

---

**VON DEN  
STÄNDEVERSAMMLUNGEN BIS ZU  
DEN MODERNEN PARLAMENTEN**

**Studien über die Geschichte des ungarischen  
Parlaments**

---

VON DEN STÄNDEVERSAMMLUNGEN BIS ZU DEN MODERNEN  
PARLAMENTEN

STÄNDEVERSAMMLUNGEN BIS ZU  
DEN MODERNEN PARLAMENTEN

Studien über die Geschichte des ungarischen Parlaments

Studien über die Geschichte des ungarischen  
Parlaments

Herausgeber

DR. GÁBOR MÁTHÉ  
DR. BARNÁ MEZEV

Barcelona-Budapest 2003

# VON DEN STÄNDEVERSAMMLUNGEN BIS ZU DEN MODERNEN PARLAMENTEN

Studien über die Geschichte des ungarischen  
Parlaments

Herausgeber

**DR. GÁBOR MÁTHÉ**  
**DR. BARNA MEZEY**

Barcelona-Budapest 2003.

Eötvös-Loránd-Universität  
Juristische Fakultät  
Budapest

\*

International Commission for the History of Representative and Parliamentary  
Institutions

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



Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar  
tudományos kiadványa  
Bibliotheca Iuridica  
Acta Congressuum 12

ISSN 1587-8821  
ISBN 963 463 669 1

© Barna Mezey, Gábor Máthé (Hrsg.)

© Elemér Balogh, Mária Homoki-Nagy, Gábor Máthé, Barna Mezey, Lajos Rácz, Mihály T.  
Révész, József Ruszoly, István Stipta, István Szabó, Zoltán Sente  
Levente Völgyesi

## INHALT

### **RÉVÉSZ, T. MIHÁLY:**

Vorwort

### **BALOGH, ELEMÉR:**

Strafgesetzentwürfe als Ergebnisse der Kodifikationstätigkeit  
deputationum regnicolarum (1790–1830)

### **MÁRIA, HOMOKI-NAGY:**

Das Schicksal der zivilrechtlichen Gesetzesentwürfe  
der Landtage während des Reformzeitalters

### **MÁTHÉ, GÁBOR:**

Nationalversammlung und Rechtsgebung (1944-1949)

### **MEZEY, BARNA:**

Die Ständeversammlungen von Ferenc Rákóczi II. in Siebenbürgen

### **RÁCZ, LAJOS:**

Instruments of Governments: Royal Council and National  
Assembly during Middle Ages in Hungary

### **RÉVÉSZ, T. MIHÁLY:**

Das Parlament und die Finanzielle Kontrolle nach dem Ausgleich  
In Ungarn

### **RUSZOLY, JÓZSEF:**

Zensus und Gesellschaft Zur Frage qualificatio in den ungarischen  
parlamentarischen Wahlgesetzen von 1848

### **STIPTA, ISTVÁN:**

Die Verfassungskonzeption von Lajos Kossuth aus dem Jahre 1859,  
mit besonderer Hinsicht auf den Parlamentarismus

### **SZABÓ, ISTVÁN:**

Die Auflösung des Parlaments in der Verfassungsentwicklung Ungarns  
in der Zeit nach 1848

### **SZENTE, ZOLTÁN:**

Ständige (oder Fach-) Ausschüsse im ungarischen Öffentlichen Recht von  
den Anfängen bis 1990

### **VÖLGYESI, LEVENTE:**

Historische Hintergründe der Arbeit des ungarischen Landtags  
außerhalb der Plenarsitzungen

# VORWORT

Die vor Kurzem ins Leben gerufene Sektion der ungarischen Verfassungshistoriker und Historiker, diese jüngste nationale Abteilung der traditionsreichen Internationalen Kommission zur Geschichte des Ständewesens und der Parlamente begrüßt – bereits das zweite Mal – mit besonderer Hochachtung die Veranstalter und Teilnehmer der 53., der Geschichte der Gesetzgebung gewidmeten wissenschaftlichen Konferenz in Barcelona.

Die Verfasser des Bandes, der fast einen Dutzend Studien enthält, begannen – auf den Spuren namhafter Vorgänger wie der Professoren Eckhart Ferenc, Holub József, Benda Kálmán, Bónis György, Gerics József und Zlinszky János – mit neuer Kraft und Begeisterung, die Geschichte des ungarischen Ständewesens und der neuzeitlichen Vertretungssysteme systematisch zu erfassen und die auf diesem Gebiet hie und da noch versteckten weißen Flecke zu entdecken und zu beseitigen.

Als erste Früchte der edlen Bestrebungen mit bereits beachtenswerten Ergebnissen, als einen neuen, reichen Strauß ihrer sprießenden Blüten empfehlen wir die Studien dieses Bandes allen, die den tausend Jahre alten Institutionen der Verfassungsentwicklung im Karpatenbecken Interesse und Neugier entgegenbringen, aber wir machen auf sie auch diejenigen aufmerksam, die den Abdruck der systematischen ungarischen Forschungen in der reichhaltigen und vielfarbigen Fundgrube der europäischen Vertretungsinstitutionen mit Freude begrüßen.

Budapest, July 2003

Mihály T. Révész  
Leiter des Ungarischen Section

## Strafgesetzentwürfe als Ergebnisse der Kodifikationstätigkeit deputationum regnicolarum (1790–1830)

Der ungarische Reichstag (lateinisch: *diaeta*, ungarisch: *országgyűlés*) hat sozusagen vom Anfang an das Recht gehabt, Gesetze zusammen mit dem jeweiligen König zu geben. Die Gesetzgebung gehörte vor der Herausbildung des Ständewesen in Ungarn (etwa die Mitte des 14. Jh.)<sup>1</sup> wie überall in Europa zu den Rechten, sogar Pflichten der Könige, die Verstärkung der Ständesammlung hat aber den Anspruch mit sich gebracht, auch an der Gesetzgebung teilzunehmen. Das Mittelalter ist aus der Sicht der Gesetzgebung ziemlich uninteressant, weil das Gesetz als Rechtsquelle galt in der Rechtspflege hinter dem Gewohnheitsrecht (*consuetudo*) als zweitrangig.<sup>2</sup>

Die Neuzeit bedeutete auch unter den Rechtsquellen eine ganz neue Epoche. Während das Mittelalter in einer gewissen Zeitlosigkeit lebte (deshalb waren die wichtigsten Normen die alten, guten Gewohnheiten), der neuzeitliche Staat hatte die Steuerung der gesellschaftlichen Verhältnisse energisch in die Hand gegriffen. Die Gesetze der Neuzeit sind nicht mehr einfache Zusammenfassungen alter Gewohnheiten, Gesetze und Ordnungen gewesen, sondern sie waren mit abstraktem Anspruch formulierte, *pro futuro* geschaffene und in der Regel auf ein bestimmtes Rechtsgebiet konzentrierte Rechtsquellen. Besonders wichtig waren darunter die Gesetzbücher, die Spitzenergebnisse neuzeitlicher Rechtsentwicklung. Die Rechtsvereinheitlichung auf einem hohen, abstrakten Niveau in einem Land, d.h. die Kodifikation der wichtigsten Rechtsgebiete war ein sehr typisches Merkmal europäischer Rechtsentwicklung und -kultur seit der Ende des Mittelalters. Gesetzgebung bedeutete also in der Neuzeit ganz anders als früher. Das Recht, im Prozess der Gesetzgebung teilnehmen zu können, war äquivalent mit dem Mithaben der Staatsmacht. Wie es allgemein bekannt ist,

<sup>1</sup> In der ungarischen verfassungsrechtlichen Literatur ist im allgemeinen anerkannt, dass das Adeltum sich als selbständiger Stand zur Mitte des 14. Jh. definieren lassen konnte, infolge einiger Gesetze bzw. einer königlichen Bulle (1351), in denen wichtige Privilegien – wie z. B. das Recht, Steuer zu erheben – einheitlich für die Grundbesitzer gewährt worden sind. Die Kleriker, besonders die Prelaten schienen seit der Staatsgründung als immanenter Teil der Königsmacht, so sie galten persönlich als Rechtsquelle, und es war für sie nicht dringlich, sich juristisch-politisch als privilegierter Stand bestimmen zu müssen. Das aktive Dasein der Kirche im ungarischen königlichen Hof hatte sie als höchster privilegierter Stand legitimiert. Cf. *Bónis, György: Hübériség és rendiség a középkori magyar jogban (Lehnswesen und Ständewesen im mittelalterlichen ungarischen Recht)* Budapest, 2003. S. 93–101.

<sup>2</sup> Formell war das eben umgekehrt: Der Rang des, auf die königliche Macht gebauten Gesetzes stand über alles, in der Wirklichkeit wurden aber diese Rechtsquellen bloss im Leben ihres Herausgebers realisiert. Demgegenüber hatten die Regeln des Gewohnheitsrechts eine unappellable Autorität genossen; sie waren je älter desto besser. Es ist sehr charakteristisch, dass als Werböczy István am Anfang des 16. Jh. sein Hauptwerk verfasste, im Prolog erwähnt unter den Rechtsquellen zuerst das Gesetz und erst danach das Gewohnheitsrecht, sonst aber alle drei Bücher handelt sich um das ungarische Gewohnheitsrecht: *Tripartitum opus juris consuetudinarii incltyti regni Hungariae*. Budapest, 1897.

nach der Hauptlinie der europäischen Entwicklung gelang fast allen Ständeversammlungen<sup>3</sup> in Europa das Recht und die Möglichkeit zu schaffen und beizubehalten, zusammen mit dem jeweiligen Herrschern Gesetze zu geben. Das war der Fall auch in Ungarn.

Die wichtigste Spezialität der Geschichte, genauer gesagt der Verfassungsgeschichte Ungarns zur Neuzeit ist es, dass die ungarische Krone (im konkreten Sinne auch die sog. Stephanskronen, die Heilige Krone) geriet zu den Habsburgern. Seit der katastrophalen militärischen Niederlage gegen die Türken bei Mohács (1526), wo auch der ungarische König (II. Ludwig) gestorben war, regierten in Ungarn die Habsburger; sie residierten aber ständig in Wien und nicht in Buda, so sie waren aus zeitgenössischer ungarischer Hinsicht bloss "nebenberufliche" Könige. Die Habsburger Könige hatten aber natürlich dieses Amt sehr ernst genommen, und abgesehen provisorischer Zeiten, auch die ungarische historische Verfassung akzeptiert. Die Verfassung, deren unerschütterten Teil bildete das alte Recht, in der Gesetzgebung teilzunehmen.

Der ungarische Reichstag residierte zur türkischen Zeit (etwa 1526-1686) in Pressburg (heute Bratislava/Slovakei), in einer Stadt also, die sehr nahe zu Wien lag, und gab mehrere Gesetze, die aber die Rechtsentwicklung nicht viel geholfen hat. Nach der Niederlage eines heftigen ungarischen Freiheitskampfes gegen die Habsburger (1703-1711) traten die Habsburger Könige offensiv auf den Reichstagen mit der Reform der vernachlässigten ungarischen gesellschaftlichen und institutionellen Verhältnisse voran. In den königlichen *propositiones*<sup>4</sup> wurden auch Kodifikationsaufgaben vorgeschrieben, die aber von den ungarischen Ständen im allgemeinen sehr skeptisch empfangen worden sind. Die Situation der damaligen ungarischen politischen Kräfte war nämlich sehr ambivalent: Die Instruktionen, Initiativen und Anlässe der legitimen Herrschers mussten selbstverständlich akzeptiert werden, besonders in den Sachen, die im Lande wirklich verbessert werden mussten, weil aber all diese vom fremden Ausland ankam, schien für verdächtig. Die zeitgenössischen ungarischen Politiker/Juristen hatten grossen Vorbehalt vom fremden Recht. Auch, wenn es um ein entwickeltes Rechtssystem ging – das österreichisch-deutsche war ein solches. Entwickelt, aber fremd.

Am Reichstag von 1712–1715 wurde ein fast kompletter Strafgesetzentwurf behandelt.<sup>5</sup> Sein Verfasser hiess Bencsik Mihály, Professor des heimischen und römischen Rechtes an der damals einzigen ungarischen Universität zu Nagyszombat (heute: Trnava/Slovakei). Der Reichstag hat mehrere Ausschüsse ins Leben gerufen, um das Zustandekommen der Gesetzentwürfe zuzuhelfen. Die Handlungsmethode, konkrete Themen durch Reichstagskommissionen herausarbeiten zu lassen, konnte nur nach heftigen Debatten empfangen werden. In den meisten Ausschüssen waren die Mitglieder ziemlich ratlos:<sup>6</sup> Was ist eigentlich zu tun? Nicht in allen "Arbeitsgruppen" gab es einen so kreativen Menschen, als in der strafrechtlichen. Obwohl auch die anderen Ausschüsse haben wichtige Aufträge gehabt (Gegenstände waren: Reform der allgemeinen Verwaltung, Militär- und Finanzwesen, sowie

<sup>3</sup> Die bekannteste Ausnahme ist das französische Modell, wo die Allgemeine Ständeversammlung (*États généraux*) das Recht zur Gesetzgebung nie, d.h. bis zur Revolution (1789) erwerben konnte.

<sup>4</sup> Es gehörte zur ständischen Reichstagsordnung, dass Themen der Handlungen ausschliesslich von dem König vortragenden Punkten sein konnten. Diese Fragen wurden dann mehrere Monate vor Herbeirufung des Reichstages an die Komitate und freie königliche Städte zugeschickt, damit die politischen Sammlungen (die adeligen Komitate und das Bürgertum der freien Städten) gründlich vorbereiten und ihren Abligaten entsprechende Instruktionen geben können.

<sup>5</sup> Der berühmte Rechtshistoriker Bónis György (1915–1985) als junger Forscher schrieb über diesen Vorschlag eine sehr gut gelungene Abhandlung; er apostrophierte diesen als erster ungarischer Strafgesetzentwurf: *A magyar büntető törvénykönyv első javaslat 1712-ben* (Der erste Vorschlag des ungarischen Strafgesetzbuches im Jahre 1712.) Budapest, 1934.

<sup>6</sup> Cf. Die Reichstagsnotizen des Abligaten Lányi Pál aus dem Komitat Gömör. Handschriftsammlung des Ungarischen Nationalmuseums, Quart. Lat. 378.

der Jurisdiction), nur die strafrechtliche Kommission konnte einen Gesetzesvorschlag verfertigen. Wie gesagt, das ist einer konkreten Person zu danken. Das ist zu betonen, weil das Ergebnis seiner Arbeit ist aus dieser Sicht gesehen noch nicht als "Gruppenarbeit" zu betrachten. Es ist nicht die Aufgabe dieses Aufsatzes hier den Gesetzesvorschlag von Bencsik zu bewerten, ich möchte bloss erwähnen, dass dieser Entwurf ein sehr gut gelungener Versuch war zur Vereinheitlichung damaliger ungarischer Strafrechtspraxis; ein Kompromiss zwischen alten heimischen Strafgewohnheiten und zeitgenössischer deutscher Strafrechtspflege bzw. Strafgesetze.<sup>7</sup> Zwar der Reichstag den Vorschlag mit wenigen Modifikationen angenommen hat, wurde trotzdem kein Gesetz; warum, es ist von den überlieferten Dokumenten kaum herauszunehmen. Bedeutende Gesetze, die durch eine Kommissionsarbeit gegeben hätten, sind nicht verabschiedet worden. In der Tat war das ganze 18. Jahrhundert vorbei, ohne Kodifikationstätigkeit seitens des Reichstags auszuüben. Erst gegen Ende des Jahrhunderts, auf den Einfluss der französischen Revolution hat der König den ungarischen Reichstag zusammengerufen, wo ein wichtiger Gesetz (1791:67) über die Errichtung von sog. systematischer Kommissionen (*Commissio systematica*) gegeben wurde. Von nun an fängt die effektive und wirkliche Kommissionsarbeit des Reichstages. In meinem Aufsatz konzentriere ich thematisch auf die Strarechtskodifikation, zeitlich auf die Tätigkeit der ersten zwei Deputationen, weil ihr Werk inhaltlich sehr kohärent war.

## 1. Der erste systematische Ausschuss

Der oben erwähnte Gesetzesartikel hat die Kommissionen mit dem Auftrag ins Leben gerufen, für die Sachen, die bis dahin am Reichstag nicht bis Ende gehandelt wurden, bis zum nächsten Reichstag<sup>8</sup> zu tagen und Vorschläge herauszuarbeiten.<sup>9</sup> Die *deputationes regnicolares* zu organisieren anfang der Palatin, Präsident des Reichstages.<sup>10</sup> Das Gewicht der Frage zeigt, dass er mit den wichtigsten politischen Persönlichkeiten (Kanzler, *iudex curiae, personalis, primas*) gehandelt hat, und die vorgeschlagenen Abligaten wollten am Anfang den Auftrag nicht auf sich nehmen, weil es zu sehen war, dass die Tätigkeit sehr zeitraubend ist. Nach den erfolgreichen palatinalen Vorbereitungshandlungen hat die Hofkonferenz (Wien, 28. Nov. 1790) die Zusammentat der Kommissionen akzeptiert und einen Auftrag der Diät gegeben, die konkreten Aufgaben zu formulieren und damit die Ausschüsse zu beauftragen. Der Reichstag hat an einer gemeinsamen Tagung<sup>11</sup> (7. Febr. 1791) diese Aufgaben gehandelt; die heftigste Debatte handelte sich um die Rehabilitation der Orden. Die kirchlichen Orden waren nämlich von II. Joseph abgeschafft worden, und jetzt nach seinem Tode eine Möglichkeit öffnete, diese traditionsreiche kirchliche Institutionen wieder lebendig

<sup>7</sup> Eine wichtige Quelle war die sog. *Ferdinanda*, die Halsgerichtsordnung für Niederösterreich (1656), die auf Latein übersetzt (*Praxis Criminalis*) und in die Appendix der ungarischen Gesetzsammlung (*Corpus Juris Hungarici*) aufgenommen worden war.

<sup>8</sup> Der Zeitpunkt war naturgemäss völlig unsicher, obwohl selbst der Gesetz hat den Ort und die Zeit der folgenden Ständesammlung bestimmt, nämlich zu Buda für das Jahr 1792. Weder an diesem Reichstag noch an den nächsten (1796, 1802, 1805 etc.) gerieten die *elaborata* dieser Kommissionen auf die Arbeit des Reichstages.

<sup>9</sup> So hiess es nach dem Praecambulum des Artikels: *Pro elaboratione systematis publico-politicorum et judicialium negotiorum, aliorumque objectorum, quae hac diaeta terminari non poterant, deputationes ordinantur, et deputati demonantur.*

<sup>10</sup> Nach der alten ungarischen Verfassung war der Palatin (*nádor*) die erste Hoheit nach dem König; Er war der Präsident neben dem Reichstag auch der damaligen Regierung (*consilium regium locumtenentiale Hungaricum*), sowie des obersten Gerichtshofes (*Curia Regis*).

<sup>11</sup> Der ungarische Reichstag hatte seit 1608 zwei Kammern: Die Obertafel (Magnaten und Prälaten) und die Untertafel (Abligaten der Komitate bzw. der freien Bezirke und freien königlichen Städte).

zu tun. Die Diät hat am nächsten Tag die Namenliste der Ausschüsse approbiert; Als Prinzip galt die Proportionalität, d.h. der Gesichtspunkt, dass die politischen Kräfte, die *status et ordines* etwa gleiche Positionen haben.

Nach dem erwähnten Gesetz wurden neun Kommissionen errichtet: die *deputatio publico-politica, contributivialis, urbarialis, commercialis tricesimalis, montana et monetaria, juridica*,<sup>12</sup> *litteraria, ecclesiastica*, endlich ein Ausschuss zur Herausarbeit der Bitten und Verletzungen des Landes (*deputatio elaborandorum postulatorum et gravaminum regni*). Der Gesetzesartikel hat bei der *deputatio juridica* ausdrücklich die Aufgabe formuliert, ein Strafgesetzbuch zu verfertigen. Im Zusammengleich mit den anderen Kommissionen – die im allgemeinen konkrete, zu lösende Sachen bekommen haben – ist ganz klar, dass das Gesetz allein für diese juristische *deputatio* eindeutige Kodifikationsaufgaben gegeben hat: und zwar nicht nur strafrechtliche, sondern auch privatrechtliche und in gemischten Themen.<sup>13</sup>

Die *deputatio juridica* hatte 21 Mitglieder, ihr Präsident war Landesrichter [országbíró] Graf Karl von Zichy, der engagierter Anhänger der Reformideen war. Viele von den damaligen Obersten Gerichtshof bekamen einen Platz im Ausschuss, es ist also zu sagen, dass die *deputatio juridica* nicht aus Laien oder einfachen Politiker/Grundbesitzer bestand, sondern mehrheitlich aus Leute, die sich hauptberuflich mit Rechtspflege beschäftigt haben. Die Mehrheit der Kommission bekannten aufgeklärte Gedanken, es gab aber natürlich auch diejenige, die die Bestrebungen des Adeltums vertraten. Die persönliche Zusammenstellung der *deputatio* war trotzdem nicht ideal, besonders weil von den Professoren der damaligen fünf juristischen Hochschulen niemand eine Einladung bekommen hat. Das war deshalb ein schweres Problem, weil das doktrinaire Wissen des Ausschusses sehr niedrig war, die Ergebnisse der zeitgenössischen Rechtswissenschaft höchstens oberflächlich kannten, so eine Kodifikationsproduktion das europäische Niveau nur schwer erreichen konnte.

Der juristische Ausschuss hat vier Jahre lang gearbeitet; er hatte insgesamt 138 Tagungen, und davon mindestens 35 zur Zeit des *juristitium*.<sup>14</sup> Das heisst, dass die Kodifikatoren (darf ich die Mitglieder der *deputatio* so apostrophieren), die alle *homines possessionati* waren, haben sich Ende Mai bis Mitte November nur mit Steuerung Ihrer Besitze beschäftigt. Sie konnten erst im Rest des Jahres an der kodifikatorischen Arbeiten teilnehmen. Aber die Lage war noch schlechter dadurch, dass die Mehrheit der Kommission war wirklich Richter und hatten oft noch sonstige, staatliche Aufträge, sie hatten folglich sehr wenige Zeit zur Kodifikation. Effektive Arbeit haben nur wenige ausgeübt; vor allem die zwei Richter,<sup>15</sup> die die sog. "Urentwürfe" formuliert haben.

<sup>12</sup> Die Arbeit dieser Kommission hat der vor wenigen Jahren gestorbene ungarische Rechtshistoriker Hajdu, Lajos monographisch aufgearbeitet: Az első (1795-ös) magyar büntetőködörös-tervezet (Der erste (vom Jahre 1795) ungarische Strafgesetzbuchentwurf.) Budapest, 1971.

<sup>13</sup> Die *deputatio juridica* hatte enzyklopädische Aufträge: "Coordinatio iudiciorum dicasteriorum regni, partiumque eidem annexarum et cunctorum fororum judicialium. Emendatio processualis ordinis, in quantum illam seu major celeritas processuum, juncta tamen sufficienti securitati colligantium, seu vero majus sumptuum compendium postularet. Projectum nonnullarum utilium legum civilium, quae forte ad pleniorum possessorum securitatem procurandam, aut obtinendos fontes ex quibus inanes lites oriuntur, aut denique conciliandam praeexistentibus legibus majorem perspicuitatem, pertinebunt; quo proinde spectat etiam ita dictarum decisionum curialium discussio. Elaboratio codicis criminalis. Orphanalium rerum manipulatio, habita eatenus, in quantum cum publico nexum habeat, cum commissione publica cointelligentia. Leges item in negotio cambiali et navigationis."

<sup>14</sup> Zur ständischen Epoche der ungarischen Rechtsgeschichte funktionierten die Gerichte landesweit in der Regel nicht ständig, sondern nur periodisch. Der Gerichtsstillstand hiess *juristitium*.

<sup>15</sup> Szirmay, Antal und Reviczky, József

## 2. Der zweite systematische Ausschuss

Nach der Scheiterung der Kodifikationsversuches musste viele Jahre gewartet werden, um die Idee der Nötigkeit zur Schaffung eines Strafgesetzes wieder aktuell wurde. Erst am Reichstag von 1825-1827 ist der Gedanke aufgeworfen, die fast vergessenen Vorschläge der früheren Kommissionen herauszunehmen und zu handeln. Nach der mehrheitlichen Meinung waren aber diese Werke ziemlich überholt, sie sollten aktualisiert werden. Die Idee lag neulich an der Hand, mit der Modernisierungsarbeit die *systematicae commissiones* zu beauftragen. Da diese Aufgabe selbstverständlich eine sehr zeitraubende Tätigkeit war, die Verfertigung der neuen Gesetzentwürfe – nach der damaligen Gewohnheit – auf den nächsten Reichstag verschiebt worden war.<sup>16</sup> Der Gesetz hat eigentlich nur eine Kommission (*deputatio*) wieder aufgestellt, die in mehreren (insgesamt neun) Unterkommissionen (*subdeputationes*) eingeteilt worden ist. Die Aufgabe war lakonisch formuliert: Die Kommission soll die "systematischen Arbeiten" der vom erwähnten Gesetz (1790/91:67) aufgestellten Kommissionen beurteilen, dann ein Gutachten darüber fassen und dies dem nächsten Reichstag einbringen.<sup>17</sup> Das Gesetz blieb auch für diesmal schuldig, mindestens die Prinzipien zur Kodifikationsarbeit anzugeben; es hat bloss die Mitglieder (namentlich) des Ausschusses, sowie den Ort der Tagung (Pest)<sup>18</sup> fixiert.

Der sog. systematische Ausschuss hat seine Arbeit am 22. Januar 1828 im Festsaal des Károlyi-Hauses (Palast eines Magnaten) angefangen. Der Präsident der Kommission, der Palatin Erzherzog Joseph von Habsburg hat in seiner Öffnungsrede die Kodifikatoren ermutigt, in ihrer Arbeit die Mangelhaftigkeiten offen zu bestimmen, ohne die alten (insbesondere die ständischen) Institutionen zu ändern. Die konservativen Kräfte waren sehr stark: Selbst der Kanzler Reviczky war der Meinung, die Kodifikationstätigkeit sei überflüssig, sogar schädig. Die Arbeit der Kommission stand vom Anfang an unter Kontroll eines Geheimpolizisten, offiziell Hofrat (namens Ferstl). Er berichtete fließend den König über den Stand der Arbeit.

Es funktionierten also insgesamt neun Kommissionen. Die *Subdeputatio Juridica* hat ihre erste Sitzung am 28. Januar 1828 gehalten, und waren zu elften. Unter den Mitglieder war ein Bischof, ein Domherr, Richter, sowie Komitats- und königliche Stadtablegaten. Sie haben die Aufgabe, in fünf Themen Gesetzentwürfe zu formulieren; Den Strafgesetzentwurf mussten Szutsits József (Ablegat vom Komitat Bács) und Asztalos Pál (Komitat Maramaros) verfertigen. Ende des Jahres waren sie mit der Arbeit fertig; Die *Subdeputatio Juridica* hat diesen Entwurf ab 20. Dezember 1828 gehandelt, und nur sehr wenig verändert. Die Gesamtkommission hat erst am 13. Januar 1829 zusammengesessen, und die Debatte über den

<sup>16</sup> So hiess es im Titel des Gesetzesartikel von 8:1827: "Systematicorum operatorum deputationalium ulterior pertractatio ad proximam diaetam prorogatur."

<sup>17</sup> "Pertractatione elaboratorum, in sequelam articuli 67:1791. systematicorum operum, velut negotio summi momenti et gravium consecratorum, longiore deponente deliberationem. [...] numerosiore deputationem exmittendam decraverunt, quae semet in subdeputationes partiendo, memorata opera expendat – juxta principia praecitata articuli 67:1791 pertractet – opinionemque suam, tum relate ad ipsa deputationalia elaborata, tum vero projectandos articulos, motivis suffultam, affuturis comitiis exhibeat."

<sup>18</sup> Die erste systematische Kommission hatte ihre Arbeit 1792 nicht in Pest, sondern mehrheitlich in Buda ausgeübt. Es ging da um eine prinzipielle Frage: Pest und Buda lagen nicht einfach gegenüber einander beider Seite der Donau; Buda war der Sitz der königlichen Macht (und ihres Vertreters, des Palatins), in Pest residierten aber die Ämter der Stände bzw. des Landes, wie etwa der oberste Gerichtshof. Die königliche Entscheidung, dass der Ausschuss in Buda tage, war sehr unpraktisch, pur politisch (N.B. Der Die Palatins Vorstellung war umgekehrt): Während der anderthalb jährigen Arbeit des Reichstages war im Lande ein Gerichtsstillstand (*juristitium*), die *Curia* (der oberste Gerichtshof mit zwei Tafeln) hatte sehr viel zu tun, sie konnte trotzdem kaum arbeiten, weil die Mehrheit ihrer Mitglieder geriet in die *Deputatio Juridica*, und nach diesem königlichem Befehl musste sogar (querend die Donau, worauf noch keine feste Brücke stand) in einer anderen Stadt eine kodifikatorische Tätigkeit ausüben.



Strafkodex nur am Ende des Jahres, am 28. Dezember 1829 angefangen. Es gab auch hier sehr wenige Probleme, und der Entwurf am 14. Januar 1830 mit einigen Modifizierungen empfangen wurde.<sup>19</sup>

Das Schicksal der Gesetzentwürfe war danach sehr interessant. Da inzwischen bekannt wurde, dass das nächste Reichstag im Jahre 1832 zusammengerufen wird, die durch die Presse (In Pressburg) vervielfältigte Exemplare der Kommissionsarbeiten an die Komitate und königliche Städte zugeschickt worden waren, um diese zu debattieren und sich vorzubereiten, am Reichstag Gesetze zu geben. In den Komitaten wurden diese elaborata sehr gründlich analysiert,<sup>20</sup> an der erwähnten Diät (1832-1836) konnte trotzdem davon kein Gesetz gegeben werden.

### 3. Die Gesetzentwürfe

Die von den beiden Ausschüssen herausgearbeiteten Entwürfe waren also miteinander in einem sehr engem prozessualen und inhaltlichem Verhältnis. Die erste *Deputatio Regnicolaris* hatte noch einen wirklich originellen Vorschlag entworfen, der zweite aber "nur" sozusagen eine aktualisierte, modernisierte Verbesserung desselben. Als Ergebnis kann man feststellen, dass auch die zweite Kommissionsarbeit eine selbständige Schöpfung war.

#### a) Der Entwurf von 1795

Das grösste Problem ging davon aus, dass die Kommission aufstellende Gesetz über die Grundsätze der legislatorischen Arbeit gar nicht gesagt hat. Im Falle der privatrechtlichen Kodifikation war kategorisch bestimmt, dass die Kommission eine Inkorporationsarbeit leisten soll. Beim Kriminalkodex stand gar keine solche Instruktion seitens des Gesetzgebers zur Verfügung. Kurz: Das Ziel des Gesetzgebers war unklar.

Die Beauftragten der Formulierung der Urentwürfe haben alle benötigten Quellen, Rechtsregeln bekommen. Sie hatten die Aufgabe, in einer Woche (!) eine Skizze über den geplanten Vorschlag (Prinzipien und Struktur) zu verfertigen. Nach der Approbation dieses Verzeichnisses haben die Verfasser einige Monate gehabt, den ausführlichen Vorschlag herauszuarbeiten. Die fertigen Urentwürfe sollten an die Hände des Notars der *deputatio* abgeben werden, der sich um das Kopieren kümmert und lässt sie unter den Kommissionsmitglieder zirkulieren. Danach wurde nach einer Plenarsitzung der endgültige Vorschlag formuliert, und als solcher nach dem König bzw. Reichstag weitergeleitet.

Zur Verfertigung des Urentwurfes des Strafgesetzes haben also zwei Richter den Auftrag bekommen. Szirmay Antal hat die Arbeit typographisch so gelöst, dass die Schrift in zwei Kolumna gegliedert hat: In der linken Kolumna war der normative Text zu lesen, nebenbei in der anderen Kolumna die Argumentation. Es ist für den Forscher sehr hilfs- und

<sup>19</sup> Ferstl hat am 24. Januar 1830 seinen Gesamtbericht datiert.

<sup>20</sup> Es gibt wenige, aber sehr wichtige und gute Aufarbeitungen von den Komitatsdebatten; bez. Komitat Zala: Béli, Gábor-Molnár, András: (hrsg.): "Javitva változtatni" Deák Ferenc és Zala megye 1832. évi reformjavaslatai. ("Verändern durch Verbesserung" Reformvorschläge von Deák Ferenc und Komitat Zala vom 1832.) Zalaegerszeg, 2000; bez. Komitat Békés: *Völgvesi*, Orsolya: Politikai-közéleti gondolkodás Békés megyében a reformkor elején. A rendszeres bizottsági munkálatok megyei vitái 1830-1832 (Politisches-gesellschaftliches Denken im Komitat Békés am Anfang des Vormärz. Die Komitatsdebatten der Kommissionsarbeiten 1830-1832.) Gyula, 2002.

aufschlussreich, welche Argumentationsbasis der Author benutzte. Szirmay stützt sich hauptsächlich an die Praxis des von ihm geführten Gerichtshofes<sup>21</sup> und die *Corpus Juris Hungarici*, dann (viel weniger): das Strafgesetzbuch von Toscana, die *Sanctio Criminalis Josephina*, die von II. Joseph erlassene *Allgemeine Kriminal-Gerichtsordnung*, und einige Argumentation von Filangieri.

Viel mehr zeigt vom entworfenen Inhalt der strafrechtlichen Kodifikation der *conspectus* von Reviczky József. Das wichtigste Merkmal seiner Arbeit ist es, dass er auch die Prinzipien des Strafgesetzes äussert, und die Tatbestände nach den geschützten juristischen Gegenständen (in sechs Gruppen) bestimmt. Das erste Prinzip ist bei ihm die *nullum crimen sine lege*: Man kann Strafprozess erst dann führen, wenn die Handlung nach der ausführlichen Regelung des Gesetzes als Verbrechen (*crimen*) betrachtet werden kann. Ein tiefer Grund dafür: Die solche Tat nämlich gefährdet das Wohlergehen der Gesellschaft. Das Recht zur Freiheit sei vorrangig für alle; ihre Beschränkung oder Entziehung ist nur erlaubt, wenn es die Interesse der Gesellschaft oder die Sicherheit der Bürger benötigen. Das Ziel der Strafe kann nie die Rache sein, sondern die spezielle und generelle Prävention. Im Falle der Verbesserungsunmöglichkeit des Täters kann sogar muss auch die Todesstrafe verfügt werden. Die Strafen sollen nicht allzu hart sein; nur im Masse, dass sie tauglich zur Verwirklichung der Generalprävention sein. Die These der Proportionalität mischt sich mit dem Schutz der Adels-Privilegien: Die Adeligen und Nichtadeligen dürfen nie mit gleichen Strafen sanktioniert werden; nicht aber deswegen, weil die Adeligen auszüglicher Leute sind, sondern weil bei ihnen das Ziel der Strafe auch mit anderen (= milderer) Methoden zu erreichen sind. Als eine prozessuale Anforderung erwähnt das *projectum* lakonisch: Die Sanktion soll nach der Begehung des Deliktes so schnell wie möglich und unzurückziehbar (*irremissibiliter*) vollgeführt werden.

Auf den Plenarsitzungen wurden dann die zwei "Urentwürfe" (d.h. das *Projectum Szirmayanum* und das *Projectum Reviczkyanum*) systematisch behandelt. Die überlieferten Protokolle zeigen nur die Ergebnisse der oft freilich sehr heftigen Debatten, manchmal unter Bemerkung "*cum pluralitate votorum*". Die *Deputatio Juridica* hat die Behandlung beider *projecta* Ende Februar 1793 beendet. Im Jahre 1794 hat Prof. Lakits György das ganze *Materia* überprüft, und durch weitere Modifikationen hat sich endlich gegen 1795 der endgültige Text des Strafgesetzentwurfes herausgebildet. Der König wollte aber den aufgeklärten Gesetzesvorschlag nicht vor den Reichstag führen, er wurde also von der ungarischen Ständesammlung nicht behandelt, folglich auch nicht verabschiedet.

Der Entwurf ist durchaus ein Produkt der aufgeklärten Zeit. Sein hervorragender Zug besteht darin, dass er von den ständischen Unterschieden fast völlig absieht, d.h. auf die theoretischen Grundlagen der abstrakten staatsbürgerlichen Rechtsgleichheit baut. Das Werk enthält aus moderner, dogmatischer Sicht noch keinen methodisch behandelten allgemeinen Teil, legt aber in der Einleitung (*Principia*) in dreiundzwanzig Punkten Grundprinzipien fest. Noch davon legt es eine markante strafrechtliche Maxime der Aufklärung fest, die Bindung des Richters an das Gesetz.

#### b) Der Entwurf von 1830

Die neue kodifikatorische Kommission hatte also nicht den Auftrag, einen "nagelneuen" Gesetzentwurf zu schaffen, sondern ausdrücklich die Anpassung des vorherigen Entwurfes (1795) an die "fortschrittlichen" Zeitanforderungen. Die *Subdeputatio Juridica* hatte seinen

<sup>21</sup> Nach der Reform des ganzen Gerichtssystems von 1723 wurde das Land (d.h. das Gebiet des ungarischen Königreichs, exclusive Siebenbürgen und Kroatien, die eigene Verwaltung hatten) in vier Bezirke (diesseits und jenseits der Donau bzw. der Theiss) geteilt; Szirmay Antal war der Präsident der Bezirkstafel diesseits der Theiss.

Aufgabe ernst genommen. Ähnlich dem Muster, auch der neue Entwurf bestand dogmatisch aus zwei Teilen: der erste behandelte das Verfahrensrecht, der zweite das materielle Recht. Die Grundprinzipien sind leider weggelassen worden, weil sie zu dem normativen Text nicht kohärent anschliessten. Die Kodifikatoren waren der Meinung, dass die Prinzipien in den Gesetzestext hineinkorporiert werden sollen, weil es nicht zu erlauben, dass die einzelnen Paragraphen sich auf aussergesetzliche Gründe beziehen.<sup>22</sup> Man muss sagen, dass diese Annäherung eine schlechte Entscheidung war. Die Erkennung, dass allgemeine Regeln ein Strafgesetz benötigt, war richtig; Die Folgerung aber, die völlige Weglassung dieses Teils aus dem Text war ein grosser Fehler. Zur damaligen Zeit in Europa war ziemlich verbreitet Die strukturelle Lösung, dass das Gesetz einen selbständigen allgemeinen Teil beinhaltet – auch hier hätten die Kodifikatoren etwas Ähnliches machen, d.h. die Regeln der Prinzipien in den normativen Text hineinheben sollen.

Der Strafgesetzentwurf von 1829/30 bestand aus drei Teilen: *De forma procedurae, De delictis eorumque poenis, De delictis politicis*. Der erste behandelte das Verfahrensrecht, der zweite das Materielle Recht, der dritte aber ein ganz neues, man kann sagen: bahnbrechendes Werk ist. Es handelt sich um Rechtsverletzungen, derer Beurteilung nicht zur Kompetenz der vorherigen beiden Gesetzesteilen gehören. Es geht hier im Grunde genommen um die Tatbestände der Ordnungswidrigkeit. Das sind also gesetzwidrige Handlungen, deren Begehung nicht als Verbrechen, sondern bloss als Ordnungswidrigkeit angenommen wird. Es ist auffallend, dass in diesem Teil mehrheitlich vernachlässigte Tatbestände zu lesen sind. Die Regelung ist ziemlich oberflächlich und sehr kasuistisch. Das Sanktionsystem ist – gemäss den milden Tatbeständen – ist nicht hart: praktisch Geldstrafen und kürzerer Freiheitsentzug.

Auch die Benennung dieser Vergehen ist sehr merkwürdig: *delictum politicum*. Wie bekannt, die Amtssprache in Ungarn seit dem Mittelalter bis 1844 hinein das Latein gewesen war. Das bezog sich vor allem auf die juristischen Akten. Die Kodifikatoren waren Ungarn, und sprachen untereinander überwiegend ungarisch, die offiziellen Dokumente, so natürlich ein Gesetzentwurf aber, lateinisch formuliert wurde. Das Latein war damals an sich eine "tote" Sprache, der klassische Wortschatz musste folglich Zeit für Zeit modernisiert werden. Ja manchmal ganz neue Begriffe zu schaffen. *Delictum politicum* – das ist ein künstlicher Fachausdruck zeitgenössischer ungarischer Juristen für die Rechtsverletzungen, die nicht so schwer waren als die kodifizierten Verbrechen, aber noch pönalisierenden Handlungen schienen.

Die Legislatoren hatten endlich als Anhang zum Gesetzestext einen sehr bemerkenswerten Teil gegeben, der das gerichtliche ärztliche Verfahren regelte (= *Instructio circa ordinandas et peragendas medico-legales investigationes et cadaverum sectiones, exaranda item visa reperta et depromenda judicia medico-forensia, quatenus haec ad delicta et causas criminales referuntur*). Da bis dahin die Regelung der Teilnahme, Rechte und Pflichten der Ärzte sowie Chirurgen gar nicht festgelegt wurde, müssen wir diesem Teil einen sehr wichtigen und hohen Wert zumuten. Die Formulierung der Normen war ausführlich und präzise. Es ist zu erwähnen, dass dieser Text so gut zusammengestellt und formuliert wurde, dass das erste Anfangsexemplar im Laufe der Handlungen der Kommission gar nicht geändert wurde. Der Verfasser des Dokuments war der damalige Landeshauptarzt.

<sup>22</sup> "Tam praefationem, quae alioquin ad essentiam codicis criminalis referri nequit, quam et principia articulis praemissa censemus esse exmittenda, tum ideo, quod illa in ipsis articulis enunciari debeant, et effective etiam passim in iisdem, signanter in projecto articulo de poenis contineantur, tum quod plura ex iis ad doctrinalem traditionem juris criminalis potius quam ad codicem criminalem pertineant, et aecus etiam incongruum esse videatur ut articuli ad principia tamquam fundamenta extra legem posita semet provocent [...] Ungarisches Staatsarchiv, Archivum Regni N 117. 1. p.

## Das Schicksal der zivilrechtlichen Gesetzesentwürfe der Landtage während des Reformzeitalters

In den letzten Tagen des von Leopold II. einberufenen Landtages wurde endlich die Entscheidung getroffen, das ungarische Verfassungssystem benötige Reformen, deren optimalste Verwirklichung sei, neue Gesetze zu verabschieden, die durch die Landtagskommissionen erarbeitet worden sind. Um dies in die Wege leiten zu können, rief der Gesetzartikel 67 des Jahres 1791 jene Landtagskommissionen – mit zeitgenössischer Bezeichnung *regnicolaris deputaciones* – ins Leben, deren grundlegende Aufgabe die umfassende Regulierung des ungarischen Rechtssystems wurde. Die Tätigkeit von gesetzesvorbereitenden Kommissionen an sich war keine Neuigkeit in der Geschichte der ungarischen Gesetzgebung. Vollkommen ungewöhnlich und neu in dieser Zeit war, dass die Arbeit der erwähnten Ausschüsse in die Zeitspanne zwischen zwei Landtagssitzungen fiel, und sie hatten sogar ausgesprochen den Auftrag, die Gesetzesentwürfe für den folgenden Landtag vorzubereiten. Das andere Novum im Verfahren der ungarischen Gesetzgebung war die Tatsache, dass man zum ersten Mal versucht hat, die Gesamtheit des ungarischen Rechtssystems neu zu regeln. Aus diesem Grund können diese Körperschaften auch als Kodifikationsausschüsse gekennzeichnet werden. Dies bedeutete selbstverständlich nicht, dass man auf jedem Gebiet des Rechtslebens radikale Neuerungen einzuführen beabsichtigte. Vielmehr wurde von den Kommissionen die Unterbreitung von Reformvorschlägen erwartet, denen zufolge unser Rechtssystem durchsichtig und frei von Widersprüchen sein sollte. Ferner war auch denkbar, im gegebenen Fall ein für ein ganzes Rechtsgebiet geltendes Gesetzbuch auszuarbeiten. Aus diesem Grund wurden neun Landtagskommissionen aufgestellt, um die Angelegenheiten auf dem Gebiet der Verfassung und des Verwaltungssystems, des Handelsrechts, des Bergwesens, der Steuern, der Bänderien und in Sachen der ungarischen Sprache zu erledigen sowie die Sachen im Kirchen- und Schulwesen zu regeln. Dies wurde um die Kommission für Rechtssachen ergänzt, die die Aufgabe hatte, das Strafrecht, die Prozessordnung, das Wechselrecht sowie das Zivilrecht zu kodifizieren. Nimmt man die von diesen Ausschüssen erwarteten Aufgaben genauer unter die Lupe, kann man mit Recht behaupten, dass Ungarn mit dieser Intention in die Reihe jener Länder getreten war, in denen infolge der tiefgreifenden geistigen Strömungen des 19. Jahrhunderts zur Kodifikationswelle kam. In Preußen wurde 1794 das Allgemeine Landrecht verfasst, das nach der Vorstellung von Friedrich dem Großen das gesamte preussische Rechtssystem zu regeln hatte. Vergleicht man die Struktur des Allgemeinen Landrechts mit den Entwürfen, die von den 1791 aufgestellten Kommissionen erwartet wurden, scheint die Behauptung, Ungarn habe eine grandiose Gesetzgebung vorgehabt, berechtigt zu sein. Besonders wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass bei der Aufstellung der Ausschüsse nicht der ausschließliche Wille des Herrschers zur Geltung kam, wie dies zum Beispiel in Österreich in Bezug auf das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch der Fall war, sondern der ungarische Landtag die wichtige Entscheidung traf, das Land benötige neue Gesetzbücher. Wie bereits erwähnt, hatte man keine radikalen Neuerungen vor, man hatte vielmehr konservative Reformen vor Augen,

wie dies Elemér Mályusz bezeichnet.<sup>1</sup> Die Arbeit der Landtagsausschüsse wurde durch den Gesetzartikel 12 vom Jahre 1790 erleichtert, der aussagt, das Recht der Gesetzgebung stehe dem legitim gekrönten Herrscher und den auf dem Landtag versammelten Landständen gemeinsam zu, welches Recht nur gemeinsam auszuüben und in Sachen der Gesetzgebung nicht zu übertragen sei.<sup>2</sup>

In Besitz der legitimen Befugnis hatten die Kommissionen eine tatsächliche Gesetzgebung vor, und an dieser Tätigkeit konnten die Abgeordneten aus dem Herrenhaus sowie aus den Landständen teilnehmen. Es gab Ausschüsse, die in der Tat neue, in die Zukunft weisende Arbeit leisteten. Dies kennzeichnete innerhalb der Kommission für Rechtssachen den Entwurf des Strafrechtbuches und des Wechselrechts sowie die Arbeit der Kommission für Handelsangelegenheiten. Auf den anderen Gebieten unternahm man höchstens die Aufhebung der Widersprüche im Rechtssystem und die Verwirklichung einiger unerlässlicher Reformen. Wie Elemér Mályusz formuliert: "Nem volt a nemzet szellemi és anyagi életének olyan mozzanata, amely megfontolás és vitától alá ne került volna abból a szempontból, hogy meghagyható-e változatlanul, vagy szükséges-e az intézmény ésszerű továbbfejlesztése."<sup>3</sup> (Es gab weder im geistigen noch im materiellen Leben der Nation ein Moment, das nicht unter dem Gesichtspunkt überlegt und diskutiert worden wäre, ob die Institution unverändert bleiben oder sinnvoll weiterentwickelt werden soll.) Obwohl diese Ausschüsse Aufgaben erledigten, für die es bis dahin kein Beispiel in der ungarischen Gesetzgebung gab, und die trotz ihrer Erfolglosigkeit ausschlaggebend für die Gesetzgebung im 19. Jahrhundert waren, wurde die Tätigkeit dieser Kommissionen bis auf einige Ausnahmen bis heute keiner wissenschaftlichen Untersuchung unterworfen.<sup>4</sup> Da rührt auch die außerordentlich unterschiedliche Beurteilung der von diesen Ausschüssen zusammengestellten Entwürfen her.

Mit der umfassendsten Aufgabe wurde die Kommission für Rechtssachen (Juridicium) beauftragt und konnte im Unterschied zu den anderen Körperschaften statt 1792, der ursprünglich vorgesehenen Frist, erst 1795 die Entwürfe vorlegen. Ein typisches Kennzeichen der Tätigkeit in den Kommissionen war, dass sich die einzelnen Ausschüsse schon im Winter 1791 versammelten, um die Grundprinzipien für die jeweiligen Entwürfe festzuhalten, und man zog sich anschließend zurück, um zu Hause den konkreten Aufträgen nachzukommen. Man traf später erst wieder zusammen, um die Meinungen zu vereinheitlichen. Das Interesse für die Arbeit der Kommissionen war zwar rege, vereinbarten die Kommissionsleiter mit dem Palatin, die aufgestellten Entwürfe der Muniziplabehörde zuzuschicken, um zu verhindern, dass die konservativen Kräfte die darin formulierten Reformgedanken im Keim ersticken. Wie es bei Alexander Leopold steht: "Die Hauptfragen sind, welche im Anfange entschieden müssen werden, da ich gesehen habe, dass viele von unsern Herrn geneigt waren, nicht alles umzugießen, sondern die bestehenden Gesetze und Resolutionen durchgehends mit einander zu kombinieren, die Widersprüche und unbrauchbare Gesetze zu tilgen und die übrigen in ein besseres Licht und Ordnung zu setzen."<sup>5</sup> Diese Lösung passte nicht in den Gang der Gesetzgebung, da die Aufträge der Gesandten, aufgrund deren diese zu verhandeln hatten, auf den Generalversammlungen der Komitate formuliert wurden. Zwar lehnte der Palatin die Weiterleitung der Entwürfe an die Komitate ab, als diese noch halbfertig waren. Und als alle Kommissionen mit ihren Aufgaben fertig waren, kamen die Unterlagen der Entwürfe in das

<sup>1</sup> Mályusz, Elemér: A reformkor nemzedéke. (Die Generation des Reformzeitalters) In: Századok 1923. S. 19.

<sup>2</sup> Mezey, Barna – Szente, Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet (Geschichte der Verfassung und des Parlamentarismus in Europa) Budapest 2003. S. 297.

<sup>3</sup> Mályusz 1923. S. 21.

<sup>4</sup> Mályusz, Elemér: Sándor Lipót főherceg nádoriratai 1790-1795. (Palatinalschriften erzherrzogs Alexander Leopolds 1790-1795.) Budapest 1926.; Hajdú, Lajos: Az 1795. évi büntetőtörvény tervezet. (Entwurf des Strafgesetzes vom Jahre 1795.) Budapest 1971.; Berényi, Pál: Skerlecz Miklós báró művei. (Werke Barons Miklós Skerlecz.) Budapest 1914.

<sup>5</sup> Mályusz 1926. S. 125-226. Schriften: 78, 81.

Archiv der Hofkanzlei, da Franz I. in dieser Angelegenheit keinen Landtag mehr einberief. Die Lage wird erst auf dem Landtag vom 1825-1827 wieder reif, Landtagskommissionen in den gegebenen Fragen ins Leben zu rufen. Dazu kam es im Gesetzartikel 8 vom Jahre 1827 auch, die neuen Ausschüsse bekamen aber den Auftrag, die früheren Entwürfe zu prüfen, ob sie geeignet sind, auf dem Landtag diskutiert zu werden, und wo es als nötig erscheint, diese zu modifizieren. Demzufolge wurden die Schriften der früheren Kommissionen noch während der Landtagssitzungen im Jahre 1826 veröffentlicht, und die von den neuen Ausschüssen verfertigten modifizierten Entwürfe 1830 der Muniziplbehörde zugeschickt. Es muss leider festgestellt werden, dass die Entwürfe von 1830 nicht fortschrittlich waren, in vielen Fällen schadeten die Änderungen eher. Was diese Entwürfe für die Rechtsgeschichte so wichtig machte, war die rege Diskussion, die in den Komitaten aufgrund dieser Entwürfe entflammte.<sup>6</sup> Während Alexander Leopold befürchtete, die in den Komitaten vorhandenen konservativen Kräfte würden die Verfertigung der Reformen hindern, spielte sich 1830 ein entgegengesetzter Prozess ab. Die Mitglieder der Landtagskommissionen hielten vielmehr am ihnen vorliegenden Text fest und ließen die inzwischen vergangenen dreißig Jahre außer Acht, so dass sie einen konservativeren Text verfassten, als es zu erwarten gewesen wäre. Gleichzeitig fügten sie den modifizierten Entwürfen eine ausführliche Begründung bei, die die Praxis moderner Kodifikation widerspiegelt. In den Komitaten meldeten sich aber jene Reformkräfte, die auch die spätere Entwicklung ermöglichten. Das Problem zeigte sich tatsächlich darin, dass zwischen den zwei Kodifikationswellen dreißig Jahre vergingen, und wenn man 1795 einige Arbeiten als fortschrittlich zu bewerten hatte, ist dies in Bezug auf 1830 nicht mehr der Fall. Jetzt waren die Komitate an der Reihe. Die Frage war, ob sie ihre Gesandten mit Aufträgen versehen können, denen zufolge es in der Tat zur Kodifikation kommt, oder unterbleibt dies, was gleichzeitig bedeutet, dass die Kommissionen einzuberufen unnötig war. Das Bedürfnis der Änderung meldete sich in den Komitaten. Mit der Arbeit begann man 1831 bzw. 1832. Die Komitate stellten eigene Kommissionen auf, um die Vorschläge zu begutachten. Diese Gutachten wurden dann in der Generalversammlung der Komitate diskutiert, und die von den Generalversammlungen angenommenen und bewilligten Entwürfe galten als die Aufträge der Gesandten. An der Tätigkeit dieser Komitatsausschüssen nahmen fortschrittliche Denker der Zeit teil: Ferenc Kőlcsey in Komitat Szatmár, Ferenc Deák in Komitat Zala oder eben Lajos Kossuth in Komitat Zemplén. Des öfteren begutachteten sie die Arbeiten allein und versuchten, manches von den Ideen der Aufklärung und des Liberalismus auch in die einheimische Rechtspraxis umzusetzen. Im Gegensatz zu den früheren Jahrhunderten wurden jetzt die angenommenen und bewilligten Meinungen der einzelnen Komitate auch gedruckt und sogar einander zugeschickt, um die eigenen Vorstellungen mit denen der anderen Komitate vergleichen zu können. Leider bilden diese Komitatsgutachten bis zum heitigen Tag nicht das Objekt wissenschaftlicher Untersuchungen, obwohl die verstreuten Untersuchungen wertvolle Angaben zur gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und juristischen Entwicklung des ungarischen Reformzeitalters an den Tag gelegt haben.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Gergely, András (Hg.): Magyarország története a 19. században. (Ungarns Geschichte im 19. Jahrhundert) Budapest 2003. S. 200.

<sup>7</sup> Párnicsky, Mihály: Az ősiség a XIX. században. (Die Avidität im 19. Jahrhundert) In: Illés József emlékkönyv [Festschrift für József Illés.] Budapest 1942.; Barta, István: Kőlcsey politikai pályakezdete. (Die Anfänge Ferenc Kőlcseys politischer Laufbahn) In: Századok 1959.; Barta, István: A fiatal Kossuth. (Der junge Kossuth) Budapest 1966.; Főnagy, Zoltán: Az úrbéri operátum megyei tárgyalása (1831-1832). (Die Diskussion über den Urbarialvorschlag in den Komitaten) In: Agrártörténeti Szemle 1988. 1-2. 20-46.; Gergely, András: A rendszeres bizottsági munkálatok szerepe a magyar polgári reformmozgalom kibontakozásában. (Die Rolle der regelmäßigen Kommissionstätigkeit in der Entfaltung der ungarischen bürgerlichen Reformbewegung) In: Tiszatáj 1974. 6. 37-41.; Molnár, András (Hg.): "Javitva változtatni" (Änderung mit Korrektion) Zalai Gyűjtemény 49. Zalaegerszeg 2000.; Volgyesi, Orsolya: Politikai-közéleti gondolkodás Békés megyében a

Die 1832-33 verfertigten Komitatsgutachten unterschieden sich hinsichtlich der Struktur nicht von den Vorschlägen der Landtagskommissionen. Es wurden hauptsächlich modifizierende Vorschläge formuliert, deren einige für die Entfaltung bürgerlicher Änderungen unerlässlich gewesen wäre. Hierher gehört zum Beispiel im Urbarialentwurf die Formulierung der Rechte der Leibeigenen auf Grundstück (jus proprietatis), die zugleich die Erschaffung freien bäuerlichen Eigentums bedeutet hätte. Die Komitatsdiskussionen analysierend kann festgestellt werden, dass das, was aus den Vorbereitungsarbeiten auf Landesebene fehlte, oft gerade in den Diskussionen in den Komitaten als Komitatsgutachten erörtert wurde. Gerade aufgrund der sich in den Komitaten abspielenden Ereignisse, gerade wegen der durch die Begutachtung berühmt gewordenen Reformerpersönlichkeiten darf behauptet werden, dass sich das Verlangen nach Reformen auf dem gesamten Gebiet Ungarns wenigstens auf politischer Ebene meldete. Als der Landtag 1832 endlich zusammentrat, konnte man berechtigt das Gefühl haben, Ungarn würde einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur bürgerlichen Veränderung tun. Dies fühlten die Gesandten der zwei Landtagstafeln sowie die daheim gebliebenen, und die Möglichkeit der Verwirklichung der Reformen befürchtete auch der Wiener Hof. Es ist kein Zufall, dass sie alles daransetzten, den Prozess der Veränderungen zu bremsen. Dies zeigte sich auch in der Gestaltung der Reihenfolge der zu diskutierenden Entwürfe. Die meisten Gesandten kamen mit dem Auftrag, die Arbeit im Landtag mit der Diskussion über die Unterbreitung bezüglich des Handels zu beginnen. Der Hof wollte demgegenüber, sich auf die Dringlichkeit von gesellschaftlichen Problemen berufend, die Urbarialfragen als Erstes auf die Tagesordnung setzen. Man hoffte mit Recht darauf, dass die Gesandten im Rahmen der Ständegesellschaft Fragen rühren würden, die das Land "aufführen". Trotz allem konnte der Gedanke der freiwilligen Erbablösung in der Ständetafel durchgesetzt werden, die Regelung der Frage des freien bäuerlichen Besitzes wurde jedoch, da es in das System des Zivilrechts gehört, bis zur Diskussion zivilrechtlicher Fragen aufgeschoben. Danach wollte man von den Rechtssachen die Entwürfe zum Zivilrecht und zur Gerichtsorganisation diskutieren.<sup>8</sup> Schließlich lief die Arbeit dem Willen des Hofes entsprechend, da die Gesandten einsahen, dass sie die Reihenfolge ändern müssen, um wenigstens einen Teil der Vorschläge diskutieren zu können. So konnte auch passieren, dass 1832 von den unterbreiteten großen Entwürfen als Erstes die Urbarialfragen an die Reihe kamen, damit 1834 auch die Zivilrechtsentwürfe auf die Tagesordnung des Landtags kamen. Es stellte sich einerseits auf den Landtagen heraus, wie nützlich die Bestrebung einiger Komitate war, die eigenen Vorschläge schon im voraus den anderen zuzuschicken. So konnten die einzelnen Gesandten in den Bezirkssitzungen, wo die eigentlichen Diskussionen liefen, den Standpunkt der anderen Komitate bereits kennen. Zugleich wurde auch schnell deutlich, dass man auch in den Bezirkssitzungen nicht von der Struktur der als konservativ abgestempelten Landessitzungen abweichen wollte.

Bei dieser Kodifikationsarbeit hätten die zivilrechtlichen Entwürfe eine wichtige Rolle bekommen sollen, zumal es seit dem Tripartitum von Werböczy, das das Zivilrecht im 15./16. Jahrhundert enthielt, zu keiner umfassenden und einheitlichen Regelung kam. Durch die Analyse der von der Kommission für Rechtssachen modifizierten Entwürfe aus den Jahren 1795 sowie 1830 wird ersichtlich, dass man in Ungarn einer ähnlichen Tendenz folgte wie in anderen Ländern Europas. Dank der Kodifikationsbestrebungen wurden neben dem Strafkodex und der Prozessordnung eigens zivilrechtliche Entwürfe zur Diskussion

reformkor elején. (Politisch-öffentliches Denken im Komitat Békés am Anfang des Reformzeitalters) Gyula 2002.

<sup>8</sup> Mehr dazu: *Völgyesi*, Orsolya: A kormányzat álláspontja az operátumok napirendre tűzésének kérdéséről (1830-1832). (Der Standpunkt der Regierung über die Frage der Entwürfe auf der Tagesordnung) AETAS 1994. 4. 45-63.; *Sándor*, Pál: Deák és jobbágykérdés az 1832-36. évi országgyűlésen. (Die Frage der Intellektuellen und der Leibeigenen auf dem Landtag von 1832-1836.) In: Zalai Gyűjtemény 5. 125-177. Zalaezerszeg 1976.

unterbreitet. Dabei wich man gewissermaßen von der europäischen Praxis ab. 1795 erhielt die Kommission den Auftrag, das Tripartitum von Werböczy mit den Gesetzen der seither vergangenen Jahrhunderte sowie der landesweiten Rechtspraxis zu vereinbaren, um die Widersprüchlichkeiten in der zivilrechtlichen Praxis zu beheben, zumal diese in erster Linie wegen der unterschiedlichen Handhabung des Rechts durch den Hof verursacht wurden. Aus diesem Grund entstanden 1795 etwa sechzig Gesetzentwürfe (*Projectum Legum Civilium*) in vermögensrechtlichen Fragen, die unser ständisches Zivilrecht im Wesentlichen bestimmt haben, anstatt eines alles einheitlich umfassenden und systematisierenden Kodex. Da 1827 die grundlegende Aufgabe die Überprüfung der gegebenen Entwürfe war, wovon man in der Kommission für Rechtssachen nicht abgewichen ist, begann der Landtag vom Jahr 1834 nur mit der Diskussion der zivilrechtlichen Gesetzentwürfe. Daher ist es nicht richtig, wenn die Fachliteratur die Arbeit am Landtag von 1834 als die Diskussion eines bürgerlichen Gesetzbuches behandelt.<sup>9</sup> Es kann nämlich nicht als ein einheitliches bürgerliches Gesetzbuch genannt werden, wenn die Arbeit nichts von der Regelung von Institutionen des persönlichen wie Familienrechts enthält. In Wirklichkeit – und auch das ist nicht wenig – war man nur bestrebt, die vermögensrechtlichen Verhältnisse zu regeln, was allerdings das gesamte System des Besitz- und Eigentumsrechts, die wichtigsten Vertragstypen und die damit verbundenen erbrechtlichen Regeln berührte. Gleichzeitig wollte man die Maßnahmen bezüglich der Vormundschaft in einem eigenständigen Entwurf festlegen, während die Institutionen des Eherechts im Rahmen des Kirchenrechts blieben. Ferner darf nicht vergessen werden, dass der Entwurf über Handelsfragen ebenfalls zivilrechtliche Institutionen geregelt hätte – es soll hier nur auf den Transportvertrag verwiesen werden. Ich wage sogar festzustellen, dass man sowohl 1795, als auch 1830 ohne besondere juristische Begründung die Regelung des Handelsrechts aus dem Zivilrecht entfernte, wodurch man den Weg betrat, der dazu führte, dass aus dem Handelsrecht selbständiges Recht wurde, wie sich dies 1875 durch die Erschaffung des Handelskodex nach dem Ausgleich in die Wirklichkeit umsetzte. Bei der Diskussion der Urbarialfragen, als es um die Frage des bäuerlichen Eigentums ging, wurde dies sogar von der Tagesordnung genommen, und zwar mit der Begründung, die Frage gehöre unter die zivilrechtlichen Gesetze. Im Hinblick auf diese Gründe werde ich diese zivilrechtlichen Entwürfe nicht als Gesetzbuch bezeichnen. Allerdings kann, wenn man dessen Struktur betrachtet und insbesondere die in den Bezirkssitzungen sowie in den Komitatsgutachten formulierten Modifizierungen vor Augen hält, behauptet werden, dass der Landtag bereit war, auch auf dem Gebiet des Zivilrechts einen Kodex zustande zu bringen. Es ist kein Zufall, dass einige Komitate schon in den Aufträgen ihrer Gesandten folgendes zum Ausdruck brachten: "igen hasznosnak és szükségesnek véleltetne, ha egy az Országgyűlés által kinevezendő küldöttség a polgári törvényeket voltaképpen megvizsgálván, azoknak értelméhez képest minden pallérozott nemzetek példájára, egy tökéletes, rendszeres, világos Törvényeket (codex Civilis) dolgozna ki" (Es wäre äußerst nützlich und von Nöten, dass eine vom Landtag ernannte Kommission die Zivilrechte prüft, und daraus sinngemäß und dem Muster aller kultivierten Nationen entsprechend ein vollkommenes, systematisches und klares Gesetz macht).<sup>10</sup> Leider war es dem ungarischen zivilrechtlichen Entwurf nicht beschieden, nach mehrmaliger Umarbeitung auszureifen und zu einem Gesetzbuch zu werden, das das gesamte Zivilrecht beinhaltet. Soviel kann aber aufgrund der Analyse der zwei großen Entwürfe festgestellt werden, dass Ungarn bei der Regelung der vermögensrechtlichen Fragen die gleichen ersten Schritte getan hat, die auch die Anfangsphasen der Entstehung des Code

<sup>9</sup> *Barta*, István: Kőlcsey politikai pályakezdeté. (Die Anfänge Ferenc Kőlcseys politischer Laufbahn) In: *Századok* 1959. S. 297.; *Gergely*, András (Hg.): Magyarország története a 19. században. (Ungarns Geschichte im 19. Jahrhundert) Budapest 2003. S. 204.

<sup>10</sup> *Csongrád Megyei Levéltár közgyűlési iratok*. (Archiv des Komitats Csongrád. Dokumente der Generalversammlungen) IV. A. 3. 1832. S. 252.

civile oder des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches charakterisierten. Da auch die zivilrechtlichen Entwürfe im Jahre 1830 erst modifiziert wurden – und selbst das oft nicht positiv –, werde ich bei der Analyse dieser Vorschläge den Entwurf aus dem Jahr 1795 als Grundlage betrachten und verweise darauf, dass man im Jahre 1830 wesentlich davon abwich.

Will man die Zusammenhänge der unterbreiteten Entwürfe verstehen, muss man auch den Hintergrund der Entstehung der einzelnen Vorschläge klar vor Augen halten. Als die Diskussion der zivilrechtlichen Entwürfe auf die Tagesordnung gesetzt wurde, wandte sich Ferenc Deák mit dem Vorschlag an seine Mitgesandten, eine neue Deputation zu wählen, deren Aufgabe die Ausarbeitung eines systematisierten Kodex wäre.<sup>11</sup> Dieser Vorschlag wurde zwar abgelehnt und viele beriefen sich darauf, die Tätigkeit der Landtagskommissionen würden sich an der Arbeit von Imre Kelemen und Sándor Kövy orientieren.<sup>12</sup> Es lohnt sich, sich mit dieser Bemerkung ein wenig auseinanderzusetzen. Imre Kelemen war ab 1793 Professor für Zivilrecht an der Pester Universität, sein Hauptwerk war *Institutiones juris hungarici privati*, das 1818 in vier Bänden in Buda erschien.<sup>13</sup> Sándor Kövy war ebenfalls ab 1793 Professor für Zivilrecht an der Rechtsakademie in Sárospatak. Seine *Elementa iurisprudentiae Hungaricae* galten als bekanntes Handbuch und erschienen in eigener Auflage 1804 in Kaschau. Die zwei Professoren summierten das ungarische ständische Zivilrecht dem damaligen europäischen Usus entsprechend, indem sie die Dreierstruktur der Institutio von Gaius (personae, res, actiones) verfolgten.<sup>14</sup> Zugleich verfassten die zwei Experten ihre Werke aufgrund des Tripartitum von Werbőczy, dies durch die zivilrechtliche Praxis ihrer Zeit ergänzend. Es scheint gerade wegen der zeitlichen Verschiebung nicht wahrscheinlich, dass man die zivilrechtlichen Entwürfe 1795 aufgrund der Werke der zwei Professoren verfasst hätte. 1830 konnten diese schon in Betracht gezogen worden sein, da aber die Aufgabe der Kommissionen sich vielmehr darauf richtete, die vorhergehende Arbeit zu korrigieren, werden die erwähnten Schriften eher nur als Stützen verwendet worden sein. Soviel soll aber auf jeden Fall hervorgehoben werden, dass man sich bei den Landtagsdiskussionen der Entwürfe auf Arbeiten von Rechtsgelehrten berief. Auch daher ist es bedauerlich, dass der Vorschlag jener außer Acht gelassen wurde, die ein Gesetzbuch verfassen wollten. In diesem Fall hätte in der Kodifikationskommission dank dem Wissen der Theoretiker und Praktiker auch bei uns das Gesetzbuch für Zivilrecht zustande kommen können.

