auseinandersetzungen vertieft. Gerade diese zu lösen, selbstverständlich dem Interesse der herrschenden Klassen nach, haben die Vorschläge einer Verwaltungsreform versucht. Ein Rechtsbegriff der Stadt blieb diesen Vorschlägen weiter unbekannt, wie das auch damit zusammenhing, dass die meisten Reformvorschläge die Rechte der Gemeindeselbstverwaltung zu mindern versucht hatten. Für einen qualitativ aufgefassten Unterschied zwischen einigen Kategorien der Gemeinden ist da kein Platz übrig geblieben¹⁴.

Obwohl sich also die neue urbanistische Rechtsauffassung der Stadt, die die Regelung der speziellen Verwaltungsaufgaben neu begründet hatte, langsam und nur indirekt in den übrigen Zweigen der österreichischen Verwaltungsgesetzgebung durchgesetzt hatte, war diese Entwicklung noch durch anderen wichtigen Zug bedingt. Schon oben war die Gelegenheit von der mehrseitigen Motivierung dieser neuen Anschauungen zu sprechen. Unter anderem wurde da auch die Rolle der verschiedenen sozial-reformistischen Tendenzen unterstrichen. Anders genommen: für die neue Rechtsauffassung der Stadt war typisch, dass zu ihrer Begründung nicht die Juristen und Bürokraten, sondern viel mehr die Vertreter anderer Fachkreise beigetragen hatten.

Unter verschiedenen Anregungen, die die neue Auffassung der Stadt ins Leben hervorgerufen hatten, war besonders wichtig

die Tatsache, dass in derselben Zeit als man zum erstenmal die Spuren dieser neuen Richtung finden kann, ist auch eine neue wissenschaftliche Fachdisziplin - die Urbanistik - entstanden¹⁵, die die technischen Probleme des Aufbaus der Städte im breiten Umfang der soziologischen und sozialpolitischen Fragen durchforschen wollte. Auch die Geburt der urbanistischen Theorien hat einen gewissen sozialreformistischen Hintergrund gehabt. Verhältnismässig bald wurden diese Einflüsse durch ganz andere verwechselt. Die Urbanistik, besonders zur Zeit des I. Weltkrieges und nach der grossen Sozialistischen Oktober-Revolution, ist eine Domäne der fortschrittlichen Anschauungen geworden. Das Beispiel der urbanistischen Lehre des deutschen "Bauhauses" beweist das klar.

Obwohl einige urbanistische Standpunkte, wie wir das schon gesehen haben, ihren Ausdruck in der Verwaltungsgesetzgebung des kapitalistischen Staates gefunden und so die Voraussetzungen für die neue Rechtsauffassung der Stadt geschaffen hatten, öffnete sich in der weiteren Entwicklung zwischen der urbanistischen Theorie und der praktischen Gesetzgebung eine Kluft. Der Abstand des kapitalistischen Verwaltungswesens von der urbanistischen Lehre war damit bedingt, dass die Theoretiker, die sich um die wissenschaftliche Entfaltung der Urbanistik verdient gemacht hatten, oft Repräsentanten der progressiven fortschrittlichen Anschauungen auch in der politischen Hinsicht waren. Die neue urbanistische Auffassung der Stadt ist so in die Verwaltungspraxis und in die Rechtswissenschaft, wie auch in die Gesetzgebung am meisten nur teilweise durchgedrungen, in dem dieselbe Gebiete des kapitalistischen Rechts und des kapitalistischen Staatswesens die traditionellen Standpunkte nicht verlassen hatten.

X X X

Die Entwicklung der böhmischen Länder wiederholte diese allgemeinen Züge. Neben den Übereinstimmungen gab es aber auch

Unterschiede. Wie schon bemerkt, war die Selbstverwaltung und die Positionen, die in den Gemeinden die Tschechen erreicht hatten, von grosser Wichtigkeit für das politische Streben des tschechischen Volkes in Österreich. Wenn die Verwaltungsreformvorschläge in Österreich auf eine Einschränkung der Rechte der Selbstverwaltung zielte, so verlangte die tschechische Politik im Gegenteil die Befestigung der rechtlichen Stellung der Selbstverwaltung.

Von den politischen tschechischen Repräsentanten war das in der ersten Reihe Albin B r á f¹⁶, der auf die theoretische Durcharbeitung der Selbstverwaltungsprobleme Fleiss verwendete. Bráf, einer der ersten tschechischen Volkswirtschaftler, gehörte zugleich zu den Führern der konservativ-liberalen /altschechischen/ Partei. Seine Forschung versuchte die theoretischen Prinzipien einer tschechischen kommunalen Politik auszuarbeiten. In seinen Ausführungen zeigen sich schon die ersten Ansätze einer Unterscheidung zwischen den allgemeinen kommunalen und spezifisch munizipalen Aufgaben der Selbstverwaltung. In dieser Hinsicht war Bráf ohne Zweifel erster Vertreter der neuen Rechtsauffassung der Stadt in der tschechischen geistlichen Entwicklung des vorigen Jahrhunderts. Sein Standpunkt war sonst von äusserst bürgerlicher Prägung, ergänzt mit den sozialreformistischen Anschauungen des deutschen Kathedersozialismus.

Diese Anregungen praktisch vorzukämpfen, versuchte eine Organisation, die ein wenig später im Rahmen der tschechischen kommunalen Politik ins Leben hervorgerufen wurde. Es war das der Verband der tschechischen Städte. Die Zusammenkünfte¹⁷, die dieser Verband vor dem I. Weltkriege veranstaltete, sind zu einer Tribüne der tschechischen kommunalen und besonders dann munizipalen Politik geworden. Die Tagungen dieses Verbandes hatten gewöhnlich ein umfangreiches Programm gehabt. In den Vorträgen wurde da über die praktischen Probleme des Stadtbau-

wesens, der Wasserleitung, der Beleuchtung, aber auch über die Schulpolitik in den Städten gesprochen. Vielleicht noch interessanter ist die Tatsache, wie sich im Rahmen so aufgeworfener Fragen die neue Auffassung der Stadt durchsetzte: die Städte wurden als Gemeinden aufgefasst, die eine führende Rolle in der tschechischen kommunalen Politik spielen sollen. Für eine neue urbanistische Auffassung der Stadt wäre das sicherlich wenig gewesen. In solchem Sinne haben die Rolle der Städte schon die Verfechter des böhmischen Staatsrechts betont. Doch was jetzt neu war, war die Tatsache, dass der Akzent auf die Städte nicht als historische Individualitäten gelegt wurde: vielmehr der neue Nachdruck auf die führende Rolle der Städte hatte ihre Fähigkeit vorgehoben, die neuen Aufgaben der kommunalen Politik besser realisieren zu können, als das der Fall der Landgemeinden war. Die Städte sollten so an der Spitze der tschechischen kommunalen Politik stehen und ihr kommunaler Charakter sollte ein Muster für die anderen Gemeinden sein¹⁸.

Auf dem ersten Blick ist es klar, wie sich die Entwicklung in den böhmischen Ländern von ihren allgemeinen Zügen unterscheidet. Der Nachdruck auf die neue Auffassung der Stadt wurde da nicht im Zusammenhange mit den neuen Aufgaben der Staatsverwaltung, sondern im Zusammenhange mit der weiteren Entfaltung der Selbstverwaltung gelegt. Die Wiederbelebung des Stadtbegriffes wurde so mit einer Aktivisierung des tschechischen kommunalen Lebens verbunden. Der Rechtsbegriff der Stadt wurde da auch als ein Verteidigungsmittel gegen die Versuche der österreichischen Regierung, die Selbstverwaltung zu beschränken, ausgenutzt.

Der Begriff der Stadt behielt so seine Stellung in dem Rechtsbewusstsein der damaligen Zeit und hat sie sogar weiter befestigt. Einige Gemeinden haben sich auch weiter um die Erhöhung zu einer Stadt von dem Kaiser bemüht, obwohl mit dem städtischen Status einer Gemeinde keine besondere Vorteile ver-

bunden waren. Eigentlich handelte sich da gar nicht um eine Erhöhung; viel mehr war das bloss eine Erklärung des städtischen Charakters einer Gemeinde, die zu diesem Niveau von selbst gewachsen hatte. Die Bezeichnung einer Stadt haben so am Ende des vorigen und zu Beginn des 20. Jahrhunderts viele tschechischen Gemeinden gewonnen¹⁹. Eine eigenartige Entwicklung machten da besonders die Siedlungsagglomerationen der Landeshauptstädte - wie Prag und Brünn - durch.

Prag war im Mittelalter und in der frühen Neuzeit eine Einheit von drei selbständigen Städten: der Alten, der Neuen und der Kleineren Stadt von Prag. Die josephinische Magistrats-Regulation hat daraus eine administrative Einheit geschaffen. Rund um diesen Kern sind im vorigen Jahrhunderte weitere, manchmal von gegründete, manchmal auf die älteren Siedlungen anknüpfende Vororte entstanden. Der rechtlichen Stellung nach waren das Gemeinden; einige von ihnen bekamen in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts die offizielle Bezeichnung einer Vorstadt. Um die Wende des Jahrhunderts sind die meisten von diesen Gemeinden Städte geworden, so dass Prag von Kranz der selbständigen Städte umgeschlossen wurde²⁰.

Aehnlich und doch anders hat sich in Mähren Brünn entwickelt. Die Ausbreitung des alten Stadtkerns verlief da im Unterschied zu Prag asymmetrisch: nördlich von Brünn sind aus den Vorstadtsiedlungen zwei selbständige Städte entstanden²¹.

Wie sich der Rechtsbegriff der Stadt in dem allgemeinen Bewusstsein wieder befestigt hatte, deutet auch die terminologische Entfaltung der tschechischen Sprache, die neben einem Ausdruck für Stadt - "město" - und für Dorf "ves" eine spezielle Bezeichnung - "městys" - für kleine Städtchen und ehemalige Marktstellen entwickelte.

Nach dem I. Weltkriege in der Tschechoslowakischen Republik haben sich allerdings die Bedingungen der weiteren Entwicklung verändert. Der nationaldefensive Charakter der tschechischen kommunalen Politik trat zurück und im Vordergrund haben sich wieder die Bedürfnisse der Verwaltungspolitik des neuen Staates geschoben. Doch ein einheitliches Bild zu gewinnen ist ziemlich schwer. Die traditionelle Linie des Gemeindebegriffes wurde weiter fortgeführt. Die neuen Organisationsmassnahmen in der Verwaltung wurden jetzt ohne Zögern zum Nachteil der Selbstverwaltung durchgeführt. Die Voraussetzungen der Verwaltungspraxis auf dem Gebiete des technischen Verwaltungswesens, das in dem vorigen Jahrhunderte so wichtig für die neue urbanistische Auffassung der Stadt gewesen war, wurden weiter vertieft und vervollkommen. Andererseits hat sich aber die Spannung zwischen der Verwaltungspraxis, die die Interessen des Kapitals und der Bourgeoisie durchgeführt hatte, und der fortschrittlichen urbanistischen Theorie vergrössert.

Neue Aussichten eröffneten erst die Epoche des sozialistischen Aufbaus. Die Aufgabe, die wesentlichen Unterschiede zwischen dem Stadt- und Dorfleben zu überwinden und völlig zu beseitigen, gehört zu den bedeutendsten auf dem Wege zu einem vollen Aufschwung der sozialistischen Gesellschaft.

Zugleich aber auch das Emporwachsen der sozialistischen Industrie erfordert, neu die urbanistischen Probleme der Industriesiedlungen in Betracht zu ziehen. So wurde auch die Stadt wieder als ein Organisationsbegriff in die Struktur der Organe der Staatsmacht und der Staatsverwaltung eingeschlossen: in den grösseren Städten werden die Stadt-Nationalausschüsse organisiert, die da die üblichen Ortsausschüsse ersetzt haben .

Auch die Forderung eines Umweltschutzes rief ins Leben ein neues Interesse für die urbanistischen Fragen und für die theo-

retische Urbanistik und sogar auch für das Städtewesen im allgemeinen. Überall kam so zum Ausdruck ein neuer Akzent auf das Stadtleben²².

Neue Siedlungen bemühen sich darum als Städte erklärt zu werden, alte Städte wenden sich zu ihrer Vergangenheit und feiern - oft prächtig - das Jubiläum ihrer Gründung. Die Briefmarken mit alten Stadtwappen werden erlassen und die Bücher über die Stadtheraldik gutverkauft²³.

Wir erleben so ohne Zweifel eine Renaissance des Interesses für das Städtewesen und für die Lösung der modern aufgefassen Fragen der Urbanistik in den Bedingungen einer fortgeschrittenen Sozialistischen Gesellschaft.

A N M E R K U N G E N

1. Fr.Engels, Die Lage der arbeitenden Klasse in England, das Kapitel "Grosse Städte" nach der Ausgabe: K.Marx-Fr.Engels, Spisy 2, Praha 1957, 264
2. The Idea of the City in Nineteenth-Century Britain, ed. by B.I.Coleman, London-Boston 1973, 1,7; G.Luntowski, Grundzüge einer Stadtgeschichte, Dortmund 1970
3. Das Gemeindegesetz Nr. 170/1849, Einleitungsartikel I.
4. Im allgemeinen siehe: J.Klabouch, Die Gemeindeselbstverwaltung in Österreich 1848-1918, Wien 1968
5. Der Aufsatz "Städte-A.Statutargemeinden" v. K.Brockhausen in: E.Mischler-J.Ulbrich, Österreichisches Staatswörterbuch, IV., Wien 1909 /2. Aufl./, 451
6. Ibidem z.B.: "Dadurch gelangt eine bedeutsame historische Entwicklung zum Abschlusse, indem die früher so wichtige Eigenschaft einer Gemeinde, den Charakter einer Stadt zu haben, für die Ordnung des Gemeinwesens nahezu bedeutungslos geworden ist. Der Name "Stadt" wird mehr und mehr ein blosser Titel...."
7. Ibidem, 460
8. Der Aufsatz "Wahlen" /v. Starzýnki u. Spiegel/ in: Mischler-Ulbrich, l.c., IV., 871, 894 ff.

