

INTERNATIONALE RECHTSHISTORISCHE KONFERENZ
Budapest, 12-15. September 1977

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

II.

1979
Budapest

INTERNATIONALE RECHTSHISTORISCHE KONFERENZ

Budapest, 12-15. September 1977

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

II.

1979

Budapest

Universität "Eötvös Loránd"

Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Ungarische Staats- und Rechtsgeschichte

Redigiert von:
Kálmán KOVÁCS

Mitarbeiter:
Gábor MÁTHÉ

I N H A L T

K. Baran /Kraków/	
L'évolution de l'administration municipale en Angleterre au XIX ^e siècle et son rôle pour l'Europe centrale.....	5
A. Degré /Zalaegerszeg/	
Changements dans les fonctions des conseils villageois de Hongrie entre 1920 et 1945.....	11
G. Farkas /Székesfehérvár/	
Einige Fragen der Verwaltung der Stadt Székesfehérvár 1919-1939.....	27
L. Hajdu /Budapest/	
Regionale und lokale Verwaltungskonzeption des Josephin- ismus in Ungarn.....	39
R. Hoke /Wien/	
Zur Verwaltung Wiens im 19. Jahrhundert. Die Demokratisie- rung der Wiener Stadtverwaltung 1848-1850.....	75
L. E. van Holk /Amsterdam/	
Quelques développements du droit communal des Pays-Bas depuis 1848.....	91
H. Izdebski /Warszawa/	
Les transformations de la division administrative en Po- logne aux 19 ^e et 20 ^e siècles.....	103
I. Kállay /Budapest/	
Die Tendenzen der regionalen Wirtschaftsverwaltung in Ungarn 1867-1944.....	123
J. Klimko /Bratislava/	
Nationale Ausschüsse und nationale Räte als Mittel der sozialistischen Revolution in der Staats- und Rechts- geschichte der Slowakei.....	139
H. Kuntschke /Berlin/	
Zur bürgerlichen politischen Umgestaltung der städti- schen Institutionen im 19. Jahrhundert.....	149
L. Lysiak /Kraków/	
Le démembrement ou l'unité d'administration en Pologne aux temps de la II ^e république /1918-1939/	161
L-T. Maes /Antwerpen/	
Eine vergleichende Übersicht der regionalen und städti- schen Behörde Ungarns einerseits, Belgiens andererseits von der Regierung Maria-Therσίας an bis zum 20. Jahr- hundert.....	183

J. Martonyi /Szeged/ Entwicklungsfragen der regionalen und städtischen Verwaltung in Ungarn von 1950 bis 1975.....	197
M. Mihoková /Kosice/ Zur Stadtverwaltung von Kosice in den Jahren 1901-1918	209
H. Schäffer /Wien/ Die Entwicklung der lokalen und regionalen Planung in Österreich.....	235
H. Schröder /Berlin/ Wesen und Funktion der Kreisordnung für die Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13. Dezember 1872 unter besonderer Berücksichtigung der staats- und verwaltungsrechtlichen Anschauungen Rudolf Gneists.....	261
J. Szekeres /Budapest/ Die Entwicklung der Budapester hauptstädtischen Kommunalwerke und deren gesetzliche Regelung /1873-1938/.....	281
E. A. Скрипилев /Москва/ Великая Октябрьская Социалистическая Революция и судьбы буржуазного городского самоуправления в России	315
V. Urfus /Praha/ Die Auffassung der Stadt in der Rechtsentwicklung der böhmischen Länder um die Wende des 19. Jahrhunderts und an der Schwelle zur Gegenwart.....	349
M. Viator /Bratislava/ Die Stellung der ungarischen Komitate in den Jahren 1860-1867.....	373
H.-J. Ziegler /Jena/ Das Staat - Bürger - Verhältnis - ein Grundproblem der Verwaltungsgeschichte.....	409

Comme on le sait, les compétences étendues, consacrées par la tradition, des corporations locales ont été aux XVII^e et XVIII^e s. amoindries dans certains pays de l'Europe continentale du fait des manœuvres de leurs souverains tendant vers l'absolutisme. Les exemples en sont les actions des intendants français ou celles du Commissariat de Guerre en Prusse.

Les choses sont KAZIMIERZ BARAN: traversant en Angleterre où - peut-être à cause du caractère différent de l'absolutisme

L'ÉVOLUTION DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE EN ANGLETERRE AU XIX^e SIÈCLE ET SON RÔLE POUR L'EUROPE CENTRALE

anglais, de l'absence de barrières et de villes qui jouissaient dans presque tous les domaines de la vie publique. Ces unités administratives décentralisées, victimes de sérieux défauts d'organisation et s'élevaient elles, du fait de leur enclavement, incapables d'entreprendre des actions globales, essentielles pour un état visant à développer des formes plus civilisées de vie sociale.

En Angleterre on a très tôt ressenti le besoin d'un changement d'organisation dans le cadre de l'administration locale ou même le besoin de lui enlever la gestion de certaines affaires. Cela concernait surtout le domaine de la protection des pauvres, celui de la sécurité publique et certaines formes de protection de la santé sociale. Dans ce dernier cas une action concertée a été entreprise pour la première fois dans les années trente du XII^e s. en face du danger que représentait alors l'apparition de choléra. De telles tendances ont dû apparaître si un état moderne voulait pour ses besoins sociaux intégrer les compétences de l'administration d'une manière plus complète et centralisatrice qu'il ne puisse le faire par l'intermédiaire des organes existants.

Les effets escomptés ont été acquis par une série de lois parlementaires du XIX^e s. réduisant dans une certaine mesure le

Comme on le sait, les compétences étendues, consacrées par la tradition, des corporations locales autonomes ont été aux XVII^e et XVIII^e s. annihilées dans certains pays de l'Europe continentale du fait des manœuvres de leurs souverains tendant vers l'absolutisme. Les exemples en sont les actions des intendants français ou celles du Commissariat de Guerre en Prusse.

Les choses sont allées un peu autrement en Angleterre où - peut-être à cause du caractère différent de l'absolutisme anglais - jusqu'au XIX^e s. fonctionnait le système presque inchangé, datant du Moyen Age, de paroisses, de villages et de villes qui jouissaient de l'autonomie dans presque tous les domaines de la vie publique. Ces unités administratives démontaient néanmoins de sérieux défauts d'organisation et s'avéraient être, du fait de leur anachronisme, incapables d'entreprendre des actions globales, essentielles pour un état aspirant à développer des formes plus civilisées de vie sociale.

En Angleterre on a très tôt ressenti le besoin d'un changement d'organisation dans le cadre de l'administration locale ou même le besoin de lui enlever la gestion de certaines affaires. Cela concernait surtout le domaine de la protection des pauvres, celui de la sécurité publique et certaines formes de protection de la santé sociale. Dans ce dernier cas une action concertée a été entreprise pour la première fois dans les années trente du XIX^e s. en face du danger que représentait alors l'apparition du choléra. De telles tendances ont dû apparaître si un Etat moderne voulait pour ses besoins sociaux intégrer les démarches de l'administration d'une manière plus complexe et centralisatrice qu'il ne puisse le faire par l'intermédiaire des organes existants.

Les effets escomptés ont été acquis par une série de lois parlementaires du XIX^e s. réduisant dans une certaine mesure la

sphère des décisions libres et générales /du pouvoir discrétionnaire/ du juge de la paix. Ce magistrat avait été considéré jusqu'ici, ainsi que le groupe de fonctionnaires qui l'accompagnaient, comme une sorte d'alpha et oméga de l'administration locale pendant les sessions trimestrielles /quarter sessions/. Il était responsable du maintien de l'ordre dans son arrondissement, de la poursuite des délinquents mais aussi de l'aide aux pauvres dans les paroisses qui dépendaient de lui.

Les statuts consécutifs tels que le Poor Law Amendment Act de 1834, la loi de l'administration centrale de la santé de 1848 ou la loi de 1854 concernant la coordination des actions policières, soit donnaient naissance à de nouvelles unités territoriales réunissant parfois plusieurs paroisses et capables de gérer un certain nombre d'affaires, soit imposaient aux organes d'administration locale existante certaines obligations visant à réaliser un but précis.

Exceptionnellement, grâce au Municipal Reform Act de 1835 on a constitué dans les villes de nouveaux organes d'autonomie territoriale, basés sur des principes électoraux plus démocratiques. Pour les comtés de tels organes devaient être créés en vertu de la loi de 1888.

Le trait essentiel de l'évolution de l'autonomie territoriale anglaise était pourtant le fait d'avoir libéré une énorme initiative pour gérer les affaires locales car on a autorisé les ainsi nommés groupes de mandataires /commissioners, improvement commissioners/ à entreprendre des actions de caractère local devant remplir une fonction complémentaire aux affaires publiques /p.ex.construction de la voirie, des conduites d'eau, protection sanitaire de la ville etc./.

Ces corporations, faisant suite le plus souvent à des organes existants auparavant, constituaient une nouveauté parmi les unités autonomes d'alors, basées sur les traditions éli-

sabéthaines. Elles se constituaient et se dotaient de leurs compétences à base de "private acts", sorte de loi parlementaire locale inconnue dans le système continental, promulguée par suite d'une pétition adressée au parlement par les intéressés.

L'expérience anglaise du domaine de l'administration locale n'a pas amené en Angleterre une trop grande dépendance hiérarchique de toute la mosaïque d'unités locales par rapport aux autorités centrales.

Les lois promulguées par le parlement sous forme de lois communes ou de "private acts", tout en octroyant au pouvoir autonome différents droits et lui imposant des devoirs, lui laissaient quand même une grande marge de libre décision. En plus, elles ne prévoyaient, exception faite pour certains domaines de la vie, aucune forme rigide de contrôle de l'autonomie locale. Ce contrôle relevait donc traditionnellement de la compétence de la juridiction générale. Pour obliger l'administration locale à respecter la loi ou à remplir les devoirs résultant de celle-ci, on pouvait recourir à la voie de justice et appliquer les rites traditionnels du genre "mandamus" ou "certiorati". Les cas où l'on voulait isoler certains domaines de la vie publique tout en appliquant le système d'hiérarchies et de centralisation provoquaient toujours en Angleterre /p.ex.en matière de police/ une grande protestation et l'avertissement contre le danger d'apparition d'un Etat policier à la continentale.

L'autonomie locale a donc conservé en Angleterre un grand degré d'indépendance. Ainsi les changements dans l'administration locale ont été effectués en accord avec la tradition anglaise qui voyait dans la libre autonomie locale l'état naturel des choses, au pire cas violé par les souverains absolutistes anglais d'autrefois. L'autonomie est donc restée en Angleterre

le domaine des citoyens libres employant un personnel compétent dans les organes choisis par eux-mêmes.

Cette tradition faisait défaut sur le continent où chaque session de droits en faveur de l'autonomie locale était accueillie avec enthousiasme en tant qu'un bienfait du côté des autorités. D'où le fait que sur le continent, autrement qu'en Angleterre, les affaires locales étaient gérées en principe par les fonctionnaires d'Etat qui assistaient à la nomination des membres des organes d'autonomie locale, strictement contrôlés par les autorités centrales.

Il ne fait pas de doute que l'évolution dans l'autonomie locale anglaise a eu une influence sur les démarches faites dans les pays du continent en vue de créer, pour les corporations locales de citoyens, une plus grande possibilité de gérer certaines affaires. On appelait alors ces affaires "la propre sphère" d'action des organes autonomes par opposition à l'ainsi dite "sphère de devoirs confiés" c.a.d. imposés d'en-haut pour collaborer avec l'administration d'Etat.

Le fait qu'on ne s'est pas décidé à reprendre pleinement le modèle anglais résultait de l'opinion hégélienne sur l'omnipotence de l'Etat /cf. les réformes de Gneist/. On peut le voir clairement sur le modèle allemand de l'administration, soumise, même à l'échelon le plus bas, au contrôle le plus strict de l'appareil d'Etat.

A l'époque féodale les villages nobles (villa curiales), où la majorité des habitants étant nobles mais tout à fait pauvres, jouissaient surtout quant à l'économie rurale, d'une autonomie assez étendue.¹ Mais la plupart des villages étaient habités par des serfs et étaient soumis aux seigneurs. C'est vrai, que le décret arbitral de Marie Thérèse, de l'an 1785 a prescrit, que le juge, c'est-à-dire le juge de paix doit être élu par les habitants de ces trois personnes, qui étaient désignées par le seigneur. Les autres membres de la magistrature peuvent être élus par les habitants.

ALAJOS DEGRÉ:

CHANGEMENTS DANS LES FONCTIONS DES CONSEILS VILLAGEOIS DE HONGRIE ENTRE 1920 ET 1945

Le village était servi par la magistrature villageoise. Ce règlement était approuvé par la loi 3 de l'an 1835.² Mais les conseils de village étaient contrôlés par le seigneur ou par ses employés, qui avaient même le droit de revocuer le juge et les autres membres de la magistrature. Alors pratiquement les magistratures villageoises étaient considérées aussi bien par les seigneurs que par les serfs, plutôt comme les organes les plus inférieurs de l'administration domaniale et pas comme les représentants des intérêts de village. Cette situation était peu changée quand l'influence et le contrôle de comitat les hongrois furent en la fin du XVIII^e grandissant dès le commencement du XIX^e siècle.³ Néanmoins le droit et les moyens d'élection n'étaient pas rigides, mais c'était assez naturel, puisque le droit de conseil était assez incertain même aux assemblées générales des seigneurs nobles. La pratique de certains comitats était

le domaine des citoyens libres employant un personnel compétent dans les organes choisis par eux-mêmes.

Cette tradition faisait dériver sur le continent du régime anglais du droit en faveur de l'autonomie locale était accueillie avec enthousiasme en tant qu'elle était en accord avec les intérêts de l'Etat. D'où le fait que sur le continent les affaires locales étaient traitées en principe par les fonctionnaires d'Etat qui assistaient à l'exécution des décisions des organes locaux. CHANGEMENTS DANS LES FONCTIONS DES GOUVERNEMENTS
VILLAGES DE HONGRIE ENTRE 1850 ET 1880

Il ne faut pas se laisser séduire par l'apparence d'autonomie locale anglaise. Une influence sur les décisions dans les pays du continent du sud, pour les corporations locales de citoyens, une plus grande possibilité de gérer certaines affaires. On appelait alors ces "corps" la "propre sphère d'action des organes locaux" ou "sphère d'action des organes locaux". D'où le fait que les organes locaux ne devaient pas intervenir dans les affaires de l'Etat.