Wenn wir die Struktur der Werke der zwei Professoren mit den Zivilrechtsentwürfen vergleicht, muss festgestellt werden, dass der zweite Band von Imre Kelemen, der den Titel *De rebus* trägt, jenes zivilrechtliche Material deckt, das in den Entwürfen formuliert wurde. Das bedeutet nicht, dass die Entwürfe wortwörtlich damit übereinstimmen würden, da das Lehrbuch seinem Typ entsprechend viele Begriffe bringt, die in den Entwürfen nicht am Platze sind. Auch die Reihenfolge der Erörterung mancher Rechtsinstitutionen weicht von den Arbeiten der zwei Rechtsgelehrten ab. Wie bereits erwähnt, betrachte ich die Entwürfe nicht als ein Gesetzbuch, da sie nur einen Teil des ungarischen Zivilrechts regeln, und das gleiche Ergebnis erbringt auch ihr Vergleich mit den Lehrbüchern von Imre Kelemen und Sándor Kövy. Nach all dem wollen wir untersuchen, was für Entwürfe in den Jahren 1795 bzw. 1830 verfasst worden sind.

<sup>11</sup> Barta, István (Hg.): Országgyűlési Tudósítások. (Landtagsberichte) III. Budapest 1949. 170.

<sup>12</sup> Barta 1949. S. 171.

<sup>13</sup> Die Arbeit von Imre Kelemen wurde ins Ungarische übersetzt. Czövek, István: Magyar hazai polgári magános törvényről irt tanítások. (Lehre über das einheimische bürgerliche Zivilrecht) Pest 1822.

<sup>14</sup> Diese Struktur kennzeichnet den Code civile und das österreichische Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch, was natürlich nicht bedeutet, dass in den einzelnen großen Struktureinheiten vollkommen gleiche Rechtsinstitutionen geregelt wurden.

Wie oben erwähnt, umfassen die Entwürfe im Grunde genommen die vermögensrechtlichen Institutionen. Da im Rahmen des ständischen Zivilrechts das Vermögen, und vor allem die Immobilien von großer Bedeutung waren, liegt es auf der Hand, dass man wegen der Rechtssicherheit dieses Gebiet des Zivilrechts um jeden Preis regeln wollte. Es soll nun der Akzent eher auf diese Systematisierung gelegt werden, zumal diese Kommissionen sicherlich nicht zufällig *sistematae commissiones* hießen.

Im Rahmen des Vermögensrechts mussten allem voran die Fragen des Privateigentums geregelt werden. Das späte ständische Zivilrecht dachte immer noch unverändert in einem gebundenen Eigentumssystem, was bedeutete, dass die Beziehung zwischen König und Adel durch das Donationssystem, die Verbindungen der Geschlechter durch die Institution der Avitizität, während die Beziehung zwischen Grundherrn und Leibeigenen durch die Urbarialfragen gesichert wurden. Dies ist auch der Grund dafür, dass das ungarische Eigentumssystem als ein mehrfach gebundenes Eigentum im Alltag erscheint. Die Regelung der Urbarialfragen gehörte nicht in die Kompetenz der Kommission für Zivilrechtsfragen, da damit ein selbständiger Ausschuss beauftragt wurde. Hierher gehörte aber die Regelung des Donationssystems und der Avitizität, zweier Rechtsinstitutionen also, die über Jahrhunderte die Entwicklung des Privateigentums, aber auch die des gesamten ungarischen Zivilrechts bestimmten. Die Kommissionen beabsichtigten als Erstes die Fragen des Donationssystems zu regeln, und zwar bei Beibehaltung der königlichen und palatinalen Donation. Während der jahrhundertelangen Praxis kam es zu mißlichen Fällen unter den königlichen Donationen, die jahrzehntelange Prozesse induzierten und somit zur Rechtsunsicherheit im Lande beitrugen. Diese Lage war in erster Linie die sogenannte Donation durch Prozess, was keine direkte Donation des Königs bedeutete, sondern dass dieser seinem Anhänger die Vollmacht gab, in einem Prozess belegen zu können, dass das Grundstück, ob durch Erlöschen einer Familie (*defectus seminis*) oder aber durch Untreue (*nota infidelitatis*), an den König zurückgefallen ist. Aus diesem Grund wollten die Verfasser beider Entwürfe sowohl die Donation durch Prozess, als auch die gemischte Donation aus der ungarischen Rechtspraxis ausschalten.<sup>15</sup> Damit im Zusammenhang wollte man insbesondere während der Diskussionen in den Bezirkssitzungen im Jahre 1834 die Institution *ius regium* aus dem ungarischen Rechtssystem eliminieren, das sich in der starken Einschränkung des Erbrechts des königlichen Fiskus offenbart hätte, was gleichzeitig das Aufheben des Rechts der *fiscalitas* bedeutet hätte. Die Streichung der *fiscalitas* zeigte sich jedoch in den Entwürfen nicht in dieser bestimmten Formulierung. Zugleich wollte man aber auch festhalten, dass unter dem in der Erbklauseleiner Donationssurkunde stehenden „*haeredibus et posteritatibus, emenatae inseratur etiam, legatariis et cessionariis*“ (1795. I. 6. §; 1830. I. 3. §) sowohl der männliche, als auch der weibliche Zweig zu verstehen sei. Seit Werbőczy gehört die Tatsache der *statutio* zum Donationssystem aufs Engste dazu, da die Schenkung ihre Gültigkeit verliert, wenn es innerhalb eines Jahres nach der Ausstellung der Donationssurkunde nicht zur *statutio* kommt. (HK. I. 32.) Dies wollten auch die Verfasser der Entwürfe beibehalten, sie beabsichtigten aber die Erleichterung des einschlägigen Verfahrens. Man verband die Regeln des Donationssystems mit der Frage der Gleichberechtigung der Geschlechter (*De Aequitate Juris inter Sexum, et sexum* 1795.VII.; 1830. VII.), was einerseits aus der Erbrechtsklausele des Donationssystems folgte, andererseits zu jenen Rechtsinstitutionen führte, die dem weiblichen Geschlecht Eigentumsrecht oder Besitzrecht auf die Güter des Vaters oder des Gatten sicherte. In das System der weiblichen Sonderrechte gehörten die Entwürfe des Tochterviertels (*De Quartalio* 1795. VIII.; 1830. VIII.), des Jungferrechts (*De Jure Cappilari* 1795. IX.) sowie des Witwenrechts (*De Juribus Viduarum* 1795. X.). Letzteres verfügte neben dem Witwenrecht auch über Morgengabe (*dos*) und Mitgift (*allatura*). Es ist

<sup>15</sup> *Donatio per eventualem cuspisiam defectum impetrata, velut de Bonis nondum caducis, adeoque non conferebilibus sonans, non valet.* (1795. I. 3 §; 1830. I. 1 §)

leicht zu erklären, warum die Verfasser der Entwürfe die Diskussion der weiblichen Sonderrechte nach dem Donationssystem auf Tagesordnung setzten. Sie berührten nämlich in irgendeiner Form das Vermögen des männlichen Zweigs. Auf diese Weise konnte eindeutig gemacht werden, dass die Eigentumsrechte der Männer durch die dem weiblichen Zweig gesicherten Rechte eingeschränkt wurden und dass man dieses System auch in der Zukunft aufrechterhalten wollte.

Die Verfasser der Entwürfe wollten anschließend auf eigentümliche Weise Fragen des Erbrechts regeln. Als Erstes wurden die Regeln der Beerbung durch ein Testament (1795. XI.) festgelegt, dann jene einer besonderen Form des Erbes, nämlich das Fideikommiss (Fideicommissum, das nach dem Titel des Entwurfes folgendermaßen lautete: De Senioratu et Jure Primogeniturae; 1795. XII.). Das Fideikommiss kam erst 1687 ins das ungarische Rechtssystem und wurde 1723 auch auf den Kleinadel ausgebreitet. Danach wurden die allgemeinen Regeln des legitimen Erbes festgelegt, mit Ergänzung durch die Regeln des gegenseitigen ehelichen Erbes sowie durch die Fragen bezüglich der fiscalitas, des Erbrechts des königlichen Fiskus (1795. XIII-XVI.). Hinsichtlich der Kodifikation scheint diese Lösung interessant, dass es fast unmittelbar nach der Festlegung der Regeln des Donationssystems zur Regelung der Frage der Beerbung kam, d. h. wie man im Todesfall in den Besitz des besagten Vermögens kommen kann. Eine ähnliche Kodifikation ist auch in den Werken von Imre Kelemen und István Czövek zu lesen, wie sie formulieren: "előadván azokat, amelyek nálunk az uradalom (ingatlan jószág) megszerzésének első és fővebb polgári módjára, tudniillik a közönséges adományra tartoznak, vagy azt követik, már most a másodikra tudniillik az örökösödésre megyük által."<sup>16</sup> (Nach der Beschreibung der vornehmlichen, bürgerlichen Art und Weise, wie man in den Besitz von Immobilien kommt, d. h. der allgemeinen Donation, gehen wir auf die andere Art und Weise über, nämlich auf die Beerbung.) So wird eindeutig, dass die Verfasser der Entwürfe von zivilrechtlichen Fragen die vermögensrechtlichen Fragen in der Reihenfolge der Erschaffung des Eigentumsrechts festhielten und innerhalb dessen unter den einzelnen zivilrechtlichen Institutionen ein System aufzustellen versuchten. Diese Ordnung wies Risse auf, als der Fall der Ersitzung im Rahmen der fassio geregelt wurde. Mit Verzicht auf eine eingehende Analyse muss hier aber die Wichtigkeit dessen betont werden, dass innerhalb des Erbsystems schon 1795 von der Frage des gegenseitigen ehelichen Erbes die Rede war. Dies ist deswegen von Bedeutung, weil in dem ungarischen ständischen Zivilrecht der Ehegatte als Hauptwerber zu betrachten war, also war das gemeinsame Erwerben im Adelsrecht nur in einigen seltenen Fällen denkbar. Die Tatsache, dass man sich in den Entwürfen eigens mit diesen Fragen auseinandersetzte, weist darauf hin, dass auch die wirtschaftliche Entwicklung die Tendenz hatte, in Bezug auf das in der Ehe erworbene Vermögen auch die Ehefrau als Miterwerberin anzuerkennen.

1834 entbrannte eine heftige Diskussion über die Frage der fiscalitas. Aufgrund der jahrhundertelangen Praxis fiel das Vermögen einer Familie nicht nur in dem Fall auf den königlichen Fiskus zurück, wenn das gegebene Geschlecht ausstarb, d. h. im Fall einer caducitas, sondern auch mit dem Erlöschen der Familie, d. h. wenn ein in der Donationsurkunde angegebene Erbe fehlte. Ferner fiel das Vermögen im Falle der Untreue, eines Verbrechens, dessen rechtliche Konsequenz unter anderem der Vermögensverlust war, an die königliche Schatzkammer zurück. Dies war der Punkt, weswegen Ferenc Kölcsey sich im Jahre 1834 in der Bezirkssitzung zu Anfang der Diskussion über den zivilrechtlichen Entwurf zu Wort gemeldet hat und die Tilgung des Erbrechts des Fiskus vorschlug.<sup>17</sup> Wäre

<sup>16</sup> "Expeditis iis, quae ad primum, ac praecipuum, Domini apud nos acquirendi modum civilem, Donationem nempe publicam, pertinent, aut eam comitantur, ad secundum, Successionem videlicet, transimus." Kelemen, Imre: Institutiones 314.; Czövek, István: Magyar hazai polgári magános törvényről irt tanítások. (Lehre über das einheimische bürgerliche Zivilrecht) Pest 1822. 319.

<sup>17</sup> Barta 1949. S. 185.

dies angenommen worden, hätte auf den gesamten zivilrechtlichen Entwurf verzichtet werden können, und es wäre die Verwirklichung des bürgerlichen Gesetzbuches möglich gewesen. Trotz der Unterstützung einiger Mitgesandten wurde der Gedanke, von der Struktur der unterbreiteten Vorschläge abzuweichen und die Frage des Erbrechts des Fiskus am Anfang zu diskutieren, von der Bezirkssitzung abgelehnt. Dieser Entschluss warf schon den Schatten jenes Entschlusses vor, das Recht der fiscalitas im Jahre 1834 noch nicht aus dem System des ungarischen Zivilrechts zu tilgen. So kam es auch, und gelöst werden konnte diese Frage erst nach 1848, nach dem Inkrafttreten des Patens der Avitizität.

Will man in Bezug auf die Entwürfe auch deren Strukturiertheit belegen, so muss bemerkt werden, dass im Jahre 1795 ein durchschaubareres System verfolgt wurde als es in Imre Kelemens Werk der Fall war. Imre Kelemen regelte das System des Fideikommiss erst nach der legitimen Beerbung und analysierte den Fragenkreis des Erbrechts des Fiskus erst nach der divisio.<sup>18</sup> Innerhalb des Zivilrechts scheint das System der Kodifikation vom Jahre 1795 besser, da die einzelnen Gebiete des Zivilrechts, wie bereits erwähnt, unter eine einheitliche Regulierung hätte kommen können. Gleichzeitig wurde bei der Modifizierung vom Jahr 1830 innerhalb des Erbrechts die Regelung der Klassen unter den Kindern eingeschoben (1830. XIII.) und dadurch die einheitliche Regelung der nächsten großen Einheit, der divisio gebrochen.

Nach Abschluss der Erbrechtsfragen kommen andere Fälle der Eigentumserwerbung in den Entwürfen an die Reihe. So z. B. die Frage der Schatzfindung (1795. XVII.). Die Verfasser des Entwurfes hielten es für nötig, auch über die Briefe (De communicatione et repetitione literarum) bzw. die Kopien (De transumptis) zu verfügen, die zum einen als Beweis des Eigentumsrechts gelten, zum anderen festhalten konnten, wer nach der Teilung des Familienvermögens die Pflicht hatte, die Familiendokumente aufzubewahren, ferner unter was für Bedingungen diese den Familienmitgliedern im Original oder in Kopie auszuhändigen waren.

Darauf folgte die Verfügung über eine andere Institution, die unser ständisches Zivilrecht im wesentlichen bestimmte, nämlich über die Klasse (De divisione; 1795. XX.). Dies ähnelt dem System des legitimen Erbrechts, mit dem Unterschied, dass das Familienvermögen des öfteren unter dem Vater und den erwachsenen Söhnen aufgeteilt wurde. Eine wichtige Bedingung des Verfahrens war, dass die an der Aufteilung beteiligten Parteien Anteile erhalten müssen, die gleichwertig, d. h. proportionell abgestimmt sind. Bei der Ausführung der Klassenaufteilung kam es im Alltag oft zu Streitigkeiten und Auseinandersetzungen unter den Klassenvettern (collaterales) wegen der Frage, wie es denn zu meistern sei, die einzelnen Besitzstücke so zu verteilen, dass sie weder an Wert verlieren, noch die gerechte Verteilung beeinträchtigt wird. Dies ist die Erklärung dafür, dass im Jahre 1795 ein eigener Vorschlag der Frage der Proportionierung gewidmet wurde. Hier ist es besonders gut nachzuvollziehen, dass die Verfasser bestrebt waren, auch die Probleme in der alltäglichen Rechtspraxis zu lösen. Dieser Fragenkreis ermöglichte auch die Regelung der sogenannten kleineren königlichen Nutznießungsrechte, die den adeligen Grundstücken zustanden, wie z. B. des Rechts des Wirtshauses und der Schlachtbank, die Regelung der Marktflecken, der Rechte des Zolls, der Fähren und der Mühlen sowie des Rechts der gemeinsamen Wälder, Weiden und Gewässer, als Rechte, die an die adeligen Immobilien anknüpften. (1795. XXII.)

Als Abschluss dieses Fragenkreises mussten die Grenzen dieser durch Beerbung bzw. Klassenaufteilung neu entstandenen Grundstücke genau festgelegt werden, um auch dadurch die Möglichkeit der sich später herausbildenden Welt zu verringern. Aus diesem Grund wurden verhältnismäßig ausführlich die Fragen der Gestaltung der Grenzen reguliert (1795. XXIV.)

<sup>18</sup> Kelemen, Imre: Institutiones II. 455.; Czövek, István: Magyar hazai polgári magános törvényről irt tanítások. (Lehre über das einheimische bürgerliche Zivilrecht) Pest 1822. II. 462.

Nachdem die als wichtig erachteten Fragen des Eigentumsrechts erörtert worden waren, kam es zur Regelung der anderen großen Gruppe des Vermögensrechts, nämlich der Obligationen. In diesem Rahmen hatte man vor, die Verträge, in der zeitgenössischen Bezeichnung *fassio*, verhältnismäßig detailliert zu regulieren. Da die Gesamtheit des ständischen Zivilrechts durch die Immobilien bestimmt war, wurde der Akzent auch unter den Verträgen in erster Linie auf die *fassio* gelegt. In der Tat wurde in diesem Kreis die Vollständigkeit der Regelung angestrebt, als die Art und Weise des Zustandekommens der *fassio*, deren nötige und entschuldbare Ursachen, das den Klassenvertretern zustehende Vorkaufrecht oder die Ungültigkeit der Verträge geregelt wurden. (1795. XXVI-XXXII.) Im Anschluss daran kamen einzelne Verträge, wie Abkommen und Tausch, an die Reihe, die bei der Klärung des Eigentumsrechts eines Immobilienstückes eine wichtige Rolle spielten, und hier knüpfte man auch an die Regeln der Ersitzung an. (1795. XXXIII-XXXV.) In Wirklichkeit ist die Regelung der Ersitzung unter den Verträgen etwas unverständlich, sie würde von der Struktur her vielmehr zu den Rechtsinstitutionen passen, die die Eigentums- und Besitzverhältnisse regulierten. So z. B. wäre es sinnvoller gewesen, wenn sie nach den Regeln der *divisio* untergebracht worden wäre.

Danach folgt ausführlicher das Pfand, da es in Ungarn gerade wegen des gebundenen Eigentumssystems das Besitzpfand (*pignus*) gab, infolge dessen der Schuldner als Sicherheit für den aufgenommenen Kredit dem Kreditor Immobilien in den Besitz gab. (1795. XXXVI-XLI.)

Als nächste umfassende Regelung folgte die der Schulden, da es im Alltag unvermeidbar war, kleinere oder größere Beträge von Privatpersonen oder von der Stadtkasse oder eventuell von der Kirche zu borgen. Des öfteren bereitete aber die Zurückzahlung Schwierigkeiten, und es mussten zum Teil die Regeln des Kredits, zum Teil die der Zurückzahlung bzw. im Falle der Nichtzahlung die Vorschriften der Gerichtsvollziehung festgelegt werden. Das war nämlich gerade ein Gebiet des Zivilrechts, das von Werbőczy noch nicht geregelt wurde, und dessen gebrauchrechtliche Normen durch die Rechtspraxis des Alltags gestaltet wurden. Aus diesem Grund erwiesen sich die Regelung der Institution der Intabulation bzw. die Festlegung der Reihenfolge kreditorischer Forderungen als nötig. Da ein Ziel der Entwürfe war, die Rechtspraxis zu vereinheitlichen, erschien die gesetzliche Regelung dieser in der neueren Zeit entstandenen Institutionen unerlässlich. (1795. XLV-LII.)

Als letztes wurde über die in den Kreis des Obligationsrechts gehörenden Vergehen, wie Machthaberei, unbegründetes Einkommen, Verleumdung bzw. Einfangen von durchgangener Tiere, verfügt (1795. LIII-LIX.). Aus dem Entwurf vom Jahr 1830 wurde die Verleumdung schon weggelassen, da man dies als selbständigen Tatbestand im Strafgesetzbuch regeln wollte. Zugleich kamen aber auch neue Vorschläge unter die Entwürfe aus dem Jahr 1830, wie z. B. Vorschlag LV. über die Militärpersonen.

Unter den miteinander zusammenhängenden Rechtsinstitutionen aus dem Kreis der Vermögensrechte tauchen auch Rechtsinstitutionen auf, die scheinbar fehl am Platze sind, wie z. B. der Zehnt (1795. XXV.), der zwischen der Frage der Gutsgrößen und den allgemeinen Regeln der *fassio* untergebracht wurde. Gleichzeitig scheinen einige Verträge, wie die Pacht oder der Ehevertrag, vollkommen unausgeführt, als wäre es nur zufällig jemandem eingefallen, dass auch diese zu erwähnen wären. Dies sind die Erscheinungen, wegen deren Ferenc Deák 1834 die zivilrechtlichen Entwürfe als ein Konglomerat von Rechtsfällen, die dem Alltag entnommen worden sind, bezeichnete.<sup>19</sup> Trotz allem kann aber auch eine Art bewusste Strukturierung festgestellt werden, durch die es diese Entwürfe verdienen, dass die Nachwelt die darin enthaltenen Gedanken untersucht.

Bedauerlicherweise wurde die Diskussion der zivilrechtlichen Entwürfe im Jahr 1834 unterbrochen, so dass nicht nur die Bezirkssitzungen ihre Arbeit nicht abschließen konnten, sondern auch die Hoffnung verlorengegangen ist, dass das Donationssystem und die Avitizität sowie die damit zusammenhängenden Rechtsinstitutionen (wie z. B. Besitzpfand), die die Entwicklung unseres Zivilrechts hemmten, in kurzer Zeit eliminiert werden. Trotzdem kann behauptet werden, dass auch diese zivilrechtlichen Entwürfe in der Entwicklungsgeschichte der Kodifikation eine wichtige Rolle gespielt haben, zum einen, weil durch sie klar wurde, auf welchen Gebieten Änderungen eingeführt werden können bzw. müssen. Zum anderen wurde ersichtlich, dass auch Ungarn imstande gewesen wäre, ein Gesetzbuch ins Leben zu rufen, das dem in Frankreich oder Österreich ähnlich gewesen wäre. Bedauerlicherweise förderten die Umstände im Zeitalter des Absolutismus die Herausbildung des ungarischen Zivilrechts nicht.

<sup>19</sup> Barta 1949. S. 169.

## Nationalversammlung und Rechtsgebung (1944-1949)

In diesem Zeitraum des Koalition-Regierungssystem (sog. Volksdemokratie) wurden die Garantien der Rechtssetzung im Verordnungswege durch die Gesetzgebung mit besonderer Aufmerksamkeit festgelegt.

Die Ermächtigungsgesetze galten mit Begrenzungen nach Gegenständen, bzw. zur ungehinderter Führung des Staatshaushaltes – Indemnitätsermächtigung.

Die Verpflichtung zur Vorlage der Verordnungen zwecks nachträglicher Bestätigung wurde der Koalitionsregierung auferlegt. Ab 1947 wurde das Recht zur Überprüfung der Verordnungen der Politischen Kommission des Parlaments eingeräumt.

Die Abhandlung stellt die Entwicklung des Rechtsinstituts zwischen 1945-1949 auf Grund Archivdokumente dar.

### Nationalversammlung – Politische Kommission

„Die Provisorische Nationalversammlung erklärt feierlich, dass sie die Erledigung der Angelegenheiten des herrenlos gebliebenen Landes übernimmt, als Ausdruck des Willens der Nation und Besitzer der ungarischen staatlichen Souveränität...“<sup>1</sup>

Aus der Übernahme dieser öffentlich-rechtlichen Rolle folgend hat die Nationalversammlung eine ihr ungeteiltes Vertrauen genießende und der Nation verantwortliche engere Körperschaft, die Politische Kommission ins Leben gerufen. Die Politische Kommission ist ursprünglich zur Vorbereitung der Wahl der Regierung geschaffen worden. Auf ihren Vorschlag hin hat die Nationalversammlung ihr die Ermächtigung zum Abschluss des Waffenstillstandes und zur Führung der Landesangelegenheiten erteilt.<sup>2</sup>

Die Aufgabe der Politischen Kommission wurde bis zur erneuten Einberufung der Nationalversammlung (6. September 1945) abweichend von der geplanten beträchtlich erweitert. Im stellvertretenden Kompetenzbereich des ausschließlichen Vertreters der ungarischen staatlichen Souveränität kontrollierte sie die Regierung und wirkte auf eine spezifische Weise an der Regierungstätigkeit mit. Ihre Beschlüsse wurden für unanfechtbar erklärt und diese zur Billigung der Nationalversammlung unterbreitet.

Mit dem Ablauf des Auftrages der Provisorischen Nationalversammlung anerkannte die aufgrund der im Sinne des Gesetzesartikels VIII von 1945 abgehaltenen Wahlen gebildete Nationalversammlung die Tätigkeit der Politischen Kommission in der Weise, dass sie die

Készült T 043731 sz. OTKA kutatás keretében az MTA ELTE Jogtörténeti Kutatócsoportban.

<sup>1</sup> *Beér, János-Csizmadia, Andor: Történelmünk a jogalkotás tükrében (Unsere Geschichte im Spiegel der Rechtschaffung) Budapest, 1966. S. 564.*

<sup>2</sup> *Gergely, Ernő: Az ideiglenes Nemzetgyűlés Politikai Bizottsága (Die Politische Kommission der Provisorischen Nationalversammlung). Jogtörténeti Tanulmányok Bd. III, Budapest, 1974. S. 89-91.*

Vorbereitung wichtiger politischer Entscheidungen in dem Kompetenzbereich dieser Körperschaft verwies und weiterhin mit der Versehung sonstiger Aufgaben betrauen wollte, die ihr den Rechtsregeln zufolge übertragen waren (Gesetzesartikel XI von 1945).

Während nach den ersten Wahlen die Regierung zur Verordnungsgesetzgebung ermächtigenden Gesetze eine nachträgliche Billigung durch die Nationalversammlung vorschrieben, übte nach den weiteren Wahlen bereits die Politische Kommission diesen Kompetenzbereich aus. Der Gesetzesartikel VIII von 1945 wurde durch den Gesetzesartikel XXII von 1947 über die Wahlen zum Parlament modifiziert. Und danach wurde vom Gesetzesartikel XXVI des Jahres 1947, der über die wiederholte Verlängerung der Bevollmächtigung der Regierung verfügte, fixiert, dass die Regierung verpflichtet ist, ihre erlassene Verordnungen innerhalb von fünfzehn Tagen nach der Annahme durch den Ministerrat der Politischen Kommission des Parlaments – zwecks nachträglicher Billigung – vorzusagen. Da beide Wahlgesetze im wesentlichen als Rechtsregel für je einen Fall entstanden waren, ist vom Gesichtspunkt unseres Themas aus dem ebenfalls als individuell betrachtete Gesetz IX. von 1949 bezüglich der Modifizierung der gesetzlichen Bestimmungen über die Parlamentswahlen nicht unwesentlich. Es ist nämlich allgemein bekannt, dass die Landesnationalkommission ihre Auflösung – zusammen mit ihren örtlichen Organen – für den 1. Februar 1949 ausgesprochen hat. Deshalb musste in dieser dritten wahlrechtlichen Regelung dafür gesorgt werden, dass die durch Gesetze in ihren Kompetenzbereich verwiesenen Aufgaben vom Landesrat der Ungarischen Unabhängigen Volksfront ergebnisvoll versehen werden können, als von dem Organ, das im allgemeinen die Aufgabenbereiche der Nationalkommissionen und der Ungarischen Nationalen Unabhängigen Front übernommen hatte.<sup>3</sup> Auch an dieses Wahlrechtsgesetz schloss sich eine Ermächtigungsnorm an, und zwar in unserer untersuchten Periode die letzte (Gesetzesartikel XVII von 1949 – bis 31. Dezember 1949) welche die in der vorangehenden Rechtsregel ähnlichen Themas (1947) enthaltenen Bestimmungen wiederholte. Es bekräftigte die Berechtigung der Politischen Kommission des Parlaments zur Billigung den aufgrund der Ausnahmeermächtigung erlassenen Regierungsverordnungen.

### Regieren ohne Parlament?

Der sich mit verfassungsrechtlichen Fragen beschäftigenden Rat des Verwaltungsgerichtes wandte sich bezüglich des Gesetzesartikels I von 1946 über die Staatsform der Republik in einer Adresse an die Nationalversammlung.<sup>4</sup> Er schlug eine derartige Ergänzung des Gesetzes zur Überlegung vor, welche den Präsidenten der Republik das Recht zur Auflösung und Einberufung der Nationalversammlung überträgt und zugleich bestimmt, innerhalb welcher Zeit die neue Nationalversammlung im Falle der Auflösung oder des Ablaufes ihres Mandates einberufen werden muss.

Das berufene Gesetz hat dem Präsidenten der Republik – unter bestimmten Schranken – während einer Sitzungsperiode und für einen Fall das Recht zur Vertragung und weiterhin auch die Auflösung der Nationalversammlung gewährt, wenn das die Regierung zur Vorlage bringt oder wenn dies zumindest zwei Fünftel der Abgeordneten der Nationalversammlung beantragen. Das Gesetz schweigt über die Regelung der Einberufung der neuen Nationalversammlung, es hat nur für den Fall des Freiwerdens des Präsidentenamtes verfügt;

<sup>3</sup> Ministerielle Begründung zum Gesetzesentwurf. *Törvények és törvényerejű rendeletek (Gesetze und Verordnungen mit Gesetzeskraft) I. 1949. S. 30-32.*

<sup>4</sup> *Magyar Országos Levéltár – Törvényelőkészítő Osztály (Landesarchiv – Kodifikationsabteilung; im weiteren: MOL-TO) 2094/1946.*



und zwar in einer solchen Weise, dass die Abhaltung der Wahlen zur Nationalversammlung zur Pflicht der Regierung erklärt wird, so dass „der neue Präsident der Republik gerechnet vom Eintreten des Umstandes, welcher die Wahl erforderlich macht, innerhalb von sechzig Tagen wählbar sein soll“ (§ 15).

Aus der Deklaration der Staatsform der Republik folgte gleichzeitig rationell, dass sämtliche Rechtsregeln, die sich auf das abgeschaffte Königtum und die Institution des Reichsverwesers bezogen haben, ihre Gültigkeit verloren hatten. So ist hinsichtlich des Kompetenzbereiches des Reichsverwesers die Pflicht, in der über die Auflösung verfügender Verordnung innerhalb von drei Monaten um die Einberufung der neuen Nationalversammlung bzw. das Parlament zu sorgen. Gleichzeitig verlor die Bestimmung des 5. § des IV. Gesetzesartikels von 1848 betreffs der Ausübung der königlichen Macht ihre Geltung, sowie auch die im X. Gesetzesartikel von 1867 enthaltene Verfassungsbeschränkung, demzufolge das Parlament zu einem solchen Zeitpunkt einberufen werden musste, dass die Diskussion des Haushaltes des folgenden Jahres gewährleistet sei. Es kann also kaum bestritten werden, dass die mangelhafte Formulierung des Kompetenzbereiches des Staatsoberhauptes eine Möglichkeit des „Regierens ohne Parlament“ möglich gemacht hätte. Es ist nämlich durchaus vorstellbar, dass der Präsident der Republik bereits in der ersten Zeit seine Mandates das Recht zur Auflösung des Parlaments in Anspruch nimmt, und nachdem das Gesetz weder dem Präsidenten der Republik, noch der Regierung die Pflicht zur Einberufung der neuen Nationalversammlung auferlegt hat bzw. die Ausschreibung der Wahlen – mit Ausnahme des Falles des Freiwerdens des Präsidentenamtes vorgesehen hat, – wäre es möglich gewesen aufgrund der wörtlichen Interpretation des Gesetzes über Jahre hinweg vom Parlament abzusehen.

Das Verwaltungsgericht initiierte in seiner Vorlage bzw. in deren Begründung die Ergänzung durch Einberufung neben der Auflösung, sowie das vorschreiben von drei Monaten in der Verordnung, welche über die Auflösung verfügte. Zur genaueren Formulierung des Gesetzestextes wurde – um einen ex-lex-Zustand zu vermeiden – folgender Vorschlag unterbreitet:

„Wenn der Präsident der Republik die Nationalversammlung zu einer solchen Zeit auflöst, vertagt oder unterbricht, wenn das Gesetz über den Haushalt des folgenden Jahres oder über die Verteilung der öffentlichen Lasten und die Deckung der staatlichen Ausgaben für das nächste Jahr oder für einen Teil des Jahres von der Nationalversammlung noch nicht geschaffen worden ist oder aber die Nationalversammlung aufgrund des 9. § des Gesetzesartikels I von 1946 in der Angelegenheit eines solchen zurückgewiesenen Gesetzes noch keinen neueren Beschluss getroffen hat, dann beruft der Präsident der Republik die Nationalversammlung zu einem solchen Zeitpunkt ein, dass das Haushaltsgesetz noch vor Verstreichen des Jahres bzw. das Gesetz über die Vereilung der öffentlichen Lasten und die Deckung der staatlichen Ausgaben noch vor Ablauf der vorhandenen Haushalts- oder sonstiger Finanzermächtigung behandelt werden kann. Diese Bestimmungen müssen auch entsprechend angewandt werden, um zu gewährleisten, dass die Staatsschlussrechnung des vergangenen Jahres von der Nationalversammlung noch vor Verstreichen des Kalenderjahres behandelt werden kann.“<sup>5</sup>

Zur rechtlichen Lösung des Inhaltes dieser Begründung haben sich mehrere Möglichkeiten ergeben. Über die vorgeschlagene Ergänzung des Gesetzes hinaus stellte die Erweiterung der Hausordnung der Nationalversammlung, bzw. die Modifizierung des Gesetzesartikels VIII des Jahres 1945 oder aber die Schaffung eines neuen Wahlrechtsgesetzes eine Alternative dar. Der Expertenbericht der Kodifikationshauptabteilung des Justizministeriums bevorzugte die letzteren Varianten. Unter Einschätzung der verfassungsrechtlichen Lage wurde davon

<sup>5</sup> Ebendort

ausgegangen, dass die Quelle des grundlegenden Problems der Gesetzesartikel über das Wahlrecht darstellt, da dieser ein „für einen einzigen Fall lautendes Gesetz“ ist und im Falle der Auflösung der Nationalversammlung – mangels eines auch für die Zukunft gültigen Wahlrechtsgesetzes – keine Wahlen abgehalten werden könnten. Und unter solchen Umständen könnte die Regierung nicht den Vorschriften des Grundgesetzes über die Staatsform der Republik entsprechen (13. §), weil sich das geltende Ermächtigungsgesetz (Gesetzesartikel VI von 1946) nicht auf die Schaffung von Rechtsregeln mit öffentlich-rechtlicher Natur erstreckte und so auch auf dem Verordnungswege kein Ausweg aus dieser Zwangslage gefunden werden konnte.

Die Durchführung des Grundgesetzes wurde weiterhin unmöglich in die exekutive Richtung auch für den Fall, dass bei Auflösung der Nationalversammlung bzw. bei deren Aufhebung in der Zeit danach der Ministerpräsident zurückgetreten oder zur Vernehmung seines Amtes unfähig geworden wäre und die Ernennung des neuen Ministerpräsidenten dadurch verhindert wurde, dass der Präsident der Republik keine Gelegenheit hatte, die Politische Kommission anzuhören. Aufgrund des Gesetzesartikels I von 1946 wurde nämlich der Ministerpräsident vom Staatsoberhaupt nach Anhören der Politischen Kommission der Nationalversammlung und aufgrund der Vorlage des Ministerpräsidenten die Minister ernannt (dispensiert). Um dies zu vermeiden, wurde ein Vorschlag zur Ergänzung der Hausordnung unterbreitet, und zwar nachträglich die Aufnahme einer solchen Bestimmung, demzufolge die Politische Kommission auch in diesen bestimmten Fällen ihre Funktion bis zur Bildung des neuen Parlaments bzw. bis zur Wahl der neuen Politischen Kommission fortsetzen kann.

Die endgültige Antwort auf diesen oben skizzierten Vorschlag des Verwaltungsgerichtes wurde vom Gesetzesartikel XXII des Jahres 1947 gegeben, welcher den Gesetzesartikel VIII von 1945 modifizierte. Auf dem Wege der neuen Wahlrechtsregelung wurde der Kompetenzbereich der Nationalversammlung dem aus einer Kammer bestehendem Parlament übertragen. Und als Ergänzung des Gesetzes von 1946 wurde der Kompetenzbereich des Staatsoberhauptes durch die Pflicht zur Einberufung und Auflösung des Parlaments ergänzt. Die Beschlüsse erschienen als Präsidialentscheidungen.

## Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen

Die genaue Beschreibung der zur Führung der Landesangelegenheiten erteilte früheren vollen Ermächtigung der Regierung erfolgte im Gesetzesartikel XI des Jahres 1945 über die provisorische Regelung der Ausübung der Staatsmacht. Als Exekutivorgan der durch die Wahlen neu gebildeten Nationalversammlung funktionierte die Regierung auch weiterhin als verantwortliches Ministerium. Über die Verantwortung der Minister entschied – aufgrund des Gesetzesartikels III von 1848 – die Nationalversammlung. Das am 16. Dezember 1945 in Kraft getretene Gesetz ermächtigte das Ministerium zur Erlassung von Verordnungen in gleich welchen privatrechtlichen, strafrechtlichen, Verwaltungs- und anderen, zum Kompetenzbereich der Gesetzgebung gehörenden Angelegenheiten. Die Ermächtigung erfolgte im Interesse der Gewährleistung der wirtschaftlichen, finanziellen und Verwaltungsordnung des Staates.

Die Schranken der Ermächtigung sind in dieser Rechtsregel fixiert. Auch in den späteren Ermächtigungsgesetzen ist als ständiges Element verblieben, dass diese Verordnungen den von der Nationalversammlung geschaffenen Gesetzen nicht widersprechen können, dagegen konnten sie den – früheren Gesetzen widersprechende Bestimmungen enthalten, denn dies war ja im wesentlichen der Grund für ihre Schaffung. Die andere konstante Bedingung

schloss sich an die Zeitdauer, bzw. an die vor deren Ablauf eingetretene Regierungsveränderung an.

Die unbeständige Konditionen, die Vorlegung zur Billigung an die Kommissionen (Ausschüsse) der Nationalversammlung, weiterhin das Verbot der Veränderung der Organisation, der obersten Gewalt der Staatsstruktur bedeuteten gleichzeitig auch – mit Ausnahme der Bestimmungen zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes des Staatshaushaltes und zur Gewährleistung der öffentlichen Versorgung – die Durchsetzung des Prinzips *nullum crimen sine lege* und *nulla poena sine lege*.

Der erwähnte Gesetzesartikel XI von 1945 fixierte allein die Unveränderlichkeit der Organisation der obersten Staatsgewalt als beschränkende Bedingung. Die Hervorhebung dieser Beschränkung ist verständlich, da dies durch den sich in der Frage der Staatsform ausgebrochenen politischen Kampf eindeutig begründet wurde. In Verbindung mit letzterem ist die Regierungsverordnung beachtungswert, die am 9. Januar 1946 in Kraft trat und zum Ausdruck brachte, dass das Ministerium seine zur Gewährleistung der Bedürfnisse des Wirtschaftslebens und dessen ordentlichem Gang erforderliche Tätigkeit mit Hilfe des Obersten Wirtschaftsrates ausübt.<sup>6</sup> Das engere Kabinett hat seine diesbezügliche Aufgabe unter anderem mit dem Erlass von Verordnungen erfüllt. Zur Bestimmung der Regelungsmöglichkeiten den in Wirtschaftsangelegenheiten erlassenen Verordnungen wurde eine neuere Regierungsverordnung erlassen.<sup>7</sup> Ähnlich problematisch ist – unter Beachtung der Zeit der Ermächtigung – auch die sich auf den strafrechtlichen Schutz die zu erlassenden Verordnungen beziehende Regierungsermächtigung.

Die wiederholte Ermächtigung – nach dem Amtsantritt der ersten Regierung der ungarischen Republik – erfolgte mit dem Gesetzesartikel VI von 1946, welcher in Interesse der Schaffung des Gleichgewichtes des Staatshaushaltes, die Erlassung von Verordnungen öffentlich-rechtlichen Charakters ermöglichte. Die Regierung war weiterhin verpflichtet, die Verordnungen der Nationalversammlung zu unterbreiten.<sup>8</sup>

Die an die Zeitdauer gebundenen Ermächtigungen hatten, wie das von der Vorlage der Ministerrates betont wird, ihre Daseinsberechtigung nicht verloren. Ihr Charakteristikum bestand jedoch in einer Beschränkung nach den Gegenständen. Der Gesetzesartikel XVI von 1946 (die Ermächtigung wurde bis 31. Oktober 1946 verlängert), sicherte der Regierung in diesem Sinn freie Hand zur Gewährleistung der Ordnung des Wirtschaftslebens und des ungestörten Gleichgewichtes des Staatshaushaltes, sowie in Interesse einer geordneten Verwaltung. Aus der katastrophalen Wirtschafts- und Finanzlage sich ergebend genoss der Staatshaushalt und auch die öffentliche Versorgung absoluten Vorrang. Dadurch wird vielleicht der unübliche und zweideutige Gesetzestext erklärt. Während die beschränkenden Bedingungen bisher *expressis verbis* bestimmt wurden, wird im letzteren Gesetz das Verfügungsrecht folgendermaßen formuliert: „...es kann keine Regelung getroffen werden, die von einem durch die Nationalversammlung geschaffenen Gesetz abweicht oder öffentlich-rechtlicher Charakter hat, welche die Verwaltungsorganisation verändert, ein neues Verbrechen festlegt oder hinsichtlich eines Verbrechens eine schwerere als im Gesetz vorgesehene Strafe anzuwenden vorschreibt, mit Ausnahme der Gewährleistung der Wiederherstellung des Gleichgewichtes des Staatshaushaltes und der öffentlichen Versorgung.“<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Siehe Verordnung Nr. 12.090/1945 ME. *Két év hatályos jogszabályai* (Geltende Rechtsregeln von zwei Jahren) 1945-1946. Budapest, 1947. S. 148-151.

<sup>7</sup> *Máthé, Gábor: A gazdaság irányításának kormányzati szerve* (Das Regierungsorgan für die Wirtschaftsleitung). Acta Fac. Pol-Jur. Univ. Sci. Tom. XVIII. Budapest, 1976. S. 363-376.

<sup>8</sup> MOL-TO 521/1946

<sup>9</sup> Ebendort 2880/1946

Das Zitat an sich ist nicht nur Gegenstand „philologischen“ Interesses. Es ist entscheidend von dem Gesichtspunkt aus, dass der Wortlaut des Gesetzesartikels XVI von 1946 in einem halben Dutzend von Ermächtigungsgesetzen, die bis zum 31. Dezember 1949 entstanden, nicht mehr vorkommt, nur so bedeutet die Fixierung der Zeitdauer eine Schranke nur für die Ausübung des Verordnungsrechtes. Mit dem Problem wurde die Regierung wiederholt im Laufe der Kodifikation zur wiederholten Verlängerung der Frist der Ermächtigung konfrontiert. Die Kodifikationshauptabteilung des Justizministeriums wandte eine alleinstehende Lösung an. Es wurden zwei Gesetzesentwürfe vorbereitet: die Variante A/ „stimmte von geringeren Formulierungsänderungen abgesehen mit dem Text des Gesetzesartikels XVI von 1946 überein“, während die Variante B/ „einfach über die Verlängerung der im Gesetzesartikel XVI von 1946 enthaltener Ermächtigung verfügte“. Die Textkorrektur der Variante A/ weist restlos die Eindeutigkeit des rechtlichen Verbotes nach: „...aufgrund der enthaltenen Ermächtigung können keine Verordnungen erlassen werden, die von den von der Nationalversammlung geschaffenen Gesetzen abweichen, Verfügungen öffentlich-rechtlicher Charakter haben, ebenso kann die Verwaltungsorganisation nicht verändert werden, kein neues Verbrechen festgelegt werden, oder hinsichtlich eines Verbrechens kann keine schwerere, als im Gesetz vorgesehene Strafe festgelegt werden, es sei denn, dass im Interesse der Gewährleistung des Gleichgewichtes des Staatshaushaltes Ode der Ordnung der öffentlichen Versorgung.“<sup>10</sup>

Mit der Annahme der vereinfachten Variante des „alternativen Gesetzesvorschlages“ B/ durch die Nationalversammlung (Gesetzesartikel XXVIII von 1946 – bis 28. Februar 1947) blieb so die Frage der Rechtsinterpretation der ausschließenden Bedingungen offen.

Als spezifische Form der Ermächtigung kann die Verpflichtung zur Vorlage eines Gesetzesentwurfes in einem früheren Gesetz durch wiederholte Verlängerung der Frist bewertet werden. Dies erfolgte nämlich in Verbindung mit der Verstaatlichung des Kohlenbergbaus, Gesetzesartikel XIII von 1946. Diese Rechtsregel schrieb als Gegenleistung für die Verstaatlichung eine Entschädigung vor und dafür musste der Industrieminister in einem später einzureichenden Gesetzesentwurf sorgen. Da die Frist des Vorlagetermins an die Nationalversammlung und die Frist der zeitweiligen Ermächtigung der Regierung – zufälligerweise – zugleich ablief, verschmolz die Ermächtigung zum Gesetzesentwurf und zur Verordnung im Gesetzesartikel XXVIII von 1946. Dieser Zwang zur ungewohnten Anpaarung wurde von der ministeriellen Begründung zum Gesetz über die Verstaatlichung umständlich erklärt. Die Gesetzgebung ließ sich bei Treffen dieser Maßnahme davon leiten, dass es die Zeit noch nicht geeignet dafür hielt, die Frage der Entschädigung durch Schaffung eines Gesetzes zu klären, in dem mit dem Wert und der Einträglichkeit der in staatliches Eigentum übergehenden Vermögen gerechnet werden kann. Obwohl zwischenzeitlich aufgrund der erforderlichen Angaben die Vorbereitungsarbeiten des Entschädigungsgesetzes beendet waren, beanspruchte dennoch die Ausfertigung des endgültigen Entwurfes noch weitere Informationen. Die Gesetzgebung konnte infolge der Verschleppung der internationalen Verhandlungen die sich aus dem Friedensvertrag auf Ungarn ergebenden Lasten nicht genau kennen. Deshalb nahm sie nicht rasch Stellung, beim Maß der Entschädigung wurde die allgemeine Glaubwürdigkeit des Landes vor Augen gehalten und die Abweichung „von den festen Grundlagen der Wirklichkeit“ hätte dem Staatshaushalt solche Lasten auferlegt, deren Tragung ihm nicht auferlegt werden konnten.<sup>11</sup>

Zu einer wesentlichen Veränderung der Ermächtigungsgesetze hinsichtlich des Erlasses von Verordnungen ist es nur noch einmal gekommen. Die Geltung des Gesetzesartikels VIII

<sup>10</sup> Ebendort 3721/1946

<sup>11</sup> Bezüglich der Modifizierung des Unterbreitungstermins des Gesetz Entwurfes zur Entschädigung siehe die Gesetzesartikel XV und XVI von 1947. Geltende Rechtsregeln von 1947, (ung.), Budapest, 1918.

von 1947 (bis 31. Mai 1947) erlosch mit dem Amtsantritt der Dinnyés-Regierung.<sup>12</sup> Die diese verlängernde Ermächtigung – Gesetzesartikel XVI von 1947 – lautete zwar bis zum 30. September, doch infolge der Wahlen im August verlor sie wegen des Regierungswechsels am 24. September ihre Geltung.<sup>13</sup> In dieser Situation kam es zum Gesetzesartikel XXVI von 1947, der die Ordnung der Ermächtigungen bis zum Ende dieser Epoche bestimmte. Für seine Vorbereitungsarbeiten ist charakteristisch, dass entsprechend des Beschlusses der interparteilichen Konferenz von der Kodifikationsabteilung wesentliche Veränderungen am Entwurf durchgeführt wurden.<sup>14</sup> Im Vergleich zur bisherigen Struktur ist anstelle der im allgemeinen vierteljährlichen Fristen die Systematisierung von Terminen, die ein halbes Jahr überschreiten, getreten. Eine qualitative Veränderung bedeutete die weitere Praxis der Parlamentsbilligung des Regierens auf dem Verordnungswege.<sup>15</sup> Wir haben erwähnt, dass die Verordnungen auf der ersten Sitzung nach Ablauf der Ermächtigung der Nationalversammlung zur Billigung vorgelegt werden mussten. Die durch die Wahlen neuentstandene Nationalversammlung (Parlament) sprach sich aber dieses Recht nicht mehr zu, sondern überließ die Kontrolle der Normen der Politischen Kommission. Die im Ministerrat angenommenen Verordnungen war die Regierung zwar gezwungen, zwecks nachträglicher Billigung dieser engeren Körperschaft vorzulegen, was sie natürlich nicht daran hinderte, diese noch vor der Vorlegung zu verkünden. Die Politische Kommission hatte in ihrem Kontroll-Kompetenzbereich die Pflicht, darüber das Parlament zu berichten.

Schließlich ist als Novum der sich auf die Ermächtigungen beziehender Rechtsetzung die spezielle Bestimmung des Gesetzesartikels XXVI des Jahres 1947 (§ 3) zu erwähnen. Diese wollte den eigentümlichen ex-lex-Zustand überbrücken, der durch die Regierungsveränderung (24. September) und die Veröffentlichung des neueren Ermächtigungsgesetzes (25. November) in der Zwischenzeit eingetreten war. Für diese Periode billigte das Parlament das Statuierungsrecht der Regierung, also die Tatsache des Erlasses von Verordnungen, nicht also die Verordnungen selbst, welche im Vergleich dazu im Falle des Bestehens der Ermächtigung und in deren Rahmen auch weiterhin auf dem Verordnungswege zu modifizieren waren.

### Ermächtigung zur Führung des Staatshaushaltes

Die sich auf die Führung des Staatshaushaltes beziehenden Ermächtigungen bedeuteten ein spezifisches Verbindungssystem von Appropriation und Indemnität. Bis zu Annahme der Verfassung wurden drei Haushaltsgesetze geschaffen. Das erste 1947 (Gesetzesartikel XIV) über das Budget 1946/47, das zweite der Gesetzesartikel XIX von 1948 für das Jahr 1947/48 und das dritte schließlich das Gesetz V von 1949 über den Staatshaushalt des betreffenden Jahres. Letzteres identifizierte wieder nach einer jahrzehntelangen Veränderung das Kalenderjahr mit dem Haushaltsjahr. Zu den vorangehenden kamen noch weitere bedeutende Gesetze. So wurde das erste bald vom Gesetzesartikel über den Drei-jahrplan gefolgt, während das Gesetz von 1948 durch eine „proportionierte“ Indemnität ergänzt wurde.

Die mit der Erfüllung der staatlichen Ausgaben und der zu ihrer Deckung dienenden Einnahmen zusammenhängenden Ermächtigungen schlossen sich eng an die Ermächtigungsgesetze zur Regierung im Verordnungswege an, richteten sich nach deren Intervallen – mit Ausnahme der ersten Hälfte von 1947.

<sup>12</sup> MOL-TO 241/1947

<sup>13</sup> Ebendort 2083/1947

<sup>14</sup> Ebendort 3620/1947

<sup>15</sup> Ebendort 1277/1948; 5155/1948 (siehe Gesetzesartikel XXIV von 1948) weiterhin 2266/1949 (siehe Gesetz XVII von 1949)

Für das Jahr 1945 wurde die Regierung befreit von der Unterbreitung des Haushaltes vor die Gesetzgebung. Die Regierungsmaßnahmen der provisorischen Nationalversammlung in Sachen der öffentlichen Lasten und Ausgaben waren durch den Gesetzesartikel X von 1945 legitimiert. Zugleich wurde der Regierung das Vertrauen ausgesprochen, durch Führung des Staatshaushaltes, Aufrechterhaltung und Instandsetzung der staatlichen Betriebe, sowie die sich bei der Durchführung des Waffenstillstandsabkommens ergebenden Ausgaben weiterhin zu erfüllen, und die Ausgaben aufgrund der Einnahmen aus den gegenwärtig bestehenden, eventuell zu modifizierenden oder neu zu schaffenden Rechtsregeln zu decken. In Sachen solcher Ausgaben, die durch die Einnahmen nicht gerecht werden können, konnte der Finanzminister – auf dem Wege von Krediten – Maßnahmen treffen. Über die Rechnungslegung – bei der das Staatsbudget des Jahres 1944 maßgebend war – verlangte der Gesetzgeber lediglich eine Information.

Die Verzögerung der Arbeiten zum Staatshaushalt von 1946/1947 – die zwischenzeitliche Modifizierung des Preisniveaus, die Überschreitung der Ausgaben der einzelnen Ministerien, die Veränderungen der Wiedergutmachungsforderungen, die Verziehung des Personalabbaus – führten zu einer wiederholten Indemnität. Der Gesetzesartikel II von 1947 folgte deshalb dem Gesetzesartikel XXVII von 1946,<sup>16</sup> weil – obwohl der Finanzminister am 10. Dezember das Budget der Nationalversammlung unterbreitete – zu deren Behandlung aber wegen der „reichen Geschäftsordnung“ des Plenums keine reelle Chance bestand.<sup>17</sup> Und wie sehr begründet diese Sorge war, wird durch ein weiteres Gesetz nachgewiesen, welches über eine Verlängerung von noch einem Monat verfügte (Gesetzesartikel IX von 1947, bis 31. März 1947).<sup>18</sup>

Im ersten Staatshaushalt (1. August 1946 – 31. Juli 1947) überschritten die Ausgaben noch um zehn Prozent die Einnahmen. Die Appropriation wurde wahrscheinlich „unter Einhaltung der bisherigen Gesetze und Verordnungen beziehungsweise der Einhaltung der Modifizierung der bisherigen Gesetze und Verordnungen“ gegeben.

Die folgende jährliche Budget wurde, was seine Vorbereitungen betrifft, nicht in der Weise wie seine Vorgänger angenommen. Damals war die Regierung in Zusammenhang mit der Stabilisierung, jetzt hinsichtlich der Annahme des Dreijahresplanes gezwungen, um die Ermächtigung zu ersuchen.

Die Korrelation der die Planwirtschaft ins Leben rufenden und die Regierungsermächtigungszyklen gewährenden Normen weist ein eigentümliches Bild auf. Das Plangesetz (Gesetzesartikel XVII von 1947) wurde am 11. Juli 1947 verkündet. Das für die Exekutive zum Erlass von Verordnungen ermächtigendes Gesetz (Gesetzesartikel VIII von 1947) verlor am 31. Mai, auch wegen des Regierungswechsels, seine Gültigkeit. Das die Permanenz der Ermächtigung deklarierende Gesetz (Gesetzesartikel XVI von 1947) wurde am 19. Juni verkündet. In der Zwischenzeit – am 8. Juni – erschien die Verordnung Nr. 19600/1947 des Ministers für Industrie bezüglich des Entwerfen des Industrieproduktionsplanes, welche im Interesse der Durchführung des Dreijahresplanes unter Berufung auf frühere Regierungsverordnungen herausgegeben wurde.<sup>19</sup> Beachtenswert weiter sind die Verordnungen über die Aufstellung des Amtes für Preis- und Materialwirtschaft, sowie über die industrielle Materialwirtschaft und Preisregelung, da als Aufgabe des Amtes auch die Vorbereitung der industriellen Planwirtschaft vorgesehen war.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Ebendort 3767/1946

<sup>17</sup> Ebendort 4464/1946

<sup>18</sup> Ebendort 715/1947

<sup>19</sup> Magyar Közlöny Rendeletek Tára (Ungarisches Amtsblatt, Abt. Verordnungen) vom 8. Juni 1947. Siehe: Verordnungen Nr. 12.400/1945 ME und 5740/1946 ME.

<sup>20</sup> Das Amt für Preis und Materialwirtschaft gelangte unter Aufsicht des Ministers für Industrie. Die Allgemeinen Prinzipien der industriellen Materialwirtschaft wurden entsprechend den Beschlüssen des Obersten Wirtschaftsrates vom Leiter dieses Ministerium festgelegt. Siehe: Verordnung Nr. 5740/1946 ME,

Die in dem Planwirtschaftsgesetz der Nationalversammlung enthaltene Regierungsermächtigung konkurrierte, zeitlich gebunden und sachlich beschränkt, mit „parallelen lebenden“ Ermächtigungsgesetzen.<sup>21</sup> Was die strafrechtliche Repression anbelangt, hat sich das Verordnungsrecht ungewöhnlich ausgebreitet durch die Statuierung von Verbrechen, die Ermessung der strafrechtlichen Verantwortung und die Inanspruchnahme der des ganzen Sanktionensystems (z.B. Todesstrafe).<sup>22</sup>

Nach dem Umweg, der das allgemeine und das besondere Verhältnis der Ermächtigungen darstellen sollte, verfolgen wir nun die sich auf die Führung des Staatshaushaltes beziehende Indemnität weiter.

Der durch dem Staatlichen Planamt veröffentlichte Plan kann im Grunde genommen als ein für mehrere Jahre geltendes staatliches Investitionsprogramm bewertet werden.<sup>23</sup> Aus dieser seiner Funktion ergab sich, dass die bereits zum Teil ausgestalteten Planzahlen der einzelnen Ministerien mit den zwischenzeitlich endgültig gewordenen Planaufgaben abgestimmt werden mussten, was wiederum mit mehrfacher Ermächtigung geschah. Nach dem Gesetzesartikel XX von 1947 (1. August bis 31. Oktober)<sup>24</sup> sind für den Gesetzesartikel XXVI von 1947 (bis 31. Januar 1948) die Haushaltskennzahlen in einzelnen Fragen endgültig entscheidend, doch wegen der Höhe der Ausgaben, sowie verschiedener Sach- und Übergangsausgaben war eine die Rahmen offenlassende Entscheidung des obersten Wirtschaftsrates erforderlich.<sup>25</sup>

Auf Auswirkung der politischen Ereignisse, sowie weiterhin unter Rücksicht auf die insgesamt sechs Wochen beanspruchende Haushaltskommissions- und Parlamentsdiskussion des unterbreiteten Haushaltsvorschlages wurde eine Vorlage des Ministerrates für die Zeit bis zum 31. März 1948 eingebracht.<sup>26</sup> Es ist allgemein bekannt, dass in diesen Monaten unter Umgehung der Koalitionsverhandlungen und mit Ausarbeitung der Konzeption der Industriezweigenlenkung sich bei den Industrieunternehmen eine erfolgreiche Verstaatlichung abspielte, welche im Verhältnis von Staat und seinen Unternehmen eine entscheidend neue Lage schuf.

Gleichzeitig mit dem Ausbau des zentralen Organisationssystems der Industrielenkung begann die Vorbereitung des Haushalts für das Kalenderjahr. Der Ministerrat nahm unter Berufung auf Erfahrungs- und Zweckmäßigkeit Gesichtspunkte Stellung, so z.B. die günstigere Wirkung der „Atmosphäre“ für die Investitionen, sowie unter Berufung auf die Vorteile des Steuerjahres. Es wurde die günstige Wirkung der so verbleibenden Zeit für die Planung des Haushaltes von 1949 betont und ein Gesetzesvorschlag initiiert zwecks der Veränderungen, weiterhin um Indemnität für fünf Monate des laufenden Jahres.

Es ist nicht uninteressant zu erwähnen, dass der Finanzminister des ersten verantwortlichen Ministeriums für die Zeit bis zum 31. Dezember 1848 die ersten Haushaltskennzahlen des ungarischen Staatshaushaltes aufstellte. Nach dem Ausgleich wurden die Budgets ebenfalls für das Kalenderjahr gefertigt. Dies wurde auch durch den Gesetzesartikel XX des Jahres 1897 über den Staatshaushalt bekräftigt. Hinsichtlich des Beginns des Haushaltsjahrs brachte

---

Veröffentlichung am 28. Mai 1947. Geltende Rechtsregeln von zwei Jahren 1945-1946 (ung.), Budapest, 1947. S. 56-59.

<sup>21</sup> Vgl. Regierungsverordnung Nr. 8530/1947 bezüglich der Aufstellung des Planwirtschaftsrates und des Staatlichen Planamtes; aufgrund der von dieser Verordnung erteilten Ermächtigung die Verordnung Nr. 10.520/1947 ME über die Planbeauftragten. Geltende Rechtsregeln von 1947 (ung.), Budapest, 1948. S. 242, 246.

<sup>22</sup> Regierungsverordnung Nr. 14.200/1947 über den strafrechtlichen Schutz bei der Durchführung des Wirtschaftsdreijahrplanes. Ebendort S. 247-249.

<sup>23</sup> *Pető, István – Szakács, Sándor: A hazai gazdaság négy évtizedének története 1945-1948* (Geschichte von vier Jahrzehnten der ungarischen Wirtschaft, Teil I: Epoche des Wirtschaftsaufbaus und der Leitung durch Plananweisungen). Budapest, 1985. S. 86-89.

<sup>24</sup> MOL-TO 2362/1947

<sup>25</sup> Ebendort 3728/1947

<sup>26</sup> Ebendort 143/1948

der Gesetzesartikel XXVI des Jahres 1913 eine Veränderung, demzufolge das Haushaltsjahr vom Juli 1914 an – in jedem Jahr – bis zum 30. Juni des folgenden Jahres dauerte. Mit dem 1. Januar 1940 (Gesetzesartikel VII von 1939) bürgerte sich wieder das Kalenderjahrssystem ein, dann richteten sich ab 1. August 1946 als natürliche Folge der Stabilisierung die Haushalte nach dem Krieg an diesen Zeitpunkt.<sup>27</sup>

Schließlich betraf der die Reihe der zur Führung des Staatshaushaltes gegebenen

Ermächtigungen abschließende Indemnitätsvorschlag die Monate vor dem Haushaltsgesetz von 1949 (Januar 1949 – 28. Februar) und er war auch inhaltlich erneuert. Die Appropriation hat nämlich nicht dem abgelaufenen Haushalt entsprechend, sondern gemäss dem Parlament unterbreiteten neuen Vorschlag zur Wirtschaft berechtigt. Es sei bemerkt, dass wir in der Geschichte unseres Haushaltsrechtes bereits einer ähnlichen Lösung begegnet sind (Gesetzesartikel XVII von 1922 und Gesetzesartikel XXXII von 1923). Zu dieser Veränderung ist es wegen der neuen Struktur des Budgets von 1949 – Reformhaushalt genannt gekommen sowie wegen der „natürlichen“ Modifizierung der Ausgaben.<sup>28</sup>

Der das hierarchische Institutionensystem der Wirtschaftslenkung bestimmende Plan hat später nicht nur wirtschaftspolitische Zielsetzungen realisiert, sondern funktionierte auch als ein Mittel, welches detaillierte Anweisungen trug. In diesem Prozess konnte den vermittelnden Ermächtigungsnormen zwischen dem politischen System und der Regierung keine Rolle mehr zu kommen. Die lediglich zum Dienst der politischen Entscheidungen reduzierte rechtliche Norm als mittel konnte aber nicht mehr den Zielen entsprechen, zu deren Erreichung sie von vornherein nicht geeignet war.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Ebendort 2519/1948

<sup>28</sup> Ebendort 5489/1948

<sup>29</sup> *Kulcsár, Kálmán: A jogfejlődés sajátosságai: a jog mint eszköz* (Die Eigentümlichkeiten der Rechtsentwicklung: das Recht als Mittel). Budapest, 1983. S. 22-23.

## Die Ständeversammlungen von Ferenc Rákóczi II. in Siebenbürgen

"Graf Pekri konnte von meinen Anweisungen sehen, dass ich mit völliger Gleichgültigkeit meine Wahl annahm... Wenn ich im Interesse meiner Wahl hätte Schritte unternehmen wollen, hätte ich nie Radvánszky geschickt, dessen Vater wegen seiner Treue zum Fürsten Thököly von den Österreichern ermordet wurde", erinnerte sich Ferenc Rákóczi an die Landesversammlung, die ihn zum Fürsten gewählt hat und ihn in den Besitz seiner Ahnen, auf den Thron von Siebenbürgen erhob.<sup>1</sup> Dieses kurze Zitat fasst den Standpunkt von Rákóczi bezüglich des siebenbürgischen Fürstentums zusammen. Bis zum Ende seines Lebens betonte er immer, dass er von den Ständen in Transsylvanien gegen seinen Willen zum Herrscher von Siebenbürgen gemacht wurde, und er nur durch das Zusammenspiel der Umstände zur Annahme des Throns gezwungen war. Vor der Entscheidung kam es in Ferenc Rákóczi II. mit Sicherheit zu einem ersten Kampf mit sich selbst. Gründe und Gegenstände, sogar schwerwiegende Argumente stießen in der Frage auf einander. Nachstehend wollen wir diese im Spiegel der Sitzungen der Landesversammlungen in Siebenbürgen kurz darstellen. Die Geschichte der Versammlungen wurde von den Historikern größtenteils bereits bearbeitet,<sup>2</sup> die noch vorhandenen schriftlichen Unterlagen und Artikel der Versammlungen wurden nach Möglichkeit veröffentlicht.<sup>3</sup> Es kann deshalb nicht unser Ziel sein, diese zu wiederholen. An

Készült T 043731 sz. OTKA kutatás keretében az MTA ELTE Jogtörténeti Kutatócsoportban.

<sup>1</sup> Memoiren des Fürsten Ferenc Rákóczi II. über den Krieg in Ungarn, von 1703 bis zu seinem Ende (Memoires), Archivum Rakóczianum, Abteilung III, Scriptorum I. Die Werke von Ferenc Rákóczi II. redigiert von Béla Köpeczi und Ilona Kovács, Budapest (im Weiteren: Bp.), 1978, S. 340 (im Weiteren: Memoiren).

<sup>2</sup> R. Kiss, István: II. Rákóczi Ferenc erdélyi fejedelemsé válasszása. (Die Wahl von Ferenc Rákóczi II. zum Fürsten von Siebenbürgen.) Bp., 1906; Csutak, Vilmos: Adatok az 1706. évi medgyesi és az 1707. évi besztercei kuruc országgyűlés történetéhez. (Angaben zur Geschichte der Landesversammlung der Kuruzen zu Medgyes 1706 und zu Beszterce 1707.) Erdélyi Irodalmi Szemle (Siebenbürgische Literarische Rundschau) 1927, S. 187ff., Bias, István: Adatok II. Rákóczi Ferenc fejedelmi beiktatásának és marosvásárhelyi tartózkodásának történetéhez. (Angaben zur Geschichte der Inauguration von Ferenc Rákóczi II. als Fürsten und seiner Aufenthalt in Marosvásárhely. Marosvásárhely.), 1909. Sowie die umfassenden grundsätzlichen Werke wie Márki, Sándor: Ferenc Rákóczi II. Bp., 1907; Köpeczi, Béla - R. Várkonyi, Ágnes: Ferenc Rákóczi II. Bp., 1976; Asztalos, Miklós: Ferenc Rákóczi II. und seine Zeit. Bp., 1934; Balla, Antal: Ferenc Rákóczi II. Bp., 1943 usw. Das Thema wird auch von Zsolt Trócsányi in mehreren seiner unten angeführten Werken angeschnitten.

<sup>3</sup> Bezüglich der Versammlung in Gyulaféhevár: in der Datensammlung (im Weiteren: Datensammlung) des bereits zitierten Werkes von István R. Kiss, bzw. im Werk von Vilmos Csutak: Törvények és okiratok az utolsó gyulaféhevári országgyűlés történetéhez. (Gesetze und Urkunden zur Geschichte der letzten Landesversammlung zu Gyulaféhevár.) Erdélyi Múzeum Egyesület (Verein der Museen in Siebenbürgen), Materialien der VII. Tagung vom 12-14. Dezember 1912. Hrsg.: Erdélyi, Pál, Kolozsvár / Klausenburg, 1913. S. 176-182. Die Unterlagen der Landesversammlung zu Huszt wurden herausgegeben von Benda, Kálmán - Esze, Tamás - Maksay, Ferenc - Pap, László: Ráday Pál iratai I. (Die Schriften von Pál Ráday) Bp., 1955, S. 525-535. Zu den Landesversammlungen zu Medgyes und zu Beszterce die in der Anm. 2 zitierte Arbeit von Vilmos Csutak, die Schriften der Landesversammlung zu Marosvásárhely wurden von Kálmán Benda und Ferenc Maksay im Band: Die Schriften von Pál Ráday II. 1707-1708, Bp. 1961 veröffentlicht. (Archivum Rakóczianum Abt. I (13,14). Zu diesem Thema publizierte auch Kálmán Thaly: A marosvásárhelyi trónbeiktató országgyűlés

dieser Stelle wird nach einer Antwort auf die Frage gesucht, wie die Widerspiegelung der Ansichten von Rákóczi über die fürstliche Macht in den Verhandlungen und in der Abwicklung der Landesversammlungen in Transsylvanien gewertet werden kann.

Die Anhänger von Ferenc Rákóczi II. in Siebenbürgen hielten während des Freiheitskampfes fünf Landesversammlungen ab.<sup>4</sup> Von besonderer Bedeutung sind unter ihnen die Landesversammlung zu Gyulaféhevár/Weisenburg zur Fürstenwahl und die zu Marosvásárhely zu seiner Inauguration – sowohl wegen ihrer Bedeutung als auch wegen der Rollenübernahme von Rákóczi.

### 1. Die politischen Verhältnisse in Siebenbürgen gegen Anfang des 18. Jahrhunderts

In den letzten Jahrzehnten des 17. Jahrhunderts war Siebenbürgen nicht mehr das blühende Fürstentum von Báthori, Bocskai, Bethlen oder Rákóczi. Die politischen Umstände, die diese frühere östliche Provinz von Ungarn zu einem selbständigen Staatsgebilde machten, waren im Verschwinden begriffen.<sup>5</sup> Die Machtverhältnisse um Siebenbürgen herum, die ihm die Rolle eines Aufprallstaates verliehen, lösten sich langsam auf, die türkische Diplomatie wurde von Europa immer mehr verdrängt, und der Einfluss von Konstantinopel ging zurück. Der große Feldzug zur Säuberung Europas von der Anwesenheit des Sultans reifte heran. Der Beginn des Kriegs warf zugleich die Frage des weiteren Schicksals von Siebenbürgen auf. Die führenden Politiker waren aber nicht bereit, die zunehmende Kraft von Wien und seine guten Chancen im Krieg zur Kenntnis zu nehmen: Im Juli 1683 kämpfte Mihály Apafi noch an der Seite von Kara Mustafa vor Wien ...