9. Das Studium der Regionalgeschichte liefert eine grosse Menge der Belege dazu; besonders klar zeigt das auch die offizielle Auffassung der böhmischen Verfassungsgeschichte: die Unterdrückung der politischen ständischen Rechte der Städte nach d.J.1620 wurde als ein Symptom des allgemeinen Regresses des böhmischen Staates geschildert - vgl. W.W.Tomek, Sněmy České dle Obnoveného zřízení zemského, Praha 1868, sowie auch einige Arbeiten v. J. Celakovsky
10. G.B.Barabašev, Municipal'nyje organy sovremennogo kapitalističeskogo gosudarstva, Moskva 1971, 14 /"munipalnyj reformizm"/
11. Der Aufsatz "Städtisches Bauwesen" /K.Plochl/ in: Mischer-Ulbrich, l.c., I., 416 ff.
12. Dejiny štátu a práva na územi Československa v období kapitalizmu 1848-1945, I., Bratislava 1971, 251
13. Barabasev, l.c., 12 ff.
14. Enquete der Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform..., Wien 1913, XIX.,XXX.
15. J.Voženilek, Základni poznatky z dějin stavby měst, Praha 1972, 100ff.
16. A.Bráf, Život a dílo IV. /vyd. J.Gruber a C. Horáček/, Praha 1923, K.Malý, Die Selbstverwaltung in der Politik des tschechischen Bürgertums in der zweiten Hälfte des 19. Jhdts, "Entwicklungsfragen der Verwaltung in Mitteleuropa", "Pécs 1972, 161

17. Vgl. z.B.: Čtvrtý sejd českých měst z království českého, Praha 1911
18. Ibidem: J.Hoetzel, Reforma veřejné správy a naše obrana, 414
19. Z.B.: 1870 - Kladno; 1881 - Kralupy n.Vl.; 1905-Blansko
20. Vinohrady /1890/, Košiče /1896/, Libeň + Žižkov /1898/, Nusle + Vršovice /1902/, Karlin + Vysočany /1903/, Smichov /1904/, Bubeneč /1905/
21. Es waren das die Städte Královo Pole und Husovice
22. S. Berényi, Vliv urbanisace na státní správu, Správní právo 1976/6, 349
23. J.Louda Znaky Československých měst, Praha 1975; von den neuen Städte in ČSSR sind folgende zu nennen: Nový Bohumín + Haviřov /1967/, Třinec /1968/, Dunajská Streda + Mezibóž + Horní Počernice /1969/, Orlová + Kamenický Šenov + Žiár n.Hr. /1970/

Die Komitatsorganisation hatte seit der Staatsgründung eine besondere Stellung im Staatsmechanismus Ungarns. Die Komitatsverwaltung, die die ökonomischen, politischen, kulturellen und nationalen Eigenarten der Regionen konservierte, verhinderte die Verwaltungscentralisation des Staates vor dem J. 1848 und übte einen Großteil der inneren Funktionen des Staates aus. Die Adelskomitate, typische feudale Institutionen der ungarischen Gebietsverwaltung, überlebten die feudale Staatsordnung und dienten ebenso gut auch nach der bürgerlichen Revolution im Jahre 1848- als Träger Unterdrückung in der bürgerlich-republikanischen Verfassung nach dem zweiten Weltkrieg.

MARTIN VIETOR:

**DIE STELLUNG DER UNGARISCHEN KOMITATE
IN DEN Jahren 1860-1867**

Die Gründe und Wege der Anpassung der Komitatsverwaltung an die Bedürfnisse der herrschenden Klassen nach dem Ausgleich untersuchte weder die ältere, noch die neuere ungarische Rechtsgeschichte; sie durchforschte weder die Gründe der erweiterten Kompetenz des Obergespanns in den Jahre 1861-1863, noch die grundsätzlichen Veränderungen, durch welche die neue Reorganisation in den Jahren 1865-1867 vorbereitet und durch das Municipalgesetz im Jahre 1870 vollendet wurde. Abhandlungen aus dem Reitschnitt des Provisoriums und der Ausgleichsvorbereitung befassen sich meistens mit den Fragen des politischen Kampfes. Erst die letzte Synthese Prof. A. Csizmadias behandelt diese Fragen aber nur in einer, der Struktur des Werkes angelegter Form.²

Diese Studie soll zuerst auf Grund konkreter Massnahmen der Wiener Regierung und Klarlegung der politischen und administrativen Vorbereitung dieser Massnahmen, auf die Organisationsveränderungen, die in der kommunalen Selbstverwaltung in den Jahren 1860-1867 erfolgten, hinweisen; dann soll sie die Stellung der Komitate während des Bach-Regimes, des Schwarzing-Provisoriums und der Belcredi-Majláth Regierung vergleichen, die Wege und Mittel zeigen, durch die sich die Komitate an

MARTIN VIKTORI

DIE STELLUNG DER UNGARISCHEN KOMITATE
IN DEN JAHREN 1860-1867

Die Komitatsorganisation hatte seit der Staatsgründung eine besondere Stellung im Staatsmechanismus Ungarns. Die Komitatsselbstverwaltung, die die ökonomischen, politischen, kulturellen und nationalen Eigenarten der Regionen konservierte, verhinderte die Verwaltungszentralisation des Staates vor dem J. 1848 und übte einen Grossteil der inneren Funktionen des Staates aus. Die Adelskomitate, typische feudale Institutionen der ungarischen Gebietselbstverwaltung, überlebten die feudale Staatsordnung und dienten ebenso gut auch nach der bürgerlichen Revolution im Jahre 1848- mit kurzer Unterbrechung in der Räterepublik- bis zur Befreiung des Landes nach dem zweiten Weltkrieg.

Die Gründe und Wege der Anpassung der Komitatsverwaltung an die Bedürfnisse der herrschenden Klassen nach dem Ausgleich untersuchte weder die ältere, noch die neuere ungarische Rechtsgeschichte; sie durchforschte weder die Gründe der erweiterten Kompetenz des Obergespanns in den Jahre 1861-1865, noch die grundsätzlichen Veränderungen, durch welche die neuere Reorganisation in den Jahren 1865-1867 vorbereitet und durch das Munizipalgesetz im Jahre 1870 vollendet wurde.¹ Abhandlungen aus dem Zeitabschnitt des Provisoriums und der Ausgleichsvorbereitung befassen sich meistens mit den Fragen des politischen Kampfes. Erst die letzte Synthese Prof. A. Csizmadias beleuchtet diese Fragen aber nur in einer, der Struktur des Werkes beengter Form.²

Diese Studie soll zuerst auf Grund konkreter Massnahmen der Wiener Regierung und Klarlegung der politischen und administrativen Vorbereitung dieser Massnahmen, auf die Organisationsveränderungen, die in der munizipalen Selbstverwaltung in den Jahren 1860-1867 erfolgten, hinweisen; dann soll sie die Stellung der Komitate während des Bach-Regimes, des Schmerling-Provisoriums und der Belcredi-Majláth Regierung vergleichen, die Wege und Mittel zeigen, durch die sich die Komitate an

die Bedürfnisse des bürgerlichen Staates anpassten und Schlussfolgerungen aus der Tatsache ziehen, dass die municipale Selbstverwaltung in Ungarn auch nach dem Ausgleich erhalten blieb und durch keine gänzlich zentralisierte Verwaltung ersetzt wurde.

Folgen der restaurierten kommunalen Selbstverwaltung in den Jahren 1860-1861

In den Jahren 1859-1861 gestaltete sich in Europa eine neue politische Situation. In Italien wurde der Kampf um die nationale Einheit fortgesetzt, in Finnland nahm die revolutionäre Bewegung zu, in Warschau kam ein Aufstand zustande und unter dem Druck einer ausgebreiteten Bauernbewegung wurde die Leibeigenschaft auch in Zaren-Russland aufgehoben. Nach der erfolglosen Kriegsführung in Italien ist auch in Oesterreich-Ungarn die Krise ausgebrochen. In der zweiten Hälfte des Jahres 1859 wurde die gegen den Absolutismus gerichtete Bewegung in Ungarn wieder lebendig. Parallel mit dem Aufschwung der slowakischen, ukrainischen, rumänischen und kroatischen Nationalbewegungen ist es der ungarischen Adelsopposition als politischem Repräsentanten der mittleren Grundbesitzer, Kaufleute, Gewerbetreibenden, Komitatsbeamten und Intelligenz gelungen, auch die werktätigen Massen der Städte und Dörfer durch das Kossuth-Programm der nationalen Unabhängigkeit ziemlich stark zu aktivieren.³

Die ungarische Aristokratie wollte sich die Situation nach dem Sturz von Bach zunutze machen und ihre vorrevolutionäre herrschende Stellung wiederherstellen. Dabei griff sie nach keinen radikalen Mitteln, weil sie sich vor den Folgen einer verstärkten nationalen Massenbewegung fürchtete. Sie wählte lieber den Weg der Vormachtstellung in der antiabsolutistischen Bewegung, um die Möglichkeit einer revolutionären Bewegung auszuschliessen und zugleich die Wiener Regierung zur Nachgiebigkeit zu zwingen.

Die antiabsolutistische Stimmung der aktivierten ungarischen bürgerlichen Elemente und teilweise der werktätigen Massen, die die Restaurierung der Verfassung aus dem Jahre 1848 forderten, machte sich im Laufe des Jahres 1860 klar bemerkbar.⁴ Infolgedessen hatte die Wiener Regierung den Entschluss gefasst, mit den Führern der ungarischen Aristokratie eine Vereinbarung zu treffen und mit Hilfe von Konzessionen die Unzufriedenen in Ungarn zu befriedigen zu versuchen. Das konkrete Ergebnis dieser Politik war das Oktoberdiplom und die Wiederbelebung der verfassungsmässigen Verhältnisse aus dem Jahre 1848.⁵ Hauptsächlich die Erneuerung der Ungarischen Hofkanzlei und des ungarischen Statthaltereirates, die Wiederherstellung des ungarischen Gerichtswesens und der ungarischen Rechtsordnung, und vor allem die Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung und Einführung der ungarischen Amtssprache. Schon am 30. Oktober 1860 wurden die neuen Obergespane⁶ und die ungarischen Mitglieder des Kabinetts vom Kaiser ernannt.⁷ Der Statthaltereirat wurde laut Gesetzartikel 97,98,101,102/1723 wiederhergestellt. Zu seinem Vorsitzenden wurde am 1. November 1860 Georg Majláth ernannt, der zugleich Tavernikus war, mit besonderer Aufgabe, die politische Verwaltung des Landes zu leiten.⁸

Die Schlüsselpositionen in den wiederhergestellten feudalen Zentralämtern wurden zwar von den Vertretern der ungarischen Aristokratie besetzt, aber in eine günstigere Situation gelangten die mittleren Grundbesitzer und die oppositionelle Kossuth-Adelsintelligenz, die schon früher die Komitatsorganisation traditionsgemäss beherrschte. Durch Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung hatte sie die entscheidenden Hebel der ungarischen Staatsverwaltung in ihre Hände bekommen, mit deren Hilfe sie den Sieg der Deák-Konzeptionen auch auf dem Gebiet der Nationalitätenpolitik sicherte.⁹

In der vorrevolutionären ungarischen Staatsverwaltung, wie

es bekannt ist, hatten die Zentralämter keinen unmittelbaren Einfluss auf die Verwaltung in den Komitaten. Durch Abschaffung des Grossteils der von Bach gegründeten Staatsämter, durch Schwächung der Armee /Niederlagen in Italien/ und Isolation der unpopulären Gendarmerie wurde die monopolistische Machtsstellung des Komitatsadels wieder belebt. Die Wiener Regierung und die ungarische Aristokratie rechneten mit diesen Tatsachen, aber sie setzten voraus, dass die munizipale Selbstverwaltung durch einen einfachen Regierungsbefehl auf ein annehmbares Mass eingeschränkt werden kann. Diesem Zwecke diente die Instruktion des Kanzlers Vay vom 26. November 1860, die den neuen Obergespanen und Administratoren überreicht wurde. Vay hatte angeordnet, dass die Kongregationen die Staatsämter, die die Steuereintreibung und Assentierung besorgten, nicht abschaffen und keine Komitatsfiskale wählen sollten; kurz gesagt, sollte sich die Komitatsselbstverwaltung eigentlich nur auf die künftige Wahlvorbereitung und Wahlkontrolle beschränken. Bald hat es sich aber herausgestellt, dass die Instruktion des Kanzlers von den Komitaten nicht respektiert wurde. Die Obergespanen ebenso wie in der Vergangenheit hielten sich nicht in ihren Komitaten auf, wo sich die Vizegespanen wieder an die Spitze der Verwaltung gestellt und den Regierungswillen durchzusetzen abgelehnt haben. Demzufolge ging die politische Initiative auf die Generalkongregation über, die die gesamte Komitatsbeamtenschaft aus den Reihen früherer Komitatsfunktionäre der Revolutionsjahre 1848/49 wählte und ohne Berücksichtigung des Kanzlerbefehls die Staatsämter abschafften.¹⁰

Die von den Kossuthparteiangehörigen beherrschten Komitate haben also gegen die politischen Pläne der Aristokratie offen Stellung genommen, eine organisierte, passive Resistenz gegen die Massnahmen der restaurierten vorrevolutionären Zentralämter unterstützt, sie wurden somit die Hauptorganisatoren der Wiederherstellung der Verfassung des J. 1848. Die durch die Komitate geführte Bewegung gegen die Regierung war so weit vorgerückt,

dass die Bürger den Dienst in der Kaiserarmee und die Zahlung der staatlichen Steuern massenhaft verweigerten; die Komitate organisierten ihre eigene Polizei aus früheren Mitgliedern der Revolutionsarmee des J. 1848/49. Die entlassenen Beamten des Bachregimes wurden aus den Städten und Dörfern ausgewiesen.