Le fait qu'on ne s'est pas décidé à reprendre pleinement le modèle anglais résultait de l'opinion négative sur l'omnipotence de l'Etat. Les réformes de l'Etat ne pouvaient voir clairement sur le modèle allemand de l'administration, soumise, même à l'échelon le plus bas, au contrôle le plus strict de l'appareil d'Etat.

A l'époque féodale les villages nobles (villa curialis), où la majorité des habitants étant nobles mais tout à fait pauvres, jouissaient surtout quant à l'économie rurale, d'une autonomie assez élargie.¹ Mais la plupart des villages étaient habités par des serfs, et étaient soumis aux seigneurs. C'est vrai, que le décret urbarial de Marie Thérèse, de l'an 1768 a prescrit, que le juge, c'est à dire le chef du village doit être élu par les habitants, de ces trois personnes, qui étaient désignés par le seigneur. Les autres membres de la magistrature peuvent être élus tout librement par les habitants. Le secrétaire du village (nominé en hongrois jegyzó, en latin notarius) était librement pris à service par la magistrature villageoise. Ce règlement était approuvé par la loi 9 de l'an 1836.² Mais les comptes du village étaient contrôlés par le seigneur ou par ses employés, qui avaient même le droit de révoquer le juge et les autres membres de la magistrature. Alors pratiquement les magistratures villageoises étaient considérés aussi bien par les seigneurs, que par les serfs, plutôt comme les organes les plus inférieurs de l'administration domaniale et pas comme les représentants des intérêts de village. Cette situation était peu changée, quand l'influence et le contrôle du comitat (en hongrois: megye, en latin: comitatus) grandissaient dès le commencement du XIX siècle.³ Naturellement le droit et les moyens d'élection n'étaient pas réglés, mais c'est assez naturel, puisque le droit de scrutin était assez incertain même aux assemblées générales des comitats nobles. Le pratique de certains comitats était différent.⁴

Le parti politique, voulant changer le plus radicalement l'organisation de l'état, était appelé dans les années après 1840 centraliste, et il attaquait vivement l'administration publique des comitats, étant patriarcale, mais mal famée. Ce parti luttait énergiquement pour l'autonomie des villages libres.⁵ La prétention de l'autonomie villageoise n'était pas une spécialité hongroise, mais une aspiration générale d'Europe. Ce fait est prouvé par la constitution d'Autriche du 4 Mars de l'an 1849, datée d'Olomutz, puis par la loi du 17 Mars de l'an 1849 (règlement provisoire des communes) et par la loi du 24 Mars 1859 (loi sur les communes). Toutes ces lois, conservatives et absolutistes ont promi l'élection libre des représentants des villages, la publicité des négociations dans les conseils et l'administration autonome des affaires villageoises. Naturellement le maire n'était pas élu, même après ces lois, mais il était nommé par les autorités supérieures, de trois candidats désignés par le conseil du village.⁶

Naturellement dans la période de néoabsolutisme (régime Bach) rien n'était réalisé des principes de la constitution d'Olomutz. En 1851 c'était même formellement invalidée. Un décret de 1852 exclut la publicité des conseils villageois. Selon un arrêt de l'intendant civil de Hongrie c'est la magistrature du comitat, alors une autorité supérieure, qui nomme et renvoie le chef, mais aussi tous les fonctionnaires villageois. La loi de 1859 ordonne, que le budget des villages et les décisions taxativement énumérés, pratiquement toutes les décisions méritoires des villages doivent être soumis à la corroboration de l'autorité du comitat.⁷

La chute du régime Bach (en 1859) empêchait l'effectuation de la loi sur l'administration des communes (1869). Les institutions Hongroises, restitués par le diplôme d'octobre de 1860 n'étaient pas prêtes à user ses dispositions. Alors par principe les dispositions de la loi 9. de l'an 1836 devaient être employées, mais cette loi était tout à fait surannée par la constitution hongroise de 1848, par l'affranchissement des serfs. C'étaient les comitats, qui ont essayé d'accomoder les dispositions de cette loi, aux conditions sociales, très modifiées. Naturellement ces statuta (Décrets réglementaires des comitats) étaient très divers.⁸

Alors après le compromis de 1867 c'était une des affaires des plus urgentes de la législation de réglementer l'organisation publique des villages. La motivation de la loi, écrite par le ministère des affaires intérieures, a désisté déjà un peu du principe de la liberté des villages, en ordonnant une surveillance des comitats. Les décrets réglementaires des villages ne devaient être exécutés qu'après l'approbation du comitat.

D'après la loi 18 de l'an 1871 les délibérations dans les affaires des villages devaient être rendues par un conseil représentatif, contenant dans les petits villages 10-20, dans les grands villages 20-40 membres. Mais la moitié des membres du conseil n'étaient pas élus, ils constituaient des contribuables les plus riches du village, d'après l'ordre du montant de l'impôt, payé par eux (virilisme rude). Déjà les règlements du gouvernement néoabsolutiste envisageaient d'une certaine mesure le virilisme, mais ce système, d'origine prusse, et d'entremise autrichien, n'était accepté par la législation hongroise, qu'après des luttes parlementaires acharnées. Tout

de même quelques contemporains envisageaient cette loi, comme un des lois les plus libérales d'Europe.⁹

15 ans plus tard la nouvelle loi sur l'organisation des villages (nr. 22. de l'an 1886) raffermi la tutelle administrative des comitats. Les contribuables les plus riches (virilistes) pouvaient exercer leurs droits de membre des conseils représentatifs, même par délégués, tuteurs ou courateurs, ce qui aggrandissait l'influence des plus riches. Le chef du district (en hongrois: főszolgabíró) recevait un droit de désignation pour le poste du chef du village, et du secrétaire. Le budget annuaire devait être raffermi par l'autorité du comitat, étant quelquefois même autorisé à modifier le budget.¹⁰

Malgré ces restrictions, les conseils représentatifs villageois menaient pendant les premières décades après 1871 souvent une politique communale assez indépendant. Ils discutaient entre eux les problèmes effectifs des villages, décidaient de la manipulation de la fortune communale, ont établis des institutions communales, n'acceptant pas toujours les vœux des autorités supérieures administratifs.

Par exemple le petit village Eszteregnye prétendit la forêt de l'association des anciens cultivateurs urbairials.¹¹ A Cup en 1893 le conseil a supprimé du budget villageois la contribution à l'institution d'un hôpital d'arrondissement (à Alsólendva), malgré que le préfet du district l'a demandé assez énergiquement. Le même village a retranché du budget les frais d'une exécution, parce qu'après son opinion cette exécution était le résultat de la faute personnelle du juge (c'est à dire du chef) villageois.¹²

A Badacsonytomaj en 1911 le secrétaire a proposé de créer un poste d'huissier villageois, qui pourrait alléger les fonctions du secrétaire. Le conseil a rejeté unanimement cette proposition.¹³ Polgárdi, un plus grand village de comitat Fejér, n'a pas accepté la proposition du secrétaire, selon laquelle le curé et l'instituteur, qui ont utilisé quelques terres du village, en doivent payer fermage. Le même village a rejeté la proposition du secrétaire d'employer un sous secrétaire, malgré que le secrétaire y insistait, et appelait de cette décision au comitat.¹⁴ Csákerény a plusieurs fois aussi rejeté les propositions du secrétaire, mais ils ont protesté aussi contre les dispositions du chef de district.¹⁵

Mais les dispositions de cette loi ne se changeaient jusque à 1945, malgré que les circonstances économiques et sociales se transformaient essentiellement. Même la structure de l'administration publique se changeait. Il y avaient plusieurs projets, quelquefois initiatives des savants célèbres, à démocratiser l'organisation des villages, et étendre leurs autonomie, mais ces projets échouaient.¹⁶

C'est vrai, qu'après la première guerre mondiale d'abord le ministre des finances, puis même le sous-préfet de comitat recevait une autorisation assez large à modifier ou quelquefois supprimer quelques articles des budgets villageois, ou par contre y mettre des nouveaux articles, pour rétablir l'équilibre financier de l'État. Cette autorisation fut plus tard vivement attaquée, mais c'était en vain.¹⁷

La structure de l'administration publique se changeait pourtant. Centaines de précisions des lois et d'ordonnances

chargeaient les villages des devoirs les plus différents, comme le recouvrement des impôts, les affaires de l'hygiène public, la police sanitaire des animaux, la police des incendies etc. Enfin c'était le village, qui devait exécuter en dernier lieu presque toutes les affaires de l'administration publique. Mais ces affaires exigeaient aussi un fonctionnaire villageois bien instruit. C'était toujours le secrétaire villageois.

La plupart des villages employait déjà dans les dernières décades de l'ancien régime, au commencement du XIX^e siècle un secrétaire. Mais ce temps la communauté villageoise n'avait que très peu de besoins administratifs. Ces besoins étaient pourvus dans la plupart par les instituteurs confessionnels, qui étaient en même temps chanteurs et sonneurs.¹⁸ Leurs devoirs étaient modestes, alors leurs gages étaient aussi adéquats. À Bodmér (comitat Fejér) le secrétaire recevait 5 Ft. par an, à Alsóórs (comitat Veszprém) 10 Ft par an.¹⁹

Au temps du néoabsolutisme l'administration est devenu plus bureaucratique. Même l'administration districtuelle est devenu écrite. C'était gardé même par les autorités hongrois, rétablis en 1861. Alors aussi les besoins écrits des villages augmentaient. Le poste du secrétaire est devenu plus important. Ainsi le secrétaire (Geschäftsleiter dans la terminologie allemande de l'époque néoabsolutiste), qui étant avant 1848 simplement engagé par le chef du village, devait être nommé après les règlements néoabsolutistes par l'autorité du comitat. En 1868 c'étaient les secrétaires villageois, qui faisaient en premier lieu l'initiative d'une loi sur l'administration

villagioise. Naturellement ils voulaient dans cette loi stabiliser le poste des secrétaires.²⁰

Les prescriptions des § 74-75 de la loi 18 de l'an 1871 étaient en ce point de vue modestes. Quant à la qualification on ne demandait qu'un examen, devant une commission spéciale du comitat. Les exigences de cet examen n'étaient pas rigoureuses, parce que il y avaient beaucoup de postes de secrétaire, et peu de candidats doués. Mais ceux, qui étaient déjà depuis 3 ans effectivement secrétaires, étaient dispensés même de cet examen.

La loi 1 de l'an 1883 augmentait un peu les exigences de qualification. Le candidat devait avoir 6 classes de l'école secondaire, un an de pratique dans l'administration villageoise, puis l'examen déjà mentionné.

Puisque les devoirs administratifs des villages augmentaient, ces exigences de la formation des secrétaires étaient insuffisantes. En 1900 la motivation ministérielle du projet de la loi sur l'administration publique a constaté que le secrétaire villageois est le dernier exécuter de l'administration publique subalterne, et il doit être le chef intellectuel du village. Alors on a installé une haute formation. Après le baccalaureat le candidat devait travailler au moins une année de pratique, puis passer des cours d'études d'une année (dès 1936 deux années) dans un institut d'État organisé dans ce but, et passer son brevet devant une commission d'État. Cette loi envisageait aussi, qu'il y aurait des personnes qui avec un diplôme de droit choisiraient le poste de secrétaire villageois.

Ces cours organisés par l'Etat donnaient une formation pratique, mais de haut degré. Les secrétaires devenaient peu à peu des employés très estimés. Après 1920 il y avait déjà de tels projets, que le secrétaire doit être nommé par le ministre des affaires intérieures, il doit présider aux sessions du conseil représentatif.²¹

Győző Concha le célèbre théoricien de l'administration publique, craignait déjà en 1914, que le secrétaire villageois de haute qualification devienne indépendant des intérêts du village, et établisse une bureaucratie villageoise. Il a fait allusion, que dans les pays d'Europe occidentale l'administration villageoise est plus modeste, peut être acquittée par le curé.²²

La profession de secrétaires villageois est devenue populaire, parce que malgré que les gages étaient modestes, les règlements lui ont permis de rédiger des contrats, des testaments, des requets et cela faisait son poste lucratif.

Les recherches sociographiques ont constaté, qu'ainsi le secrétaire villageois est devenu plutôt un agent de l'administration du comitat, installé dans un village.²³ Ce n'était pas par hasard, qu'en 1930 presque 20 % des membres élus de la commission départementale du comitat Fejér étaient les secrétaires villageois.²⁴

Le secrétaire déjà bien instruit connaissait les règles d'administration publique. Après 1920 peu à peu devenait l'usage régulier, que le chef du district convoquait les secrétaires du district, et alors ils ont discuté les problèmes actuels. Le secrétaire a appris ainsi l'opinion du chef de

district avant les tractations du conseil villageois. Le chef du district s'informait antérieurement de l'opinion du sous-préfet. Alors aux sessions du conseil villageois le secrétaire pouvait référer des règlements à employer, qu'il connaissait, mais les autres membres en savaient peu. Le secrétaire était sûr de que le congrès du comitat raffermirait la décision du conseil villageois ou non, et pouvait ainsi influencer les tractations. Ainsi il est devenu le maître du conseil, les autres membres n'étaient pas capables discuter contre lui.

Les sessions du conseil villageois restaient même désormais régulières. Leur programme augmentait même, les procès verbaux sont devenus plus longs. On y traitait le budget, les comptes de nombreuses fondations, les décrets réglementaires villageois. Mais la plus part de ces décrets réglementaires, ordonnés par la loi ou par le comitat, n'étaient souvent que des textes rédigés à la chancellerie du comitat, ou le village ne devait qu'inscrire les dates locales dans les textes imprimés. On ne discutait que les problèmes de moindre intérêt, par exemple le louage du droit de chasse. Dans les autres affaires le secrétaire a proposé, et le conseil a vite accepté la proposition.²⁵ C'était une exception rare, que Almáshida (comitat Zala) a rejeté la proposition du secrétaire de contribuer aux frais de la réparation de son logement, malgré que le village défendait jalousement son indépendance.²⁶

Le rapport entre le secrétaire et le conseil est bien caractérisé par les décisions de deux conseils villageois, au temps de la République Hongroise des Conseils. Pacsa et Pacsatüttös ont également refusé à organiser une commission

pour la livraison du blé, ce qui était important au point de vue de la nourriture de l'armée rouge et de la capitale. Les deux conseils ont également motivés cette décision, qu'ils ne voyaient pas assuré, que le village recevrait en échange suffisamment de produits industriels.²⁷ Cette décision était contraire aux intérêts de la République Socialiste, que n'ont peut être pas compris les membres du conseil, les gens simples. Mais les décisions étaient conçues par le secrétaire commun des deux villages. Nous voyons alors, combien l'influence du secrétaire était grand même sur une organisation révolutionnaire.