Die auf einander folgenden Siege der österreichischen Streitkräfte machten die Situation eindeutig, Siebenbürgen äußerte sich jedoch immer noch ablehnend. Nach langwierigen Verhandlungen kam zwar ein Vertrag zwischen den Vertretern des Wiener Hofes einerseits und der von János Haller geleiteten siebenbürgischen Abordnung andererseits für den Fall eines günstigen Kriegsausgangs zustande, aber die Landesversammlung verwarf den bereits unterzeichneten Kompromiss. Dieses Abkommen ließ die Selbständigkeit von Siebenbürgen unangetastet und versprach den Schutz der Habsburger, aber dafür hätte man in Déva/Deva und Kolozsvár / Klausenburg die Stationierung von kaiserlichem Militär dulden müssen.<sup>6</sup> Dies war schon die zweite Ablehnung seitens der Stände in Siebenbürgen. Nach einer Vereinbarung zwischen Leopold und Teleki vom 14. April 1685 wandte sich Leopold im Oktober desselben Jahres an Siebenbürgen mit dem Vorschlag, die türkische Allianz zu kündigen. Diese Vereinbarung hätte aber das Fürstentum dem Habsburgischen Haus zugespielt und dem verbliebenen „Fürsten“ nur eine eingeschränkte, fragmentarische Autonomie belassen.<sup>7</sup> Danach kamen auf die Stände von Transsylvanien immer schlechtere

törvénycikkei 1707. (Die Gesetzesartikel der inaugurierenden Landesversammlung zu Marosvásárhely 1707.) Történelmi Tár (Geschichtliches Archiv) 1897, 577 S.

<sup>4</sup> In Gyulaféhevár vom 7. bis 12. Juli 1704; in Huszt, vom 8. bis 13. März 1706; in Medgyes im Oktober 1706; in Beszterce im Januar 1707; in Marosvásárhely vom 28. März bis 21. April 1707.

<sup>5</sup> Dazu Barta, Gábor: Az erdélyi fejedelemség születése. (Die Geburt des Fürstentums in Siebenbürgen), Bp., 1979; Makkai, László: Erdély története. (Die Geschichte Siebenbürgens.) Bp., 1944; Biró, Vencel: Az erdélyi fejedelmi hatalom fejlődése 1542-1690. (Entwicklung der fürstlichen Macht in Siebenbürgen 1542-1690.) Kolozsvár / Klausenburg, 1917 und die einschlägigen Teile zahlreicher zusammenfassender Werke.

<sup>6</sup> Erdélyi Országgyűlési Emlékek (Erinnerungen der Landesversammlungen in Siebenbürgen), hrsg.: Szilágyi, Sándor (Monumenta Hungariae Historica) XIX. Bp. 1895. (im Weiteren: EOE), 20. April 1686.

<sup>7</sup> EOE XVIII. Bp. 1895, 24. Oktober 1685 und Hóman, Bálint - Szekfü, Gyula: Magyar történet (Ungarische Geschichte), IV. Bp., 1934, S. 232.

Zeiten zu. In Kürze wurde Siebenbürgen von österreichischen Truppen überströmt. Karl von Lothringen erkannte im Gegenzug für die Versorgung seiner Armee die Macht und die Rechte des Fürsten noch an (sog. Vertrag von Balázsfalva/Blasendorf vom 27. Oktober 1687).<sup>8</sup> Der neue siebenbürgische Militärgouverneur Caraffa ließ die eingeschüchterten Stände – gemäß seiner allgemeinbekannten Praxis – ihren Verzicht auf die Selbständigkeit und freie Wahlen deklarieren, außerdem erzwang er die Anerkennung des bekannten Artikels 1687:2 der Landesversammlung zu Pozsony / Pressburg über das immerwährende Königtum des Hauses Habsburg auch für Siebenbürgen.<sup>9</sup> An der Lage des Fürstentums änderte die Herausgabe der Diploma Leopoldinum im Jahre 1691 nicht mehr viel: Der Weg zur Eingliederung Siebenbürgens ins Habsburgerreich stand offen.

Wiens Konzept über das „zerrissene einheitliche Land“<sup>10</sup> entfaltete sich auch in der Praxis. Es beruhte auf der für ganz Siebenbürgen charakteristischen politischen Richtung der Epoche, auf dem Transsylvanismus, und so gelang es ihm, die ungarnefeindlichen Gefühle der Stände des Fürstentums gegen Ungarn auszuspielen. „Lerne, Siebenbürgen, lerne, paktiere nicht mehr mit Ungarn, denn der ungarische Brei verbrannte schon öfters deinen Mund, und ihr habt daraus nicht lernen können...“ Diese Worte schrieb ein Adeliger in Siebenbürgen. Sie widerspiegeln getreu die Angst und die Abneigung der siebenbürgischen herrschenden Schichten gegenüber dem ungarischen Adel und der ungarischen Politik.<sup>11</sup> So verlor Siebenbürgen die wirkliche Selbständigkeit, die Chancen zur Selbständigkeit und die Hoffnung der Wiedervereinigung mit Ungarn zur gleichen Zeit.

Siebenbürgen blieb formal gesehen ein Fürstentum, die Diplom ließ ihre alten Gewohnheiten gelten und gönnte dem Land von Apafi eine beschränkte Autonomie. Das Fürstentum blieb bestehen. „Nichts wird an den in Siebenbürgen üblichen Religionen geändert... Wir bekräftigen alle Donationen der siebenbürgischen Fürsten währen der Zeit der ungarischen Könige und der Abspaltung Siebenbürgens von Ungarn an unsere treuen Stände... die gebilligten und gesammelten Gesetze und Beschlüsse dieser Heimat... bleiben in Kraft“, sagte der inartikulierte Gesetzestext aus. Dafür „behalten wir“ die Bekräftigung aller wichtiger Angelegenheiten, insbesondere des Auswärtigen, die Sanktionierung der Beschlüsse der Landesversammlungen, die Billigung der Ernennung oder Wahl von Amtsträgern „unserer eigenen Person vor“, hielt Leopold fest.<sup>12</sup>

Praktisch wurde das Land durch einen Statthalterat geführt. Der Hof ließ Mihály Apafi II. 1695 nach Wien begleiten und ihn dort das Fürstentum an Leopold I. abtreten. Die militärische Verwaltung spielte eine immer größere Rolle – was natürlich notwendig war, denn unter der österreichischen Regierung explodierten fast sofort viele religiöse, nationale und gesellschaftliche Gegensätze. Die gegensätzlichen Interessen, die von der Macht, dem Ansehen und der Anwesenheit des im Lande präsenten Fürsten mehr oder weniger gebremst werden konnten, wurden jetzt kaum verdeckt von den Kaiserlichen selbst verschärft.<sup>13</sup> Wie es

<sup>8</sup> EOE XIX. Bp. 1896, 7. November 1687.

<sup>9</sup> EOE XX. Bp. 1897, 10. Mai 1688. Vgl. Die Selbstbiographie von Miklós Bethlen, Bp., 1955, S. 379-380.

<sup>10</sup> Magyarország története 1526-1790. (Die Geschichte Ungarns 1526-1790.) Die Zeit des Spätfeudalismus. Hrsg.: H. Balázs, Éva – Makkai, László. Bp., 1962.

<sup>11</sup> Die Historie vom Mihály Nagyajtai Cserey, veröffentlicht von Gábor Kazinczy. Pest, 1852. Auszüge aus dem Tagebuch veröffentlichten Béla Köpeczi und Ágnes R. Várkonyi im ersten Band ihrer Quellensammlung mit dem Titel: Rákóczi Tükör (Rákóczi-Spiegel) (Bp., 1973) Sinkovics, István in der Textsammlung zur ungarischen Geschichte, Band II/2. (Bp., 1968). Das Zitat, das in den Aufzeichnungen über das Jahr 1706 steht, stammt aus dem Rákóczi-Spiegel. (S. 397)

<sup>12</sup> Wien, 4. Dezember 1691. Die feierliche Urkunde des Königs Leopold I. über die Privilegien von Siebenbürgen und seine Regierungsform. Zehntes Kapitel. Veröffentlicht in: Marczali, Henrik: A magyar történet kútforrások kézikönyve. (Handbuch der Quellen der ungarischen Geschichte) Bp., 1901. S. 577 und Sinkovics: a.a.O. S. 733.

<sup>13</sup> Vgl. Hóman, Bálint – Szekfű, Gyula: a.a.O. S. 271. Zahlreiche Beiträge dazu in den zeitgenössischen Tagebüchern, Memorialien.

Miklós Bethlen mit scharfen Augen sah: „Caraffa sah unsere Nacktheit und dass Siebenbürgen nicht der Diplom, den Fürsten-, Rats- und Landesnamen würdig ist sondern dem Joch, und nur dazu geeignet ist. Er hielt im Interesse des Kaisers für besser, Siebenbürgen zu besetzen und zu unterdrücken, als es zu bewahren und zu erneuern...“<sup>14</sup> Siebenbürgen konnte dem Wiener Militärterror keine einheitlich auftretenden Stände gegenüberstellen. Der siebenbürgische Hochadel versuchte, die im Widerstandsversuch des Adels zwischen 1685 und 1691 erlittene Niederlage durch die Beibehaltung und Verstärkung der wirtschaftlichen Macht und des Einflusses in der Verwaltung zu kompensieren. Ein großer Teil von ihnen übergang auf die Seite des Hofes und genoss so die in der Administration angebotenen Funktionen und die finanziellen Vorteile des Erwerbs von Regalien des Fiskus. Einen Mittelstand mit politischem Gewicht, der den Kampf gegen die Habsburger hätte steuern und koordinieren können, besaß die Gesellschaft in Siebenbürgen nicht. Diese Tatsache ist die Grundlage der Aussage von András Magyari über die Entfaltung der Kurutzen-Bewegung: „Die Ursachen sind im Verhältnis zwischen den kaiserlichen Besatzungsbehörden und den unteren Bevölkerungsschichten zu suchen... Ein augensichtlich krasser Gegensatz entwickelte sich zwischen dem Herrschaftssystem der Habsburger einerseits und den gesellschaftlichen Klassen und Gruppen andererseits, die mit drückenden Lasten zu kämpfen hatten“.<sup>15</sup> Die wirtschaftliche Unsicherheit, die mangelnde öffentliche Sicherheit, die uneingeschränkte Anarchie, das schrittweise Zurückdrängen der ständischen Rechte und die katholische Religionspolitik des Hofes führten dazu, dass sich zu Beginn des Krieges auch ein großer Teil der siebenbürgischen herrschenden Schichten neben die ärmeren Volksschichten stellten, die den Kampf eigentlich anregten.

## 2. Die politische Bedeutung von Siebenbürgen. Das Fürstentum und Ferenc Rákóczi II.

Transsylvanien besaß in den Jahren des Freiheitskampfes von Rákóczi offensichtlich eine ganz andere Bedeutung für Wien als für die Kurutzenpolitik. Der Hof sah im weit entfernten Fürstentum eine Provinz, die er kraft des Vertrags von 1668, aber insbesondere seit der von Caraffa erzwungenen Treueerklärung in die Reichseinheit eingegliedert, rechtmäßig besitzt. Diesen Landstreich beschützte er natürlich, wenn nicht aus anderen, dann wenigstens aus Prestigegründen auf jeden Fall. Dazu kam noch, dass Siebenbürgen die Lasten der ständigen Kriege einigermaßen erleichterte, und seine Ressourcen wurden in den Dienst der kaiserlichen Interessen gestellt. Es hatte ein geringeres Gewicht in der türkischen Diplomatie, die keine reale Gefahr mehr darstellte. Die habsburgische Politik konnte jedoch nicht vergessen, dass die Idee der staatlichen Selbständigkeit wie auch deren Möglichkeit in Siebenbürgen noch lebte. Seit Jahrhunderten war es die Hochburg der ungarischen Bewegungen gegen die Habsburger, und das potenzielle Aufleben der Bewegungen konnte nicht ausgeschlossen werden.

Für die Kurutzen – wie das nachstehend zu sehen sein wird – hatte der Besitz von Transsylvanien fast ausschließlich nur eine theoretische Bedeutung. „Wie oft kam es vor, dass Siebenbürgen dem Aufruf der Ungarn folgte und seiner Freiheit und seinen Gesetzen zur Hilfe eilte, es rächte sich für die Verletzungen, die den Ungarn vom Österreichischen Hause

<sup>14</sup> Die Selbstbiographie von Miklós Bethlen, veröffentlicht von V. Windisch, Éva. Bp., 1955. S. 379

<sup>15</sup> Magyar, András: A Rákóczi-szabadságharc társadalmi feltételeinek kialakulása Erdélyben. (Entwicklung der gesellschaftlichen Voraussetzungen des Freiheitskampfes von Rákóczi). Rákóczi-tanulmányok (Rákóczi-Studien), Hrsg.: Köpeczi, Béla, R. Várkonyi, Ágnes und Hopp, Lajos. Bp., 1980, S. 61 und 71

zugefügt wurden. Das bewegte so häufig die Báthorys, Bocskay, Bethlen und die Rákóczi, für das Land zu Waffen zu greifen. Deshalb hörte das Österreichische Haus nie auf, an der Zerstörung dieses kleinen, aber für seine Absichten so verhängnisvollen Landes zu arbeiten.<sup>16</sup> Die zitierte Analyse der Kurutzen wies auf eine Rolle von Siebenbürgen hin, die es in Folge der zu Beginn des 17. Jahrhunderts geänderten politischen Verhältnisse aber auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht erfüllen konnte. Für den Freiheitskampf bedeutete Siebenbürgen eher eine Last als eine Hilfe. Der wirtschaftlich zugrunde gegangene und gerichtete Landstreich verlangte eher Hilfe, konnte aber keine leisten. Militärisch gesehen erschwerte es geradezu die Sache der Heerführung. (Da es keine eigene Armee hatte, mussten zu seinem Schutze ungarische Streitkräfte bestellt werden.) Dass es in der Kurutzendiplomatie überhaupt noch eine Rolle spielen konnte, verdankte es der französischen Politik. Der bis zum letzten Tag des Freiheitskampfes ersehnte französisch-ungarische (-siebenbürgische) Vertrag konnte lange Zeit nicht zustande kommen (laut Begründung der französischen Regierung), weil die Herrschaftsverhältnisse gegenüber den Habsburgern nicht genügend geklärt waren. Als ein Anführer des Aufstandes, als ein gegen seinen König aufgestandener Aristokrat konnte Ferenc Rákóczi die diplomatische Anerkennung nicht erwerben, aber als gewählter Fürst von Siebenbürgen schon. Das bewegte ihn letztendlich zur Annahme der Rolle in Transsylvanien.

Aus seinen erhalten gebliebenen Aufzeichnungen wissen wir, dass Ferenc Rákóczi schon vor Beginn des Freiheitskampfes mit der Rolle Siebenbürgens in der Geschichte Ungarns genau so im Klaren war wie mit der Wichtigkeit seiner eigenen Person als Vertreter der siebenbürgischen Fürstenfamilie. Noch vor seiner Festnahme und Inhaftierung in Wiener Neustadt setzten ihn seine hochadeligen Freunde und Miklós Bercsényi, der langsam zu seinem Vertrauten wurde, über ihre Pläne in Kenntnis. Sie erklärten ihm, welche Stelle ihm, Ferenc Rákóczi in den Vorstellungen zugeordnet war. „Nur meine Person war kraft der meinen Ahnen und unserem Hause gegenüber erwiesenen Ehre geeignet, die Pläne der Gleichgesinnten zu vereinigen und eine Freundschaft mit den ausländischen christlichen Fürsten herzustellen. Ich hatte größere Chancen als irgend jemand seit meinem Großvater György I., den mit Kaiser Ferdinand in Nagyszombat/Tyrnau geschlossenen Frieden wieder herzustellen, der damals die Freiheitsrechte des Landes festigte, die später nach und nach gestrichen wurden. Sein mit dem französischen und dem schwedischen König geschlossener Bund erstreckte sich auch auf die Nachkommen, und deshalb habe ich allein die Möglichkeit, ihn wieder aufzuleben.“<sup>17</sup> Seine ersten politischen Vorstellungen waren mit diesem Konzept verbunden. Der 1643 in Gyulafehérvár/Weisenburg geschlossene siebenbürgisch-schwedisch-französische Vertrag (der von Frankreich unter Ludwig XIV. ratifiziert wurde) versicherte György Rákóczi, seine Nachfahren, wenn er gewählt wird, zu unterstützen und ihnen zum Thron zu verhelfen. In diesem Sinne erschien es im westfälischen Friedensvertrag als ein unabhängiges Fürstentum, das Garantien hat und ein Verbündeter der schwedischen Königin ist. So wird es auch im letzten Artikel des Osnabrücker Vertrags erwähnt.<sup>18</sup> Er baute seine Pläne auf diesen Grundlagen auf und begann, sich bei den Großmächten Ludwig XIV. und Karl XII. zu erkundigen. „Ich hatte den ähnlichen Vertrag mit Frankreich nicht in meinem Besitz, ich ermutigte mich jedoch, dass die Erinnerungen an die Vereinbarungen

<sup>16</sup> A Lettre d'un Ministre de Pologne à un Seigneur de l'empire sur les affaires de la Hongrie (*Brief eines polnischen königlichen Rats zu einem adeligen Herrn des Reichs über die Angelegenheiten in Ungarn*) 1710. Veröffentlicht in: Köpeczi, Béla: A Rákóczi szabadságharc és Európa. (*Der Freiheitskampf von Rákóczi und Europa*) Bp., 1970, S. 360

<sup>17</sup> Die Bekenntnisse von Ferenc Rákóczi II. (Confessio peccatoria). Regidiert von Lajos Hopp. Bp., 1979, S. 92-93

<sup>18</sup> Déduction des droits de la Principauté de Transilvaniae (*Sicherung der Rechte des Fürstentums Transsylvanien*), 1711. Veröffentlicht in: Köpeczi, Béla: A Rákóczi szabadságharc és Európa. (*Der Freiheitskampf von Rákóczi und Europa*) Bp., 1970, S. 373.

ihnen als Grund dienen werden, und dass der Stand der Dinge noch mehr erlauben könnte.“<sup>19</sup> Der Versuch war erfolglos, und er musste bald einsehen, „wie wenig Gewicht die Erinnerung an den oben erwähnten Bund hatte.“<sup>20</sup>

Von diesem Zeitpunkt an spielte der östliche Teil des Landes nur mehr eine verschwindend kleine Rolle in seinen Plänen.<sup>21</sup> Zur Kompensation arbeitete er mit Bercsényi zusammen eine Lösung aus, gemäß deren Imre Thököly mit der Unterstützung der Pforte auf den Thron zurückkommen sollte.<sup>22</sup> Die Rückkehr des sowieso gewählten siebenbürgischen Fürsten auf die Spitze von Transsylvanien hätte eine Rückendeckung sichern können, man hätte in ihm einen Verbündeten finden, und dazu hätte auch das Wohlwollen der Türken gewonnen werden können.

Seine Pläne, die Siebenbürgen zurückgestellt hatten, änderte er selbst dann nicht, als sich der Krieg in Ungarn mit unerwarteten Erfolgen ausbreitete. Aus den Briefen von Imre Thököly wissen wir, dass im April 1704 noch an seiner Rückkehr gearbeitet wurde, und der Fürst dachte nicht einmal daran, größere Heere in Siebenbürgen zu binden.<sup>23</sup> Die Präsenz der Kurutzenheere kann keineswegs mit einer Änderung der Vorstellungen von Ferenc Rákóczi erklärt werden. Es ist viel wahrscheinlicher, dass einerseits die Bewegungen der Kurutzenrebell in Siebenbürgen, andererseits die unteren Heeresführer, die seinen Befehlen nicht gefolgt waren, den gemäßigten Eingriff provoziert haben. Nach den ersten militärischen Erfolgen, die ohne sein Wissen zustande kamen, war er schon gezwungen – schon aus taktischen Gründen<sup>24</sup> – den Kampf aufzunehmen.<sup>25</sup> Obwohl er sich in seinen Memoiren daran erinnert, dass „ich keine Heere nach Siebenbürgen schickte. Diejenigen, die das Land plündern, sind Siebenbürger, über denen ich keine Machtansprüche habe.“<sup>26</sup> Das war offensichtlich ein politischer Griff der siebenbürgischen Abordnung gegenüber, die sich bei ihm über die Missetaten der Heere beklagten.

Seinen Standpunkt änderte er im Zusammenhang mit zwei Ereignissen. Das eine war seine Wahl zum Fürsten. Den Boten der Landesversammlung, die seine electio feierlich kundgaben, antwortete er nicht sofort. „Ich beeilte mich mit der Annahme des Angebots nicht... Ihre Argumente überlegte ich reiflich, und die gemeinsame Angelegenheit zweier Nationen bewegte mich schließlich dazu, ihr Angebot anzunehmen.“<sup>27</sup> István R. Kiss stellt die Aufrichtigkeit von Rákóczi in Frage, und seines Erachtens beweisen mehrere Maßnahmen von Rákóczi, die er mit fürstlicher Macht erließ, dass er die Annahme des Throns nicht lange überlegte.<sup>28</sup> Unseres Erachtens wird aber der von ihm gehegte Zweifel durch die Äußerung des Fürsten über Siebenbürgen in dieser Angelegenheit aufgelöst: „Ich beabsichtigte, das Fürstentum ohne Annahme des Titels zu regieren.“<sup>29</sup> Diese Vorstellung stand – unabhängig von einer positiven oder negativen Antwort – im Einklang mit seinen Maßnahmen. Auf jeden Fall nahm Ferenc Rákóczi II. die angebotene Möglichkeit an, und damit nahm er auch die Sorgen um Siebenbürgen auf die Schultern. Der andere Punkt seines Konzeptwechsels hing mit dem französischen Bündnis zusammen. Er musste zur Kenntnis nehmen, dass Ludwig

<sup>19</sup> Memoiren, S. 298. Dazu noch: *Thaly*, Kálmán: Történelmi Kalászkok (*Geschichtliche Ähren*), 1603-1711. Bp., S. 191

<sup>20</sup> Memoiren, S. 299

<sup>21</sup> R. Kiss, István: zitiertes Werk S. 15

<sup>22</sup> Vgl. Köpeczi, Béla - R. Várkonyi, Ágnes: II. Rákóczi Ferenc, S. 104-107

<sup>23</sup> R. Kiss, István: zitiertes Werk S. 16

<sup>24</sup> R. Kiss, István: a.a.O.

<sup>25</sup> *Thaly*, Kálmán: Késmárki Thököly Imre naplója, leveleskönyve és egyéb emlékezetes írásai (*Tagebücher, Briefe und sonstige denkwürdige Schriften des Imre Thököly von Késmárk*) Bp. 1889. S. 522. Thököly Imre II. Rákóczi Ferencnek (*Imre Thököly an Ferenc Rákóczi II.*), 2. April 1704.

<sup>26</sup> Memoiren, S. 340

<sup>27</sup> Memoiren, S. 343

<sup>28</sup> R. Kiss, István: zitiertes Werk S. 79

<sup>29</sup> Memoiren, S. 343

XIV. gezwungen war, ihn als einen Rebellen von seinen öffentlichen diplomatischen Schritten auszuschließen.<sup>30</sup> Aber als den gewählten Fürst von Siebenbürgen müsst er ihn schon akzeptieren, und vielleicht könnte es sogar zu einem Vertrag zwischen den beiden Ländern kommen. Am 9. August benachrichtigte er Ludwig XIV. und den schwedischen König<sup>31</sup> in einem Brief über seine Wahl zum Fürsten, und am 28. den preußischen Herrscher.<sup>32</sup> Die erwarteten politischen Turbulenzen blieben nicht aus. Schon in seinem Bericht an den preußischen König berichtete er über die schnelle Aktion der Diplomatie von Konstantinopel: Sobald die Pforte von der Wahl der Stände in Siebenbürgen erfuhr, bot sie ein Bündnis an. Und 1705 wurde er sowohl vom französischen als auch vom schwedischen Herrscher öffentlich als Fürsten anerkannt.<sup>33</sup>

Von nun an standen die Wiederherstellung der Sonderrechte der siebenbürgischen Stände und die Anerkennung Siebenbürgens als einen unabhängigen Staat unter den politischen Forderungen des Freiheitskampfes. In den Friedensverhandlungen fassten die Ungarn ihre Ziele und Erwartungen bezüglich Siebenbürgen in einem selbständigen Punkt zusammen.<sup>34</sup> Die Angelegenheit von Siebenbürgen wuchs mit der der ungarischen aufständischen Stände zusammen, und für Rákóczi verstärkte sich die Vertretung der Interessen von Transsylvanien. An die erste Stelle kam sie jedoch nie: Sie war immer nur ein Mittel zum Erfolg des Freiheitskampfes. In Szécsény/Szecen überließ er zum Beispiel „die Sache von Siebenbürgen“ der Landesversammlung zur Entscheidung, aber über eine eventuelle Entscheidung äußerte er sich mit Bedenken: „Ob ich aber ohne dies auf die Wiederherstellung der Freiheit unserer Heimat vertrauen könne.“ Er musste sich schließlich nicht enttäuscht fühlen, denn die Stände der Ständeversammlung „erkannten das Fürstentum Siebenbürgen als eine gemeinsame Sache, als Fundament der gemeinsamen Angelegenheiten an“<sup>35</sup> Das beiseite gelegte Konzept wurde also wieder in den Vordergrund gestellt: Siebenbürgen sei die Sicherheit der ungarischen Unabhängigkeit. Der Fürst hielt bis zum letzten Augenblick an dieser Forderung fest, und Wien wies natürlich diese Bedingung des Friedens am striktesten zurück.

### 3. Die Rechtsgrundlagen der Einberufung der Landesversammlung und der Fürstenwahl

Die Rechtsgrundlage der Einberufung der Landesversammlung war in Siebenbürgen genau so umstritten wie bei der Einberufung der Ständeversammlung in Szécsény/Szecen in

<sup>30</sup> Köpeczi, Béla: A Rákóczi szabadságharc és Franciaország. (Der Freiheitskampf von Rákóczi und Frankreich) Bp., 1966. S. 99 und 142

<sup>31</sup> Joseph Fiedler: Actenstücke zur Geschichte Franz Rakoczi's und seiner Verbindungen mit dem Auslande Wien, 1858. II. S. 448

<sup>32</sup> Marczali, Henrik: Regeszták külföldi levéltárakból (Regesten aus ausländischen Archiven). Bp., 1882, S. 270

<sup>33</sup> R. Kiss, István: zitiertes Werk S. 76

<sup>34</sup> Vgl. mit den in den Friedensverhandlungen zu Nagyszombat vorgelegten Friedenspunkten. Szalay, László: Magyarország története a karloviczi békekötéstől a szatmári békéig. (Die Geschichte Ungarns von dem Frieden von Karlowitz bis zum Frieden von Sathmar) 1700-1711. Pest, 1859, S. 332-349. Oder Veracius Constantinus: Animadversiones Apologiacae. Széchenyi Bibliothek, Alte Ungarische Bibliothek II. Nr. 2280. Der Konzeptwechsel scheint auch durch die Tatsache belegt zu sein, dass z. B. das Manifest, das die Ursachen des Freiheitskampfes zusammenfasste und 1704 unter dem Namen Recrudescent bekannt wurde und „An alle Fürsten und Respubliken des Abendlandes, sowie an alle anderen Stände wie auch immer gearteten Zustandes, Ehren, Würde, Titels und Verantwortung“ gerichtet war, das Problem von Siebenbürgen noch nicht enthielt. Die Schriften von Ráday I. S. 95-110

<sup>35</sup> Ferenc Rákóczi II. an Okolicsányi Pál vom 26. Dezember 1705. Archivum Rakocianum, Abteilung I. Kriegswesen und Inneres. Redigiert von Kálmán Thaly, Pest, 1873, I. S. 450-451

Ungarn.<sup>36</sup> Anders als bei dem späteren conventus im Jahre 1705, zeigte sich Rákóczi bei der Versammlung in Siebenbürgen sehr besorgt. Der Deputation, die die Einberufung der Ständeversammlung anregte und um die Herausgabe einer königlichen Einladung ersuchte, antwortete er: „Ich beanspruche keinerlei Macht, auch nicht das Recht zur Einberufung der Stände des Fürstentums.“<sup>37</sup> Verständlicherweise weigerte er sich, seine Sorgen zu verdoppeln, als er zur Staatsorganisation und zu den Kämpfen in Siebenbürgen noch nicht vorbereitet war, außerdem hatte er auch öffentlich-rechtliche Zweifel. Ihm als einen Hochadeligen Ungarns, selbst wenn er Abkömmling einer fürstlichen Familie ist, stand eigentlich kein Recht zu, eine Ständeversammlung in Siebenbürgen einzuberufen.<sup>38</sup> Er selbst sagte der Abordnung, dass sie „nichts Besseres tun können, als selbst zu unternehmen, was ihnen richtig erscheint“.<sup>39</sup> Zum Schluss kam es zu einer Kompromisslösung. Er musste einsehen, dass eine ohne Unterstützung tagende Ständeversammlung ständigen Belastungen sowohl seitens der Kurutzenheere als auch der kaiserlichen Truppen ausgesetzt ist. Wenn sich aber die Stände mit seiner Unterstützung versammeln, werden die Heere des Freiheitskampfes die Versammelten unterstützen und beschützen, und die Soldaten von Rabutin werden das Risiko eines Angriffs nicht eingehen. Obwohl von der Herausgabe seines Patents an sowohl er als auch die Ideologen seines Lagers nach den öffentlich-rechtlichen Argumenten gesucht hatten, gab er zu dieser Zeit noch keine ordnungsgemäße Einladung zur Landesversammlung heraus. In einem offenen Brief an die Stände von Siebenbürgen gab er bekannt, dass er auf ihr Ansuchen die Abhaltung der Versammlung am 5. Juli 1704 in Gyulaféhevár/Weisenburg – am Fürstensitz – „genehmigt“.<sup>40</sup> Er verbot allen, die Ständeversammlung zu stören. Mit diesem Patent, das weder eine Verordnung noch eine Einladung war, überbrückte er das Problem: Die Genehmigung ist noch keine Einberufung, die Stände versammelten sich trotzdem zu den Verhandlungen.

Zu dieser Zeit vindiziert er für sich das Recht der Einberufung noch nicht: Er beruft sich immerfort auf die Stände – sowohl in seinem Patent zum Schutze der Ständeversammlung als auch in seinen sonstigen Verordnungen und Briefen. Der königliche Einladungsbrief („regalis“) lautet: „Die Stände von Siebenbürgen baten durch eingebrachte Schriften inständig, damit alle bisher aus Anlass der Kämpfe entstandenen Unordnungen und sonstige, dem Gemeinwohl und Glück des edlen Landes dienlichen Sachen durch gute Anordnungen, wie auch sonstige gemeine und persönliche Verletzungen durch Rechtsprechung geheilt werden, gemäß der alten Ordnung des edlen Landes eine Landesversammlung zu publizieren.“ An Thököly schreibt er, dass „der größere Teil des siebenbürgischen Landes, befreit vom Joch, nach einer Versammlung verlangt“.<sup>41</sup> Auch im Patent an seine Streitkräfte in Siebenbürgen versichert er: „Aus der vor uns abgegebenen untertänigen Supplikation verstanden wir ...“<sup>42</sup>

In Siebenbürgen war die Situation etwas anders als in Ungarn, deshalb lauteten auch die Argumente für die Rechtmäßigkeit der Versammlung anders. Im Fall des selbständigen Staates Siebenbürgen konnte man sich nicht auf die Gesetzwidrigkeit der Aufhebung des Widerstandsrechts berufen (also auf das Widerstandsrecht selbst auch nicht), da dieses nicht zum Bestandteil der Staatsorganisation und des öffentlichen Rechts des siebenbürgischen Fürstentums wurde. Auch die Absicht des Herrschers konnte nicht – wie in Ungarn – in Frage

<sup>36</sup> Zu dieser Frage näher in: Mezey, Barna: A Rákóczi-szabadságharc országgyűlései. (Die Landesversammlungen des Freiheitskriegs von Rákóczi) Bp., 1981, S. 84

<sup>37</sup> Memoiren, S. 340

<sup>38</sup> R. Kiss, István: zitiertes Werk S. 17

<sup>39</sup> Memoiren, S. 340

<sup>40</sup> Den offenen Brief vom 5. Juni 1704 veröffentlicht István R. Kiss im zitierten Werk vom Manuskript des Siebenbürgischen Museums in Auszügen.

<sup>41</sup> R. Kiss, István: zitiertes Werk S. 10

<sup>42</sup> Datensammlung III. 121. 13. Juni 1704.



gestellt werden, da in Siebenbürgen – im Gegensatz zum königlichen Ungarn, wo keine Ständeversammlungen einberufen wurden – manchmal sogar mehrmals im Jahr eine Landesversammlung abgehalten wurde. Das wichtigste Argument war, was bereits im Patent von Rákóczi vom 5. Juni auftauchte, dass Siebenbürgen keinen Fürsten habe, der die Versammlung einberufen könnte. Um dies zu untermauern, musste natürlich das Recht von Leopold I. auf das Fürstentum für gesetzwidrig erklärt werden. Die in verschiedenen Dokumenten stehende Begründung bestritt die Rechte von Leopold in zwei Punkten. Einerseits hielt sie die Wiener Internierung von Mihály Apafi II. und seinen erzwungenen Verzicht für rechtswidrig. (Insbesondere deshalb – bemerken die Quellen –, weil Apafi höchstens auf sein Fürstentum verzichten könne, nicht aber auf die Rechte der Stände und auf die freie Fürstenwahl.)<sup>43</sup> Das andere Argument setzte ein kritischeres Ereignis aufs Korn: die in der Landesversammlung von 1688 in Fogaras/*Fogarasch* durch Caraffa erzwungene Treueerklärung, die Deklaration des immerwährenden österreichischen Königtums in einem Gesetzesartikel. In diesem Fall war die Begründung die gleiche, wie die zum Schutze der Einberufung der späteren ungarischen Landesversammlungen angewendete Begründung: Mit Gewalt erzwungene Entscheidungen sind nichtig.<sup>44</sup>

Nach der Landesversammlung zu Gyulaféhvár/*Weisenburg* war die Einberufung der Ständeversammlungen durch einen königlichen Einladungsbrief („regalis“) kein Problem mehr, da Ferenc Rákóczi II. nunmehr der gewählte Fürst von Siebenbürgen, der durch die Stände auf den Thron erhobene Herrscher war. Ihm stehen also alle Rechte zu, die seinen Ahnen und Vorfahren auch zugestanden haben. Die Argumente für die Rechtmäßigkeit der Einberufung dienen zugleich zur öffentlich-rechtlichen Rechtfertigung der Fürstenwahl. Wenn die Stände die Begründung akzeptieren, dass sie keinen Fürsten haben und auf die freie Fürstenwahl nicht verzichten haben, dann kann der Erhebung von Ferenc Rákóczi II. zum Fürsten von Siebenbürgen nichts mehr im Wege stehen. An diesem Punkt trat noch ein Argument hinzu: der siebenbürgisch-französisch-schwedische Vertrag, bzw. der letzte Punkt des Osnabrücker Friedens, der den Anspruch von Ferenc Rákóczi als Abkömmling von György Rákóczi I. auf den Thron von Siebenbürgen eröffnete und begründete.

#### 4. Die Landesversammlung und Ferenc Rákóczi II.

Wie bereits erwähnt, waren für den Fürsten zwei von den fünf Ständeversammlungen in Siebenbürgen besonders wichtig, aber die zu Huszt/*Hust* konnte auch nicht gleichgültig gewesen sein. Die Versammlungen zu Medgyes/*Mediasch* und zu Beszterce/*Bistrich* versuchten wirtschaftliche Aufgaben zu lösen und prüften die Frage der Versorgung der Streitkräfte. Um wesentliche Fragen ging es nicht, höchstens wenn man das Urgieren des „Hereinkommens“ des Fürsten als eine solche betrachtet.<sup>45</sup> Diese zwei funktionalen Ständeversammlungen wurden von Lőrinc Petri einberufen, und er war auch der Verhandlungsleiter.<sup>46</sup> Der am 7. März in Huszt/*Hust* begonnene conventus<sup>47</sup> war eine Zusammenkunft nur der geflüchteten siebenbürgischen Adeligen und Herren. All das war so sehr offensichtlich, dass obwohl das Treffen Landesversammlung genannt wurde, in der

<sup>43</sup> Dédution. a.a.O. S. 376

<sup>44</sup> A Lettre d'un Ministre ... a.a.O. S. 367

<sup>45</sup> *Csutak*, Vilmos: Adatok az 1706. évi medgyesi és 1707. évi besztercei kuruc országgyűlés történetéhez. (*Daten zur Geschichte der Landesversammlungen der Kurutzen von 1706 zu Medgyes und 1707 zu Beszterce.*) a.a.O. S. 187

<sup>46</sup> Die Schriften von Pál Ráday II. 92.

<sup>47</sup> Ferenc Rákóczi nennt die Versammlung so in der Urkunde, die die Artikel ratifiziert.

Ratssitzung zu Miskolc trotzdem ein Beschluss gefasst wurde, in dem steht: „Die colligation kann nicht wie mit den Ständen, sondern mit particularis Personen eine cautio haben, dass wenn Gott uns beglückt, sie sich zusammen mit ihrem Land an uns binden.“<sup>48</sup> Dass die 341 geflüchteten siebenbürgischen Adeligen (so viel haben die Urkunde über die Konföderation unterzeichnet<sup>49</sup>) nicht mit den siebenbürgischen Ständen identisch sind, war selbst für den Senat, der sich für diese Versammlung eingesetzt hat, offensichtlich. Die Ratssitzung hielt für notwendig, auch darüber einen Beschluss zu fassen, dass „die im Exil befindlichen siebenbürgischen Stände in Máramaros zusammenkommend, da dies Teil des Landes Siebenbürgen ist“, in die Konföderation eintreten sollen. Sie hielten also für wünschenswert, auch das zu betonen, dass die Versammlung auf dem Gebiet von Siebenbürgen abzuhalten ist, deshalb kann sie auch im Namen der Siebenbürger Erklärungen abgeben. Das einzige tatsächliche Ziel der Landesversammlung war die Deklaration des Beitritts zur Konföderation, was einerseits in den internationalen politischen Aktionen als ein Argument verwendet werden konnte, andererseits als Antwort auf die Beschlüsse der Landesversammlung der Anhänger der Habsburger in Segesvár / *Schäßburg* galt.<sup>50</sup> Im Ergebnis wurden die in Vertretung der siebenbürgischen Stände erschienenen Deputaten beauftragt, die Friedensverhandlungen in Nagyszombat/*Tyrnau* zu führen, wozu für sie auch die Instruktionen erarbeitet wurden. Außer dieser Frage behandelte der conventus keine wesentlichen Fragen.<sup>51</sup>

Die Beziehung des Fürsten zu den Landesversammlungen in Siebenbürgen war grundsätzlich anders als zu den Konventen zu Szécsény/*Szecen*, zu Ónod/*Onod* oder zu Sárospatak. Dies zeigt sich sowohl an seiner Beteiligung als auch an den Vorbereitungsarbeiten. Er schenkte der Planung und der Leitung der Verhandlungen in den Ständeversammlungen in Siebenbürgen viel weniger Aufmerksamkeit. Persönlich nahm er nur an der Inaugurierungsversammlung zu Marosvásárhely teil, im Übrigen hielt er sich von der Beratung fern. Dabei spielten offensichtlich auch die Verhältnisse eine Rolle, unter denen diese Konvente abgehalten wurden. In Gyulaféhvár/*Weisenburg* vertrat seine Ideen selbstverständlich nur sein Beauftragter, János Radvánszky.<sup>52</sup> Radvánszky konnte er aber sinngemäß keine gründlichen Instruktionen, eher nur einen Entwurf über seine Ziele geben: Er kannte die Kraftverhältnisse und die Konzepte nicht, mit Recht konnte er Angst vor den Anhängern von Thököly haben, und auch die Anhänger des Transsylvanismus bedeuteten eine Gefahr. Einige seiner Pläne brachte er zu Papier – wie zum Beispiel die Umorganisation der Einnahmen des Fiskus, um die Streitkräfte versorgen zu können, oder die Klärung der Situation der Soldaten, die Leibeigenen waren –, diese erschienen der Versammlung aber eher als Wünsche, weniger auf Informationen aufgebaute, gut vorbereitete Beschlussvorschläge.<sup>53</sup> Was von den Vorstellungen des Fürsten doch zum Erfolg gelangte, war vor allem ein Ergebnis der Bemühungen von Radvánszky und Pekri. Der conventus zu Huszt/*Hust* war die Sitzung einer handvoll Flüchtlinge. Ihre Funktion, den Beitritt zur Konföderation, erfüllte sie vollständig, und es war im Voraus zu sehen, dass die aus nur Kurutzen-Adeligen bestehende Versammlung keine Probleme verursachen wird. Die Beauftragten des Fürsten waren hier Lőrinc Pekri, Mihály Mikes, Mihály Teleki, Simon Kemény und Pál Rhédey, und die Senatoren Ádám Vay und István Kálmánczay, die als Beauftragte des Senats und der

<sup>48</sup> Urkundensammlung der Familie des Grafen Károlyi zu Nagykaroly / *Karl*. Veröffentlicht von Kálmán Géresi, Bd. 5: II. Rákóczi Ferenc fejedelem korabeli oklevelek és levelezések 1703-1707. (*Urkunden und Briefe aus der Zeit des Fürsten Ferenc Rákóczi II. 1703-1707*) Bp., 1897, S. 380

<sup>49</sup> Márki, Sándor: II. Rákóczi Ferenc. I. S. 509

<sup>50</sup> Die Landesversammlung wurde vom Feldmarschall Rabutin de Bussy einberufen. Sie vernichtete durch ihre Beschlüsse die in der Ständeversammlung zu Gyulaféhvár gefassten Artikel.

<sup>51</sup> Die Schriften von Pál Ráday, I. S. 526

<sup>52</sup> Datensammlung LXXVII. S. 189 und CI. S. 223

<sup>53</sup> R. Kiss, István: zitiertes Werk S. 27

ungarischen Stände auftraten, setzten das Ziel in die Tat um. Medgyes/*Mediasch* und Beszterce/*Bistrich* diskutierten völlig partikuläre Fragen, und der Vertreter des Fürsten war in diesen Versammlungen der General der Kurutzenheere, Lőrinc Pekri. Wie bereits gesagt, erschien der Fürst persönlich nur in der Landesversammlung zu Marosvásárhely/*Neumarkt*, aber es gehört zur Wahrheit, dass er auch hier keine all zu großen Hoffnungen hegte. Er schrieb: „In dieser Versammlung hatte ich kein besonderes Ziel, ich legte nur die Kriegsmaßnahmen vor und bat um ihre Unterstützung.“<sup>54</sup> Die Ereignisse bestätigten seine Zweifel: Der conventus legte ihm mit den Konditionen Fesseln an (kaum einige konnte er von den Wahlvoraussetzungen streichen lassen), machte mit den Verordnungen über die Leibeigenen die Auffüllung des Heeres mit neuen Kräften unmöglich, die noch kämpfenden Soldaten aus dem gemeinen Stande wurden entmutigt. Die nicht allzu hoffnungsvollen Propositionen wurden vom gerade erst an die Spitze der Kanzlei ernannten Pál Ráday niedergeschrieben.<sup>55</sup> Der fünfte Punkt unterstrich sogar, dass das Ziel der Versammlung die Klärung der wirtschaftlichen und der Kriegssachen sei.

Rákóczis Verhalten lässt darauf schließen, dass er Siebenbürgen in jeder Hinsicht als einen zweitrangigen Schauplatz ansah. Seine Pläne, staatspolitischen Ideen und gesellschaftlichen Reformvorstellungen wandte er auf Ungarn und in Ungarn an. Er versuchte auch nicht, in den Landesversammlungen irgendwelche, von den Traditionen abweichenden Entscheidungen zu erzwingen. Er erwartete von ihnen nur die Sicherstellung der minimalen Voraussetzungen der Kriegsführung und dass er in seinen außenpolitischen Bewegungen nicht eingeschränkt wird. (Nicht zufällig war das eine der Wahlbedingungen, deren ursprüngliche Fassung er für inakzeptabel hielt.) Er musste Siebenbürgen beibehalten, um es unter seine diplomatischen Trümpfe mischen zu können. Mehr hatte er auch nicht vor. Demselben Zweck diente auch seine für die Verhältnisse gut organisierte Wirtschaftsregierung.<sup>56</sup>

Zu staatspolitischen Grundsätzen des Fürsten gehörte seine Vorstellung über die ideale Wahlmonarchie, deren Rückgrat die vom Herrscher garantierten Privilegien der Stände bilden. Die Umsetzung dieser Idee in die Praxis kann in Siebenbürgen verfolgt werden, wo keine besonderen Interessen mit dem Ausgang der Versammlungen verbunden sind. Er versuchte, sich auch in den ungarischen Konventen seinen Ideen getreu zu verhalten, und – wenigstens in der Ständeversammlung zu Szécsény/*Szecen* – war er bemüht, an den Beratungen nicht beteiligt zu sein und sich wie ein „einfacher Bürger“ zu benehmen.<sup>57</sup> Bals musste er aber die Unhaltbarkeit dieser Bestrebungen erkennen,<sup>58</sup> und er war gezwungen, durch seine persönliche Anwesenheit, später auch durch militärische Präsenz, die Richtung der Beratungen im Interesse seiner Zielsetzungen zu beeinflussen, obwohl er in Szécsény/*Szecen* und Ónod/*Onod* von einer organisierten Partei umgeben war, die die Polemik gegebenenfalls in eine für ihn günstige Richtung lenken und auch dort halten konnte. In Siebenbürgen – da ihm dort die meisten Entscheidungen gleichgültig waren – waren seine

<sup>54</sup> Memoiren, S. 390

<sup>55</sup> RMK I. 1738.

<sup>56</sup> Dazu vgl. *Trócsányi, Zsolt: II. Rákóczi Ferenc erdélyi kormányzata. (Die siebenbürgische Regierung von Ferenc Rákóczi II.) Rákóczi-Studien, a.a.O. S. 113-122 und Erdélyi kormányzata II. Rákóczi Ferenc korában. (Die Regierung von Siebenbürgen zur Zeit von Ferenc Rákóczi II.) Levéltári Közlemények (Mitteilungen der Archive), 1955, S. 148-187. Trócsányi, Zsolt: A magyarországi és erdélyi kormányzatszervezetének és működésének története 1526-1867. (Geschichte der Organisation und der Funktion der Regierungsorgane in Ungarn und in Siebenbürgen 1526-1867) A Rákóczi szabadságharc. (Der Freiheitskampf von Rákóczi) Bp., 1959. Übrigens bekräftigt auch er unsere Behauptung, indem er schreibt: „Bei gründlicher Betrachtung der Zeit des Fürstentums und der Zeitspanne 1692 bis 1703 kommen wir zum vielleicht verblüffenden Schluss, dass es in den wesentlichen Organisationselementen dieser Regierung wenig Neues gibt.“ (Die siebenbürgische Regierung von Ferenc Rákóczi II., S. 118.)*

<sup>57</sup> Memoiren, S. 363, sowie: Acta Conventus Szécsényiáni (Széchenyi-Landesbibliothek, Manuskriptensammlung, Quart. Lat. 2524. Tom. III. Fol. 61. In Druck erschienen: Rákóczi Tükör /*Rákóczi-Spiegel*/ 2.) 18-19. September.

<sup>58</sup> Memoiren, S. 363-364, sowie: Acta Conventus Szécsényiáni, 13. September.

Prinzipien deutlicher sichtbar. Schon der Kommission, die eine Landesversammlung verlangte und Lőrinc Pekri sagte er: „Ich werde nie dagegen sein, was die Stände in ihrem eigenen Interesse beschließen werden.“<sup>59</sup> Das betonte er auch in Marosvásárhely. Zu den Privilegien der Stände ordnete er ein, dass sie „ihre Fürsten als Herrscher nur dann anerkennen sollen, wenn er geschworen hat, alle ihm unterbreiteten Gesetze und Bedingungen einzuhalten.“<sup>60</sup> Und darauf machte er, der Herrscher sie aufmerksam! Er trug sogar dafür Sorge, dass die Stände, die sich zu seiner Ehre versammelten, informiert wurden: sie sollen so lange nicht von ihren Pferden steigen, bis er nicht inauguriert ist. Diese Ehre steht dem Fürsten so lange nicht zu, bis er den Eid nicht ablegt. Und das war kein Einzelfall. Er schreibt darüber in seinen Erinnerungen: „Ich hatte mehrmals die Gelegenheit, ihre Augen zu öffnen.“<sup>61</sup> Schon an diesen wenigen Beispielen ist erkenntlich, dass der Fürst im Wesentlichen ein Anhänger der klassischen Monarchie mit Ständevertretung war. Wenn sich die Stände ihm, dem Diskussionspartner gegenüber nicht „streng“ verhielten, erinnerte er sie daran. Würden wir seinen zum Absolutismus neigenden Regierungsstil in Ungarn und einige Verwaltungsmaßnahmen in Siebenbürgen nicht kennen, könnten wir denken, dass er in der Zeit zurückgegangen wäre. Wir dürfen aber nicht vergessen, dass die Konzepte des jungen Fürsten vor allem durch seine klassischen politischen Lektüren geprägt waren, und seine praktischen Erfahrungen hatten noch nicht die starke Wirkung, dass sie seine Ansichten grundsätzlich hätten ändern können.

Daraus, aber auch aus seinem bekannten Konzept über die Rechtskontinuität folgte sein Festhalten an den Gesetzen, Traditionen und Privilegien der Stände. Der ganze Freiheitskampf determinierte ihn dazu, denn der Kampf wurde eigentlich zur Heilung der durch das Haus Habsburg begangenen Gesetzverletzungen (unter ihnen die Kürzung der Rechte des Adels) aufgenommen. Die Barone und Adeligen schlossen sich unter dieser Devise dem Kampf an, der eigentlich als ein Bauernaufstand begann. Auch er hätte nichts anderes tun können, besonders nicht in Siebenbürgen, wo außer den Anhängern von Thököly und der Unabhängigkeit von Siebenbürgen auch die Feinde der Familie Rákóczi zu seiner Opposition gehörten, die Angst vor einer immerwährenden Herrschaft der Rákóczis hatten. Und dabei sprachen wir nicht einmal über die ständig präsenten kaiserstreuen Schichten. Es bedarf eines unglaublichen politischen Gefühls, zwischen all diesen politischen Gruppen zu manövrieren, während der Feind Wien nur darauf wartete, wann er endlich einen Fehler begeht, der der europäischen Öffentlichkeit vorgelegt werden kann, wobei aus einem Floh ein Elefant gemacht wird. Es ist also kein Zufall, wenn er sowohl im convent zu Gyulafehérvár/*Weisenburg* als auch zu Marosvásárhely betont: „Im edlen Siebenbürgerland soll gemäß der bisherigen alten Ordnung des alten adeligen Landes eine Landesversammlung publiziert werden.“<sup>62</sup>

Durch sein Fernbleiben verletzte er die Tradition nicht, denn in den siebenbürgischen Landesversammlungen war nicht selten (wenn wir die Zeit unter Leopold I. auch außer Acht lassen, als es natürlich einen Herrscher außerhalb des Landes gab), dass der Fürst sich durch Beauftragte vertreten ließ.<sup>63</sup> Radvánszky wies er an, sich an den Diskussionen nach Möglichkeit nicht zu beteiligen und seine persönliche Anwesenheit auf die Eröffnung, Darstellung seiner Propositionen und Abschluss des Konvents zu beschränken. Dieser Anweisung kam Radvánszky zwar nicht nach, aber die anwesenden Stände bemängelten es in der euphorischen Atmosphäre nicht.

<sup>59</sup> Memoiren, S. 340

<sup>60</sup> Memoiren, S. 389

<sup>61</sup> daselbst

<sup>62</sup> Auszug aus der Einladung zur Landesversammlung zu Gyulafehérvár. R. Kiss, István: zitiertes Werk, S. 11

<sup>63</sup> Vgl. *Trócsányi, Zsolt: Az erdélyi fejedelemség korának országgyűlései. (Die Landesversammlungen der Zeit des Fürstentums in Siebenbürgen) Bp., 1976, S. 47*

Beim Verschicken der königlichen Einladungsbriefe achtete er sehr auf die traditionellen Formen und Termine (Kreis der Adressaten, 30-Tage-Frist zwischen dem Verschicken des Briefes und der Eröffnung, usw.). Auf Grund der uns erhalten gebliebenen Unterlagen und Notizen der Landesversammlung zu Gyulafehérvár/*Weisenburg* und Marosvásárhely/*Neumarkt* müssen wir sagen, dass der Ablauf der Konvente gänzlich der traditionellen Ordnung der Ständeversammlungen in Siebenbürgen entsprach.

**Zusammenfassend** ist vor allem hervorzuheben, dass Rákóczi während des Freiheitskrieges die diplomatische Bedeutung von Siebenbürgen vor Augen hatte. Deshalb ging er gegen seine Überzeugung auf die Aufforderung der Stände ein und deshalb war er bereit, die Lasten Siebenbürgens auf die Schulter zu nehmen. Siebenbürgen war weder wirtschaftlich noch militärisch im Stande, der Sache des Freiheitskampfes zu dienen, deshalb hielt der Fürst den östlichen Teil des Landes nur für einen Nebenschauplatz des Krieges. Das belegte auch sein Verhalten bezüglich der Ständeversammlungen in Siebenbürgen, als er an der Arbeit der Versammlungen persönlich nicht teilnahm und gar nicht versuchte, die Entscheidungen der Stände zu beeinflussen, und der Vorbereitung viel weniger Aufmerksamkeit schenkte als in Ungarn. Zugleich betonte er bis zum Ende die Notwendigkeit der Beibehaltung der alten Traditionen, Rechte und Dekrete, und in den siebenbürgischen Landesversammlungen versuchte er nicht einmal die Umgestaltungen umzusetzen, die er in den ungarischen Konventen mit Erfolg durchsetzte. Neben seinem Konzept über die Rechtskontinuität machte er auch seine Verpflichtung gegenüber der auf den partnerschaftlichen Rechten der Stände beruhenden Monarchie lautbar.

## Instruments of Governments: Royal Council and National Assembly during Middle Ages in Hungary

### Institutions of the exercise of power

Like other medieval rulers, Hungarian kings also involved both individual and corporate bodies in the exercise of power. At first these bodies could proceed only by virtue of powers delegated by the king, in nomine *regis*, then with the tendency of limiting the supreme power intensified, special powers due to the Estates also appeared. Needing attention among them in view of their importance are the corporate bodies which as an assemblage of several persons became involved in the exercise of power. The Royal Council, the Chancellery and the National Assembly are considered to count among these government bodies.

### Royal council (Consilium regis)

This is the oldest Hungarian government body. The first reference to its existence can be found in St. Stephen's *Admonitions* (where he warns his son to pay due attention to the opinion of council members before making a decision. Because – so St. Stephen reminds – it is the Council that makes war, makes peace and raises kings.) For all that, the council's composition and operations were barely regulated by law. Its institutional framework had been shaped by customary law and was influenced by the king, later on by power relations among the Estates as well. This also appears very conspicuously from the council's personal composition. Initially, the king had invited persons at his own will to participate in the council's work. Participating in the council on a permanent basis were also the adult members of the royal family (it also occurred that dowager queens were also members such as Elizabeth, King László the Cumanian's mother, or Tommasina, András III's mother, or Elizabeth, Louis the Great's mother.) Then sources also referred to the council membership of prelates, high officials of the court, *comites* (later *supremi comites* [high-sheriffs], and other mighty notables, who may have not necessarily been high-office holders. Whether or not a distinction was made between those invited on a permanent basis and those invited only occasionally – we do not know. However, it is a fact that the royal council was always composed of those dignitaries who were actually present in the court.

What added a particular importance to the council was that royal power could only be exercised regularly within the framework of the council. This implied – among others – the following; a law (*decretum*) could only be made in due regard to the opinion and with the consent of the council (see; Louis the Great who endorsed the Golden Bull in 1335 on advice by his mother and barons); whenever the king personally dispensed justice, he would do so always during the sitting of the council; in economic and financial issues concerning, e.g. coinage or

collection of taxes and tariff decisions could always be made with the council's approval; exercising the right to donate estates was also subject to approval by the council; interactions with the Church, especially in regard of the right of presentation, could only be pursued with the knowledge and approval of the council; it goes without saying that in such issues as launching war, make peace or marriage of members of the royal family the king was supposed to ask for the council's opinion – so foreign policy issues were also subject to such corporate decisions. (The above listing of powers has been taken over from György Bónis's work.)

From all this, it also followed that the increasingly powerful Estates tended to extend their influence on both the composition and functioning of the council. It had been underlined already by the Golden Bull that the king should not grant either estates or high offices to foreigners without the council's knowledge. So it was in the sphere where feudal movements became most intensive, reaching their climax during the reign of András III. Laws made under his rule already prescribed the Council's personal composition and the way of composing its membership. From the fact that two lesser nobles, elected by two prelates and the National Assembly, should also participate in three-month turns in the council (as prescribed by Act XX of 1298), one may come to the conclusion that mainly the prelates' participation may have been curtailed in the 13th century, and also that the lesser nobility could not have had an effective representation in the council. Despite laws, however, lesser nobility could not regularly participate in the council later on, either. Thus attempts to restore their regular participation were resumed only in the two decades preceding immediately the Mohács Battle of 1526.

But from the pre-Mohács years, we already know of the existence of a regular council with a sizable membership, one may as well call it grand council, which so was convoked more rarely. The number of its members was varying, but we know it for certain that ten to fourteen Hungarian bishops were regularly invited or were *ex officio* members of the council. Of the lay notables, those counting among the barons, whether by birth or by office, were present in the first place. The number of the latter ranged from twenty-one to as high as forty. On the other hand, we know – from the earliest periods – of participants who belonged to neither of the above groups, so they could be regarded as occasionally invited persons. (The total number of participants in the council may have amounted to as high as thirty to forty persons whenever a politically precarious problem was at issue.)

Aside from this, historical sources know of another council of the king. With its restricted membership, this council seems to have been more regular in character, having held its sessions more frequently. According to earlier assumptions, the narrower royal council had twenty-four members. Having re-examined the council session records still extant, more recent investigations have found that the number of council members averaged on 17 to 18 in the Matthias Corvinus and Jagellonian eras, while the actual number of those present on 8 to 31. This relatively large number of participants lived on even during János Szapolyai's government. Indeed, Queen Isabella's government is also said by sources to have worked with a similarly sizable council. It was not until the consolidation of the Principality of Transylvania that the ruler's council became stabilised at, or re-duced to twelve members. This reduction was supposedly justified by a corresponding decrease in the territory to be actually governed.

In addition to the grand council and the narrower one, there also existed a third-type council as well. Composed of the ruler's most confidential men, this council with its membership of ten at most may as well be called privy council – to use a more modern term – with whom the king could regularly, even daily if necessary, discuss problems. Though this institutions had not a proper name, yet its continuous operation was often referred to by sources. Most telling about this council's existence are reports on Hungarian kings who while staying abroad would hold such council sessions on Hungarian affairs (examples for this practice can be taken mainly from the times of kings Sigismund and Wladislas II).

The development of national assemblies (parliaments) was going on in line with that of feudalism throughout Europe. The general trend we can observe is that with the feudal Estates evolved and privileged, they would come together to hold their national-level meetings, and would sooner or later make claim to – and would be granted – the right to have a say in the most important issues of government which until then had been conducted solely by the king. Hungary was among the first European countries where such a development started. Hungarian legislative assemblies are reported to have been held as early as 1290 and 1298 which the contemporary ecclesiastical sources call *parlamentum publicum* or *parlamentum generale*. (N.B. This term itself survived, even though sporadically. A 1602 document so writes about the National Assembly: "this is our assembly which is commonly called Parliament." Further sporadic data from the 17th and 18th century also refer to the National Assembly as Parliament. This shows that the term was known, though less frequently used than the term of National Assembly or its short Latin variant, Diet [Dieta] in political parlance in Hungary.)

As is commonly known, England was the only country in Europe at that time to have a legislative assembly which was also called *parlamentum*. Recent researches claim that the feudal diet of the early state formation of Friaul-Aquileia (state of the Aquileia Patriarchate on the North-Adriatic coast), a body already working in the first half of the 13th century, might have served as a model for the emerging Hungarian Estates. According to these researches, in the 13th-century Europe only the Aquileia Patriarchate and England had national-level bodies capable of continuing political negotiations with the ruler. Beyond this, names of feudal institutions and the terminological similarity of regulations adopted by feudal diets have been adduced to prove the Hungarian adaptation, if not copying, of this model. At the same time, some parallelisms in both organization and time with the English development prove that general feudal assemblies with similar organization and using similar terminology could come into being at a certain stage of social development anywhere, quite independently of geographical place, in parallel with the rising of feudal Estates.

These early traces, however, encouraged some scholars to search after evidences of the existence of national assemblies prior to the last decade of the 13th century. In their retrospective analyses, some scholars thought to find the early traces of the custom of holding regular political assemblies in such a series of events which began with the mentioned "Blood Treaty", the Pusztaszer Assembly, and continued with the Székesfehérvár National Assembly convoked by András I to decide on the suppression of Vata's uprising, or councils held in St. László's age, or the Tétény Assembly making the Cumanian laws and ended with the late 13th century parliaments. To all this they also add that the Assizes held in Székesfehérvár, a legal institution constituted by the Golden Bull, could also be considered as an early form of national assemblies because this custom also dates back to the distant past.

However, investigations have also made it clear that in the patrimonial monarchy – where the king's overpower was also ensured by the royal possession of two-thirds of the country's territory, all this topped off with the charismatic conception of the ruler, a notion brought along by Hungarians from the East – a mass empowered to interfere in the way the king exercises his power is out of the question. It was necessarily not until the mid – 13<sup>th</sup> century that this process, much desired for, could start, even then owing to the king's excessive donations from crown estates.

For all that, there was a limited possibility to articulate national interests even against the charismatic king, but – in the light of what has been stated above – it was only open to the royal council. The closely connected genesis of the two institutions – the royal council and the

National Assembly – is shown by a visible decrease in the power and role of the royal council during the sessions of the National Assembly, and, conversely, an increase in its power and role in central decision-making when the National Assembly was not in session. So with some simplification it may as well be said of the connection of these two that the king's grand council (which in principle included every prelate and baron as its member) was only working while the National Assembly was in recess. As national assemblies held sessions at regular intervals, the grand council was no longer convoked on a regular basis, though there still were a few examples for its convocation during Matthias's reign. Even if it was convoked, it already acted as the Table of Magnates (Upper House) of the evolving two-chamber parliament, or else, it was only convoked by the ruler if for some political reasons the king did not want to discuss the political issue at hand with the Estates as a whole.

These tendencies were made even more intensive by political developments in the Habsburg age. In the very beginning of this age, the new kings (Ferdinand I and Maximilian) had still tried to draw the royal council into government. But when most councillors showed reluctance to permanently stay in Vienna or Pozsony (Pressburg), the Habsburg rulers gradually ceased from hearing their Hungarian counsellors. Therefore, for lack of proper representation of Hungarian interests, the national assemblies tended to assume this political role as well. And partly this explains why the Pozsony Diets in the 16th and 17th centuries were so "noisy". (N.B. this kind of parliamentary role seems very likely to have been a model for the then uprising feudal Estates of the neighbouring Polish Kingdom. At any rate, the Poles called their not less noisy diets "Rokos" probably after the Hungarian (Field of "Rákos".) This increase in the importance of national assemblies necessarily led to a corresponding political revaluation of the Hungarian counties as local representatives of public authority.

Owing to and following from the close interactions of national assemblies with the royal council, three kinds of national assemblies (likewise royal councils) had taken shape by the 16th century: massive or universal national assemblies; ordinary or representative assemblies, and partial or camp assemblies.

Holding massive national assemblies is characteristic of early feudalism. In this case every member of each of the Estates was bound to be present at the National Assembly. As participation incurred significant costs, the nobility's poorer layer tried evade this costly duty, but even if they chose to participate, they would stay for a few days only, and having consumed their food reserves, went home. It was this general practice that made the introduction of representation necessary. Yet the nobility, not counting the poorest, was often obliged to be present in person to make the most important decisions. As it appears from chronicles, such a massive assembly requiring personal presence was the one when Wladislas I of the Jagello House was elected king and where unprecedentedly large masses of nobles were present. A similarly massive presence characterised the 1458 National Assembly which elected Matthias king. Keeping the massive presence in sight, Matthias repeatedly ordered the nobles to be present in person at national assemblies so trying to keep the members of the baronial party at bay. Holding such massive assemblies continued even after Matthias's death if only because the impending Turkish danger. But it was precisely with reference to the Turkish threat that the Royal Hungary gave up this practice. Our first reliable information on this comes from records on Maximilian's election to king when the Estates, referring to the Turkish danger, reported that the absentees would be represented by deputies. Dating from about the same period (1570), some Transylvanian reports include information on the intent of one of the parties to elect – after János Zsigmond's expectable death – his successor by way of a massive national assembly, while the majority wants to hold only a universal assembly.

The term of universal national assembly first occurred in a Transylvanian source from the late 16th-century. Accordingly, if the national assembly to be held is not planned to be

massive, then it must be based on the widest possible representation. Such a representative assembly may have been the one having elected István Báthori prince of Transylvania. Under this system, each county and seat sent 10 representatives. As in the discussed period the separation of the two country-parts – the Royal Hungary and the Transylvanian Principality – was still a recent development, it is justifiable to assume that the same rule applied to national assemblies held on the field of Rákos as well.

Ordinary national assemblies were based on representation. This means that the lesser nobility can be only represented by deputies as against the magnates who are always present in person. The number of deputies had been changing to be finally stabilized at four by each county before Mohács. From 1441 onwards the royal free towns (*libera regia civitatis*) were regularly invited to national assemblies, each having, somewhat later, generally two deputies.

It is mostly this type of national assembly on the activities of which we are informed. Its decisional competence as a rule extended to all issues of national concern, though in view of what have been explained above when it came to king election the former type seems to have been preferred. Obviously it was not until this practice became gradually discontinued that the absentees were also required, subsequently, to take the oath of allegiance to be taken by the members of the National Assembly on the enthronement of a new ruler.

Partial (*partialis*) national assemblies were normally held for a certain part or region of the country. This type appeared practically concurrently with the cessation of the Assizes held by the Palatine in various parts of the country. It was a general rule that the partial assembly should pass rules of law with binding force only for the territory concerned.

To be distinguished from this is the so-called camp assembly. This type was instituted to make it possible that owing to the nobility's general liability to military service, all of the country's Estates, even if not in full number, could participate in it. Therefore, national assemblies of this type would generally be held before a military campaign or during other encampments. In view of the wider circle of potential participants, this assembly's decisional competence was greater than that of partial assemblies, but was not entitled to decide on highly important government issues. (N.B. We know of a mid-17th-century camp assembly in Transylvania to have voted an "article", that is an act, on a certain tax, which was later abrogated by the ordinary national assembly on the ground that the camp assembly had no competence in this matter.)

The emerging Hungarian National Assembly worked under a two-chamber system. A Table of Magnates and a Table of Deputies (cf. House of Lords and House of Representatives) can be discerned. Although the "stratification" of the Estates was deeper than that – prelates, aristocrats, lesser nobles (gentry), burgesses (early urban bourgeoisie) – yet, unlike France, the German Empire or the neighbouring Czech Kingdom, no more chambers were formed in Hungary. Only a province-level separation can be observed in as much as the Croatian-Slavonian-Dalmatian provinces of the countries of the Holy Crown held separate provincial assemblies in the town of Zagreb and were represented by deputies or spokesmen (*oratores*) at the ordinary Hungarian National Assembly. A similar practice had been established by the early 16th century in Transylvania, and the separate provincial assembly of Transylvania was also represented by *oratores* at Hungarian assemblies. It must be noted here that the so-called "vassal countries of the Holy Crown", such as Bosnia, Serbia, Wallachia and Moldavia, also sent deputies, usually two or three each, to Hungarian assemblies. (N.B. in this their heads of state [king, despot or later voivode] were not included because they as formally Hungarian high dignitaries owning estates donated by Hungarian kings were *ex officio* members of the Table of Magnates.) The participation of the latter countries, however, lasted no longer than were swallowed by the Ottoman Empire.

As mentioned, the Table of Magnates was in fact a successor of the former major royal council. So it comes quite natural that its membership was also composed of the same kind of people. The bishop of each diocese under the jurisdiction of the Holy Crown was a member, and so were before Mohács also the consecrated but only titular bishops who had no diocese of their own. Belonging to this group were also the Hungarian deans or grand masters of ecclesiastical orders of knighthood. After the Order of Templars had been terminated and the Teutonic Knights ousted in the 13th century, only one order, that of the Johannites (Knights Hospitalers), remained in Hungary. The head of the latter was the prior of *Aurana* (Vrana in Croatia) who by dint of his office was also member of the Table of Magnates with right "to sit and vote". The Arch-Abbot of Pannonhalma as *praelatus nullius* may have most probably counted among the members of this Table. Any other clergymen of medium-level or slightly higher status enjoyed similar rights in the Table of Deputies.

Every adult male member of all baronial families were members of the Table of Magnates, and so were barons who actually held high offices (*veri barones*) as well as members of families having formerly held baronial titles (*barones solo nomine*). The latter were named *magnificii* in charters and other documents. Since at the time the baronial rank – over and above a high national office – also implies a landed estate of an adequately large size, the convention has been established quite understandably that dowager of such aristocrats are also entitled to participate in the assembly, if only because of their landed properties. But they could exercise this right only by deputies, never in person. (N.B. This explains why some deputies from Upper Hungary, who represented Susanna Lórántffy, owner dowager of the vast Rákóczi estates, could play a leading role at 17th-century national assemblies.)