Tavernikus Majláth konnte mit seinen Verordnungen die Unruhen auch nicht bewältigen¹¹. Er schlug dem Kanzler Vay vor, ein kaiserliches Reskript zu erlassen. In diesem Dokument /16.1.1861/ werden die Komitate ermahnt, dass falls sie mit der eigenwilligen Ausübung der Staatsgewalt und Verwaltung, die ihnen nicht zusteht, nicht aufhören, wird der Kaiser tatkräftig einschreiten müssen¹². Gleichzeitig wurde angeordnet, dass: 1. die Wahlen, bei denen Emigranten und "Landesverräter" demonstrativ in Munizipalausschüsse gewählt wurden, ungültig sind; 2. unter Bedrohung mit strenge Repressalien alle Beschlüsse bezüglich der Steuereinholung und selbständigen Bemessung von Komitatsgebühren und Abgaben annulliert werden; 3. alle Beschlüsse, die die Tätigkeit der Justizämter und die Wirksamkeit der Gesetze abschwächen, ungültig sind¹⁴. Jeder Versuch, die Gesetze des J.1848 wiederzubeleben - da deren Revision dem Landtag zusteht - wird strengstens bestraft weil eine "einseitige und übereilte Lösung auch die Interessen der Kronländer gefährden könnte". Bei Nichtbeachtung des Reskript, sollten die Munizipalausschüsse, die weiteren Widerstand leisteten, suspendiert und die Kongregationen mit Brachialgewalt aufgelöst werden¹⁵.

Kanzler Vay war sich dessen bewusst, dass vom Erfolg dieses Einschreitens auch seine persönliche Position in der Regierung abhängt. Darum widersetzte er sich im Staatsrat seinem Kollegen Széchény, der die Gefahren der Situation für die Pläne der Aristokratie erkannte und sich für ein sofortiges Einschreiten gegen die Komitate einsetzte. Vay war der Meinung, dass nach der Unterdrückung, der Ungarn unter dem Bachabsolutismus

unterworfen war, es notwendig sei, ein Ventil zu öffnen, damit die Menschen "sich satt schreien, austoben". Es scheint, dass er die schwache Position seiner aristokratischen Gruppe kannte und darum auf eine Karte setzte: entweder wird der Deákpartei mit dem Reskript Furcht eingejagt, oder die politische Initiative geht in der Regierung in die Hände der österreichischen Minister über. Darauf deutet auch der Umstand hin, dass er auch den Primas von Esztergom um Hilfe bat, der die Repräsentanten des Komitatsadels von der Notwendigkeit der Berücksichtigung des Reskriptes überzeugen sollte¹⁶. Diese Aktion blieb auch ohne Erfolg. Die ungarische Aristokratie wendete sich an die österreichische Grossbourgeoisie, und auf ihren Vorschlag ist Schmerling Staatsminister geworden. Die Rückkehr zur schärferen Zentralisation machte sich schon im Februar-Patent bemerkbar¹⁷. Danach folgte die Einberufung des ungarischen Landtages. Bei der Organisation der Landtagswahlen hatten aber die Komitate das entscheidende Wort, so dass in vorwiegender Mehrheit die Vertreter der Deákpartei gewählt worden sind. Hiemit ist über das Landtagsergebnis des J. 1861 schon vorneherein entschieden worden¹⁸. Noch vor der Auflösung des ungarischen Landtages¹⁹ wurden Personalveränderungen in der Regierung durchgeführt. Vay und Széchény wurden am 14. Juni 1861 entlassen. Sie wurden durch Anton Forgách und Móric Eszterházy abgelöst, während der Landesrichter Apponyi und der Tavernikus Majláth vorläufig in ihrem Amte blieben²⁰.

Warum ist es der Regierung nicht gelungen, die Kontrolle über die Komitate auszuüben, und warum hat die restaurierte Municipalverwaltung nur ein kurzes Jahre gedauert? Die Regierung hat den Einfluss der Aristokratie und diese die Autorität der kaiserlichen Armee in Ungarn überschätzt; und beide unterschätzten die Möglichkeiten der in der Deákpartei organisierten Kosuthanhänger, insbesondere die reale Kraft der im Rechtsbewusstsein der ungarischen Bevölkerung verankerten Ideen der bürgerlichen Revolution, die nicht ausgemerzt wurden, da die bürger-

lichen Veränderungen schrittweise "von oben" vollendet wurden. Doch zugleich hatte sich auch die Deákpartei verrechnet, als sie in der Nationalitätenpolitik hartnäckig an der Unnachgiebigkeit festhielt. Diese kurzsichtige Politik bestätigt die Gesetzlichkeit der historischen Erscheinung, dass die gesellschaftliche Kraft, die für die "nationale Selbständigkeit" des bürgerlichen Staates kämpft, sobald sie ihr Ziel erreicht hat, beginnt sie als herrschende Klasse die übrigen Nationalitäten unter zu drücken; dass sie die eigene Freiheit als die "Freiheit" zur Unterdrückung versteht. In gegebenen Fall schwächte diese Politik die moralischen und politischen Positionen der Deákpartei und war mitverantwortlich für die Überlegenheit der Wiener Regierung, die schon während der Landtagsberatungen die Unzufriedenheit der nichtungarischen Nationalitäten in Ungarn ausgenützt hat.

Die Komiteate während des Schmerling-Provisoriums in den Jahren 1861-1865

Der neue Kanzler Forgách hat mit dem Rundschreiben vom 21. August 1861 die Obergespäne auf die Unvermeidbarkeit, die Instruktionen seines Vorgängers zu respektieren, aufmerksam gemacht. Da die Politik Schmerlings die Eliminierung des Widerstandes der Magyaren gegen die Zentralisation erreichen wollte, wurde von einer vollständigen Abschaffung der Komitatsselbstverwaltung noch nicht gesprochen²¹.

Forgách begründete seine Stellungnahme damit, dass sich in den Komiteaten der "unerwünschte Zustand" nur darum ausgebildet hat, weil die Instruktionen nicht respektiert wurden und die Wahlen unter Druck "extremer Elemente" ohne Rücksicht auf Fachkenntnisse der Kandidaten durchgeführt wurden und weil die Kongregationssitzungen den "Volksmassen zugänglich waren, so dass die Leidenschaft der Ordnungsstörer eine freie Meinungs-

Äusserung unmöglich machte und nur der Mutwille entschied". Und wenn die Komiteate noch dazu den Wirkungskreis des Parlaments vindizieren und eine Art Gegenregierung bilden, da sie praktisch die gesamte gesetzgebende, exekutive und richterliche Gewalt ausüben die höhere Anordnungen sabotieren, so ist es unmöglich im Landes so zu herrschen, dass die gesetzliche Freiheit und die dies garantierende Ordnung erhalten bleibt²². Nach dieser Charakteristik der Machtstellung der Komiteate wird den Obergespanen auferlegt: 1. Die Komitatsämter mit verantwortungsbewussten und verlässlichen Personen zu besetzen; 2. den Haushaltsplan dem Statthaltereirat vorzulegen und mit dem Ungehorsam gegenüber den Dikasterien und Gerichten aufzuhören; 3. das Elaborat der Judexkurialkonferenz einzuhalten und weitere Diskussionen in dieser Frage nicht zu lassen. 4. zu den Komitatsitzungen ausser den Mitgliedern und Beamten niemanden zu lassen. mit den Aufrufen gegen die Steuerzahlung aufzuhören²³.

Um zu demonstrieren, dass es diesmal nicht um Deklarationen, sondern um ernste Regierungsentscheidungen geht hatte Forgách schon am 28. August 1861 die Sitzungen des Pester Komitates suspendiert und dem Herrscher ein Namensverzeichnis von Personen vorgelegt, die in den ungehorsamen Komiteaten als königliche Kommissare die Obergespane ablösen sollten.

Es ist bemerkenswert, dass gegen diese Massnahmen ein hoher Staatsfunktionär protestiert hat, von dem man es am wenigsten erwartet hätte: der Vorsitzende des ung. Statthaltereirats Tavernikus Majláth hat am 29.8.1861 in der Form einer Repräsentation Stellung genommen. Sein Protest wurde durch Reskript vom 31.8.1861 abgelehnt. Anfang September haben königliche Kommissare unter Androhung einer militärischen Intervention den Pester Stadtrat und die Komitatskongregation aufgelöst. Da sich die übrigen Komiteate trotzdem nicht beruhigt haben, hat der Kanzler ab 27.10.1861 alle Munizipalorgane und Versammlungen verboten und an die Spitze der Komiteate königl. Kommissare eingesetzt.

Diese Verordnung wurde nicht voll respektiert und auch Majláth war mit dieser Lösung nicht einverstanden. Er hat nochmals seine Stimme erhoben und auch dagegen protestiert, dass die kaiserlichen Beamten, sofern sie in Ungarn Dienst leisteten, sich unter den Schutz der Militärgerichte gestellt haben²⁴. Die Regierung hat aber nicht nachgegeben. Majláth trat zurück und wurde am 3.11. 1861 seiner Funktion enthoben, ohne in Ungnade zu fallen. Nach vier Jahren ist er in die Regierung zurückgekehrt, um als ungarischer Kanzler die Schritte von Forgách unter veränderten Verhältnissen zu wiederholen²⁵.

Man kann voraussetzen, dass Majláth mit der Einschränkung der Komitatsselbstverwaltung und mit der Ablösung der Beamten-schaft grundsätzlich einverstanden war. Die gewählten Beamten haben doch ihre Stellen ohne Protest den von den Kommissaren ernannten neuen Beamten überlassen²⁶. Majláth kannte auch den Inhalt des von Forgách vorbereiteten Vorschlags vom 21.10.1861. Er wusste auch, dass die Suspendierung der Tätigkeit des Statthaltereirates erwägt wird und dass es demzufolge für ihn in der Regierung zeitweilig keinen Platz geben wird und darum fand er es für seine politische Zukunft zweckmässig, sich von der exponierten Funktion aus eigenem Entschluss zurückzuziehen. So wurde das Gerücht verbreitet, dass er seines Amtes enthoben wurde, weil er mit der Komitatspolitik der Deákanhänger sympathisierte.

Dem erwähnten Kanzlervorschlag waren Konzepte zugefügt, durch welche das neue Regime ins Leben gerufen werden sollte, insbesondere das Konzept eines Befehls für die Obergespane und Kommissare bezüglich der neuen Munizipalorganisation und Eidesformeln für die neuen Beamten²⁷. Die Auflösung des Statthaltereirates als kollektiven Organs, die Ernennung eines Statthalters, die Auflösung der Munizipalorgane, die erweiterte Kompetenz der Militärgerichte sowie die neue Komitatsorganisation wurden als "zeitweilig" bezeichnet, damit sie den Grundsätzen des Oktober-

diploms nicht widersprechen. Der Ministerrat erörterte die Vorschläge am 27.10.1861 und zur nächsten Sitzung am 1.11.1861 wurde auch der neue Statthalter General Mórítz Pálffy eingeladen, dem am 5.11.1861 die vertraulichen Durchführungsinstruktionen ausgehändigt wurden. Am selben Tag wurde auch der kaiserliche Beschluss über die Einführung des "Provisoriums" veröffentlicht.²⁸

Für unsere Betrachtungen ist die Instruktion über die "zeitweilige" Munizipalorganisation von grösster Bedeutung; sie ist die Grundlage für den Vergleich der Komitate mit dem Stand vor dem J. 1861 bzw. nach dem J.1865²⁹.