C'est assez naturel, que dans de telles circonstances les membres du conseil sont devenus indifférents aux séances. Comme le célèbre sociologue et connaisseur de l'administration publique, István Weiss a formulé son opinion:

les membres du conseil villageois étaient convaincu que leurs fatigue serait en vain, le secrétaire arrangerait les affaires en écrit, tout indépendamment de leurs opinions. Si le juge (chef élu du village) est jaloux de ses droits, et il veut prendre la direction du conseil dans ses mains, cela ne causerait que des confusions, qui empêcheraient l'administration du village.²⁸

Ainsi l'autonomie villageoise restait formellement comme il était à la fin de siècle passé, mais devenait une forme sans substance.

Alajos Degré

NOTES

1. Degré, A magyar nemesi (curialista) községek szervezete és gazdálkodása 1848 előtt. (L'organisation et l'économie des villages nobles Hongrois avant 1848) Vas megye múltjából. Levéltári évkönyv (Annuaire des Archives du comitat Vas) I. 1976. 100-113. l.; Fejér megyei Levéltár kéziratára - Bodmér története (Manuscrit sur l'histoire du village Bodmér, dans les Archives du comitat Fejér).
2. Kérészy Zoltán, Községi közigazgatásunk alaptörvényének (1971:18) előzményei. (Les antécédants de la loi fondamentale de l'administration villageoise). Emlékkönyv Illés József 40 éves tanári működése alkalmából (Mélanges en l'honneur du professeur Joseph Illés) Budapest 1942. 253, 258, 259. p.
3. Kérészy op. cit. 251, 263. p.
4. Degré A. Szavazási rend az 1848 előtti megyegyűléseken (Ordre de scrutin aux congrégations des comitats avant 1848) Fejér megyei Történeti Évkönyv (Annuaire historique du comitat Fejér) VII. 1973, 121-141. p.
5. Szekfü Gyula: Forradalom után (Après la révolution) Budapest, 1947. chap.1.
6. Kérészy op. cit. 264, 278, 284. p.

7. Kérészy op. cit. 271, 272, 276, 277 p.
8. Kérészy op. cit. 293, 294, p.
9. Csizmadia A. : A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig (Évolution de l'administration publique hongroise dès le XVIII^e siècle jusqu'à l'établissement du régime des conseils) Budapest 1976. 127-131. p.
10. Csizmadia op. cit. 182-184. p.
11. Zala megyei Levéltár V. 1720. Eszteregnye képviselőtestületi jegyzőkönyvei (Les procès verbaux du village Eszteregnye, dans les Archives du comitat Zala).
12. Zala megyei Levéltár V. 1797, Cup képviselőtestületi jegyzőkönyve (Les procès verbaux du village Cup dans les Archives du comitat Zala) 1893, márc. 24, 1896. márc. 27.
13. Zala megyei Levéltár V. 1706. Badacsonytomaj képviselőtestületi jegyzőkönyve (Les procès verbaux du village Badacsonytomaj dans les Archives du comitat Zala) 1911. oct. 31.
14. Fejér megyei Levéltár. Polgárdi képviselőtestületi jegyzőkönyvei (Les procès verbaux du conseil du village Polgárdi dans les Archives du comitat Fejér), 1887. nov. 17, 1883. jul. 30.
15. Fejér megyei Levéltár. Csákberény képviselőtestületi jegyzőkönyvei (Les procès verbaux du conseil du village Csákberény dans les Archives du comitat Fejér) 1877. jan. 5.,

oct. 12, 1896. márc. 27.

16. Csizmadia op. cit. 246, 256, 288, 362. p.
17. Csizmadia op. cit. 366-378, 390, 428, 429. p.
18. Kérészy op. cit. 258, 261, p., Kotnyek István: Az alsó-foku oktatási intézmények Zala megyében 1918 előtt. Sajtó alatt. (Les institutions d'éducation primaires du comitat Zala)
19. Biczó Pál: A bodméri református egyházközség története (L'histoire de la paroisse calviniste de Bodmér) Nagykőrös 1896. 11. p., Degré A., A magyar nemesi községek szervezete ... op. cit. 108. p.
20. Kérészy op. cit. 291-292. p.
21. Csizmadia op. cit. 174-5., 247, 359, 361, 383, 464, p.
22. A közigazgatás reformja. Magyar Jogászegyleti Értekezések. Új folyam VII. 5. füz. 1914 (La réforme de l'administration publique hongroise. Dissertations de l'Association des Juristes Hongrois. Nouvelle série VII. vol. 5).
23. Csizmadia op. cit. 389. p.
24. Farkas Gábor: Fejér megye törvényhatósági bizottságának működése 1914-1944 (Le fonctionnement du conseil représentatif du comitat Fejér, entre 1914 et 1944). Tanulmányok a helyi önkormányzat multjából (Études sur l'histoire des autonomes locales). Budapest 1971, 446. p.
25. Fejér megyei Levéltár, Csákberény község képviselőtestü-

- leti jegyzőkönyve (Les procès verbaux du village Csákkerény dans les Archives du comitat Fejér) 1931, márc. 31., jul. 19.
26. Zala megyei Levéltár V. 1823. Almásháza képviselőtestületi jegyzőkönyve (Les procès verbaux du village Almásháza dans les Archives du comitat Zala) 1929, febr. 1., 1933. aug. 25.
27. Zala megyei Levéltár V. 1762. Pacsa képviselőtestületi jegyzőkönyve (Les procès verbaux du village Pacsa et Pacsatüttös dans les Archives du comitat Zala 1919. jul. 6., Pacsatüttös, 1919. jul. 6.
28. Weiss István: Törvényjavaslat a községi közigazgatásról (Projet de loi sur l'administration villageoise) Budapest 1940. Községi jegyzők Országos Egyesületének kiadása (Édition de l'Association des secrétaires villageois).

Székesfehérvár ist eine der ältesten Städte Ungarns. Im Frühmittelalter fungierte sie als königliche Residenzstadt, in der Neuzeit als Verwaltungs- und Kirchensentrum¹. Die Stadt spielte diese Rolle auch in der Zeit zwischen den zwei Weltkriegen. Zu dieser Funktion kam die Verrichtung weltlicher /Politik, Militär und Kultur/ Zentralaufgaben² dazu, durch welche Székesfehérvár ein komplexes Regionalzentrum der Verwaltung wurde. Die Stadt genoss jahrhundertlang eine gehobene Rechtsstellung: war königliche Feststadt, bzw. ein Municipium³.

GÁBOR FARKAS:

EINIGE FRAGEN DER VERWALTUNG DER STADT

SZÉKESFEHÉRVÁR 1919-1939

In meinem Vortrag befasse ich mich mit den Hauptfragen der Stadtverwaltung zwischen den Weltkriegen, besonders mit dem Klassencharakter der Verwaltung, mit der Unterstützung des konterrevolutionären Systems, mit der Wirkung der Bestrebungen der Gesellschaftsschichten, mit dem Municipalität und mit den prinzipiellen und praktischen Fragen der Entwicklung der Stadt⁴.

Das Zeitalter zwischen den zwei Weltkriegen ist die letzte Periode des Kapitalismus in Ungarn. Diese Periode wird als konterrevolutionäres Regime bezeichnet, das durch die Niederwerfung der Älterespublik zur Macht kam. Die Stadtverwaltung unterstützte selbstverständlich dieses Regime, sie vertrat die Verwirklichung der volksfeindlichen Ziele, verteidigte die Interessen der bürgerlichen Gesellschaftsschichten. Die Stadt hatte 50.000 Einwohner, in deren Reihen sich spannende Gesellschaftsfragen in den 20-30-er Jahren aufwarfen. Das politische Leben der Stadt war durch diese konfrontierte Lage bis zum Ende des zweiten Weltkrieges charakterisiert. Summierend war die Stadtverwaltung sehr widerspruchsvoll, sie versuchte sich - neben der primären Vertretung der bürgerlichen Interessen - ins Leben der in die Peripherie der Politik gedrängten Gesellschaftsschichten einzumischen.

- leti jegyzőkönyve (Les procès verbaux du village Csákberekny
dans les Archives du comitat Fejér) 1931, márc. 31., júl. 16.
26. Zala megyei Levéltár V. 1829. Almásyháza képviselőtestület/
jegyzőkönyve (Les procès verbaux du village Almásyháza
dans les Archives du comitat Zala) 1925, febr. 1., 1933.
aug. 25.
27. Zala megyei Levéltár V. 1829. Almásyháza képviselőtestület/
jegyzőkönyve (Les procès verbaux du village Almásyháza
dans les Archives du comitat Zala) 1925, febr. 1., 1933.
aug. 25.
28. Weiss István: Törvényjavaslat a községi közigazgatásról
(Projet de loi sur l'administration villageoise) Budapest
1940. Községi jegyzők Országos Egyesületének kiadása
(Édition de l'Association des secrétaires villageois).

Székesfehérvár ist eine der ältesten Städte Ungarns. Im Frühmittelalter fungierte sie als königliche Residenzstadt, in der Neuzeit als Verwaltungs- und Kirchenzentrum¹. Die Stadt spielte diese Rolle auch in der Zeit zwischen den zwei Weltkriegen. Zu dieser Funktion kam die Verrichtung weiterer /Polizei, Militär und Kultur/ Zentralaufgaben² dazu, durch welche Székesfehérvár ein komplexes Regionalzentrum der Verwaltung wurde. Die Stadt genoss jahrhundertlang eine gehobene Rechtsstellung: war königliche Freistadt bzw. ein Munizipium³.

In meinem Vortrag befasse ich mich mit den Hauptfragen der Stadtverwaltung zwischen den zwei Weltkriegen, besonders mit dem Klassencharakter der Verwaltung, mit der Unterstützung des konterrevolutionären Systems, mit der Wirkung der Bestrebungen der Gesellschaftsschichten, mit dem Munizipalrat und mit den prinzipiellen und praktischen Fragen der Entwicklung der Stadt⁴.

Das Zeitalter zwischen den zwei Weltkriegen ist die letzte Periode des Kapitalismus in Ungarn. Diese Periode wird als konterrevolutionäres Regime bezeichnet, das durch die Niederschlagung der Räterepublik zur Macht kam. Die Stadtverwaltung unterstützte selbstverständlich dieses Regime, sie vertrat die Verwirklichung der volksfeindlichen Ziele, verteidigte die Interessen der bourgeoisen Gesellschaftsschichten. Die Stadt hatte 50.000 Einwohner in deren Reihen sich spannende Gesellschaftsfragen in den 20-30-er Jahren aufwarfen. Das politische Leben der Stadt war durch diese konfrontierte Lage bis zum Ende des zweiten Weltkrieges charakterisiert. Dementsprechend war die Stadtverwaltung sehr widerspruchsvoll, sie versuchte sich - neben der primären Vertretung der bourgeoisen Interessen - ins Leben der an die Peripherie der Politik gedrängten Gesellschaftsschichten einzumischen.

Als höchstes Forum der Politik und Verwaltung der Stadt galt die Versammlung des Munizipalrates. Hier finden wir nur die Exponenten der Bourgeoisie aber die Mehrheit der Bevölkerung, die Industrie- und Agrarschichten hatten im Leitorgan der Stadt keine Vertreter⁵. Die kapitalistische Gruppe, die im regressiven bourgeoisen System die Macht innehatte, versuchte ihre Macht dadurch zu sichern, dass sie die Werktätigen nicht nur aus der Macht des Landes, sondern auch aus der Lokalmacht ausschloss. Diese Erscheinung war besonders dort scharf, wo die Macht mit Gewalt aus der Hand des Proletariats genommen wurde.

Im Herbst 1919 herrschte eine eigenartige Lage in Székesfehérvár. Die Konterrevolution restaurierte das politische System von 1918. Die Kontinuität der bourgeoisen Macht war das Einzige, was aus dem politischen und Verwaltungsleben der Zeit vor 1918 im konterrevolutionären Regime übrigblieb. Die Macht wurde von derselben Gruppe, das Leben der Stadt aber von neuen Personen ausgeübt. Auch die Methoden der Lokalregierung änderten sich. Die politischen Rahmen vor 1918, der entschlossene Oppositionsgeist gegen die Innenregierung lösten sich auf⁶. Die bourgeoisen Strömungen vereinigten sich gegen den Sozialismus in ein Lager, dann traten dieselben für die Aufrechterhaltung des bourgeoisen Systems auch später auf. In den Kardinalfragen waren die Vertreter der bourgeoisen Opposition auf gemeinsamem Nenner, hinsichtlich der Stadtregerung hatten sie aber eigene Vorstellungen. Das öffentliche Leben der Stadt wurde in den 20-er Jahren von dem konservativen und Magnateneinfluss beherrscht. Obergespan Joseph Károlyi - ein Legitimist - betraute solche Personen mit der konterrevolutionären Leitung der Stadt, die sich zur Zeit der Diktatur des Proletariats für den Schutz des Privateigentums einsetzten, und auch die Art der Vorbereitung der bourgeoisen Restauration und des konterrevolutionären bewaffneten Aufstandes mitwirkten. ZB. der Bürgermeister der Stadt wurde Aladar Zavaros, der zur Zeit der Räterepublik als Stadtkommandant der Roten Garde fungierte. In dieser

Funktion war es ihm möglich, Waffen zu verstecken und kirchliche Würdenträger gegen die legalen Organe der Diktatur des Proletariats in Schutz zu nehmen⁷. Der Bischof der Diözese schlug gemeinsam mit dem Obergespan Aladar Zavaros zum Bürgermeister vor, der einer der Leiter der christlich-nationalen Politik der Stadt wurde. Die Mehrheit der Regierungspartei beherrschte den Munizipalrat, es gab jedoch gegen denselben eine bedeutende oppositionelle Gruppe. Eine davon bildete die sogenannte Städtische Partei, die von den Unabhängigen schon zur Jahrhundertwende ins Leben gerufen wurde. Dieselbe galt als bedeutendste Opposition, mit der die Regierungspartei zu rechnen hatte. Ihre Basis bildete die Gesellschaftsschicht der Kleinbesitzer, die nach ihrem Zahlenverhältnis eine sehr bedeutende Kraft vertraten. Ohne diese Kleinbesitzer war es unmöglich, irgendeine Frage in der Stadt zu entscheiden. Deshalb kämpfte die Städtische Partei und die machthabende konservative Gruppe scharf miteinander. Es kam vor, dass dieselben in einigen Fragen zum Kompromiss gelangten. Das Ziel der Städtischen Partei war, die konservative Gruppe zu stürzen und die Macht zu ergreifen. Ihre Aktion gegen die Konservativen blieb lange Zeit erfolglos, trotzdem dass sie seit 1920 systematisch für die Kleinbesitzer Weide- und Ackerpachten und durch Parzellierung Bodenkaufmöglichkeiten verschufen. Die Regierungspartei nützte aber diese - und die sozialen - Verfügungen für sich selbst aus.