The Table of Magnates was presided by the Palatine. But the Palatine was at the same time the president of the entire body of Estates as well. This also appears from this rule: in the event of the king's death the Palatine is entitled (together with the dowager queen) to convoke the National Assembly to elect king, and to hold a mixed session (*sessio mixta*) to settle disputed or pending issues. Such joint sessions of the two tables were always presided by the Palatine. (N.B. From that time onwards, in the coronations ritual the crown is no longer placed on the king's head by the coronating prelate alone but together with the palatine.)

The other chamber of the National Assembly was the Table of Deputies, later called Lower Table, still later House of Representatives. The most part of Lower Table consisted of deputies sent by the nobiliary counties. Their number for each county was first changing to be established at four, then, from the 18th century onwards at two. Deputies obtained their mandates by election at the respective county assemblies. Hence it follows that their activities in the National Assembly were always to fall in line with the instructions of the county which elected them. Therefore, in case of divergence of views, they had to leave the session and go back to the county for consultation. It also follows from the deputies' elected function that their costs had to be covered by the given county. This was partly covered from the so-called domestic, a „home tax" imposed by the county on serfs for public purposes. Partly – as there are some indications to this effect – the lesser nobility had undertaken a smaller self-taxation for this purpose, a practice which virtually lived on until the times of the last feudal national assemblies.

Representatives of the smallest Estate, the fourth in Hungary, that of the royal cities were also members of the Lower Table. Of the towns, only the royal free towns (*liberae regiae civitatis*) had the right to send deputies, even so from 1440 only. It should be noted; the standing of Hungarian towns in feudal society can well be illustrated by the fact that all Hungarian towns together had only one vote. (N.B. At the same time, this may also mean that occasionally the opinion of the whole Estate – as a collective as it were – was asked at national assemblies. This form is also known from the German Empire where separate voting

by the individual curiae was a characteristic trait of imperial assemblies. The Hungarian custom seems to refer to this practice because it was a customary-law principle of national assemblies that votes are not be counted, but weighed only – "vota non numerantur, sed ponderantur" – as the medieval saying ran.)

The middle layers of clergymen not eligible for the Table of Magnates were members of that of deputies with rights „to sit and vote". Coming under this group were; one deputy from each convent and chapter, priors of monastic orders and some exempt abbots and provosts. It was already a 17th-century development that a magnate, who for some reasons could not be present at the assembly, could also send a deputy for himself. However, these so-called "deputies of absentees" were seated in the Lower Table with voice but no vote.

The Lower Table's president was the Personalis, appointed by the king, at the same time he was also the president of one of the highest royal courts, the court of „personalis praesentia regia", bearing in this capacity the title of "personalis praesentiae regiae in iudiciis locumtenens". Set up by King Matthias, this court was later called High Court of the King (*Tabula Regis*). It obviously followed from the judicial function of the Personalis that members of the *Tabula regis* in the 17th century were also granted the right to participate in the sessions in the Table of Deputies as well, though in a separate place adjacent to the president. Hence, it was the duty of the members of *Tabula regis* to work out the final resolution based on the proceedings of the assembly which would be submitted in the form of an address to the king.

It was within the king's exclusive rights to convoke the National Assembly. However, historical data also show that whenever the king was absent or otherwise prevented the National Assembly might empower others to convoke a national assembly. Such an authorization was usually granted to royal locumtenents or voivodes in Transylvania, as well as certain high national dignitaries, especially in regard to convoking partial assemblies, King Matthias's acts governing the Palatine's office (*Articuli palatinales*) were exceptions to the rule, according to which in the event of the king's death the Palatine and the dowager queen should jointly have the power to convoke the National Assembly to elect king.

The National Assembly was convoked by royal letters of invitation (*litterae regales*). (N.B. In Transylvania this letter was simply called *regalis*. Hence, even later in Transylvania, those having been invited in person by the prince that be were called "regalists".) Members of the Table of Magnates would receive personal invitations, while those of the Table of Deputies would receive only letters of corporate invitation. Generally, it was the chancellery's duty to formulate and dispatch the royal letters of invitation. The letter contained information on the place and time of the General Assembly and the issues the king wanted to put on the agenda.

National assemblies for a long time had not any fixed venue. But in the 15th century, under Sigismund's reign, as the royal court moved from Visegrád to find a permanent home in Buda, the national assemblies also moved nearer to the royal court. So far as it can be reconstructed from the events of King Matthias's election, the king election may have taken place in two places, Deputies held their assembly on the Pest side, on the mentioned Field of Rákos (in *campo Rakos*), while the Table of Magnates was in session in the royal castle of Buda. Examining the practice of other countries and parallelisms with the later Hungarian assemblies, it seems likely that lesser nobles had held their sessions on horseback on Rákos only initially, later they set up a tent for this purpose. (N.B. Examples for the former are the sessions of the Polish Sejm or the Szécsény National Assembly in the time of Ferenc Rákóczi II. The expression of "country-tent" which is still extant in the vernacular may also refer to this fact.) The embroiled national assemblies of the pre-Mohács times are said by the sources to have been held at Rákos. Even the king-making national assemblies had usually taken place there, despite the fact that after the election - in accordance with the old customs – they all went to Székesfehérvár to crown the king elected. (N.B. After Mohács, while János Szapolyai

was elected king in Székesfehérvár, Ferdinand I's election took place concurrently in Pozsony. However, Szapolyai's son, the infant János Zsigmond, was elected king in 1541 again on the Rákos Field.)

With Hungary's tripartition stabilized, the Royal Hungary regularly held its national assemblies in Pozsony as late as April 1848. During this long period national assemblies only exceptionally, in the event of war or epidemics, were held elsewhere (in Sopron, Besztercebánya or Buda). So as early as the 1600s a permanent building was erected for the National Assembly in Pozsony, the so-called Green House which is still extant. (N.B. In Transylvania, Prince György Rákóczi had a permanent building erected for the assembly in Gyulafehérvár adjacent to the Prince's palace.)

No permanent practice was established as to the exact time of convoking the National Assembly, though under resolutions of national assemblies in the 1440s it should have been held some time after Whitsuntides. The consolidation of this institution gave rise to demands for a regulation of its operation. Based on a resolution by the 1447 National Assembly, an act was passed prescribing that National Assembly should be convoked possibly each year, but at least in very three years. In spite of this, though under Matthias's reign assemblies were regularly held yearly, there also occurred intervals of more than three years. That after Mohács our Habsburg kings became absolute monarches – was a factor very unfavourable to increasing the frequency of national assemblies. This also explains why the claim to holding yearly national assemblies in Pest was a so important item among the famous "Twelve Points" (of the revolutionary Hungarian youth) in Spring 1848.

Invitations for a national assembly were dispatched well in advance, weeks or rather months before the opening, so ensuring ample time for preparations. Participants in the Lower Table, deputies of the nobiliary counties in the first place, were elected at county assemblies. Thereafter the deputies so elected were supplied with the necessary political instructions or deputy-directives as they were called in Hungary. These directives included the county's official stand-point in issues indicated in the royal letter of invitation. These directives also summed up the problems the county wanted to be debated at the assembly. Most important among them were the so-called grievances and postulates (*gravamina et postulate*). The latter meant all the grievances which had arisen from the activities of the king and the government, and mainly from the infringement of the political pact concluded with the ruler when power had been transferred to him, or from the non-observance of the so-called freedoms (Golden Bull). These grievances and postulates with their guarantee relevance became conspicuously important at national assemblies in the 15th and 17th centuries when the Estates refused to continue their work at the assembly for lack of a favourable royal decision or at least promise to this effect.

Initially, no rule had existed to govern the duration of assemblies. In 1492, however, a law was made to the effect that sessions should be begun not later than the fourth day following the stated day of opening the given national assembly and no one should be waited for after that time. Later data also show that this rule remained more or less steadily in effect. At the same time, the lesser nobility, who with their participation incurred serious financial burdens, tended to limit the duration of the assembly. This led to a new rule made in 1498 prescribing that the National Assembly's sessions should complete their tasks possibly in fifteen days. According to contemporary records, however, the magnates regularly used the tactics of protracting the sessions to the extremes by debates whenever a decision unfavourable for them was in view. This naturally led to a situation when lesser nobles, having run out of their food and cash reserves, could do nothing but leave the session.

This, in turn, afforded a possibility for magnates to make decisions to their own advantage. According to records, magnates resorted to this tactic even as late as the 17th century.

Much less is known of the procedure of sessions or the way debates were going on. According to Werbőczy's mentioned Tripartitum, procedural proposals had been made by both the king and the Estates. Some other reliable sources state that initially (in the 15th century) the issues at hand had been discussed first by the magnates and then by the deputies. This is one more reason why magnates could avail themselves of their above-mentioned tactics. But from the 1500s onwards (perhaps under the effect of the afore-said) the order of discussion took an opposite turn. From then on it was the Table of Deputies that discussed the issues first and the Table of Magnates came only second. There was no voting in the modern sense, but the president pondered on the opinions before any decision. According to reliable sources, in the president's considerations the opinion of the more prestigious and notable part (*senior et potior pars*) of participants was what really counted. The decision made this way was then submitted for sanctioning by the ruler.

As a consequence of the increased political importance of national assemblies, the Estates tried to settle the procedural problems in the course national assembly sessions. An interesting rule was made in 1495. Namely, in connection with the Magnates, this law ordered the magnates to begin their discussions without delay so that they might come to an understanding on debated issues as soon as possible. If this was made impossible by too unduly long debates, it should be the duty of the sergeant-at-arms to call them to order and collect their votes. But this quasi-presidential function of the sergeant-at-arms gradually ceased as later, at the 16th-century assemblies, the palatine discharged this function too. (N.B. This also applies to Werbőczy who as past-palatine proposed at János Szapolyai's coronation to those present to indicate their agreement with the king's crowning by lifting their arm. This event at the coronation church was virtually an imitation of act of king election at former national assemblies.)

There is still another high official of the court who may have played a certain role at national assemblies. It was the Master of the Horse who – throughout the feudal assemblies until the last one held in 1848 – was in charge of the proper accommodation of participants. The function of the Master of the Horse as "royal harbinger" has its roots in the distant past when in want of a permanent royal centre kings used to travel around their country.

On such occasions it was the duty of the Master of the Horse to provide for the king's accommodation throughout the king's route; all the more so as his main function was to oversee the royal stud-farms to be found all over the country (perhaps in each county).

Showing also the growing importance of these parliamentary sessions were also rules ensuring the freedom and safety of negotiations. Thus in 1507 a law was made which determined the kinds of punishment to be inflicted on those who bit, killed or injured participants or violated the freedom of proceedings in any other way. This was enlarged by Tripartitum by imposing similar penalties on those who injured deputies on their way to the National Assembly.

Decisions approved by both tables of the National Assembly were submitted for sanctioning by the ruler. The king might as well reject a decision, but under normal circumstances sanctioned it. Sanctioning consisted in two moments: first, the ruler endorsed the document with his signature, and second, with his major seal (*sigillum duplex*). Then the king promulgated the so ratified act which by this took effect and could be applied and executed in practice. As to promulgation, two kinds of custom had been established. If at the time of promulgation the National Assembly was still in session, the act sanctioned by the ruler was sent by the chancellery to the session where it was read aloud. After the National Assembly dissolved, the chancellery had the sanctioned act(s) copied and sent to the participants. Then the acts were promulgated in the customary way at the county or municipal assemblies.

(N.B. Nevertheless it was not unprecedented that the king vetoed a proposed bill or decision even though it had been approved by both of the tables: Werbőczy's Tripartitum is a case in point. As it happened, having been approved by the National Assembly, Tripartitum was submitted in the usual way to the ruler, who signed and even issued the related letter of endorsement, but finally did not seal it. The king's urgent travel to Pozsony was adduced by the court as reason for this. In reality, however, the magnate party seems likely to have prevented this law-book from becoming a fully sanctioned source of law as it was seen to be imbued with the spirit of the lesser nobility. This way the Tripartitum could as well have remained unknown as it happened to so any other unsanctioned bills. In an effort to make up for this defect, Werbőczy had his work printed at his own expense in Vienna in 1517, and sent copies to the participants in National Assembly. It was after such antecedents that Hungarian courts could begin to use this collection of laws in their daily practice which by way of customary law became an organic part of Hungarian legal system.)

High dignitaries of national competence to be discussed below had originally been court officials engaged in regular duties. As they worked near the king, their normal duties were often enlarged: whenever prevented or otherwise engaged, the king would entrust them to deputize for him in certain royal functions. By the very nature of their particular offices, they rose high above other people in the royal court. With feudalism strengthened, it became a tendency that the Estates sooner or later also asked for their opinion about the filling of certain important posts. It was laid down in a law as early as 1290 that certain high officials – the Palatine, the Magister Tavernicorum, the Vice-Chancellor and the Iudex Curiae Regiae (seneschal) are specially mentioned in that law – should from then on be appointed by the king only subject to approval by the country's nobility. Although this requirement was never met fully despite the mentioned legal rule, yet it yielded some long-term results; so in the age of mature feudalism the most important office holders were appointed jointly by the king and the Estates. By this joint appointment, these high dignitaries could represent – to a limited extent – certain interests of the Estates. This process, however, came to fruition only in the 17th century.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bibliography: *Bónis*, György: Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban (Vassality and feudal-estates during the Middle Ages in Hungarian Kingdom), Kolozsvár, 1944; *Bartonek*, Emma: Corona és regnum („Corona” and „regnum”) In.: Századok, 1934; *Bartonek*, Emma: A magyar királyválasztási jog a középkorban (The Law of the Kings' election during the Middle Ages in Hungary) Budapest., 1936; *Bartonek*, Emma: A magyar királykoronázások története (History of the Hungarian Kings' coronation ceremonies) Budapest, 1939; *Bartonek*, Emma: A koronázási eskü fejlődése 1516-ig (Development of coronation oath until 1516) In: Századok, 1917; A. J. *Carlyle*: A political liberty. Liverpool and London. 1963; *Eckhart*, Ferenc: A szentkoronaszme története (History of Hungarian Holy Crown –Theory) Budapest, 1941; *Ember*, Győző: Az újkori magyar közigazgatás története Moháctól a török kiűzéséig; (History of hungarian public administration in modern times from the Battle of Mohács until end of Turkish area) Budapest, 1944.; *Szilágyi*, Sándor (ed.): Erdélyi Országgyűlési Emlékek I-XII. vol. (History of Transylvanian National Assembly I-XII. vol.); *Ferdinandy*, Géza: Az államalkotó szerződések /belső államszerződések/ a magyar közjogban (State-creating /internal/ contracts in Hungarian Public Law) Budapest, 1901; *Fraknói*, Vilmos: Az első Habsburg király trónra jutása Magyarországon (Ascendation of the throne of the first Hungarian Habsburg King) In: Századok, 1913; *Fraknói*, Vilmos (ed.): Magyar országgyűlési emlékek (History of the Hungarian National Assembly) Budapest, 1874; *Fügedi*, Erik: A magyar király koronázásának rendje a középkorban (The process of Hungarian King's coronation in the Middle Ages) In: Eszmetörténeti tanulmányok a magyar középkorból (red. Gy. Székely) Budapest, 1984; *Gábor*, Gyula: A kormányzói méltóság a magyar alkotmányjogban (Governorship in Hungarian Constitutional Law) Budapest, 1933; *Gerics*, József: Az úgynevezett Egbert /Dunstan/-ordo alkalmazásáról (About the engagement of peculiar Egbert /Dunstan/-ordo) Eszmetörténeti tanulmányok a magyar középkorból, Budapest, 1984; *Gerics*, József: A korai rendiség Európában és Magyarországon (The early feudal-estate in Europe and in Hungary) Budapest, 1987; *Gonda*, Imre-*Niederhauser*, Emil: A Habsburgok (The Habsburgs) Budapest, 1977; *Holub*, János: A nádor szerepe a koronázáson (The rule of the Palatine „comes Palatinus” during the process of coronation) In: Századok, 1936; *Horváth*, Mihály: Magyarország történelme I-VIII. vol. (History of Hungary) Pest, Heckenast, 1871; *Katus*, László: A középkor története. (History of Middle Ages) Budapest, 2001; *Kérészy*, Zoltán: A magyar rendi országgyűlés két táblájának kialakulása (Development of the

two tables /houses/ of feudal National Assembly in Hungary) Budapest, 1925; Farkas *Kovacsóczy*: De Administratione Transsylvaniae. Trans: György Bónis In.: Magyarországi humanisták Budapest, 1982; P.O., *Kristeller*: Szellemi áramlatok a reneszánszban. Budapest, 1979; *Kubinyi*, András: Bárók a királyi tanácsban Mátyás és II. Ulászló idején („Barones” in the Royal Council during the reign Matthias Corvinus and Wladislas II of the Jagello) In: Századok 1988; Á. Kurcz: Arenga und Narratio ungarischer Urkunden des 13 Jahrhunderts In: MIOG. 1962; *Mályusz*, Elemér: A magyar rendi állam Hunyadi korában (Feudal-estate kingdom during the governorship of Hunyadi) In.: Századok, 1957; *Mályusz*, Elemér: Zsigmond király központosítási törekvései Magyarországon (Centralization during the reign of Sigismund of Luxembourg) In.: Történelmi Szemle, 1960; *Rácz* Lajos: Ruler's oath in the Kingdom of Hungary and in the Principality of Transylvania In: R. Verdier (ed.) Le serment Vol.1. Signes et fonctionnes. Paris 1991; *Rakovszky*, Imre: A magyar királynék koronázásáról (About the coronation process of Hungarian Queens) In.: Jogtudományi Közlöny 1917; P.E. *Schramm*: Herrschaftszeichen und Staatsymbolik In: SMG. 3. vols. Stuttgart, 1954; *Szilágyi*, Loránd: A magyar királyi kancellária szerepe az államkormányzatban 1458-1526. (The role of the Hungarian Royal Chancellery in state administration 1458-1526) In: Turul 1930; *Szűcs*, Jenő: Nemzet és történelem (History and nation in Hungary) Budapest, 1974; *Szűcs*, Jenő: Az utolsó Árpádok. (The last rules of the Árpád dynasty) Budapest, 1993; *Trócsányi*, Zsolt: Az Erdélyi Fejedelemség korának országgyűlései (The Transylvanian Assembly during the time of Principality) Budapest, 1976; *Trócsányi*, Zsolt: Erdély központi kormányzata. 1540-1690 (The central Government of Transylvanian Principality. 1540-1690) Budapest, 1980



## Das Parlament und die Finanzielle Kontrolle nach dem Ausgleich in Ungarn

### Die Kontrolltätigkeit des Reichstags

Zweck der Kontrolltätigkeit ist stets die Arbeit einer gegebenen Organisation vom Zweckmässigkeits-, Wirtschaftlichkeits- oder sonstigen Gesichtspunkt klarzulegen. Die Kontrolle kann sich unter anderem auch auf die Prüfung jener Fragen erstrecken, die sich auf die Rechtmässigkeit der Tätigkeit dieser Organe beziehen. Die Kontrolle nach diesem letzteren Gesichtspunkt tritt überwiegend bei der Durchsetzung der Leitungs- und Verwaltungsfunktion der staatlichen Organe zutage.

Unsere Abhandlung will sich mit dem Zentralorgan der ungarischen Staatskontrolle nach 1867, mit der Errichtung der Organisation und der Tätigkeit des Staatrechnungshofes befassen.

Die Bourgeoisie hat die parlamentarische Regierungsform, welche die höchste Gewalt scheinbar in die Hände des Parlaments niederlegt, zur Aufrechterhaltung ihrer eigenen Klassenherrschaft gestaltet. Die höchste Gewalt wird durch die gesetzgebende Tätigkeit sowie die Kontrolle der Vollzugs- und Verwaltungsorgane ausgeübt. „Das Parlament befasst sich nämlich nicht nur damit, dass es als Organ der souveränen Willensentschliessung souveräne Willensäusserungen abgibt (in Form von Gesetzen), sondern, eben weil es das Organ des Staatswillens ist, muss es auch über die Vollzugsgewalt Kritik üben, ob ihre Tätigkeit dem durch das gesetzgebende Organ ausgestalteten souveränen Staatswillen entsprach.“<sup>1</sup>

Die Aufgabe des Reichstags im Bourgeoisstaat ist die Regelung des „staatlichen Lebenslaufes“ auf höchster Ebene.

Anhand dessen schafft er Gesetze, billigt das Staatsbudget, und kontrolliert seine Durchführung. Der ungarische Staat kann nach dem Ausgleich als parlamentarische Monarchie betrachtet werden, in der die gesetzgebende Tätigkeit vom Staatsoberhaupt und dem höchsten Vertretungsorgan, dem Reichstag gemeinsam ausgeübt wurde. Die Durchführungsfunktion übte der König im allgemeinen durch die aus der Mehrheitspartei des Parlaments ernannte Regierung aus. Die Regierung war jedoch nicht nur dem König, sondern auch der gesetzgebenden Körperschaft verantwortlich.

Eine, bedeutende Befugnis der Legislative ist die Annahme des Staatsbudgets, „kraft deren sie alljährlich die voraussichtlich erwachsenden Ausgaben bestimmt, und die Regierung zur Einhebung der Einnahmen ermächtigt.“<sup>2</sup> An die obige Definition können wir noch hinzufügen über diese Ermächtigung hinaus ist es Recht und Pflicht des Reichstags zu überprüfen, ob die

Készült T 043731 sz. OTKA kutatás keretében.

<sup>1</sup> Balogh, Arthur: A törvényhozó hatalom (Die gesetzgebende Macht), Bp., 1889, S. 81.

<sup>2</sup> Kmetz, Károly: A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve (Handbuch des ungarischen Verwaltungs- und Finanzrechts), Bp. 1911, S. 68.

Regierung die Bestimmungen in bezug auf die Einnahmen und Ausgaben einhält. Das Budgetrecht als Rechnungsinstitution bedeutet nicht allein jenes Recht des Parlaments, das Budgetgesetz von Jahr zu schaffen, sondern es schliesst zugleich notwendigerweise auch jenes Recht des Parlaments in sich ein, dauernd überprüfen zu dürfen, ob die Regierung den Staatshaushalt tatsächlich den Intentionen des Budgetgesetzes entsprechend führt.<sup>3</sup>

Die Zuweisung des Budgetrechts in den Wirkungskreis des Reichstags war von grosser Bedeutung. Die Gesetzgebung unterzog nämlich bei Verabschiedung des Budgets nicht nur Notwendigkeit der Staatsausgaben einer Prüfung, sondern auch das Ausmass ihrer Beträge. Die Ablehnung des Kostenvoranschlages kam aber praktisch einer über die Regierung ausgeübten Kritik, einer vorhergehenden Kontrolle gegenüber des Kabinetts gleich, das wohl keine Verfassungs- oder Hechtsverletzung begangen hat, mit dessen Politik aber die Mehrheit der Abgeordneten nicht einverstanden war.

Das Recht der Nachkontrolle über die Regierung übte der Reichstag auf Grund des Staatsschlussrechnungsrechtes aus. Zum Verwesen der Durchsetzung dieses Staatsschlussrechnungsrechtes wurde in Ungarn der Staatrechnungshof bestellt.

### Die Zentralorgane der Staatskontrolle in den Jahren 1848-1870

Das Abgeordnetenhaus rief im März 1849 die Landesrechnungs-Kontrollkommission ins Leben, deren Aufgabe in erster Linie die Finanzkontrolle der Regierung, die Überprüfung der Staatsschlussrechnung war, doch erstreckte sich ihr Wirkungskreis auch auf eine umfassende Prüfung der Finanzverwaltung. Nach dem Zusammenbruch des Freiheitskampfes geriet diese Institution in Vergessenheit. Der Ausgleich warf aber gleichzeitig mit dem Ausbau eines modernen, verfassungsmässigen bürgerlichen Staatsapparats die Frage der Errichtung eines zentralen und lokalen staatlichen Kontrollorgans auf.

Zur Zeit des Neoabsolutismus war das System der Rechnungsführung und der Kontrolle in Österreich und in dem über keine selbständige Staatsexistenz verfügenden Ungarn völlig identisch. Die Gestaltung des Wirkungskreises des obersten Kontrollorgans wies in den beiden Ländern eine vom Wirkungskreis der Kontrollorgane der übrigen europäischen Staaten abweichende Entwicklungsrichtung auf.

Von 1854 bis zum 1. Januar 1867 wurde die Kontrolle in oberster Instanz in beiden Ländern durch die österreichische Oberste Rechnungskontrollbehörde versehen. Nachher wurde in Österreich die Kontrolle der staatlichen Rechnungsführung und der Geldgebarung zur Aufgabe des Obersten Rechnungshofs, während in Ungarn der erste Schritt auf dem Wege zum Ausbau der selbständigen ungarischen staatlichen Kontrollorganisation die „staatliche Hauptbuchführungsabteilung“ war, die im Rahmen des Finanzministeriums auf Grund der „mit allerhöchstem Entschluss“ vom 3. Dezember 1867 bekräftigten Verfügung errichtet wurde. Dieses Organ wurde mit der Kontrolle der gesamten finanziellen, wirtschaftlichen Tätigkeit beauftragt, die im Endergebnis in der Zusammenstellung der Staatsschlussrechnung gipfelte.

Des Kassenausweis vom Jahre 1867<sup>4</sup> sowie die Schlussrechnungen der Jahre 1868<sup>5</sup> und 1869<sup>6</sup> wurden dem obigen gemäss schon von der Kgl. Ung. Staatlichen

<sup>3</sup> Márffy, Ede: A magyar pénzügyi jog kézikönyve (Handbuch des ungarischen Finanzrechts), Bp. 1930., S. 138.

<sup>4</sup> 1865-ik évi december 10-ikére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai (Schriften des für den 10. Dezember 1865 einberufenen Abgeordnetenhauses des Reichstags) Band VI., S. 62. Nr. 328. Die staatlichen Einnahmen und Ausgaben im Jahre 1867. Auf Grund der seitens des K.u.K. Obersten Rechnungshofes mitgeteilten Rechnungen, nach den Abschnitten und Titeln der einzelnen Ministerien und Zweige

Hauptbuchführungsabteilung zusammengestellt, welche Behörde als eine Abteilung des Finanzministeriums der Regierung unterstellt war, und so – wie dies Kálmán Ghyczy treffend bemerkt hat –, „nur buchte, aber nicht kontrollierte, die ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben nur erfasste, gegenüber der ihr übergeordneten Regierung aber keine Kontrolle in dem Sinne ausüben konnte, ob die Einnahmen und Ausgaben dem Budget und sonstigen Gesetzen entsprechen“.<sup>7</sup>

Das Abgeordnetenhaus war – infolge seiner hohen Mitgliedszahl – nicht in der Lage, das Schlussrechnungsrecht entsprechend auszuüben. Der Finanzausschuß des Hauses musste anlässlich der Schlussrechnungsdebatte vom Jahre 1868 (am 12. November 1868) selbst zugeben, dass die Überprüfung der Schlussrechnungen verschiedene Berechnungen, den Einblick in die Belege usw. voraussetzt, demzufolge der Ausschuss der Meinung ist, dass die Überprüfung der Staatsrechnungen ... von einem obersten Staatsrechnungshof mit Erfolg durchgeführt werden könnte, nicht aber von einem Parlamentsausschuss, dessen Aufgabe nur die Überprüfung und Beurteilung der seitens des obersten Rechnungshofes erstellten Schlussrechnung sowie der diesem vorgelegten Fachberichte sein kann.<sup>8</sup> Auch der Finanzausschuß warf also die Idee der Errichtung eines obersten staatlichen Kontrollorgans auf, dessen Funktion die Übernahme des Wirkungskreises der staatlichen Hauptbuchführungsabteilung gewesen wäre.

Im Interesse der Errichtung einer solchen Behörde unternahm dann auch die gesetzgebende Körperschaft und später der Finanzminister Schritte. In der ersten Session des Reichstages der Jahre 1867-72 unterbreitete Gábor Várady eine Gesetzesvorlage „über die Errichtung und den Wirkungskreis des staatlichen Rechnungshofes“,<sup>9</sup> die am 16. Oktober 1869 dem Finanzausschuss zugewiesen wurde. Später, am 16. November 1869, legte Menyhért Lónyay noch als Finanzminister eine Vorlage in bezug auf die Errichtung und den Wirkungskreis des „Landesoberrechnungshofes“ vor.<sup>10</sup>

Als Ergebnis dieser Vorlagen rief der ungarische Reichstag im Jahre 1870 den Staatrechnungshof, das Kontrollorgan des Parlaments, ins Leben.

zusammengestellt von der königlichen ungarischen staatlichen Hauptbuchführungsabteilung, Buda, 30. Sept. 1868.

<sup>5</sup> Állami Zárjarmadás a Magyar Korona országai részére 1868. évre a magyar királyi Állam-Főkönyvelési Osztálytól (Staatsschlussrechnung der Länder der Ungarischen Krone für das Jahr 1868 von der königlichen ungarischen staatlichen Hauptbuchführungsabteilung) Buda, 30. September 1869.

<sup>6</sup> Állami Zárjarmadás a Magyar Korona országai részére 1869. évre (Staatsschlussrechnung der Länder der Ungarischen Krone für das Jahr 1869) 28. Oktober 1870. zu Buda, 1870. Aus der Königlich Ungarischen Staatsdruckerei.

<sup>7</sup> Pap, Dávid: Állami zárjarmadás joga (Staatsschlussrechnungsrecht) Bp. 1897. S. 26.

<sup>8</sup> Az 1869-dik évi ápril. hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai (Schriften des für den 20. April 1869 einberufenen Abgeordnetenhauses des Reichstags) (im weiteren: Képviselőházi Irományok) Band II. S. 131. Nr. 153. Bericht der ständigen Finanzkommission in Sachen der die Staatsschlussrechnungen vom Jahre 1868 enthaltenden Vorlage des Finanzministeriums.

<sup>9</sup> Képviselőházi Irományok, Bd. I. S. 289. Nr. 99. Törvényjavaslat az állami számvevőszék felállításáról és hatásköréről (Gesetzesvorlage über die Errichtung und den Wirkungskreis des Staatsrechnungshofes) Pest, am 1. Juli 1896. Eingericht von Gábor Várady e. H.

<sup>10</sup> Képviselőházi Irományok, Bd. II. S. 109. Nr. 147. Törvényjavaslat az állami számvevőszék felállításáról és hatásköréről (Gesetzesvorlage über die Errichtung und den Wirkungskreis des Staatsrechnungshofes) Menyhért, Lónyay e. H.

Im Sinne des G. A. XVIII vom Jahre 1870, § 1 über den Staatsrechnungshof wurde zwecks Kontrolle der Verwaltung des staatlichen Einnahmen und Ausgaben, des Staatsvermögens und der Staatsschulden ein Staatsrechnungshof aufgestellt, „Eine der obersten Erfordernisse der Verfassungsmässigkeit ist, dass der Reichstag die Verwendung der öffentlichen Einnahmen je intensiver Kontrollieren könne und in dieser Arbeit seitens der zur Kontrolle berufenen obersten Kontrollbehörde je tatkräftiger unterstützt werde“.<sup>11</sup>

Eine Bedingung diese Unterstützung war dass der Staatsrechnungshof organisatorisch von der Regierung unabhängig sei. Dieses Erfordernis formulierte § 2 des Gesetzes: „Der Staatsrechnungshof ist vom Ministerium unabhängig, er verfügt über einen selbständigen Wirkungskreis.“

Hinsichtlich seines organisatorischen Aufbaus stimmte der Staatsrechnungshof mit den Ministerien fast überein. Der Staatsrechnungshof bestand aus einem Präsidenten, einem Oberrechnungsrat, aus den in nötiger Zahl zugeteilten Rechnungsräten und aus dem Hilfspersonal, dem sich das Verwaltungspersonal anschloss (§ 3). Das Gehalt des Präsidenten konnte das eines Ministers erreichen. § 4. des Gesetzes zählt die Inkompatibilitätsgründe auf. Die beim Rechnungshof eine meritorische Arbeit Verrichtenden durften keine Mitglieder des Ober- oder Unterhauses des Parlaments sein, mit den Ministern bzw. untereinander in keiner im Gesetz bestimmten verwandtschaftlichen Beziehung stehen. Der Präsident und die übrigen Mitglieder des Staatsrechnungshofes dürften keinerlei sonstiges Staats- oder Privatamt, oder eine Stelle oder ein Amt bekleiden, das mit einer Rechnungs- oder Vermögensverantwortung verbunden ist, mit der einzigen Ausnahme der natürlichen und gesetzlichen Vormundschaft; sie dürften weder unmittelbar, noch durch eines ihrer Familienmitglieder oder einen sonstigen Vermittler an der Direktion oder der Administration eines Unternehmens teilnehmen, das dem Staat gegenüber verrechnungspflichtig war, oder mit dem Staat in irgendeinem Unterstützungs- oder Vertragsverhältnis stand (§ 5).

Der Präsident des Rechnungshofes wurde auf Initiative des Abgeordnetenhauses von den seitens des Reichstags nominierten drei Kandidaten mit Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten vom Staatsoberhaupt auf Lebensdauer ernannt.

Der Präsident des Rechnungshofes war im übrigen vom Staatsoberhaupt unabhängig, letzterer konnte ihn seines Amtes nicht entheben, ihn bezüglich seiner Tätigkeit keine Anweisungen erteilen, ansonsten war er für seine sämtlichen Versäumnisse, ferner für die gesetzwidrigen Massnahmen, die er etwa selbst getroffen hat, oder von denen er Kenntnis hatte, jedoch dem Reichstag nicht unterbreitet hat, persönlich verantwortlich.

Der Rechnungshof sorgte für die Führung des sog. staatlichen Hauptbuches, dessen Konten der Struktur des Staatsbudgets entsprachen.

Mit der Koordinierung der Zentralen und der Zweigkontrolle beschäftigte sich § 13 des Gesetzes:

„Jedes Ministerium ist verpflichtet die Rechnungsabteilung, wie auch jene der ihm untergeordneten Behörden mit selbständiger Anweisungsbefugnis zwecks Zusammenstellung und Kontrolle dem Staatsrechnungshof jeden Monat zuzusenden.“

Aufgabe des Rechnungshofes war die Organisierung und Durchführung der Kontrolle und Evidenzführung in sämtlichen Verwaltungszweigen. Anhand dessen wurde überprüft, ob alle Verrechnungen zufriedenstellend bescheinigt sind, die Anweisungen dem Budgetgesetz entsprechend erfolgten, und die Ausgaben die bewilligte Höhe nicht überschritten haben.

<sup>11</sup> Teghze-Gerber, Ferenc: A legfőbb állami számvevőszék jogállása (Rechtsstellung des Obersten Staatsrechnungshofes) Jg. 1921.

Den oben umrissenen Kontrollaufgaben gemäss war der Rechnungshof berechtigt, die Administration, die über die staatlichen Gelder und Materiale geführten Verrechnungen, alle Einnahmen und Ausgaben, bescheinigenden Dokumente der Rechnungsämter, oder Rechnungsabteilungen der Ministerien sowie anderer staatlicher Behörden mit selbständiger Anweisungsbefugnis, bei vorhergehender Verständigung des zuständigen Ministers, von Fall zu Fall zu überprüfen.

Im Falle jeder ordnungswidrigen Erscheinung war der Staatsrechnungshof berechtigt, vom zuständigen Minister Aufklärung zu verlangen, und wenn diese nicht zufriedenstellend war, übersandte er die Angelegenheit mit sämtlichen Unterlagen dem Ministerrat, der in der Frage einen schriftlichen Beschluss fasste.

Zum Wirkungskreis des Staatsrechnungshofes gehörte auch die Kontrolle der Staatsschulden.

Der Rechnungshof fertigte über das Ergebnis aller seiner Kontrollen vierteljährlich einen Ausweis an, den er mit seinen Bemerkungen ebenfalls dem Ministerrat übersandte. Der Ministerrat hingegen war verpflichtet, seine in bezug auf die Ausweise bzw. Bemerkungen gefassten Beschlüsse schriftlich mitzuteilen.

Jene, welche die beschränkten Möglichkeiten der obersten Kontrollbehörde tadelten, stellten fest, dass die Befugnisse des Rechnungshofes ziemlich kraftlos sind. Es wäre begründet – betonten sie – „wenn in Fällen, wo der Staatsrechnungshof – als Ergebnis seiner Untersuchungen – die Feststellung machen würde, dass in einzelnen Zweigen der öffentlichen Verwaltung grössere Ausgaben getätigt wurden als die durch das Stabsbudgetgesetz bewilligten Beträge, er die hierüber anzufertigenden Ausweise und Bemerkungen nicht nur dem Ministerrat vorzulegen, sondern gleichzeitig auch dem Abgeordnetenhaus zuzusenden hätte.“<sup>12</sup> Diese Konzeption wurde aber von den Gesetzgebern nicht angenommen.

Die wichtigste Aufgabe des Staatsrechnungshofes war im übrigen die Schlussrechnung für das vergangene Jahr anzufertigen, das Wirtschaften der Regierung zu beurteilen. Die Schlussrechnung und die Bemerkungen des Rechnungshofes legte der Ministerpräsident dem Reichstag vor.

## Die Tätigkeit des Staatsrechnungshofes

Die provisorische Geschäftsordnung des auf Grund des Gesetzes ins Leben gerufenen Staatsrechnungshofes – deren Rückgrat die Statuten der alten, aufgelösten staatlichen Hauptbuchführungsabteilung bildeten, wurde vom König am 14. November 1870 genehmigt.

Der Rechnungshof begann seine Tätigkeit zu Beginn des Jahres 1871. Die Schlussrechnung für das Jahr 1870 wurde bereits von diesem Organ zusammengestellt, aber nachträglich überprüfte der Rechnungshof auch den „Verwaltungsausweis“ vom Jahre 1867 sowie die Schlussrechnungen der Jahre 1868<sup>13</sup> und 1869.<sup>14</sup>

Der die Schlussrechnung vom Jahre 1870 enthaltende Bericht des Rechnungshofes<sup>15</sup> behandelt eingehend den Staatshaushalt, die Verwaltung des Staatsvermögens sowie der

<sup>12</sup> Országgyűlési napló (Journal des Reichstags), 1869-72. Bd. V. S. 204.

<sup>13</sup> Képviselőházi Irományok Band XIII., X. 319. Nr. 1947 Bericht des Königlich Ungarischen Staatsrechnungshofes an den königlich ungarischen Ministerpräsidenten über die Rechnungsrevision der Verwaltungsausweise vom Jahre 1867 und der Schlussrechnungen vom Jahre 1868. Pest, 21. Juli 1871.

<sup>14</sup> Képviselőházi Irományok, Band XIII., X. 343. Nr. 1348.

<sup>15</sup> Képviselőházi Irományok, Band XIV. S. 1. Nr. 1351. Detaillierter Bericht über den Staatshaushalt des Jahres 1870. über das Staatsvermögen, über die Kontrolle der Staatsschulden und über die diesbezüglichen Erfahrungen. Dem Reichstag unterbreitet in Pest, am 27. Oktober 1871. vom königlich ungarischen Staatsrechnungshof.

Staatsschulden und die Erfahrungen bezüglich der Rechnungsführung. Dieser Bericht hält nicht allein eine strenge Kontrolle der Wirtschaftsgebarung des Ministeriums vor Augen, er ist nicht nur bestrebt, dem Reichstag durch Zusammenstellung der verschiedenen Posten und durch Veröffentlichung von Angaben ausreichende Grundlagen für die politische Kontrolle zu liefern, sondern unterzieht in einer Anzahl von Fällen auch das Vorgehen der Regierung einer Kritik.

Der Rechnungshof erwähnt bei Zusammenstellung der Endergebnisse des Staatshaushalts vom Jahre 1870 auch jene wichtigeren Mängel, die er bei der „Portefeuilleverwaltung“ der einzelnen Ministerien festgestellt hat.

So bemerkt er bei der Wirtschaft des Ministeriums für Öffentliche Arbeiten und Verkehr unter anderem: „Das Ministerium entsprach nur beim Strassenbau den Erwartungen, indem es den offenen Kredit für die festgesetzten Zwecke verwendet hat; seine beim Wasserbau ausgeübte Tätigkeit ist schon weniger erfolgreich, da namentlich der für außerordentliche Bauten eröffnete Kredit fast völlig unberührt blieb; die Einsparungen aber, die es bei dem für den Eisenbahnbau gewährten Kredit erzielte, sind sowohl vom volkswirtschaftlichen, als auch, vom einfachen finanziellen Gesichtspunkt aus betrachtet geradwegs schädlich.“<sup>16</sup>

Bei Beurteilung der Budgettätigkeit des Ministeriums für Landesverteidigung versäumte der Rechnungshof nicht, auf jene Faktoren hinzuweisen, die – seines Erachtens – die inhaltlichen Züge seiner Kontrollbefugnis hervorhoben. „Der Staatsrechnungshof ist berechtigt, je sogar verpflichtet ... ausser der im Sinne des G. A. XVIII vom Jahre 1870 und besonders im Sinne vom § 17 Punkt 4 der einen allerhöchsten Genehmigung erhaltenen „provisorischen Geschäftsordnung“ durchgeführten ziffermässigen Überprüfung der Rechnungen, bzw. der Rechnungsbelege, besonders jene viel wichtigere Frage zu beurteilen ..., ob das Ministerium über seinen Ausgabenkredit mit der nötigen Sparsamkeit verfügte? Ja oder nein? Und wenn nicht, auf welche Art und Weise die Kosten hätten eingeschränkt werden können? ... Der Staatsrechnungshof ist der Ansicht, dass sich seine Befugnis nicht nur darauf erstreckt zu beurteilen, ob ein gewisser Posten über die gesetzmässige Deckung verfügt, oder nicht – denn dies ist die erste und leichteste der Aufgaben, die er zu lösen verpflichtet ist – sondern dass er auch berufen ist zu beurteilen, ob die Kosten notwendig und zweckmässig sind und ob sie den Erfordernissen einer rationellen Wirtschaft entsprechen.“<sup>17</sup>

Der Ministerrat beeilte sich nicht über den Bericht des Rechnungshofes, der für ihn weder dem Ton, noch dem Inhalt nach angenehm war, zu beraten. Fast drei Monate später machte er seine Bemerkungen,<sup>18</sup> und legte dem Abgeordnetenhaus die Erfahrungen des Rechnungshofes in Bezug auf die Verwaltung des Staatshaushaltes, des Staatsvermögens und der Staatsschulden vor.

In diesem Bericht bemerkte der Ministerrat vorweg, dass „er sich bloss auf die Erörterung jener grundsätzlichen Anträge einlässt und seine Ansicht über jene äussert, die der Staatsrechnungshof im allgemeinen Teil seines Berichtes stellt“.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Képviselőházi Irományok, Band XIV. S. 13-14. Nr. 1351. Detaillierter Bericht über den Staatshaushalt des Jahres 1870. über das Staatsvermögen, über die Kontrolle der Staatsschulden und über die diesbezüglichen Erfahrungen.

<sup>17</sup> Képviselőházi Irományok, Band XIV. S. 22. Nr. 1351. Detaillierter Bericht über den Staatshaushalt des Jahres 1870. über das Staatsvermögen, über die Kontrolle der Staatsschulden und über die diesbezüglichen Erfahrungen.

<sup>18</sup> Wir müssen die Richtigkeit der Angaben von Sándor Mathlekovits, die in dessen Arbeit: Magyarország államháztartásának története 1867-1892-ig (Geschichte des Staatshaushaltes von Ungarn in den Jahren 1867-1892) Bp. 1893-95., in Band I. Seite 264 und folgenden zu finden sind, in Abrede stellen. Der Ministerrat konnte sich nämlich am 25. Juni 1872 mit den Schlussrechnungen schon darum nicht befassen, weil der Ministerrat an diesem Tage keine Sitzung abhielt.

<sup>19</sup> Képviselőházi Irományok, Band XIV., S. 219. Nr. 1352. Bemerkungen des königlich ungarischen Ministerrates, die der kgl. ung. Staatsrechnungshof über den Staatshaushalt des Jahres 1870 und über die

Mit der Verneinung der Allgemeinen grundsätzlichen Anträge des Rechnungshofes eröffnete die oberste Vollzugsbehörde ihre Offensive gegen die tatsächliche Kontrollbefugnis des Rechnungshofes.

Die Regierung verfolgte dabei das Ziel, die oberste Kontrollbehörde zu einem einfachen Rechnungs-, einem administrativen Revisionsorgan verkümmern zu lassen.

Um dieses Ziel näherzukommen argumentierte der Ministerrat: „Aus dem ganzen Geiste des G. A. XVIII vom Jahre 1870, namentlich aber aus § 14 dieses Gesetzes, der jene Befugnis umreisst, die dem Staatsrechnungshof in bezug auf die Kontrolle und Evidenzführung der öffentlichen Verwaltung kommt, geht klar und unmissverständlich hervor, dass der Staatsrechnungshof vom Gesetz nur mit dem Kontrollrecht ausgestattet wurde, dessen Ausmass in den Punkten a/-c/ des § 14 des genannten Gesetzes genau festgelegt ist.“ Eben deshalb „hat der Staatsrechnungshof, da er auf Seite 12 seines Berichtes bei Erörterung der Portefeuilleverwaltung des Ministeriums für öffentliche Arbeiten und Verkehr vom Jahre 1870 eine Kritik über das Vorgehen des genannten Ministeriums ausübt ... laut der Ansicht des Ministerrates jene Grenze überschritten, die ihm das vorerwähnte Gesetz zog. Über das Vorgehen des Ministeriums zustimmende oder verurteilende Kritik zu üben ist das Recht der Gesetzgebung, die dieses Recht dem Staatsrechnungshof nicht übertragen hat.“<sup>20</sup> Der Ministerrat stellt – im Laufe dieses Gedankenganges – fest: „Der Kreis der Kontrolle kann sich nur so weit erstrecken, und erstreckt sich im Sinne des § 14 des G. A. XVIII vom Jahre 1870 auch nur so weit, dass der Staatsrechnungshof beobachtet und nachweise, ob das Ministerium den seitens des Reichstages für einen bestimmten Zweck notierten Kreditbetrag nicht überschritten hat, diesen dem vom Reichstag notierten Zweck verwendet hat? Und ob es bei der Verwendung zu diesem Zweck die im Rechnungssystem vorgeschriebenen Formalitäten eingehalten hat, und dass er die in dieser Beziehung festgestellten Mängel, zusammen mit den diesbezüglich eventuell erhaltenen Begründungen dem Reichstag anzeige. Was über dieses Erfordernis hinausgeht, gehört der Administration an und kann nicht Aufgabe der Kontrollbehörde sein.“<sup>21</sup>

Dem Standpunkt des Ministeriums gemäss darf darüber auch deshalb nicht hinausgegangen werden, weil eine Auslegung des Wirkungskreises des Rechnungshofes in diesem Sinne auch vom berufenen § 17 Punkt 4 der „provisorischen Geschäftsordnung“ nicht abgeleitet werden kann. Laut dieser Rechtsform sind die Rechnungen, beziehungsweise Rechnungsbelege nicht nur ziffermässig, sondern ganz besonders in Bezug darauf zu prüfen, ob die Verwaltung des Staatsvermögens und des Staatseinkommens, wie auch die in Bezug auf die Verwendung der Ausgabenkredite den Gesetzen, den bestehenden Sonderstatuten und den Erfordernissen der rationellen Wirtschaft entsprechen, ob das Ministerium über die Verwendung dieser Ausgabenkredite mit der erforderlichen Sparsamkeit vorgegangen ist oder auf welche Art und Weise man die Kosten kürzen können.<sup>22</sup> Die Argumentierung gegen die nun zitierte Rechtsquellenstelle hatte naturgemäss viel grössere Sorgen verursacht als die Argumentation gegen die frühere – dem § 14 des G. A. XVIII vom Jahre 1870.

Die Beweisführung wird darum hier ziemlich schwach und kraftlos. „Aus diesem § der provisorischen Geschäftsordnung kann jener Sinn nicht völlig abgeleitet werden“ – wird betont –, „denn der Staatsrechnungshof diesem zusprechen will. Denn auch, dieser § der provisorischen Geschäftsordnung lässt es nicht zu oder ordnet es nicht an, dass sich der

anlässliche Kontrolle der Verwaltung des Staatsvermögens und der Staatsschulden gewonnen Erfahrungen am 27., unter Zahl 2903 erstatteten detaillierten Bericht unterbreitet.

<sup>20</sup> Képviselelőházi Irományok, Band XIV. S. 219-220. Nr. 1352

<sup>21</sup> Képviselelőházi Irományok, Band XIV. S. 220. Nr. 1352

<sup>22</sup> Képviselelőházi Irományok, Band XIV. S. 220. Nr. 1352

Staatsrechnungshof durch Beratung oder Kritik in die Verwaltung der einzelnen Ressortminister einmengen.“<sup>23</sup>

Der Ministerrat hob in seinen, dem Abgeordnetenhaus vorgelegten Bemerkungen hervor, dass die Entscheidung in den aufgetauchten. Fragen der gesetzgebenden Körperschaft zusteht.

Das Parlament konnte wegen Ablauf des Zyklus nur in der folgenden Periode über die Annahme der Schlussrechnungen, die nachträgliche Genehmigung der auf gewendeten Beträge, und nicht zuletzt über obige Auseinandersetzung entscheiden.

Das Parlament wählte am 24. Oktober 1874 einen besonderen Schlussrechnungsausschuss. Dem Schlussrechnungsausschuss gelang es die Restanzen aufzuarbeiten. Als erster wurde der Kassenausweis vom Jahre 1867 überprüft sodann die Schlussrechnungen der Jahre 1868 und 1869. Den Schlussrechnungsbericht über das Jahr 1870 legte der Ausschuss am 27. April 1875 dem Hauser vor.<sup>24</sup>

Dieser Bericht bedeutete aber auf jedem Fall eine Enttäuschung, vor allem für den Staatsrechnungshof. Denn obwohl der Schlussrechnungsausschuss bei der Kontrolle der verschiedenen Rechnungen und Berechnungen mit grosser Umsicht und Präzision vorging, liess er sich gerade in der wesentlichen Frage weder in eine Erörterung der prinzipiellen Meinungsverschiedenheit über den Wirkungskreis des Rechnungshofes noch in eine Erläuterung der diesbezüglichen Verfügungen des zitierten Gesetzartikels ein, „in dem eine zweckmässige und gründliche Behandlung und Entscheidung dieser Frage am besten dann erfolgen kann, wenn das Abgeordnetenhaus das staatliche Rechnungssystem und im Zusammenhang damit die Gesetzesvorlage über die Regelung der Geschäftsordnung des Staatsrechnungshofes behandeln wird.“<sup>25</sup> Zu bemerken ist aber, dass auch das Gesetz, das die letztere Frage regelte, in dieser Streitfrage keine Entscheidung getroffen hat.<sup>26</sup>

Auch das Abgeordnetenhaus, das die Schlussrechnung vom Jahre 1870 am 7. Mai 1875 behandelt und angenommen hat, traf in dieser Streitfrage keine Entscheidung.<sup>27</sup> Die Regierung und die einzelnen Ministerien aber legten das Stillschweigen in dem Sinne aus, dass der Staatsrechnungshof nur ein zur ziffermässigen, revidierenden Kontrolle berechtigtes Organ sei.<sup>28</sup>

Der bürgerliche Parlamentarismus hat – wie wir gesehen haben – auch in Ungarn die Kontrollbefugnis der Gesetzgebung über der Regierung geschaffen, das Parlament aber hat zum Versehen der Aufgabe der wirtschaftlichen Kontrolle den Staatsrechnungshof ins Leben gerufen.

<sup>23</sup> Képviselelőházi Irományok, Band XIV. S. 221. Nr. 1352

<sup>24</sup> 1872. Képviselelőházi Irományok, Band XXIV. S. 14. Nr. 1029. Bericht des Schlussrechnungsausschusses über die Revision der Staatsschlussrechnung für das Jahr 1870.

<sup>25</sup> 1872. Képviselelőházi Irományok, Band XXIV. S. 15. Nr. 1029.

<sup>26</sup> S. das Gesetz LXVI. Vom Jahre 1880 über die innere Organisation und die Geschäftsführung des Staatsrechnungshofes, sowie über dessen Befugnis zur Überprüfung der Staatsschulden.

<sup>27</sup> Országgyűlési Napló (Journal des reichstags) 1872-75. Band XVII. S. 29. 384. Sitzung des Reichst., 7. Mai 1875.

<sup>28</sup> Der G. A. LXVI. vom Jahre 1880 „über die Organisation und die Geschäftsführung des Staatsrechnungshofes, sowie über dessen Befugnis zur Überprüfung der Staatsschulden“ hat jedoch diese Streitfrage endgültig abgeschlossen. Den bereits erwähnten Punkt 4 des § 17 der „provisorischen Geschäftsordnung“ hat nämlich § 19 des Gesetzes „klar und in der Weise umgestaltet, dass der Wortlaut des Gesetzes das gesetzte Ziel präziser zum Ausdruck bringe und damit jedem Missverständnis vorbeuge“. Demnach „ist der Staatsrechnungshof verpflichtet, die Einnahmen und Ausgaben nicht nur auf die ziffermässige Richtigkeit der Posten und auf deren Übereinstimmung mit den Rechnungsvorlagen zu überprüfen, sondern besonders auch in der im 14 des G. A. XVIII vom Jahre 1870 festgesetzten Richtung, deren Vorschriftsmässigkeit hinsichtlich der Gesetze, der rechtskräftigen Verträge, der in den verschiedenen Zweigen der öffentlichen Verwaltung tatsächlich bestehenden Statuten meritorisch zu beurteilen.“ Es ist also klar ersichtlich, dass die zitierten Verfügungen die Entwicklung einer tatsächlichen und meritorischen Kontrolltätigkeit des Rechnungshofes keineswegs ermöglichten. Ja selbst gesetzmässig wurden alle etwaigen Auslegungszweifel in diesem Problembereich beseitigt.

Der Staatsrechnungshof konnte jedoch diese Aufgabe in dem von uns geprüften Zeitabschnitt seiner Tätigkeit nicht zufriedenstellend lösen. Wenn wir nach den Ursachen dieses Misserfolges forschen, kann festgestellt werden, dass die Achillesferse des obersten Kontrollorgans eben jene ungeklärte Rechtsstellung war, die ihm der Gesetzartikel XVIII vom Jahre 1870 schon am Anfang einräumte. Der Rechnungshof wurde nämlich in das „bestehende Staatsgefüge“ in der Weise eingebaut, dass er dem Wesen nach von der Regierung abhängig wurde. Diese These scheint selbst dann unumstößlich zu sein, wenn wir in Betracht ziehen, dass der G. A. XVIII vom Jahre 1870 den Rechnungshof von der Regierung wohl trennte, doch war dies nur gegenüber seinem Vorgänger, der unter der Oberaufsicht des Finanzministers funktionierenden „Staatlichen Hauptbuchhaltungsabteilung“ ein Fortschritt. Die Unabhängigkeit des neuen Kontrollorgans machte nämlich das Gesetz vor allem dadurch zweifelhaft, dass es dem Rechnungshof den unmittelbaren Kontakt mit dem Abgeordnetenhaus verwehrte. Das oberste Kontrollorgan durfte – wie bereits erwähnt – seine Berichte und Bemerkungen nicht unmittelbar dem Parlament zugehen lassen, sondern nur durch die Regierung, beziehungsweise durch den Ministerpräsidenten.

Doch eine noch wesentlichere Mangelhaftigkeit des Gesetzes war, dass es das Recht des Rechnungshofes zur meritorischen Kontrolle und Kritik der Wirtschaft- und Finanzgebarung der Regierung nicht mit entschiedenen, klaren Verfügungen sicherte. In Ermangelung dessen aber war die Tätigkeit des Rechnungshofes und damit zugleich die Kontrollbefugnis des Parlaments über die wirtschaftenden Organe bloss formell und blieb völlig wirkungslos.

Nach alledem kann man sich, nicht wundern, dass die anfängliche Tätigkeit des Rechnungshofes keineswegs von einem bedeutenden Erfolg gekrönt war; allerdings müssen wir hinzufügen, dass eine erfolgreiche Arbeit ausser den besprochenen Ursachen auch Mängel in der Organisation und der Geschäftsführung gehindert wurde. Aber auch die Gesetzgebung selbst hat die Bedeutung ihres Kontrollorgans nicht erkannt, oder – was noch wahrscheinlicher ist – wollte die Mehrheit des Parlaments die Tätigkeit der aus ihrem eigenen Kreise gebildeten Regierung keiner ernsten Kritik unterziehen.

Die Mehrheit des Parlaments, die Regierungspartei, vertrat nämlich mit der aus ihrem Kreise gebildeten Regierung indentsche Klasseninteressen, sie hielt daher offenbar nicht für politisch, die Fehler und Mängel in der Budgetwirtschaft der Ministerien, die Korruption, die um sich greifenden wirtschaftlichen und finanziellen Missbräuche aufzudecken. Wenn nämlich der Rechnungshof die erwähnten Fehler Mängel, Korruptionen und Missbräuche der Öffentlichkeit des Landes vorlegt, hätte er damit Opposition Möglichkeit zur Verschärfung ihrer Kritik der Regierung gegenüber geboten, und hätte in dieser Weise auch ungewollt den Kampf der Parlamentsopposition gegen die Mehrheit unterstützt.

Wir meinen, dass das Gesagte die Tatsache, dass nach dem Ausgleich „die Erledigung das seit langem ungeordnete Staatshaushalts“ eine Verzögerung von mehr als fünf Jahren erfuhr, verständlicher macht. Diese Verzögerung ist aber der glänzendste Beweis für die unzulängliche, im wesentlichen völlig formale Funktion der zentralen staatlichen Kontrolltätigkeit.

Der Staatsrechnungshof wurde aber auch, nach dem von uns geprüften Zeitabschnitt zu keinem bedeutenden Kontrollorgan, selbst dann nicht, als der G. A. IV vom Jahre 1914 die Benennung des Rechnungshofes in „Kgl. ung. Oberster Rechnungshof“ änderte. Zweck der Rechtsnorm war aber eben, das Ansehen des Rechnungshofes zu heben. Die Gesetzgeber, das Ansehen des Rechnungshofes zu heben. Die Gesetzgeber selbst mussten zugeben: „Es ist bisher nicht gelungen, die öffentlichrechtliche Stellung und Aufgabe des Staatsrechnungshofes seinem wahren Wesen nach der Öffentlichkeit beizubringen. Aber selbst ein beträchtlicher Teil der offiziellen Kreise ist sich heute – nach einem mehr als 42 jährigen Bestehen des Staatsrechnungshofes – über die Bestimmung und den Charakter dieser

Behörde nicht im klaren. In dieser zweifellos misslichen und sich auf die Tätigkeit dieser Behörde nachteilig auswirkenden Lage wünscht § 1 Abhilfe zu schaffen, indem er erklärt, dass sich die Benennung des Staatsrechnungshofes ändert.“

Diese Rechtsnorm unterschlug jedoch durch die formale Lösung der Frage den Kern des Problems. Die Unabhängigkeit des Rechnungshofes der Regierung gegenüber blieb während der ganzen Zeit seiner Tätigkeit eine Fiktion.

## Zensus und Gesellschaft

Zur Frage qualificatio in den ungarischen parlamentarischen Wahlgesetzen von 1848

### I.

1. *Intelligenz und Vermögen.* Dies waren die beiden im Vokabular der liberalen Reformer zusammengehörenden Begriffe, an die das Wahlrecht geknüpft war, das eine politische Berechtigung bedeutete, und diese Begriffe hatten diese Politiker zu den Gesetzen vom April 1848 über die parlamentarische Volksvertretung hingeführt. Diese berührten die Zusammensetzung der Magnatentafel der Reichstag von Ungarn (*országgyűlés, diéta, Diät*) im Grunde nicht, um so mehr jedoch die der Untertafel, diesbezüglich nahm der Gesetzesartikel V von 1848 (1848: V. tc.) (den Standpunkt der *Volksrepräsentation* auf, das bisherige Wahlrecht *auf Grund des alten ständischen Rechts* jedem – Adeligen und den städtischen Bürgern, die früher solches nur im Prinzip besaßen – belassend.

*Aktives Wahlrecht* d. h. Stimmrecht erhielten diejenigen ihr 20. Lebensjahr [Lj.] vollendeten selbständigen (nicht unter väterlicher, vormundschaftlicher, pflegerischer Gewalt stehenden), wegen bestimmter schwerer Straftaten nicht unter Strafe (strafrechtlicher Bestrafung) stehende Männer, ungeachtet der gesetzlich anerkannten konfessionellen Unterschiede, die:

a) allein oder zusammen mit ihren Familienangehörigen in Ständen Haus oder Boden im Wert von 300 Silberforint<sup>1</sup>, in Dörfern ¼ (ehemals) hofzwangbefangenes urbariales Grundstück<sup>2</sup> besaßen,

b) mit bestimmten einschränkenden Auflagen Handwerker, Handelskaufleute, Fabrikanten waren;

<sup>1</sup> Der *ezüstforint* [Silberforint] ist die ungarische Bezeichnung des sog. konventionsbasierten rheinischen Silberforint [*konvenció rajnai ezüstforint*] seit der zweiten Hälfte des 18. Jh., im Gegensatz zum 1762 emittierten Papiergeld, dem *bankóforint*. Letzteres wurde in Folge enormer Wertverluste im Jahr 1811 von der Schatzkammer durch den sog. Wechselforint *váltóforint*, ein Papiergeld von Wertbeständigkeit wie in Wien, abgelöst. "1 ezüstforint (der sich selten im Verkehr befand) war 2,5 váltóforint wert", d.h. 100 ezüstforint entsprach 250 váltóforint, oder aber 40 ezüstforint hatten den Wert von 100 váltóforint. Der sichere Wertmesser blieb nach wie vor der ezüst- oder pengőforint [Silberforint], deshalb werden diese auch im betreffenden GesArt. verwendet. Vgl. Wörterbuchartikel (*pengő: váltóforint, váltócédula*) von [Bán, Péter] B. P. in dem von ihm redigierten *Magyar történelmi fogalomtár* [Begriffe-Sammlung zur ungarischen Historie] (1989, 2: 100., 234. p.).

<sup>2</sup> Einen *jobbágytelek*/Fronhof/urbarialen Grundstück machten nach dem Urbarialpatent (1767) je nach Bodenqualität bei Ackerland 26–32, bei Futterweide 8–12 *magyar hold* [ung. Morgen] aus. Die Grundstücke wurden durch die Beerbung zerstückelt. Demgemäss bedeutete das Viertel Grundstück Acker und Futterweide zusammen berechnet – mit einem dazugehörigen Benutzungsrecht an Wiese evtl. Wald – etwa 9–11 *magyar hold* Boden. Hiervon konnte sich eine Familie – wenn auch echt dürrtig – ernähren. (1. ung. Morgen = 1100/1200/1300 Quadratklafter.)

c) neben den Vorigen diejenigen, die aus eigenem Besitztum oder Kapital 100 Silberforint sicheres Jahreseinkommen hatten, oder

d) Honoratioren – nichtadelige Intellektuelle – waren (so Absolventen von Universitäten und Hochschulen, Geistliche, Lehrer, Dorfnotare); Letztere nur in dem Wahlbezirk, wo sie wohnhaft waren.

Voraussetzung für *das passive Wahlrecht*, die Wählbarkeit als Abgeordneter, war neben o.a. auch die Vollendung des 24. Lebensjahres und Kenntnis der Sprache der Gesetzgebung (seit 1844 des Ungarischen).

Als Ergebnis dieses Gesetzesartikels erlangten etwa 6,5 % der Bevölkerung das Wahlrecht. Dies machte beinahe das Dreifache des Wählerverhältnisses (1,9 %) von Belgien aus, das damals als verfassungsrechtlicher Musterstaat galt. Im übrigen belief sich dieses Verhältnis im Vormärz (1815–1848) in Baden und Württemberg auf 15–16%, in Sachsen auf 10%, und konnte im Falle eines allgemeinen Wahlrechts für Männer – wie etwa in Frankreich ab 1848 – sogar 24 % erreichen.<sup>3</sup>

Da der Gesetzgeber das Wahlsystem auf rein territoriale Basis legte, wurde den Munizipalitäten – Komitaten, Städten, freien Distrikten – die Befugnis erteilt, die Wahlbezirke aufgrund der durch Gesetz der Bevölkerung ihres Gebietes zugeteilten Abgeordneten-Plätze (Mandate) selber zu bestimmen, sowie in diesen Munizipalitäten je eine *zentrale Wahlkommission* zur Abwicklung der Wahlen einzurichten. Nachdem die Munizipien ihr ständisches Ablegatenentsendungsrecht verloren hatten, war in diesem Sinne auch ihre Befugnis erloschen, Ablegaten zu entsenden bzw. abzuberufen.

Die Wahl der Abgeordneten erfolgte in jedem Wahlbezirk *durch Direktwahl* im Hauptort des Wahlbezirkes. (Eine Indirektwahl in Ungarn war damals und blieb auch später – abgesehen vom Wahlsystem der Räterepublik 1919 – unbekannt!) Das Gesetz betonte die *Öffentlichkeit* des Wahlverfahrens. Darunter verstand man in den meisten Orten die offene Stimmabgabe aber im Prinzip war mit dieser Regelung auch die geheime Stimmabgabe zu vereinbaren, wie dies hauptsächlich in oppositionellen Bezirken und meistens unter Anwendung von Kugeln auch praktiziert wurde, bis hin zur Wahlrechtsnovelle (GArt. XXXIII von 1874), welche jedoch die Stimmabgabe eindeutig als eine offene vorschrieb. Das System der absoluten Mehrheit hatte Geltung. Bei einem einzigen Kandidaten blieb als "einstimmige Stimmabgabe" die Institution des Zurufes (*acclamatio*) behalten.

Dieses als Provisorium vorgesehene Gesetz kann hier nicht ausführlich dargelegt werden, trotz seiner hauptsächlich in der späteren Praxis klargewordenen Mängel galt es seinerzeit als erster Schritt, als eine sehr positive liberale Errungenschaft. Seine Verabschiedung – zusammen mit anderen Gesetzesartikeln vom 11. April 1848 – ist jenem zähen Kampf im Reformzeitalter zu verdanken, der auch auf das Gedankengut des Liberalismus baute, durch welches man unser Land auf ein zivilisiertes, europäisches Niveau der Entwicklung zu heben suchte. Bedauerlicherweise ließ seine Weiterentwicklung – allen oppositionellen Bestrebungen und regierungsseitigen Versuche zum Trotz – im wesentlichen bis zu den Revolutionen 1918/1919 auf sich warten.

<sup>3</sup> Ruszoly, József: *A hazai választási statisztika kezdetei (1848–1869)* (Anfänge der ung. Wahlstatistik) = Ruszoly, József: *Alkotmánytörténeti tanulmányok I. Rendiség és népképviselés.* (Studien zur Verfassungsgeschichte I. Ständewesen und Volksrepräsentation) Szeged, 1991. S. 63–94.

2. Die Vorläufer unseres ersten Gesetzes zur Volksrepräsentation gehen in Zeiten zurück, die mehrere Jahrzehnte vor deren Entstehung zurücklagen. Die ungarischen Jakobiner, darunter József Hajnóczy, waren bereits Ende des 18. Jh. bestrebt, dass im Reichstag nicht nur wie bis dato die Stände beteiligt waren, sondern alle Besitzenden repräsentiert wurden, was – zusammen mit der Aufhebung der Leibeigenen-Abhängigkeit (*jobbágyi függés*) – zu einer zensusgebundenen Volksrepräsentation hätte führen können, jedoch ist dies mit dem Sturz dieser kleinen Gruppe von der Tagesordnung genommen worden.<sup>4</sup> Der Gedanke der Einführung einer Volksrepräsentation tauchte bereits 1832 in den auf Komitatsbene geführten Debatten über das *operatum* zu öffentlich-rechtlichen Problemen auf, elaboriert durch den systematischen Ausschuss (*Commissio systematica*) des ungarischen Reichstages 1825/27. Im Komitat Zemplén hatte Gábor Lónyay beispielsweise vorgeschlagen, dass in Zukunft "auch von Seiten der größeren (privilegierten) Gemeinden und der Nichtadeligen Vertreter in den Reichstag gesandt werden sollten". Aber die Mehrheit des Ausschusses hatte mit der Begründung, dass "das steuerzahlende Volk noch nicht auf jener Stufe der Ausbildung gelangt wäre, um über im Reichstag zu erörternden Gegenstände zu beraten zu vermögen und in der gesetzgebenden Körperschaft beteiligt sein zu dürfen" den Antrag von der Tagesordnung genommen.<sup>5</sup> Aufgegriffen hatten aber die Idee der bäuerlichen Repräsentation die Komitate Zala und Szatmár, und Temes schlug vor, zur Vorbereitung der Einführung einer Volksvertretung die Erziehung des Volks zu fördern. Die Komitate Békés und Csongrád, wo ähnlich wie in Banat relativ wenige Adelige lebten, wünschten diejenigen bäuerlichen Gemeinden, die eben erst von der grundherrlichen Patrimonialgerichtsbarkeit befreit wurden, geradezu als fünften Stand einzubeziehen.<sup>6</sup> Weil die öffentlich-rechtlichen Elaborate ohnehin noch zahlreiche schwerwiegende politische Fragen (wie etwa die Rechtsstellung des Statthalterates) berührten, konnten sie im Reichstag der Jahre 1832/36 nicht zur Erörterung kommen. Dennoch, hatten diese Vorarbeiten zwar nicht zu einem direkten Ergebnis geführt, so konnte man die Sache der Volksrepräsentation im weiteren Verlauf nicht länger negligieren weder in den Munizipalitäten noch in den Reichstagssitzungen. Als eine vorrangig politische Frage, wurde sie zwangsläufig in den Hintergrund gedrängt neben den Reformen von eher wirtschaftlichem oder privatrechtlichem Charakter (wie etwa die Abschaffung der Fronherrschaft oder der Avitizität), jedoch tauchte sie als deren Folge immer wieder in den Ablegatenweisungen von Munizipien (Komitaten usw.) auf. Die *12 Punkte von Szatmár* aus dem Jahre 1841, in denen die gesetzgeberischen Reformbestrebungen der Liberalen zusammengefasst waren, erhoben beispielsweise gerade unter Berufung auf das *Tripartitum* (1517) den Anspruch: "dem ganzen Volke soll Einfluss auf die Erledigung der öffentlichen Angelegenheiten gewährt und demgemäss auch eine Vertretung gegeben werden".