Die Kompetenz des Obergespanns, resp. Administrators und Kommissars umfasst praktisch den gesamten Wirkungskreis der Komitatskongregation, der Munizipalausschüsse, der gewählten Beamenschaft. Er ist als höchstes Verwaltungsorgan der Regierung im Komitat kein Repräsentant der politischen Führung, die dem Statthalter obliegt; er ist jetzt ein Regierungsbeamter der unmittelbar dem ung. Hofkanzler und dem ung. Statthalter untergeordnet ist³⁰. In dieser Funktion ist er im Komitate allein berechtigt: 1. die öffentliche Verwaltung in allen ihren Bereichen, die Justiz, die Steuerangelegenheiten zu leiten und kontrollieren;³¹ 2. früher gewählte Beamte abzulösen, neue zu ernennen und über die Beschäftigung des technischen Personals und der Bediensteten Entscheidungen zu treffen³²; 3. Stuhlrichter an freigewordenen Stellen und abgetretene gewählte Richter zu ernennen im Komitatsgericht den Vorsitz zu führen, oder sich durch den Vizegespan vertreten zu lassen und dafür sorgen, dass die Beschlüsse der Judexkurialkonferenz eingehalten werden;³³ 4. in Fragen der direkten Besteuerung denselben Wirkungskreis auszuüben, den während des Bachregimes die Vorstände der Komitatsbehörden innehatten incl. der Verfügung über Finanzbeamte;³⁴ 5. für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu sorgen, und dem Statthalter diesbezügliche regelmässige Berichte zu erstatten;³⁵ 6. die Veröffentlichung

und Durchführung von Verordnungen der höheren Behörden im eigener Verantwortlichkeit zu veranlassen;³⁶ 7. als Regierungsbeamte ist er verpflichtet bei der Lösung jeder die gemeinsamen Interessen der Gesamtmonarchie betreffenden Angelegenheit mitzuwirken und einzugreifen;³⁷ 8. über den Gang der Verwaltung, Gerichtspflege, Steuereinhaltung sich jederzeit informieren zu lassen und nötigenfalls in eigenem Wirkungskreis oder mit Hilfe höherer Instanzen die nötigen Massnahmen zu ergreifen resp. vorzuschlagen³⁸. Infolge dieser breiten Kompetenz wurde die Selbständigkeit der bedeutendsten vorrevolutionären Komitatsbeamten, hauptsächlich der Wirkungskreis des Vizegespanns und der Stuhlrichter praktisch liquidiert; sie wurden zu Exekutivorganen degradiert³⁹.

Die Instruktionen haben auch dafür gesorgt, dass die finanzielle Selbständigkeit der Komitate abgeschafft wurde. Abgaben, Beiträge, Domestikalsteuern usw, aus deren Erträgen früher die Ausgaben der Komitate gedeckt wurden, waren verboten. Die Ausgaben des Komitates wurden auf Grund des dem Komitatsleiter vorgelegten und durch den Statthalter genehmigten Haushaltsplans aus der Staatskasse gedeckt.⁴⁰

Unter diesen Umständen war es nicht leicht, verantwortungsbewusste und geschulte Kräfte an die in der Komitatsverwaltung und Gerichtspflege freigewordenen Stellen zu bekommen. Die ungarische Adelsintelligenz ging von der Deákpartei instruiert lieber in passive Resistenz über, als die zentralisierende Regierung zu unterstützen. Es gab wie immer auch Ausnahmen, aber auch die Personen, die auf das Gehalt eines Staatsbeamten angewiesen waren, haben sich meistens nur schwer entschieden, dem ungekrönten König Treue zu schwören und sich unter Eid zu verpflichten, keiner "geheimen", dass heisst gegen die Regierung gerichteten Organisation beizutreten⁴¹.

Die Mehrheit der Komitatsleiter wurde aus den Reihen der

Vorsitzenden und Richter der ehemaligen Distriktgerichte ernannt, die nach dem Fall des Bachregimes pensioniert wurden und in Ungarn wohnhaft waren⁴². Die niedrigeren Stellen /Vizegespane, Stuhlrichter, Notare, Richter/ wurden zwar nicht von den vertriebenen Bachbeamten, sondern hauptsächlich von Menschen eingenommen die für eine hohe Besoldung den zeitweiligen Dienst im feindlichen Milieu der Komitate anzutreten bereit waren. Die Gehaltsbegünstigungen der in- und ausländischen Beamten wurden durch die angeführten Instruktionen garantiert⁴³ und ihre persönliche Sicherheit von den Militärgerichten geschützt⁴⁴. Aus diesen Gründen verzögerte sich die Anwerbung der neuen Beamten und die Ablösung der für das Regime unzuverlässigen Menschen. Darum wurde es den bisherigen Munizipalbeamten auferlegt, an ihren Stellen zu verbleiben und zu arbeiten bis sie durch neue Beamte abgelöst werden⁴⁵.

Die königlichen Freistädte haben ihren Wirkungskreis unter Aufsicht des zuständigen königlichen Kommissars resp. Obergespans ausgeübt. Bei Ernennungen subalternen Stadtbeamter wurde dem Bürgermeister ein beschränktes Verfügungsrecht belassen.⁴⁶

Der letzte Punkt der Instruktion betont die Zeitweiligkeit der angeführten Massnahmen und für den Fall einer Beruhigung der Verhältnisse verspricht er eine gewisse Milderung hinsichtlich der Kompetenz der Selbstverwaltungsorgane. Ansonsten sollten auch die mit der Leitung der Militärdistrikten beauftragte Regierungsorgane für die Einhaltung der angeführten Vorschriften sorgen⁴⁷.

Da die Protestwellen gegen die Aufhebung der Selbstverwaltung nicht aufhörten⁴⁸ und aus den Komitaten massenhaft Anzeigen erstattet wurden gegen die Komitatsleiter, um sie zu kompromittieren und abzulösen⁴⁹ und die Komitatsverwaltung aus Verschulden der nichtqualifizierten und korumpierten Beamten⁵⁰ nicht funktionierte, wurden Massnahmen getroffen, die den An-

schein erwecken sollten, dass das Leben in den Komitatsverwaltungen nicht aufgehört hat und dass sich der "provisorische Absolutismus" allmählich mildert. So zum Beispiel die Verordnung der ung. Hofkanzlei vom 13.4.1862, durch welche den Komitatsleitern auferlegt wurde, mit den Beamten von Zeit zu Zeit öffentliche Beratungen abzuhalten und die aktuellen Komitatsverwaltungsprobleme zu erörtern⁵¹.

Wenn wir die Veränderungen in den Komitaten in den Jahren 1850-1865 vergleichen, kommen wir zu dieser Schlussfolgerung: Während des Bachregimes waren die Komitate überflüssige Glieder zwischen den Distrikten und Bezirken, ohne konkreten Wirkungskreis, die in die einheitliche Reichsorganisationsstruktur der Staatsverwaltung jener Epoche keineswegs hineinpassten; sie wurden nur mit Rücksicht auf die Traditionen Ungarns aufrechterhalten. Charakteristisch für die Provinzialverwaltung war neben der Aufhebung der Munizipalautonomie die Gründung von Staatsämtern, die unabhängig von den Distrikten, Komitaten und Bezirken, in denen sie ihren Sitz hatten, fungierten und teilweise, wie zum Beispiel die Finanz- und Militärbehörden, Bau- und Schulämter, direkt den Zentralregierungsbehörden untergeordnet waren. Solcher Art wurde die traditionelle ungarische provinziale Verwaltung grundsätzlich verändert und eine beträchtliche Zentralisation erzielt. Aber die Tatsache, dass die Komitate als Gebietsverwaltungsgebilde nicht vollkommen aufgelöst wurden, und dass die Grenzen der Komitate und Bezirke im wesentlichen unverändert blieben, die Distrikte eigentlich aus ganzen früheren Komitaten bestanden und an der Spitze der Bezirke Amtshauptmänner, grösstenteils mit Gerichtswirkungskreis standen, das alles hat die automatische Wiederherstellung der Komitate im J. 1860 erleichtert.

In den Jahren 1860-1861 wurde die Komitatsselbstverwaltung in dem Umfang des Jahres 1848 wiederhergestellt; die frühere Komitatsbeamtenschaft /Vizegespane, Stuhlrichter, Notare usw./,

die während der Militärdiktatur und des Bachregimes nicht liquidiert oder ausgestorben war, und als Bestandteil der ungarischen herrschenden Klasse in den Komitaten verblieben war, hat mit Hilfe der Komitatskongregationen und Munizipalausschüsse die durch Bach eingesetzte Bürokratie ohne Schwierigkeiten beseitigt und ohne Rücksicht auf die Staatsämter, in den Komitaten die gesamte Exekutivgewalt und Gerichtspflege so wie im J. 1848 ausgeübt.

Die Stellung der Komitate war in den Jahren 1861-1865 aus der Sicht der weiteren Entwicklung, trotz der wiederholten Aufhebung der Selbstverwaltung im Grunde genommen günstiger. Vor allem sind die Komitate, so wie im J. 1848, die höchsten Gebietseinheiten der provinziellen Verwaltung geworden. Zweitens ist der Wirkungskreis der gewählten Munizipalorgane nur zeitweilig auf den Komitatsleiter übertragen worden, so dass die Bedingungen einer künftigen Restauration gegeben waren. Drittens ist die Kaderablösung nicht in solchem Umfang wie im J. 1850 gelungen und die neueingesetzte Belegschaft konnte leicht beseitigt werden. Endlich wurde die Verschmelzung des Gerichtswesens und der Verwaltung erneuert und dadurch auch die für die ungarischen Verhältnisse charakteristischen Besonderheiten der Komitatsrechtspflege wiederhergestellt und die Voraussetzungen einer künftigen Reaktivierung der Munizipalverwaltung gestärkt.

Während des Provisoriums sind die Komitate der Deákpartei zwar aus den Händen gefallen und sie konnte sie nicht für ihre Ziele ausnützen. Andererseits hat sie die Wiener Regierung nicht gänzlich abgeschafft. Sie hoffte, dass sich die im Oktoberdiplom und Februarpatent verankerte Schmerlingkonzeption doch durchsetzen wird. Nach der Paralyse der Antiregierungstätigkeit übte die Wiener Regierung einen erhöhten Druck auf die Magyaren auch dadurch aus, dass sie die berechtigten Forderungen der unterdrückten Nationalitäten, der Slowaken, Rumänen, Ukrainer, Kroaten ausnützte⁵². Aber die Deákpartei

hielt an ihrem Standpunkt fest, der seinem Gesichtspunkt aus die Schwächen und Gegensätze der Wiener Taktik gut eingeschätzt hat. Er bestand darin, dass die Regierung, die in Oesterreich und Böhmen eine zentralistische Ordnung einführte, die Drohung, dass sie die Magyaren durch eine Föderation in den Reichsrat bringen könnte, nicht ernst nahm. Die Deákpartei hat richtig kalkuliert. Es wurde sehr bald klar, dass die Wiener Regierung den Kampf der Nationalitäten nur als Werkzeug ausnützt und dass sie ihnen eine weitere Unterstützung in dem Moment verweigern wird, als es sich ergibt, dass die Grossmachtstellung des österreichischen Staates ohne Ausgleich mit den magyarischen Grundbesitzern, Finanzkapital und Unternehmern nicht aufrechtzuerhalten ist. Die letzteren waren ja gar nicht dagegen, dass ihre gemeinsamen Klasseninteressen in einem gemeinsamen Staat, unter der Voraussetzung gewährleistet werden, dass ihre politische und wirtschaftliche Hegemonie und vor allem die Unterdrückung der nichtmagyarischen Nationalitäten und die Ausbeutung aller Werktätigen in Ungarn garantiert werden sein wird. Darum hat Deák die Losung der Passivität verkündet. Kanzler Forgách hat die Labilität der Schmerlingkonzeption erkannt und war bemüht, den Herrscher von der Notwendigkeit zu überzeugen, die Verhandlungen mit den Magyaren wieder aufzunehmen⁵³. Die unangenehme Wirkung der politischen Passivität der Magyaren wurde schliesslich durch die ökonomischen Gegebenheiten abgeschwächt; die unfruchtbaren Jahre 1863-1864 haben die Mehrheit der mittleren Grundbesitzer in Ungarn materiell zugrunde gerichtet. Sie konnten auf eine österreichische Initiative nicht weiter warten und mussten selbst die Bereitschaft zu bedeutenden Konzessionen zum Ausdruck bringen, um ihre Aussichten auf eine wirtschaftliche und politische Betätigung zu verbessern. Die Bedingungen für einen Kompromisslösung, die Vorbereitung des Ausgleichs waren herangereift.

Die Komitee während der Belcredi-Majláth Regierung in den Jahren 1865-1867

Mit der Entschliessung des Herrschers vom 8.6.1865 wurde der zeitweilig suspendierte Wirkungskreis des ung. Statthaltereirates wiederhergestellt und dadurch die Bedingungen für die Novellisierung der Vorschriften geschaffen, durch welche die Kompetenz der Komitatsleiter während des Provisoriums geregelt wurde. Ab 20.6.1865 wurde der erweiterte Wirkungskreis der Militärgerichte aufgehoben⁵⁴. Am 1.9.1865 wurde eine neue Regierung ernannt /Reskript datiert am 26.8.1865/, in der anstatt des abgetretenen Schmerlings, Belcredi Staatsminister, György Majláth ung. Hofkanzler, Pál Sennyei Tavernikus und Vorsitzender des ung. Statthaltereirates geworden ist.⁵⁵

56

Noch vor der Veröffentlichung des Reskripts hat Kanzler Majláth Massnahmen getroffen, die den ruhigen Verlauf der Reorganisation der Komitate und ihre Ausnützung bei den Wahlen gewährleisten sollten. Die Öffentlichkeit erwartete von ihm, dass er den gesamten Wirkungskreis der Komitate und Städte sofort restituieren wird. Aber der durch die Erfahrungen des J. 1860 belehrte Majláth hat einen anderen Weg gewählt. Er verhinderte, dass eine neue politische Bewegung entsteht, die die vertraulichen Verhandlungen zwischen Wien und Pest über die Bedingungen des Ausgleichs stören und ihre Erörterung im ungarischen Landtag bedrohen könnte.

Es schien, dass die Instruktionen die während des Provisoriums eingeführte Ordnung in vollem Masse bestätigt hatten⁵⁷. Doch wurden de facto grundsätzliche Veränderungen eingeführt. Vergleichen wir den Inhalt und Sinn der Organisationsmassnahmen der J. 1861 und 1865:

1. Der Wirkungskreis des Komitatsleiters wurde erweitert: Er ist nicht nur das höchste Verwaltungsorgan im Komitat, sondern steht auch an der Spitze der politischen Führung, die vor dem J. 1865 in den Händen des Statthalters und Militärkommandanten konzentriert war; er ist nur dem ung. Statthaltereirat

unmittelbar verantwortlich. Die Zentralisation hat also nachgelassen⁵⁸.