Eine gute Möglichkeit zum Sturz der Stadtleitung und zur Ergreifung der Macht durch die Städtische Partei stellten die Munizipalwahlen dar. Die Regierungspartei übte aber einen starken Druck auf die bürgerliche Opposition aus, deshalb bekam dieselbe nur einen Bruchteil der Stimmen. Die Agitation der Regierungspartei konnte aber nicht jeden oppositionellen Bürger ins Netz ziehen, viele schlossen sich dem von den Sozialdemokraten organisierten Block an. Die Opposition gewann dadurch ein Drittel der Bürgerstimmen⁸. Die Regierungspartei musste auf

Grund der Wahlen einsehen, dass die Erneuerung der städtischen politischen Leitung notwendig war. Sie wollte aber die Macht nicht der Städtischen Partei übergeben. Nach der Meinung der Regierungspartei wäre die Machtergreifung der Städtischen Partei mit der Demokratisierung und Liberalisierung der Stadtverwaltung identisch gewesen. Deshalb exponierte sich die Regierungspartei für den die konservative Politik verkörpernden Bürgermeister Zavaros, trotzdem, dass die korrupten Leitungsmethoden immer mehr zum Vorschein kamen. Es wurden durch die Stadtführung die für öffentliche Arbeit, Bau, Strassen und Kanalisation, Notaktion bestimmten Summen, Kirchen-, Karitativ- und Sportvereinsgelder veruntreut⁹. Der 1929 erneuerte Munizipalrat wurde aus den Reihen der oberen Schichten der Stadt zusammengestellt¹⁰.

Der intransigente Angriff der Städtischen Partei gegen den Bürgermeister wurde seit Mitte der 20-er Jahre ständig. Ihm wurde Panama vorgeworfen. Diese Beschuldigung wurde aber durch die Intervention Joseph Károlyis - der inzwischen Landtagsabgeordneter wurde - und des Bischofs Prohászka bzw. später Ludwig Schvoy entschärft. Als das Panama aufgelegt wurde und die Stützen des Bürgermeisters ihren politischen Einfluss verloren, wurde der Leiter der Stadtverwaltung rasch von seinem Posten enthoben /1930/. Die Entfernung des Bürgermeisters bedeutete gleichzeitig den Sturz der Stadtpolitik. In Székesfehérvár kam aber nicht die Städtische Partei zur Macht, sie hatte nämlich wenig Kraft dazu. Trotzdem begann in den 30-er Jahren eine neue politische Ära in der Stadt. Die neue Stadtführung kokettierte mit den Rechten, die von dem konservativen Geist der 20-er Jahre charakterisiert waren, nahmen aber viele Elemente der Gömbös-Zeit über. Der neue Bürgermeister, ein Kandidat der reichsten Kreise der Stadt, war Oliver Csitáry. Als Aufgabe bekam er von der Bourgeoisie die intensive Entwicklung der Stadt¹². Diese Entwicklung wurde schon in den 20-er Jahren eingeleitet, es wurden mehrere Auslandsanleihen für den Bau und Ausbau der öffent-

lichen Werke und für die Stadtordnung aufgenommen¹³. Das alles reichte aber für die bourgeoisen Kreise nicht aus. Die Leiter der Virilisten wünschten die Bauten zu beschleunigen. Dazu hatten sie günstigere Bedingungen zu erwarten. Schon 1930 gelang es ihnen - in der Person des Ministerpräsidenten Julius Károlyi - eine Unterstützung zu gewinnen, der zum Landtagsabgeordneten der Stadt gewählt wurde. Nach dem Sturz der Regierung trat Julius Károlyi aber von dem Mandatum zurück; neuer Abgeordneter wurde Valentin Hóman, der sein Mandatum bis zum Zusammenbruch des Regimes behielt. Die Ratschläge Hómans waren für die Stadt behilflich. Zur Zeit der Vorbereitungen der 900 Jahresfeier des ersten Königs von Ungarn, Stefans des Heiligen /1938/ begannen grosszügige Bauten. Es wurde das mittelalterliche Stadtzentrum frei gemacht, neue Gebäude gebaut. Székesfehérvár wurde eigentlich mit diesem Akt urbanisiert und auf das Niveau der mitteleuropäischen Städte gehoben. Die Rekonstruktion der Stadt stellte einen Grossteil der bürgerlichen Schichten hinter die Regierungspartei auf. In diesem Prozess löste sich zuerst die Städtische Partei, dann auch die christlich-sozialistische Gruppe. Die Führer beider politischen Richtungen erhielten Positionen in der Stadtleitung¹⁴.

Der Zusammenschluss der Arbeiter wurde erst zu Anfang der 30-er Jahre bedeutend. Nach der Niederschlagung der Diktatur des Proletariats wurden ihre Organisationen zerschlagen, ihre Leiter eingesperrt. In den Jahren der Wirtschaftskrise, besonders als das Stadtpanama aufgelegt wurde, war die Bewegung der Industrie- und Agrararbeiter so stark, dass das bourgeoise System dadurch bedroht wurde. Die Stadtleiter versuchten die Bewegung durch Notarbeiten und Notküchen zu schwächen. Die Stadtleitung unterstützte die Verbreitung der christlich-sozialistischen Bewegung in den Reihen der Arbeiter, um dieselben von den - unter der Leitung der Sozialdemokraten, eventuell Kommunisten stehenden - Gewerkschaften fernzuhalten. Diese Aktion erreichte zur Zeit der grossen Bauten einen gewissen und vorübergehenden

Erfolg, es gelang aber nicht, die marxistischen Gewerkschaften aus dem Stadtleben auszuschalten. 1938 kam es sogar zur Gründung der Komitatsorganisation der Sozialdemokratischen Partei. Die Arbeiterbewegung ist ein wichtiger Faktor des politischen Lebens der Stadt geworden, womit die öffentliche Verwaltung jederzeit zu rechnen hatte¹⁵.

Die bedeutenden gesellschaftlichen und politischen Folgen des Mangels der Grossindustrie sah die neue Stadtführung ein. Deshalb suchte sie in den 30-er Jahren die Möglichkeit zu Grossindustrie- Investitionen. Die Agrargruppe des Munizipalrates sah die Notwendigkeit der Aufstellung von Industriebetrieben, aber setzte sich nur für die Agrarindustrie ein. Das war aber wegen des Mangels an Privatkapital nicht möglich und wäre nur durch staatliche Investitionen bzw. Kriegsindustrie zu meistern. Székesfehérvár wurde deshalb ein Schauplatz der Verwirklichung des Rüstungsprogramms zur Zeit der Vorbereitung des zweiten Weltkrieges. Die Stadtführung sah, dass die Siedlung der Kriegsbetriebe nach Székesfehérvár der Stadtentwicklung einen grossen Aufschwung gäbe, die Industriebevölkerung würde sich vergrössern und die Agrarprodukte an Ort und Stelle verschleissbar. So war die Agrargruppe des Munizipalrats für die schnelle Verwirklichung der Industrialisierungspläne. Die sogenannte Csitáry-Ära /1931-1943/ legte die Grundsteine der modernen Stadt Székesfehérvár nieder. Mitte der zweiten Hälfte der 30-er Jahre, Anfang der 40-er Jahre kamen Betriebe und andere Militäreinrichtungen mit mehreren Tausenden Arbeitern zustande. Das Lebensniveau der Werktätigen erhöhte sich, es wurden Arbeitsmöglichkeiten nicht nur für die Stadteinwohner, sondern auch für die Dörfer der Umgebung verschafften. Der Entwicklungsplan der Stadt wurde entworfen, nachdem die Bebauung von sieben Sektoren geplant wurde. Die historische Innere Stadt sollte "für geschützt" erklärt, die älteren Vorstädte, die Budaer und Palotaer Stadtteile ungeändert werden. Es waren besondere Sektoren zum Zweck der Arbeiter- und

Agrarviertel. Es war aussersehen, die Fabriken ausserhalb der Stadt, in einem Sektor zu konzentrieren. Dieser sorgfältig ausgearbeitete Plan wird heute manchmal auch als Grundlage der modernen Stadtentwicklung genommen¹⁶.

Die Székesfehérvári Feiern im Sommer 1938 nahmen einen Landescharakter an. Zu dieser Zeit wurden eine Reihe von Bauwerken fertiggestellt und die Leistung der von den liberalen Kreisen unterstützten Stadtleitung war zu messen. Nicht nur die Denkmäler der Staatsgründung und der mittelalterlichen Stadt kamen zum Vorschein, sondern es gelang auch die Grundsteine der modernen Stadt Székesfehérvár niederzulegen. Diese Tätigkeit ist übrigens schon deshalb zu schätzen, weil die Stadtführung aus einem kläglichen Erbe diese Ergebnisse erzielte, wobei das steuerzahlende und arbeitende Volk die grösste Rolle spielte. Die Stadtführung - trotz der politischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten - führte die Entwicklung der Stadt durch. Es ist zu bemerken, dass die in einer nach rechts gerichteten Atmosphäre geschah, wodurch das konterrevolutionäre Regime gestärkt wurde.

B e m e r k u n g e n

1. Károly, János: Fejér vármegye története, II. Székesfehérvár 1898. Székesfehérvár fungierte seit der Staatsgründung als die Residenzstadt des Komitats Fejér. Die Diözese wurde aber 1777 von Maria Theresia gegründet.
2. In Székesfehérvár residierte das Kommando der II. gemischten Brigade, das Kommando des II. Polizeibezirkes, dann das Gendarmeriekommando und die Schulbezirksdirektion. Das Kulturingenieursamt, Staatsbautenamt und Waldinspektorat hatte einen Wirkungskreis von mehreren Komitaten.
3. Székesfehérvár bekam die Rechte einer königlichen Freistadt schon von dem ersten König Ungarns vom Heiligen Stefan. Nach der Türkenherrschaft /1703/ erhielt die Stadt diese Rechte von Leopold I. zurück.
Kállay, István: Die Privilegien der Stadt Stuhlweissenburg. Fejér megyei történeti évkönyv 1974 /8/. 149-200.
4. Über diese Frage schrieb ausgiebiger der Autor dieses Aufsatzes in Fejér vármegye törvényhatósági bizottságának működése 1919-1941. /Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat multjából, Bónis György und Degré Alajos red., Budapest 1971. 429-460./. Székesfehérvár város törvényhatósági bizottsága 1919-1929 /Levéltári Közlemények 1974.163-186/. Politikai mozgalmak Székesfehérváron a két világháború közötti időben /Fejér megyei történeti évkönyv 1972, 151-163./
5. Stadtarchiv Székesfehérvár, Protokolle des Munizipalrates, 1919-1944.
6. Farkas, Gábor: Fejér megye politikai viszonyainak vázlata a dualizmus korában, /Fejér megyei történeti évkönyv 1973.

141-152./.

7. Juhász, Viktor: A proletárdiktatura és előzményei Székesfehérvárott. Közlemények Székesfehérvár város történetéből, I. Székesfehérvár 1927.
8. Komitatsarchiv, Székesfehérvár, Schriften des Obergespons, 23-1929. res.
9. Stadtarchiv Székesfehérvár, Disziplinarverfahren gegen Aladar Zavaros.
10. Schriften des Obergespons, Ebenda.
11. Stadtarchiv Székesfehérvár, Ratssitzungsprotokolle, 1931-1939.
12. Ebenda, Zl. 1927-158.
13. Ebenda, Zl. 1929-152.
14. Komitatsarchiv, Székesfehérvár, Erinnerungen von István Cseh, Handschrift.
15. Farkas, Gábor: Fejér megye politikai története az ellenforradalmi rendszer idején, 1919-1945. Verlag der Akademie der Wissenschaften /im Druck/.
16. Ebenda.

Die Schaffung der modernen Staatsverwaltung /deren Versuch/ ist in Ungarn mit dem Namen Josephs II. verbunden: In der Geschichte unserer Heimat könnte man kaum noch ein Jahrzehnt nennen, in dessen Verlauf in den Institutionen der Verwaltung, in der Bestimmung der Aufgaben des ganzen Verwaltungsapparates bzw. in denen der einzelnen Institutionen dieses Apparates so viele - noch hinzu: diesen Apparat revolutionierend umgestaltende - Änderungen vorgenommen worden wären, wie im Zeitraum zwischen 1780 und 1790. Die Veränderung von größter Bedeutung bestand darin, dass in der Praxis des aufgeküllten Absolutismus der Verwaltung qualitativ neue Aufgaben zugeordnet wurden: die Aufgabe zu, die herkömmlichen Aufgaben zu verrichten /Steuererhebung und Steuererheben/ und die Ordnung aufrechtzuerhalten, während nach 1765, vor allem aber nach 1780, das Gemeinwohl, d.h. das Glück der Mehrzahl der Staatsbürger zu fördern. In der Geschichte des Landes war das die erste Periode, in der die Regierung die Fortentwicklung des Landes bewusst beschleunigen wollte und das verstieß nicht nur gegen die Interessen derjenigen, die bis dahin die Macht ausgeübt hatten, d.h. der Mitglieder der feudalen Klasse, sondern diese Maßnahmen wurden selbst von denen nicht immer gerne gesehen, die ja Objekte des Versuchs waren, das Gemeinwohl des Volkes zu fördern, nämlich von den Massen der Staatsbürger. In den ersten vier Jahren des Regierens Josephs II. war seine Reformpolitik in Ungarn nur danach ausgerichtet, die augenfälligsten Missbräuche und Fehler zu beseitigen; die Zielsetzung seiner Bestrebungen war in erster Linie, die Tätigkeit des ganzen Staatsapparates zu bessern. Vor 1785 an aber gerieten eben die grundlegenden Veränderungen in den Vordergrund, die dann, nach den zahlreichen Fehler bei dem Regieren des Landes begangen worden waren, in den Jahren 1787 und 1788 völlig scheiterten. Dessen Folgen musste der Herrscher selbst im Jahre 1790 erkennen.