Die Reformen hätten sich einstweilen damit zufrieden geben, obwohl ihnen prinzipiell eher nach einer Volksvertretung zumute war, die sich aufs Bauerntum generell erstrecken sollte, in einigen Teilfragen ein Loch in das System der bisherigen Ständevertretung schlagen zu können. Es gab drei solche Teilbereiche: 1. die Sache der städtischen Reformen, 2. die Frage der Honoratioren und 3. die Vertretung der freien Gemeinden.

<sup>4</sup> *Csizmadia*, Andor: *Hajnóczy József. = Csizmadia*, Andor: *Jogi emlékek és hagyományok. Esszék és tanulmányok*. (Juristische Denkmäler und Traditionen. Essays und Studien) Bp. 1981. S. 236

<sup>5</sup> *Barta*, István: *A fiatal Kossuth*. (Der junge Kossuth) Budapest, 1966. S. 150. — Gábor Lónyay schrieb später seinen Namen mit i [Lónyay].

<sup>6</sup> *Gergely*, András: *A "rendszeres bizottsági munkálatok" szerepe a magyar reformmozgalom kibontakozásában*. (Rolle der "Arbeiten im systematischen Ausschuss" bei der Entfaltung der ungarischen Reformbewegung); [in Zeitschrift] *Tiszatáj*, Juni 1974, S. 38.

In den weitverzweigten *städtischen Reformen* verflochten sich zwei Fragen: die Sache der Vertretung der freien königlichen Städte im Reichstag und die Reform ihrer inneren Verfassung. Diese Städte wurden seit 1445 regelmäßig in die Reichstage eingeladen. Deren Ablegaten wurden von dem engeren inneren Rat und nicht von der städtischen Bürgerschaft oder einer zahlenmäßig starken Körperschaft der letzteren (etwa äusserem Rat, gewählter Gemeinde) gewählt. Die Stellung dieser Ablegaten entwickelte sich im Laufe der 18.–19. Jahrhunderte ungünstig, während nämlich jedes Munizipium von den Komitaten und freien Distrikten jeweils über eine selbständige Stimme verfügte, stand praxisgemäß sämtlichen städtischen Ablegaten insgesamt lediglich eine einzige Stimme zu. Vergeblich sträubten diese sich ja dagegen, selbst die liberalen Komitatsablegaten konnten ihnen vorwerfen, sie wären nicht durch Wahlen, sondern durch Ernennung in den Reichstag berufen. Sie erhielten ihre Mandate von so eng bemessenen Körperschaften, welche aufs Engste von dem aufsichtführenden Regierungssstuhl, von der ungarischen königlichen Kammer, später vom Statthalterrat abhängig waren. Die Adelligen-Mehrheit im Reichstag wäre erst dann gewillt gewesen, das Stimmenkontingent der 52 Städte von 1 auf 16 anzuheben, wenn die Gesamtheit des Bürgertums durch tiefgreifende innerorganisatorische Reformen in die Wahl der Amtsträger und der Ablegaten mit einbezogen worden wäre. In den verschiedenen Reformvorstellungen wurde große Aufmerksamkeit den originellen Lösungen der Stein'schen preußischen städtischen Reformen (1808) gewidmet. Das städtische Stimmrecht gedachten sie zu binden an den Besitz eines Grundstücks (Haus, Grundbesitz) im Stadtgebiet, an Bildungsstand oder Berufsstand. Es sind zwar in den Reichstagen der Jahre 1843/44 und 1847/48 detaillierte städtische Gesetzesentwürfe entstanden, vermochte jedoch der Reichstag in März-April 1848 nur ein als provisorisch geltendes Gesetz (1848: *XXIII. tc./ GesArt. XXIII* von 1848) unter Dach und Fach zu bringen, welches das Wahlrecht für Munizipalwahlen enger beschnitt, im Vergleich zum Wahlrecht für die Wahlen in den Reichstag.

*Honoratioren* nannte man diejenigen nichtadeligen Intellektuellen, die aus Bürgertum oder Bauerntum dank ihrer Bildung und kraft ihres Amtes emporgestiegen waren; sie nahmen einen Platz irgendwo in der Mitte zwischen "Volk" und besitzendem Adel ein. Viele unterschiedliche Schichten gehörten hierzu, angefangen mit denen mit Universitätsabschluss bis hin zu den Dorfnotaren oder Dorflehrern. Sie fühlten sich mehrheitlich der Sache des Fortschritts verpflichtet und waren Bundesgenossen für den liberalen Adel. Da sie bereits früher gewisse rechtliche Privilegien genossen, so unterstanden auch sie nicht einer Grundherren-Judikatur, die Hauptbestrebung der Reformen war es, zusätzlichen Zugang für Honoratioren in die Komitatsversammlungen zu erkämpfen. Obwohl diesbezügliche Beschlüsse in den 1840-er Jahren in mehreren Komitaten ergangen waren, blieb ein Einlass für sie dort durch den Statthalterrat verwehrt.

Der Gedanke einer Vertretung für *freie Gemeinden* nährte sich aus mehreren Quellen. Zu den historischen Vorgängen muss man wissen, dass die Urbanisierung in Ungarn des Mittelalters zweierlei Wege beschritt. Eine kleinere jedoch bedeutsamere Gruppe von Städten, im Besitz eines königlichen Privilegs, das seit 1688 als selbständiger (Gesetzes) Artikel festgeschrieben werden musste, wurden zu selbständigen Munizipien (*municipium*): zu freien königlichen Städten (*civitas*). Eine größere, hinsichtlich ihres Gewichtes weniger bedeutsame Gruppe von Städten blieb als Marktflecken/Landstädte/*mezőváros* (*oppidum*) unter grundherrlichem Patrimonialgericht. Nach dem Bauernaufstand von 1514 wurde die gesetzliche Zäsur zwischen den beiden Gruppen sehr streng gezogen.

Ein Teil der Marktflecken/Landstädte konnte zwar vom König, den weltlichen oder kirchlichen Grundherren gesonderte Freibriefe erhalten, wodurch sie sich in privilegierte Landstädte verwandelten, sie berechtigten diese jedoch nicht, sich als Stände zu formieren und damit Ablegaten in den Reichstag zu delegieren. Solche Städte konnten sich dann größtenteils sogar von den urbanialen Lasten erlösen, wozu übrigens alle

Leibeigenengemeinden erst ab 1840 die Möglichkeit erhielten. Die freiwillige Erblöschung blieb aber in Ermangelung von Kapital und Kredit nur eine prinzipielle Möglichkeit bis hin zum Jahr 1848, zur Befreiung der Fronbauern mit staatlicher Entschädigung. Hatte sich ja eine Gemeinde (Dorf, Landstadt) zwar freigelöst, so blieb jedoch über den bäuerlichen Bürgern das die grundherrliche Gerichtsbarkeit symbolisierende Patrimonialgericht aufrechterhalten. Die Reformer waren der Auffassung, man sollte grundsätzlich die freien Gemeinden, welche durch eben diese freigekaufte Schicht des Bauertums gegründet wurden, mit Stimmrechten ausstatten. Lajos Kossuth, der Munizipalist, der die Freigemeinden im Komitats-Verbande aufrechterhalten wollte wünschte ihre Adegaten mit dem Recht eines Komitatsversammlungsmitgliedes auszustatten. Auch im übrigen war zu beobachten, dass der liberale Adel in den 1840-er Jahren nicht der Absicht war, das in Masse befreite Bauertum als gesonderten "fünften" Stand zu behandeln, lieber wollte er es in die traditionellen komitatlichen Rahmen eingliedern, mit dem damals üblichen Ausdruck: in die Schanzen der [historischen] Verfassung einholen.<sup>7</sup>

3. An Gesetzesentwürfen, die auch die Frage der Volksvertretung berührt hätten, war – neben Gesetzesentwürfen betreffend die Stadtrechte – vor dem März des Jahres 1848 ein einziger entstanden: der über die Eindämmung von Missbräuchen bei den Komitats-Wahlen, konzipiert vom Reichstag der Jahre 1843/44. Dieser enthielt aber über seinen Titel inhaltlich weit hinausgehend im eigentlichen auch eine umfassende Reform der Komitateverfassung, des komitatlichen Vertretungssystems: das Wahlrecht auf die oben umrissenen Gruppen ausgeweitet, wollte man auch die *geheime Abstimmung* einführen. Gerade deswegen, und weil man auch die Zuständigkeiten des Obergespans einzuschränken suchte, wurde der Entwurf von der Magnatentafel nicht angenommen. Als Vorbote zum Gesetz über die Volksrepräsentation vom Jahre 1848 verdient er jedoch zweifelsohne Aufmerksamkeit.

Bei den Debatten zum Gesetzesentwurf hatten die Konservativen von vornherein abgestritten, die Ausweitung des Wahlrechtes würde überhaupt hierher gehören; wohingegen die Reformer für eine Ausweitung des "Repräsentations-Systems" argumentierten – wenn auch nur in engen Grenzen – auf die Honoratioren und einige vermögende Elemente. Es fanden sich unter ihnen sogar welche aus den Komitaten des Banat, wo Adelige in geringer Anzahl vertreten waren (Sebő Vukovics, Kom. Temes.; Miksa Hertelendy, Kom. Torontál), die sich direkt für die Einführung des reinen "Volks-Repräsentations-Systems" einsetzten und gegen eine allmähliche Verwirklichung *peu á peu* waren.

Da aber die komitatliche Praxis in der Frage der Altersgrenze für die adelige Wahlberechtigte auch bis dato recht unterschiedlich war<sup>8</sup>, diese war ziemlich umstritten, hat man es letztlich in dem Entwurf bei der Vollendung des 20. Lebensjahres als Mindestaltersgrenze belassen. Als Grund zu heftigen Debatten diente die Frage des Wahlrechtes der *adeligen Witwen* mit eigenem Grundbesitz, welches die progressiven Adegaten teils zu einem direkten zu verwandeln wünschten (Ödön Beöthy, Kom. Bihar), teils

<sup>7</sup> Ruszoly, József: *Alkotmány és képviselő. Kossuth Lajos a közigazgatási reformokról.* (Verfassung und Repräsentation. Lajos Kossuth über die öffentlich-rechtlichen Reformen) = [in der Zeitschrift] *Magyar Tudomány*, September 1994.; S. 37-51.; in Nachtragspublikation: *Ruszoly, József: Alkotmány és hagyomány. Újabb alkotmánytörténeti tanulmányok.* (Verfassung und Tradition. Neuere Studien zur Verfassungsgeschichte.) Szeged, 1997. S. 3-19.; *Ruszoly, József: Verfassung und Volksvertretung. Lajos Kossuth über die öffentlich-rechtlichen Reformen auf den Kolumnen der Pesti Hírlap (1841-1843)* = Von dem Vormärz bis zum 20. Jahrhundert. Tradition und Erneuerung in der ungarischen Rechtsentwicklung. Studien zu den Reformen in den 19-20. Jahrhunderten. Hrsg. Gábor Máthé, Barna Mezey. Würzburg – Budapest, 2002. S. 76-99. (Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar tudományos kiadványa. Bibliotheca Iuridica, Acta Congressuum 8.)

<sup>8</sup> Révész, László: *Die Anfänge des ungarischen Parlamentarismus.* München, 1968. (Südosteuropäische Arbeiten Nr. 68.) S. 72-73.

wollten sie es auf die unverheirateten Frauen ausweiten (Sebő Vukovics, Kom. Temes), dennoch war die Mehrheit für eine vollkommene Streichung.

Sehr breit bestimmt wurde im Entwurf der Kreis der Honoratioren, ihnen zugeordnet waren: 1. von den "Öffentlich-Angestellten" die königlichen und komitatlichen Beamten, Gemeindepöbel, Mittelschul- und Grundschullehrer; 2. aus den Reihen der "Privatangestellten" die ständig angestellten Gutsverwalter, die Fabrik- und Bergwerksdirektoren; 3. in Anbetracht ihres Bildungsstandes Personen mit Universitäts- und bestimmten Fachhochschulabschlüssen, die Mitglieder der Ungarischen Gelehrten Gesellschaft; ferner 4. "die mit Ehre ausgetretenen" Militäroffiziere.

Aufgrund ihrer Vermögenslage sollten Zugang in die Reihen der Wahlberechtigten im Komitat gewährt bekommen Fabrik- und Bergwerksbesitzer, Kaufleute und Pächter von Adelige-Gütern.

Sowohl die Honoratioren, wie auch diese vermögenden Bürger sollten nur mit Wahlrecht ausgestattet werden, wenn sie die allgemeinen Voraussetzungen erfüllt haben; d.h. nach dem vollendeten 20. Lj.; wenn sie gebürtige Bürger des Vaterlandes waren, oder nach einem ständigem Wohnaufenthalt im Land von mindestens 10 Jahren Dauer ihre ursprüngliche Staatsbürgerschaft verlustig geworden wären; hinsichtlich ihrer Person oder Vermögenslage unter der Gerichtsbarkeit des jeweiligen Komitats standen, und de facto mindestens 3 Jahre lang dort auch ansässig waren.

Adegaten der dem Komitat angrenzenden freien königlichen Städte behielten in den Komitatsversammlungen ihr Stimmrecht. Ausser ihnen sollten weiters die vom König privilegierten Landstädte/Marktflecken, sowie Vertreter der sich von den urbarialen Verpflichtungen für immer abgelösten *freien Gemeinden* ihr Stimmrecht erhalten.

Gegner und Befürworter einer Volkrepräsentation waren in der Grundfrage entgegengesetzter Meinung, ob man überhaupt den Weg der Rechtausweitung beschreiten sollte, und wenn ja, ob sie evtl. über die oben angeführte beschränkte Erweiterung hinausgehen sollten. Die Bestimmungen des Entwurfs waren durch die heftige Diskussion im Grunde genommen nicht abgeändert worden.

Gemäß dem Entwurf musste im Falle all derer, die sich erst nach dem 6. Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes ein Wahlrecht erlangen sollten, seien es Adelige oder Nichtadelige, die Bedingung des *Lesen-Schreiben-Könnens* erfüllt sein. Dieser als *minimaler Bildungszensus* genannte Beschränkung kam auch früher in publizistischen Schriften vor, wie eine, die den Einfluss der unwissenden Kleinadeligen-Massen auf den Ausgang der Wahlen hätte in Grenzen halten können. Manche hielten dies für zu weit gehend, manche für zu wenig. Kennzeichnend ist, dass Sebő Vukovics, Justizminister der Regierung von 1849, der für eine vollständige Einführung der Volksrepräsentation zu Felde zog, nahm auch den ärmeren Adel in Schutz, mit den Worten: er könne sich gerade angesichts seiner Armut nicht bilden. (Die allgemein verbindliche Volksschulbildung/Schulpflicht war zu dieser Zeit lediglich eine Zielvorstellung und erst 1868 per Gesetz eingeführt worden.) Ganz im Sinne der magyarisierenden Bestrebungen des Komitatsadels hatte neben Albert Semsey (Kom. Sáros), der das Ungarisch Schreiben und Lesen Können einforderte, ausgerechnet der serbischstämmige Banater Liberale Sebő Vukovics vorgeschlagen "die Bewandertheit in der ungarischen Sprache" als Anforderung zu formulieren.

Nachdem der Vorschlag unter den allgemeinen Bedingungen auch die Zugehörigkeit irgendeiner christlichen Religionskonfession gestellt hatte, hat eine starke Diskussion sich in der Frage des Judentums entfaltet. Da sich aber auch die Emanzipation der Konfessionen auf sich warten ließ, denn diese wegen ihrer Zerstrittenheit nicht imstande waren, ihre Glaubensthesen dem Gesetzgeber zu unterbreiten, wurde in ihrer Sache auch diesmal keine Entscheidung gefällt.



Im Bereich des *passiven Wahlrechts* wurde die Grundvoraussetzung, nämlich, dass zum Ablegaten nur gewählt werden dürfe, der ohne Ansehung seines bürgerlichen Standes, aufgrund seines Schulabschlusses sogar zum Richter berufen werden konnte, nicht angestritten, lediglich das 24. Lj. als Altersgrenze für die Volljährigkeit für Ablegaten wollten einige auf das 30. Lj. anheben, aber ohne Erfolg.

Obwohl viele, darunter auch der den Vorsitz führende königliche *Personalis*, sich gegen die Aussetzung der *acclamatio* und die *geheime Abstimmung* mittels "Stimmbilletts" aussprachen, da dies "mit dem aufrichtigen Charakter der Nation nicht übereinstimme" (István Zákó, Kom. Bács-Bodrog), wurden diese Bedingungen durch die Mehrheit aber angenommen. Einen Mandatbrief konnte man nur *mit absoluter Mehrheit* erwerben, deshalb musste die Abstimmung nötigenfalls mehrfach wiederholt werden.

### III.

4. Unter den Zielsetzungen der reformerischen Opposition nahm weiterhin eine vorrangige Stelle ein die Schaffung der bürgerlichen Grundlagen für Zusammensetzung sowie Organisation des ung. Reichstages, durch Abschaffung des Systems von Weisungen die Einführung einer Volksvertretung, mit gleichmäßig großen Wahlbezirken und mit einem gewähltem *Senat* anstelle der Magnatentafel. In der Verbreitung des Gedankens der Volksrepräsentation, bei der Erarbeitung deren Vorbedingungen spielten eine Vorreiter-Rolle die sog. doktrinären Liberalen, die dem Komitatssystem feindlich gegenüberstehenden Centralisten, die – bezüglich dieser Thematik namentlich Baron József Eötvös, László Szalay und Ágoston Trefort – auf den Seiten der Zeitung *Pesti Hírlap* [Pester Nachrichtenblatt], die 1844 in ihre Hände fiel, die Pläne hinsichtlich Ungarn's Zukunft schmiedeten. Sie haben zwar die westlichen bürgerlichen Bestrebungen zur Erringung des allgemeinen Wahlrechtes geschätzt, aber angesichts der einheimischen Verhältnisse verblieben sie jedoch Anhänger eines *gemäßigten Zensus*. Wie Ágoston Trefort im wesentlichen den durch den Entwurf von 1843–44 angeschlagenen Weg beschreitend schildert, hatte man als Grundlagen für den Zensus das bürgerliche Eigentum an Immobilien, Einkünfte aus Arbeitsvergütungen, aus Amtsausübung und Kapitalerträgen angesehen.<sup>9</sup>

Der centralistische Autor einer Studie in *Magyar szótatok* [Ungarische festliche Ansprachen], die 1847 in Hamburg – somit die ungarische Zensur ausgetrickst – erschienen war, konnte selbst nur soviel auf sich nehmen, seine Zeitgenossen zu überzeugen: "die lediglich komitatliche Verfassung – sofern sie als Grundlage für die gesetzgebende Gewalt dienen soll – muss unverzüglich zu einer [volks]repräsentativen werden, die statt Willkür von *casta* durch Freiheitsliebe einer gesamten Nation durchweht werden soll". Neben den Vorteilen der Gleichheit von Wahlkammern und Wahlbezirken berührte der Verfasser das Problem der Wahlfähigkeit nur tangentiell. Er hätte zwar nach seinem Herzenanliegen ein allgemeineres Wahlrecht nach amerikanischem Vorbild befürwortet, dennoch war er angesichts der europäischen und insbesondere einheimischen sozialen Verhältnisse gezwungen anzuerkennen, "der Zensus scheint so ein notwendiges Übel zu sein, welchem gegebenenfalls keine europäische Volksrepräsentation entfliehen kann". Gegenüber einem auf "freiheitlich gesinnter Grundlage" bauenden Zensus stellte er neben der Eindeutigkeit die Bedingung, dass "er so allgemein sein soll, dass er auf jede Klasse und Schicht der bürgerlichen Sozietas anpassbar sei".

<sup>9</sup> *A városi ügy.* (Die städtische Sache), [in der Zeitung] *Pesti Hírlap* [PH] 7. August 1845

Die Vertreter des municipalistischen Flügels der reformerischen Opposition sind mit der Entfaltung ihrer Ansichten, bei der Erarbeitung der Voraussetzungen für eine Wahlberechtigung nicht einmal so weit gegangen. Hierbei mag sicherlich auch die Zensur mitgespielt haben. In der oben zitierten Sammlung erwähnte Lajos Kossuth unter dem Pseudonym Mihály Bábolnai in seinem Artikel unter dem Titel *A magyar conservatív párt és a nemesség* [Die ungarische konservative Partei und der Adel] in einer Streitschrift zum Artikel des konservativen Blattes *Budapesti Híradó* [Budapester Nachrichtenblatt] an dritter Stelle nach dem Institut der Preßfreiheit und des Schwurgerichts, aber noch vor der Abschaffung der urbarialen Unterthanigkeit die allgemeine Repräsentation, deren Umfang er jedoch nicht weiter schilderte. Obwohl er größtenteils bei dieser Fassung federführend wirkte, können diese Formulierungen des Punktes von *Ellenzéki nyilatkozat* [Erklärung der Opposition] von 1847 mit Anspielungen auf die Volksrepräsentation offensichtlich eher als Zeichen einer Kompromissbereitschaft angesehen werden, um gleichzeitig verschiedene Gruppen der Opposition zu befriedigen. Demnach soll das Hauptinstrument der Interessenvereinigung sein: "auf der Basis ihrer Repräsentation den nichtadeligen Klassen der Vaterlandsbürger, vor allem den königlichen Städten und freien Distrikten sowohl gesetzgeberische wie auch lokalbehördliche Rechte zuteil werden zu lassen". Selbst die kurz darauf ebenfalls unter Mitwirkung von Kossuth abgefasste Ablegatenweisung fürs Komitat Pest-Pilis-Solt besagte nicht mehr viel. Sie war nur in der Hinsicht konkreter formuliert, dass sie auch die Vertretung der freien Gemeinden in der Komitatsversammlung zum Ziel setzte.

Mutiger formulierte seine Weisungen an die Legaten das Komitat Borsod, unter Federführung von Bertalan Szemere, dem anderen Führer der Opposition, wie folgt: "die Ablegaten werden dahingehend gehalten, zur Herangehung an ein generelles Vertretungssystem, anzuwendend zur jetzigen Constitution und ohne Auflösung der staatlichen Verhältnisse Schritte zu thun, in diesem Kreise des constitutionellen Lebens auch diejenigen die daraus bislang ausgeschlossen waren, auf Grund der Intellektualität und auf Vermögenswerte bezogenen Fähigkeiten einzuschließen, aber auf jeden Fall, auch wenn hierin diesmal weiter fortan zu schreiten doch nicht möglich wäre. Die Wahlfähigkeit soll ausgedehnt werden auch auf die gesetzlich zu bestimmenden Honoratioren".<sup>10</sup>

### IV.

5. Der GesArt V von 1848 [1848:V. tc.] – wie unser gesamtes Gesetzbuch vom 11. April 1848 generell – war ein Produkt, das unter dem Einfluss der europäischen Revolution entstanden war. Die Volksrepräsentation war zwar im Reichstag nicht ohne Prämissen, ohne diesen revolutionären Druck hätte es wohl kaum zu diesem schnellen Wechsel vom Ständesystem zur Volksrepräsentation kommen können. Die Notwendigkeit dieses Wechsels hatte zwar keiner im Reichstag bestritten; einen Streit gab es dort lediglich über den Umfang

<sup>10</sup> *Borsod vármegye képviselői a reformországgyűlésekben. Követutasítások és követi végjelentések.* (Vertretung des Komitats Borsod in den Reformreichstagen. Ablegatenweisungen und Ablegatenabschlussberichte) Veröffentlicht von: *Seresné Szegőfi, Anna*. Miskolc 1987. S. 345–346. Siehe noch *Ruszoly, József: Szemere megyéje — Borsod Szemeréje = Szemere Bertalan és kora. Első kötet. Tanulmányok.* (Szemere's Komitat — Borsod's Szemere = Bertalan Szemere und seine Zeit. Band eins. Studien) Red. von *Ruszoly, József*, Miskolc, 1991. (Borsod-Abaúj-Zempléni Történelmi Évkönyv [Historisches Jahrbuch des Kom. Borsod-Abaúj-Zemplén] 7.) S. 71–135., insbesondere: 133. p.; *Ruszoly, József: Három borsodi örökgyógy. Palóczy László, Szemere Bertalan, Zsedényi Béla. Tanulmányok és dokumentumok.* (Drei Erblasser aus d. Kom. Borsod. L. P., B. Sz., B. Zs. Studien und Dokumente) Miskolc, 1992. S. 41–46., insbesondere: S. 45.; *Ruszoly, József: Szemere Bertalan Borsodban = Alkotmánytörténeti tanulmányok 3. Önkormányzat és hagyomány.* (B. Szemere in Borsod = Studien zur Verfassungsgeschichte 3., Selbstverwaltung und Tradition) Szeged, 1993. S. 3–30.

der Volksvertretung, vor allem in puncto Wahlberechtigung. Selbst die *Dietale Kommission/diátális bizottság* bei der ungarischen königlichen Hofkanzlei Wien fühlte sich gezwungen festzustellen, dass die ständische Repräsentation, die das Bauertum völlig negligiere – in Anbetracht der eingeführten anderweitigen Reformen, sowie der Gleichheit jeder Volksklasse, wie in Deutschland und Österreich proklamiert worden wären – nicht mehr haltbar sei, weshalb sie – zwar mit Restriktionen – die Annahme des Entwurfes empfohlen habe.<sup>11</sup> Dieser Auffassung setzte sich nicht einmal die kaiserliche *Staatskonferenz* entgegen, ja: Pillersdorf sah eine Repräsentation sogar für die Militärgrenze nicht ausschließbar dann, wobei "bald auch schon Österreich und somit die ganze Monarchie eine Volksrepräsentation haben wird". Diese seine Ansicht suchte er schlauerweise auch dadurch zu "untermauern", dass er schnell die Möglichkeit einer Rücknahme in Aussicht stellte: "nach den Lehren der Geschichte gab es auch andermals Zeiten, als man dem ungezügelt Begehren des Volkes wegen der Umstände nachgeben mußte; aber sobald die Regierung wieder zu Kräften kam, wurde es möglich, das Erzwungene zu modifizieren, sogar zurückzunehmen".<sup>12</sup>

6. Der. § 1 des Gesetzentwurfes, der *nach altem Recht*, ohne Einschränkungen das Wahlrecht der Adligen behielt, bietet Grund zu längeren Reichstags-Debatten wie ausserhalb des Gremiums.<sup>13</sup> In den Reichstagsdebatten diente er auch etwa als Kontrapunkt zur Bemessung des Umfanges der Volksrepräsentation.

In der Debatte der Distriktsitzung der Untertafel am 30. März 1848 wurden die konservativen Argumente am umsichtigsten von Graf Gyula Andrassy (Kom. Zemplén) vorgeführt, jedoch diesen § 1 stufte auch er lediglich als einen vorübergehenden ein. Wie er sagte, in Wirklichkeit "halte er es für unrichtig, dass ein Adliger, egal ob gebildet oder ohne Bildung, Rechte zugesprochen bekäme". Unter Berufung auf Lord Russel meinte er, das Interesse der Freiheit spräche gegen das allgemeine Wahlrecht, insbesondere deshalb, weil es durch Stimmenkauf leicht auf die Hände von Aufwieglern gelangen könnte. "Es hört sich zwar gut an – meinte er –, dass das Wählen unser angeborenes Menschenrecht sei, aber näher untersucht, ist es dem nicht so." Für angeborenes Recht hielt er die Gleichheit vor Gesetz, sowie das, dass durch Fleiss und Glück ein jeder die *Qualificatio* erreichen könne, wählen zu dürfen, d.h. den Zensus geschlagen zu haben. Denn überall gebe es Qualifikationen, sogar in dem demokratischsten Amerika (Lesen-und-Schreiben-Können). Er sehe durch das allgemeine Wahlrecht "die [ungarische] Nationalität gefährdet".

Titus Olgyay (Kom. Pozsony/Preßburg) mahnte auch zur Vorsicht bei diesem provisorischen Gesetz, und wies auf den Rücknahmevorbehalt hin. "Dies ist nur eine Probe – sagte er –, welche ohne statistische Daten nach Gutdünken erstellt worden ist." Bedingungslos beharrte er auf dem alten Recht (§ 1). Kázmér Tarnóczy (Kom. Nyitra) hielt es unter Berufung auf Beispiele aus dem Ausland für richtig, das alte Adligen-Recht beizubehalten (§ 1), jedoch wünschte er "hierzu auch Abschnitt 2 anzuwenden, aus dem also jegliche *Qualificatio* weggelassen werden müsste. Das Wahlrecht ist ein naturgegebenes Recht". "Kurz: auch das Volk soll wählen, wie ein adeliger Mensch, nur keine *Qualificatio*." Von den Parlamentsrängen wurde er hierfür bejubelt. László Madarász (Kom. Somogy), selbst Befürworter der "allgemeinen Stimme", hat die Frage umgedreht: "werden im § 2 Qualifikationen aufgestellt, so ist es unmöglich auch § 1 beizubehalten". Er meinte, "bei

einem Census kann es keine Gleichheit geben". Allein die Unabhängigkeit (Selbständigkeit) und das reife Alter wünschte er als Qualifikation festzulegen. Auch Miklós Perczel (Kom. Baranya) trat auf der Basis der Rechtsgleichheit gegen das alte Adligen-Recht auf, da "er eine Unterscheidung zwischen Adligen und Nichtadligen nicht wolle, und das Recht auf eine möglichst breite Basis zu legen beabsichtige".<sup>14</sup>

Auf der Plenarsitzung der Untertafel vom 31. März hatte Zsigmond Kende (Kom. Szatmár), im übrigen ein Anhänger eines gemäßigten Zensus (eine Liegenschaft im Wert von 300 Silberforint), seine Ablegaten-Kollegen gemahnt; "Wir müssen uns durch den Gleichheitsgrundsatz nicht allzu sehr hinreißen lassen." Wie er sich hierzu bekannte: "Es ist nicht möglich, die Rechte der Menschen auf vollkommene Gleichheit zu bauen." Móric Szentkirályi (Kom. Pest-Pilis-Solt) unter Berufung auf den Lastenausgleich war gegen die Unterscheidung zwischen Adligen und ehemaligen leibeigenen Untertanen aufgetreten; nach seiner Meinung sollte man mit dem von József Tomcsányi (Kom. Békés) vorgeschlagenen Zensus diejenigen begünstigen, die auch bis dahin Steuerzahler waren. Auch Ferdinánd Rengey (Szeged) erhob seine Stimme gegen § 1.<sup>15</sup>

Auf der Sitzung der Magnatentafel vom 1. April fiel kein Wort gegen das alte Adligenrecht (§ 1). Zugegeben – wenn auch die Mitglieder des Gremiums etwas Mäßigung verlangten – hielten sie das vorgeschlagene Wahlrecht für nicht übertrieben viel. Allein Graf János Barkóczy hatte bange Befürchtungen wegen der *improvisatio*, und wollte in eine Botschaft einschließen lassen: "durch jenes auf so breiter Basis niedergelegte Wahlsystem wäre die [ungarische] Nationalität recht gefährdet". Er meinte: "In der Welt gibt es kein Beispiel dafür, dass eine Nation solch ein Wahlsystem improvisiert hätte, wie eines durch die RR. [Stände] nun uns unterbreitet wurde." Übertreibend behauptete er, dieses System verzehnfache die Anzahl der Wahlberechtigten. Als Vorbild deutete er auf das ausgeweitete englische und französische Wahlsystem hin, und betrachtete einzig Amerika als echte Heimat von *suffrage universelle*, wo "jeder Mensch frei ist und wählen darf". Während aber Amerika 20 Millionen Einwohner auf 120 Tausend Quadratmeilen hätte, hätten Ungarn und Siebenbürgen hingegen auf 6 Tausend Quadratmeilen 15 Millionen! "Es muss also den t. RR. [hohen Ständen] darauf hingewiesen werden, dass das was in America ausführbar ist, bei uns traurige Folgen gebären könnte. Nach statistischen Combinationen scheint es so, dass unter jenen 377 Ablegaten, die von den t. RR. [hohen Ständen] vorgesehen werden, kaum mehr als 130 Personen Ungarn sein werden, die übrigen 260 [!] werden nach der Zunge keine Ungarn sein, sondern Tóts/Slowaken, Illyrer/Serben, Walachen/Rumänen, Deutsche und aus anderen Nationen." Barkóczys Befürchtungen wurden von niemand anderem geteilt, und was mehr, Baron Béla Wenckheim hielt sie für schlichtweg nicht zweckdienlich.<sup>16</sup>

János Tormássy (Kom. Békés) hatte sich auch noch auf der Sitzung der Untertafel am 5. April gegen § 1 ausgesprochen. "Unser Komitat – sagte er – will dem Wahlrecht eine möglichst breite Basis angedeihen lassen. Aber nachdem in dieser Fassung inclusive steht, dass diejenigen, die bislang Wahlrecht besaßen, dieses auch in Zukunft ausüben sollten, so erkläre ich kraft der an mich heute ausgehändigten Ablegatenweisung, dass diejenigen, die bislang Wahlrecht besaßen, mit diesem Recht nicht ausgestattet werden dürfen: folglich dass die Adligen, allein weil sie solche sind, nicht zu Wählern werden sollen, sondern erst wenn sie *qualificatio* erhalten haben. (*Die Text-Fassung bleibt behalten.*)"<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Károlyi, Árpád: *Az 1848-diki pozsonyi törvények az udvar előtt.* (Die Preßburger Gesetzesartikel von 1848 vor dem Hofe) Budapest, 1936., S. 275–276.

<sup>12</sup> Ebenda. S. 121–122.

<sup>13</sup> Zu den kontroversen Einstellungen ausserhalb des Reichstages, in Pest und im Komitat Pest-Pilis-Solt: Károlyi, Árpád, S. 106–107.; Csizmadia, Andor: *A magyar választási rendszer 1848–1849-ben (Az első népképviselési választások).* [Das ungarische Wahlsystem in den Jahren 1848–1849 (Die ersten Wahlen gemäß der Volksrepräsentation)] Budapest, 1963. S. 58–60.

<sup>14</sup> PH 7. April 1848

<sup>15</sup> "Alsótáblai napló" (Tagebuch der Untertafel) [AN] 1847/48: S. 204–205.

<sup>16</sup> "Főrendi táblai napló" (Tagebuch der Magnatentafel) [FN] 1847/48: S. 454–455.

<sup>17</sup> AN 1847/48 218. — Die Kommission von Kom. Békés am 1. April 1848 lautete so: "Das Komitee nimmt den Antrag bezüglich der Volksrepräsentation generell an, und obwohl dies bereits unter Nummer 4 des Protokolls der Volksversammlung vom 22. März bereits in den Ablegatenweisungen auch inbegriffen war, nichtdestotrotz weil die Mitteilungen in den Zeitungen über die Beratungen im Reichstag in vielen gewisse Bedenken aufkommen ließen, als ob jene breiteste Gleichheitsgrundlage dort oben nicht so klar genommen würde, wie die

7. Der Entwurf und später § 2 des Gesetzes enthielten die Qualifikationen: die allgemeinen und besonderen Voraussetzungen für das aktive Wahlrecht. Die allgemeinen Voraussetzungen hatte man nicht diskutiert. Als neue, negative Voraussetzung wurde in die königliche Zuschrift vom 9. April die Auflage "weder... noch wegen begangener Untreue, Schmutzgelei, Raub, Mordes und Brandstiftung unter Strafe gestellt steht" aufgenommen, welche vom Reichstag ohne Gegenstimme gebilligt wurde.

8. Die besonderen Voraussetzungen waren: zum Zensus wurden gem. Punkt a) von § 2 in freien königlichen Städten und geordneten Gemeinden eine Liegenschaft im Wert von 300 Silberforint, in den übrigen Gemeinden ein bestimmter Anteil des Grundstückes "in urbarialem Sinne". Dieser Anteil wurde laut Text unterbreitet vor die Districtversammlung (Flugbogen Br. 225) mit der Höhe von  $\frac{1}{2}$  festgesetzt, d.h. nach einem halben ehemals unter Hofzwang stehenden Grundstück sollte man Wahlrecht erlangen können. Die Größe dieses Grundstückanteiles hatte dann die heftigsten Debatten ausgelöst.

Auf der Distriktversammlung vom 30. März hatte Pál Kubicza (Kom. Trencsén) beantragt: der Zensus für Bewohner von Gemeinden ohne geordnete Gemeinderäte (Landstädte, Dörfer) sollte anstelle des halben ein Viertel Grundstück sein. Für den Antrag aus Trencsén waren viele – wie Titus Olgyay (Kom. Pozsony), Baron József Majthényi (Kom. Baranya), György Joannovics (Temesvár), Péter Mocsonyi (Kom. Torontál), István Ruttkay (Kom. Zólyom), Samu Bónis (Kom. Szabolcs), József Tomcsányi (Kom. Békés), János Szintay (Kom. Bereg), Lőrinc Tóth (Breznóbánya), Gábor Sebestyén (Kom. Veszprém), (János Szintay (Kom. Bereg), István Gábor (Kom. Abaúj), László Madarász (Kom. Somogy), Ede Gaál (Kom. Tolna) –, dagegen sprachen sich aus Graf Gyula Andrássy (Kom. Zemplén) aus der Sicht der "Nationalitäten-Wahrung [des Ungarntums] Erwägungen aus den Umständen in Zemplén heraus ableitend", sowie Zsigmond Kende (Kom. Szatmár). Kontrovers zum Ablegaten aus Zemplén argumentierte Ferenc Kubinyi (Kom. Nógrád) so: "Er bange nicht um die [ungarische] Nationalität, und gesichert finde er sie bei einem Volke, das Rechte zugewonnen hatte." Gábor Lónyai (Kom. Zemplén) konnte sich auch dafür äußern, gleichzeitig argumentierte er aber auch für einen indirekten Wahlvorgang. "Seit seiner ersten Jugendzeit – sagte er – hätte er die Democratie gemocht, welche er synonym für Freiheit erachte, und deshalb sei er ein Freund der allgemeinen Stimme. [...] Neben der allgemeinen Stimme sei ein doppelter Wahlgang erforderlich; und in großen Reichen bedürfe es eines solchen; ein einfacher Mechanismus könne nur kleinere Staaten (*status*) zufriedenstellen. Er befürchte keine Gefahren bei der Verwirklichung des System auf breiter Basis, denn eine Gefahr komme nicht von denen aus, die in die Ausübung der Rechte eingeschlossen werden, sondern im Gegenteil, von denen, die aus diesen ausgegrenzt blieben."

Nachdem Lajos Kossuth (Kom. Pest-Pilis-Solt) sich auch für ein Viertel Grundstück ausgesprochen hatte, "wurde die Fassung dementsprechend modifiziert".<sup>18</sup>

In der Untertafel kamen die Gemüter hiermit noch nicht zur Ruhe. Auf der Plenarsitzung vom 31. März war die Diskussion wieder aufgeflammt. Das ein Viertel Grundstück verfiel nunmehr Titus Olgyay, der seine Meinung geändert hatte, und Kázmér Tarnóczy (Kom.

inzierende Körperschaft, und auch dieses Komitee es auslegt und in Kraft setzen will, auch nachträglich wird den Ablegaten aufgelegt in den Weisungen, dass sie drängen sollen und veranlassen die Schaffung der Gesetze über die Volksrepräsentation derartig, dass jegliche Kasten, die Spaltung in Nationen, Befremdung und Hass heraufbeschwören können, endgültig abgeschafft werden, klar ausgesprochen dass der Adels-Titel bei niemandem als Qualificatio betrachtet werden darf." Nach Oláh, György (*Békés vármegye 1848-49-ben*) (Das Komitat Békés in den Jahren 1848/49), 1889) zitiert von Csizmadia, Andor: *Az első Békés megyei népképviselői választások és a Békés megyei népképviselők az 1848-49. évi országgyűlésen*. (Die ersten Wahlen zur Volksrepräsentation im Komitat Békés und die ersten Volksvertreter aus d. Kom. Békés im ung. Reichstag 1848/49) = *Körös Népe* 5. S. 7. (1965).

<sup>18</sup> PH 7. April 1848

Nyitra) verlangte seinerseits kraft seiner Ablegatenweisung eine "engere Basis"; unter Beibehaltung des Weisungsrechtes. "Im Geiste der ihn Delegierenden" sprach sich auch János Dubravay (Kom. Szerém) für ein halbes Grundstück aus.

József Tomcsányi (Kom. Békés) mit der Begründung,  $\frac{1}{4}$  Grundstück könne keinesfalls eine landesweit egale Basis bedeuten, hatte stattdessen einen *liegenden Besitz im Wert von 300 Silberforint* vorgeschlagen. Hieran schlossen sich ohne Vorbehalte an: László Schnee (Kom. Heves-Külső-Szolnok), Menyhért Lónyai (Kom. Bereg), János Szmrecsányi (Kom. Árva), Móric Szentkirályi (Kom. Pest), Lános Rónay (Kom. Csanád), József Maán (Kom. Máramaros), Zsigmond Kende (Kom. Szatmár), Lajos Papszász (Kom. Bihar), Pál Tabódy (Kom. Ung), Pál Reviczky (Kom. Esztergom), Ferdinánd Rengey (Szeged) und Péter Mocsonyi (Kom. Torontál). Hierher gesellte sich auch Gyula Andrássy zu. "Für mich steht klar – sagte er – dass die Qualificatio einen fest bestimmten Wert haben müsse." Er meinte, dass das  $\frac{1}{4}$  Grundstück in den Nationalitäten-Gegenden eine viel höhere Wählerzahl resultieren würde; so würde es nach seiner Einschätzung in Kom. Sáros 9000 "rein russische" (ruthenische, rusinische) Wähler geben gegenüber 900 (ungarischen) Adeligen. In Liptó meldeten sich bereits panslawistische Bewegungen zu Wort. Derselben Meinung war Ágoston Máriássy (Kom. Sáros) und nahm eine Präzisierung vor: bei  $\frac{1}{4}$  Grundstück wird es 9180 Wähler geben; "adelige Menschen, d.h. richtige Ungarn wurden lediglich an die 900 gefunden". László Madarász wiederum beharrte im Gegensatz zu Andrássy auf dem Viertelgrundstück, was bereits auf der Distriktversammlung beschlossene Sache wurde, mit der Bemerkung: "er habe keine Angst um die ungarische Nationalität"; wir sollten ein Beispiel von der Schweiz nehmen... Den Antrag aus Kom. Békés hatte er wegen Schwierigkeiten bei der Schätzung der Zahlenangaben nicht unterstützt.

Da die Meinungen der Ablegaten auseinandergingen, formulierte Kossuth am Ende der Debatte den Antrag von József Trócsányi zu einer alternativen Text-Fassung um: "Viertel Grundstück oder 300 fit [Silberforint]. "Ich – sagte er – verstehe die Compatibilitas so: wer ein Viertel Grundstück besitzt, muss nicht nachweisen, wieviel dieses wert sei; dieser kann behaupten: ich habe ein Viertel-Grundstück, also hab ich eine Stimme; sollte es dann vorkommen, dass einer einen Weingarten besitzt, und beweisen kann, dass dieser den Wert von 300 Silberforint erreicht hat, so hat er ein Votum. (*Richtig so.*)" Worauf Graf Gyula Andrássy wie folgt erwiderte: "Hätten Sie es so vorgetragen: "halbes Grundstück oder 300 for. [Silberforint]", so würde ich es gerne akzeptieren, aber in diesem Falle soll es lieber bei der ursprünglichen Fassung bleiben. (*Soll bleiben.*)" Nach alledem argumentierte László Schnee (Kom. Heves-Külső-Szolnok) schon vergeblich für den 300 Silberforint-Zensus, der in der Vorlage seiner Meinung nach durchaus nicht eine Einengung zum Ziel gehabt hätte, aber der Vorsitz Führende stellte fest: "Also die Fassung bleibt unverändert. (*Bleibt.*)" Nach längeren Debatten blieb der Zensus von  $\frac{1}{4}$  Grundstück dennoch aufrechterhalten!<sup>19</sup>

Die Debatte über die Frage wurde am 1. April bei den Magnaten fortgesetzt. Diesmal erhob Graf József Pálffy seine Stimme gegen das  $\frac{1}{4}$  Grundstück – und somit für das  $\frac{1}{2}$  Grundstück. "Ich gehöre zu denen – bekannte er sich –, die die Freiheit, wie breit nur möglich ausweiten wollen auf alle Klassen des Volkes, aber ich gestehe ehrlich, dass betreffend diejenigen mit  $\frac{1}{4}$  Grundstück halte ich den Vorschlag der t. RR. [hohen Stände] für zu weit gehend, denn ich will vor allen Dingen in Ungarn die [ungarische] Nationalität aufgreifen und aufrechterhalten; also wünsche ich, dass anstelle des  $\frac{1}{4}$  Grundstückes  $\frac{1}{2}$  Grundstück zum Gesetz gemacht wird." Obergespan Graf György Andrássy aus Sáros hatte bekräftigt: "wenn wir das Land unter die Lupe nehmen, da finden wir, dass die Menschen mit einem  $\frac{1}{4}$  Grundstück meistens in walachischen und slowakischen Ortschaften wohnen, ausserdem wissen wir, dass einer mit einem  $\frac{1}{4}$  Grundstück einem nahe steht, der nichts hat". Obergespan

<sup>19</sup> AN 1847/48: S. 202–205.; *Kossuth Lajos az utolsó rendi országgyűlésen*. (L. K. beim letzten ständischen Reichstag Ungarns) Red., Geleitwort von Barta, István, Budapest, 1951. S. 711.

László Majtényi aus Bars hätte den Zensus – das Wesen des Antrags von Pálffy nicht in Frage stellend – angesichts der Unterschiede in den Grundstücksgrößen am liebsten an "ein Stück Bodens mit gewissen Abmessungen" gebunden. Palatin István Habsburg-Lothringen – Vorsitzender der Tafel – konnte letztendlich die Annahme des Antrages feststellen; in der *oberständischen* Antwortbotschaft des Magnatenhauses war dann die Anhebung dieser Zensusarten auf  $\frac{1}{2}$  Grundstück abgedruckt.<sup>20</sup>

Auf der Sitzung der Untertafel vom 4. April hatten Titus Olgyay (Kom. Pozsony) und Graf Gyula Andrassy (Kom. Zemplén) – von ihrem früheren Standpunkt ausgehend – ihre Unterstützung für die von den Magnaten eingereichte Änderung zugesichert, während Pál Kubicza (Kom. Trencsén), József Justh (Kom. Túróc), Gábor Sebestyén (Kom. Veszprém) und Miklós Sárkány, Abt aus Bakonybél die Fassung beibehalten wollten: sie sprachen sich für das Viertel-Grundstück aus. Und hier schaltete sich in die Diskussion – Ferenc Deák (Kom. Zala) ein. Sein Wort erwies sich als entscheidend. Es verdient wörtlich zitiert zu werden aus dem Bericht von Pesti Hírlap vom 12. April 1848:

"Die Fassung muss bleiben. In der Sache steckt nicht so große Wichtigkeit, dass es lohnend wäre mit ihr viel Zeit zu verbringen. Grund zu Bedenken würde er nur darin sehen, wenn der Unterschied, welcher sich aus den Ergebnissen der einen oder anderen Qualifikationen ergibt, erheblich wäre, und dadurch die Anzahl der Wähler sehr zunehmen oder abnehmen würde. Aber wer sich im Lande umschaue, werde merken, dass es keinen erheblichen Unterschied gebe zwischen den Besitzern von  $\frac{1}{4}$ - und  $\frac{1}{2}$ -Grundstücken weder in vermögensbezogener noch in cultureller Hinsicht; im Hinblick auf die Zahl der Wähler hat diese Ausweitung ebenfalls keinen augenfälligen Einfluss, denn in Ungarn sind beispielsweise insgesamt ungefähr 1 200 000 Wähler, die  $\frac{1}{4}$  Grundstück besitzenden erhöhen diese Zahl höchstens um 100 000, was keinen großen Unterschied macht. Wenn es sich um höhere [Prozentsätze] handelte: er könnte die Bedenken begreifen, aber so siehe er keinen Grund dafür. Mehrere Komitate hätten erwähnt, daß wenn die Besitzer von  $\frac{1}{4}$  Grundstücken ausgeschlossen werden würden, so bliebe das größte Teil der Einwohner ohne Wahlrecht. Dies würde jedoch geradezu gegen das Interesse der Magnaten und den *Stabilismus* gerichtet sein. Was ist nun, wovor sie sich am meisten fürchten? Die allgemeine Stimme; hierzu ist aber der direkteste Weg, wenn die *Qualificatio* möglichst eng bemessen werde, wonach recht viele Menschen außerhalb der Schanzen bleiben würden, und nur sehr wenige innerhalb. Bei all dem Miasma, was derzeit in der Luft zu schweben und die Bewegungen überall heraufzubeschwören scheint, hätten die Wahlen in Frankreich eine breitere Basis gehabt, so wäre es kaum soweit gekommen, wo die Dinge derzeit stehen. Aus diesem Grund bewundere er, daß Freunde des *Stabilismus* die Qualifikationen enger maßschneidern wollen. Im Hinblick auf diese überzeugende Überlegungen Deáks hatte man die Fassung des Textes beibehalten."<sup>21</sup>

Die Botschaft der Untertafel auf dem Flugbogen Nr. 279 – genauer: Entwurf einer Botschaft – enthielt zu diesem wichtigen Zensus folgendes:

"Weil die KK. és RR. [die Korps und Stände der Untertafel] der Auffassung sind, wonach hinsichtlich der im Land vorhandenen  $\frac{1}{2}$  und  $\frac{1}{4}$  urbarialen Grundstücke ein so geringer Unterschied existiert, dass die Befähigung gemäß der Proportion der letzteren, in Betracht des Anwuchses der gesamten Wählerschaft, Aufmerksamkeit verdienend gewesen wäre, andererseits aber sie glauben, dass kraft des Grundsatzes der Stabilität unter den jetzigen Umständen bei der Bestimmung der Wahlfähigkeit eher breitere als wie eingeengte Basis nur zweckdienlich anwendbar wäre, können sie daher *die durch m. [gnädige] Oberstände in § 2 vorgeschlagenen  $\frac{1}{2}$  Urbarial-Grundstücke als Grundlage nicht annehmen, und deshalb bestehen sie auch weiterhin auf der vorherigen Textfassung.*"

<sup>20</sup> FN 1847/48; S. 454-455.

<sup>21</sup> PH 12. April 1848

Die zweite und endgültige Botschaft der Untertafel (Flugbogen Nr. 281 = Schriftsachen Nr. 179) hat – nach Ferenc Deák – eine gründlichere Begründung:

"Die KK. és RR. [die Korps und Stände] wähten das Wahlrecht auch auf die Besitzer von  $\frac{1}{4}$ -Grundstücken auszuweiten deshalb als nötig, weil durch dessen Zurückschrumpfen nur auf die Besitzer von  $\frac{1}{2}$ -Grundstücken mehrere Komitate, wo das größere Teil der Grundstücke auf Viertelteile aufgeteilt ist, aus dem ackerbäuerlichen und Liegenschaft besitzenden Volke eine namhafte Zahl ausgeschlossen wäre, was weder mit der Billigkeit noch der teilenden Gerechtigkeit übereinstimme. Hinsichtlich des geamten Landes wiederum keinerlei schlimme Folgen befürchten die KK. és RR. [die Korps und Stände], werde das Wahlrecht auch auf  $\frac{1}{4}$ -Grundstücke ausgeweitet. denn deren Besitzer werden auch nicht betrachtet als solche Vermögenslose, welche die Aufrechterhaltung der mit Ordnung gepaarten Freiheit nicht als ihr Hauptinteresse ansehen würden; im übrigen gebe es keinen wesentlichen Unterschied zwischen  $\frac{1}{2}$ - und  $\frac{1}{4}$ -Grundstücksbesitzern weder in dieser Hinsicht, noch in Anbetracht ihrer Bildungsstufe, und jene Zahl, um welche die  $\frac{1}{4}$ -Grundstücksbesitzer die Mehrheit der sämtlichen Wähler im Lande vermehren werden, ist nicht so hoch, daß dies bei irgendjemand Bedenken hervorrufen könnte, zumal [umso weniger als], weil nach allgemeiner Erfahrung auch ein auf breitere Basis gelegtes Wahlrecht die Standhaftigkeit der Constitution besser gewährleistet, sogar gegen die von vielen so gefürchteten Bewegungen der Vermögenslosen, als solche Restriktionen, die durch unnötige Ausgrenzungen viel mehr Bitterkeit, als wie Beruhigung auslösen."<sup>22</sup>

Über diese Frage entstand dann wiederum eine neue Debatte auf der Sitzung der Magnatentafel vom 5. April, die zur Erörterung der zweiten Botschaft der Untertafel zusammengetreten war. Diesmal argumentierte Graf György Andrassy, Obergespan aus Sáros so: "[...] unter den Besitzern von  $\frac{1}{2}$  und  $\frac{1}{4}$  Grundstücken ist der Unterschied enorm, zwar nicht angesichts der Größe des Grundstücks selbst, denn eine ganze sessio ist ja nicht viel, aber im Hinblick auf die Vermögendheit, weil ein Besitzer eines ganzen oder halben Grundstücks besitzt nicht zweimal, sondern 10mal so großes Vermögen, wie ein Inhaber eines  $\frac{1}{4}$  Grundstücks. Im übrigen hält mich in diesem Teil nicht zurück, daß durch die Besitzer von  $\frac{1}{4}$  Grundstücken die Anzahl der Wahlberechtigten alzu sehr niedergedrückt würde, sondern, daß ich eine sehr geringe Sicherheit in den Inhabern von  $\frac{1}{4}$  Grundstücken sehe."

Im Gegensatz zu ihm argumentierte der Obergespan von Trencsén Antal Marczibányi für das  $\frac{1}{4}$  Grundstück so, daß in seinem Komitat die Grundstücke sehr zersplittert seien; würde man ein ganzes oder ein halbes Grundstück als Voraussetzung stellen, so könne es nicht einmal 100 Wähler geben. Den Obergespan von Sáros hatten nur neun Magnaten unterstützt. (Gr. Antal Széchen, Gr. János Cziráky, Obergespan von Tolna József Ürményi, Obergespan von Moson Graf Henrik Zichy, Gr. Ödön Zichy, Gr. János Barkóczy, Gr. László Perényi, Obergespan von Túróc Miklós Révay und der Bischof aus Kassa/Kaschau Antal Ocskay.) Auf eine Anfrage des Palatins kündigte Graf László Teleki an: sie – die Reformer – schwiegen nur deswegen, weil sie meinten, daß diejenigen, die sich nicht zu Wort melden, für das  $\frac{1}{4}$  Grundstück wären.

Oberschatzmeister Gr. Gábor Keglevich betonte: weil der Standpunkt der Landstände (Untertafel) fest stünde, sei es nicht möglich, in dieser Frage Fortschritte zu erzielen. Und auch sonst: "in manchen Teilen des Landes haben es die Inhaber der  $\frac{1}{4}$  Grundstücke noch besser, als in anderen Teilen des Landes Besitzer von ganzen Grundstücken", weshalb er ja das  $\frac{1}{4}$  Grundstück akzeptiere. Ähnlich äußerte sich auch Oberstallmeister Gr. Imre Batthyány. So – wenn dies das Tagebuch des Magnatenhauses so direkt auch nicht enthält – war die

<sup>22</sup> Die Fortsetzung enthält die vorstehende *kursiv* gedruckte Klausel. Dieses zweite Impurum zitiere ich aus dem zum Teil handschriftlichen Original, das im Landesarchiv [Országos Levéltár] erhalten blieb. (OL Diaeta anni 1847/48. B:47/b). Darauf: das Handzeichen *Olv. Vidos*. [Las Vidos.]

ursprüngliche Fassung der Untertafel beibehalten, die ¼ Grundstück als Zensus festgesetzt hatte.<sup>23</sup>

9. Nicht einmal die übrigen Punkte (b)–f) des Entwurfes zusammen bedeuteten soviel Sorge, wie der vorerwähnte Punkt a), darin insbes. das Wahlrecht der Besitzer ehemaliger urbaner Fronhöfe, die in Gemeinden mit nicht geordneten Räten (Marktflecken, Dörfern) lebten.

Auf der Plenarsitzung vom 31. März, beantragte Fridrik Martiny (Sopron) aus dem Punkt b) auszulassen die Voraussetzung für Handwerkern minimal einen Gesellen angestellt zu haben ("wenn Handwerker sind, und fortlaufend mit wenigstens einem Gesellen arbeiten"), weil "in kleineren Orten die Handwerker nicht so sehr mit Gesellen zu arbeiten pflegen, sondern ihr Handwerk nur allein ausüben". Ähnlicher Meinung waren die Stadtablegaten János Pitróff (Nagyszombat) und Ferenc Házmán (Buda); letzterer damit, daß durch diese Bedingung das stabile Jahreseinkommen von 100 Silberforint (c) ohnehin überflüssig werde, "denn es gibt Handwerker, die mit den eigenen Händen mehr als 100 Silberforint verdienen können". Ihre Argumentation hatte die Mehrheit nicht überzeugt. Es blieb bei der alten Fassung.

In der Urfassung des Entwurfs (auf den Flugbögen Nr. 225 und 238) war das Wahlrecht der Honoratioren in zwei Punkten zusammengefasst. Demnach erhielten – bei Einhaltung der allgemeinen Bedingungen – ein Wahlrecht:

"d) Studierende, Wundärzte, Advokaten, akademische Künstler, Lehrer, Mitglieder der Ungarischen Gelehrten-Gesellschaft, Pharmazeuten, wenn sie eine Jahreswohnmieth in Pest von 100 ft, in übrigen Orten von 50 ft [Silberforint] bezahlt haben.

e) [...]

f) ohne Ansehung ihrer Einkommenverhältnisse Geistliche, Gemeindepastoren und Schullehrer".

Gegen die Wohnmieten-Qualifikation für die im Punkt d) bezeichneten Honoratioren sprachen sich gleich auf der Distriktsitzung vom 30. März aus: Miklós Perczel (Kom. Baranya) und László Madarász (Kom. Somogy), aber vorerst noch ohne Erfolg. Auf der Plenarsitzung vom 31. März hatten Ferenc Házmán (Buda) und József Vidos (Kom. Vas) die Zusammenfügung von den beiden Punkten vorgeschlagen; wie der Ablegat aus Vas sagte: "ich kann nicht durchblicken, warum sollten wir die *capacitas* dazu zwingen, ein Quartier von 100 p. (pengő) frt [Silberforint] zu unterhalten, wobei sie sich auch mit einer Wohnung zu 100 Wechselfrt<sup>24</sup> zufriedengibt. Nachdem die *qualificatio* hier auf die Talente fundiert ist, halte ich diese Auflage für überflüssig." Ähnliche Meinung vertritt auch Lajos Kossuth (Kom. Pest-Pilis-Solt): hinsichtlich "*capacitas* verlang(t)e er keinerlei *qualificatio*", und es schlossen sich dem Vorschlag aus Vas an: József Maán (Kom. Máramaros), Ferenc Kubinyi (Kom. Nógrád), Károly Tolnay (Kom. Vas), Baron József Majthényi (Kom. Baranya), József Tomcsányi (Kom. Békés), Jób Deseffy (Kom. Nógrád), Ferdinánd Rengey (Szeged), Kázmér Tarnóczy (Kom. Nyitra), Pál Veszter (Késmárk), György Joannovics (Temesvár), Samu Bónis (Kom. Szabolcs), Pál Reviczky (Kom. Esztergom), János Rónay (Kom. Csanád), Zsigmond Bernáth (Kom. Ung), László Schnee (Kom. Heves-Külső-Szolnok), Móric Rakovszky (Kom. Liptó). Wie der Vorsitz Führende feststellte, war Kálmán Ghyczy (Kom. Komárom; zur Zeit *protonotarius* von Palatin István Habsburg-Lothringen) bereits im Begriffe den neuen Text des Punktes d) abzufassen:

"Ohne Ansehung ihrer Einkommen sind es die Studierenden, Chirurgen, Rechtsanwälte, akademische Künstler, Lehrer, Mitglieder der Ungarischen Gelehrten Gesellschaft, Pharmazeuten, Gemeindepastoren und schulische Lehrer."

<sup>23</sup> FN 1847/48: S. 483.

<sup>24</sup> Siehe Anmerkung Nr. 1. 100 Wechselforint = 40 pengőforint (Silberforint).

In der Hitze der Debatten blieb der Vorschlag von István Ruttkay (Kom. Zólyom) bedauerlicherweise unberücksichtigt: in den in Punkt d) eingeschmolzenen Punkt f) wollte er nämlich auch die "öffentlichen Beamten" aufnehmen.<sup>25</sup>

Die Frage der Honoratioren entfachte eine lange Debatte auch auf der Sitzung der Magnatentafel vom 1. April. Graf János Barkóczy hatte die Frage der "Hausmietzins-Einkommen" erneut aufgeworfen, Gr. József Pálffy ergriff jedoch Partei für den Vorschlag der Untertafel, indem er behauptete, man wollte schon früher den Honoratioren Stimmrecht zuteil werden lassen, daher sollte es ihnen schlichtweg kraft alten Rechtes (§ 1) zustehen. Graf Antal Széchen sah zwar in der im Grundlaborat festgesetzten Wohnmieth keine größere Garantie, dennoch schloss er sich denen an, die die Stände (Untertafel) aufzufordern gedachten, diese *qualificatio* festzulegen, weil er es für wünschenswert halte, dass wenn ein Wahlsystem verabschiedet sei, dann muß es auf jeder Stufe kosequent durchgesetzt werden, und sollten die Landstände irgendeinen geringen Wahlcensus festsetzen: dann wünsche er diesen Grundsatz "auf alle Klassen der Bürger anzuwenden". Also neben der geistigen Kapazität verlangte er auch im Falle der Honoratioren einen finanziellen Zensus. "Jene Art der Intelligenz – sagte er – die ich hier erwähnt sehe, kann ich nicht als Gradmaß des politischen Rechtes schlechthin betrachten, denn jemand kann allein deshalb, weil er Chirurg oder Ingenieur von Beruf ist, als politisch intelligent durchaus nicht angesehen werden, denn er hat nur Intelligenz in Bezug auf jene Wissenschaft, auf welche er seine Aufmerksamkeit richtete und bezogen auf die er ausgebildet wurde. Ich finde also nicht richtig, dass, wenn andere Bürger aus der Ausübung der politischen Rechte ausgeschlossen sind, dann ein Studierender oder Chirurg, der sich bislang mit politischen Rechten mit Vollständigkeit nicht befasste, mit politischen Rechten ausgestattet werden sollte, und so halte ich diese Maßnahme für nichts anderes, als ein neues Privileg zu etablieren." Deshalb erhob er seine Stimme für die "angehobene Wohnmietzins-Qualificatio".

Graf Sándor Erdődy hat dem Vorschlag im Gegensatz zu ihm zugestimmt. Gr. László Teleki sprach sich nur deshalb nicht für diesen, weil die Mehrheit hierfür ohnehin gesichert schien.

Die Magnaten hatten sogar zwei Ergänzungen eingebracht, und diesen wurde auch durch die Untertafel zugestimmt. Auf Vorschlag des Obergespanns von Baranya, György Majláth jun., wurden zwischen die Honoratioren auch die Kaplane eingeschoben, auf Antrag von Baron Béla Wenkheim hatte man jedoch das Wahlrecht der Honoratioren eingeschränkt: sie durften nur in ihrem ständigen Wohnort abstimmen.

János Scitovszky Bischof aus Pécs/Fünfkirchen war aber mit seinem Vorschlag gescheitert, auch die Mitglieder des Ungarischen Naturwissenschaftlichen Vereins in die Reihen der Honoratioren aufzunehmen, dieser wurde negligiert, obwohl die Frage der Articularisatio dieser Körperschaft bereits im vorausgegangenen Landtag aufgeworfen war.<sup>26</sup>

Punkt c) des Entwurfs verhalf auch diejenigen zum Wahlrecht, die ein stabiles Jahreseinkommen von 100 Silberforint nachweisen konnten. Auf der Magnatentafel vom 1. April wünschte diesbezüglich Sándor Erdődy von der Restriktion Gebrauch zu machen, daß dieses Einkommen ausschließlich "nach einem Grundbesitz" bemessen werden sollte, was obendarauf von Baron Pál Bánfy durch die Kapitalerträge ergänzt wurde.<sup>27</sup>

Diese Einschränkungen lieferten neulich Grund zur Diskussion in der Untertafel. László Schnee (Kom. Heves-Külső-Szolnok), László Madarász (Kom. Somogy) und György Joannovics (Temesvár) waren kategorisch dagegen, "denn niemand hat das Recht nach den Quellen der Einkommen zu forschen, und weil so beispielsweise die Ruhgeldbezieher ausgegrenzt werden würden". Gegenüber ihren Ansichten haben die Argumente von Gr.

<sup>25</sup> AN 1847/48: S. 205–206.

<sup>26</sup> FN 1847/48: S. 454–455.

<sup>27</sup> FN 1847/48: S. 454.

Gyula Andrásy (Kom. Veszprém) und Móric Szentkirályi (Kom. Pest-Pilis-Solt) gewonnen. Nach ihrer Auffassung sei die von den Oberständen erzielte Modifikation nichts anderes, als eine Art Erläuterung des Begriffs "stabiles Einkommen", "unter dem Namen Kapital soll man auch Ruhegeld verstehen". "Wer aus seiner Arbeit kein [Jahres]Einkommen von 100 ft [Silberforint]bezieht, der hat aufgehört zu leben, und was noch mehr ist, hiernach könnte jeder Bettler zu Wähler werden, und wenn kein sicheres Einkommen verlangt werde, dies hieße soviel, wie wenn man verkündet: "jeder Mensch ist wahlberechtigt, der lebt".<sup>28</sup>

10. Über das *passive Wahlrecht* entwickelte sich erst auf der Plenarsitzung vom 31. März ein kürzerer Wortwechsel. István Károlyi (Pest) wünschte die Wählbarkeit, das 24. Lj. für zu niedrig erachtend, an die Vollendung des 30. Lj. knüpfen. "Jemand kann – sagte er – mit 24 Jahren ein wohl ausgebildeter Mensch sein, aber ich sehe nicht ein, wieso könnte er soviel Erfahrung besitzen, wie ein 28- oder 30-jähriger." Samu Bónis (Kom. Szabolcs) konterte: "Fürwahr versteht nicht jeder 30-jährige viel davon, was Gesetzgebung ist. Ich kannte viele 24-jährige, die sich besser in Sachen der Gesetzgebung auskannten, als manche 30-jährige." Ist ja auch geblieben die Untergrenze beim 24. Lj.<sup>29</sup>

## V.

11. Der zum 29. Mai 1849 nach Klausenburg/Kolozsvár einberufene letzte siebenbürgische ständische Landtag begann unmittelbar nach der Vollziehung des Aktes der Wiedervereinigung mit Ungarn (*Union*) mit der Abfassung eines Wahlgesetzes. Der (Klausenburger) Gesetzesartikel II von 1848, das siebenbürgische Wahlgesetz, baute auf das maßgebliche Gesetz des Mutterlandes, den (Preßburger) GesArt. V von 1848. Wie das Preßburger so betonte auch dieses Klausenburger Gesetz seinen provisorischen Charakter: "Die Wahl der Ablegaten [Abgeordneten!] aus Siebenbürgen, die in die bereits auf den 2. Juli 1848 angekündigte in Pest abzuhaltende Vaterlandsversammlung [Reichstag] zu entsenden sind, wird auf Grund der Volksrepräsentation die Möglichmachung einer sofortigen Anwendung zwar in Betracht ziehend lediglich auf diesen einen folgenden Fall zu erledigen sein."