2. Andererseits wird der Komitatsleiter mit der unmittelbaren Leitung und Kontrolle von Steuerangelegenheiten nicht mehr beauftragt,⁵⁹ er ist kein Vorgesetzter der Komitatsfinanzbehörden, die mit der Komitatsverwaltung nicht wieder verbunden sind. Der Obergespan soll zwar auch weiterhin dafür sorgen, dass die Steuern rechtzeitig gezahlt werden, aber er soll auch die Interessen der Steuerzahler wahren⁶⁰.

3. Der Komitatsleiter sorgt auch weiterhin für die Sicherung der öffentlichen und persönlichen Sicherheit und Ordnung, aber nicht nur als Vorgesetzter der Polizeiorgane sondern auch als Vollzieher der neuen Regierungspolitik, die sich das Vertrauen der Bevölkerung erwerben will. Er sorgt daher mit überlegter und taktvoller Amtsführung für die "Förderung des materiellen Wohlstands", für die Entwicklung von Industrie, Handel, Kultur, für ein besseres Gesundheitswesen. Er leitet das Komitat "mit geeigneter Verbindung von Entschiedenheit und Enthalt-samkeit" und informiert seine vorgesetzte Obrigkeit über notwendige Interventionen und wichtige Ereignisse politischen Charakters⁶¹.

4. Da die erweiterte Kompetenz der Militärgerichte aufgehoben wurde, war jetzt der Obergespan beauftragt, im Falle einer "erhöhten Gefährdung des Eigentums und der persönlichen Sicherheit" militärische Intervention anordnen zu können. Über die Armee verfügt in diesen Fällen der Obergespan nach seiner eigenen Erwägung und nicht die militärischen Befehlshaber⁶².

5. Das Kontrollrecht des Komitatsleiters in der Verwaltung, Rechtspflege und Steuereinhebung blieb unverändert⁶³.

6. Auf dem Gebiet der Justizverwaltung wurde der Wirkungskreis des Obergespanns erweitert. Nach der Wiederherstellung der Komitatsgerichte kann er im Rahmen der zeitweiligen Regeln der Judexkurialkonferenz Prozessordnungen zur "Gewährleistung eines prompten und objektiven Gerechtigkeitsvollzugs" erlassen und über die Verwaltung der Gefängnisse Aufsicht führen. Er kann in den Sitzungen der Komitatsgerichten, Waisenführsorge, Rechnungsführungskontrolle den Vorsitz führen⁶⁴.

7. Ohne Veränderung blieb der Wirkungskreis des Obergespanns hinsichtlich der Veröffentlichung, Sicherstellung und Kontrolle des Vollzugs von höheren Verordnungen, ohne Hervorhebung seiner persönlichen Verantwortung⁶⁵.

8. Das Recht des Obergespanns, Angestellte zu entlassen und aufzunehmen, wurde wesentlich geändert. Der Grundsatz, dass die frühere gewählte Beamtenschaft durch neue zuverlässige Beamten ausgewechselt werden soll, galt nicht mehr. Die neue Instruktion sah vor, dass bis zur neuen legislativen Regelung der Komitate die Obergespane die freigewordenen Stellen nur zeitweilig, nicht definitiv besetzen sollen. Bei der Ernennung der Substituten eines Vizegespanns musste er den Tavernikus um Zustimmung ersuchen. Dadurch wurde die Bedeutung dieses traditionsreichen leitenden Beamten wieder hervorgehoben. Der Obergespann konnte auch weiterhin Beamte suspendieren, sie im Rahmen der Disziplinarvorschriften entlassen. Es ist also zu keiner proklamierten Entlassung der Provisoriumsbeamtenschaft gekommen. Sie wurde aber de facto abgelöst, ohne Teilnahme der Öffentlichkeit, auf Grund vertraulicher Hinweise des Kanzlers, die wir noch erwähnen werden⁶⁶.

9. Hinsichtlich der Gehälter der Beamten blieben die Vorschriften des Provisoriums in Geltung⁶⁷.

10. Als sich das neue Regime in den Komitaten gefestigt hatte,

wurden die Instruktionen zu den Landtagswahlen in der zweiten Septemberhälfte veröffentlicht. In den Instruktionen wird von einer Aenderung in der Stellung der königl. Freistädte nicht gesprochen. Der Obergespan, mit Hinsicht auf seine neue politische Stellung eines Beamten des ungarischen Staates, wird nicht mehr verpflichtet, bei Lösung von Angelegenheiten mitzuwirken, "die die gemeinsamen Interessen der Gesamtmonarchie betreffen", wie es im J. 1861 auferlegt wurde⁶⁸,

Bevor wir die neue Komitatsorganisation global einschätzen, müssen wir noch die vertraulichen Hinweise des Kanzlers vom 26.8.1865 erörtern, durch welche die Komitatsleiter mit der politischen Linie der Regierung hinsichtlich der Komitate in der letzten Etappe der Ausgleichsverhandlungen vertraut gemacht wurden⁶⁹. Die Regierung hat den Entschluss gefasst, den Ausgleich durch den Beschluss des ungarischen Landtags zu realisieren. Mit diesem Grundsatz war auch die Führung der Deákpartei einverstanden. Im Sinne dieses Grundsatzes sollte Majláth - wie er es den Obergespanen mitteilt - die Lösung der pendenten öffentlich-rechtlichen Fragen so vorbereiten, dass die "verfassungsmässigen und historischen Rechte Ungarns mit der Grossmachtstellung des ganzen Reiches im Einklang bleiben", dass die Beziehungen der Habsburger Dynastie zu den Erbländern "verankert in der Pragmatischen Sanktion durch eine gegenseitige Berücksichtigung der Rechte, Verpflichtungen und Interessen, in Erwägung der gegebenen Verhältnisse und Bündnisse in einer Brüderlichen Liebe stufenweise gefestigt werden". Und das war kurzgefasst auch das Grundprinzip des Ausgleichs.

Bei der Verwirklichung der nötigen Massnahmen tauchten aber Schwierigkeiten auf. Sie entsprangen aus den Gegensätzen zwischen dem faktischen Stand der Staatsverwaltung in Ungarn und den ungarischen Forderungen nach der Kontinuität mit dem J. 1848. Da diesen Forderungen entsprechende Normen nur auf legis-

lativem Wege - also nicht wie im J. 1860- erfüllt werden sollten, setzte Majláth voraus, dass die politische Öffentlichkeit "die Schicksalsbedeutung der gemeinsamen Aufgabe anerkennend und mit den ausserordentlichen Umständen rechnend, die ohne gefährliche Erschütterungen nicht geändert werden können, durch vertrauliche Zuneigung zur Regierung, eine ruhige Eröffnung der Landtagsberatungen ermöglichen wird." Mit anderen Worten: keine grossen Reorganisationen, sondern nach aussen hin soll alles wie bisher bleiben und die Kompromissbedingungen sollen ohne Anteilnahme der Öffentlichkeit in Zusammenarbeit mit der Regierung, die eigentlich den Ausgleich vorbereitet, und darum das Vertrauens wert ist, verwirklicht werden.

Im Rahmen dieses geplanten Vorgehens sollten vor allem zwei Fragen gelöst werden: die Vereinigung Siebenbürgens mit Ungarn⁷⁰ und die Regelung der Komitatsorganisation, vor allem zur Sicherung des Wahlsieges der Deákpartei. Mit der ersten **Frage** beschäftigen wir uns in dieser Studie nicht. Was die Stellung der Komitate anbelangt, hat Majláth den Entschluss gefasst, kein neues "Provisorium" zu proklamieren und von keiner "zeitweiligen Lösung" zu sprechen. Äusserlich sollten die Komitate in der von Schmerling adaptierten Form aufrechterhalten bleiben und die Reorganisation sollte sich nur auf solche Veränderungen beschränken, die "im Interesse des öffentlichen Wohlstandes und Staatsdienstes unvermeidlich sind". Majláth war dabei auf die Kaderablösung bedacht. Da die Personalpolitik in der amtlichen Instruktion nur verschleiert erwähnt war, wurde den Obergespanen in vertraulichen Hinweisen auferlegt: die Beamten, die wegen "ungenügender Fähigkeit, Fleisses oder Taktgefühls des Vertrauens nicht wert sind oder nicht unvoreingenommen amtieren", zu entlassen oder substituieren durch "Patrioten" d.h. durch bewährte Angehörige der alten ungarischen Komitatsadelsbeamten⁷¹.

Dabei war es den Obergespanen vertraulich auferlegt, bei diesen Personalveränderungen, die in den Instruktionen vorge-

schriebenen Verfahren nicht einzuhalten⁷². Es genügte, das Verzeichnis der zu entlassenden und der vorgeschlagenen neuen Beamten dem Tavernikus zur Bestätigung vorzulegen.

Die offiziellen politischen und juristischen Anschauungen über die Ausnützung der Komitate in der Form, wie es angedeutet wurde, geht aus dem Hinweis Majlaths klar hervor: Er deklariert, dass die "Besorgnisse der Menschen, die um eine sofortige und vollkommene Geltendmachung der Munizipalverwaltung bestrebt sind, der Obergespan mit der Zusicherung zerstreuen kann, dass die Regierung zwar die Komitate als eine der 'wertvollsten Perlen' der ungarischen Verfassung anerkennt, aber gerade deshalb muss man es verhindern, dass sie durch Umgehung des legislativen Weges und ohne unvermeidliche Voraussetzungen zum Kampfplatz leidenschaftlicher Erschütterungen werden die man durch falsches Einschätzen der Verhältnisse leicht hervorrufen kann" und infolgedessen die zur Bewältigung der ernststen Situation notwendige Besonnenheit lahmgelegt werden könnte. Der Obergespan kann die Komitatsautorität auch in ihrer gegebenen Gestalt festigen, wenn er die Tätigkeit der Beamtenschaft streng kontrolliert, jeden Missbrauch der amtlichen Gewalt verfolgt und die Beamten überzeugt, " dass die Komitatsbehörde kein Zweck, sondern ein der Verwaltung und den Interessender Bevölkerung dienendes Mittel ist"⁷³. Mit anderen Worten ist Majláth als Repräsentant der Zentralisten bereit, den Munizipalisten Konzessionen zu machen unter der Bedingung, dass der Status quo bis zum Ausgleich bewahrt sein wird. Darum ist er einverstanden, dass die Komitatsverwaltung nach dem Ausgleich die Grundlage der ungarischen Staatsverwaltung bleibt; aber kein Machtwerkzeug einer Partei vor dem Ausgleich sein kann. Das Komitat ist seiner Meinung nach in der eingeeengten Form, also ohne gewählte Munizipalgemeinden, durchaus fähig, die aktuellen Aufgaben, in erster Linie die Wahlvorbereitung unter der Voraussetzung zu bewältigen, dass die wichtigsten Stellen mit zuverlässigen, der durch den Ausgleich entstehenden Regierungskoalition ergebenen Menschen besetzt sein werden.

Durch einen Vergleich der neuen Stellung der Komitate mit den vorangehenden Jahren kann man feststellen: a. Die Komitatsorganisation hat sich von der Kontrolle der Wiener Zentralorgane selbständig gemacht und ist nur dem ung. Statthaltereirat untergeordnet. Der Obergespan, wieder an der Spitze der politischen Verwaltung, schützt auch die Interessen der Komitatsbevölkerung und übt zugleich auch die Aufgaben der Rechtspflege aus; b. Die Suspendierung der Munizipalselfverwaltung war zwar nicht aufgehoben, aber da die Mehrheit der Amtsstellen durch die reaktivierte alte Beamtenschaft besetzt wurde, hat sich der politische Einfluss des Komitatsadels erneuert und auf diese Weise war der Wahlsieg der Deákpartei gesichert. Durch Aufrechterhaltung der staatlichen Finanzbehörden und Finanzierung der Komitate aus staatlichen Mitteln wurde ein Kompromiss zwischen den Zentralisten und Munizipalisten vorbereitet, der später bei der Regelung des Munizipalsystems durch das Gesetz vom J. 1870:42 realisiert wurde.

Schlussbetrachtung

In der Komitatsentwicklung in den J. 1848-1867 widerspiegelt sich der Machtkampf der herrschenden Klassen Österreichs und Ungarns in einem neuen, durch den Weg der Konterrevolution geformten kapitalistischen Staate. Die Tatsache, dass die Klassen der österreichischen Grossgrundbesitzer und Grossbourgeoisie, repräsentiert durch die kaiserliche Regierung, nach der Niederlage der unvollendeten bürgerlichen Revolution die Staatsmacht zu zentralisieren bestrebt sind und dass die Klassen der ungarischen Grundbesitzer, Unternehmer und ihre Intelligenz einen eigenen dezentralisierten Staatsapparat erreichen wollen und aus diesem Grunde eine territoriale Selbstverwaltung durchsetzen wollten ist eine verständliche Erscheinung im Zuge der historischen Entwicklung des österreich-ungarischen kapitalistischen Staates. Eine sich oft wiederholende Erscheinung ist auch die Tatsache, dass die um die Staatsmacht kämpfende Klasse nach der Machtergreifung die früher so vehement geforderte Selbst-

verwaltung selbst abzubauen beginnt. So hat es sich auch in Österreich ereignet, wo die Revolution liberale Dezentralisierungsforderungen durchsetzen wollte, aber nach dem Kompromiss mit den Kräften der Konterrevolution das absolutistische Regime eingeführt wurde. Dieselbe Tendenz zeigte sich in Ungarn, wo nach der Märzverfassung des J.1848 die Meinung der Zentristen sich durchsetzte, dass der Parlamentarismus mit der Munizipalautonomie unvereinbar ist. Die Niederlage der Revolution im J. 1849 und der nachfolgende Absolutismus hat diese Entwicklung unterbrochen, denn die Komitate bildeten einen unersetzbaren Verteidigungswall gegen die Zentralisation Wiens.