LAJOS HAJDU:

REGIONALE UND LOCALE VERWALTUNGSREFORM- KONZEPTION DES JOSEPHINISMUS IN UNGARN

Welche Änderungen wurden in der Verwaltung des ungarischen

JACOB HAUDE:

REGIONALE UND LOCALE VERWALTUNGSREFORM-
KONZEPTION DES JOSEPHINISMUS IN UNGARN

Die Schaffung der modernen Staatsverwaltung /deren Versuch/ ist in Ungarn mit dem Namen Josephs II. verbunden: in der Geschichte unserer Heimat könnte man kaum noch ein Jahrzehnt nennen, in dessen Verlauf in den Institutionen der Verwaltung, in der Bestimmung der Aufgaben des ganzen Verwaltungsapparats bzw. in denen der einzelnen Institutionen dieses Apparates so viele - noch hinzu: diesen Apparat revolutionierend umgestaltende - Änderungen vorgenommen worden wären, wie im Zeitraum zwischen 1780 und 1790. Die Veränderung von grösster Bedeutung bestand darin, dass in der Praxis des aufgeklärten Absolutismus der Verwaltung qualitativ neue Aufgaben zugeordnet wurden: bis 1765 fiel der administrato publica in erster Linie die Aufgabe zu, die herkömmlichen Aufgaben zu verrichten /Steuererlassung und Steuererheben/ und die Ordnung aufrechtzuerhalten, während nach 1765, vor allem aber nach 1780, das Gemeinwohl, d.h. das Glück der Mehrheit der Staatsbürger zu fördern. In der Geschichte des Landes war das die erste Periode, in der die Regierung die Fortentwicklung des Landes bewusst beschleunigen wollte und das verstieß nicht nur gegen die Interessen derjenigen, die bis dahin die Macht ausgeübt hatten, d.h. der Mitglieder der feudalen Klasse, sondern diese Neuerungen wurden selbst von denen nicht immer gerne gesehen, die ja Objekte des Versuchs waren, das Gemeinwohl des Volkes zu fördern, nämlich von den Massen der Staatsbürger. In den ersten vier Jahren des Regierens Josephs II. war seine Reformpolitik in Ungarn nur danach ausgerichtet, die augenfälligsten Missbräuche und Fehler zu beseitigen; die Zielsetzung seiner Bestrebungen war in erster Linie, die Tätigkeit des ganzen Staatsapparates zu bessern. Von 1785 an aber gerieten eben die grundlegenden Veränderungen in den Vordergrund, die dann, nachdem zahlreiche Fehler bei dem Regieren des Landes begangen worden waren, in den Jahren 1787 und 1788 völlig scheiterten. Dessen Folgen musste der Herrscher selbst im Jahre 1790 erkennen.

Welche Änderungen wurden in der Verwaltung des ungarischen

Staates in den ersten vier Jahren des Regierens Josephs II. vorgenommen? Vor allen Dingen hat der Herrscher klarer als je zuvor formuliert, dass er von den Staatsangestellten viel mehr als bis dahin verlangt: "Alle Formalitäten, alle bestimmten Tage, Stunden will Ich hiemit aufheben und ein jeder solle nach seinen besten Wissen die Geschäfte behandeln, die ihm Untergebene leiten, und so wohl hier, als in Ländern selbe gut zu verwenden, und zu gebrauchen wissen." Wie sollte, laut dem Herrscher, ein in der Staatsverwaltung betätigter Vorgesetzter sein? "Jeder Chef muss sich also denen Geschäften gänzlich und vollkommen widmen, aus selben das Geschäft seines Lebens machen, nichts denken, nichts sehen, als was zu diesen führt, er muss dann hauptsächlich trachten, Mir von allen genauen Unterricht zu verschaffen, und sich zugleich Meiner Gedenkungsart, Meinen Absichten in Geschäften, und dem Gesichtspunkte unter welchen Ich die Wohlfarth des Allgemeinen betrachte, zu nähern; und sich Meine Principa ganz eigen zu machen, wenn er Mir in Verwaltung des ihm anvertrauten Departement wahrhaft nuzlich sein will." In diesem ersten "Hirtenbrief", der nach drei Monaten seines Thronantrittes erlassen wurde, gab der Herrscher jene Waffe in die Hände der Leiter der Dikasterien, die im späteren sie selbst, im Interesse der eigenen Bequemlichkeiten und zur Verteidigung der eigenen Interessen, gegen die Neuerungen des Josephinismus oft verwendeten: "In Folge dessen muss er Mich - besonders vom Anfang - hundertmahl fragen, als einmahl irren gehen; die Materien wohl, besonders mündlich Mir zu allen Stunden des ganzen Tags zergliedern, so oft er will zu Mir in Stiefeln oder unangelegter kommen, dies ist gleichgültig, ich sage aber mit Fleiss: mündlich, weil bey dem schriftlichen Zeitverlust, und gar öfters Unterschriften unter anderer uns fremden Gedanken stehen."¹ In diesen als Programm konzipierten kurzen Sätzen sind in nuce alle Schönheiten und alle Tragik der Reformbestrebungen des Josephinismus auf dem Gebiet der Verwaltung mit enthalten.

Welche Änderungen wurden in der Verwaltung des Kaiserthums vorgenommen?

Der Herrscher gab sich aber nicht damit zufrieden, seine Zielsetzungen und seine Forderungen vor den wenigen Leitern der Hof- und der Landesdikasterien zu umreissen, sondern er erliess zahlreiche praktische Anordnungen, die letzten Endes darauf abzielten, die Verwaltung schneller, einfacher und - was ja oft als der wichtigste Gesichtspunkt angesehen wurde - billiger zu gestalten: "Die Simplificirung in der Behandlung aller Geschäfte, die Vermeidung alles Umtriebs, die daraus nothwendig entstehende, sehr verminderte Schreiberey, und also aller Orten daraus erfolgende Ansehnliche Ersparung des Personals müssen ihr Hauptaugenmerk ausmachen."² - sagt bereits der erste "Hirtenbrief", der all diesen Bestrebungen zugrundelag. Im Interesse der Schaffung einer billigen Verwaltung werden von ihm - wohl nachdem er die Konsequenzen einiger negativer Erfahrungen gezogen hatte - z.B. nach den Kronländern auch in Ungarn die sog. Tageslöhne abgeschafft: "... weil wegen dieser die Geschäfte öfters nicht so geschwind behandelt, unnöthige Kommissionen ernannt und aus verschiedenen leeren Ursachen verzögert worden sind." Nach der Auffassung Josephs II bezahlt der Staat die eigenen Angestellten, damit sie - ohne dafür extra belohnt zu werden - die zu ihrem Arbeitskreis gehörenden Verwaltungsaufgaben verrichten, und aus diesem Grunde können sie nicht den Anspruch erheben, dass der Staat über diese Summe hinaus Tageslöhne entrichtet, höchstens darauf, dass er ihnen die bescheinigten Ausgaben wiederbezahlt, "da es eben zu bezahlen."³ Neben dem Sparen mit dem Geld wurde auch ein vernünftigeres Wirtschaften mit den Materialien und mit der Arbeitskraft bzw. Arbeitszeit in den Büros angestrebt - eigentlich also eine schnellere und billigere Durchführung der Aufgaben - ; zu diesem Zweck diente auch der Befehl, laut dessen in der Tätigkeit des Staathalterrates die Errungenschaften der Technik besser ausgenützt werden sollten, und die althergebrachte Methode überwunden werden sollte, die in mehr als 100 Exemplaren verlegten prinzipiellen Anordnungen /Normalia/ durch Schreiber abkritzeln zu las-

sen: "Inconveniens est hoc plurium scribarum numero levare proponitur, rejecto ea ex ratione Typo, ne arcanum periclitetur. Quantum autem a vero proposito haec aberret jam primo apparet intuitu, cum hac ratione sumptus cum pensionibus et gratificationibus augerentur et etiam collocendis scribis locus diffeciliior invenietur, quamvis medio Typi idem scopus facilius, commodius ac citius abtineri posset."⁴

Um die Arbeit auf dem Gebiete der Verwaltung zu verbessern, war unerlässlich, dass man die "Aufrührereien" zwischen den verschiedenen Machtbereichen und die "Machtkriege" unter den verschiedenen Dikasterien beseitigt, indem man klar umreisst, welche Behörden welche Pflichten haben bzw. welchen Angestellten welche Rechte zustehen. Wenn man die Jahrzehnte der jüngsten Entwicklung nicht mit in Betracht zieht, wurden in den neuen Jahren des Regierens Joseph II. so viele Instruktionen, "Amtsunterrichte", prinzipielle Verordnungen beinhaltende und als Richtschnur dienend Dekreten oder Befehle erlassen, wie in Ungarn nie zuvor und nie seither. Als primärer Gesichtspunkt bei dem Arrangieren der Machtbereiche diente das Prinzip, dass die bei höheren Behörden Angestellten nicht dazu gezwungen wurden, ihre Zeit wegen nichtssagender Angelegenheiten zu vergeuden/"Die Adler sind ja nicht dazu da, um nach Fliegen zu jagen"/: es wurde angestrebt, dass die Ernennung oder die Aufnahme von Beamten auf niedrigeren Posten z.B. nicht in den Tätigkeitsbereich des Herrschers selbst gehört; dass die Akten, in denen es um die Ausbezahlung von kleineren Summen /100 Ft/ geht, nicht mehrere höhere Posten durchlaufen müssen usw. usf. -kurz und gut also, dass die einfacheren Angelegenheiten nicht hochqualifizierte, grosse Erfahrungen besitzende und in Landesmassstäben denkende Räte beschäftigen sollen. In dieser Periode nämlich war für das in Ungarn verbreitete feudale Verwaltungssystem kennzeichnend, dass oft sogar in den "unten"-erledigbaren, kleinen Angelegenheiten mehrere Behörden "verfahren" mussten /die Akten gelangten nicht selten sogar in Hände des Herrschers/,

bei der Mehrheit dieser Angelegenheiten wurde folglich erst nach vielen Jahren der letzte Punkt gesetzt. Joseph II. war anfangs bezüglich derartiger Vorschläge seiner Untergeordneten sehr grosszügig: "Da Ich in Meinem - an Sie erlassenen - Billet besonders zum Grund aller guten Leitung der Geschäfte ein vollkommenes Vertrauen auf den Chef vorausgesetzt habe, so will Ich Ihnen in Ausübung dieser Mir hier gemachten Verbesserungsvorschläge /hier geht es um die an die Hofkanzlei gerichteten, das Arrangieren der Tätigkeitsbereiche berührenden Vorschläge, die wir vorhin kurz umrissen haben - L.H./ vollkommen freye und ungezwungen Hände lassen Sie werden also ohne Rücksicht auf das Vergangene, und auch das wirkliche Bestehende nur ferner die richtige Leitung zum Besten des Publikums, zur Aufnahme des Staats und nach der Billigkeit für eine jeden einzuführen, besorget seyn."⁵

Dass der Herrscher aber das Vergangene und das Daseiende ausser Acht gelassen hat, führte seinerseits zu Anforderungen, die seitens der Vorgesetzten bzw. Räte der Hof - und der Landesdikasterien Missachtung hervorrief und die dann fortwährend zu Konflikten mit Joseph II. führten, während das Prinzip der "vollkommen freyen und ungezwungenen Hand" in der Praxis unvermeidlich eine bunte Mannigfaltigkeit herbeiführte und als ein wichtiges Prinzip des Herrschers auch im späteren zur Quelle von Verwirrungen wurde. Im Gegensatz zum Kaiser erwartete die Hofkanzlei in erster Linie von den in der Rechtsregelung festgelegten, rationellen Arrangieren der Tätigkeitsbereiche Ergebnisse. Auf Grund ihres Vorschlags müsste in den Dikasterien die Anzahl der Angelegenheiten wesentlich verringert werden, und zwar derart, dass die Regierungssämerin erster Linie die Grundanforderungen aussarbeiten /sie sollten umfassende Vorschläge bzw. Anordnungen erlassen, an Hand dieser Richtlinien wurden die in verschiedenen Verwaltungsbereichen vorkommenden Aufgaben gelöst/, in konkreten Angelegenheiten eine Entscheidung zu treffen aber würde den Verwaltungsbehörden niedrigerer Stu-

fe zugeordnet, indem diese die erlassenen Richtlinien als Grundlage nehmen. Auf diese Weise könnten die Landesverwaltungsorgane mehr Zeit gewinnen, um eine breite Kontrolltätigkeit auszuüben, sie könnten regelmässig überprüfen, ob die Behörden und Gerichte im Geiste der erlassenen Anordnungen arbeiten, sie könnten auch untersuchen, welche objektiven und subjektiven Umstände einer erfolgreichen Verwirklichung der Verwaltungsaufgaben im Wege stehen usw.⁶ Die Kanzlei ging bei diesem ihrem Vorschlag von der "wirklich bestehenden" Situation aus, nämlich davon, dass die Räte meistens mit bagatellen Angelegenheiten beschäftigt sind, so dass sich in der Verwaltung die leitende und kontrollierende Funktion der oberen Organe keine Geltung verschaffen kann. Ohne ein rationelles Arrangieren der Machtbereiche hätte man wahrhaft nicht bewerkstelligen können, dass die Verwaltung reibungsloser funktioniert.