Es wurden lediglich die Ausschließungsgründe, die negative Seite der *allgemeinen Voraussetzungen für das aktive Wahlrecht* behandelt. Demnach waren ausgeschlossen "a) die Weibspersonen b) die Ausländer, die nicht nostrifiziert sind c) unter wirtlicher, elterlicher oder unter Vormundsgewalt stehende Einzelpersonen, d) solche, die nach einem Stafprozeßurteil unter Strafe stehen" (§ 2). Obwohl dieses Gesetz sich auf den (Preßburger) GesArt. V von 1848 nur hinsichtlich der Durchführung berief, kam die hier fehlende Passage "ein Mindestalter von 20 Jahren" auch in Siebenbürgen zur Anwendung. Die Abweichung vom Preßburger Gesetz, wonach jenes die *väterliche*, dieses jedoch die *elterliche* Gewalt als Ausschließungsgrund qualifizierte, kann eher privatrechtliche Fragen aufwerfen [§ 1 c)]. Ein wesentlicherer Unterschied zeigt sich im Punkt d), welcher (1) die im Preßburger Gesetz erwähnten erheblichen Straftaten ("Untreue, Schmuggel, Raubüberfall, Mord, Brandstiftung")

<sup>28</sup> PH 12. April 1848

<sup>29</sup> AN 1847/48: S. 207. Ausführlicher: Ruszoly, József: *Az országgyűlési népképviselő bevezetése Magyarországon (Az 1848:V.tc. létrejötte)*. [Einführung der Volksrepräsentation im Landtag in Ungarn (Entstehung des V. GesArt. von 1848)] = *Társadalomtörténeti tanulmányok* [Gesellschaftswissenschaftliche Studien]. Red.: Fazekas, Csaba. Miskolc, 1996. S. 37–51.; in Nachtragspublikation: Ruszoly, József: *Alkotmány és hagyomány*, (Verfassung und Tradition), S. 57–84.; Ruszoly, József: *Újabb magyar alkotmánytörténet. 1848–1849. Válogatott tanulmányok*. (Neuere ungarische Verfassungsgeschichte. 1848–1849., Ausgewählte Studien) Budapest, 2002. S. 38–66.

nicht auflistet, aber (2) mehr als die viel diskutierte "nicht unter Züchtigung [strafrechtlicher Bestrafung] stehen" besagt.

"Im übrigen – heißt es in § 2 – macht unter den Anhängern der althergebrachten Konfessionen (zu denen auch diejenigen mit griechischer nicht vereinigter Zeremonie anzurechnen sind), die Geburt keinen Unterschied aus." Die Gleichberechtigung der althergebrachten Konfessionen und besonders hervorgehoben die der orthodoxen – in Siebenbürgen der rumänischen – Kirche entsprach den Preßburger Gesetzen, obwohl eine Gleichstellung letzterer dort lediglich der Preßburger GesArt. XX von 1848 vorschrieb. Die zweite Wende – die Aufhebung der Privilegien durch Geburt – hatte stark deklarativen Charakter, denn das alte (Adeligen- /Stadtbürger-) Recht blieb auch in Siebenbürgen bestehen.

Die *besonderen (speziellen) Bedingungen*, d.h. die Zensus wurden teils nach Munizipiumtypen teils nach traditionellen ständischen Nationen (Ungarn, Székler [nur rechtlich getrennt aber ebenfalls ungarisch] und Sachsen) bestimmt. Waren unter diesen auch gewisse Überlappungen im Vergleich zum Preßburger Gesetz vorhanden, das nur hinsichtlich des Zensus nach Immobilienvermögen einen Unterschied machte zwischen Stadt (königlicher Freistadt und Stadt mit geordneter Ratsorganisation: Haus oder Gundbesitz im Wert von 300 Silberforint) und Dorf ("sonstige Gemeinden": ¼ Urbarial-Grundstück). das Klausenburger Gesetz war in seiner Fassung viel gegliederter.

Abgesondert wurden darin "die mit Sondervertretungsrechten beklaideten Städte": königliche Freistädte außerhalb des sächsischen *Königsbodens* [Királyföld] und sog. taxierende Städte (§ 3); die Komitate, die Distrikt Fogaras und die széklerischen Stühle (§ 4), sowie die sächsischen Jurisdiktionen (Munizipien): die sächsischen Städte mit ihren Stühlen bzw. Distrikten auf dem *Königsboden* (§ 5).

Die Vollständigkeit des Wahlrechts wurde gemäß GesArt. V von 1848 – das alte Abelen-Recht und wegen Ausbleibens der Urbarialregelung hier im 18. Jh. nicht mal in Frage kommende Viertelgrundstück sinngemäß ausgenommen – lediglich den Städten mit eigenem Vertretungsrecht (§ 3 a–e), sowie solchen ohne eigene Vertretung aber mit geordneter Ratsorganisation (§ 4 b; § 5) zugeteilt. Der Kreis der Wähler – im wesentlichen übereinstimmend mit den nach § 2 GArt. V von 1848 Berechtigten erstreckte sich auf a) Personen, die ein Immobilieneigentum im Wert von mindestens 300 Silberforint hatten b) die Handwerker, Händler, Fabrikbesitzer c) Personen mit sicherem Jahreseinkommen in Höhe von 100 Silberforint d) die Honoratioren und e) solche die bereits als städtische Bürger galten.

Grund für viele Diskussionen in der Praxis gab die Hervorhebung der Städte, denn nach der Preßburger regelung war aus all dem lediglich der Liegenschaftswert von 300 Silberforint ein ausgesprochen städtischer Zensus (als Pendant zum ¼ Grundstück in Dörfern), alle weiteren galten sowohl in Städten als auch auf dem Land. Das Rumänentum beanstandete vielfach, dass seine ärmeren dörflichen Popen auf der Grundlage des Honoratioren-Rechts, ohne Hinblick auf ihr Einkommen, kein Wahlrecht zugeteilt bekamen. Unter den Honoratioren ist das Wegbleiben der *Gemeindenotare* auffällig. Diese Engherzigkeit der Klausenburger Gesetzgeber, denen es vor den rumänischen Massen angst und bange wurde, ließ sie in keinem guten Licht erscheinen.

In den territorialen "ungarischen" und széklerischen Jurisdiktionen (Munizipien) – in den zum beträchtlichen Anteil auch von Rumänen bewohnten Komitaten, in der größtenteils rumänischen Ditrikt Fogaras und in den Székler Stühlen – waren vier Arten von Zensus in Geltung: a) das alte Recht b) das städtische Recht (§ 3 a–e), c) das "dörfliche" Recht, das teils auf Besteuerungsbasis stand, teils nach *Rauchmengen* (als Herdsteuer) geartet war.

Das alte Recht stand denjenigen zu, die gemäß GesArt. XII von 1791 Siebenbürgens auch bis dahin davon Gebrauch machen durften, "wenn in der Ausübung dieses Rechts auch vielleicht beschränkt gewesen waren." Im zitierten Gesetzesartikel, welcher Aufbau,

Befugnisse und Geschäftsordnung des siebenbürgischen Landtages geregelt hatte, würden wir trotz dieses Rückverweises nach einer Auflistung dieses vorwiegend offensichtlich adeligen Wählerkreises vergeblich suchen, die ist darin nicht vorzufinden. Im Jahr 1866 hatte diese Unsicherheit zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten geführt. Allerdings war die Auslegung des Preßburger GesArt. V von 1848 ebenfalls nicht eindeutig.

Nach einer Regelung gem. der *Weisung* von 1866, die durchs – nach dem *Oktoberdiplom* 1860 mit Übergangscharakter wiederhergestellt – Gubernium erlassen und vom Innenminister Baron Béla Wenckheim 1869 übernommen wurde, blieben behalten “das Wahlrecht derjenigen *moralischen Personen*” (*Körperschaften*). “welche bis zum Jahr 1848 über ihre gesetzlichen Vertreter das Ablegatenwahlrecht ausübten”, jedoch können als durch diesen Zensus berechnete Wähler nur solche Gemeinden angesehen werden, die ausgrenzendes Privatrecht besitzende solche Sonderbesitztümer haben, mit denen eine den Zensus überschreitende Steuerzahlung verbunden ist, wodurch öffentliche Plätze, öffentliche Weiden, öffentliche Wälder, wenn ebenfalls unter dem Namen der Gemeinde besteuert werden, als nicht solcher Privatbesitz angesehen werden können”.<sup>30</sup> Ausser Gemeinden konnten sich auf diese Weise auch *Kirchengemeinden* Wahlrecht verschaffen.

Dass “die Städte mit geordneter Ratsorganisation” mit denen, die eigene Ablegaten entsandten, gleiche Zensus ihr eigen nennen konnten, habe ich früher angedeutet.

In “geordneten Rat nicht abhaltenden Gemeinden” – in Dörfern und Marktflecken (Landstädten) – war die Steuerveranlagung gemäß dem Steuerregister von 1848 maßgebend, hier war nämlich das Viertelgrundstück mangels Urbarmessung nicht anzuwenden. (Dies bereitete in den Komitaten im sog. *Partium* Probleme, wo allerdings der Preßburger Gesetzesartikel angewendet werden mußte.)

Die heftigste Debatte entfachte an der den Landtag vom 31. Mai 1848 – vorbereitenden – *nationalen Sitzung* und in der Landes- (Plenar-) Sitzung vom 2. Juni zugleich gerade um die Höhe dieses *Steuerzensus*. Die geplanten 8 Silberforint wollten Prof. Károly Szász (Vízakna) und Gusztáv Grois (Kolozsvár/Klausenburg) auf 5 Silberforint herabsetzen. Schließlich blieb der Steuerzensus “*bei mindestens acht Pengőforint [Silberforint] zuzüglich Leibgeld*”.<sup>31</sup>

Károly Szász, der gegen “diese demokratisch-aristokratische Struktur” auftrat, konnte lediglich erreichen, dass die Bewohner (oder Vorstände) dieser Ortschaften selber neben den gem. Gesetzesartikel XII vom Jahr 1791 Berechtigten –, wenn der Ort wenigstens *hundert Herde*<sup>32</sup> – Hausgrundstücke – zählte, so über zwei, wenn weniger, dann über “einen frei gewählten Abgeordneten” d.h. im wesentlichen über einen *Wahlmann* auf die Abgeordnetenwahl ebenfalls einwirken konnten. Diese prompte Lösung wurde zum einzigen Element des Wahlsystems 1848, das auf eine *Direktwahl* hindeutete. Ihre Einfügung erinnert an die Urkongregationen der Komitate Anfang Mai 1848, in denen sich auch Dörfer und Marktflecken vertreten ließen, zumeist durch ihre Richter und/oder Notare.

“In sächsischen Munizipien – lautete § 5 – werden Bewohner von Städten und Ortschaften in den Stühlen oder Distrikten, in denen sie sesshaft sind, das Wahlrecht so wie bisher, genauso auch jetzt zusammen und *unbeachtet jeglichen Unterschiedes in Nation und Religion* auf die Weise ausüben, wie das bezüglich der Bewohner der ungarischen und széklerischen munizipalen Städte und dörflichen Gemeinden ohne eigenes Vertretungsrecht unter lit. b) und c) § 4 geschrieben steht.”

<sup>30</sup> Magyar Országos Levéltár, Erdélyi főkörmányszékeli levéltár, 1866: 895.; Belügyminisztériumi levéltár általános iratok 1869–II–10–802. [Ungarisches Landesarchiv, Archiv des Guberniums in Siebenbürgen; Archiv des ung. Innenministeriums Schriftstücke allgemeinen Inhalts]

<sup>31</sup> Zum Kennwort *fejadó* (‘Kopfsteuer’) siehe: Szabó T., Attila: *Erdélyi Magyar Szótörténelmi Tár*. (Sammlung zur Ethymologie ungarischer Wörter in Siebenbürgen) Bukarest, 1982. 3: S. 782.

<sup>32</sup> Das Wort *füst* (‘Rauch’): bezeichnet “Grundstück mit Haus”. Vgl. Szabó T., Attila: *Erdélyi Magyar Szótörténelmi Tár*. Bukarest, 1984. 4: S. 472.

Auf *Königsboden* bildeten die Städte und ihre Umländer (Stühle, Distrikte) – gleichsam wie in deutschen Ländern so besonders in Württemberg ab dem 18. Jh. das heißt seit der Reformation die *Städte und Ämter* – solche ständemäßig einheitliche Munizipien (Jurisdiktionen), in denen die Munizipalsitze stets bestimmende Rolle spielten. Umso mehr als in der Region im 18. Jh. der Anteil der rumänischen Bevölkerung stark zugenommen hatte. Die vorteilhafteren städtischen Zensus waren in diesem Falle besonders begünstigend für sächsische Bürger, die sich immer mehr hinter die verschlossenen Tore ihrer Städte zurückzogen. Mit einem Wort, man muss nicht immer und in allem eine Erklärung für dieses Zensusystem in den Interessen des Ungartums – der, wie es oft heißt, “ungarischen herrschenden Klasse” – suchen. In diesem Falle schützte es eher die sächsischen Stadtbürger, wenn es überhaupt fähig war, irgendwo etwas zu schützen, denn im südlichen Siebenbürgen hatten sich die Rumänen auch in den sächsischen Städten in ständig zunehmendem zahlenmäßigem Anteil angesiedelt.

Die in Preßburg festgelegten Voraussetzungen des *passiven Wahlrechts*: mindestens 24 vollendete Lebensjahre, Kenntnis der ungarischen Sprache als Sprache der Gesetzgebung seit 1844, blieben auch hier aufrechterhalten, mit der Betonung, dass “wählbar ist jeder, der irgendwo im Ungarland Wahlrecht hat”, wenn er diesen zusätzlichen Bedingungen gerecht wird. (§ 6). Also nicht nur die Siebenbürger!<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Ausführlicher: Ruszoly, József: *Az országgyűlési népképviselői sajátosságai Erdélyben. Az 1848: II. (kolozsvári) tc. létrejötte* [Eigentümlichkeiten der parlamentarischen Volksvertretung in Siebenbürgen. Entstehungsgeschichte des (Klausenburger) GesArt. II von 1848] = in: Debreceni Szemle, 1998. S. 463–483. Zur praktischen Anwendung beider unserer Gesetze zur Volksrepräsentation: *Csizmadia, Andor*, S. 57–165.; Ruszoly, József: *Országgyűlési képviselő-választások Magyarországon* (Parlamentswahlen in Ungarn) 1861–1868 [...] Budapest, 1999. (in: Jogtörténelmi Tár [Archiv für Rechtsgeschichte] 2/2); ebendies: *Acta Jur. et Pol. Szeged*, Tom LVI., Fasc. 2. (1999); Ruszoly, József: *Újabb magyar alkotmánytörténet*, (Neuere ungarische Verfassungsgeschichte) S. 67–83. Vgl. Ruszoly, József: “*Eine neue Verfassung für Ungarn*”. *Zur Einfügung der Institutionen Parlamentarismus und Volksrepräsentation in Ungarn und in dem mit ihm wiedervereinigten Siebenbürgen im Jahr 1848* = Die Elemente der ungarischen Verfassungsentwicklung. Studien zum Millennium. Hrsg. [von] Gábor Máthé, Barna Mezey. [Budapest.] 2000. S. 51–62.; Ruszoly, József: *The Institutions of Responsible Government and the Reformed Parliament in Hungary in 1848* = The First Millennium of Hungary in Europe. Ed. Klára Pap, János Barta, Attila Bárány, Attila Györkös. Multiplex Media — Debrecen University Press, Debrecen, 2002. S. 444–450. — Zu diesem Problem siehe noch: Bónis, György: *Der Übergang von der ständischen Repräsentation zur Volksvertretung in Ungarn*. = Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation. Beiträge des Symposiums der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der International Commission for Representative and Parliamentary Institutions auf Schloss Reinsburg vom 20. bis 25. April 1975. Unter Mitwirkung von Karl Möckl herausgegeben von Karl Bosl. Berlin, 1977. S. 265–278.; Ruszoly, József: *Zwischen ständischer Repräsentation und Volksvertretung: zur Entstehung des parlamentarischen Wahlrechts in den Staaten des Deutschen Bundes und in Ungarn im Vormärz* = Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung. — 1990. 107. Bd., S. 408–432. — (Miscellen)

## Die Verfassungskonzeption von Lajos Kossuth aus dem Jahre 1859, mit besonderer Hinsicht auf den Parlamentarismus

Alle bedeutenden Historiker, die sich mit dem Lebenswerk von Lajos Kossuth beschäftigt hatten, stellten ihren Standpunkt über Kossuth's Verfassung „Kútahya“ aus dem Jahre 1851 dar.<sup>1</sup> Klar steht vor uns die außenpolitische Veranlassung der Vorstellung, das Wesen der neuen Konzeption von Kossuth über die Lösung der Nationalitätenfrage, ist der Nachklang des Planes seiner Zeit auf der Spur zu folgen. Nach György Spira wurde es im Druck ausgegeben und die Chronologie der Entstehung der Textvariationen, die in Handschrift bekannt wurden und die reichste Version aus dem Jahre 1859 stehen uns auch zur Verfügung.<sup>2</sup> Aber bis heute fehlt die Verfassungsgeschichtliche Analyse dieses bedeutenden Dokuments. Der Plan „auf den zukünftigen politischen Verfassung“ unseres Landes – wie es auch im Titel gezeigt wird – war mit besonderer Hinsicht auf die Lösung der Nationalitätenfrage, aber außerordentlich bedeutend sind auch seine davon abstrahierbaren und davon unabhängigen selbständigen Motive. Im Werk verschärfte sich eine eigenartige Staatskonzeption, die teils auf die traditionellen Elemente der Auffassung von Kossuth, teils auf die neuerlichen Verfassungspraxis gebaut wurden.

Im Folgenden analysiere ich die Textversion aus dem Jahre 1859 nach dem bis her zurückgesetzten Gesichtspunkt. Mit der gründlichen Analyse würde ich mich erst später beschäftigen, würde ich jetzt eine Antwort suchen, in welchem Maße der Teil in unserem innerlichen Staatsaufbau des Planes mit den zeitgenössischen Verfassungs- und Parlamentarismusvorstellungen und Instituten gleicht, ferner in welchem Maße er die öffentlich-rechtlichen Traditionen unserer Nationalentwicklung beachtet.

Vor allem soll eine terminologische Bemerkung festgestellt werden. Lajos Kossuth zählte sich zu den seltensten Politikern, der die rechtlichen Kategorien unserem Sinne entsprechend benutzte, nicht nur von grammatischen oder alltäglichen Bedeutungen ausgehend. Beim dessen Licht kann es wichtig sein, dass er selbst seine Gesetzentwürfe nicht für eine Verfassung im öffentlich-rechtlichen Sinne betrachtete, im Titel seiner Textvariante handelte es sich um Grundprinzipien, Grundtendenzen, landesstrukturelle Vorschläge einer staatlichen, politischen Einrichtung, höchstens um Verfassungsgrundprinzipien. In seinem erwähnten Werk dürften die strukturelle Aufteilung, die inhaltliche Gliederung, geschlossene steife Konzeptweise der Verfassungen dieser Zeit nicht gesucht und um formale Präzision von seinen Essegedanken gebeten werden.

<sup>1</sup> Irányi, Daniel - Charles-Luis Chassin: *Historie politique de la révolution de Hongrie 1847-1849*. I. Paris, 1859. S. 390-398.; Dominique, Kosáry: *Le projet de Kossuth de 1851 concernant la question des nationalités*. *Revue d'histoire comparée* 1943. S. 522-534.; Joachim, Kuhl: *Föderationspläne im Donauraum und Ostmitteleuropa*. München, 1958. S. 20-24.; Dionys, Jánosy: *Die Geheimpläne Kossuth's für einen zweiten Befreiungsfeldzug in Ungarn 1849-1854*. Gróf Klebelsberg Kunó Magyar Történetkutató Intézet Évkönyve VI. Budapest., 1936. S. 238-239.; Szabad, György: *Kossuth politikai pályája ismert és ismeretlen megnyilatkozásai tükrében* (Die politische Laufbahn Kossuth's im Spiegel seiner bekannten und unbekanntenen Äußerungen), Budapest, 1977. S. 123; Spira, György: *Jöttányit se a negyvennyolcból* (Nicht ein Jota von Achtundvierzig), Budapest, 1989. S. 19.

<sup>2</sup> Spira, György: *Kossuth és alkotmányterve* (Kossuth und sein Verfassungsplan). Debrecen, 1989. S. 49-82.

Aus seinen Zeilen kommt es nicht eindeutig vor, ob er unsere Verfassung in gutem Sinne auf englischer Art, als historisches Grundgesetz oder nach der amerikanischen und französischen Praxis – zusammengefasst in einem Dokument – vorstellte. Er ging auf solche Details nicht ein, die unbedingt nach dem Sinn der Zeitgenossen in der Regelungskreis der Verfassung fielen, stellte er Alternative different von der Konstruktionsart auf, er gebrauchte anzügliche Aufzählung, die eine Taxation beanspruchten. Die Vorschlagskonstruktion des Jahres 1859 folgte der traditionellen Aufzählung der Grundgesetze nicht. Er beschäftigte sich – außergewöhnlich von den formellen Verfassungsplänen von Hajnóczy, Martinovics, Berzeviczy und Táncsics und von den Verfassungen der Epoche – mit den Rechten der Person, der Familie, der Gemeinde und des Komitats und mit derer Selbstverwaltung, und erst später erörterte er die Fragen der Gesetzgebung und Exekutivfähigkeit. In dessen Rahmen, also im Kreise der Exekutive analysierte er die Rechtspflege, die übereinstimmend mit der Theorie von Montesquieu und nach dem Beispiel der Grundgesetze der USA und in selbständigem Kapitel der zeitgenössischen Verfassung geregelt wurde. Die innere Gliederung des Werks von Kossuth, die den Prinzipien der Verfassungseinrichtung folgt, gibt sich nicht Verfassungskonstruktion, sondern nach der Logik der Lösung in der Nationalitätenfrage.<sup>3</sup>

### Über die Verfassungsgrundprinzipien

Diese Eigenart äußert sich als erster Untersuchungsstoff, in der Frage der Verfassungsgrundprinzipien. An der Spitze der grundsätzlichen Anforderungen wie er schrieb, als Hauptprinzip – was den Staat betrifft, steht die Volkssouveränität. Damit folgte Kossuth der Gedanken der amerikanischen, Jakobiner und französischen Verfassung aus dem Jahre 1848, gedenkend der französischen Verfassung benutzte er den Ausdruck „allgemeines Wahlrecht“, als die allbekannte Garantie der Volksmacht. Das allgemeine Wahlrecht, unter dem das Stimmenrecht ohne Zensus, was die erwachsenen Männer betrifft, zu verstehen ist, das in dieser Zeitepoche noch eine seltene Erscheinung war. Darauf hinweisend schrieb Kossuth in einer seiner Textvarianten, dass seine Konzeption demokratischer als die USA-Verfassung ist. Ein Vorwärtsweisendes Motiv seines geplanten Wahlsystems ist das, dass er keinen Unterschied unter dem Landes-, mittelstufiges und örtliches Wahlrecht machte, wollte er es mit Landeseinheitigkeit verwirklichen.<sup>4</sup>

Ein anderes, was die Staatseinrichtung betrifft, – und das einzige, das es in keiner zeitgenössischen Verfassung gibt – Prinzip war die Anforderung der Selbstverwaltung. Das bedeutete im Wortgebrauch von Kossuth vor allem eine Landesselbstbestimmung, eine Unabhängigkeit. Demnach umfasste es auch eine Autonomie auf der Ebene der Person, der Familie, des Ortes und des Gebietes, sicherte es auch die Möglichkeit der Unverletzbarkeit. In

<sup>3</sup> Kistelegi, Károly: *Regulation at the Legal Institution of Hungarian Nationality from the beginnings to act L. of 1879*. *ELTE Annales. Sectio iuridica*. 2000. S. 42-56.; Ruszoly, József: *Az 1849. július 28-i szegedi nemzetiségi törvény (határozat) létrejöttéhez* (Zur Frage der Entstehung des Szegeder Nationalitätengesetzes (Beschlusses) vom 28. Juli 1849). In: *Jogtudományi Közlöny*, Juli-August 1999. S. 285-292.

<sup>4</sup> Kajtár, István: *Die europäische Rechtskultur im ungarischen Parlament des 19. Jahrhundert*. In: *Von den Ständeversammlungen bis zum parlamentarischen Regierungssystem in Ungarn*. (Studien zur Parlamentarismusgeschichte) Herausgeber: Gábor, Máthé - Barna, Mezey. Budapest/Graz, 2001. S. 17-22; Ruszoly, József: *Újabb magyar alkotmánytörténet* (Neuere ungarische Verfassungsgeschichte) 1848-1949. *Válogatott tanulmányok [Ausgewählte Aufsätze]* Püski, Budapest, 2001. S. 101-105.; Képes, György: *Amerikai hatások Kossuth, valamint az 1848-49. évi forradalom és szabadságharc alkotmányjogi gondolkodásában*. *Jogtudományi Közlöny*. 1999/4. S. 159-163.; Máthé, Gábor: *Das System der Machtteilung im ungarischen bürgerlichen Staat*. In: *Gewaltentremung in Europa*. 1993. S. 87-94.



den wissenschaftlichen Theorien der Epoche formte sich zu dieser Zeit das Anforderungssystem der Rechtsstaatlichkeit, dessen markante Charakterisierung, Garantie das Recht der Selbstverwaltung wurde.<sup>5</sup>

Sein Gedanke, die Forderung die Trennung des Staates und der Kirche, war ein halbes Jahrhundert früher seiner Zeit in der heimatischen Wirklichkeit. Die Kirche – wie er schrieb – „ist eine solche Verbindung, die selbst ordnet und regiert“ – hat also nichts mit dem Staat, und auch der Staat hat nicht mit ihr.“

## Die Menschen- und Bürgerrechte

In seinen Zeilen über die Einzelrechte machte er keinen scharfen Unterschied unter dem Menschen – und Bürgerrecht. Von der bisherigen ungarischen Verfassungs-Auffassung meinte er anders, nämlich diese Rechte müssen selbst in der Verfassung ausgezählt werden, diese kann der Gesetzgeber nicht verändern und nicht abschaffen. Diese Vorstellung bedeutete eine Distanzierung von der – früher von sich selbst gelobten – englischen öffentlich-rechtlichen Institution, dort konnten ja Grundrechte durch Rechtsgewohnheit der Verfassung und Gemeingesezt statuiert werden. An die Spitze des Reformplanes aus dem Jahre 1859 erwähnte Kossuth mit anzüglicher Aufzählung nur die Rechte, die er aus Nationalitätenhinsicht für prinzipielle Bedeutung hielt. Er schrieb über die Rechtsgleichheit, allgemeines Stimmrecht, über die Möglichkeit des Beschwerdeverfahrens gegen irgendwelchen Beamten für alle.<sup>6</sup>

Er erwähnte ähnlicherweise nach dem Muster der französischen Verfassung (II. Kapitel 8. Art.) die Freiheit des Gedankens und der Presse, wie es auf das Recht mit dem gleichen Inhalt, auf die Gewissens- und Glaubensfreiheit hin. Er bemerkte mit der Wortgebrauch der Deklaration der Menschen – und Bürgerrechte, dass „die Grenze dieser Freiheiten sind allein die Rechte der Unverletzbarkeit der Anderen.“<sup>7</sup>

Man kann im Besitz der historischen Verfahren sagen, dass dem Koalitionsrecht eine übermäßige Bedeutung in der Lösung der Nationalitätenfrage gegeben wurde. Eben zur Zeit seines Planes erster Variante wurden die Vereine durch das Bach-System unter politischer Kontrolle verboten. Trotzdem forderte Kossuth, die Bewohner mit anderer Muttersprache im Besitz dieses Rechtes eine eigene Selbstverwaltung gewinnen und „eine solche Struktur, die ihnen gefällt geben“ zu können. Verschieden von der schweizerischen und belgischen Verfassung, die eine territoriale Selbständigkeit und sprachliche Rechte sicherte, meinte er genügend, wenn die Nationalitäten, in der Diaspora im Land leben, „pro Gemeinde in

<sup>5</sup> *Kajtár, István: Zentralisation und Dezentralisation in der Rechtsgeschichte der ungarischen Selbstverwaltungen.* In: 19. Österreichischer Historikertag. Graz, 1992. Tagungsbericht. Veröffentlichungen des Verbandes Österreichischer Historiker und Geschichtsvereine 28. Wien 1993. P. 237-239.; *Hungarian municipal governments (1848-1918) Annales Universitatis Scientiarum Budapestiensis de Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica, T. XXXIV.* 1993. (Budapest, 1994.) S. 147-157.; *Stipa, István: Eötvös József önkormányzatvédő centralizmusa (Der die Selbstverwaltungen schützende Zentralismus von József Eötvös), Napjaink XXVII/1988.* No. 9, S. 4-5.

<sup>6</sup> *Schweitzer, Gábor: A magyarországi zsidóság és az izraelita felekezet a XVIII-XIX. században.* In: *Egyháztörténet 2.: 1711-től napjainkig.* Szerk.: Ladányi, Sándor [et al.] Budapest, 1998. S. 107-118.

<sup>7</sup> *Révész, T. Mihály: Pressevergehen in ungarischem Recht der dualistischen Zeit.* In.: *Verfassungsentwicklung.* 2000. 63-70.; *Heger, Csabáné: Tradition und Modernisierung in der Geschichte der Zivilhe in Ungarn.* In: *Kontinuitäten und Zäsuren in Europäischen Rechtsgeschichte, Rechtshistorische Reihe, Band 196,* 1999. Frankfurt am Main. S. 275-282.; *Homoki-Nagy, Mária: A szabad költözködési jog biztosítása Magyarországon.* (Die Freizügigkeit der Erwerbstätigkeit in Ungarn) *Acta Juridica et Politica* Tom. LV. Fasc. 10. Szeged, 1999. S. 129-130.; *Bódiné, Beliznai Kinga: [közreműködőként]: Strafrechtskodifikation im 18. und 19. Jahrhundert.* Szerk.: Beliznai Kinga. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék, 1997 /Jogtörténeti értekezések 21./ S. 186.

Gesellschaften stehen und Kreis-Vereine nach Vertretung bilden, die später Landesorgane bilden“. Er hoffte auf Nationalitäteninteresse ohne Landleute mit anderer Muttersprache territoriale Autonomie für sich zu beanspruchen.<sup>8</sup>

Die Lernen- und Lehrenfreiheit bekam auch einen Satz unter den Grundprinzipien der Verfassung von Kossuth. Die Richtungsangabe auf Details ging auch von den Nationalitäten-Bedürfnissen aus. Demnach muss alle Gemeinden eine Grundschule aufrechterhalten, wo die Unterrichtssprache von der Mehrheit bestimmt worden wäre. Die Minderheit, die Vereine, die Kirchengemeinden, sogar Privatpersonen könnten eine Schule gründen, und alle Bewohner hätten das Recht unter diesen Möglichkeiten wählen zu können. Die Komitate würden mittlere Lehranstalt gründen, von deren Unterrichtssprache die Komitatsversammlung entscheiden würde. Die Behörden könnten sich in die Tätigkeit der Institution für Erziehung nicht hineinmischen, die Gesetzgebung würde nur „ein Minimum im Unterrichtswesen“ für alle Bürger bestimmen.<sup>9</sup>

Die öffentlich-rechtliche Auffassung der Epoche ist fortschrittlich, wie Kossuth die Rechte der Minderheit sichern wollte. In den Gemeinden würde die Mehrheit über die offizielle Sprache entscheiden, aber für die Minderheit wollte er persönlich Rechtsanspruch darauf, dass der Beeinträchtigte seine Beschwerden, Anträge in seiner eigenen Sprache anbieten und sich vor dem Gericht seine Rechte in der Muttersprache verteidigen könnte. In den Komitatsversammlungen könnten alle in eigener Sprache sprechen, im Falle der Rechtsstreite muss für einen Dolmetscher gesorgt werden.

Unter menschlichen Verfassungsgrundrechten – wenn es mit dem Plan der zur gleichen Zeit entstandenen preußischen Verfassungsurkunde verglichen wird – fehlt es an Hinweis auf die Heiligkeit des Eigentums, die Wohnung, die Immunität des Briefgeheimnisses, allgemeine Steuerpflicht, die Freiheit der Auswanderung und die Kostenlosigkeit des öffentlichen Unterrichts.<sup>10</sup>

Der Plan beinhaltet die Aufzählung der persönlichen Sicherheit, der Freiheitsgarantie des Strafverfahrens nicht. Abgerechnet von den erwähnten Grundrechten und Berechtigung zum Waffentragen wird seine Vorstellung von der amerikanischen Bill of Rights Intuition gespiegelt. Diese Lösung ist ähnlich der angelsächsischen Verfassungsgebung auch in der Hinsicht, dass die staatsbürgerlichen Grundpflichten gesetzt nicht aufgezählt wurden, wurde nur auf die Wehrpflicht hingewiesen.

<sup>8</sup> *Nagné, Szegvári Katalin: Feministische und antifeministische Traditionen in Ungarn. Der Kampf um das Wahlrecht der Frauen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.* ELTE Annales. Sectio iuridica. 1996. S. 51-63.; *Rác, Lajos: Historical insight in the theory and organization of the Hungarian State.* In: *The Hungarian State. Thousand Years in Europe.* Szerk.: *Gergely, András és Máthé, Gábor.* Budapest, Korona Publishing House. 2000. S. 17-67.; *Révész, T. Mihály: Freedom of the press and the papers of the nationalities in Hungary. 1867-1873.* ELTE Annales. Sectio iuridica. tom. 31. 1990. S. 143-152.

<sup>9</sup> *Horváth, Pál: Historische Rolle der Wissenschaftsfreiheit.* *ELTE Annales. Sectio iuridica.* Tom. 36. 1997. S. 139-141.; *La liberté de la culture et de la science dans la loi universelle des droits de l'homme.* In: *Universitas Budensis.* 1395-1995. Szerk.: *Szögi, László [et al.]* Budapest, 1997. S. 431-436.

<sup>10</sup> *Szabó, Béla: Persönliches und Privateigentum in Theorie und Praxis der Nachkriegszeit bis zum Inkrafttreten der Ungarischen Zivilgesetzbuches (1959)* In: *Recht im Sozialismus. Analysen zur Normdurchsetzung in osteuropäischen Nachkriegsgesellschaften (1944/45-1989)* Band 1. Enteignung. Ed. Gerd Bender – Ulrich Falk. (Studien zur europäischen Rechtsgeschichte; 113) Vittorio Klostermann Frankfurt am Main. 1999. S. 37-55.; *Ruszoly, József: Gesetze über die Enteignung in Ungarn, 1836-1944.* *Acta juridica et politica.* Tom. 55. S. 310-315.; *Béli, Gábor: Die ungarische Rechtsgeschichte seit den Anfängen bis zur Erscheinung der ersten sozialistischen Kodexe. (Kurzlehrbuch).* Pécs, 1999. S. 80-93; *Degré, Alajos: Vormundschaftsrecht in Ungarn 1848 bis 1878.* In: *Die Entwicklung des Zivilrechts in Mitteleuropa.* Budapest, S. 450-455.

Aus verfassungsgeschichtlichem Gesichtspunkt, auch eine zeitgenössische Aktualität wird der Standpunkt der Gesetzgebungs-Organisation getragen. Kossuth stellte sich das Parlament als Zweikammerkörperschaft vor; die Bildungsweise und deren Wirkungskreis wurden mit unseren historischen Traditionen getrennt.<sup>11</sup>

Das Haus der Volksvertreter war schon bei der Ernennung eine Entfernung von der Tafelanschauung, die Bezeichnung „Senat“ zeigte dem belgischen und amerikanischen Beispiel. Die Zusammenstellung des Gesetzgebungskörperschaft nach amerikanischen Beispiels war die moderne Vereinigung des Volksvertretungs- und territorialen Grundsatzes. Die Wahl der Vertreter jedes dritte Jahr stellte er sich nach dem früher erwähnten allgemeinen Wahlrecht vor, die Anweisung ausgeschlossen. Ähnlich mit der französischen Verfassung aus dem Jahre 1848 – gebrochen mit den Standstraditionen – dachte er an die Vertretung der gewählten Delegierten, die das ganze Land vertreten. Keiner von den durch die Komitate gesandten Senatoren hätten die Direktiven von ihren gewählten Körperschaften annehmen können, aber in diesem Falle hielt er es für möglich, an den politischen Versammlungen der Komitatsorgane den Standpunkt zu umreißen, als eine Wegweisung den Vertretern mitzuteilen. Er schlug mit alten Argumenten das Recht der Komitate vor, Landesfragen zu besprechen. Diesen im Komitatsstreit von 1848 verteidigten Gedanken ergänzte er mit der Notwendigkeit der Stellungnahme in den Komitatsachen der Gemeinde. Neuartig ist seine Vorstellung von der Zurückrufung der Vertreter. Dieser Gedanke ist fremd von der zeitgenössischen und heutigen Übung der Vertretung. Anhand der Gesetzgebung ging es um die Amtsvereinbarkeit. Nach seiner Ansicht können die Staatsmitglieder des Landes entweder als Vertreter noch als Senatoren nicht tätig sein. Diese unregelte Frage wollte er bei der bürgerlichen Umwandlung des Jahres 1848 nach den strengen englischen und den französischen Verfassungsvorschriften aus dem Jahre 1848, die noch mehrere Schranken aufstellte, regeln.<sup>12</sup>

Er wünschte die Verfassungsabtrennung vom Wirkungskreis der zwei Häuser. Seine bitteren Erfahrungen der Tätigkeit unserer Ständesammlungen konnten ihn zum Vorschlag der Verfassungsregelung der Gesetzgebung. Nach seiner Vorstellung würden das Motiv der Gesetzgebung alle solche Sachen und Interesse, die nicht „zu den Grundrechten der Personen-Familien-, Gemeinden – und Komitatselbstverwaltung gehören“.

Der Gesetzgebung entgegen würden diese Rechte durch ein Verfassungsgericht, wie Kossuth es nannte: „ein Verfassungswachstahl“ verteidigt werden. Von dieser – geträumten – Körperschaft würde vor der Veröffentlichung der Gesetze die Verfassungsmäßigkeit pflichtlich kontrolliert werden. Ihre Mitglieder würden durch den Senat auf Lebensdauer gewählt werden, ihre Richter könnten Funktion, die von einer Staatsernennung hängt, auch nicht trotz einer Absage tragen.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Máthé, Gábor [Ed.]: *Theorie und Institutionssystem der Gewaltentrennung in Europa. Mitteleuropäische Rechtshistorikerrunde. I. Konferenz. Veszprém, 15-18. September 1992.* Szerk.: Máthé, Gábor. Budapest, Budapest University Association – School of Public Administration, 1993. /Studies on public administration and law 4/ S. 341; Balogh, Elemér: *Die Dogmatik des materiellen Strafrechts. (Entwicklungsgeschichtlicher Überblick mit besonderer Hinsicht auf dem Gesetzesvorschlag 1843/44)* In: Die Entwicklung der österreichisch-ungarischen Strafrechtskodifikation im 19–20. Jahrhundert, Budapest-Wien 1996. S. 181-201.

<sup>12</sup> Stipta, István: *Der Kampf von Lajos Kossuth für das Selbstverwaltungssystem im Jahre 1848.* In.: Von dem Vormärz bis zum 20. Jahrhundert. Tradition und Erneuerung in der ungarischen Rechtsentwicklung. Studien zu den Reformen in den 19-20. Jahrhunderten. Herausgeber Gábor Máthé, Barna Mezey. Würzburg-Budapest, 2002. 100-111.

<sup>13</sup> Gesamte Werke von Kossuth Lajos. Bd. XI. Budapest, 1951. S. 280-282.

Eine beachtenswerte Änderung geschah in der Sprachfrage im Verhältnis zu der früheren Auffassung. Dann war es schon möglich, die „Gesetzgebungsmitglieder in irgendwelcher Sprache der Landesbewohner an den Landesversammlungen reden zu können.“ Ähnlicher Weise mit der Mehrheit der kontinentalen Regelung empfahl er das demokratische Prinzip, – schrieb er, sonst würden die Volksvertreterstellungen und Senarstellungen durch die Reichen monopolisiert werden.<sup>14</sup>

## Über die parlamentarische Regierung

Sein Standpunkt über die Exekutivgewalt bestimmte zwei Gesichtspunkte. Einerseits sollte die geplante Macht genug stark zur Vollstreckung der Gesetze sein, andererseits wollte er die Möglichkeit der Zentralregierung zur Verfassungsverletzung, zur Unterdrückung der Bürgerfreiheit vermeiden. Den rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechend hielt er die gesetzliche Bestimmtheit der Exekutive und die Befestigung der Kompetenz-Volksvertretung für notwendig. Er sah Garantie gegen die Übermacht, wenn die Verwaltungsorgane von den Komitaten und Gemeinden gewählt werden.<sup>15</sup>

Seine Ansicht war allein stehend in dieser Hinsicht: keinem einzigen Staat bekamen die örtlichen und territorialen Selbstverwaltungen so ein unbeschränktes Recht auf dem Gebiet der Vollziehung. Auch Kossuth schrieb, dass das Gesetz durchgeführt werden muss, wünschte er doch gegen eventuelle Missbräuche allen Bürgern, Gemeinden, Komitaten und selbst der Gesetzgebung einen wirksamen Rechtsbehelf. Über die Aufsicht der Verpflichtungen auf die Gemeinden und Komitate durch die Verfassung und Gesetz hinweg würde er den zentralen Regierungskreis auf die Vollziehung nur derer Sachen ausbreiten, die aus Gesetzgebungshinsicht zum Wirkungskreis des Parlaments gehören.

Aus dem Verfassungsplan entfaltet sich ein eigenes Komitatsbild. In diesem Punkte bewahre Kossuth seinen Munizipalismus der Reformzeit und der Jahre 1847/1848.<sup>16</sup> Damals die Gruppe der Munizipalisten suchte keine ausländischen Vorbilder. Die Zentralisation in Frankreich setzten sie mit dem habsburgischen Absolutismus gleich, die Kontrolle der Regierung durch das Parlament betrachteten sie an sich als schwache verfassungsmäßige Garantie. Den Selbstverwaltungsorganen, vor allem den Komitaten dachten sie eine Rolle als "Verfassungswächter" zu, ihre Gesetzgebungs-, Rechtssprechungs- und Vollziehungsbefugnisse sollten noch erweitert werden. Da die englische Grafschaft keine

<sup>14</sup> Heka, László: *A délszláv államok alkotmánytörténete.* (Die Verfassungsgeschichte den Südslawischen Staaten) Szeged, 2002. S. 157.; Révész, László: *Nationalitätenfrage und Wahlrecht in Ungarn 1848-1918.* München, 1971. S. 78-80.

<sup>15</sup> Orbán, Balázs: *Az 1884-87. évi Országgyűlés Képviselőházának Naplója* (Tagebuch des Abgeordnetenhauses des Landtags von 1884-87), Bd. XI, Budapest 1886 P. 24. Der Abgeordnete zitierte die Worte Kossuths über die Selbstverwaltung: "Die Institutionen der Selbstverwaltung sind die wirksamsten Pflegestätten des Gemeingeistes, diese stellen eine Verbindung zwischen dem Staat und dem Individuum her, diese erziehen den Einzelnen zum selbstbewussten Bürger, sie erziehen die Völker zum praktischen Patriotismus, durch sie gelangt die konstitutionelle Freiheit zu den Hausherden der Bürger. Nur die Institutionen der Selbstverwaltungen die vermögen die Luft mit dem die Nation belebenden Hauch des Gemeingeistes zu erfüllen." ; Mezey, Barna: *Die Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems in Ungarn im Jahr 1848.* In: Von den Ständeversammlungen bis zum parlamentarischen Regierungssystem in Ungarn. Studien zur Parlamentarismusgeschichte. Herausgeber: Gábor Máthé, Barna Mezey. Budapest-Graz, 2001. S. 49.

<sup>16</sup> *Csizmadia*, Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig* (Entwicklung der ungarischen Verwaltung vom 18. Jahrhundert bis zum Entstehen des Rátesystems), Budapest, 1976. S. 79-81; Zayzon, Sándor: *A centralisták és a megyerendszer reformja* (Die Zentralisten und die Reform der Komitatsverfassung), Budapest, 1917. S. 6-7; Barta, István: *Kossuth Lajos az utolsó rendi országgyűlésen 1847-48.* (Lajos Kossuth auf dem letzten Ständetag 1847-48.) Budapest, 1951. S. 601.

öffentlich-rechtlichen Kompetenzen besaß, konnte sie für Kossuth und seinen Kreis nicht maßgebend sein. Die föderative Staatsordnung der USA schloss jeden Vergleich aus und die belgische Verfassung aus dem Jahre 1831 gab auch kein Beispiel für eine die Zentralregierung kontrollierende territoriale Selbstverwaltung ab. Diese geistige und politische Richtung des Vormärz war zuversichtlich, dass die Komitate in zweckdienlicher Weise, unter Wahrung ihres traditionellen nationalen Charakters, umgestaltet werden können. Dass die Komitate nach einer Umformung zu Lokalverwaltungen durch demokratische Selbstverwaltung gegründet auf ein allgemeines Wahlrecht eine Rolle in der Legislatur zu führen geeignet seien, hat Lajos Kossuth selber gemeint. Sonst dachte er nie daran, ob die Komitate der Zeit geeignet für die Versorgung der Teilfunktionen eines modernen Staates ohne gründlicher Reformen wären. Im Streit des Komitatsgesetzes 1848 forderte er als Erster die parlamentarische Umgestaltung der Komitate, aber schon zu dieser Zeit bestand er auf die Erhaltung der früheren Verfassungs- und politischen Rechte. In seinem Verfassungsreformplan hielt er seine Behauptung aufrecht: die Komitatskörperschaft nach dem allgemeinen Wahlrecht würde sich für ihre eigenen Sachen ohne Regierungseinfluss entscheiden, sie selbst würde die offizielle Sprache bestimmen und ihre Beamten wählen. Die Verordnungen der Regierung würde die Körperschaft zur Komitatsversammlung schicken, die eine Stellung für die Verfassungsmäßigkeit und Gesetzlichkeit nehmen würde.<sup>17</sup>

Wenn die Mehrheit Verfassungswidrigkeit der Verordnung oder die Verletzung des Gesetzes finden würde, kann sie die Vollziehung aufheben. Wenn sich das Ministerium schon zweimal trotz des Komitatsprotestes an seinem Standpunkt festhalten würde, sollte es den zentralen Willen erfüllen. Die Komitate könnten sich in diesem Falle für eine Gesetzesklärung an das Parlament, im Falle der Gesetzverletzung für Schadenersatz und Feststellung der Verantwortung an das für diesen Zweck aufgestellte Landesgericht wenden. Er unterstützte die alte Komitatsübung nicht, die die wirksame Regierung unmöglich macht: den zwecklosen Verordnungen gegenüber verurteilte er das Verfahren „vis inertiae“ unmodern.

Ob die Verwaltung zentral oder territorial organisiert werde, war in Ungarn lange ein Zankapfel der heimischen Politik; eine bedeutende Phase dieses Kampfes zwischen Zentralisten und Munizipalisten war die Periode von der Veröffentlichung des Oktoberdiploms bis zur Eröffnung des Reichstages von 1861. Die damalige Tagespresse spielte eine bedeutende Rolle nach Veröffentlichung des Oktoberdiploms in der in der Beeinflussung der politischen Bewegungen in den Komitaten sowie mit der Verbreitung der verschiedenen Vorstellungen über eine mögliche Entfaltung der staatsrechtlichen Normalisation. In erster Linie hat das Tageblatt Pester Tagebuch von Anfang an für die Wiederherstellung der Gesetze von 1848 gekämpft und die retrograd-ständisch Einstellung der Konservativen beim ihrem Festhalten an veraltete Institutionen, bei Rettungsversuchen für Traditionen bloßgestellt. Andere Tageblätter (Pester Kurier, Telegram) hatten die ruhmlose Aufgabe angenommen, die Reformen von 1848 im Gegensatz zu den die bürgerliche heimische Konstitutionalität unterstützenden Presse als im Gegensatz zu den historisch entwickelten ungarischen Institutionen stehend zu brandmarken und statt diesen die Wiederherstellung der Lage von 1847 zu fordern. Zwischen den sich auch mit den Komitaten befassenden Flugblättern sind zu erwähnen eine 1860 übersetzte Textausgabe von Kossuths Verfassungsentwurf aus Kütahya, weiter eine Arbeit über die Geschichte der konstitutionellen

<sup>17</sup> *Sarlós, Béla*: A közigazgatás polgári jellegéről. In: *Polgári államrendszerek* (Über den bürgerlichen Charakter der Verwaltung. In: Bürgerliche Staatsordnungen) Budapest, 1981. S. 276-279; *Szabad, György*: Kossuth politikai pályája ismert és ismeretlen megnyilatkozásai tükrében (Die politische Laufbahn Kossuths im Spiegel seiner bekannten und unbekanntenen Äußerungen), Budapest, 1977. S. 123; *Stipta, István*: Az első polgári kori vármegyétörvény (1848:XVI. tc) [Das erste Komitatsgesetz in der bürgerlichen Periode], *Acta Juridica et Politica* Tomus XLII, Fasc. 5., Szeged, 1992. S. 29-30.

Bewegungen der Komitate und über schöne Beispiele des nationalen Widerstandes in der Komitaten.<sup>18</sup>

Abhängig von der Staatsform, nach norwegischem Beispiel stellte er sich die monarchische Verwaltung vor und die presidentiale Regierungsform in den USA als Beispiel genommen, wollte er die republikanische Vollziehung regeln. Dem König mit beschränktem Wirkungskreis steht das Aufteilungsrecht der Gesetzgebung abweichend von den traditionellen Lösungen der Verfassungsmonarchien nicht zu und er würde auch keine Hoheitsrechte üben.

Der Präsident der Republik, ähnlich mit der zeitgenössischen amerikanischen Lösung, hätte direkt durch das Volk gewählt worden. Aus Ehre für unsere historischen Traditionen schlug er im Falle der zweier Staatsformen vor, die Palatina würde mit Stellvertreterbefugnis zu behalten. Er benötigte das Ministerialsystem, die Aufteilung der Aufgaben und Verantwortung nach dem Ressort aus dem Jahre 1848: die Aufbewahrung des historischen Grundes hielt er sich an die alte Ernennung fest. Er hätte den Justizminister Landesrichter, den Finanzminister Schatzmeister, den Verteidigungsminister Hauptkapitän, den Innenminister Landesobergespan, den Außenminister Kanzler genannt.

Die wichtigsten Ortsstellen der Justizgewalt würden nach dieser Textvariante die gewählten Gerichte auf Selbstverwaltungsebenen. Dem Wirkungskreis und der Verfahrensordnung, der Praxis aus England des Gemeinderechts folgend wurden entworfen. Die Mitglieder der Mittelmäßigen bürgerlichen, Handels- und Strafrichter hätten durch die Komitatskörperschaft gewählt worden, in Strafsachen er forderte eine Mitwirkung des Schwurgerichts. Die Richter würden ihre Würde nach diesem Plan nicht vom Staatsoberhaupt, sondern nach einer Wahl gewinnen. Die Rolle des Gerichts höherer Instanz würde Kossuth den Gerichtshöfen und der siebenköpfigen Tafel im Wirkungskreis der Urteils Vernichtung geben. Das Recht der Begnadigung wäre der Regierung zugekommen. Der Plan hatte die Trennung der Körperschaftsverwaltung und der mittelmäßigen Gerichtsbarkeit nicht vor, weil er diese zwei Tätigkeiten dem Selbstverwaltungswirkungskreis der gewählten Körperschaft geben wollte.<sup>19</sup>

\*

Vielleicht kann es auch nach dem schematischen Überblick festgestellt werden, dass die Konzeption aus dem Jahre 1859 eine Vorstellung, die das Niveau der Zeit übertrat, für die Reorganisierung unseres Verfassungssystems war. Das Selbstverwaltungsprinzip und System der Institutionen, der Regelungsplan des Wahlrechtes, das Minderheitsrechte, die Gerichtsbarkeit durch das Schwurgericht, der Anspruch auf die Trennung des Staates und der Kirche, die neuartige Auffassung der Organisation der Gesetzgebung waren solche Gedanken von Kossuth, die dem Weiterdenken eines Teiles von ihnen auch unsere Gegenwart schuldig ist.

<sup>18</sup> *Kossuth, Lajos*: A magyar nemzet szebb jövője. Fordította és kiadja Kozma Imre. Győr, 1860.; *Stipta, István*: Vármegyék a politikai publicisztikában. (Die Komitate in der politischen Publizistik 1860-1861). Publicationes Universitatis Rerum Politechnicarum Miskolciensis. Series Juridica et Politica. Tom. I. Fasc. 10. S. 237.; *Rajkai Friebisz, István*: Megyei alkotmányos mozgalmak 1860. október 20-tól 1861. április 2-ig, mint a nemzetgyűlés megnyitása napjáig (Verfassungsrechtliche Bestrebungen vom 20. Oktober 1860 bis zum 2. April 1861, dem Eröffnungstag der Landtags), Pest, 1861. S. 61, 68, 92, 112.

<sup>19</sup> *Vámbéry, Ruzsem*: Die Schwurgerichtsreform in Ungarn. Österreichische Zeitschrift für Strafrecht Jahrg. IV., S. 9-11.; *Máthé, Gábor*: Biráskodás a közigazgatásban (Jurisdiktion in der Verwaltung). *Jogtörténeti Értekezések* No. 12 (R.: Kálmán Kovács), Budapest, 1982. S. 75.; *Mezey, Barna*: Die Strafgewalt und der ungarische Liberalismus. In: *Gewaltentrennung in Europa*. 1993. S. 193-202.; *Csizmadia, Andor*: Das Geschworenengericht in Ungarn im Zeitalter des Dualismus. Die rechtsgeschichtliche Studien I. (Red.: Andor Csizmadia) Budapest, 1966. S. 131.

## Die Auflösung des Parlaments in der Verfassungsentwicklung Ungarns in der Zeit nach 1848

### 1. Einleitung

Die Mandate der gesetzgebenden Gewalt erlöschen auf natürlichem Weg mit Ablauf der Gesetzgebungsperiode. Daneben sehen die Verfassungen der einzelnen Staaten auch die Möglichkeit der Auflösung des Parlaments vor, was zum Erlöschen der Mandate vor Ablauf der Gesetzgebungsperiode führt. In der Verfassungsgeschichte Ungarns nach 1848 finden wir eine abwechslungsreiche Entwicklung dieses Auflösungsrechtes.

Die Auflösung des Parlaments kann grundsätzlich auf drei verschiedenen Arten erfolgen. In Staaten mit bürgerlicher Verfassungsstruktur steht dieses Recht dem Staatsoberhaupt zu.<sup>1</sup> Daneben kann die gesetzgebende Gewalt noch durch Selbstauflösung oder im Wege einer Volksabstimmung aufgelöst werden. In der Entwicklung des ungarischen Staatsrechtes war das Staatsoberhaupt nur bis 1949 zur Auflösung des gesetzgebenden Organs berechtigt.<sup>2</sup> In der Zeit von 1949 bis 1989 konnte das Parlament nur durch Ablauf der Gesetzgebungsperiode und durch Selbstauflösung beendet werden. Seit 1989 hat das Staatsoberhaupt eine Kompetenz zur Auflösung des Parlaments. Eine Auflösung durch Volksabstimmung kennt die ungarische Verfassungsrechtsentwicklung nicht.

Das Auflösungsrecht des Staatsoberhauptes war – mit Ausnahme der vier Jahrzehnte mit sozialistischer Verfassung – eine Konstante in der ungarischen Geschichte des öffentlichen Rechts. Die konkrete Ausgestaltung dieses Rechts ist jedoch in den einzelnen Perioden verschieden ausgefallen, in der Verfassungsentwicklung finden sich nahezu alle theoretisch möglichen Lösungen.

Das Auflösungsrecht des Staatsoberhauptes kann grundsätzlich in zwei Gruppen eingeteilt werden, wobei das Abgrenzungskriterium darin besteht, ob das Staatsoberhaupt diese Massnahme aufgrund eigenen Entschlusses oder nur bei Vorliegen von objektiv nachvollziehbaren Sachverhalten setzen kann. Ein solchen objektiv erkennbaren Sachverhalt stellt im Allgemeinen die Funktionsunfähigkeit des Parlaments dar. In diesem Fall wird der Auflösungsgrund vom Parlament selbst geboten. Im ersten Fall garantiert das Auflösungsrecht des Staatsoberhauptes ein starke Machtposition, da er im Falle einer Konfliktsituation im Parlament vorgezogene Wahlen ansetzen kann. Damit könnte das

<sup>1</sup> Eine der seltenen Ausnahmen stellt die Verfassung Österreichs aus dem Jahre 1920 dar, die kein solches Auflösungsrecht des Staatsoberhauptes nicht kennt. In der Verfassung des Jahres 1929 wird ein diesbezügliches Recht jedoch bereits vorgesehen.

<sup>2</sup> *Kmety*, Károly: *A magyar közigazgatás tankönyve* (Lehrbuch des ungarischen Staatsrechts) Budapest 1902 (zit. *Kmety*), S. 194; *Nagy*, Ernő: *Magyarország közigazgatása (államjoga)* [Öffentliches Recht (Staatsrecht) des Ungarns] Budapest 1901 (zit. *Nagy*) S. 222.; *Böölöny*, József: *Magyar közigazgatás (Öffentliches Recht des Ungarns)* Band II. 1943 (zit. *Böölöny*) S. 243

Staatsoberhaupt die Gesetzgebung auch bei stabilen parlamentarischen Mehrheiten beeinflussen. Die Auflösung eines entscheidungsunfähigen Parlaments ist, da es das Funktionieren des Staates gefährdet, eine verfassungsmässige Notwendigkeit. Eine diesbezügliche Kompetenz wird daher von fast allen Staaten vorgesehen. Diese Kompetenz kann nicht beim Parlament selbst verbleiben, da es vorkommen kann, dass das Parlament auch nicht in der Lage ist, die zur Fassung des Auflösungsbeschlusses erforderliche entsprechende Mehrheit zu erzielen. Ziel der Auflösung ist die Veränderung der Zusammensetzung des Parlaments. Die Auflösung eines funktionsuntüchtigen Parlaments hat die Wiederherstellung der Funktionstüchtigkeit zum Ziel. Massnahmen aufgrund eigenen Beschlusses des Staatsoberhauptes beruhen meist auf dem Vorliegen einer Konfliktsituation. In jenen Fällen, in denen er mit Entscheidungen der gesetzgebenden Gewalt nicht einverstanden ist, kann er die Meinung der wahlberechtigten Bürgerschaft einholen. Bei einem Mehrkammersystem stellt sich die Frage, auf welche Kammer sich die Auflösung durch das Staatsoberhaupt bezieht. Wie bereits erwähnt ist Ziel der Auflösung eine Neuzusammensetzung des Parlaments. Daraus ergibt sich evidentermassen, dass sich sinnvollerweise nur um die Auflösung der Kammer der Volksvertretung handeln kann. Nur in diesem Fall ist es vorstellbar dass die Befragung der Wahlbürger zu einer unterschiedlichen Zusammensetzung des Vertretungskörpers führt. In der Verfassungsentwicklung Ungarns bis 1918 erstreckte sich das Auflösungsrecht jedoch zumindest formal auch auf das Oberhaus,<sup>3</sup> gleichzeitig war es der König der die Mitglieder dieser Kammer zur Eröffnungssitzung des Parlaments zusammenrief. Auf die nach dem ersten Weltkrieg verschwundene und 1926 wiederbelebte zweite Kammer erstreckte sich die Auflösungsgewalt des Staatsoberhauptes jedoch nicht mehr.<sup>4</sup>

Die Massnahmen des Staatsoberhauptes im Zusammenhang mit der Auflösung des Parlaments werden in den meisten Staaten im Amtsblatt kundgemacht. Es ist jedoch festzuhalten, dass die Kundmachung nicht zu den verfassungsmässig vorgesehenen Wirksamkeitserfordernissen gehört. Die Verpflichtung zur Kundmachung bezog sich nur auf jene Verordnungen, die unmittelbar Rechte oder Pflichten für die einzelnen Staatsbürger festlegten. Der Auflösungsbeschluss des Staatsoberhauptes stellte im Gegensatz dazu eine Berechtigung gegenüber dem Parlament dar, welche die Rechte und Pflichten der Staatsbürger nicht direkt beeinflusste. Das Auflösungsrecht trat nicht durch Kundmachung im Amtsblatt, sondern im Wege der Mitteilung an das betroffene Organ in Kraft.<sup>5</sup>

Die Möglichkeit zur Auflösung des Parlaments besteht ohne Zweifel während der Sitzungsperiode. Die Auflösung kann allerdings auch ausserhalb der Sitzungszeit der Abgeordneten erfolgen, z.B. in der Zeit zwischen den beiden Sitzungsperioden. Im ersten Fall tritt die Auflösung mit Verlesung in der Plenarsitzung in Kraft. Wenn die Auflösung ausserhalb der Sitzungszeit erfolgt, muss das Staatsoberhaupt den Beschluss dem Parlamentsvorsitzenden zustellen,<sup>6</sup> mit der Zustellung tritt der Beschluss in Kraft.

<sup>3</sup> *Kmety* S. 194

<sup>4</sup> § 25 des Gesetzes Nr. XXII aus dem Jahre 1926

<sup>5</sup> *Anschütz* Gerhard: *Die Verfassung des Deutschen Reichs*. Vom 11. August 1919 (14. Auflage) Berlin 1933 (zit. *Anschütz*), S. 196

<sup>6</sup> *Gerhard Ludwig*: *Die Verfassung des Deutschen Reiches*. Vom 11. August 1919. München Berlin und Leipzig 1932, S. 183

## 2. Die Regeln der Aprilgesetze des Jahres 1848

Das Recht des Staatsoberhauptes zur Auflösung des Parlaments ist nicht Ergebnis der bürgerlichen Reformen.<sup>7</sup> Dem König standen bereits in der Zeit der Herausbildung der gesetzgebenden Körperschaft in der Feudalzeit bestimmte Rechte zu, die von § 5 des Gesetzes Nr. IV aus dem Jahre 1848 mit dem Hinweis, dass diese auch forthin bestehen bleiben, taxativ aufgezählt werden. Eine wesentliche Neuerung bestand jedoch darin, dass wie zu jeder anderen Massnahme des Staatsoberhauptes nach 1848, auch in diesem Fall eine ministeriale Gegenzeichnung vorgesehen wurde.<sup>8</sup>

Das Auflösungsrecht des ungarischen Königs war, wie bei konstitutionellen Monarchien üblich, nicht an die vom Parlament vorgeschriebenen Bedingungen gebunden. Der König konnte sein Recht auch im Konfliktfall ausüben. Es bestand jedoch eine wesentliche Einschränkung. Der König konnte das Parlament nur dann auflösen, wenn die Körperschaft den Schlussbericht des vorhergehenden Jahres und das Budget des folgenden Jahres bereits angenommen hat.<sup>9</sup> Das bedeutete, dass die Auflösung jährlich nur rund um den Monat Dezember erfolgen konnte, da das Parlament über das Budget des Folgejahres immer gegen Jahresende abstimmte.

Zur Zeit des Ausgleiches wurde dieses Recht des Königs erweitert. Das Gesetz Nr. X aus dem Jahre 1867 ermöglichte die Auflösung des Parlamentes auch dann, wenn für das neu zusammengetretene Parlament noch genügend Zeit blieb, den Schlussbericht des vergangenen Jahres und das Budget des neuen Jahres zu beschliessen. Das bedeutete, dass das Auflösungsjahr bis zum Herbst des jeweiligen Jahres ausgeübt werden konnte. In diesem Falle musste das neu gewählte Parlament innerhalb von drei Monaten zusammentreten (vgl. Pkt. 3) und so blieb genügend Zeit für die Annahme der erwähnten Gesetze.

## 3. Die Abwicklung von Neuwahlen

Im Anschluss an die Auflösung des Parlaments muss in jedem Staat innerhalb einer festgelegten Frist das neue Parlament gewählt werden. In diesem Sinne musste auch der König die zur Neuwahl erforderlichen Massnahmen setzen. Das neugewählte Parlament musste innerhalb von drei Monaten nach Auflösung des alten zusammentreten.<sup>10</sup> Das bedeutet, dass die Wahl der Abgeordneten in einer Weise zu erfolgen hatte, dass die Feststellung des Wahlergebnisses und der Mandatsverteilung innerhalb dieser Frist durchgeführt werden konnte.

Der am Reichstag zu Pressburg vorgelegte Gesetzesvorschlag des Jahres 1847/1848 kannte keine derartig engen Regelungen. Der erste Textvorschlag lautete folgendermassen: "Seiner Majestät kommt das Recht zur Auflösung des Reichstages und zur Anordnung der Wahl neuer Abgeordneten auch vor Ablauf der Dreijahresfrist zu".<sup>11</sup> Demgemäss bestanden weder zur Versammlung des neuen Reichstages, noch zur Abwicklung der Neuwahlen fixe Fristen. Auf Vorschlag von Lajos Kossuth wurde der Vorschlag dahingehend verändert, dass der König innerhalb einer Frist von drei Monaten zum Zusammenrufen des neuen Reichstages verpflichtet war. Kossuth war jedoch auch mit dieser Textvariante noch nicht zufrieden und

<sup>7</sup> Bó löny Band II, S. 244

<sup>8</sup> § 3 des Gesetzes Nr. III aus dem Jahre 1848

<sup>9</sup> § 6 des Gesetzes Nr. V aus dem Jahre 1848

<sup>10</sup> § 5 des Gesetzes Nr. IV aus dem Jahre 1848, Bó löny Band II, S. 246

<sup>11</sup> Parlamentsprotokoll 1847/1848 (Untere Kammer) S. 179

brachte einen weiteren Vorschlag ein, der dann auch angenommen wurde, wonach der neue Reichstag innerhalb von drei Monaten nach der Auflösung zusammentreten musste.<sup>12</sup>

Auch die ursprüngliche Textvariante bedeutete keine unbeschränkte Machtzuweisung an den König, da er den Reichstag jährlich zusammenrufen musste.<sup>13</sup> Die Pflicht den Reichstag jährlich zusammenzurufen, bestand auch nach dessen Auflösung weiter. Um dieser Pflicht nachkommen zu können, mussten daher neue Abgeordnetenwahlen ausgeschrieben werden. Dies konnte sich jedoch evidentermassen über die Dreimonatsfrist hinaus ziehen.

## 4. Die provisorische Lage zwischen den beiden Weltkriegen

Im Anschluss an die Revolution nach dem ersten Weltkrieg blieb die Staatsform der Monarchie formell bestehen, die Ausübung der königlichen Gewalt jedoch ruhte. An die Spitze des Landes stand bis zur Wiederherstellung der königlichen Gewalt ein Reichsverweser. Im Einklang mit der geschichtlichen Tradition wurde der Kompetenzbereich des provisorischen Staatsoberhauptes gleichzeitig mit der Einsetzung des Amtes von der Gesetzgebung (im vorliegenden Fall von der die Aufgabe des Parlaments ausübenden Nationalversammlung) festgelegt. Ausgangspunkt war die Gewalt des Königs, aus der im Wege einer negativen taxativen Aufzählung jene Zuständigkeit des Reichsverwesers festgelegt wurden, die er nicht oder nur beschränkt ausüben konnte. Im Sinne dieser Aufzählung konnte der Reichsverweser den Reichstag nur dann auflösen, wenn dieser trotz "Benachrichtigung in anhaltender Weise arbeitsunfähig geworden sein sollte."<sup>14</sup> Dies stellte im Verhältnis zu Gesetze Nr. IV. aus dem Jahre 1848 eine wesentliche Einschränkung dar. Der Reichsverweser konnte den Reichstag nicht aus eigenem Entschluss auflösen, sondern nur dann, wenn dieser aus selbst verursachtem Grund, seine Aufgabe nicht erfüllte.

Die dem Gesetzesentwurf beigelegte Erklärung führt diese Einschränkung nicht auf grundsätzliche, sondern auf praktische Erwägungen zurück. Es war jedoch nicht der provisorische Charakter des Staatsoberhauptes der zu einer solchen Lösung geführt hatte, sondern die Tatsache, dass das Mandat zum Reichstag nur auf eine kurze Zeitspanne lautete und dieser wichtige Aufgaben zu erfüllen hat und dies setzt sein kontinuierliches Funktionieren voraus.<sup>15</sup> Im Falle einer Funktionsunfähigkeit ist die Abhaltung von Neuwahlen jedoch verpflichtend vorgeschrieben, da die Nationalversammlung dessen Aufgaben nicht erfüllen kann, daher war eine entsprechende beschränkte Kompetenz des Staatsoberhauptes unbedingt erforderlich.

Diese Regelung konnte jedoch Anlass zu Kontroversen sein, da sie nicht erwähnte welche Fälle unter den Begriff der Funktionsunfähigkeit zu subsumieren seien. Die Beurteilung der Frage, wann das Parlament unfähig wurde, seine Funktionen zu erfüllen, war dem Regenten überlassen. Im Zusammenhang mit Frage der Festlegung des Kompetenzbereiches des Präsidenten der Republik im Jahre 1989 komme ich auch dieses Problem noch zurück (vgl. Pkt. 8).

Diese Verfassungssituation bestand jedoch nur während einiger Monate, in denen eine Auflösung des Reichstages nicht vorkam. Daher entstand in diesem Zusammenhang auch kein verfassungsrechtliches Problem. Im Jahre 1920 wurde der Zuständigkeitsbereich des Reichsverwesers erweitert, was ua. auch Auswirkungen auf die Kompetenz zur Auflösung des Parlaments hatte. Der Zuständigkeitsbereich des Königs wurde auf das provisorische

<sup>12</sup> Parlamentsprotokoll 1847/1848 (Untere Kammer) S. 180

<sup>13</sup> § 1 des Gesetzes Nr. IV aus dem Jahre 1848

<sup>14</sup> § 13 Abs (3) des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1920

<sup>15</sup> Schriften des Reichstages aus dem Jahre 1920-22, S. 22 (Abs 6 der Erklärungen zu § 13)

Staatsoberhaupt übertragen (vgl. Pkt. 2).<sup>16</sup> Auch der Reichsverwesers blieb an die ministerielle Gegenzeichnung im Falle der Parlamentsauflösung gebunden.<sup>17</sup>

## 5. Die Zeitspanne von 1946 bis 1949

In der Zeit der letzten Phase des zweiten Weltkrieges kehrte die wiederzubelebende Staatsordnung im östlichen Teil des Landes nicht wieder zu der im Jahre 1920 festgelegten Verfassungsordnung zurück. Mit der Frage des Staatsoberhauptes befasste man sich vorläufig nicht, sein Kompetenzbereich wurde von einer durch das Gesetz Nr. III aus dem Jahre 1945 einer aus drei Personen bestehenden Kommission – dem Nationalen Hauptrat – übertragen. Der provisorische Charakter diese Lösung kam auch dadurch zum Ausdruck, dass diesem vorläufig nur die Übernahme der notwendigsten Kompetenzen des Staatsoberhauptes übertragen wurden.<sup>18</sup> Die Kompetenz zur Auflösung des Parlaments wurde nicht erwähnt, daher ruht diese Zuständigkeit während der Regierungsperiode des Nationalen Hauptrates.