Es bleibt aber die Frage offen, warum die ungarische herrschende Klasse nach dem Ausgleich auf die Munizipalverwaltung nicht verzichtet hat, als sie die Staatsmacht in die Hände bekam? Diese Tatsache hängt mit der besonderen Stellung der Komitatsorganisation im Staatsmechanismus Ungarns vor dem J.1848 und mit der ökonomischen und politischen Stellung der herrschenden Klassen im dualistischen Österreich-Ungarn nach dem Ausgleich zusammen.

Die Komitate in Ungarn sind im Laufe des Kampfes des ungarischen Adels gegen den österreichischen Absolutismus im 16.-18. Jhd. wichtige territoriale Selbstverwaltungsorgane geworden, in denen die durch die Zentralregierung erlassenen Gesetze und Verordnungen nur dann zur Geltung kamen, wenn sie durch die Komitatskongregation genehmigt und mittels der gewählten Komitatsbeamten realisiert wurden. Die Lebensfähigkeit der Adelskomitate wurde während und nach der Revolution auch durch westliche bürgerliche Ansichten über die Selbstverwaltung gefestigt. Insbesondere die französische Idee der "pouvoir municipal", in die deutsche Naturrechtstheorie als die "freie Gemeinde", als Grundlage des Staates transplantiert, wurde aus dieser Quelle durch die Munizipalisten der Kossuth-, später Deákpartei übernommen und den Bedürfnissen der ungarischen

Adelsoption angepasst.

Während der Vollendung der bürgerlichen Veränderungen in Ungarn hat sich die Opposition gegen den österreichischen bürokratischen Absolutismus so gewehrt, dass sie mit Hilfe der Komitee sogar ihre eigene Staatsmacht in der Form des Bundes der autonomen Komitee zu installieren versucht hat. Paralell zu diesem politischen Kampf mussten sich die Erfordernisse des neuen kapitalistischen Staates auch auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation durchsetzen. Der Weg war nicht leicht. Die Durchdringung der Staatsbehörden in den Komiteen, die staatliche Finanzierung, die erweiterte Kompetenz des Obergespanns, die prinzipielle Bedeutung der Verlässlichkeit der Komiteebeamten und der Disziplin, das alles hat den Trend der Entwicklung so bestimmt, dass sich die Komitee für die Aufgaben, die sie nach dem Ausgleich zu übernehmen hatten, strukturell vorbereitet haben.

Da sich die ökonomische Überlegenheit der österreichischen Bourgeoisie auch nach dem Ausgleich im dualistischen Staat nicht nur aufrechterhalten, sondern noch gestärkt hat, ist es verständlich, dass in Ungarn die Komitee auch erhalten blieben, um das innere politische Gleichgewicht der Monarchie, die Machtstellung der ungarischen Grundbesitzer zu sichern. Und weil die bürgerliche Munizipalverwaltung in der Regel eine Monopolinstitution der herrschenden Klasse ist, die die werktätigen Massen und andere Nationalitäten zur Mitentscheidung nicht zulässt, sind die Komitee in Ungarn auch als bewährte Unterdrückungsorgane des werktätigen Volkes und der Nationalitäten aufrechterhalten geblieben.

Aus der Sicht der Verallgemeinerung der Ergebnisse der Konferenz darf man zum Schluss noch hinzufügen, dass die rechtsgeschichtliche Untersuchung der ungarischen Komitee in den J. 1860-1867 jedenfalls auch Deduktionen zulässt bezüglich

F U S S N O T E N

1. Ausser den im Text erwähnten Werken verweisen wir auf folgende: Les reformes administratives en Autriche-Hongrie, Revue des deux Mondes, 1853,54;
F.Salamon, A megyék kérdéséhez, Tört. észrevételek, Bud. közlöny 1867;
R.F.Kaindl, Oesterreichs Neuabsolutismus 1849-1860. Oest. Rundschau 1920.
2. Siehe z.B.: G.Kemény, A Schmerlingkormány szelleme, Magy. Sajtó 1861; Megyei alkotmányos mozgalmak; Adatok történelmünkhöz 1860 oct.30-tól 1861. ápr.2-ig mint a nemzetgyűlés megnyitásáig, Pest 1861;
F.Salamon, Magyarország 1849-ben és 1866 után, Pest 1869;
O.B.Friedmann, Zehn Jahre österreichischer Politik 1859-1869, Tagebuch zur Zeitgeschichte Wien 1879;
Engel-Jánosi, Die Krise des Jahres 1864 in Oesterreich, ČCH Praha, XXXVI. Aus den neueren Arbeiten:L.Lukács, Magyar függetlenségi és alkotmányos mozgalmak 1849-1867 Bp.1955, ohne rechtshistorische Aspekte;
Szabad Gy., Forradalom és kiegyezés választóján /1860-1861/ Bp.1967;
Czizmadia A., A magyar közigazgatás fejlődése, Bp.1976.
3. Zur nationalen Bewegung der Slowaken: M.Vietor, Príspevok k dejinám uhorského snemu v r. 1865-1868 /Beitrag zur Geschichte d.ung.Landtages/Právnické štúdie, l.1958; Bokes F., Pokusy o slovensko-maďarské vyrovnanie v r. 1861-1868 /Versuche eines slow.-ung. Ausgleiches/ Martin 1941;
J.A.Helfert, Geschichte Oesterreichs vom Ausgange des Wiener October-Aufstandes 1848, Prag-Leipzig 1869-1886; H.I. Bidermann, Geschichte der österreichischen Gesamt-Staats-

Idee, Insbruck 1889; K.Kazbunda, Archiv c.k.státni rady 1861-1868 /Archiv des k.u.k. Staatsrates/ Prag 1926.

4. ZB. Demonstration am 15.3. 1860 beim Begräbniss G.Farinyáks, wo 60.000 Menschen manifestierten "für die nationale Unabhängigkeit"; die Tätigkeit der Gruppe um M.Táncsics, für die der genannte zu 15.J. Zuchthaus bestraft wurde; das Begräbnis des Gr.Széchenyi, die Ehrung Garibaldi's usw. Siehe: A magyar nép története, Bp.1953,361-63.
5. Authentischer Text: Reichs-Gesetz-Blatt, 1860,Nr.225, 25.10. 1860; Kaiserliches Manifest vom 20.Oct.1860, Nr.226; Kaiserliches Diplom vom 20.Oct.1860, zur Regelung der inneren staatsrechtlichen Verhältnisse der Monarchie.
6. Siehe: A.Berzeviczy, Az abszolutizmus kora Magyarországon III,Bp. 1922. 140.
7. In der Regierung Goluchovsky wurde Nikolaus Vay ung.Kanzler, Lad. Szögyén Vizekanzler und Anton Széchen Minister.
8. Landesrichter wurde Georg Apponyi; am 22.1.1861 ernannte der Kaiser 30 Mitglieder der Tabula septemviralis und am folgenden Tag wurde die Judexkural-Konferenz eröffnet. Am 3.4. 1861 wurde die kön. Kurie eröffnet, also auch die kön.Tafel unter dem Vorsitz des Personalis Stefan Melczer und ab 1.5. 1861 fungierten auch die Sedrien in den Komitaten.
9. Siehe: M.Vietor angef. Studie, S.169.
10. Für den Standpunkt der Komitate zu der Instruktion des Kanzlers Vay ist charakteristisch die Ansicht des Obergespanns von Neutra, Károlyi. In der Einladung zur Generalkongregation am 10.12.1860 in Pest schreibt er, dass man die Instruktionen ignorieren kann, da " das Grundprinzip des unga-

- rischen Munizipalsystems ist, die unannehmbaren Regierungs-Reskripte nicht realisieren". Siehe auch W.Rogge, Österreich von Világos bis zur Gegenwart, II, Leipzig-Wien 1872, S.83-84, 97-98.
11. A.Berzeviczy, angef. W.III Bd.S.173
 12. In der Einleitung schreibt der Herrscher, dass "seine Erwartung, offenes Entgegenkommen werde bei einem edlen und politisch gereiften Volke gerechte Würdigung, wahres Verständniss, redliche Unterstützung finden, nicht vollständig in Erfüllung gegangen". Siehe W.Rogge, angef. W.S.97-98.
 13. Nicht in einem Komitat wurden neben Kossuth und anderen Emigranten des J. 1849 auch Garibaldi, Cavour, Ludwig Napoleon usw. in die Komitatsorgane gewählt. W.Rogge, angef. W. III.B.S.97-98.
 14. Es geschah nämlich, dass die Komitate die feudale Rechtsordnung eigenmächtig erneuert und die Komitatsgerichte /Sedrien/ eröffnet haben, die dann die Armee aufgelöst hat, wie zB. in Neutra /Nytitra/. Berzeviczy, angef. W.B.III.S.171
 15. Vergleiche: W.Rogge, angef. W.B.III.S.97-98.
 16. Text des Briefes vom 19.1.1861 bei W.Rogge, angef. W.B.II. S.98.
 17. Reichs-Gesetz-Blatt 1861, Nr.20: Die Verfassung der österreichischen Monarchie, nebst Beilagen. I.Beilage: Grundsatz über die Reichsvertretung; Nr.22 Kais.Patent womit die Auflösung des ständigen und verstärkten Reichsrates verfügt, die Einsetzung eines Staatsrathes angeordnet und das Statut für letzteren kundgemacht wird.

18. M.Vietor angef. W.S.167, 171. Im Komitat Sáros war die Kongregation der Meinung, dass man den Wahlzensus erhöhen muss, damit die Wahlagitation der slowakischen Politiker paralyisiert wird, die nicht zum reichen Bürgertum zählten Berzeviczy, Régi emlékek 1853-1870, Bp.1907.S.141.
19. Text der Adressen: Kónyi, Deák Ferenc beszédei, B.III.S. 160-181; Szögyén, Emlékiratai, S.115. Die Auflösung des Landtages: Magyar országgyűlési zsebkönyv, B.I.Ep.1866. S.309.
20. Kanzler Forgách war Statthalter in Böhmen, Eszterházy Gesandter im Vatikan. Berzeviczy, angef. W.B.III.S.289.
21. Das Oktoberdiplom enthielt die Bestimmung: "III. Alle anderen Gegenstände der Gesetzgebung /d.h. die nicht dem Reichsrat zufielen/ werden in und mit den betreffenden Landtagen und zwar in der zur ungarischen Krone gehörigen Königreichen und Ländern im Sinne ihrer früheren Verfassungen /unterstr. M.V./ ... erledigt werden. Da das Unterhaus grösstenteils aus Vertretern der Komitate bestand, die man in den Kongregationen gewählt und instruiert hat, musste die Komitatsorganisation formell in Geltung bleiben.
22. Siehe W.Rogge, ang.W.B.II, S.149-153.
23. Der Text war in der Tageszeitung Pesti Napló am 5.9.1861 veröffentlicht.
24. Es geht um die Verordnung Nr.57: Verordnung des Staatsministeriums und des Kriegsministeriums vom 17.Mai 1861, betreffend die Ausdehnung der Militär-Jurisdiction auf die im Königreiche Ungarn angestellten k.k.Civil-Staatsbeamten und Diener und die k.k. Finanzwachmannschaft. Reichs-Gesetzblatt 1861. XXVIII. St.22.5.1861.

25. Berzeviczy, abg.W.B.III.S.341-351.
26. Berzeviczy, Régi emlékek, Bp.1907.S.162-163.
27. Javaslat a Magyarországon a rendezett állapotok helyreállítása végett teendő intézkedések tárgyában. Das Dokument befand sich im LA Budapest unter Nr.K.E.738 wahrscheinlich bis z.J.1956. Die Instruktion bearbeiten wir auf Grund des Exemplars, das im Privat-Archiv G.Majláths gefunden und jetzt im staatl.slowakischen Zentral-Archiv in Bratislava bewahrt wird.
28. Der Text, in Magyar országgyűlési zsebkönyv B.I.Pest 1866, S.311; Pesti Napló 8. 11.1861. Die vertraulichen Instruktionen im Haus-Hof-und Staats-Archiv, Wien, Min.R.Prot.1861. Nov.No.747.Gr.M.Pálffy war Befehlshaber des I.Gendarmerie-Regiments in Pressburg.
29. Dieses Dokument wurde in der rechtshistorischen Literatur bis jetzt nicht genügend analysiert. Verwendet wird die deutsche Version, die das Datum 5.11.1861 trägt; der ungarische Text ist ohne Datum, da es wahrscheinlich ein Konzept ist. In weiteren Fussnoten wird das Dokument mit der Abkürzung "I/Fo" bezeichnet.
30. I/Fo Punkt 1.
31. I/Fo Punkt 3.
32. I/Fo Punkt 4.
33. I/Fo.Punkt 11.
34. I/Fo Punkt 12.
35. I/Fo.Punkt 13.
- 36.I/Fo Punkt 14.
37. I/Fo Punkt 15.
38. I/Fo Punkt 17.
39. I/Fo Punkt 16 bestätigt diese Tatsache: "Da die Verwaltung

des Komitats und die Oberaufsicht über die einzelnen Beamten und Diener desselben dem Komitats-Leiter zusteht, so ist ihm jedes wichtigere Ereigniss durch die Vizegespänne, den Vizegespännen aber von den Stuhlrichtern sofort zu Kenntniss zu bringen".