Joseph II. war aber nicht geneigt, jenen Weg anzutreten, der von seiner Kanzlei vorgeschlagen wurde. Er versicherte zwar den unmittelbaren Untergeordneten, dass er ihnen vollkommenes Vertrauen entgegenbringt, er gab ihnen freie Hand, um die Prinzipien in die Praxis umzusetzen, er selbst aber beschäftigte sich zu oft mit unwichtigen Fragen, an Hand einer konkreten Begebenheit zog er fast immer allgemeine Konsequenzen. Er bevorzugte die Ordnung, liess die getroffenen Entscheidungen registrieren, nach dem Verlauf einer gewissen Zeit beschleunigte er die Zuständigen, um sich darüber in Kenntnis zu setzen, wie die Anordnungen durchgeführt worden sind, diese seine Tugenden aber zeigten auch ihre Kehrseite: sie wurden zu Fehlern. Angeregt durch seine Ungeduld erliess er oft auch Anordnungen, die zu nichts anderem dienten, als die von ihm mit schneidendem Sarkasmus erwähnte "Schreiberey" zu vermehren, und wodurch dann die Arbeit der Dikasterien zerrüttet wurde und die auch in den Räten den falschen Glauben stärkten, dass man vor allem jene Angelegenheiten erledigen sollte, die das Augenmerk Joseph II. auf

sich gelenkt haben, während die anderen von kleinerer Bedeutung sind. So z.B. liess er danach fragen ob - nach Verlauf der entsprechenden Zeit - der Richter der Markstadt Sümeg /Komitat Zala/ dazu gezwungen worden ist, Rechenschaft zu geben, und als die Hofkanzlei nichts anderes melden konnte, als dass die notwendigen Anordnungen für den Statthalterrat erlassen worden sind, zog er sofort die Konsequenz "... hieraus /ist/ zu ersehen ..., dass die an Consilium /Locumtenentiale - L.H./ anlassende Aufträge viele Monate ohne Vollziehung, um sogar ohne Entschuldigung und Anzeige des Vorschubsursachen bleiben. So hat die Kanzley die unterstehende Behörde mit allem Nachdruck zur schuldigen und besonders schleunigen Befolgung der Befehle anzuhalten. Auch zu dessen mehrerer Versicherung denselben die Ausstandslisten zur Auskunftserstattung allmonatlich zuzufordern."⁷ Die derartigen Verordnungen des Herrschers aber, in erster Linie weil sie nur die Oberfläche berührten, ohne in das Wesen der Krankheit einzudringen, sind nichts als geschriebener Segen geblieben, so dass Joseph II. sich gezwungen sah, diese Verordnung unzählige Male zu wiederholen. So z. B. im Jahre 1785, als er erfahren musste, dass die Beschwerde eines kleinen Neusiedlerdorfes im Komitat Tolna /Gyöngy/ von den Verwaltungsorganen recht langsam und gezwungen überprüft wird, fasste er den folgenden Beschluss:..."hoc exemplum novum perhibeat, quam segniter negotia in provinciis hungaricis pertractentur, hinc cancellaria sub onere responsionis eo invigilabit, ut ordinationes meae tam in hoc, quam in aliis negotiis rite executioni mandentur."⁸

Dass aber der Geschäftsgang so langsam vorwärtsging, hatte auch objektive Ursachen, unter anderem, dass weder die Anzahl des Personals noch das Reglement der Verwaltungsorgane in ländlichem Massstabe /d.h. des Statthalterrates/ den in dem letzten Drittel des 18. Jahrhunderts auftauchenden Ansprüchen gerecht werden konnten. Seit der im Jahre 1724 erfolgten Regelung des Consilium Locumtenentiale hatte sich die Bevöl-

kerung des Landes beinahe verdoppelt, alle Zweige der materiellen Produktion erstarkten, kurz und gut man konnte schon handeln. Der Bau und die Instandhaltung von Landstrassen wurden zu einer brennenden Aufgabe und unter anderem zu einem Bedürfnis, das sich 50 Jahre zuvor wesentlich geringer zeigte. Die Organisation und die Weiterentwicklung des Volksgesundheitswesens und der Volksbildung usw. wurden zu einer immer wichtiger werdenden Aufgabe des Staates. Das Ganze des Landes hatte sich verändert, höchste Zeit, dass man auch seine Kleider umschneidert! Nach Einverleibung des Banats Temesch, mit der Vermehrung der Zahl der königlichen Freistädte breitete sich der Tätigkeitsbereich des Rates aus, auch die Anzahl der ihm untergeordneten Verwaltungseinheiten, während im umgekehrten Verhältnis zu den angedeuteten Veränderungen sich die Arbeitsverhältnisse verschlechterten. Die Anzahl der Referentenräte verminderte sich in den auf 1724 folgenden Jahren immer mehr /die gebundene Räteanzahl wurde auch durch die Vorgesetzten der Mitgliedsdikastrien belastet: Präsident und Vizepräsident der Hofkanzlei usw.; es war nicht gestattet, dass diese Würdenträger das Referat über irgendeine Angelegenheit übernehmen/.

Am Geschäftsgang in merito konnten der Chef des Büros, der Hauptmilitärintendant oder der Leiter des Rechnungsamtes nicht teilnehmen, weil ja die eigene Arbeit ihnen den ganzen Menschen und völligen Energieaufwand abverlangten. Die Anzahl der Angelegenheiten aber wuchs enorm und die Schwierigkeiten wurden nur vermehrt durch den schwerfälligen Geschäftsgang /in Form von Kommissionen und Plenarsitzungen und das Kollegialprinzip/. Mehr oder minder waren diese Symptome auch für die Arbeit der niedrigeren Verwaltungsorgane kennzeichnend. Es zeugt von der Hellsichtigkeit Josephs II., dass er aller wichtigeren Mängel in der Verwaltungstätigkeit gewahr wurde und vom Anbeginn seines Regierens die Beseitigung dieser Mängel anstrebte. Die von dem Herrscher bevorzugte Methode lag in diesem Fall zur Hand: nachdem er einen Personalwechsel vollzogen hatte, verringerte er ra-

dikal die Anzahl der Statthalterausschüsse und schuf die sog. Geschäftsabteilungen /departamenta/; ausserdem wurde auch die Anzahl der auf dem Plenum behandelten Angelegenheiten verringert, die gewöhnlichen, einer besonderen Besprechung oder eines plenaren Beschlusses nicht bedürftigen Fragen - und diese machten ja die Mehrzahl der Angelegenheiten aus - wurden von dem Referentenrat überprüft, er war es, der einen Vorschlag zum Beschluss abfasste, der dann irgendeinem Mitglied des Präsidiums/ dem Präsidenten oder dem Vizepräsidenten/ zur Revision vorgelegt wurde, um dann den Beschluss an die Adresse des Betroffenen weiterzuschicken. Dadurch, ferner durch andere, zu dieser Zeit eingeführte "Kunstgriffe", die der Beschleunigung des Geschäftsganges dienten /z.B., dass die Sitzung des Plenums nicht mit dem oft mehrere Stunden in Anspruch nehmenden Vorlesen des Protokolls der vorangehenden Sitzung begonnen wurde, oder dass das Postöffnen nicht mehr in den "Tätigkeitsbereich" des Vorsitzenden gehörte/, wurde die Arbeit des Statthalterates wirklich dynamischer.

Die richtigen Anordnungen aber waren an und für sich nicht ausreichend, die Fehler, oder oft sogar die Missbräuche zu bewältigen; man brauchte auch Beamte, die mit den notwendigen theoretischen und praktischen Kenntnissen ausgerüstet, im Besitze der nötigen Tugenden eines Büroangestellten, die Ideen ihres Herrschers wirklich in die Praxis umzusetzen verstehen. Die Beamten, die Joseph II. von seinen Vorfahren übernahm, konnten diesen seinen Anforderungen nicht gerecht werden: die Angestelltengarde bestand fast ausschliesslich aus Gutsbesitzeradligen, die in den Büroposten in erster Linie die Möglichkeit des Vorwärtskommens auf der Rängeleiter, die Möglichkeit, ihr Vermögen zu vermehren sahen, und wenn in ihnen der Beamte und der Gutsbesitzeradlige miteinander in Konflikt gerieten, gingen sie immer des Weges, den ihre eigenen Interessen vorbestimmten. Es ist nicht zu bestreiten, dass Joseph II. all sein Möglichstes getan hat, um ein seinen Ideen entsprechendes Beamtenideal zu erziehen. In Ungarn aber waren sei-

ne Bestrebungen von vornherein zum Scheitern verurteilt, da das Land von der gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklung her verhältnismässig rückständig war, da sich keine wirkliche Alternative gegenüber dem Adelsstand bot, da eine bürgerliche Intelligenz, durch die die Beamten adliger Herkunft ersetzt werden könnten, noch nicht existierte.

Der Herrscher wollte vor allem die krankhaften Auswüchse der alten standesmässigen Praxis beseitigt wissen: bereits zu Anbeginn seines Regierens verbot er, dass in den königlichen Freistädten nahe Verwandte gleichzeitig wichtige Posten bekleiden, um auf diese Weise einer "Verwandtenwirtschaft" vorzubeugen. Im späteren wurden diese seine Anordnungen auch auf die Komitate und auf die Landes- bzw. hofischen Verwaltungsorgane ausgebreitet. Im Unterschied zur öffentlichen Meinung der Adligen verurteilte er die seit langem übliche Praxis, dass die Beamten der Hof- und Landesdikasterien, die niedrigere Posten bekleiden, zur gleichen Zeit für die königlichen Freistädte und die Magnaten als Agenten verschiedene Arbeiten verrichten: gegen eine gewisse Summe von Geld vertraten sie ihre Interessen bei den verschiedenen Instanzen der Verwaltung. Der lakonische Beschluss des Herrschers: "Subalternis Dicasteriorum omnino inhibendum est, ne privatorum secretarios agant, aut quacunq[ue] ratione in illorum officiis sint."⁹ Eine Praxis aber, die sich im Laufe einer längeren Zeit entwickelt hatte und für viele materiellen Nutzen mit sich brachte, konnte man nicht mit einem einzigen Federzug, ohne die materiellen Verluste zu kompensieren, beseitigen. Daher sah sich der Herrscher nach dem Verlauf eines Jahres wieder gezwungen, einen neuen strengen "Befehl" zu erlassen, als er darüber in Kenntnis gesetzt worden war, dass einige Beamte der Kanzlei "mit Partheyen Particular-Correspondenzen über Geschäfte und Dienstverleihungen unterhalten, Protection ertheilet, Remunerationen angenommen, ja sogar der Unfug dahin erstreckt werde, dass sie den Länderreferenten Nachricht geben, wie sie ihre Berichte, die hieher

kommen, einrichten sollen". Joseph II. hatte wirklich recht:
"... diese eine schon längst verbottene Sache ist, die dem allerhöchsten Dienst in allen Anbetracht zum Nachtheil gereicht und zu allerhand Unordnung Gelegenheit darbiethet."¹⁰

Um das moralische Niveau des Verwaltungsapparates des Staates und so auch die Parteilosigkeit zu fördern, ferner um die verschiedenen Formen von Korruption auszurotten, fasste Joseph II. zahlreiche, allenorts kundgegebene individuelle Beschlüsse: er löste Räte, Komitatsvorgesetzte, Richter ab und erklärte sie zur Bekleidung eines jeden Amtes für untaugliche Personen, nur, weil man sie dessen überführen konnte, dass sie in den von ihnen untersuchten und verwalteten Angelegenheiten von einer der beiden Parteihälften beeinflusst worden waren. Diese als richtig zu betrachtenden Anordnungen aber konnten an und für sich nie einen reinen, den vorschriftsmässigen Anordnungen in jeder Hinsicht entsprechenden Geschäftsgang sichern, wenn der Angestellte sich inmitten der grössten Misere befand, wenn er sich durch seine Lebensumstände zur Korruption veranlasst fühlte. Daher unterstreicht das Memorandum eines namenlosen, einen niedrigen Posten bekleidenden Kammerangestellten das folgende: "Wäre billig, dass Beamten, welche beständig mit Geld umgehen, ein hinlängliches Auskommen verschaffet werde, indem nur aus Armuth so viele Veruntreuungen gestehen werden; und wenn die hungarischen mit den österreichischen Beamten in Ansehen ihres Gehalts verglichen werden wurden erstere kaum auf ein Drittel gegen die zweyten bestehen."¹¹

In dieser Frage aber blieb der Herrscher sein ganzes Leben hindurch starr, man könnte auch sagen knausrig, weil ja die Schaffung eines billigen Verwaltungssystems eines der wichtigsten Grundpfeiler seiner Konzeption bezüglich der Verwaltung bildete, wie auch die Verringerung der Verwaltungskosten. Grosszügig zeigte er sich nur auf einem einzigen Gebiet: reichlich belohnte er die Beamten, die den Kaiser über die Versäumnisse ihrer Vorgesetzten in Kenntnis setzten. Daher wurde der Denun-

zianten oder Engelbrecht-Befehl auch in Ungarn veröffentlicht:
"... jegliche Beamte, den eine etwa vergehende Verhehlung, Unrichtigkeit, oder sonst zum Nachtheil des allerhöchsten Dienstes unterlaufende Ungebühr anzeigt, bey wahrhaft und richtig befundenen Angabe nach Wichtigkeit des Gegenstandes eine angemessene Belohnung zu gewärtigen haben und wegen dieser genauen Pflichtenerfüllung von Seiner Majestät mit Gnaden angesehen werden wurde."¹² Diese Verordnung aber hat mehr Schaden angerichtet als man davon profitierte: Sie steigerte die Gegensätze innerhalb des Beamtenkorps, vergiftete die Atmosphäre und sicherte jenen Glückrittern den Weg, die ihre Karriere nicht auf anständige Arbeit, sondern auf die Befleckung anderer bauen wollten.

Bei der Verwirklichung der modernen Verwaltungskonzeption, bei der Überwindung der alten feudalen Praxis ist noch das Reichspensionspatent Josephs II. von grosser Bedeutung, das er, entsprechend seiner allgemeinen Gewohnheiten auch in Ungarn in Kraft treten liess, indem er es auch auf die in Ungarn tätigen königlichen Beamten ausdehnte. In dessem Sinne wurde die Pension aus einer königlichen Gnade zu einem persönlichen Recht /obwohl diese Behauptung - wegen an diesem Orte nicht eingehender zu behandelnder Gründe - nur mit gewissen Einschränkungen standhält/, zur gleichen Zeit regelte der Herrscher die Witwenpension und die Waisenversorgung. Dieses Pensionspatent kann zwar von vielen Gesichtspunkten aus kritisiert werden, misst man es aber an dem Massstab seiner eigenen Zeit - was ja die Pflicht des Historikers ist - kann man ihm die Anerkennung nicht leugnen. Die Anordnungen des Kaisers inspirierten auch im späteren die Führer der progressiven Bewegungen der öffentlichen Bediensteten in Ungarn, die den Kampf um die materielle Anerkennung der Beamten und um die Besserung ihrer Lebensumstände leiteten. Zahlreiche Institutionen dieser Anordnung müssen selbst heute noch als Beispiel dienen, in diese Reihe gehört - unter anderem - auch die Abfindung.