Das Gesetz Nr. I aus dem Jahre 1946 legte für Ungarn die Form der Republik fest, an deren Spitze stand der Präsident der Republik. Das neue Staatsoberhaupt konnte das Parlament auflösen. Die entsprechenden Regelungen wichen jedoch von jenen vor 1945 ab. Das Parlament konnte aufgelöst werden, wenn dies von der Regierung oder von zwei Fünftel der Abgeordneten vorgeschlagen wurde.<sup>19</sup> Verglichen mit dem durch Gesetz Nr. I. aus dem Jahre 1920 festgelegten Kompetenzbereich (vgl. Pkt. 4) war sein Zuständigkeitsbereich umfassender, im Vergleich mit den dem König zustehenden Rechten, die ab August 1920 auch dem Reichsverweser zustanden (vgl. Pkt. 2) war sein Kompetenzbereich enger. Zur Auflösung des Parlaments war kein wie immer gearteter Anlass von seiten der gesetzgebenden Versammlung erforderlich, wie z. B. jener der Funktionsunfähigkeit. Auf der anderen Seite war dieser an einen Vorschlag gebunden. Dieser Vorschlag konnte im Falle einer Regierung mit einer Unterstützung von weniger als 60 % der Abgeordneten auch von der parlamentarischen Opposition eingebracht werden. Die zweite Möglichkeit zu einem Vorschlag zur Parlamentsauflösung konnte von seiten der Regierung erfolgen. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, welcher Einfluss dem Präsidenten der Republik bei der Ernennung bzw. bei der Amtsenthebung der Regierung, in erster Linie des Regierungschefs, zukam.

Der Ministerpräsident wurde nach Anhörung der politischen Kommission und unter Beachtung des Grundsatzes der parlamentarischen Mehrheit vom Präsidenten der Republik ernannt und vom Amt enthoben.<sup>20</sup> Das bedeutete eine Verschärfung im Vergleich zu dem ursprünglichen Text des Gesetzes, der die Amtsenthebung ohne Vorliegen weiterer Voraussetzungen vorsah.<sup>21</sup> Im endgültigen Text kommt der politischen Kommission nur ein Recht zur Meinungsäußerung zu, sie konnte jedoch die Amtsenthebung des Ministerpräsidenten durch den Präsidenten der Republik nicht verhindern. Die Beachtung des

<sup>16</sup> § 1 Abs. (1) des Gesetzes Nr. XVII aus dem Jahre 1920

<sup>17</sup> § 13 Abs. (6) des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1920

<sup>18</sup> Der Zuständigkeitsbereich des Nationalen Hauptrates wurde von den Paragraphen 3-4 des Gesetzes Nr. III aus dem Jahre 1945 festgelegt, welche durch § 9 a des Gesetzes Nr. XI aus dem Jahre 1945 ergänzt wurde.

<sup>19</sup> § 10 Abs. (2) des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1946

<sup>20</sup> § 13 Abs. (2) des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1946

<sup>21</sup> § 13 Abs 2 des Gesetzes lautete wie folgt: "Der Ministerpräsident wird vom Präsidenten der Republik nach vorheriger Anhörung der politischen Kommission der Nationalversammlung ernannt. Das Recht zur Amtsenthebung des Ministerpräsidenten steht dem Präsidenten der Republik zu, auf Vorschlag des Ministerpräsidenten ernannt und entlässt er die Minister (Quelle: Schriften der Nationalversammlung der Jahre 1945-1949, S. 42)

Prinzips der parlamentarischen Mehrheit ist in erster Linie auf die Ernennung des Ministerpräsidenten zu beziehen. Die Amtsenthebung des Regierungschefs bedeutete jedoch noch nicht, dass eine Regierung ohne Unterstützung der parlamentarischen Mehrheit zustande kommen würde. Die Amtsenthebung des Ministerpräsidenten bedeutet nur in jenem extremen Fall eine Verletzung des Mehrheitsprinzips, in dem die Nationalversammlung erklärt, dass sie abgesehen von dem sich im Amt befindlichen Regierungsoberhaupt niemanden als Ministerpräsident annimmt. Wir können daher zusammenfassend feststellen, dass die Regierung in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Präsidenten der Republik stand, oder anders ausgedrückt, dass dieser im Zusammenhang mit der Auflösung des Parlaments einen Druck auf die Regierung ausüben konnte.

Wahrscheinlich als Gegengewicht zu dieser Vorschrift nahm man jene Regelung in das Gesetz auf, wonach im Anschluss an die Ernennung der neuen Regierung, solange diese sich der Nationalversammlung nicht vorgestellt hatte, man sie auch nicht auflösen konnte.<sup>22</sup> Der ursprüngliche Entwurf sah keine solche Regelung vor, diese wurde gemeinsam mit der Umformulierung der Regelungen zur Regierungsbildung der verfassungsrechtlichen und staatsrechtlichen Kommission der Nationalversammlung vorgelegt.<sup>23</sup> Dieser Novellierungsantrag stellte im Verhältnis zu den ursprünglichen Vorstellungen bereits eine tatsächliche Einschränkung des Auflösungsrechtes des Präsidenten dar. Ernannte der Präsident der Republik eine neue Regierung, so konnte er bei dem für die Auflösung der Nationalversammlung erforderliche Antrag, bzw. bei einem von der Oppositionspartei stammenden Auflösungsantrag mit Gegenzeichnung, die Abhaltung einer Vertrauensabstimmung in der Nationalversammlung nicht umgehen. So konnte die gesetzgebende Gewalt die neue Regierung vor Anordnung der Auflösung zu Fall bringen.

Eine grundsätzliche Frage in diesem Zusammenhang lautet, ob durch den Fall der Regierung die Auflösung der gesetzgebenden Gewalt verhindert werden konnte. Für die Praxis der Regierungsbildung galten Regeln aus der Zeit vor 1945. Die Minister legten ihren Eid nicht vor der gesetzgebenden Gewalt, sondern vor dem sie ernennenden Staatspräsidenten ab. Sie konnten mit ihrer Amtsausübung sofort beginnen, ohne dass dazu ihre Vorstellung bei der Nationalversammlung nötig gewesen wäre. So war der Ministerpräsident bereits vor seiner Vorstellung bei der Nationalversammlung zur Gegenzeichnung der die Auflösung anordnenden Verordnung berechtigt, dieser Vorgang beinhaltete jedoch noch nicht die Auflösung selbst. Diese konnte nur durch die Zustellung der Verordnung erfolgen (vgl. Pkt. 1). Bei Gegenzeichnung des Auflösungsbeschlusses nach Ablegung des Eides, aber vor Vorstellung bei der Nationalversammlung, ist diese gültig, kann jedoch vor dem Zeitpunkt zu dem eine eventuelle Vertrauensabstimmung abgehalten wurde, nicht zugestellt werden. Die durch den Ministerpräsidenten geleisteten Gegenzeichnungen, verlieren ihre Geltung jedoch durch die Entziehung des Vertrauens nicht, so konnte der Beschluss des Präsidenten im Prinzip an die Nationalversammlung weiter geleitet werden.

Für vom Staatsoberhaupt zwar ernannte, aber ohne Vertrauen der gesetzgebenden Gewalt funktionierenden Regierungen finden wir in der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts mehrere Beispiele. In diesem Sinne konnte das Staatsoberhaupt seine Rechte (Auflösung, Vertagung) gegenüber der gesetzgebenden Gewalt erzwingen, er konnte sogar vorübergehend auch eine nur sein Vertrauen genießende Regierung an ihrem Platz belassen. Das berühmteste Beispiel für ein solches Vorgehen aus der ungarischen Verfassungsgeschichte stammt aus dem Jahre 1905/1906 mit Baron Géza Fejérváry als Regierungschef. Der König verhinderte durch Vertagung des Reichstages das Entfernen der Regierung durch das

<sup>22</sup> § 13 Abs 3 des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1946

<sup>23</sup> Aus den Schriften der Nationalversammlung der Jahre 1945-49, S. 63

Abgeordnetenhaus.<sup>24</sup> Als ausländisches Beispiel kann die Auflösung des Reichstags in Deutschland am 13. Dezember 1932 erwähnt werden.<sup>25</sup> Der Reichspräsident verhinderte die Amtsenthebung der Reichsregierung durch die Auflösung der gesetzgebenden Gewalt. Es war eindeutig, dass der Reichstagspräsident zum Aufschub der Veröffentlichung der Anordnung des Reichspräsidenten nicht berechtigt gewesen war.<sup>26</sup>

Im Gegensatz dazu konnte der Präsident der Republik Ungarn die entgegen der parlamentarischen Mehrheit ernannte Regierung nicht einmal vorübergehend im Amt belassen. Die Auflösung der Parlamentes konnte er zwar durch die Ernennung einer neuen Regierung zumindest formell erzwingen, diese Vorgangsweise war jedoch auch für ihn mit einem gewissen Risiko verbunden. Wenn der abgesetzte Ministerpräsident die zu einem früheren Zeitpunkt gegengezeichnete Auflösungsverordnung weiterleitete, würde offensichtlich, dass er vom Präsidenten der Republik zu dem Zweck ernannt worden war, dass er die Auflösung des Parlamentes auch gegen die parlamentarische Mehrheit durchsetzen sollte. Eine solche Vorgangsweise stellte eine offensichtliche Verletzung des Grundsatzes, wonach der Ministerpräsident unter Beachtung der parlamentarischen Mehrheit ernannt werden muss, dar.<sup>27</sup> Für eine derartige Gesetzesverletzung konnte der Ministerpräsident von der Nationalversammlung – nach den Regeln der Ministerverantwortung<sup>28</sup> zur Verantwortung gezogen werden kann.<sup>29</sup> Dies bedeutete, dass der Präsident von Amts wegen seines Amtes enthoben werden konnte und ihm gegenüber die vom Strafgesetzbuch vorgesehenen Strafen zur Anwendung gebracht werden konnten.<sup>30</sup>

Wenn wir die bisherigen Ausführungen zusammenfassen wollen, so können wir festhalten, dass der Präsident der Republik zur Ernennung und zur Amtsenthebung des Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag der Regierungsmitglieder berechtigt war. Die Auflösung des Parlamentes konnte er nur auf indirekte Weise erzwingen, das einzige Mittel,

<sup>24</sup> Die Fejérváry-Regierung wurde vom Herrscher durch Vertagung des Reichstages an ihrem Platz gehalten. Bei Vorstellung der Regierung im Abgeordnetenhaus legte der Ministerpräsident dem Parlamentspräsidenten zwei königliche Schreiben vor. Das erste beinhaltete die Ernennung der Regierung. Nachdem dieses Schreiben vorgelesen worden war, verlangte der Regierungschef, dass dieses Dokument nicht zur Diskussion vorgelegt werden sollte, sondern dass stattdessen das zweite Dokument verlesen werden sollte. Alle Anwesenden waren sich dessen bewusst, dass das zweite Dokument die Vertagung des Parlamentes beinhaltete. Im Abgeordnetenhaus kam es nun zu einem Streit über die Geschäftsordnung. Unter Berufung auf § 207 der Hausordnung wurde die Veröffentlichung des Inhaltes des zweiten königlichen Schreibens verschoben. Der zitierte Paragraph enthielt die Regelung, dass das Hohe Haus nur mit Mehrheit der Stimmen zu einem neuen Tagesordnungspunkt vor Abschluss des vorhergehenden übergehen konnte. Nachdem nun die Diskussion zum ersten Dokument noch nicht abgeschlossen war, unterlies der Parlamentspräsident die Öffnung des zweiten Kuverts. Im Anschluss daran sprach das Abgeordnetenhaus der Regierung ihr Misstrauen aus und der Präsident öffnete das zweite Kuvert des Königs, das tatsächliche die Vertagung des Reichstages beinhaltete. Die Regierungsmitglieder hatten unter Berufung darauf, dass das Abgeordnetenhaus nicht dazu berechtigt war, die Veröffentlichung des Inhaltes des zweiten Kuverts hinauszuzögern, zu diesem Zeitpunkt bereits den Sitzungssaal verlassen (Quelle: Tagebuch des Abgeordnetenhauses aus den Jahren 1905-1910 S. 465-466)

<sup>25</sup> Der Reichstag hatte an diesem Tag die Auserkrafsetzung einer Ausnahmeverordnung des Reichspräsidenten beschlossen, diese Abstimmung war mit einer Vertrauensabstimmung über die Reichsregierung verbunden. Zu Beginn der Abstimmung herrschte eine unruhige Stimmung im Abstimmungssaal. Der Reichskanzler Franz von Papen legte einen Umschlag auf den Tisch des Reichstagspräsidenten. Im Anschluss daran verließ jedes der anwesenden Regierungsmitglieder den Saal. Für alle Anwesenden war es offensichtlich, dass der Umschlag die Auflösungsanordnung des Reichspräsidenten beinhaltete. Dieses Kuvert konnte vom Reichstagspräsidenten allerdings nur nach Abschluss der Abstimmung geöffnet werden. (Verhandlungen des Reichstages, Stenographische Berichte) 454. Band (1932), S. 15-17

<sup>26</sup> Szabó, István: Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban (Die Rechtsstellung des Reichspräsidenten in der Weimarer Republik), Budapest, 2000, S. 228-229

<sup>27</sup> § 13 Abs. 2 des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1946

<sup>28</sup> § 34 des Gesetzes Nr. III aus dem Jahre 1848

<sup>29</sup> § 16 Abs. 2 des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1946

<sup>30</sup> § 15 Abs. 1 des Gesetzes Nr. X aus dem Jahre 1920

das ihm in diesem Zusammenhang zur Verfügung stand, war die Amtsenthebung der Regierung. Wenn die Regierung keinen Vorschlag zur Auflösung des Parlamentes machte, oder wenn der Ministerpräsident den Vorschlag der Opposition zur Auflösung nicht gegenzeichnen wollte, konnte der Präsident der Republik die Amtsenthebung der Regierung in Aussicht stellen. Auf diese Weise konnte er zwar Druck auf die Regierung ausüben, war die Regierung jedoch auch dann nicht zum Nachgeben bereit, war auch deren Amtsenthebung zwecklos, da er keine neue Regierung – die zur Auflösung der Nationalversammlung bereit wäre – ernennen konnte. Die ministerielle Gegenzeichnung war auch im Falle einer Anordnung der Auflösung durch den Staatspräsidenten erforderlich.<sup>31</sup>

## 6. Die Zeit der Volksrepublik

Die durch die Verfassung der Volksrepublik aus dem Jahre 1949 vorgesehene Staatsorganisation unterschied sich in zahlreichen Punkten von jener der bürgerlichen Staatsmodelle. Ein Staatsoberhaupt im klassischen Sinn existierte nicht, seine Funktionen wurden von einem körperschaftlichen Organ, dem Präsidentenrat der Volksrepublik übernommen. Der Kompetenzbereich dieses Organs sah ein Auflösungsrecht des Parlamentes nicht vor.

In der Verfassung der Volksrepublik finden wir jedoch ein neues Element, jenes der Selbstauflösung des Parlamentes.<sup>32</sup> Bisher verfügte nur der Staatsoberhaupt über eine derartige Berechtigung, mit dem Verschwinden dieser verfassungsrechtlichen Institution trat an seine Stelle das Selbstauflösungsrecht des Parlamentes. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass aufgrund der Besonderheiten der Staatsorganisation der Volksrepublik der Präsidentenrat doch zur Ausübung eines solchen Rechtes gelangen konnte. Es gehörte zu den Besonderheiten der sozialistischen Verfassungen, dass das Parlament in den Hintergrund gedrängt wurde und ein daneben bestehendes weiteres Organ seine Aufgaben übernahm. Diesem Organ kamen mit Ausnahme der Verfassungsänderung alle Kompetenzen des Parlamentes zu. In Ungarn war dieses Organ der Präsidenschaftsrat der, wenn das Parlament keine Sitzungen abhielt, all dessen Aufgaben mit Ausnahme jener der Verfassungsänderung übernehmen konnte.<sup>33</sup> Nachdem die Selbstauflösung des Parlamentes keine Verfassungsänderung darstellte, konnte der Präsidenschaftsrat diese in Ausübung der Aufgaben des Parlamentes im Prinzip vornehmen.

## 7. Die Selbstauflösung des Parlamentes im Dezember des Jahres 1989

Der verfassungsmässigen Rahmen der Wende des Jahres 1989 wurde im Sinne einer mit der Staatspartei getroffenen Vereinbarung noch von dem im Jahre 1985 gewählten Parlament geschaffen. Eine Verfassungsänderung vom 23. Oktober 1989 führte anstelle des bisherigen sozialistischen Modells einen auf das Mehrparteiensystem gegründeten demokratischen Rechtsstaat ein. Das sich auf fünf Jahre erstreckende Mandat des Parlamentes, wäre jedoch erst im Sommer des Jahres 1990 abgelaufen. Nach Verlautbarung der Verfassungsänderung ergab sich das Bedürfnis nach Abhaltung von Parlamentswahlen. Solche Wahlen waren jedoch nur

<sup>31</sup> § 13 Abs. 4 des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1946

<sup>32</sup> Die Verfassung der Volksrepublik Ungarn § 18 Abs 1

<sup>33</sup> § 20 Abs. 4 der Verfassung der Ungarischen Volksrepublik aus dem Jahre 1949

dann möglich, wenn das Parlament zur Selbstauflösung schritt und so sein Mandat zum Erlöschen brachte.

Eine solche Selbstauflösung fand am 21. Dezember 1989<sup>34</sup> statt und trat am 16. März in Kraft.<sup>35</sup> Dieser Beschluss unterschied sich wesentlich von den Auflösungsbeschlüssen aus der Zeit von vor 1949. Diesen Parlamentsauflösungen lag eine Konfliktsituation zu Grunde, was auch ein sofortiges Inkrafttreten erforderte. Das Schrifttum des deutschen Verfassungsrechtes nach dem ersten Weltkrieg legte auf imperative Weise fest, dass die Auflösung des Parlaments jeweils sofort in Kraft zu treten hatte.<sup>36</sup> Ähnliches galt auch für das ungarische öffentliche Recht.<sup>37</sup> Die deutsche Verfassung kannte jedoch nur ein Auflösungsrecht des Staatsoberhauptes, ein Selbstauflösungsrecht war nicht vorgesehen. Einem solchen lag nun im Allgemeinen keine Konfliktsituation zugrunde, ein sofortiges Inkrafttreten war daher nicht erforderlich.

Interessant ist folgende Regelung der heute geltenden ungarischen Verfassung: "Der Auftrag des Parlaments dauert bis zum Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung des neuen Parlaments."<sup>38</sup> Der selbe Paragraph sieht einige Absätze zuvor Regelungen zur Selbstauflösung des Parlaments vor<sup>39</sup> und kennt auch ein Auflösungsrecht des Präsidenten.<sup>40</sup> Diese Regelungen erlauben die Schlussfolgerung, dass keine der drei Lösungsmöglichkeiten des Parlaments sofort in Kraft tritt, da das Mandat der gesetzgebenden Gewalt jeweils bis zum Zusammentreten des neuen Parlaments dauert. Anders war die Rechtslage im ungarischen Verfassungsrecht der Zeit vor 1945, das Mandat erlosch sofort mit der Auflösung des Parlaments, was ua. das sofortige Erlöschen des Auftrages der Abgeordneten zur Folge hatte.<sup>41</sup> Dasselbe galt auch für das deutsche Verfassungsrecht in der Zeit vor 1933.<sup>42</sup> In der vorliegenden Frage weicht das heutige ungarische Verfassungsrecht wesentlich von seinen historischen Vorgängern ab, was auch durch die Verstärkung der Rolle des Parlaments zu sehen ist.

## 8. Das Auflösungsrecht des Präsidenten der Republik seit dem Jahre 1989

Gemäss der heute geltenden ungarischen Verfassung kann der Präsident der Republik das Parlament auflösen, wenn: "das Parlament während einer Legislaturperiode insgesamt viermal der Regierung ihr Misstrauen ausspricht, oder nach Ablauf des Mandats der Regierung jene Person, die vom Präsidenten der Republik als Ministerpräsident vorgeschlagen wurde innerhalb von 40 Tagen nach Vorschlag der ersten Person nicht gewählt wird."<sup>43</sup>

Aus der eben zitierten Bestimmung kann abgeleitet werden, dass die ungarische Verfassung eine Auflösungsrecht durch Staatspräsidenten nur im Falle der Funktionsuntüchtigkeit des Parlaments vorsieht. Das stellt eine starke Beschränkung der

<sup>34</sup> Der Beschluss wurde mit überwältigender Mehrheit gefasst, neben 320 Ja-Stimmen, gab es nur zwei Enthaltungen. (Parlamentsbericht aus den Jahren 1989-1990, S. 6011)

<sup>35</sup> Beschluss des Parlaments Nr. 37 aus dem Jahre 1989 (XII. 23)

<sup>36</sup> Ludwig Gebhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. München, Berlin, Leipzig, S. 184

<sup>37</sup> Bolyai Band II, S. 56

<sup>38</sup> Die Verfassung der Republik Ungarn § 28 Abs. 7

<sup>39</sup> Die Verfassung der Republik Ungarn § 28 Abs. 2

<sup>40</sup> Die Verfassung der Republik Ungarn § 28 Abs. 3

<sup>41</sup> Bolyai Band II., S. 56

<sup>42</sup> Hans Heinrich Lammers: Die Auflösung des Reichstages und ihre staatsrechtlichen Wirkungen (in: Staats- und Selbstverwaltung 6. Jahrgang 1925, S. 114 - 119) S. 118

<sup>43</sup> Die Verfassung der Republik Ungarn § 28 Abs. 3 a-b

Rechte des Präsidenten dar, da dieser im Falle eines Konflikts zwischen der Regierung und der hinter ihr stehenden parlamentarischen Mehrheit über keinerlei Rechte materielle Rechte zur Durchsetzung seines Willens verfügt. Es gilt auch festzuhalten, dass der Präsident auch im Vergleich mit den Rechten des Staatsoberhauptes des Jahres 1946 nur über beschränkte Rechte verfügt (vgl. Pkt. 5).

Die Rechte des heutigen Staatsoberhauptes lassen sich mit jenen des Reichsverwesers des Jahre 1920 vergleichen (siehe Pkt. 3). Dort wurde der Fall der Funktionsuntüchtigkeit als Grund zur Auflösung des Parlaments festgelegt. Es liegt auf der Hand, dass eine andauernde Regierungskrise eine Funktionsuntüchtigkeit des Parlaments zur Folge hat. Die Regierung erleidet eine ständige Niederlage, wenn sie keine stabile parlamentarische Mehrheit hinter sich weiss, was auch auf die Gesetzgebung Auswirkungen haben kann, da ohne eine entsprechende Mehrheit auch die Gesetzgebung in Stocken gerät. In einem solchen Falle muss das Parlament aufgelöst und Neuwahlen ausgeschrieben werden.

Es stellt sich die Frage, welche von diesen Konstruktionen wohl die bessere ist. Das Vorliegen des Erfordernisses der Funktionsuntüchtigkeit oder wenn dessen Anlassfälle aufgezählt werden. Der grosse Nachteil des ersten Falles liegt darin, wie wir schon im Zusammenhang mit der Darstellung des Gesetzes Nr. I. aus dem Jahre 1920 erwähnt haben (vgl. Pkt. 3), dass ein Vorliegen dieser Fälle nur sehr schwierig objektiv festgestellt werden kann. Wenn das Staatsoberhaupt das Vorhandensein einer Funktionsuntüchtigkeit des Parlaments feststellt, so bedeutet dies noch nicht, dass auch andere diese seine Meinung teilen. Problematisch im Zusammenhang mit einer Aufzählung der Anlassfälle ist, dass eine solche Aufzählung nur schwer erschöpfenden Charakter haben kann und so leicht einzelne Fälle ausgelassen werden können. Zweifelsohne gehört das Vorliegen einer anhaltenden Regierungskrise zu den sichersten Symptomen für das Vorhandensein einer Funktionsuntüchtigkeit des Parlaments, aber es genügt, einen Blick auf die Verfassungsgeschichte des 20. Jahrhunderts zu werfen um festzustellen, dass auch es zahlreiche Auflösungsgründe gegeben hat, die niemals von einer Verfassung vorgesehen worden waren. Am 4. März 1933 war der österreichische Nationalrat deshalb nicht mehr in der Lage seine Aufgabe zu erfüllen, da im Zusammenhang mit einem Abstimmungsstreit, der Präsident und die Stellvertretenden Präsidenten des Nationalrates ihre Amt nieder gelegt hatten.<sup>44</sup> Die Abgeordneten verliessen das Parlamentsgebäude, ohne dass jemand die Sitzung geschlossen hätte, und ohne dass jemand in der Lage gewesen wäre eine neue Sitzung zu eröffnen. Hätte der Bundespräsident den Nationalrat aufgelöst, so hätte gemäss den Regeln für die konstituierende Sitzung des Nationalrates, dieser seine Arbeit wieder aufnehmen können.<sup>45</sup>

Wird die Regierungskrise als Auflösungsgrund festgelegt, so kann dies zu einem weiteren Problem führen. Gemäss der Verfassung kann die Regierung nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum, d.h. bei gleichzeitigem Vorschlag eines neuen Ministerpräsidenten von ihrem Amt enthoben werden.<sup>46</sup> Wenn daher eine Regierung die parlamentarische Mehrheit verliert, so kann sie nur dann von ihrem Platz entfernt werden, wenn eine neue parlamentarische Mehrheit entsteht und wenn eine Einigung hinsichtlich der Person des Ministerpräsidenten erzielt werden kann. Bei einer Polarisierung der parlamentarischen Kräfte ist das Vorliegen einer Regierungskrise nicht automatisch. Diese Schwierigkeit hängt auch

<sup>44</sup> Oskar Lehner: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Linz 1992, S. 295

<sup>45</sup> Es ist festzuhalten, dass die Verfassung eine solche Situation durch das Vorsehen von entsprechenden Regelungen vermeiden hätte können. Das Gesetz zum ungarischen Oberhaus hat bereits sieben Jahre vor diesem Vorfall festgelegt, dass in einem solchen Fall im Sinne der Regelungen der konstituierenden Sitzung die Präsidentschaft neu gewählt werden muss. Gesetz Nr. XXII aus dem Jahre 1926 § 33 Abs. 2. D.h. wenn der Präsident und der Stellvertretenden Präsident gleichzeitig ihr Mandat verlieren, der rangälteste Abgeordnete eine Neuwahl der Präsidentschaft anzuordnen hatte. Eine solche Regelung fehlte in der österreichischen Verfassung.

<sup>46</sup> Die Verfassung der Republik Ungarn § 39/A. Abs. 1



damit zusammen, dass das Auflösungsrecht des Staatspräsidenten durch die Verfassungsänderung vom 23. Oktober 1989 festgelegt wurde, die Regelungen über das konstruktive Misstrauensvotum aus einer späteren am 25. Juni 1990 inkraftgetretenen Verfassungsnovellierung stammen und in diesem Zusammenhang nicht genügend auf die Übereinstimmung der beiden Verfassungsregelungen geachtet worden war.

Als Kritik bleibt auch festzuhalten, dass bei der Festlegung der Voraussetzungen für das Vorliegen der Funktionsuntüchtigkeit des Parlaments übertrieben wurde. Wenn innerhalb von 12 Monaten die Regierung vier mal das Vertrauen des Parlaments verliert, so kann dies schon zu Schwierigkeiten in Hinblick auf die Funktionstüchtigkeit der Republik führen. Eine ähnliche Regelung findet sich in der französischen Verfassung aus dem Jahre 1946 (der IV. Republik). Die Regelung sah die Möglichkeit der Auflösung des Parlaments für den Fall vor, dass die gesetzgebende Gewalt innerhalb von 18 Monaten der Regierung zwei Mal das Vertrauen entzog.<sup>47</sup>

Eine Änderung im Vergleich zu den Regelungen des Jahres 1949 ist auch darin zu sehen, dass der Staatspräsident nach der heute geltenden Verfassung bei der Auflösung des Parlaments nicht an eine ministeriellen Gegenzeichnung gebunden ist. Allgemein sieht die Verfassung keine generelle Erfordernis zur Gegenzeichnung der Akte des Staatspräsidenten vor, sondern zählt die Fälle in denen eine Gegenzeichnung erforderlich ist taxativ auf.<sup>48</sup> Die Auflösung des Parlaments findet sich in dieser Aufzählung nicht. Dies geschah jedoch aus einem verständlichen Grund. Das funktionsuntüchtige Parlament muss vom Präsidenten auch dann aufgelöst werden, wenn der gerade an der Macht befindliche Ministerpräsident eine solche Massnahme ablehnt.

## 9. Das Problem der Parlamentsauflösung im Wege der Volksabstimmung

Ein Auflösung des Parlaments durch Volksabstimmung hat bisher nicht statt gefunden. Im Jahr 1992 gab es eine diesbezügliche Initiative, die dem Verfassungsgerichtshof vorgelegt wurde. In seinem Urteil vom Januar 1993 gibt der Verfassungsgerichtshof eine ausführliche Antwort auf die angeführte Frage.<sup>49</sup> Dem höchstgerichtlichen Urteil gemäss kann nach geltender Rechtslage das Parlament durch Volksabstimmung nicht aufgelöst werden. Ziel der direkten Demokratie ist nur die Ergänzung der parlamentarischen Machtausübung, daher ist der Kreis jener Fragen, die durch Volksabstimmung entschieden werden können, beschränkt. So ist auch die Vornahme einer Verfassungsänderung im Wege einer Volksversammlung nicht möglich. Die Vornahme der Auflösung des Parlaments kann nur in verfassungsmässig vorgesehener Weise erfolgen. Nach geltendem Verfassungsrecht kann dies auf zweierlei Art geschehen. Durch Beschluss der Selbstauflösung,<sup>50</sup> oder auf Initiative des Staatspräsidenten<sup>51</sup> (vgl. Pkt. 8). Eine Auflösung im Wege einer Volksabstimmung kennt die ungarische Verfassung nicht. Ihre Approbation würde eine versteckte Verfassungsänderung darstellen<sup>52</sup> und dies ist nicht möglich.

Der Verfassungsgerichtshof erläutert die Frage, ob die dargestellten Arten der Auflösung des Parlaments im Widerspruch mit dem freien Mandat der Abgeordneten stehe. Im Sinne des freien Mandats erlischt mit der Wahl zum Parlamentsabgeordneten – bis zum Zeitpunkt der

<sup>47</sup> Die Verfassung der Französischen Republik aus dem Jahre 1946 Art 51 Abs. 1-2

<sup>48</sup> Die Verfassung der Republik Ungarn § 30 Abs 2

<sup>49</sup> Urteil des Ungarischen Verfassungsgerichtshofes Nr. 2 aus dem Jahre 1993 (2/1993)

<sup>50</sup> Die Verfassung der Republik Ungarn § 28 Abs. 2

<sup>51</sup> Die Verfassung der Republik Ungarn § 28 Abs. 3

<sup>52</sup> Urteil des Ungarischen Verfassungsgerichtshofes Nr. 2 aus dem Jahre 1993, Pkt. III. 2. der Begründung

nächsten Wahlen – jedes Abhängigkeitsverhältnis. Wenn man nun eine Auflösung des Parlaments im Wege einer Volksabstimmung zulassen würde, dann könnten es auf diesem Weg zu Sanktionierungen des Abstimmungsverhaltens der Abgeordneten kommen, eventuell auch in solchen Fragen, für deren Entscheidung die Abhaltung einer Volksabstimmung nicht zulässig wäre.<sup>53</sup>

Als abschliessende Schlussfolgerung kann festgehalten werden, dass eine Auflösung des Parlaments im Wege einer Volksabstimmung prinzipiell möglich ist, wenn eine derartige Vorgangsweise von der jeweils geltenden Verfassung vorgesehen wird. Die grundsätzliche Ablehnung einer solchen Lösung zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist nur durch die Tatsache begründet, dass die geltende ungarische Verfassung eine derartige Möglichkeit nicht vorsieht, eine Auflösung des Parlaments durch Volksabstimmung könnte jedoch im Wege einer Verfassungsnovellierung zugelassen werden.

<sup>53</sup> Urteil des Ungarischen Verfassungsgerichtshofes Nr. 2 aus dem Jahre 1993 Pkt. III. 3. b der Begründung

## Ständige (oder Fach-) Ausschüsse im ungarischen Öffentlichen

### Recht von den Anfängen bis 1990

Wenn die Behauptung auch übertrieben wäre, dass das ungarische Parlament, die Landesversammlung,<sup>1</sup> seit seinem Bestehen einen Teil der Arbeit schon immer – mit dem heutigen Wortgebrauch – in Ausschüssen geleistet hat, steht jedoch fest, dass es bereits sehr früh Treffen und Beratungen gab, die außerhalb der Vollversammlung (Plenarsitzung) des Parlaments zur Vorbereitung der Gesetzgebung veranstaltet wurden. So wurden zum Beispiel die Gesetzesentwürfe schon zur Zeit der Ständeparlamente in den Privatsitzungen der Deputierten vorbereitet (bzw. die Deputiertenanweisungen festgelegt). Aus diesen Treffen entstand Anfang des 19. Jahrhunderts die Bezirkssitzung als Institut, die bei Anwesenheit aller Deputierten des Wahlbezirks über den in der Landesversammlung gemeinsam zu vertretenden Standpunkt befand. Obwohl diese Deputiertenversammlungen schwer mit dem Funktionieren der modernen Parlamentsausschüsse zu vergleichen sind,<sup>2</sup> verraten sie etwas über die Arbeitsformen außerhalb der Plenarsitzungen. Die Landesversammlung – so auch die im Jahr nur manchmal und nicht lange tagende Ständeversammlung, wie die späteren professionellen ungarischen Parlamente auf Parteienbasis – kann mit ihren Plenarsitzungen, an der mehrere Hunderte von Abgeordneten teilnehmen, alle Teile des Gesetzgebungsprozesses nicht allein bewältigen. Deshalb liegt es auf der Hand, die Interessenabstimmung und die eingehende Besprechung der technischen und fachlichen Fragen, also die Vorbereitung der dem Parlament vorzulegenden Sachen in kleineren, effizienteren Gremien vorzunehmen. Diese Organisationseinheiten können gemäß speziellen Kriterien aufgestellt werden (z. B. Zugehörigkeit zu einer Partei oder zu einer geografischen Einheit), die in den Plenarsitzungen nur wenig zur Geltung kommen.

Das Parlamentsrecht erschien in Ungarn jedoch erst zur Zeit des letzten Ständeparlaments (1848), deshalb ist es angebracht, die Entwicklung des Systems der ständigen und Fachausschüsse anhand der Parlamente nach 1848 zu studieren.

Készült T 043731 sz. OTKA kutatás keretében az MTA ELTE Jogtörténeti Kutatócsoportban.

<sup>1</sup> Gemäß der ungarischen historischen Verfassung hat die Landesversammlung die Gesetzgebungsmacht in Ungarn ausgeübt, und das ist die Bezeichnung des ungarischen Parlaments auch gemäß der heute geltenden Verfassung 1949. Dementsprechend hieß das ungarische Parlament – von einer kurzen Zeit abgesehen (Nationalversammlung) – immer Landesversammlung. Deshalb wird auch in der vorliegenden Studie entweder eine konkrete Landesversammlung genannt oder die Landesversammlung im allgemeinen Sinne, als Synonym zum Parlament verwendet.

<sup>2</sup> Die Deputiertenversammlungen und die nachstehend zu behandelnden Abteilungen können in Wirklichkeit nur insofern als Ausschüsse betrachtet werden, dass sie eine außerplenare Form der Parlamentsarbeit bedeuten. Da sie aber wegen Ähnlichkeit der Bestimmung und der Funktion, und weil sie die historischen Vorgänger des heutigen Systems der Ausschüsse sind, muss auch auf diese Institutionen verwiesen werden.

Obwohl die ungarischen Landesversammlungen zwischen 1848-1945 – mit kurzen Unterbrechungen – aus zwei Kammern bestanden, lohnt es sich vor allem die ständigen Ausschüsse des Abgeordnetenhauses (Unterhauses) im Zentrum des Interesses zu stellen, denn eine wirklich wichtige Rolle im Gesetzgebungsprozess fiel in der Regel dem Abgeordnetenhaus zu, bzw. weil der Teil des Parlamentsrechts, der sich auf das Oberhaus bezog, meistens die Regeln des Unterhauses anwendete, häufig in einer weniger „geschmückten“ und erarbeiteten Form.

Bestimmungen über die Ausschüsse, genauer gesagt über die ausschussähnlichen Einheiten, die Abteilungen, gibt es erstmals in der Geschäftsordnung der Landesversammlung 1848, verankert in den provisorischen Regeln des Gesetzes 1848:IV. Die Landesversammlung schuf dadurch ständige Institute – als ihre eigene Bestandteile –, deren Aufgabe die Unterstützung der Gesetzgebungsarbeit und die Entlastung des Parlaments war. Übrigens setzte das Parlament Ausschüsse auch zur Wahrnehmung anderer, an dieser Stelle nicht eingehend dargestellten Aufgaben ein, wie zum Beispiel zur Prüfung des Mandats der gewählten Abgeordneten. (Von diesem Zeitpunkt an wurde diese Praxis allgemein, und alle Parlamente stellten ihre eigenen – Abteilungen, ständige oder Sonderausschüsse genannten – Gremien auf, die sich mit der Rechtstellung der Abgeordneten oder mit Fragen der internen Prozesse der Häuser beschäftigten.)

Das Parlament wählte bei der öffentlich-rechtlichen Übernahme des Ausschusssystem im Jahre 1848 zwischen zwei Modellen. Beim zeitlich ältesten englischen Modell stellte das Haus von seinen eigenen Mitgliedern keine kleineren Gremien, Ausschüsse auf, sondern es verwandelte sich bei Bedarf und unter gewissen Voraussetzungen in einen „Ausschuss“. Das Haus als Ausschuss bedeutete, dass es den vor ihm liegenden Gesetzentwurf nicht gemäß der für die Plenarsitzungen geltenden Geschäftsordnung behandelte, sondern sich sozusagen in einen Ausschuss umwandelte und die Debatte in einer weniger gebundenen Form fortführte.

Das Parlament aber bevorzugte bei der Schaffung seiner eigenen Geschäftsordnung gegenüber dem englischen System das französische Abteilungssystem. Das französische Modell hatte gegenüber dem englischen System den Vorteil, dass es mehrere, mit wenigen Personen besetzte Gremien, so genannte Abteilungen aufstellte, die viel wirksamer schienen als alle Vollversammlungen des Hauses selbst in der lockersten Form. Es sprach jedoch für das englische System, dass das Haus als Ausschuss alle Abgeordneten sogar in der Vorbereitungsphase in die Gesetzgebung mit einbezog, während im klassischen französischen Abteilungssystem an dieser Arbeit nur diejenigen Abgeordneten beteiligt waren und davon vielleicht auch profitierten, die Mitglieder der Abteilungen waren.

Als die Landesversammlung das ungarische Abteilungssystem einrichtete, versuchte sie, diesen Mangel des französischen Systems zu beseitigen. Gemäß Geschäftsordnung wurden die 450 Mitglieder des Abgeordnetenhauses durch Verlosung in neun Abteilungen mit je 50 Mitgliedern eingeteilt. So versuchte man, die Vorteile beider Systeme zu nutzen; Während die Abteilungen mit einer kleineren Besetzung effizienter beraten konnten, hatten alle Abgeordneten die Möglichkeit, auch an der Vorbereitung der Gesetzentwürfe teilzunehmen. Die Geschäftsordnung des Parlaments machte die Behandlung der Gesetzentwürfe im Vorfeld zur Aufgabe der Abteilungen. Nach der Behandlung der Gesetzentwürfe in jeder Abteilung wählten alle 9 Abteilungen je zwei Mitglieder in die 18-köpfige Zentrale Kommission. Aufgabe der Kommission war es, die Ergebnisse der Abteilungsdebatten zusammenzufassen und dem Haus einen abschließenden Standpunkt vorzulegen.

Die Geschäftsordnung des Hauses kombinierte dabei teilweise das Abteilungssystem mit dem System der ständigen bzw. Sonderausschüsse, indem dem Haus einerseits ermöglicht wurde, zur Vorbereitung einer Sache einen Sonderausschuss einzusetzen, andererseits vorgeschrieben wurde, für Finanzen, Hausangelegenheiten und zur Erledigung von Petitionen jeweils einen 15-köpfigen ständigen Ausschuss zu wählen.

Was die Verfahrensordnung der Abteilungen und Ausschüsse betrifft, musste zur Beschlussfähigkeit mindestens ein Drittel der Mitglieder (bei den ständigen Ausschüssen jeweils 9 Mitglieder) anwesend sein. Die Ausschüsse konnten Jedermann anhören, und die geladene Person war verpflichtet, die gestellten Fragen zu beantworten. Die Geschäftsordnung schrieb außerdem vor, die Berichte der Ausschüsse mindestens 24 Stunden vor der Verlesung im Hause auszudrucken und den Abgeordneten auszuteilen.

Die Geschäftsordnung war bemüht, den zentralen bzw. ständigen Ausschüssen, die aus Mitgliedern der Abteilungen bestanden, bei Festlegung der Verhandlungsordnung der Plenarsitzungen eine besondere Rolle einzuräumen. Nach Vorlegung des Gesetzentwurfs hörte sich das Haus die Meinung des Ausschusses an, und erst danach entschied es sich, den gegebenen Vorschlag zu behandeln oder nicht. Die Debatte im Plenum verlief übrigens auf Grund des Ausschussberichtes, und man achtete sehr streng darauf, dass die Wortmeldungen für und gegen die Meinung des Ausschusses sich abwechseln, solange es möglich war. Die in der Debatte entstandenen Änderungs- und Ergänzungswünsche konnten vom Haus oder auf Vorschlag des zuständigen Ausschusses dem Ausschuss zugewiesen werden, usw.

Insgesamt war die Aufstellung eines Systems von Abteilungen und Ausschüssen zur Vorbereitung der Gesetze im Jahre 1848 ein Grundstein der Entstehung des modernen ungarischen Parlamentsrechts. Es vereinte in sich auf eine sehr eigentümliche Weise die Elemente des englischen und des französischen Modells, und es erschienen in ihm schon die Wurzeln des modernen Systems der ständigen oder Fachausschüsse. Dieses letztere System wurde in den zeitgenössischen Diskussionen als eine Besonderheit des belgischen Parlaments erwähnt. Trotzdem war das Abteilungs- und Kommissionssystem der Landesversammlung praktisch von 1848, von seiner Entstehung an ein ständiges Thema der Parlamentsdebatten über die Geschäftsordnung. Die Hauptfront der Diskussionen lag nicht mehr zwischen dem französischen Abteilungssystem und dem englischen Modell „das Haus als Ausschuss“, sondern zwischen der Beibehaltung des durch die Geschäftsordnung aufgestellten Abteilungssystems und der Anwendung des reinen Ausschusssystemes.

Das wichtigste Argument der Anhänger des Ausschusssystemes war, dass die Abteilungen nur als Laiengremien funktionieren können, da ihre Mitglieder durch das Los, also durch Zufallsauswahl bestimmt werden und daher wegen der Art und Weise ihrer Auswahl vermutlich nichts vom gerade behandelten Gesetzentwurf verstehen. Dabei würde die Vorbereitung der Gesetzentwürfe geradezu eine fachgemäße Arbeit verlangen, denn ihre wichtigste Funktion besteht darin, die fachliche Grundlage zur Entscheidung des auf Grund der politischen Mehrheit beschließenden Hauses zu liefern. Demgegenüber sitzen in den einzelnen Fachausschüssen im System der Fachausschüsse Abgeordnete, die in der gegenständlichen Sache über Fachkenntnisse verfügen. Ihre Mitgliedschaft ist durch Fachkenntnisse begründet, so sind die Ausschüsse zur Vorbereitung der Plenardebatten über die Gesetzentwürfe viel besser geeignet als die Abteilungen.

Die Befürworter des Abteilungssystems erwiderten das Argument der „Laienhaftigkeit“ damit, dass im System der Fachausschüsse ein Teil der Abgeordneten – die Mitglieder der zuständigen Ausschüsse – den Prozess der Gesetzesvorbereitung monopolisieren, und dadurch zu einem übermäßigen Einfluss gelangen könnten; Die durch die Bestimmungen des Gesetzentwurfes betroffenen Abgeordneten können zum Beispiel den Text des dem Haus vorgelegten Entwurfs nach ihren Interessen maßschneidern.

Nichtsdestotrotz eröffneten schon die Regeln der Geschäftsordnung von 1848, wie bereits erwähnt, den Weg für die Entwicklung eines Systems der Ausschüsse, und die tatsächliche Praxis im Parlament entschied diese Diskussion bald zu Gunsten des Ausschusssystemes.

Die Änderung der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses im Jahre 1861 hat das Prinzip dennoch aufrechterhalten, dass die Beratungen des Hauses in Abteilungssitzungen vorbereitet werden. Die Bestimmung, laut deren das Haus mit Umgehung der Debatten in

Abteilungssitzungen auch eine Sonderkommission beauftragen kann, blieb jedoch in Kraft. Eine Besonderheit der Änderung der Geschäftsordnung ist es, dass die Formel „das Haus als Ausschuss“ in die Geschäftsordnung aufgenommen wurde. Dieser Schritt rundete sozusagen die Vermischung der existierenden europäischen Ausschusssysteme ab. Das Haus konnte nämlich auf Wunsch der Minister, des Parlamentspräsidenten oder wenigstens zehn von den Abgeordneten in eine sog. „private Kommissionssitzung“ umgewandelt werden, was zur Folge hatte, dass die Debatte über den vorliegenden Entwurf bei lockereren Beratungsregeln fortgeführt werden konnte (Es konnte z. B. von der Protokollführung absehen werden). Die Geschäftsordnung hielt übrigens fest, dass einem vom „Ministerium“ (Regierung) vorgelegten Gesetzentwurf die Behandlung in einem Ausschuss nicht verweigert werden kann, und auch die Regeln der Plenardebatten wurden verfeinert: Das Haus konnte zum Beispiel die in der Beratung vorgelegten „Änderungen“ den Abteilungen oder einem der Kommissionen zuweisen, so dass inzwischen die Beratung des vom Änderungswunsch nicht betroffenen Teils der Vorlage fortgesetzt werden konnte. Es ist noch anzumerken, dass die Beratungsordnung das Recht des ersten Wortes in der Plenardebatte über den Vorschlag dem Referenten der Kommission einräumte, und das Wort erst danach dem Unterbreiter des Vorschlags erteilt wurde.

Obwohl die Regeln der Geschäftsordnung von 1861 das Abteilungssystem im Parlament festigten und dazu auch die Form „das Haus als Ausschuss“ aufnahmen, bewegte sich die tatsächliche Praxis im Parlament immer mehr in die Richtung des Systems von Fachausschüssen. Die aus Delegierten der Abteilungssitzungen bestehenden zentralen Kommissionen machten sich nämlich – vor allem wegen Desinteresse der Abgeordneten in den Abteilungssitzungen – von den Abteilungen immer mehr unabhängig, und sie begannen praktisch wie ständige Ausschüsse zu funktionieren. Dieses Gewohnheitsrecht wurde dann durch die Reformen der Geschäftsordnung von 1874-75 institutionalisiert, die mehrere ständige Fachkommissionen aufgestellt haben, zugleich behielten sie aber den Doppelcharakter der Prozedur der Gesetzvorbereitung: Die durch die ständigen Kommissionen vorbereiteten Entwürfe wurden in der Regel in den Abteilungen nach wie vor beraten. Das Haus hatte jedoch die Möglichkeit, vom Verfahren der Abteilungsberatung abzusehen, und das wurde zur allgemeinen Gewohnheit. Das Institut „das Haus als Ausschuss“ wurde in der Geschäftsordnung gestrichen, obwohl zum Beispiel in der Parlamentsdebatte 1874 über die Geschäftsordnung sogar ein Vorschlag gemacht wurde, dass der Entwurf des Haushaltgesetzes nicht vom Finanzausschuss vorbereitet werden sollte – denn dies bedeute die Übermacht des Ausschusses –, sondern er sollte vom ganzen Haus als Ausschuss beraten werden.<sup>3</sup>

Die am 20. und 21. Mai 1875 verabschiedeten Regeln des Abgeordnetenhauses setzten 12 ständige Ausschüsse ein. (Zu dieser Zeit wurde noch kein genauer Unterschied zwischen den gesetzvorbereitenden Fachausschüssen und den sonstigen Ausschüssen mit Verfahrenscharakter gemacht; Der Immunitätsausschuss wurde unter den ständigen Ausschüssen angeführt, während der Ausschuss für Unvereinbarkeitsfragen, der ebenfalls ständig funktioniert, anderenorts – wie dies auch später immer erfolgte – geregelt wurde.) Die neue Geschäftsordnung verlangte für die Beschlussfähigkeit die Anwesenheit mehr als die Hälfte der Mitglieder, und sie regelte auch den Fall, wenn eine Ausschusssitzung wegen Beschlussunfähigkeit zweimal hintereinander nicht stattfinden kann. Der Vorsitzende des Ausschusses ist dann verpflichtet, dem Präsidenten des Parlaments den Fall zu melden, was zur Folge haben könnte, dass das Haus den Ausschuss durch Nachwahl ergänzt. Was die Plenarsitzungen des Abgeordnetenhauses betrifft, spielten die Ausschüsse eine zunehmend wichtige Rolle. Nunmehr erhielt auch der Minderheitsreferent der Ausschüsse das Recht, die

<sup>3</sup> Den Vorschlag hat übrigens *Tisza*, Kálmán der spätere Ministerpräsident gemacht. Der Vorschlag wurde von der Landesversammlung abgewiesen.

Sondermeinung der Minderheit des Ausschusses in der Sitzung darzustellen, andererseits konnte der Ausschussreferent während der Debatte im Plenum jederzeit das Wort verlangen, während die ordentlichen Abgeordneten sowohl in der allgemeinen als auch in der eingehenden Debatte (in den einzelnen Phasen) nur je einmal das Wort ergreifen durften. Die Geschäftsordnung ermöglichte die Einsetzung auch von Unterausschüssen, was dann in der parlamentarischen Praxis zum „Ausschussrecht“ wurde.

Auch das Institut des für eine ganze Sitzungsperiode gewählten und zur Kontrolle der Staatsschulden einzusetzenden Ausschusses wurde zu dieser Zeit in die Geschäftsordnung aufgenommen, aufgestellt übrigens durch den Gesetzesartikel 1868:XLVI.

Hier soll bemerkt werden, dass die am 30. Januar 1886 verabschiedete Geschäftsordnung des Herrenhauses unter anderen auch hinsichtlich des Ausschusssystemes den Regeln des Abgeordnetenhauses folgten, mit Ausnahme nur geringfügiger Regeln (z. B. Der Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses war der Vorsitzende des Herrenhauses, und seine Stellvertreter waren die Vizepräsidenten des Hauses.), und diese Praxis wurde auch später nicht unterbrochen.

Die am 21. Mai 1887 verabschiedete Geschäftsordnung des Hauses erhöhte die Zahl der ständigen Ausschüsse auf 14 (zu diesem Zeitpunkt wurden die ständigen Ausschüsse für Verwaltung bzw. Volkswirtschaft eingesetzt), aber sie machte nach wie vor keinen scharfen Unterschied auf Grund der Gesetzgebungs- und der sonstigen Funktionen. Davon abgesehen entstand im Großen und Ganzen die Struktur der Ausschüsse, die in den folgenden vierzig Jahren kaum geändert wurde. Die Geschäftsordnung schrieb die Einsetzung folgender ständiger Ausschüsse vor:

- |                         |  |
|-------------------------|--|
| - für Justiz;           | - für Volkswirtschaft;                   |
| - für Finanzen;         | - für Prüfung der Staatsschlussrechnung; |
| - für Verkehrswesen;    | - für Rechnungsprüfung;                  |
| - für Unterrichtswesen; | - für Protokollprüfung;                  |
| - für Wirtschaft;       | - für Petitionen;                        |
| - für Verteidigung;     | - für Angelegenheiten der Bibliothek;    |
| - für Verwaltung;       | - für Immunitätsfragen;                  |

Die Geschäftsordnung behielt das Recht des Hauses vor, für einzelne Angelegenheiten andere Ausschüsse einzusetzen. Die Mitglieder der ständigen Ausschüsse wurden jeweils für eine Sitzungsperiode gewählt, die Wahl musste also am Anfang jeder Sitzungsperiode wiederholt werden. Gemäß Geschäftsordnung bestanden einige Ausschüsse aus 15, wieder andere aus 9 Mitgliedern, aber die Zahl des Ausschusses für Protokollprüfung wurde zum Beispiel in 25 festgelegt. Über ihren Aufbau sagte die Geschäftsordnung – ähnlich wie die aus dem Jahre 1875 – nur so viel, dass die Ausschüsse jeweils einen Vorsitzenden und einen Schriftführer wählen.<sup>4</sup>

Als Teil der Verfahrensregeln hat die Geschäftsordnung die Beschlussfähigkeit wieder an der Anwesenheit mindestens eines Drittels der Ausschussmitglieder festgemacht, aber sie ließ das Institut der Nachwahl wegen Beschlussunfähigkeit bestehen: Bei Erfüllung der oben genannten Voraussetzungen konnte das Haus statt der ferngebliebenen Mitglieder neue Mitglieder wählen. Die Geschäftsordnung beinhaltete das Zutrittsrecht der Abgeordneten und Minister, die dem Ausschuss nicht angehörten, zu den Sitzungen der ständigen Ausschüsse.

Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von 1887 erwies sich als sehr beständig. Obwohl das Abgeordnetenhaus der Landesversammlung zwischen 1899 und 1901 seine Geschäftsordnung sogar dreimal änderte, berührten diese Änderungen die Ausschüsse kaum, während die kleineren Änderungen (1908 und 1912) überhaupt nicht. (Die Novellen von

<sup>4</sup> Schon die Hausregeln 1861 enthielten die Bestimmung, dass die Ausschüsse ihren Vorsitzenden und ihren Referenten selbst wählen.

1899-1901 fügten zur Regelung der Ausschüsse nur hinzu, dass der Vorsitzende des Ausschusses eine Sitzung einzuberufen hat, wenn diese von zwei Mitgliedern verlangt wird.)

Nicht einmal die größere Änderung vom Mai 1913 berührte wesentlich den ersten Titel (Regelung der Ausschüsse) des dritten Teils über den Organisationsaufbau des Hauses. Die Änderung 1913 strich nunmehr auch rechtlich im ungarischen Parlamentsrecht das Abteilungssystem zur Gesetzesvorbereitung, indem sie besagte, dass „die Vorbereitung der Beratungsgegenstände erfolgt in Ausschüssen“. Bezüglich der Struktur von Ausschüssen gab es nur die Änderung, dass zwei neue Fachausschüsse (für Landwirtschaft und für Arbeiterbelange) eingesetzt wurden, sowie dass das alte Abteilungssystem – bei vollständiger Änderung seiner ursprünglichen Funktion – zur Prüfung der Abgeordnetenmandate erneut eingesetzt wurde. Und schließlich hob die Geschäftsordnung auch den 1868 zur Prüfung der Staatsschulden eingesetzten Ausschuss auf.

Was das Verfahren in den Ausschüssen betrifft, wurde in die Geschäftsordnung ein neuer Artikel über die Zuständigkeiten der Vorsitzenden der Ausschüsse aufgenommen. Ganz allgemein wurde in dieser Sache bestimmt, dass der Vorsitzende des Ausschusses in den Sitzungen der Ausschüsse die gleichen Rechte und Pflichten hat wie der Parlamentspräsident bei Leitung der Parlamentsberatungen. Die Geschäftsordnung legte auch die Voraussetzungen fest, wann Polizeikräfte eingesetzt beziehungsweise außerordentliche Maßnahmen ergriffen werden können.

Bezüglich der Plenarsitzungen gab es eine neue Bestimmung: Wenn das Haus einen Gesetzentwurf dem zuständigen Ausschuss zuweist, setzt es dem Ausschuss eine Präklusivfrist zur Vorlage des Berichts, und sollte es den Entwurf mehreren Ausschüssen zuweisen, könne es anordnen, dass die Ausschüsse den Vorschlag gemeinsam beraten. Eine neue Bestimmung zur Rationalisierung der Gesetzgebung war es, dass der Parlamentspräsident bei einem internen Widerspruch, der während der Beratung des Vorschlags eventuell entsteht, die Sache dem zuständigen ständigen Ausschuss zuleitet, der verpflichtet ist, einen Vorschlag zur Beseitigung des Widerspruchs zu machen.

Zwar wurde die Geschäftsordnung des Hauses bis 1928 – trotz der Verabschiedung der Geschäftsordnung der Nationalversammlung in den Jahren 1920 und 1924 – nicht in erheblichem Maße geändert, gab es äußerst wichtige Änderungen bezüglich der Landesversammlung selbst. Gemäß verfassungsrechtlicher Auffassung der 20-er Jahre wurde die ungarische öffentlich-rechtliche Rechtskontinuität durch die Revolutionen 1918-1919 unterbrochen. Diese Rechtskontinuität wurde bis zur Gründung des Parlaments 1920 nicht wiederhergestellt,<sup>5</sup> folglich wurde dieses – Nationalversammlung genannt – als ein Institut der provisorischen Ausübung der Gesetzgebungsmacht anerkannt. Bis zur zweiten Hälfte der 20-er Jahre wurde aber die Rechtskontinuität der „tausendjährigen Verfassung“ wiederhergestellt, so legte die am 19. Dezember 1928 verabschiedete Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses schon die Geschäftsordnung des Unterhauses des historischen Parlaments fest. Die Regeln der Geschäftsordnung 1928 schrieben viel eingehender als je zuvor in 226 Artikeln die Bestimmungen bezüglich der Funktion des Parlaments – und sinngemäß auch der Ausschüsse – vor.

Die Geschäftsordnung machte das erste Mal eine Trennung zwischen Gesetzgebungs- und sonstigen Ausschüssen, indem sie die Einsetzung 11 Fachausschüsse zwingend vorschrieb. Über die Mitgliederzahl der Ausschüsse beschloss das Parlament auf Vorschlag seines Präsidenten. Die Ausschüsse hatten weiterhin das Recht, ihre Amtsträger selbst zu wählen. Aus ihrer Mitte wählten sie mit „allgemeiner Mehrheit“ einen Vorsitzenden, zwei stellvertretende Vorsitzende, einen Schriftführer und bei Bedarf einen Referenten. Die

<sup>5</sup> Das bedeutete, dass das neue Parlament nicht gemäß dem Gesetz über die Landesversammlung gewählt wurde, und dass das Recht der Gesetzgebung nicht ausgeübt wurde usw.

Geschäftsordnung regelte die Kompetenzen des Vorsitzenden detailliert – gemäß den früheren Lösungen.

Eine äußerst eingehende und sorgfältige Regelung erfuhr die wichtigste Form der Arbeit der Ausschüsse, die Sitzung. Die Vorschriften bezüglich der Beratungen in den Ausschüssen hatten zwei wichtige Zielsetzungen. Einerseits mussten sie die Minderheits- (Oppositions-) Rechte gewährleisten, andererseits hatten sie aber die Effizienz der Gesetzesvorbereitung in den Ausschüssen sicherzustellen, deshalb wurden die Vorschriften, die den demokratischen Charakter der Ausschüsse sicherstellten, durch Bestimmungen gegen die Obstruktion ergänzt. Diese zwei – teilweise sogar gegensätzlichen – Zielsetzungen waren der Grund für eine in die kleinsten Details gehende Regelung der Verfahrensfragen.

Das Parlament wies alle Vorschläge dem für die Sache zuständigen Ausschuss zu, gegebenenfalls gleichzeitig sogar mehreren. Für die Beratung im Ausschuss konnte es eine Frist setzen. Die Ausschüsse durften ausnahmsweise auch während der Plenarsitzungen des Parlaments tagen, wenn das Haus dem zustimmte, bzw. auch ohne besondere Maßnahmen, wenn das Parlament für die Vorlegung des Berichts zur Sache eine Frist gesetzt hat.

Der zuständige Minister oder sein Vertreter konnte an den Sitzungen der Ausschüsse teilnehmen, bzw. sie konnten eingeladen werden. Die Sitzungen waren – mit Ausnahme der Ausschüsse für Immunität, Auswärtiges und Unterausschüsse – in der Regel für die Mitglieder des Parlaments zugänglich. Eine geschlossene Sitzung konnte auf Verlangen des Vorsitzenden, des Ministers oder einer Anzahl von Abgeordneten, die zur Beschlussfähigkeit notwendig war, angeordnet werden.

Gemäß Geschäftsordnung begann die Beratung einer Sache in den Ausschüssen immer mit der Generaldebatte.<sup>6</sup> Anschließend kam es zur Spezialdebatte, die Artikel für Artikel lief, aber der Ausschuss konnte auf Vorschlag des Präsidenten auch beschließen, mehrere zusammenhängende Paragraphen zusammen,<sup>7</sup> oder einen Artikel in Teilen (Absätzen, Punkten) zu beraten. Die Geschäftsordnung beschränkte die Redezeit sowohl in der General- als auch in der Spezialdebatte auf 15 bzw. 10 Minuten, aber sie regelte auch die Möglichkeit der Verlängerung der Redezeit. Bei jedem behandelten Gegenstand erhielt ein Abgeordneter – in der Regel – nur einmal das Wort, aber diese Einschränkungen der Redezeit betrafen die Minister und den Referenten des Ausschusses nicht.

Die Geschäftsordnung 1928 war die erste, die das Institut der Cloture in den Ausschüssen regelte. Alle Ausschussmitglieder hatten das Recht, in folgenden Fällen mündlich die Cloture, also den Abschluss der Debatte vorzuschlagen:

– wenn gegen den in der Generaldebatte beratenen Entwurf schon mindestens vier Personen das Wort ergriffen haben;

– wenn in der Spezialdebatte zum behandelten Paragraph außer dem Minister und dem Berichterstatter des Ausschusses schon mindestens vier Personen das Wort ergriffen haben.

Beim Vorschlag der Cloture hatte der Vorsitzende des Ausschusses das Recht, die Fortsetzung der Beratung anzuregen (z. B. in Fällen, wo er sah, dass „die Debatte noch nicht genügend ausgeschöpft“ sei, konnte er vorschlagen, dass die Beratung bis zum von ihm gesetzten Zeitpunkt fortgesetzt werde). Über den Vorschlag zum Abschluss der Debatte beschloss der Ausschuss in jedem Fall ohne Diskussionen.

Nach Abschluss der Spezialdebatte im Ausschuss konnten mehrere Mitglieder zusammen eine Minderheitsmeinung, bzw. alle Mitglieder eine Sondermeinung zum Beschluss des Ausschusses unterbreiten. Diese wurden vom Berichterstatter des Ausschusses zusammen mit dem Bericht dem Haus vorgelegt.

<sup>6</sup> Mit Ausnahme des Entwurfs zum Haushaltsgesetz, wo es eine Generaldebatte im Ausschuss nur bei den Kapiteln über den Haushalt einzelner Ministerien gab.

<sup>7</sup> Über die einzelnen Artikel musste jeweils getrennt beschlossen werden.

Die Geschäftsordnung ermöglichte auch Abgeordneten, die nicht Mitglieder der Ausschüsse waren, bis zum Beginn der Spezialdebatte über einen bestimmten Titel oder Artikel einen Vorschlag zur Entscheidung des Parlaments oder eines Ausschusses, bzw. einen Gegenantrag, und zum Schluss einen Änderungsantrag zu einem Entwurf einzubringen.

Besondere Regeln bezogen sich auf die Ausschussberatungen über den Haushalt. Um eventuellen Obstruktionsbestrebungen vorzubeugen, besagte die Geschäftsordnung, dass die Beratung über den Haushalt der einzelnen Ministerien höchstens zwei Sitzungen dauern kann, oder dass die Redezeit bei der Beratung des Haushalts nicht verlängert werden kann usw.

Noch strengere Regeln galten für die Beratung der Entwürfe zu den Ermächtigungsgesetzen bezüglich des Haushalts. Bei gewissen Voraussetzungen konnte die Ausschussberatung dieser Gesetzentwürfe – welche die allgemeine Steuerpflicht und die Deckung der staatlichen Ausgaben für ein ganzes Jahr (Appropriation) oder für einen Teil des Jahres (Indemnität) regelten – zum Beispiel nicht länger als eine Sitzung dauern.

Gemäß Geschäftsordnung bedurfte es zur Beschlussfähigkeit der Anwesenheit von einem Drittel der Mitglieder (der Ausschussvorsitzende stimmte übrigens nur bei Stimmgleichheit ab). Um der Beschlussunfähigkeit in den Ausschüssen, die eine kontinuierliche Arbeit unmöglich machen kann, vorzubeugen, wandte auch diese Regel der Geschäftsordnung Sanktionen gegen säumige Abgeordnete an. So wurde zum Beispiel die Mitgliedschaft eines Abgeordneten in einem Ausschuss automatisch aufgehoben, wenn er in derselben Sitzungsperiode mindestens fünf beschlussunfähige Sitzungen unentschuldigt versäumte, aber auch das frühere Institut der Nachwahl durch das Haus blieb bestehen.

Die Geschäftsordnung von 1928 war schon eines der grundlegenden Dokumente eines entwickelten Parlamentsrechts, das die Ergebnisse der Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte bereits enthielt.

Die letzte Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses im untersuchten Zeitraum, die vom Haus in der Sitzung vom 11. August 1939 verabschiedet wurde, enthielt im Allgemeinen keine erheblichen Änderungen, ausgenommen die Regelung der Beratungen in den Ausschüssen. Gemäß Geschäftsordnung 1939 durften die Ausschüsse über den Haushalt bzw. über die Gesetzentwürfe nur in Spezialdebatten beraten.<sup>8</sup> Das bedeutete, dass Generaldebatten nur im Haus liefen, und es überließ dabei die Spezialdebatten vollkommen den Ausschüssen,<sup>9</sup> das Plenum stimmte über den Entwurf anschließend nur noch ab. So beschäftigten sich also die Ausschüsse nicht so sehr mit der Vorbereitung der Gesetzentwürfe, sondern eher mit der eingehenden fachlichen Beratung.

Die Geschäftsordnung inkorporierte außerdem die 1931 bzw. 1939 eingesetzten, so genannten Landesausschüsse, welche bezüglich der „Sicherstellung der Ordnung des Wirtschafts- und des Kreditwesens und der Balance des Haushalts“ bzw. der Verteidigungssachen gemeinsame Ausschüsse der beiden Häuser der Landesversammlung waren, mit leicht abweichenden Regeln ihrer Betätigung.

Wenn wir nun die Entwicklung des Parlamentsrechts bezüglich der Ausschüsse vor dem Zweiten Weltkrieg betrachten, können wir eine mehr oder wenige organische Entwicklung sehen, deren Anfänge von der Entstehung des bürgerlichen Parlamentarismus 1848 gerechnet werden können, und deren Höhepunkt die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von 1928 war. Im Zuge dieser Entwicklung gelangte das Ausschusssystem vom anfänglichen Abteilungssystem der Gesetzesvorbereitung zum modernen System der ständigen Fachausschüsse mit eingehend definierten Verfahrensregeln, wobei auch die wichtigsten Grundsätze und Ziele des Parlamentsrechts bezüglich der Ausschüsse ausgearbeitet wurden. Als solche kann die Forderung der kontinuierlichen und fachgemäßen Arbeit in den

<sup>8</sup> Über alle anderen Sachen aber nur in Generaldebatten.

<sup>9</sup> Mit Ausnahme der Appropriation und der Indemnität: Über diese Sachen fanden sowohl die General- als auch die Spezialdebatten im Plenum des Hauses statt.

Ausschüssen genannt werden, die vor allem durch die Regeln gegen die Obstruktion erfüllt wurde; die Gewährleistung einer demokratischen Arbeitsweise in den Ausschüssen; Anerkennung der Privilegien des Regierung und die umfassende, sorgfältige Definition der Verfahrensregeln.

Mit der Entstehung der Provisorischen Nationalversammlung begann eine neue Epoche in der Geschichte des ungarischen Parlamentarismus. 1944 brach nämlich die öffentlich-rechtliche Kontinuität ab, und obwohl sich nach einer kurzen Zeit des Übergangs ein echtes Mehrparteiensystem im Parlament abzeichnete, schlug die Entwicklung des politischen Systems – und als Teil dessen auch die ungarische Gesetzgebung – eine grundsätzlich andere Richtung ein.