40. I/Fo Punkt 10.9 und 12..

41. Der letzte Satz der Eidesformel: "Valamint pedig jelenleg ö cs. kir. apostoli Felsége birtokainak határain belül vagy kívül, semmi titkos társaságnak, titkos szövetkezésnek tagja nem vagyok, úgy jövendőbe is magamat semmi ilyennemű szövetségbe, semmi szin alatt sem avatom. Isten engem úgy segéljen..."

42. Ihr Namensverzeichnis: Pesti Napló 13.11. bis 11.12.1861.

43. I/Fo Punkt 8.

44. Der Schutz der neuen Beamten durch die Militärgerichte wird im kais. Handschreiben vom 5.11.1861 dem Kanzler so begründet: "... da die Unbotmässigkeit der ung. Munizipien und die offene, an Empörung grenzende Widersetzlichkeit gegen jedwede, zur Herbeiführung geordneter Zustände erlassene Massregel den Bestand der öffentlichen Ordnung auf das gefährvollste bedrohte, während die Behörden in ihrer gegenwärtigen Einrichtung und die derzeit übliche Anwendung der Strafgesetze gegen solche bedauerlichen Angriffe keinen Schutz gewähren und den überwuchernden Ungahorsam nicht zu bewältigen vermochten". W.Rogge angef.W.B.III.S.149-153.

45. I/Fo Punkt 6.

46. I/Fo Punkt 2.

47. I/Fo Punkt 18.

48. Die kön. Kurie und ihr Vorsitzender Apponyi hat sich gegen

- diese Massnahmen am 7.11.1861 ausgesprochen die Regierung antwortete mit der Erneuerung der Gültigkeit der österr. Gebühren- und Gewerbeordnung in Ungarn ab 11.12.1861. W.Rogge, angef."B.II.S. 152-53.
49. Charakteristisch war der Fall im Komitat Sáros, wo man für den Ausbruch einer Streikbewegung der kurialen Mietmänner seitens der Grundbesitzer den k. Administrator Johann Hlavács beschuldigt hat. OL Bp.No.KEI 534, 547,587, 637. Pesti Napló, 20.4.1862.
50. Vergleiche: I.Toldy, A kiegyenlítés okmánytáras története, Budapest, ö 867 S. 13.
51. Berzeviczy, angef. W.B.III,S.406.
52. Vergleiche M.Vietor, angef. w., Petition der Rumänen in Siebenbürgen vom 3.10.1866 und die dort angeführte Literatur.
53. Er hat den Abgang Schmerlings nicht abgewartet; Ende des J. 1863 wurde er seines Amtes enthoben.
54. Reichs-Gesetz-Blatt 1865, No.36, am 20.6.1865, Verordnung des Kriegsministeriums vom 11.6.1865, betreffend die Aufhebung der infolge Allerhöchsten Entschliessung vom 15.5.1861 und des Allerhöchsten Handschreibens vom 5.11.1861 ausnahmsweise activirten Militärgerichte im Königreich Ungarn. Siehe Fussnote No. 44.
55. Die übrigen Mitglieder der Regierung: Finanzminister Larisch-Mönich, Justizminister Kamers, Handelsminister Wüllerstorff, Kriegsminister Frank, Aussenminister Mensdorff, Minister ohne Portef. Eszterházy, Kanzler von Siebenbürgen: Haller, Ban von Kroatien Mažuranič.

56. Reichs-Gesetz-Blatt 1865 No.89: Kaiserliches Patent vom 20. 9.1865 womit die Wirksamkeit des durch das kais.Patent vom 26.2.1861 kundgemachten Grundgesetzes über die Reichsvertretung sistiert wird.
57. A magyar kormányzat föelveit szabályozó általános közgazgatási és ügykezelési pontozatok, in: Toldy I. angef. W.Bp.1867, S.127. Im weiteren Text mit der Abkürzung I/Ma bezeichnet.
58. I/Ma punkt 1. Vergleiche mit Fussnote 30 und 47.
59. I/Ma Punkt 2. Vergl. Fussnote 31.
60. Vergleiche mit Fussnote 31.
61. I/Ma Punkt 3. Vergl. mit Fussnote 35.
62. I/Ma Punkt 4. Vergl. Fussnote 44.
63. I/Ma Punkt 5. Vergl. Fussnote 38.
64. I/Ma Punkt 6. Vergl. Fussnote 33.
65. I/Ma Punkt 7. Vergl. Fussnote 36.
66. I/Ma Punkt 8. Vergl. Fussnote 32.39.
67. I/Ma Punkt 9. Vergl. Fussnote 40.43.
68. I/Ma Punkt 10. Vergl. Fussnote 37.
69. Text in I. Toldy, angef. W.S.123-126.
70. Näheres über die Vorbereitung des Ausgleichs siehe:

M.Vieter, Die Beschaffenheit der Ausgleichsgesetze, im
Sammelband: Der österreich-ungarische Ausgleich 1867 /ma-
terial der internat. Konferenz in Bratislava 28. 8.-1.9.
1967/ Brat.1971.S.299. Kovács Endre, Ausztria utja az 1867-
es kiegyezéshez, Bp.1968

71. Die Komitatsintelligenz und die Grundbesitzer verstanden
den Sinn dieser Worte d.h. die Entfernung der Beamten, die
während des Provisoriums eingestellt wurden. Administra-
toren, die ihr Amt nicht verlieren wollten, haben sich
der neuen Situation angepasst, und "dem Wunsch der öffent-
lichen Meinung entsprechend" der Instruktion gemäss, die
"Epuration" der Komitate durchgeführt. Siehe Berzeviczy,
Régi emlékek, Bp. 1907, S.237.

72. Siehe Fussnote 66 und den vorangehenden Text.

73. I/Ma Punkt 8.

I.

Die deutsche Geschichte der letzten 100 Jahre ist ein Teil jenes weltgeschichtlichen Prozesses, der auch die europäische und deutsche Geschichte bestimmt und noch bestimmt: das Vollen Ausformung, der Krise und des Verfalls bürgerlicher Gesellschaften einerseits und der revolutionären sozialistischen Bewältigung und erfolgreichen Entwicklung sozialistischer Gesellschaften andererseits. Die Geschichte deutscher staatlicher Verwaltungen vollzieht sich in zwei aufeinanderfolgenden, den

HANS-JÜRGEN ZIEGLER:
**DAS STAAT - BÜRGER - VERHÄLTNISS - EIN
GRUNDPROBLEM DER VERWALTUNGSGESCHICHTE**

historischen... trittlich in zwei wesentlichen... Ordnungen. Whilt man dieses Epocheverständnis zum Ausgangspunkt historischer Betrachtung, dann ist jedes Ereignis oder jeder Zustand nicht nur als konkret-historisches Einmaliges mehr oder weniger beachtenswert, sondern in seiner Einmaligkeit zugleich Moment, besonderer Ausdruck eines sich im Handeln der Menschen vollziehenden "natur-historischen" Prozesses weltgeschichtlicher und lokalgeschichtlicher Art.

Dem Historiker ist damit auch ein Vergleich von Funktion, Struktur und Dynamik der Verwaltung in der bürgerlichen Gesellschaft und in der sozialistischen Gesellschaft aufgegeben, nicht bloss zum Zwecke der Konfrontation, sondern auch zum Zwecke des Auffindens von Diskontinuität und Kontinuität und ihrer Bedingungen.

Wenn die geschichtlichen Fakten in ihrer Stellung in diesem "natur-historischen" Prozess, d. h. auf die Gesetzmässigkeiten bezogen, erfasst werden, ist der Gegenwartsbezug nicht vordergründig Inhalt abstrahierter "Lehren" der Geschichte, sozialisierender Bewertungen etc., sondern dieser Gegenwartsbezug ist in der Sache selbst - an sich - vorgegeben. Aus den Bedürfnissen unserer Gegenwart erwachsen auch Fragen an die Geschichte. Der Bedarf an Lösungen für aktuelle Probleme uner-

H. Victor, Die Beschaffenheit der Ausgleichsgesetze, im
Sammelband: Der Österreich-ungarische Ausgleich 1867 /ma-
terial der internat. Konferenz in Bratislava 28. 8.-1.9.
1967/ Bratislava 1971, S. 299. Kovács Endre, Ausstria utja az 1867-
es kiegyezéshez, Bp. 1968

71. Die Kohitatsintelligents und die Grundbesitzer verstanden
den Sinn dieser Worte d.h. die Entfernung der Beamten, die
während des Provisoriums eingestellt wurden. Administra-
toren, die ihr Amt ~~ausübten~~ ausübten, haben sich
der neuen Situation angepasst, und "dem Wunsch der öffent-
lichen Meinung ~~entsprechend~~ entsprechend" ~~gemäß~~ gemäß, die
"Epurationsmaßnahmen ~~ergriffen~~ ergriffen" Horváth Zoltán,
Régi emlékek, Bp. 1909, S. 237.
72. Siehe Fußnote 66 und den vorangehenden Text.
73. I/Ma Punkt 8.

I.

Die deutsche Geschichte der letzten 100 Jahre ist ein Teil jenes weltgeschichtlichen Prozesses, der auch die europäische und deutsche Geschichte bestimmte und noch bestimmt: der vollen Ausformung, der Krise und des Verfalls bürgerlicher Gesellschaften einerseits und der revolutionären sozialistischen Umwälzung und erfolgreichen Entwicklung sozialistischer Gesellschaften andererseits. Die Geschichte deutscher staatlicher Verwaltungen vollzieht sich in zwei aufeinanderfolgenden, den historischen Fortschritt bezeichnenden Epochen, letztlich in zwei wesentlich unterschiedenen gesellschaftlichen Ordnungen. Wählt man dieses Epocheverständnis zum Ausgangspunkt historischer Betrachtung, dann ist jedes Ereignis oder jeder Zustand nicht nur als konkret-historisches Einmaliges mehr oder weniger beachtenswert, sondern in seiner Einmaligkeit zugleich Moment, besonderer Ausdruck eines sich im Handeln der Menschen vollziehenden "natur-historischen" Prozesses weltgeschichtlicher und lokalgeschichtlicher Art.

Dem Historiker ist damit auch ein Vergleich von Funktion, Struktur und Dynamik der Verwaltung in der bürgerlichen Gesellschaft und in der sozialistischen Gesellschaft aufgegeben, nicht bloss zum Zwecke der Konfrontation, sondern auch zum Zwecke des Auffindens von Diskontinuität und Kontinuität und ihrer Bedingungen.

Wenn die geschichtlichen Fakten in ihrer Stellung in diesem "natur-historischen" Prozess, d.h. auf die Gesetzmässigkeiten bezogen, erfasst werden, ist der Gegenwartsbezug nicht vordergründig Inhalt abstrahierter "Lehren" der Geschichte, moralisierender Bewertungen etc., sondern dieser Gegenwartsbezug ist in der Sache selbst - an sich - vorgegeben. Aus den Bedürfnissen unserer Gegenwart erwachsen auch Fragen an die Geschichte. Der Bedarf an Lösungen für aktuelle Probleme unse-

rer widerspruchsvollen Zeit fordert und fördert Erfahrung aus der Geschichte. Hierin liegt die Möglichkeit auch für den Rechtshistoriker, seine Erkenntnisse für unsere sozialistische Gesellschaftspraxis wertvoll zu machen, gegenwärtige Politik nicht nur bestätigend darzustellen, sondern auch historisch-kritisch /=konstruktiv/ anzuregen.

II.

Der Weg der entwickelten sozialistischen Gesellschaft ist auch ein Weg der Vertiefung und Verbreiterung der sozialistischen Demokratie. Das stellt unsere Theorie und Praxis fortwährend neue Probleme der Gestaltung und juristischen Ausgestaltung des in die staatlichen Organisationsstrukturen und Leitungsprozesse eingebundenen Staat-Bürger-Verhältnisses. Sowohl für die Geschichte der sozialistischen Gesellschaften, als auch für die Geschichte der bürgerlichen Gesellschaften ist dieses Staat-Bürger-Verhältnis charakteristisches Merkmal. Es prägt das politische Leben der Mitglieder der Gesellschaft, ist Ausweis über den Grad der Fremd- oder Selbstbestimmung, ist Ausdruck der Grösse der von der Gesellschaft insgesamt und dem Einzelnen errungenen Freiheit in der Erkenntnis und der Beherrschung des gesellschaftlich Notwendigen.

Wenn gemäss unserer marxistischen Weltanschauung - der Sinn der Menschheitsgeschichte im Subjektwerden des arbeitenden Menschen besteht, der in und mittels der Arbeit in wachsender Masse die natürlichen und gesellschaftlichen Notwendigkeiten seines menschlichen Daseins erkennt und beherrschen lernt, dann ist damit zugleich auch ein allgemeines Kriterium formuliert, mit dessen Hilfe aus der Fülle des historischen Geschehens jenes hervorgehoben werden kann, das den gesellschaftlichen Fortschritt bedeutet. Jeder staatlich-rechtliche Zustand erhält sein objektives Gewicht durch seine Stellung zu diesem Fortschritt. Hier anknüpfend scheint mir die hauptsächliche Proble-

matik der Geschichte der Verwaltung zu suchen zu sein.