Ebenfalls auf die Modernisierung der Staatsverwaltung hin wirkte die Anordnung, die den Jahresurlaub der Beamten regelte. Laut dieser Anordnung durfte ein Staatsbeamter, der, wie wir gesehen haben, ohne Unterbrechung arbeiten, all seine Zeit und all seine Kraft aufwenden musste, um die Angelegenheiten zu erledigen und die Aufgaben zu verrichten, nicht mehr als sechs Wochen von seiner Arbeitsstelle fernbleiben, d.h. Urlaub nehmen, "si quis autem ultra hanc emanerit, decem per centum salarii falcidiam subeat".¹³ Diese Anordnung löste in ungarischen Beamtenkreisen grossen Widerwillen aus, sie versties gegen die Interessen des Adels, der jahrhundertlang neben seiner Tätigkeit als Gutsbesitzer den Verwaltungsaufgaben nur per tangentum, nur ambulant nachkam, so dass Joseph II. seine Instruktionen öfters wiederholen musste und die ursprüngliche Anordnung sogar ausdehnen, wobei er erklärte, dass man den Beamten nur dann erlauben kann, von ihrem Urlaub Gebrauch zu machen, wenn die Arbeit dadurch in keinerlei Hinsicht beeinträchtigt wird; "jeder Staatsbeamte angewiesen werden, dass er das ganze Jahr hindurch dem Staat, von dem er eine zureichende vermehrte Bezahlung anjetzo durch Regulierung des neuen Status erhält, auch möglichster Verwendung aller seiner Kräfte ohne unterbrochen sich widmen solle... Wie es sich dem von selbst versteht, dass derley Erlaubnisse nur insoweit ertheilet werden müssen, als hindurch dem Dienst nicht der mindeste Abbruch geschieht."¹⁴

Von den Reformkonzeptionen auf dem Gebiet der Verwaltung, die auch in Ungarn zur Zeit des Regierens Josephs II. in Kraft getreten sind, könnte man noch viele würdigen /unter anderem z.B., dass bei Bekleidung verschiedener Posten der Kaiser in erster Linie die Begabung in Betracht zog und die religiöse, nationale, standesmässige usw. Zugehörigkeit als schädlich empfand/, der Grossteil von diesen wurde aber von der Literatur auch bislang entsprechend seiner Wichtigkeit gewürdigt, so dass ich nun lediglich zwei Momente hervorheben würde. Als besonders bedeutend müssen wir jenen Beschluss des Herrschers einschät-

zen, laut dessen die "juvenes", die gut geschult sind und über die notwendigen theoretischen Kenntnisse verfügen, "qui publicis negotiis sese dedicare intendunt, apud comitatus et tabulas districtuales notitiam rerum patriarum et negotiorum hauriant, ut pro comperta dein capacitate ad altiora dicasteria promoveri possint".¹⁵

Es muss bemerkt werden, dass auch diese Anordnung starken Widerwillen hervorrief, da es bis dahin allgemein üblich war, dass die Magnatensöhne, nachdem sie ihre Schulen absolviert hatten, in irgendeinem Hof- oder Landesdikasterium als Schreiber, später als Sekretäre einige Jahre verbrachten, wonach sie, oft noch als Jünglinge, auf den Posten eines Hofrates versetzt wurden, aber so, dass sie im Laufe ihrer eigenen Praxis keine auf niedrigeren Stufen auftauchenden Probleme oder die Möglichkeiten kannten, wie man sie lösen könnte. Bei der Durchführung dieser Anordnung zeigte sich auch eine andere negative Wirkung, nämlich dass der Herrscher hartnäckig darauf bestand, dieses sein theoretisch sehr anziehende, eben nur aber apolitische Ideal in die Praxis umzusetzen; daher geschah es unter anderem, dass er die Bitte seines Kanzlers /des Grafen Károly Pálffy/, es möge gestattet werden, dass sich sein Sohn die notwendigen politischen und verwaltungsmässigen Kenntnisse auf der Kanzlei aneignet, verweigerte.

Ein anderes erwähnenswertes Moment ist noch, was ja eigentlich auch schon zu unserem Thema hinüberführt, dass Joseph II. von dem ersten Moment seines Machtantrittes an bestrebt war, die Regierungsbedingungen und die Verhältnisse zwischen Regierenden und Regierten konsequent zu verbessern. Eine seiner Hauptzielsetzungen war es - und diesbezüglich gab es keine Änderungen in seiner Politik im ganzen Laufe seines Regierens, dass die Anzahl der unmittelbar Regierten nirgends so hoch steigt, dass das die dynamische Lenkbarkeit hemmt oder gar unmöglich macht, wo er unter dynamischer Lenkbarkeit nicht nur die

Erlassung der Anordnungen, sondern auch die organisatorischen Aufgaben zu deren Durchführung, die Beseitigung der inzwischen auftauchenden Schwierigkeiten und auch eine ständige Kontrolle versteht. Aus diesem Grunde verordnete Joseph II., mehrere Hof- und Landesdikasterien, auf territorialer oder funktionaler Grundlage errichtet, fusionieren zu lassen. Diese Konzeption lag der Fusion der österreichisch-tschechischen oder der ungarisch-transsylvanischen Kanzleien im Jahre 1782 zugrunde, wie auch der einige Jahre später erfolgten Vereinigung der Ungarischen Kammer und des Statthalterrates. Diesem Ziel und auch der Sicherung eines dynamischeren Geschäftsganges dienten zahlreiche Anordnungen, laut deren die Verrichtung gewisser staatlicher Aufgaben von dem Tätigkeitsbereich der auf funktionaler Grundlage errichteten Hofdikasterien in den Bereich der auf territorialer Basis organisierten Regierungsorgane /oder von diesen zu jenen der Komitate oder der Kreise/ gelangte. Unter anderem konnte aus diesem Grunde während des Regierens Josephs II. verwirklicht werden, was die ungarischen Stände seit Jahrhunderten vergeblich verlangten: an Hand dieser Anordnungen verfuhr nicht die fremden Behörden, sondern die Räte der ungarischen Kanzlei auch in den Angelegenheiten der Kammer. /Das muss selbst dann als ein bedeutendes Ergebnis angesehen werden, wenn in einer anderen Hinsicht die Kompetenz der zentralen ungarischen Behörden wegen zentralisierender bzw. uniformisierender Tendenzen wesentlich eingeengt wurde/

Eine mehr oder minder konsequente Verwirklichung der von dem Herrscher bevorzugten Verwaltungskonzeptionen konnte aber an und für sich noch nicht sichern, dass diese seine Ideen restlos in die Praxis umgesetzt werden /selbst dann nicht, wenn die Hof- und Landesdikasterien - infolge irgendeines Wunders - in einer von Joseph II. erträumten Weise funktionierten/, solange sie in den "Hirtenbriefen" und in anderen Befehlen verkündeten Prinzipien nicht zu Fleisch und Blut der Beamtengarde wurden. Hierfür gab es aber nicht einmal die minimalste Chance: die Durchführung der Verwaltungsaufgaben war ja auch in den

80er Jahren des 18. Jahrhunderts in den Händen der Stände. Daher konnte Joseph II. nicht damit rechnen, dass seine zweifelsohne modernen, die grundlegenden Interessen des Adels aber ausser Acht lassenden Anordnungen wirklich durchgeführt werden, solange die praktische Durchsetzung dieser Konzeption den von dem Adel gewählten Beamten anvertraut wurde. Deswegen ist es notwendig, dass in einer gewissen Periode des Regierens Joseph II. /diese Periode fällt - infolge hier nicht näher zu erörternder Gründe - auf die zweite Hälfte des Jahres 1784/ die völlige Abschaffung des standesmässigen Verwaltungssystems das vertikale Ausbauen des bürokratischen Apparates des Absolutismus und gleichzeitig damit die völlige Beseitigung der autonomen Elemente in der Regierung /oder vorläufig der Formalisierung / auf die Tagesordnung setzen musste. Der Herrscher konnte nur mit Erfolgen rechnen, wenn er - binnen kurzer Zeit - auch mit Ungarn jenen Weg durchmachen lässt, den die Habsburger in den ewigen Kronländern im Jahre 1780 vorangegangenen halben Jahrhundert auf dem Gebiet der Zurückdrängung der Stände zurückgelegt hatten.

Hierzu war es vor allem notwendig, dass Joseph II. das Komitatssystem umgestaltet, dass er die allmächtigen Komitatsversammlungen privilegierter Stände /die sog. Kongregation/ abschafft. "Ist der grösste Fehler der Verfassung, dass alles durch General-Congregationen - seye es in Politicis, Publicis Oeconomicis, auch zum Theil Justitialibus - behandelt wurde und, dass immer die sogenannte Communitas sich die Untersuchung, Kritisierung und Aufhaltung aller Sachen anmachte und also ein jeder Comitatz für sich ein Land und die General-Congregation einen confusen Landtag desselben vorstellte".¹⁶ Dieses Komitatssystem, dass ja nur da ist, um Schwierigkeiten zu bereiten und mit Klügeleien Hindernisse in den Weg zu legen, muss abgeschafft werden und an seine Stelle eine Organisation gesetzt werden, die geschwind, genau und ohne Rücksicht den Gesetzen und Anordnungen Geltung verschafft. Die Bezeichnung "Gesetze" bedeutet im Voka-

bular Josephs II. nicht die vom Landtag und von dem Kaiser gemeinsam geschaffenen rechtlichen Normen /auch nicht die Anordnung und die zwecks Durchführung erlassenen Artikel, Dekrete oder Intimate/, sondern die von dem absolutistischen Herrscher mit allgemeiner Gültigkeit als Gesetz erlassenen Befehle /Normalien/. Es versteht sich von selbst, dass der ungarische Adel /die Führer der Kanzlei und des Statthalterrates mitinbegriffen/ all seine Kräfte aufbrachte, um zu verhindern, dass der Herrscher diesen seinen Plänen Geltung verschafft und bei der alten Konstitution verharrete, in der die Komitate einen der Grundpfeiler bildeten, soviel ist aber auch wahr, dass im damaligen Ungarn kaum ein Mensch zu finden wäre, der von der Unerlässlichkeit der "Reformvorschläge" des Herrschers bezüglich des Komitatssystems die im Interesse der Besserung der Verwaltung auf Komitatsebene zahlreiche vernünftige Vorschläge vorgelegt hatten. Die realistischen Reformer /Ürményi, Pászthory, Széchényi u.a./ legten ihre Vorschläge vor, um die vorhandenen Fehler zu beseitigen, einen schnelleren und wirkungsvolleren Geschäftsgang zu sichern, der Herrscher liess aber diese Vorschläge an den Ohren vorbeigehen, indem er hartnäckig seines eigenen Weges fing und an der eigenen Auffassung nichts änderte.

Es ist höchst charakteristisch, was er sogar ein Jahr nach dem "Zerschlagen" der Komitate über ein derartig gesinntes Reformverhalten im Zusammenhang mit einem breit angelegten Reformvorschlag seiner Kanzlei schreibt: "Um eine anpassende Comitats-Verfassung und wie die Geschäfte in selben sollen verhandelt werden, zu bestimmen - muss man vor Allem wohl und unpartheyisch erörtern: was eigentlich ein Comitats sey, und was die Obliegenheiten eines demselben vorgesetzten Vice-Gespans sind? Diese scheinet das Consilium und die Kanzley nicht ganz unparteyisch betrachtet, sondern schief gesehen zu haben. Ein Comitats ist ein kleiner Theil des Königsreichs. Ich heisse ihn klein, nicht weil er unbedeutend, sondern weil das Königreich ungefähr 43

durchgeführt werden"... ohnweglich jene königlichen Befehle.

dergleichen Theile abgetheilt ist. Dieser Theil bekommt also seine Richtung lediglich von dem Ganzen. Es wäre eine monströse Verfassung/ und so hat selbe itzo zum Theil sich ausgezeichnet/ da man alle diese Theile wie besondere Provinzen betrachtete, und über die bloß von der allgemeinen Gesetzgebung und Verfassung herkommenden Befehle an diese Abtheilungen oder Comitaten, von selben noch Meinungen, Überlegungen, Representationen und Sistirungen der Befolgung duldete und gestattete, da wo nur Gehorsam und Ausübung ihr Loos war."

Joseph II. lässt sich auch in rechtsgeschichtliche Erörterungen ein, er erklärt, warum sich die Komitate so entwickelt haben. An erster Stelle nennt er den Zufall als Ursache, nämlich dass sich in einer Periode der sich oft wiederholenden Kriege Territorium und Tätigkeitsbereich der Komitate entsprechend den verwirrten Umständen gestaltet hatten, dass das Komitat keine auf einer rationellen Grundlage errichtete Verwaltungseinheit sei, sondern wild gewachsen. Die andere Ursache wäre, dass die einstigen Könige und ihr Ratgeber, im Interesse der Steigerung ihres Einflusses und der Verwirklichung ihrer politischen Zielsetzungen die verschiedenartigsten Konzessionen machten, um von Seiten der Komitate unterstützt zu werden, damit Sicherheit und königliche Macht zu nehmen. Joseph II. beurteilte diese Mittel als miserabel folglich kritisiert er nicht nur den Adel mit harten Worten, sondern auch seine Vorgänger/ und stellt fest: "Jedermann und besonders die Kanzley wird wohl begreifen, und Ich beweise es, dass solche elende Mitteln nicht die Meinigen sind, und, dass Ich ausser Meiner Seelenkraft keiner Sicherheit bedarf, und nur das allgemeine Beste ohnabweichlich zum Ziel habe."¹⁷ Auf den ersten Blick ist diese vom Herrscher gegebene Analyse recht anziehend und anerkanntenswert und auch das sich darauf aufbauende Programm. Man muss ihm recht geben: Das von den Komitaten umrissene Bild ist sehr zutreffend. Seine Vorstellungen haben einen einzigen Fehler, nämlich dass die Lage des Landes es nicht er-

möglichst, sie auch zu verwirklichen, so dass er nicht imstande sein konnte, die von ihm gewünschten voluntaristischen Zielsetzungen in die Praxis umzusetzen; durch sein Verhalten aber diskreditierte er die Reformtätigkeit, stärkte die retrograden /reaktionären/ Kräfte und es hing nur von den historischen Umständen ab, ob die Sicherheit des Staates oder der Dynastie gefährdet wird oder nicht.