Die von den Vertretern der von den Deutschen befreiten Gebiete entstandene Provisorische Nationalversammlung betrachtete sich als ausschließlichen Vertreter der Staatssouveränität. Nichtsdestotrotz erließ sie so lange, bis sie durch die Vertreter der nicht befreiten Gebiete ergänzt wurde, keine Gesetze sondern nur „Beschlüsse“, und auch diese Namenswahl zeugte vom Übergangscharakter der öffentlich-rechtlichen Situation. Die Provisorische Nationalversammlung befasste sich bereits in ihrer ersten Sitzung vom 21-22. Dezember 1944 mit der Frage ihrer eigenen Geschäftsordnung, indem sie mit ihrer Ausarbeitung das Präsidium der Nationalversammlung beauftragte. Die Regeln der Beratung bestanden lediglich in der Beschränkung der Redezeit auf 20 Minuten.

Die Schaffung der Geschäftsordnung zögerte sich aber hin, hatte jedoch keine schädlichen Auswirkungen, denn zur zweiten Sitzungsperiode der Provisorischen Nationalversammlung kam es erst im September 1945. Da wurde ein Entwurf vorgelegt, der sich in der Regelung auf die Geschäftsordnung von 1939 stützte. Sie wurde aber wegen der anstehenden Wahlen nicht mehr verabschiedet.

Die erste Geschäftsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg wurde von der neuen Nationalversammlung mit ihrem Beschluss vom 25. Januar 1946 gebilligt. Die Geschäftsordnung widmete den zur „Vorbereitung der Beratungsgegenstände“ eingesetzten Ausschüssen eine besondere Aufmerksamkeit.<sup>10</sup> Sie stellte genaue Regeln für die Ausschusssitzungen auf und widerspiegelte in der Regelung die Ergebnisse der Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte, angefangen von der Beschlussfähigkeit mit einem Drittel der Ausschussmitglieder über das Teilnahmerecht des Ministers oder seines Beauftragten bis hin zur Regelung der Cloture. Die Geschäftsordnung legte die Redezeit in der Generaldebatte der Ausschüsse in 30 Minuten, in der Spezialdebatte in 10 Minuten fest, wobei sie in beiden Fällen einmal um die gleiche Zeit verlängert werden konnte. Die Geschäftsordnung sanktionierte das unentschuldigte Fernbleiben von der Plenar- und von der Ausschusssitzung. War die Ausschusssitzung beschlussunfähig, musste sie nach einer Stunde erneut einberufen werden. Dann wurden die Namen verlesen, und die Liste der unentschuldigt ferngebliebenen Mitglieder wurde vom Vorsitzenden an den Präsidenten der Nationalversammlung weitergeleitet. Die Diäten für die Zeit der unentschuldigten Säumnis wurden entzogen.

<sup>10</sup> In der ersten Sitzung der neuen Nationalversammlung am 29. November 1945 wurden übrigens noch ohne eine geltende Geschäftsordnung fünf Ausschüsse eingerichtet, und auch ein Ausschuss zur Vorbereitung der Geschäftsordnung wurde entsandt.

Die Geschäftsordnung 1946 setzte folgende ständige Ausschüsse ein:

- für Verfassungs- und öffentliches Recht;
- für Landwirtschaft;
- für Wirtschaft;
- für Verteidigung;
- für Justiz;
- für Petitionen;
- für Angelegenheiten der Bibliothek und Museen;
- für Volkswirtschaft und Verkehr;
- für Verwaltung;
- für Auswärtiges;
- für Immunitätsfragen;
- für Protokollprüfung;
- für Finanzen;
- für Politik;
- für Rechnungsprüfung;
- für Gesellschaftspolitik;
- für Prüfung der Staatsschlussrechnung;
- für Unvereinbarkeitsfragen.

Die Ausschüsse bestanden aus 15-25 Mitgliedern, ausgenommen den Politischen Ausschuss, der 36 Mitglieder zählte. Dieser letztere war ein Spezialausschuss, der zur Abstimmung der politischen Fragen in Verbindung mit der Arbeit des Parlaments diente, und diese Ausschussform war noch ein „Erbe“ von der Provisorischen Nationalversammlung.

Die praktische Funktionsweise des seit der Novellierung des Wahlgesetzes 1947 wieder Landesversammlung genannten Parlaments veränderte sich binnen einiger Jahren erheblich; Die Tätigkeit der in der Gesetzgebung vertretenen Parteien wurde politisch allmählich unmöglich, und die Bedeutung der in der Wirklichkeit immer mehr als eine Einparteiensammlung tätigen Parlaments ging rasant zurück. Die in den Wahlen 1949 entstandene Landesversammlung brauchte also keine zur Erfüllung der Anforderungen eines typischen Mehrparteiensystems geschaffene Geschäftsordnung mehr. Deshalb wurde am 8. Mai 1950 eine neue Geschäftsordnung verabschiedet. Die aus nur 28 Artikeln bestehende Geschäftsordnung widerspiegelte getreu die vereinfachte Funktionsweise des Parlaments und das Fehlen einer echten Opposition: Sie enthielt kaum Verfahrensregeln, und legte keinen Wert auf den Schutz der Minderheitsrechte.

Die neue Geschäftsordnung schrieb die Einsetzung vier ständiger Ausschüsse (für Recht, für Wirtschaft und Finanzen, für Auswärtiges und für Kultur) vor, aber sie ermöglichte die Entsendung eines Ausschusses, wenn dies dem Haus zur Prüfung einer Sache geboten erschien. Außerdem konnte die Landesversammlung die Prozedur in den Ausschüssen vollkommen umgehen: Statt der Vorbereitung in einem Ausschuss konnte sie aus den Reihen ihrer Mitglieder den Referenten unmittelbar bestellen. Die ständigen Ausschüsse hatten übrigens einen gemischten Charakter. Besonders traf dies auf den Ausschuss für Recht zu, der die klassische Vorbereitungsrolle bei den Gesetzen „allgemeinen Charakters“ spielte, aber er konnte auch in Fragen der Immunität und der Unvereinbarkeit verfahren, und dazu war er auch mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Organisation der Landesversammlung betraut.

Die erste sozialistische Geschäftsordnung stellte zwar einen Bruch mit der früheren jahrzehntelangen Entwicklung dar, war jedoch der tatsächlichen Rolle der Landesversammlung adäquat. Die Landesversammlung schuf mit ihrem Beschluss Nr. 2 von 1956 eine neue Geschäftsordnung, die viel genauere Regeln als die vorherige bezüglich der Ausschüsse, die als Organe der Meinungsäußerung, der Vorschlagsunterbreitung und der Kontrolle definiert waren, enthielt.

Gemäß Geschäftsordnung wählte die Landesversammlung – für die Dauer der ganzen Wahlperiode – neun, jeweils aus 11-21 Mitgliedern bestehende ständige Ausschüsse. Die Geschäftsordnung ermöglichte dabei auch die Einsetzung von provisorischen Ausschüssen, wenn das zur Prüfung einer beliebigen Frage notwendig war.

Die Aufgaben der ständigen Ausschüsse konnten gemäß den klassischen Funktionen der Gesetzgebungskontrolle gruppiert werden. Bei der Unterstützung der Gesetzgebung kam das gewöhnliche Verfahren zur Geltung, gemäß dem der Präsident der Hauses die zu beratenden Entwürfe den zuständigen Ausschüssen mit der Anweisung zuleitete, dass sie die betroffenen Ausschüsse mindestens acht Tage vor der Plenarsitzung erhalten sollen. Diese Zeit konnte aber der Präsident des Hauses ausnahmsweise abkürzen, andererseits wurde aus der Geschäftsordnung 1950 die Regel übernommen, die besagte, dass die Landesversammlung statt der Behandlung in einem Ausschuss auch unmittelbar einen Referenten bestimmen konnte. Dabei ist zu erwähnen, dass – weil die Gesetzgebungsaktivitäten der Landesversammlung ziemlich gemäßigt waren – diese typisch effizienz erhöhenden und beschleunigenden Techniken in der gegebenen Situation kaum eine Funktion haben konnten.

Was die Kontrollfunktion anbelangt, war gemäß Geschäftsordnung Recht und auch Pflicht der ständigen Ausschüsse, in ihrem Wirkungskreis die Plenarberatung der Gesetzentwürfe und -vorschläge, bzw. die ihnen vorgelegten Sachen zu studieren und zu beraten. Daneben konnten sie sich aus Eigeninitiative mit all den Fragen befassen, die sie in einem bestimmten Bereich des Staats- und Gesellschaftslebens für grundlegend wichtig hielten, und mit ihren Vorschlägen konnten sie sich unmittelbar an die Landesversammlung, an den Präsidentsrat der Volksrepublik und an den Ministerrat wenden. Die Geschäftsordnung des Hauses übernahm die Bestimmung der Verfassung über die Mittel der Kontrollen durch die Ausschüsse. Diese besagte, dass „die Behörden, Ämter und Institutionen, sowie alle Staatsbürger angehalten sind, die vom Parlamentsausschuss verlangten Daten zur Verfügung zu stellen bzw. vor dem Ausschuss auszusagen“.

Das Prinzip der Einheit der Staatsmacht (demnach die Staatsmacht unteilbar ist und die Landesversammlung das wichtigste Organ der Staatsmacht und der Volksvertretung ist) widerspiegelte sich in der Funktion des Parlaments, die in der Kontrolle der Machtzweige außerhalb der Exekutive bestand. Deshalb schrieb die Geschäftsordnung dem Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofs und dem Generalstaatsanwalt eine jährliche Berichterstattungspflicht gegenüber der Landesversammlung vor. Diese Berichte mussten dem Parlamentsausschuss für Recht, Verwaltung und Justiz zur Beratung zugeleitet werden. Das war seinem Charakter nach zwar (Beratung von Berichten) nicht neu, aber in seiner Konkretheit (Berichte des Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofs und des Generalstaatsanwaltes) war es jedenfalls eine völlig neue, festgelegte Funktion in der Geschichte des ungarischen Parlamentarismus.

Die Geschäftsordnung widmete allein den Grundsätzen der Arbeit der Ausschüsse ein ganzes Kapitel. Demgemäß waren die Amtsträger der Ausschüsse – die ihre Verfahrensregeln im Einzelnen selbst festlegen konnten – der Vorsitzende, sein Stellvertreter<sup>11</sup> und der Schriftführer. Die Ausschüsse konnten Unterausschüsse einsetzen und zu den Beratungen Experte hinzuziehen. Die Beschlussfähigkeit der ständigen Ausschüsse bedarf der Anwesenheit mindestens der Hälfte der Ausschussmitglieder. An den Sitzungen konnten die Vorsitzenden des Präsidentsrates und der Landesversammlung sowie die zuständigen Regierungsmitglieder mit Beratungsrecht teilnehmen, während die in der Sache betroffenen Mitglieder des Ministerrates auf Verlangen des Ausschusses verpflichtet waren, in der Sitzung zu erscheinen und die erforderliche Auskunft zu geben.

Die Geschäftsordnung regelte außerdem die Öffentlichkeit der Sitzungen und der Arbeit der Ausschüsse, das gleichzeitige Verfahren in zwei Ausschüssen usw.

Die Geschäftsordnung – auch ihr Teil über die Ausschüsse – war die Grundlage für das Parlamentsrecht der ganzen Ära. Die Landesversammlung hat in den folgenden 15 Jahren keine neue Regeln geschaffen, sie hat nur die gültige Version der Geschäftsordnung

<sup>11</sup> Das Amt des stellvertretenden Vorsitzenden wurde dann durch eine Novellierung der Geschäftsordnung 1963 aufgehoben.

verfeinert, die aber in den Grundsätzen der Regelung bis zum Systemwechsel, in einigen Elementen sogar auch darüber hinaus, fort dauerte.

Die mehrmaligen kleineren Änderungen der Geschäftsordnung in den Jahren 1963, 1967 und 1968 erfolgten im Wesentlichen ohne Auswirkungen auf die Regelung der Tätigkeit der Ausschüsse.<sup>12</sup>

Als aber die Landesversammlung im Oktober 1972 mit dem Beschluss Nr. 6/1971-75 eine neue Geschäftsordnung verabschiedete, betraf ein Teil der Änderungen auch die Ausschüsse. Die neue Geschäftsordnung erhöhte die Zahl der ständigen Ausschüsse mit der Einsetzung des Ausschusses für Bau und Verkehr auf 10. Die Mittel der Ausschüsse wurden ein wenig erweitert: nun begutachteten sie auch die vorgelegten Entwürfe der Verordnungen mit Gesetzeskraft; über die zu beratenden Entwürfe konnten alle Ausschüsse aus eigener Initiative oder auf Ansuchen des zuständigen Ausschusses – in ihrem Wirkungskreis – ihre Meinung äußern; die Kontrolle durch die Ausschüsse erstreckte sich auf die Beratung der Berichte der Minister und der Staatssekretäre in den zuständigen Ausschüssen.

Die Ergänzung der Geschäftsordnung des Parlaments im April 1984 (Einführung des Instituts des Verfassungsrates) berührte die Regelung der Ausschüsse nicht, während die in der Geschäftsordnung des letzten Parlaments der sozialistischen Ära getätigten Novellierungen auch nur geringfügige Änderungen bedeuteten. Die durch den Parlamentsbeschluss Nr. 9/1985-1990. OGY. geänderte Geschäftsordnung von 1972 setzte zwei neue ständige Ausschüsse ein (Ausschuss für Jugend und Sport, bzw. für Siedlungsentwicklung und Umweltschutz). Die Mitgliederzahl der Ausschüsse lag zwischen 11 und 25. Gemäß Geschäftsordnung waren die betroffenen Staatsorgane verpflichtet, sich mit den Vorschlägen der Ausschüsse sachlich zu befassen und über dessen Ergebnisse die Ausschüsse zu unterrichten. Einen neuen Aufgabenbereich für die Ausschüsse stellte der Auftrag dar, die Entwürfe der Regierungsverordnungen und Verordnungen mit Gesetzeskraft, „von denen breitere Schichten der Bevölkerung betroffen waren“, auf Verlangen des Präsidentsrats und des Ministerrates zu begutachten. Bezüglich der Tätigkeit der Ausschüsse kam es nur zu geringfügigeren Ergänzungen und Änderungen (z. B. für die Beratung in den Ausschüssen mussten mindestens 14 Tage eingeräumt sein).

Betrachtet man die Zeit von der Aufstellung der Provisorischen Nationalversammlung im Dezember 1944 bis zur Gründungssitzung der 1990 durch demokratische Wahlen entstandenen Landesversammlung in der Geschichte des ungarischen Parlamentarismus als eine selbständige Epoche, kann gesagt werden, dass die ungarische Gesetzgebung und als Teil deren auch das Ausschusssystem der Landesversammlung nach den anfänglichen Schritten in Richtung Mehrparteiensystem im Parlament eine Entwicklungsrichtung einschlug, die von den Traditionen der früheren Jahrzehnte erheblich abwich. Die allgemeine Ursache dieses bedeutenden Bruchs war die grundsätzliche Änderung im Gesellschaftssystem, und die konkrete Ursache war – im Hinblick auf unser Thema – die Abwertung der Landesversammlung innerhalb des politischen Systems. Die Parlamente vor dem Zweiten Weltkrieg waren mehr oder weniger kontinuierlich funktionierende Gesetzgebungen, die auf der Grundlage eines tatsächlichen Mehrparteiensystems entstanden, und in ihren geschriebenen Regeln waren – unabhängig von der tatsächlichen Demokratie des politischen Systems – die entwickelten Normen der westlichen Parlamente mehr oder weniger enthalten. Die Parlamente nach 1949 waren aber auf dem Einparteiensystem aufgebaute Gremien, die keine bedeutende Entscheidungsautonomie bzw. keine interne Opposition hatten, und da sich ihre Rolle von der der Landesversammlungen vor dem Zweiten Weltkrieg erheblich unterschied, waren die während der Tätigkeit der früheren Parlamente entwickelten

<sup>12</sup> Nur in den Ausmaßen, wie z. B. die Novellierung vom 21. März 1963 die Mitgliederzahl des Ausschusses für Immunitäts- und Unvereinbarkeitsfragen auf 9 senkte, während sie durch die Novellierung im April 1967 wieder auf 11 angehoben wurde.

Techniken und Regelungsmethoden nicht mehr erforderlich. Dies zeigt sich am deutlichsten in der Geschäftsordnung von 1950, die aus Sicht der Regelungstechnik ziemlich anspruchslos war. Das spätere Recht der Parlamentsausschüsse, basierend auf der Geschäftsordnung 1956, wies schon eine neue Entwicklungsrichtung auf, und schöpfte übrigens bei gewissen Lösungen auch aus den Traditionen der früheren Jahrzehnte.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Literatur: Ordnungsmaßregeln des Abgeordnetenhauses. Parlamentstaschenbuch. Pest, 1865; Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses. Budapest, 1875; Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses. Offizielle Ausgabe. Budapest, 1892; Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses. Offizielle Ausgabe. Budapest, 1896; Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses. Offizielle Ausgabe. Budapest, 1899; Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses. Offizielle Ausgabe. Budapest, 1908; Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses. Offizielle Ausgabe. Budapest, 1912; Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses. Offizielle Ausgabe. Budapest, 1913; Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses. Offizielle Ausgabe. Budapest, 1924; Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses. Offizielle Ausgabe 1928. Budapest, 1929; Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses. Offizielle Ausgabe Budapest, 1939; Geschäftsordnung der Provisorischen Nationalversammlung. (Manuskript.) 1944/45; Hausregeln der Nationalversammlung. Offizielle Ausgabe Budapest, 1946; Geschäftsordnung der Landesversammlung. Budapest, 1950; Geschäftsordnung der Landesversammlung. Budapest, 1956; Geschäftsordnung der Landesversammlung. Budapest, 1963; Geschäftsordnung der Landesversammlung. Budapest, 1967; Geschäftsordnung der Landesversammlung. Budapest, 1971; Geschäftsordnung der Landesversammlung der Volksrepublik Ungarn. Budapest, 1973; Magyar Közlöny (Ungarisches Amtsblatt) Nr. 18/1984 (Parlamentsbeschluss Nr. 9/1980-85 OGY.); Magyar Közlöny (Ungarisches Amtsblatt) Nr. 27/1986 (Parlamentsbeschluss Nr. 9/1985-1990 OGY.); barabási Kun, József: A parlamenti házszabályok (Hausregeln des Parlaments). Budapest, 1907; Ereky, István: Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok (Rechtshistorische und verwaltungsrechtliche Studien). Band II. Eperjes, 1918; Feil, István: Az Ideiglenes Nemzetgyűlés létrejötte és jogalkotása. A magyar parlament 1944-1949 (Entstehung und Gesetzgebung der Provisorischen Nationalversammlung. Das ungarische Parlament 1944-1949). Hrsg.: Hubai, László und Tombor, László. Budapest, 1991; Földesi, Judit: Házszabályok és összeférhetetlenség. A magyar parlament 1944-1949 (Hausregeln und Unvereinbarkeit. Das ungarische Parlament 1944-1949). Hrsg.: Hubai, László und Tombor, László. Budapest, 1991; Közjog (Öffentliches Recht). Hrsg.: Márkus, Dezső. Budapest, 1910; Szűdy, Elemér: A Nemzetgyűléstől az Országgyűlésig. A magyar Országgyűlés története. 1867-1927 (Von der Nationalversammlung bis zur Landesversammlung. Geschichte der ungarischen Landesversammlung 1867-1927). Hrsg.: Balla, Antal. Budapest, 1927; Zsedényi, Béla: A parlamenti munkamegosztás (Arbeitsteilung im Parlament). Miskolc, 1929

## Historische Hintergründe der Arbeit des ungarischen Landtags außerhalb der Plenarsitzungen

Die Anfänge des ungarischen Landtages gehen auf alte Zeiten zurück. Ehrlich gesagt können wir auch nicht genau sagen, welche Tagung der Ständevertreter kann als erster Landtag im klassischen Sinne definiert werden. Bedeutende Vertreter der Fachliteratur datieren die Herausbildung eines Landtages zwischen das 13. und das 15. Jahrhundert, als mit der Erscheinung der Stände und der Auflösung der patrimonialen Monarchie das Exklusivrecht der königlichen Gesetzgebung Schritt für Schritt verdrängt wurde.

In dem 17. Jahrhundert können wir schon eine Differenzierung in der Struktur des Landtages erkennen<sup>1</sup>, als sich die Mitglieder des Landtages in zwei abgesonderte Kammern zusammengeschlossen haben. Neben der gemeinsamen Arbeit als Körperschaft ist es notwendig, die Arbeit außerhalb der Plenarsitzungen zu betonen, die auch schon deshalb unsere Aufmerksamkeit verdient, weil eine operative Arbeit nur in kleineren Gruppen, in Ausschüssen geleistet werden kann, wo die Mitglieder genügend Fachwissen und spezifische Kenntnisse haben um effektiv, schnell und qualitativ zu arbeiten. Die Körperschaft des Landtages kann hingegen nur langsam, eher bei detailliert vorbereiteten Entwürfen mit entsprechender Frist Beschlüsse fassen.

In der gegenwärtigen Verfassung der Ungarischen Republik steht, dass der Landtag aus seinen Mitgliedern ständige Ausschüsse formt und es kann zu jeder Frage einen Sonderausschuss berufen. Alle Bürger sind verpflichtet, dem Ausschuss die verlangten Angaben zu machen beziehungsweise vor ihnen ein Geständnis abzulegen.<sup>2</sup>

Die Hausordnung des Landtages hat eine detaillierte Regelung der Arbeit der Ausschüsse und betont besonders, dass es ständige Ausschüsse für Sachen wie Verfassung, Haushalt, Außenpolitik, Verteidigung, Immunität, Unvereinigung und Mandatprüfung geben muss. Ausschüsse können wir heute in zwei Gruppen einteilen. Es gibt ständige Ausschüsse und nicht-ständige Ausschüsse für bestimmte Angelegenheiten. Ständige Ausschüsse sind Organe des Landtages, die Initiativen, Vorlagen, Meinungen, in einigen Fällen auch Urteile einbringen können, und sie nehmen auch an der Kontrolle der Arbeit der Regierung teil. Jeder Ausschuss hat mindestens einen Unterausschuss, der für die Kontrolle der Ausführung, sowie gesellschaftliche und wirtschaftliche Wirkung der Gesetze aus seinem Kompetenzbereich zuständig ist.

Die nicht-ständigen Ausschüsse können in weitere zwei Gruppen aufgeteilt werden: in die Enquete-Kommissionen und die Untersuchungsausschüsse. Solange der Präsident und der Vizepräsident dieser der Enquete-Kommissionen nur Landtagsabgeordnete sein dürfen, dürfen Nicht-Abgeordnete hier auch Mitglieder werden, jedoch nur ohne Stimmrecht. Im Untersuchungsausschuss können ausschließlich Landtagsabgeordnete Mitglieder werden.

Készült T 043731 sz. OTKA kutatás keretében az MTA ELTE Jogtörténeti Kutatócsoportban.

<sup>1</sup> Siehe: das Gesetz nach der Krönung Art. 1. 1608

<sup>2</sup> Das mehrfach geänderte Gesetz XX. 1949, § 21. Abs. (2) – (3)



Aufgabe dieses Ausschusses ist es, einer, vom Landtag für wichtig gehaltenen, beliebigen Sache nachzugehen, darüber einen Bericht zu erstatten und Handlungsvorschläge zu machen.

Im Ausschusssystem haben einige Organe besondere Aufgaben. Eines von denen ist der Hausausschuss. Der Hausausschuss macht eine Stellungnahme zur Arbeitsordnung des Landtages nach Sitzungsperioden und Wochen. Dieser Ausschuss bereitet einen Entwurf für den Zeitplan und die Tagesordnung der Sitzungen, sowie die Zeitrahmen der Beiträge vor. Er diskutiert über die unabhängigen Anträge zur Arbeitsordnung des Landtages. Dazu nimmt er auch Stellung. Er bereitet dem Landtag eine Vorlage für die Zahl, Benennung, Tätigkeitsbereich, Mitgliederzahl, Wahl des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der Mitglieder der Ausschüsse vor. Präsident des Hausausschusses ist der Präsident des Landtags, seine Mitglieder sind die Vizepräsidenten des Landtags und die Leiter einer jeden Abgeordnetengruppe. Im Hausausschuss haben nur die Leiter der Abgeordnetengruppen – im Verhinderungsfalle ihre Vertreter – Stimmrecht. Das andere besondere und bestimmende Organ ist die Sitzung der Ausschusspräsidenten, deren Mitglieder die Präsidenten der ständigen Ausschüsse sind und deren Leiter der Präsident des Landtages ist. Dieses Organ hat entscheidenden Einfluss auf den Wochen- und Tagesarbeitsplan des Plenums. Ein wichtiges Prinzip ist die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen für die Presse, mit Ausnahme der besonderen geschlossenen Sitzungen. Für die Diskussion und die Beschlussfähigkeit ist die Anwesenheit von mindestens 50% der Mitglieder erforderlich. Im Abschlußbericht wird auch das Minderheitsvotum dokumentiert. Mehrere Ausschüsse können auch gemeinsam verfahren, besonders in ihren Grenzgebieten. In diesem Fall halten sie gemeinsame Sitzungen, die Abstimmung jedoch muss getrennt je nach Ausschüssen gehalten werden.<sup>3</sup>

Die Vorform dieser relativ detaillierten, komplizierten und gründlichen Regelung finden wir auch in der ungarischen Geschichte. Diese Institutionen, die Präsenz der Ausschüsse im Landtag ist nicht ohne Vorbeispiele. Sie sind nicht Produkte der modernen Zeit, sondern das Ergebnis der Entwicklung der ungarischen Staatsgeschichte. Hier wollen wir einen Überblick über die Entwicklung der Institution im Spiegel der ungarischen Gesetzgebung geben.

Die Erscheinung der Regelung können wir seit der Habsburgzeit verfolgen. Kaiser Maximilian I. hat die Delegierten der Ständeversammlungen aus den Ländern seines Reiches 1517 nach Donauwörth und dann nach Innsbruck gerufen, wo genau 70 Delegierten mit den kaiserlichen Abgeordneten über außen- und innenpolitische Fragen diskutierten. Die Verhandlungen verliefen je nach Land gesondert, nur selten gab es gemeinsame Sitzungen. Diese Tagung dauerte bis Mai 1518. Hier nahmen die ungarischen Vertreter natürlich noch nicht teil – in Ungarn herrschte ja noch das Haus der Jagellonen – aber Ferdinand I. (1526-64), Nachfolger und Enkelkind von Maximilian, der 1526 auch zum ungarischen König geweiht wurde, rief auch die Delegierten der Länder zusammen. Zu dieser Tagung haben auch schon die ungarischen Stände eine Einladung bekommen. Die Ungarn nahmen die Einladung schon hier nur mit gewisser Zögerung an, für Ferdinand aus unverständlichen, für die Ungarn aber aus sehr wohl verständlichen Verfassungsgründen. Der Grund war ja einfach: Ungarn war ein souveräner, selbständiger Staat, der sich streng an das Prinzip der Personalunion hielt, daher war eine Vermischung und gemeinsame Behandlung mit anderen Ländern des Königs nicht zu erklären. Es war eine ungünstige Entscheidung, dass Ferdinand zur gleichen Zeit einen bedeutenden Anteil der ungarischen Verwaltung unter den Obhut der Regierungsorgane in Wien anvertraute. Am 1. Januar 1527 wurde der Geheime Rat für die Außenpolitik aufgestellt und später 1556 der Stete Kriegsrat, dem die Leitung des Heereswesens anvertraut war. Obschon das System eindeutig eine Personalunion war, wollte der Wiener Hof die Ungarn dazu bringen, eine Realunion schweigend anzunehmen. Ferdinand I. lud 1542 die Delegierten seiner Länder nach Prag ein. Die Ungarn nahmen die Einladung zur Tagung an, aber sie

<sup>3</sup> Die (wirksamen) Hausregeln des Ungarischen Landesrates, 23-24, 27-36, 68, 70, 77, 80. §§

beteiligten sich nicht an den Sitzungen. In 1566 rief der Herrscher eine richtige Riesenversammlung der Stämme zusammen, aber auch hier gelang es nicht, die Ungarn mit einzubeziehen.<sup>4</sup>

1553 können wir jedoch sehen, dass der Landtag verordnet, eine Sendung aus ihrer Mitte für Konsultationen mit den österreichischen Räten nach Wien zu schicken, um somit die Wertbeständigkeit der ungarischen Währung zu behalten.<sup>5</sup> 1588 und 1593 sandte der ungarische Landtag einen Ausschuss zum Kaiser, dass sie über den Haushalt Ungarns, die finanziellen Quellen für die Verteidigung gegen die türkischen Heere (z.B. Söldnerlohn, Kosten der Befestigungsarbeiten) diskutieren.<sup>6</sup> Zum Schluss musste die „für die ungarische Tradition fremde“ Institution eingeführt werden, weil die Kontaktpflege mit dem Herrscher im Ausland anders nicht zulösen war, dass dabei die Rechte des Landtages, die Souveränität ausdrückte, nicht verletzt wurden. In gewissen – besonders in militärischen und finanziellen Fragen – behielten sie die exklusive Kompetenz des Landtages, mit der Änderung, dass nicht der ganze Landtag sondern auf seinen Auftrag hin eine kleinere Körperschaft, eine Delegation die Interessen des ganzen Landes vertrat.

Auf dem anderen Machtpole könnte das Ziel des Herrschers gewesen sein, dass die Stände über ihre eigene Welt hinaustreten, dass sie befähigt werden in größeren Dimensionen zu denken, wie das Kaiserreich, oder das Gebiet der Region, und ihre Betrachtungen nicht nur bis zur Landesgrenze reichen. Wahrscheinlich nützte István Bocskai, eine hervorragende Figur der ungarischen Friedensbewegung, diese Möglichkeit im Jahre 1606 aus, als er bei der Formulierung des Wiener Friedensvertrages nicht nur verlangt hat, dass der Habsburger Kaiser Rudolf (1576-1608), die deutschen Fürsten und der polnische König den Schutz des Friedens gewähren, sondern auch dass die Stämme der österreichischen Länder die Einhaltung der einzelnen Punkte des Vertrages für sich verbindlich erklären. Dementsprechend waren an der Versammlung in Form einer Delegation auch die Gesandten der Landtage von Ober- und Niederösterreich, von Böhmen, von Mähren und von Lausitz auch anwesend. Obwohl die Arbeit der Delegationen auch bei Mathias II. (1608-19) Unterstützung fand, war die Selbständigkeit der Länder mit der Schlacht am Weißen Berg aufgehoben und das machte der angefangenen Entwicklung ein Ende.<sup>7</sup>

Die Arbeit in den Ausschüssen wurde damit aber nicht aufgehoben. Die fremde Methode schlug Wurzel, im Landtag erkannte man die Möglichkeiten in den Ausschüssen. Mehrere Sachverhalte wurden gar nicht mehr im Plenum diskutiert, sondern sie wurden Untersuchungsausschüssen vergeben, deren Mitglieder aus der Mitte des Landtages gewählt worden sind. Eine der grundlegenden Aufgaben war die Integrität des Landes, die Erhaltung der Vollständigkeit des „Leibes der Heiligen Krone“. Für diese Frage wurden schon im 16. Jahrhundert mehrere Ausschüsse gegründet, vor allem für die Entscheidung in den Auseinandersetzungen über die Grenzen mit Österreich, Polen und Mähren. In der Zusammenstellung der Ausschüsse folgte man von Anfang an dem Prinzip der Parität: der hohe Klerus, die weltlichen Bannherren, und die Delegierten der ungarischer Verwaltungsbezirk waren gleich vertreten. Der Erfolg der Arbeit ist aber eher fragwürdig, denn der gesandte Ausschuss von 1582 musste schon 1588 mit neuen Vertretern ergänzt werden, teils wegen Sterbefällen, teils wegen anderen Gründen. Trotzdem ermuntern die Stände 1597 die Ausschüsse erneut, den erteilten Auftrag endlich auszuführen und sie stellen auch einen neuen Ausschuss für die Lösung der Grenzdiskussionen mit Polen ein. Dieser

<sup>4</sup> Nagy, Miklós: A volt Monarchia közöségi bizottságainak (delegációk) történeti előzményei (Die geschichtliche Vorgeschichte der gemeinsame Kommissionen von der ehemaligen Monarchie) In: *Budapesti Szemle*, Juli 1934, S. 5-7.

<sup>5</sup> Corpus Juris Hungarici Art. 74. 1563

<sup>6</sup> CJH Art. 10. 1588 und Art. 2. 1593

<sup>7</sup> Nagy S. 8-11.

mag keine größeren Erfolge gehabt haben, denn zwei Jahre nachher wurde ein neuer Ausschuss für die polnische Frage gegründet. Es kam noch hinzu, dass ein polnischer Herr namens Komorov die Delegierten des Komitates Trencsén belästigte und verhaftete. Die Lösung hierfür wurde nun auch dem erfinderischen Geist des Ausschusses anvertraut. Diese Arbeit war offensichtlich sehr unbeliebt, denn der Landtag von 1601 klagte erneut über die Handlungsunfähigkeit der Ausschüsse und forderte die baldige Erledigung der Arbeit. Diese Periode wurde von der Arbeit eines neuen Ausschusses für Grenzenregelung 1606 und eines anderen 1609 geschlossen.<sup>8</sup>

1622 ging eine Delegation zum polnischen König und den Ständen, um über die Grenzenkorrektur zu diskutieren. Hier können wir eine feine diplomatische Sicht erkennen, wo der Landtag zu verstehen gab, dass hier nicht die Delegation des einen Königs den anderen souveränen Herrscher aufsucht, sondern bei einem Beschluss in der Frage der Integrität, der Grenzlinien, also in einer grundlegenden Frage der Souveränität der Hüter der Souveränität, d.h. der Landtag ihre Delegierten zum anderen Landtag schickt. Hier sehen wir schon ganz deutlich das wesentliche Fundament der Denkweise im Staatsrecht des 17. Jahrhunderts.<sup>9</sup>

Die andere wichtige Beobachtung, dass die Ausschüsse im 17. Jahrhundert schon spezifische Aufträge bekommen haben und ihre Arbeit war weniger allgemein ausgerichtet, als die ihrer Vorgänger ein Jahrhundert zuvor. 1622 wurde ein Ausschuss für den Erlös der an Österreich verpfändeten Güter gegründet und 1638 sind dann insgesamt drei Ausschüsse – je einer – für die Behandlung der territorialen Konflikte mit Polen, Schlesien und Österreich, wo der Landtag auch schon konkrete Hinweise zur effektiven Arbeit der Ausschüsse gegeben hat.<sup>10</sup> Es ist eine andere Frage, dass die Wirksamkeit der Arbeit immer noch viel zu wünschen übrig ließ, wie wir es neuen Jahre später im Gesetzartikel 71. im Jahr 1647 lesen, wo, um die Wirksamkeit der Arbeit zu erhöhen, zwar sehr höflich und mit dankender Stimme der Landtag den Herrscher um eine aktive Mitarbeit bittet.

Das Jahr 1723 ist sehr bedeutend für die ungarische Rechtsgeschichte. Es wurde die Thronfolge neu geregelt und es kam zu Reformen des Landtages, der Staatsverwaltung und der Rechtssprechung. Dieses Jahr war auch für die Arbeit der Ausschüsse ein Meilenstein. Im Sinne des Gesetzartikels 17. im Jahr 1723 mussten dem Landtag nicht nur der König sondern auch die wirkenden, oft erneuten, auch regen Personalwechsel erlittenen Ausschüsse Bericht erstatten. Der Landtag blieb aber nicht bei der Anforderung der Berichte, sondern den Berichten gemäß verordnete sie die sofortige Ausführung der angenommenen Vorlagen der Ausschüsse. Es wurden auch neue Ausschüsse gegründet für die Fortsetzung der Arbeit, speziell für die baldige endgültige Lösung der Grenzenfragen mit Mähren, Schlesien, der Steiermark, Polen und Siebenbürgen. Diese neuen Ausschüsse waren insofern außerordentlich, dass auch der König Mitglieder in sie delegieren durfte, deshalb wurden sie gemischt in ihrer Zusammensetzung, denn sie setzten sich nicht nur aus den Mitgliedern des Landtages zusammen. Das andere Gebiet der Arbeit der Ausschüsse war mit zwei Städten verbunden, Győr und Komárom. Beide befestigten Städte lagen zu der Zeit in der Konfliktzone, die türkischen und ungarischen Frontlinien lagen in dieser Region im Donautal. Die Rolle von Győr war umso bedeutender, dass sie seit der Staatsgründung Bischofssitz war. Die Anklagen wurden bei dem Landtag persönlich von dem Bischof von Győr und von dem

<sup>8</sup> CJH Art. 6. 1582, Art. 33. 1588, Art. 33. 34. 1597, Art. 44. 1599, Art. 32. 1601, Art. 15. 1604 und Art. 40. 1609

<sup>9</sup> CJH. Art. 57. 1622

<sup>10</sup> CJH. Art. 62. 1622, Art. 37. 1638 und Art. 71. 1647

vom Bischof getrennt lebenden und wirtschaftenden Kapitel von Győr vorgetragen.<sup>11</sup> Es ging hier vor allem um einen Zusammenstoß zwischen der Leitung der Militär und Regierung der bürgerlichen Verwaltung, weil sich die Leiter der wegen Türkengefahr in Győr stationierten militärischen Einheiten oft in die Angelegenheiten der Zivilbevölkerung einmischten.<sup>12</sup> Vielleicht war es nicht dem Zufall zuzuschreiben, dass die Sache relativ schnell erledigt worden ist. Der Bischof von Győr war ja Mitglied im Oberhaus des Landtages, so wurde die Akte – nach einem wiederholten Bedrängen durch den Bischof – nach sieben Jahren mit der Danksagung des Bischofs und des Kapitels abgestempelt.<sup>13</sup> Es ist eine andere Geschichte, dass die Gemeinde der Stadt und die kirchlichen Vorsteher nach dem Gesetz Art. 45. 1647 bald wieder eine Klageschrift verfassen mussten.

Im Fall von Komárom kam die Klage wegen Missbrauch durch den lokalen, aber fremden Söldnerburgherren vor den Landtag. Für diesen Fall wurde der Palatin, der Präsident des Oberhauses, mit der Leitung des Ausschusses beauftragt, und zwar mit dem Versprechen des Königs, dass er die Verluste der Bürger entschädigen werde. Es war zu bedauern, dass die Bürger von Komárom 1625 wegen dem Ausfall der Untersuchung noch mal klagen mussten.<sup>14</sup> 1630 sind die Stände nur um die Burgschanzen von Győr und Komárom besorgt und senden Untersuchungsausschüsse zu den Städten, aber 1655 und 1659 wird noch einmal nach der Regulierung der Burgherren in Győr und Komárom durch den Landtag und nach der Entschädigung der Bevölkerung verlangt, die in den Befestigungsarbeiten viel Verlust erlitten haben.<sup>15</sup>

Die südlichen Gebiete des ungarischen Königreiches wurden als besondere Frage behandelt und dreißig Jahre war das Problem auf der Tagesordnung. Das 17. und 18. Jahrhundert war geprägt von der Sorge, ob die Gebiete, die der Herrscher mit Hilfe von einem fremden Heer von den Türken zurückerobert hat, nun zur Obhut der Heiligen Ungarischen Krone zurückkommen oder aber als selbständiges Land sich dem Habsburgerreich anschließen. Obwohl die totale Befreiung des Landes auf sich noch warten ließ, haben die Stände besondere Aufmerksamkeit dafür gezeigt, dass die Umgebung des Adriatischen Meeres ein Teil Ungarns bleibe und die schon lange gewährte relative Unabhängigkeit behalte.<sup>16</sup> 1635 fand in Varasd die später durch die Stadt als *Varasder Ausschuss* bekannt gewordene Deputation des Landtagausschusses statt, die sich der Aufdeckung und Lösung der kroatischen, slawonischen und dalmatischen Problemen widmete, beziehungsweise im Notfall einen Bericht an den Landtag erstatten ließ. Dieser Ausschuss hatte bedeutende Mitglieder, wie der Erzbischof von Kalocsa, oder der Personalvertreter des Königs, beziehungsweise andere kirchliche und weltliche Größen. Dieser Varasder Ausschuss bestand mit zahlreichen Änderungen ganz bis 1655.<sup>17</sup> Nach der endgültigen Austreibung der Türken haben die Stände die Aufhebung der militärischen Überwachung der Südgebiete und die erneute Eingliederung in das Komitatsystem als die wichtigsten Grundprinzipien der territorialen Integrität der ungarischen Verfassung deklariert und haben einen Ausschuss für die möglichst schnelle Erledigung der wichtigen Fragen gegründet. Für die Neuregelung der Besitzverhältnisse der zurückeroberten Güter des Adels sind ähnliche Beschlüsse geschaffen worden.<sup>18</sup>

<sup>11</sup> *Timon, Ákos: Magyar alkotmány- és jogtörténet, különös tekintettel a nyugati államok jogfejlődésére (Ungarische Verfassung- und Rechtsgeschichte, besonders angesichts auf die Rechtentwicklung von den westlichen Staaten) Budapest, 1903, S. 269.*

<sup>12</sup> Kapitelarchiv in Győr Th 14 No. 2392.

<sup>13</sup> CJH Art. 26. 1618, Art. 50. 1622 und Art. 18. 1625

<sup>14</sup> CJH Art. 21. 1625

<sup>15</sup> CJH Art. 32. 1630, Art. 8. und 91. 1655 und Art. 79. 1659

<sup>16</sup> Das Gebiet kam noch im 11. Jh. unter die Kontrolle des ungarischen Königreiches, es konnte aber eine große Selbständigkeit im Bereich Verwaltung, Rechtssprechung und Gesetzgebung behalten.

<sup>17</sup> CJH Art. 23. und 24. 1630, Art. 33. 1635, Art. 42. 1638, Art. 30. u. 32. 1649, Art. 66. 67. 69. 71. 1655

<sup>18</sup> CJH Art. 10. 92. und 118. 1715

Natürlich sind auch Ausschüsse entstanden, deren Arbeit in keine dieser Gruppen eingeordnet werden kann, sie sind eher eventuell, daher verzichten wir jetzt auf ihre Beschreibung.<sup>19</sup>

Seit Mitte des 17. Jahrhunderts – wenn die Ausübung staatlicher Diplomatie als *nobile officium* galt – mussten die Kosten der Arbeit der Ausschüsse und der Delegationen auf die Entscheidung des Landtages hin von der Kammer getragen werden. Für die Deckung der Kosten musste der Palatin, der Präsident des Oberen Hauses, sorgen.<sup>20</sup>

Die Anfänge einer Ausschussarbeit im klassischen Sinne des Wortes finden wir jedoch eher im 18. Jahrhundert, aus dem sich bis zur zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und bis in das 20. Jahrhundert das am Anfang dieser Studie geschilderte System der Landtagsausschüsse in der heutigen Funktion entwickelte.

Die Ausformung des Systems der Ausschüsse wurde auch bei der bis über Ungarn reichende Zug der West-Europäischen Kodifikationswelle gefördert. Schon 1687 wurde bei der Kodifizierung des Strafrechtes vorgeschlagen, dass die Vorbereitungen in Form von Ausschussdiskussionen geschehen sollten. Diese Form wurde von den Ständen noch als traditionswidrig verworfen. Während die Tradition der Untersuchungsausschüsse schon Jahrhunderte alt war, wurde diese Form – in analoger Weise – nicht in die Gesetzgebung aufgenommen. Die Gesetzesvorlagen des Reformpaketes vom Rechtswissenschaftler und Abgeordneten aus Nagyszombat, Mihály Bencsik, im Jahre 1712 wurden aber schon mit der Technik der Ausschussarbeit diskutiert. Die Arbeit war erfolgreich, die Nationalversammlung stimmte zum Gesetzpaket zu, aber die Vorlage trat nie in Kraft, was nicht an den Mängeln der Arbeit lag sondern daran, dass in der Zwischenzeit die *Systematica Commissio* aufstand, die sich die allgemeinen Reformen des Rechtssystems zum Ziel setzte.<sup>21</sup> So entstanden vor allem der Ausschuss für Reformen der Rechtssprechung sowie ein anderer für die Ausarbeitung eines Systems der Militär, der Staatsverwaltung und der Ökonomie. Damit sind die Grundpfeiler der Ausschussarbeit für die Vorbereitung von Gesetzentwürfen im ungarischen staatsrechtlichen Denken und in der Arbeit des Landtages erschienen.<sup>22</sup>

Maria Theresia (1740-1780) hat in der zweiten Hälfte ihrer Herrschaft nach 1765 keine Landtage zusammenberufen. Ihr Sohn, Joseph II. (1780-90) hat nicht nur auf die Landtage verzichtet, sondern er hat sich nicht einmal zum ungarischen König krönen lassen. Deshalb können wir die Entwicklungsrichtung der Arbeit der Ausschüsse erst nach dem Landtag im Jahre 1790 beobachten. Wollen wir uns mal die Situation vorstellen, es gab seit etwa 25 Jahren keine Landtage mehr. Die absolutistische Macht schien zu gewinnen. Die ungarischen Stände mussten sich stärker zusammenschließen, um dem Herrscher gegenüber wichtige Rechte aushandeln zu können. Das höchste Ziel war deshalb die Einheit im Unterhaus zu verwirklichen, die durch einheitliches Auftreten der Basteien der ungarischen Verfassung, mit den Komitaten und deren Delegierten gesichert werden konnte. Das Komitat Nyitra begann die Korrespondenz mit den anderen Komitaten am 2. März 1790, damit sie für den Landtag eine gemeinsame Position erarbeiten. Für dieses Ziel hat sie auch die Nachbarkomitate um das gleiche gebeten. Der Ausgleich der Standpunkte war mit der Korrespondenz nicht zu Ende. Die Mitglieder des Landtages in Buda hatten schon vor der Eröffnung der Sitzung ernsthafte Verhandlungen geführt. Die erste Besprechung fand am 3. Juni statt, als sich die Delegierten der Gebiete jenseits der Theiß in der Wohnung der Beauftragten von Szatmár

<sup>19</sup> Art. 41. 1638 verordnet einen Ausschuss für die Gütergrenzkonflikte der Familien Bilkay und Dolhay. Art. 52. 1659 beschäftigt sich mit den Klagen der Städte Lőcse und Késmárk und bestellt einen Ausschuss für die Lösung der Konflikte. Im gleichen Jahr Art. 103. bestellt einen Ausschuss für die rechtliche Aufsicht der Vereinigung der Stadtteile Nieder- und Ober-Kőrös.

<sup>20</sup> CJH Art. 40. 1638 und Art. 73. 1647

<sup>21</sup> Mezey, Barna: Magyar jogtörténet (Ungarische Rechtsgeschichte) Budapest, 1997 S. 268.

<sup>22</sup> CJH Art. 24. und 59. 1715

versammelt haben. Da Joseph II. per Gesetz kein König war, setzte die Versammlung seine Ernennungen außer Kraft. Auf diese Entscheidung hin wurden zuerst gegen den Landesrichter und den Personalvertreter Einwände erhoben. Die Klärung ihrer Rolle war das allerwichtigste. Die Komitate haben sich in der Zwischenzeit in vier Regionen aufgeteilt, zwei Donau-Bezirke und zwei Theiß-Bezirke, je nach ihrer Lage links oder rechts des Flusses. So entstand das Institut der Bezirkssitzung (*sessio districtualis*). Auch die Gesprächsordnung wurde formuliert. Die Abgeordneten östlich der Donau haben jede Woche den Präsidenten dem Alphabet nach gewechselt. So war zuerst der Abgeordnete aus dem Bezirk Árva Präsident geworden. Die Theiß-Bezirke haben auch wöchentlich einen neuen Präsidenten gewählt, aber sie ernannten den Präsidenten je nach der Reihe der Sitzordnung in der Kammer. Die Bezirke haben den Kontakt mit anderen Bezirken durch Deputationen gehalten. Das höchste Ziel war die Erhaltung der Eintracht, deshalb haben sie mehrmals gemeinsame Sitzungen abgehalten beziehungsweise gemeinsame Ausschüsse geformt. Man muss natürlich schon sagen, dass die Komitate auch schon früher gemeinsam getagt haben, besonders die Dreizehn der Theißgebiete, aber diese Tagungen waren eher formlose Gespräche ohne Beschlussfassungen. Jetzt hingegen bildete der Bezirk, der sich einen Präsidenten und einen Notar wählte, eine organische Einheit. Er bereitete Beschlussfassungen vor, die später dem Plenum vorgelegt wurden. Die revolutionäre Bedeutung dieser Institution bestand darin, dass die Diskussion und die Beschlussfassung zum exklusiven Recht der Bezirksdelegierten geworden ist, weder der durch den König ernannten Präsident noch die anderen Stände hatten Einfluss auf die Diskussion. Wir könnten auch sagen, dass die Bezirkskongregationen zur Landesmacht gekommen sind, wobei die Rolle des Hauptgespanns, von dem wir wissen, dass er im allgemeinen zur höchsten Aristokratie gehörte und für den König sprach, geschwächt wurde.

Die aller erste Arbeit der Bezirke war die Hausordnung und die Hausregeln zu schaffen. Wichtige Themen waren die Zügelung der Jugend sowie die technischen Details der Weise, wie eine Rede gehalten werden soll. Als der Landtag am 10. Juni mit einem Kirchenfest eröffnet wurde, vertraten die Komitate in den wichtigsten Fragen schon eine einheitliche Meinung. Die Beschlüsse der regionalen Sitzungen wurden in den Plenarsitzungen nicht mehr geändert, sie beharrten auf die vorher erarbeiteten Standpunkte. Wir können auch sagen, dass die ernste, wesentliche Arbeit 1790 nicht mehr im Plenum sondern in den Ausschüssen und den regionalen Sitzungen gemacht wurde.<sup>23</sup>

Eine andere besondere Arbeit des genannten Landtages war, dass sie im Artikel 67. Ausschüsse gegründet hat, die für alle Beschlüsse, die in diesem Landtag nicht gefasst werden konnten, für den nächsten Landtag in Buda 1792 Gesetzesvorlagen erarbeiten sollen, die nach kurzer Diskussion und einiger Änderungen als Gesetze verabschiedet werden können. Das Gesetz macht eine detaillierte Liste aus den Aufgaben der Ausschüsse, deren nähere Beschreibung das Subjekt einer anderen Studie sein könnte, deshalb wollen wir hier nur ganz kurz den Gegenstand der neun Ausschüsse auflisten: Verfassungsklä rung, Finanzen, Frohnherr – Leibeigenen Verhältnis, Handelsrechte, Bergbau, Kodifizierung, wissenschaftliches Leben, Staat – Kirchen Verhältnis, Ausschuss für sonstige Wünsche und Klagen. Die Bannherren, die leitenden Persönlichkeiten des Landes haben die Ausschüsse präsi diert, die schon mit vollem Recht als Vorgänger der heutigen Landtagsausschüsse gesehen werden können.

Der ungarische König des Landtages 1790-1791, Leopold II. (1790-1792) starb bald und dem nächsten König, Franz I. (1792-1835), lagen die ungarischen Sorgen weniger am Herzen. Es kam noch dazu, dass die Französische Revolution und die Kriege gegen Napoleon die Aufmerksamkeit der Stände auf andere Probleme gelenkt haben denn auf die Rechtsreformen. Es ist zu bedauern, dass die zitierte Rechtsvorschrift die Änderungen schon für 1792

<sup>23</sup> Marczali, Henrik: Az 1790-91. országgyűlés (Das 1790-91. jährig Parlament), Budapest, 1907 S. 21 und 341-359.

versprochen hat, dagegen aber der Gesetzartikel 8. 1805 über die Aufschiebung der Arbeit und Vorlagen der Ausschüsse berichten muss.

Franz I. rief zwischen 1813 und 1825 keinen Landtag zusammen, so folgte eine Arbeitspause der Ausschüsse. 1827 haben die Stände auch eine Verordnung über die Fortsetzung der Arbeit, die 1791 in Gang gesetzt aber dann abgebrochen wurde, verabschiedet.<sup>24</sup> Die Rolle der Arbeit in den Ausschüssen hat sich während der Reformlandtage (1825-1848) Schritt für Schritt verändert, aber diese Analyse reicht auch über die Rahmen dieser Studie hinaus.

Während der Reformlandtage sind natürlich mehrere neue Ausschüsse entstanden, beziehungsweise erneut, die meisten in Form von Untersuchungsausschüssen für die schon erwähnten und gewöhnten Grenzkonflikte.<sup>25</sup>

Die Gesetzgebung vom April 1848 brachte weitere bedeutende Veränderungen, die in Ungarn eine Verfassungsmonarchie und einen Landtag mit Volksvertretung schuf.

Der Landtag trat 1848 schon auf Grund der Volksvertretung zusammen und verfasste sich neue Hausregeln. Die Vorbereitung der Sitzungen des Landtags war nicht mehr die Aufgabe des Plenums sondern die der neuen Klassen, in die Abgeordneten durch Verlosung eingeteilt wurden. An der Verlosung waren alle Abgeordneten mit Ausnahme des Präsidenten und der Vizepräsidenten des Landtags beteiligt. Diese Klassen haben sich aus ihren Reihen einen Präsidenten und einen Notar gewählt, genauso wie vorher die regionalen Sitzungen. Die Gesetzesvorlagen wurden an die Klassen gegeben, die sie verarbeitet haben. Jede Klasse hat dann für den Gesetzesentwurf mit einfacher Mehrheit einen Sprecher gewählt, und der wurde dem Hauspräsidenten vorgestellt. Wenn in der Angelegenheit schon mindestens fünf Klassen ihre Meinung formuliert hatten, rief der Präsident des Hauses die Sprechenden in eine Zentralkommission zusammen und verständigte davon auch die zurückgebliebenen Klassen. Die Sitzung der Zentralkommission wurde vom Hauspräsidenten oder von einem von ihm Beauftragten geleitet. Als sie die Gesetzesvorlage durchgearbeitet hatten, wählten sie sich einen Sprecher, der in der Plenarsitzung die Meinung der Mehrheit zu vertreten hatte. Hier konnten auch die Meinungen der Minderheit zur Sprache gebracht werden. Der Diskussion und Meinungsäußerungen folgte die Abstimmung, d.h. die Verabschiedung des Gesetzes mit seinen Änderungen.<sup>26</sup>

Die 1867 abgeschaffte Realunion hat nicht nur gemeinsame Ministerien ins Leben gerufen, sondern für die volle Parität auch einen eigenartigen Ausschuss, der im Gesetz *delegatio* genannt wurde. Beide Häuser des Landtages haben aus ihrer Mitte Gesandte gewählt, die österreichischen Landtage haben genauso getan. Diese *delegatio*-nen haben die gemeinsamen Probleme erörtert, die nicht allein in die Exekutivgewalt gehörten. Eine gemeinsame Sitzung gab es nicht, sondern die ungarischen und die österreichischen Delegierten tagten getrennt und ihre Entscheidungen haben sie dann dem anderen schriftlich mitgeteilt. Eine gemeinsame Sitzung war höchstens für die Abstimmung möglich.<sup>27</sup> Wir wollen hier nur als Kuriosum

<sup>24</sup> Art. 8. 1827: Die weiteren Verhandlungen über die regelmäßige Arbeit der Ausschüsse wird auf den nächsten Landtag verschoben; Die Diskussionen über die regelmäßige Arbeit der Ausschüsse nach dem Art. 67. 1790/91 werden als eine Angelegenheit mit großer Bedeutung und wichtigen Folgen längere Tagungen brauchen: die Chöre und die Stände, mit der Zustimmung Ihrer Heiligen Majestät, haben den Beschluss gefasst, einen Ausschuss mit mehreren Mitgliedern, der sich in Unterausschüsse aufteilt die genannten Arbeiten beurteilen möge, sie nach dem Prinzip des oben genannten Artikels 67. 1790/91 unter Prüfung nehme und seine Meinung für die Ausschussarbeit selbst sowie für die entworfenen Gesetze, unterstützt mit guten Gründen, dem nächsten Landtag einreiche.

<sup>25</sup> Ohne Anspruch auf Vollständigkeit: Art. 16. 28. 30. 1827, Art. 11. 1830, Art. 31-32. 1836, Art. 3. 32-35 1840, Nur als Besonderheit wollen wir hier bemerken, dass die Einteilung der Mitglieder der Ausschüsse schon nach dem Bezirkssystem geschieht.

<sup>26</sup> Hausregeln des Abgeordnetenhauses 1848, Abs. 21-26.

<sup>27</sup> CJH Art. 12. 1867 § 28-35.

bemerken, dass diese *delegatio*-nen 1868 den Namen „Österreichisch-Ungarische Monarchie“ geprägt haben.

Die neuen Regeln des Hauses der Abgeordneten widerspiegeln schon die heutigen modernen Verhältnisse. Die Klasseneinteilung nach Verlosung wurde behalten aber es wurden überdies noch zwölf ständige Ausschüsse geschaffen. Diese ständigen Ausschüsse wurden je für eine Sitzungsperiode gewählt. Darüber hinaus konnte der Landtag auch andere Ausschüsse gründen. In diesen Ausschüssen war das Prinzip der Öffentlichkeit für die Abgeordneten gewährt, die Entscheidungen wurden mit absoluter Mehrheit getroffen. Über die Gesetzesvorlagen wurden entweder in den Ausschüssen oder in den Klassen diskutiert. Die Klassen wurden auch für eine Sitzungsperiode zusammengestellt, im gleichen System wie 1848.<sup>28</sup>

Die seit 1867 tagende Landtage haben schon alle wichtigen Merkmale einer parlamentarischen Monarchie getragen, deren Gründe wir auch in den frühen Landtagen der Stämme finden können. Nach langen Jahrhunderten organischer Änderung kamen sie zu dem Niveau des Parlamentarismus, dass sie die Ansprüche aus dem Prinzip der Dominanz der gesetzgebenden Gewalt befriedigen können und mit ihren modernen Institutionen schon seit 150 Jahren dem ungarischen Rechtsstaat dienen.

<sup>28</sup> Hausregeln des Abgeordnetenhauses 1875, § 97-119.

## Die Verfasser

**Prof. Dr. BALOGH, ELEMÉR**

Universität Szeged, Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät Lehrstuhl für Rechtsgeschichte

**Prof. Dr. HOMOKI-NAGY, MÁRIA**

Universität Szeged, Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Rechtsgeschichte

**Prof. Dr. MÁTHÉ, GÁBOR**

Universität für Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaft, Fakultät für Verwaltung

**Prof. Dr. MEZEY, BARNA**

Eötvös-Loránd-Universität Budapest, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für ungarische Rechtsgeschichte

**Prof. Dr. RÁCZ, LAJOS**

Eötvös-Loránd-Universität Budapest, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für allgemeine Rechtsgeschichte

**Prof. Dr. RÉVÉSZ, T. MIHÁLY**

Széchenyi-István-Universität Győr, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für Rechtsgeschichte

**Prof. Dr. RUSZOLY, JÓZSEF**

Universität Szeged Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Rechtsgeschichte

**Prof. Dr. STIPTA, ISTVÁN**

Universität Miskolc Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Rechtsgeschichte

**Prof. Dr. SZABÓ, ISTVÁN**

Pázmány-Péter-Katholische-Universität Budapest, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Rechtsgeschichte

**Dr. SZENTE, ZOLTÁN**

Eötvös-Loránd-Universität Budapest, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für ungarische Rechtsgeschichte

**Dr. VÖLGYESI LEVENTE**

Eötvös-Loránd-Universität Budapest, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für ungarische Rechtsgeschichte

## DIE ELEMENTE DER UNGARISCHEN VERFASSUNGSENTWICKLUNG

### Studien zum Millennium

Herausgeber/Gábor Máthé, Barna Mezey  
33. Deutscher Rechtshistorikertag, Jena  
Budapest-Jena 2000.

## DIE ELEMENTE DER UNGARISCHEN VERFASSUNGSENTWICKLUNG

### Studien zum Millennium

MÁTHÉ, G.: *Die Lehre der Ungarischen heiligen Krone – Paraphrase*; MEZEY, B.: *Vom consuetudo zum Gesetzesrecht*; RÁCZ, L.: *Beiträge zur Entwicklung der staatsrechtlichen Beziehungen zwischen Österreich und Ungarn*; RUSZOLY, J.: *„Eine neue Verfassung für Ungarn“ Zur Einfügung der Institutionen Parlamentarismus und Volksrepräsentation In Ungarn und in dem mit ihm wiedervereinigten Siebenbürgen im Jahr 1848.*; RÉVÉSZ, T.: *Pressevergehen im ungarischen Recht der dualistischen Zeit*; NAGY SZEGVÁRI, K.: *Die Gesetzgebung bezüglich der Lage der stellunglosen Akademiker in Ungarn während der großen Wirtschaftskrise*

# VON DEN STÄNDEVERSAMMLUNGEN BIS ZUM PARLAMENTARISCHEN REGIERUNGSSYSTEM IN UNGARN

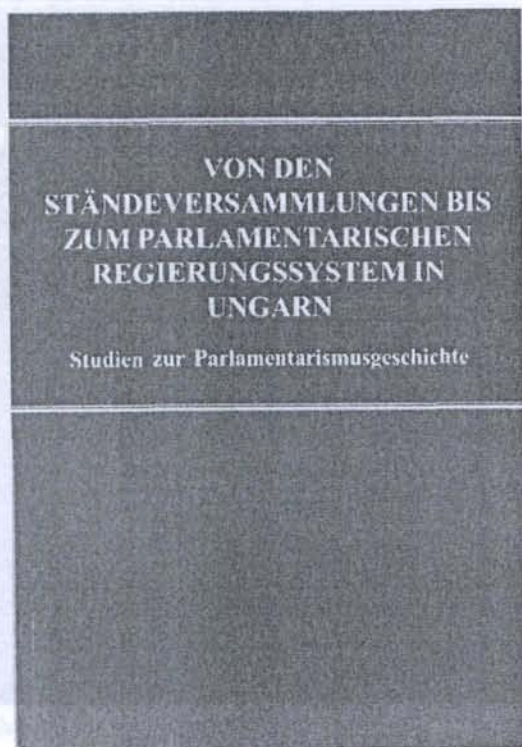
## Studien zur Parlamentarismusgeschichte

Herausgeber/Gábor Máthé, Barna Mezey

Studies Presented to the International Commission for the History of  
Representative and Parliamentary Institutions

Volume LXXX

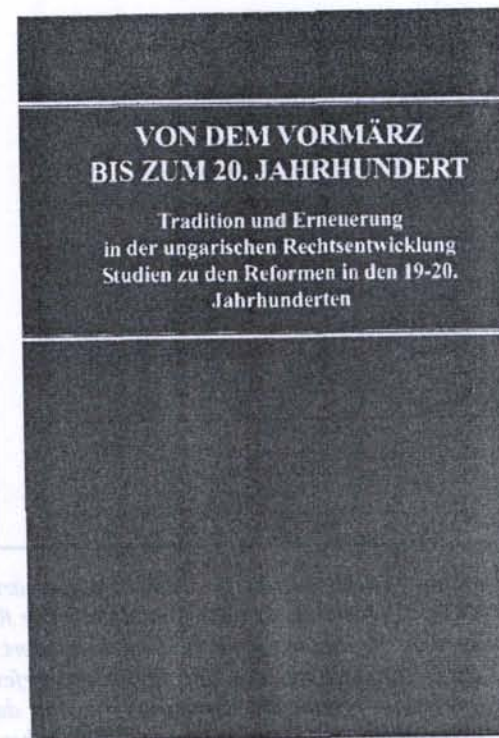
Budapest-Graz 2001.



BRAUNEDER, W. Vorwort; BÉLI, G.: *Die Versammlung zu Gran 1267 und die Vorereignisse deren*; KAJTÁR, I.: *Europäische Rechtskultur im ungarischen Parlament des 19. Jahrhunderts*; MÁTHÉ, G.: *Problems of codification during the Austro-Hungarian dual Monarchy*; MEZEY, B.: *Die Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems in Ungarn im Jahr 1848*; RÁCZ, L.: *Public-law pact: limitation of the supreme authority at the national assemblies of the principality of Transylvania*; RÉVÉSZ, T. M.: *Der liberalen Presserechtssetzung*; RUSZOLY, J.: *Es war das erste seiner Art in Europa*; STIPTA, I.: *Vertikale Gewaltentrennung: Die Rolle zum Verfassungsschutz der ungarischen Komitate*; SZALMA, J.: *Parlament und Zivilgesetzgebung in Ungarn*; SZIGETI, M.: *Das duale Mediensystem in Ungarn und dessen rechtliche Hintergründe*

# VON DEM VORMÄRZ BIS ZUM 20. JAHRHUNDERT Tradition und Erneuerung in der ungarischen Rechtsentwicklung Studien zu den Reformen in den 19-20. Jahrhunderten

Herausgeber/Gábor Máthé, Barna Mezey  
34. Deutscher Rechtshistorikertag, Würzburg  
Budapest-Würzburg 2002.



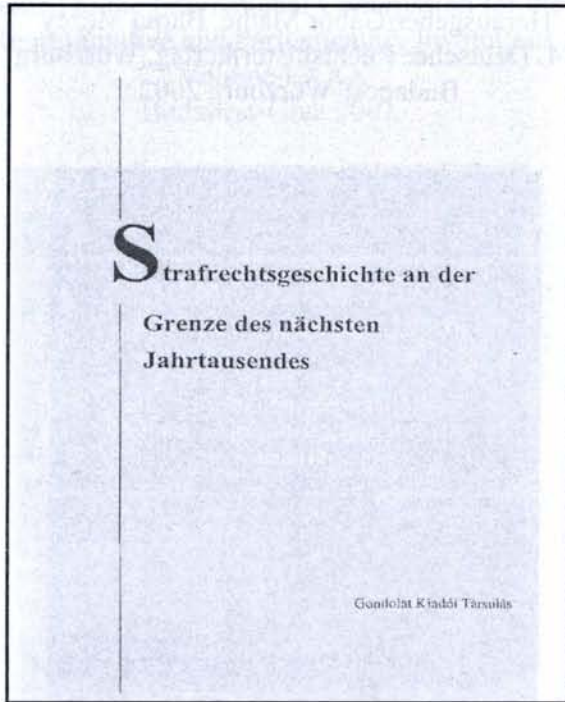
BALOGH, E.: *Ein wenig bekannter Strafgesetzentwurf von 1829/30*; KAJTÁR, I.: *Tradition und Reform (Politische Argumentation in den Jahrzehnten des ungarischen Reformzeitalters)*; MÁTHÉ, G.: *Die Fragen der Kompetenzregelung zwischen der Verwaltung und dem Justizwesen in den ersten Jahren des Dualismus*; MEZEY, B.: *Eine spezielle Regierungsform in der ungarischen Rechtsgeschichte*; NAGY SZEGVÁRI, K.: *Feministische und Antifeministische Traditionen in Ungarn. Der Kampf um das Wahlrecht der Frauen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhundert*; RÉVÉSZ, T. M.: *Erläuterungen zur ungarischen Geschichte der Preßpolizei*; RUSZOLY, J.: *Verfassung und Volksvertretung Lajos Kossuth über die öffentlich-rechtlichen Reformen auf den Kolumnen der Pesti Hirlap (1841–1843)*; STIPTA, I.: *Der Kampf von Lajos Kossuth für das Selbstverwaltungssystem Im Jahre 1848*

# STRAFRECHTSGESCHICHTE AN DER GRENZE DES NÄCHSTEN JAHRTAUSENDES

Rechtsgeschichtliche Abhandlungen

(Publikationen des Lehrstuhls für Ungarische Rechtsgeschichte an der Eötvös-  
Loránd-Universität)

Redakteur: Barna Mezey



KÖHLER, M.: *Geschichte und Prinzip der gegenwärtigen europäischen Strafrechtsentwicklung*; BÁRD, K.: *Kontinuität oder Nostalgie – Die Reform der Straffjustiz*; KAJTÁR, I.: *Strafrechtsrezeption in Ungarn in dem 19. Jahrhundert*; GYÖRGYI K.: *Die Rolle Mittermaiers bei der Ausarbeitung des Strafgesetzentwurfes vom Jahre 1843*; JEROUSCHEK, G.: *„Ne crimina remaneant impunita“ – Auf daß Verbrechen nicht ungestraft bleiben – Überlegungen zu den Anfängen öffentlicher Strafverfolgung im Mittelalter*; SEELMANN, K.: *Hegel und die Zurechnung von Verantwortung*; BALOGH, E.: *Strukturwandel in der Strafrechtsdogmatik zur Zeit des Vormärz*; OGRIS, W.: *Der Landzwang in Geschichte und Gegenwart*; BÉLI, G.: *Strafrechtspraxis und Strafrechtswissenschaft in Ungarn im 18. Jh.*; MÁTHÉ, G.: *Verwaltungsstrafrecht oder Nebenstrafrecht?*; MEZEY B.: *Strafrechtskodifikation in Ungarn im Jahre 1878*; SELLERT, W.: *Täter-Opfer-Ausgleich – ein altes Problem?*; RÉVÉSZ T. M.: *Zu theoretischen Wurzeln des Strafrechts am Ende des achtzehnten Jahrhunderts in Ungarn*; AUGUSTIN, A. T.: *Horizontale und vertikale Rechtsvergleichung – Meineid und Falschaussage in streitigen Zivilverfahren*; WEBER J.: *Die versuchsweise Einführung des Electronic Monitoring in der Schweiz*; PÁLVÖLGYI, B.: *Weinverfälschung und Weingesetze in Ungarn, bis 1914*; HORVÁTH, A.: *Konzeptionsprozesse in den Diktaturen des Sowjetsystems*; LIGETI, K.: *Europäisches Strafrecht – Ansätze der Strafrechtsangleichung in der Europäischen Union*