Da in der heutigen Klassenauseinandersetzung unserer Epoche eine jede Gesellschaft immer wieder genötigt ist, ihren Existenzwert für ihre Mitglieder, aber auch für ihre Umwelt theoretisch und praktisch auszuweisen, gewinnt das historisch begründete Verständnis des Staat-Bürger-Verhältnisses - wie es sich beispielsweise in der Geschichte der Verwaltung äussert - besonderes Interesse. Das Aufarbeiten der historischen Aspekte erbringt auch einen /begrenzten/ Massstab für die Bewertung heutiger bürgerlicher Auffassungen von Organisation und Funktion staatlicher Verwaltung, die dem realen Sozialismus als Alternativen gestellt werden.

III.

Die Geschichte der städtischen und regionalen Verwaltung in den deutschen Staaten zeigt sich als Teil der politischen Geschichte der jeweiligen Gesellschaft. Der als Verwaltung tätige Staat stellt in Aufgaben und Zielen, Art und Weise des Wirkens, sachlicher und territorialer Struktur eine jeweils konkret-historische Ganzheit dar, die primär von den gemeinsamen Lebensbedingungen jener Klassenkräfte geprägt wird, deren politische Organisation der Staat ist. In den herrschenden Verwaltungslehren finden - wie in den Staatslehren überhaupt - trotz und wegen ihrer Differenziertheit im Einzelnen die Bedürfnisse und Bestrebungen dieser Kräfte ihren theoretischen Ausdruck. Dieses politisch Allgemeine erscheint in den territorialen Substrukturen der Staatsverwaltung zusammen mit Besonderheiten, die aus der Vielgestaltigkeit der politischen Auseinandersetzungen resultieren. So kommt z.B. in der bürgerlichen Ordnung bei der Lösung der fortwährend konkret anstehenden Problematik, inwiefern soll und darf die Verwaltung in Personal- und Sachfragen allen /bzw. welchen/ sozialen Kräften geöffnet werden, den städtischen und gemeindlichen Verwaltungen zeitweise eine beispielhafte Rolle zu. Für die politische Bildung der Arbei-

terklasse war die Kommunalpolitik, das Erleben des örtlichen Staats- /Beamten/apparates, das Wahrnehmen von Mitsprachemöglichkeiten u.a.m. von erheblicher Bedeutung. Auch in unserer sozialistischen Gesellschaft ist das Erleben sozialistischer Staatsmacht für die Masse der Bürger in erheblichem Masse Erleben des örtlichen Staatsapparates; für die Teilnahme an Staatsangelegenheiten, für die Mitwirkung an staatlicher Willensbildung und Leitung der Willensverwirklichung bieten die örtlichen Staatsorgane ein mit dem Heranwachsen der sozialistischen Gesellschaft sich ständig erweiterndes mögliches Betätigungsfeld.

Das Staat-Bürger-Verhältnis, wie es sich im Einzelnen in den territorialen Einheiten realisiert, ist vom Allgemeinen bestimmt. Die Auseinandersetzung mit Tradition und Erbe bürgerlicher deutscher Verwaltungsgeschichte hatte und hat deshalb von ihm auszugehen.

Der feudale Polizeistaat hatte am Anfang des 19. Jahrhunderts in seiner gegenüber den Untertanen allmächtigen Regierung auch infolge der französischen Revolution und des nachrevolutionären französischen Beispiels in verschiedenen Territorien Beschränkungen erfahren. In der Restaurationsperiode erlebte er seine Spätblüte. Im bürgerlichen Liberalismus erwuchs ihm jedoch noch in der ersten Hälfte des Jahrhunderts ein gewichtiger Opponent. Durch ihre Frontstellung gegen die Demokraten verschenken die Liberalen einen Sieg über die Repräsentanten der feudalen Ordnung in der 48-er Revolution. Die bürgerlich-demokratische Revolution von 1848/49 löste die Staatsfrage in Deutschland nicht. Das deutsche Kaiserreich von 1871 unter preussischer Führung setzte als feudal-bürgerlicher Kompromiss sowohl den alten Untertanengeist im allgemeinen, als auch das Staat-Untertan-Verhältnis im besonderen als Staatsdoktrin fort. /Übrigens hat die deutsche Verwaltungslehre an diesem Modell nicht nur in seiner Bedeutung, sondern auch an seinen Bezeichnungen bis weit ins 20. Jahrhundert hinein festgehalten./

Der liberale deutsche Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts ist seiner Entstehung nach nicht Ergebnis revolutionärer, sondern konterrevolutionärer Aktion: Der revolutionäre Auftritt der deutschen Arbeiterklasse - einer Klasse, die nicht nur die überlebten Grundlagen der alten Gesellschaft praktisch in Frage stellte, sondern auch schon die aufsteigende bürgerliche Gesellschaft - veranlasste die Bourgeoisie gegenüber der Feudalität auf dem Boden der gemeinsamen Interessen als Privateigentümer und Ausbeuter zum Kompromiss untereinander. Ein Teilstück dieses Kompromisses war der auf das Gesetz und am Gesetz orientierte Staat. So war auch die dem Gesetz gemäße Verwaltung letztlich nur eine Errungenschaft für die Bourgeoisie, weil das politische Gesetz für die Sicherung des privaten Eigentums und daher gegen die Arbeiterklasse gemacht war. Deutlicher als mit Bismarcks Sozialistengesetz /1878-1890 in Kraft/ konnte das nicht hervorgehoben werden. In diesem Deutschen Reich war die Masse der Werktätigen nicht Subjekt, Bestimmender der verwaltenden Tätigkeit, sondern bestenfalls Objekt patriarchalisch-staatlicher Fürsorge durch die Verwaltung. Hieran hat sich auch später - bedingt durch die mit dem privaten Eigentum an Produktionsmitteln gegebene Polarisierung der Gesellschaft - nichts wesentlich verändert.

Die Theorien und Praktiken des bürgerlichen liberalen bzw. sozialen Rechtsstaates scheiterten an der Wirklichkeit, weil sie jener Antagonismen nicht Herr werden konnten, die die Polarisierung der Gesellschaft in ihrer monopolkapitalistischen Entwicklungsphase hervorbrachte. Die Revolution von 1918 war dafür ebenso deutlicher Ausdruck, wie der Zusammenbruch der Weimarer Republik und das Heraufziehen des Faschismus.

Durch das allgemeine Wahlrecht und die damit verbundene Öffnung der Parlamente nach links war die Verwaltung eindeutig der gewichtigste, die bürgerliche Ordnung stabilisierende

Teil des staatlichen Mechanismus. Diese Tatsache war auch den Vätern der Weimarer Verfassung bewusst, die sowohl eine klare, in der Stellung des Reichspräsidenten gipfelnde Dominanz der Exekutive gegenüber der Legislative, wie auch die Grundlagen des bürokratischen Zentralismus normierten.

Der deutsche Verwaltungsstaat des 20. Jahrhunderts war zu keiner Zeit Wohlfahrtseinrichtung für die Werktätigen, sondern auch in seiner Sozialpolitik ein Mittel, die die Gesellschaft zerstörende allzeitige Konkurrenz und Anarchie zu beschränken, zu kanalisieren, die gesellschaftlichen Destruktivkräfte zu bändigen. Die "Daseinsvorsorge" und der "Interessenausgleich", mit denen die Etikette als "sozialer" Rechtsstaat geprägt wurde, waren, insofern sie den Werktätigen zugute kamen, den im Staate Herrschenden abgerungen.

Bereits im Vorfeld der Revolution von 1848 hatte die liberale Bourgeoisie die staatstragenden Kräfte der von ihr erstrebten Ordnung genannt: die besitzenden und gebildeten Staatsbürger. Auch ihre juristischen Interessenvertreter, insbesondere die politisch engagierten Germanisten der historischen Rechtsschule auf den Germanistentagen in Frankfurt und Lübeck, formulierten diesen klassenmässig beschränkten Standort eindeutig. Der Nichtbesitzende war in politischen Dingen Objekt patriarchalischer Bevormundung. Die Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft hat das dem Wesen nach unverändert realisiert. Hinter den Abstrakta "Staat" und "Bürger" erscheinen im bürgerlichen Staat-Bürger-Verhältnis ganz konkrete, die differenzierten Eigentumsverhältnisse als differenzierte soziale Kräfte widerspiegelnde und ins Politische umsetzende Menschengruppen.

Die dominante Tradition, die den feudalabsolutistischen Regierungsapparat und den bürgerlichen Verwaltungsapparat verbindet, ist die Kontinuität der Aufgabe, Hauptinstrument bei der patriarchalischen Bevormundung der der Macht Subordinierten

zu sein. Weil die nach der Revolution von 1948 zur Macht kommende, ihre Verwaltung gestaltende Bourgeoisie sich nicht mehr als Repräsentant des ganzen Volkes darstellen kann, sondern sich als Repräsentant der Besitzenden behaupten muss, deshalb ist auch die deutsche Verwaltungsgeschichte mit einem traditionsgebundenen, konservativen Grundzug geprägt. Die die Herausbildung der bürgerlichen Verwaltung charakterisierenden politischen Auseinandersetzungen machen verständlich, warum - wie auch in der feudalen Gesellschaft - die Personalfrage in der Verwaltung von besonderem Interesse für die herrschenden Kräfte war. Der Ausschluss der "Linken" vom Staatsdienst hat Tradition in Deutschland, nur betraf er seinerzeit im deutschen Kaiserreich die Sozialdemokraten. Traditionell ist auch der Ausbau eines sozial und politisch privilegierten Beamtenstandes ausgeprägter Obrigkeitshörigkeit. Die Kontinuität der Verwaltung in struktureller und personeller Hinsicht über verschiedene Formen bürgerlicher Herrschaft hinweg /z.B. Kaiserreich - Republik, Republik-faschistische Diktatur/ ist also keineswegs zufällig. Das insbesondere von Preussen ins Deutsche Reich eingebrachte Staat-Untertan-Verhältnis und damit verbunden die gegenüber anderen bürgerlichen Ordnungen des Westens mangelnde demokratische Tradition des deutschen Verwaltungsapparates liessen diesen Apparat zu einem sicheren Instrument für die Erhaltung und Förderung der Entwicklungsbedürfnisse des Kapitals werden. Die Masse der Werktätigen erlebte jedoch diese Verwaltung als eine "fremde", sie beherrschende Macht, wie ihr der ganze Staat nicht als "ihr" Staat erlebbar werden konnte. Das Niedertreten der bürgerlichen Demokratie war dem Faschismus erleichtert durch die auch in der Weimarer Republik aufrechterhaltene Trennung der Werktätigen vom Staate, ihrem Ausschluss von unmittelbarer Mitgestaltung staatlicher Tätigkeit. Es ist übrigens interessant und von aktueller Bedeutung, wie der aufkommende Faschismus aus diesem Zustand Kapital schlug, indem er an "Staatsverdrossenheit" und demokratische Bedürfnisse im Volke anknüpfend die Illusion

verbreitete, dass nunmehr eingeordnet in das aus national-völkerlichen Traditionen stammende Gefolgschaftssystem jeder Volksgenosse Mitgestalter der das Ganze betreffenden Belange sein könne und sein müsse.

IV.

Der entscheidende Bruch mit der Tradition des deutschen Obrigkeitsstaates, wie er nach 1945 in der DDR vollzogen wurde, war weniger die Beseitigung des Berufsbeamtentums oder der Gewaltenteilung, sondern vielmehr die Konstituierung der von ihrer geeinten marxistischen Partei geführten Arbeiterklasse und ihrer Verbündeten als Staat, die schrittweise Realisierung der programmatischen Aufgabe echter Selbstbestimmung des werktätigen Volkes. Die Geschichte der DDR ist die Geschichte dieser Selbstbestimmung, sie ist eng mit der Aufhebung des Kapitalverhältnisses und seiner ideellen Produkte verbunden. Mitwirkung bei der staatlichen Leitung wird zum Kern des Staatsbürger-Verhältnisses; vor allem in dieser Aktivität erwirbt der Bürger die Kenntnis der gesamtgesellschaftlichen Interessen.

Entwicklungsstand und -bedürfnisse der sozialistischen Demokratie können nicht vom Boden eines bürgerlichen Staat-Individuum-Gegensatzes aus diskutiert oder durch quantitativen Vergleich von Rechten und Pflichten der einen oder der anderen Seite in der bürgerlichen bzw. sozialistischen Gesellschaft hinreichend beurteilt werden. Die Bestimmung muss ausgehen von den Erfordernissen des Ausprägens der neuen sozialistischen Eigentümerstellung der Werktätigen.

Die Kenntnis der Geschichte der Verwaltung in Deutschland lässt uns ermessen, wie weit sich unsere sozialistische Staatlichkeit über die bürgerliche schon erhoben hat; sie macht aber auch Traditionen und Übernahmen bewusst; sie weist uns auf

jene Bedingungen und Kräfte hin, die über den heute erreichten Stand hinausweisen; schliesslich bietet sie auch Anregungen, für derzeitige Gestaltungsmöglichkeiten von Verwaltungsstrukturen und -prozessen. Wo auch immer Anregungen oder Modelle aus der bürgerlichen Verwaltungsgeschichte oder -gegenwart verwandt werden, brauchbar sind sie für uns heute nur-und das scheint mir notwendige Bedingung - wenn sie letztlich dem Ziele dienen, die Verwaltung für die Mitwirkung der Bürger bei der Entwicklung und Stärkung des sozialistischen Staates weiter zu öffnen. Anderenfalls würden mögliche Vorzüge des Sozialismus nicht voll zur Geltung gebracht.