Auch in dieser Frage war es die Kanzlei, die die Möglichkeiten der Reformen "unpartheyisch betrachtete" und - im Unterschied zum Herrscher - nicht einen konservativen standesmässigen Standpunkt einnahm, sich bei Erörterung ihrer Reformvorstellungen nicht von dem hartnäckigen Verharren bei den alten Gesetzen /bei den Buchstaben der Verfassung/ leiten liess, sondern von einem im wahrsten Sinne des Wortes genommenen politischen Standpunkt, indem sie den Realitäten Rechenschaft trug. Das Wesen ihres Bekenntnisses als Reformerin ist: "Keine Gesetze können so heilig seyn oder durch das Alterthum dergestalt consolidiert, dass selbe nach Zeit und Umständen in der Mass, als es das allgemeine Beste und äusserliche Sicherheit - der einzige Endzweck des Staates - erfordert, nicht umgeändert werden könnten."¹⁸ Bei der Beurteilung des Komitats - und vor allem bei der der Kongregationen - unterschied sich die Stellungnahme der Kanzlei im wesentlichen von der des Kaisers, und im Laufe der Diskussion erwähnten die ungarischen Reformer nicht einmal jene unbestreitbare Wahrheit, dass es in Ungarn seit 1765 kein legales gesetzgebendes Organ gibt, dessen Beschlüsse sowohl der Herrscher als auch die Komitate befolgen müssten, so dass der Protest der Komitate nicht gegen die legal geschaffenen Gesetze /und gegen die darauf beruhenden Beschlüsse/ gerichtet ist, um sie zu sabotieren. Auch die Kanzlei sieht die Mängel, sie hat auch reale Vorschläge, um diese zu bewältigen, sie beurteilt es aber als natürlich, dass Patente, die ohne den Landtag der Adligen geschaffen worden sind und stark gegen die Interessen der Gutsbesitzer und der Adligen verstossen, nicht durchgeführt werden"... ohnmöglich jene königlichen Befehle,

welche dem Adel oder einigen Grundobrigkeiten misfallen /und daher solche vereiteln wollen/ mit dem gehörigen Eyfer und Verlässlichkeit vollstrecken können",¹⁹ Vorschläge der Kanzlei: Statt königlicher Befehle soll man Beschlüsse auf dem Landtag treffen /Gesetze/, um die wichtigsten Fragen zu lösen; die dem König zustehenden Rechte bei der Durchsetzung der Beschlüsse darf man nicht eigenmächtig ausweiten /folglich steht dem Herrscher nicht das Recht zu, die potestatem legislativam zu enteignen, seine Beschlüsse und Anordnungen dürfen sich nur auf die Durchsetzung der Gesetze oder auf die Regelung von Fragen beziehen, die durch Gesetze nicht geregelt sind; ausserdem müsste man Reformen im Bereich des Komitatsystems vornehmen. Die Kanzlei machte diesbezüglich die folgenden Vorschläge: Die Zusammensetzung der Komitatsversammlungen muss geregelt werden, und zwar dahingehend, dass nur den Häupten der adligen Familien erlaubt wird, an den Kongregationen teilzunehmen, die Ordnung der Plenarsitzung - vor allem aber jene der Wahlversammlung - muss festgelegt werden; man muss vorschreiben, dass die Würdenträger des Komitats selbst /als alleinstehende Vorgesetzte/ gewisse Angelegenheiten verrichten, in sonstigen dringenden Angelegenheiten aber die notwendigen Schritte machen, über die sie nachträglich Bericht zu erstatten haben; in den wichtigsten Fragen eine Entscheidung zu treffen aber, gehört, nach wie vor, in den Machtbereich der Generalversammlung. In dem Vorschlag der Kanzlei kann es als ein neues Moment angesehen werden, dass laut ihrer Auffassung im Falle von jenen königlichen Befehlen, die den gesetzmässigen Vorschriften entsprechen, die "Diskussion" sich nicht in Richtung der Notwendigkeit des Befehls gestalten darf /Quaestio an/, sondern lediglich dahingehend, dass man die Durchführungsmöglichkeiten untersucht, die den lokalen Verhältnissen am besten entsprechen /quaestio quomodo/.

Ein zweites Moment ist - was von der Kanzlei ebenfalls als sehr wichtig eingeschätzt wird -, dass die Kontrolle der

Verwaltungstätigkeit /und auch die der Beamten/, wenn man die Verhältnisse in Ungarn mit in Betracht zieht, viel reibungsloser durch die Komitatsversammlungen der herrschenden Klasse bewerkstelligt werden kann, als wenn man zu diesen Zwecken die auch sonst sehr überbelasteten Vorstandsämter zu an Ort und Stelle erfolgenden oder vermittelten Kontrollen verpflichtet: "...wenn die Magistratspersonen nicht mehr der ständischen Prüfung unterliegen werden, mehrmalen als etwaizt eine üble Wahl getroffen wird, da einige je kriechender desto geschickter sind eine rechtschaffenden Character auf eine kurze Zeit zu spielen und ihre Vorgesetzte in der Entfernung zu täuschen, welches bey einem Publico nicht so leicht geschehen kann". Weiterhin: "Die Stände sind die besten Controlen über die Handlungh der Magistratuaeien... und sollte auch einer oder der andere unwürdiger sich des Credits des Publici bemächtigt haben, so kann es ohnmöglich lang behaupten, weil alles öffentlich abgehandelt und sein Thun und Lassen der Prüfung des Publicums unterliegt".²⁰ In diesem Kampf zog die Kanzlei den Kürzeren; es ist bekannt, dass der Herrscher die Plenarsitzungen auf Komitatsebene zunächst nur zu einer Scheintätigkeit zwang, in Wirklichkeit aber schon damals, im Jahre 1785 abschaffte, um sie dann, nach einem Jahr auch formal zu beseitigen. Im Jahre 1788 aber, als ein unglücklicher Krieg gegen die Türken geführt wurde, sah er sich wieder gezwungen, diese "nörgelnden Korporationen" wieder einzuberufen, so dass er selbst ein Zeichen zum Beginn eines Gegenangriffes von Seiten der Adligen gegeben hat, der letzten Endes zu seinem spektakulären Zusammenbruch des josephinistischen Systems führte.

Die "Reform" des Komitatssystems an und für sich hätte aber noch die Verwirklichung der Vorstellungen des Herrschers bezüglich der Verwaltung nicht sichern können: die Zahl der Komitate in Ungarn war zu hoch /bevor diese "Umgestaltungen" ihren Anfang nahmen, gab es 54 Komitate und zwei Bezirke mit besonderen Privilegien/, dem Statthalterrat waren noch einige

Dutzende königliche Frei- und Bergstädte untergeordnet, so dass das Verwaltungsorgan auf Landesebene mehr als 100 Verwaltungseinheiten disponieren musste. Diese Situation selbst blieb nicht ohne Einfluss auf die Wirksamkeit der Verwaltung. Joseph II. wollte diese Schwierigkeiten durch das Aufheben der Ungleichmässigkeiten zwischen den verschiedenen Komitaten bzw. durch ihre Verminderung beseitigen: er liess Anordnungen, die kleineren Komitate zusammenzuziehen, die unzähligen ex und enclave abzuschaffen /daher spricht er später, in einer seiner auf Seite 18 erörterten Resolution über 43 Komitate/. Es war höchste Zeit, eine Reorganisation vorzunehmen, denn es gab Komitate, deren Bevölkerungszahl 30tausend Einwohner nicht erreichte und auch territorial unter tausend Quadratkilometern blieb, die Zahl ihrer Bezirke bzw. Ortschaften die 1 bis 2 /bzw. 30 bis 40/ nicht überschritt - es waren aber auch Komitate, auf deren Gebiet der Verwaltungsapparat auf einem Territorium von mehr als 10tausend Quadratkilometern in 6 bis 8 Bezirken, in oft 5 bis 6hundert Ortschaften die Angelegenheiten von mehr als 300tausend Menschen erledigen musste. Ohne eine territoriale Reorganisation wäre eine einheitliche Regelung der Anzahl der im Verwaltungsapparat Betätigten unmöglich gewesen, aber auch das, dass man eine bestimmte Aufgabe ungefähr binnen derselben Zeit und auf dem gleichen Niveau erledigt /es ist ja nicht das gleiche, ob der Vorgesetzte der Bezirksverwaltung die Anfang November abgehaltenen Richterwahlen nur in 5 bis 6 oder in 40 bis 50 Dörfern kontrollieren muss/. Die hervorragende Bedeutung der Reformkonzeption des Josephinismus auf dem Gebiet der Verwaltung in Ungarn liegt darin, dass in unserer Heimat hier das erste Mal das Bedürfnis auftauchte, an Stelle der "wild gewachsenen" Organisationen der Verwaltung eine nach rationalen Gesichtspunkten gestaltete /Grösse des Territoriums, Anzahl der Bevölkerung, Anzahl der Ortschaften, auf Grund ihrer geschlossenen oder zerstreuten Struktur/ Verwaltungseinteilung zu setzen.

Die Proportionen blieben aber auch nach dem Zusammenziehen der Komitate ungünstig, so dass der Herrscher weitere Schritte vorwärts machen musste: "Auf diese Art, wenn dieses Königreich nicht so weitschichtig ... wäre, könnte die Verwaltung fortgeführt werden. Allein so erheischt sie noch eine Subdivision, nämlich dass in Ungarn et annexis 8 Königliche Kommissarien für beständig angestellt werden, und in Siebenbürgen zwey. Diese theilten Ungarn mit Banat, Slovenien und Croatien in 8 Theile und Siebenbürgen in 2, nach der hier beigegebenen Liste und Karte!"²¹ Man muss erwähnen, dass die Ausgestaltung der Bezirke vollkommen mechanistisch erfolgte: Seine Majestät nahm die Karte und den Bleistift, entlang der Donau-Teiss-Linie zog er die Distriktsgrenzen, wobei er ethnische, ökonomische oder sonstige Gesichtspunkte ganz und gar ausser acht liess und die Entscheidung traf, welches Komitat wohin gehören wird. Es gab z.B. einige Munizipien, die ihre Tätigkeit schon seit vielen Jahrhunderten ausübten, diese während durch den vorhin erwähnten Beschluss des Herrschers gleichsam gespalten /Komárom, Esztergom, Pest, Csongrád/, jeder Teil sollte einem anderen Distrikt angehören; dasselbe wäre das Schicksal der miteinander eng verbundenen Zwillingsstädte Buda und Pest - trotz der Donau - gewesen. Als Ergebnis des Übereinkommens zwischen dem Herrscher und der Kanzlei wie in Levante /wobei beide Partner die Hälfte des Weges in Richtung zueinander zurückgelegt haben/ kamen die 10 Distrikte zustande, so dass die Einheit der Komitate an der Donau und der Theiss nach wie vor beibehalten wurde.

Ein anderes Problem im Zusammenhang mit der Gründung von Distrikten bestand darin, dass der Herrscher sich von Anfang an nicht entscheiden konnte, welchen Charakter die Distrikte als Verwaltungseinheiten haben sollten. Auf Grund einiger Punkte des Entwurfs, den Joseph II. zur Änderung der Verfassung des Landes ausgearbeitet hatte, könnte man nämlich glauben, dass der Distrikt eine regionale Verwaltungseinheit darstellt, dessen Vorgesetzter der königliche Kommissar und der "tätige" Ober-

gespann ist /die früheren Obergespan der Komitate behielten nur ihren Titel bei, daher die Bezeichnung "tätig"/. Der königliche Kommissar wäre gleichzeitig auch Vorgesetzter der Distriktual-Tafel oder des Appellationsgerichts gewesen; ihm untergeordnet hätte seine Tätigkeit ein Oberperzeptor ausgeübt Vorgesetzter der Steuereinnehmer der Komitate; jeder Distrikt hätte über ein eigene Kasse verfügt, wo die Komitate den sich bei ihren Einnahmen ergebenden Überfluss eingezahlt hätten; neben dem Kommissar hätte auch noch ein Distriktsoberrichter gearbeitet: in Strafprozessen als Vertreter der Anklage, in Verwaltungsangelegenheiten mit der Aufgabe beauftragt, die Durchführung zu kontrollieren /er sollte dem causarum regalium director untergeordnet, den Komitatsadvokaten aber vorgesetzt gewesen sein/ usw.

Andererseits betonte aber der "Entwurf": die königlichen Kommissare oder die "tätigen" Obergespan sind auf ihrem Tätigkeitsbereich eigentlich Augen und Ohren, Arme und Beine des Kaisers, deren hauptsächliche Aufgabe darin besteht, die Verordnungen Josephs II., ohne sich im Meer der kurrenten Angelegenheiten zu vertiefen, restlos durchführen zu lassen. Daher kann die Errichtung dieser neuen Institutionen die Beziehung zwischen dem Statthalterrat und den Komitaten keinesfalls stören oder verlangsamen. Infolge eines starren Widerstandes der Kanzlei verblasste dieser regional-zentrale Charakter der neuen Institution /nur die Umorganisation der Kammer-Administrationen glich sich dem Distriktssystem im grossen und ganzen an/ und die königlichen Kommissare bekleideten meistens nur eine kontrollierende und verwaltende Funktion, erteilten den Beamten "Belehrung" usw. Bis zum Zusammenbruch des josephinischen Systems der Verwaltung waren aber viele Schwierigkeiten darauf zurückzuführen, dass sie über die Beschlüsse des Königs eigentlich immer später in Kenntnis gesetzt worden waren als die ihnen untergeordneten Komitate, sie sandten ihre Meldungen lange Zeit hindurch bei Ausschaltung der "Statthalterei" di-

rekt der Kanzlei zu /das zentrale Verwaltungsorgan des Landes konnte über die Probleme der Verwaltung, über die im Laufe der Durchführung der Beschlüsse erworbenen Erfahrungen lediglich über Wien erfahren/; die Errichtung dieser neuen Verwaltungsinstantz vermehrte nur die "Schreiberey" /im Interesse einer indirekten Kontrolle musste nämlich ein Exemplar der Komitatsprotokolle und sogar der Diarien der Stuhlrichter dem königlichen Komissar zugeschickt werden/ und all dies brachte noch zahlreiche Schwierigkeiten mit sich, auf die wir aber an dieser Stelle nicht zu sprechen kommen.

Gleichzeitig mit der Umorganisierung der Verwaltung auf Komitats- und auf regionaler Ebene bzw. gleichzeitig mit deren Errichtung erfolgte auch eine Reform der Verwaltungsorganisation der Dörfer und der Städte, wobei man sich das Ziel setzte, die auf niedrigster Stufe auftauchenden Verwaltungsaufgaben zu regeln. Auf diesem Gebiet war es das schwierigste Problem wie sich die königlichen Freistädte in die josephinische Struktur der Verwaltung einfügen lassen: sollten sie dem Komitat untergeordnet werden /was ja der Herrscher selbst geplant hat/ oder sollte irgendein anderes Mittel gefunden werden, um die Kontrolle von Seiten des Herrschers auf eine schnellere, wirkungsvollere und vor allem näher liegende Weise zu bewerkstelligen. An Hand des Vorschlags der Kanzlei hätte man dieses Problem auf das sicherste in der Weise bewältigen können, wenn der Obergespan eines jeden Komitats /soweit er an Stelle des königlichen Komissars als Vertrauensmann des Herrschers gesetzt wird/ gleichzeitig sich auch als ständiger Kommissar der Freistädte betätigen würde, die sich auf dem Territorium des Komitats befinden: so könnten sie die Obergespäne stets beobachten /und zwar aus der Nähe/, indem sie die Tätigkeit der städtischen Magistrate überprüfen, unmittelbar oder vermittelt /an Hand der verlangten Protokolle/ könnten sie die Schnelligkeit und die Parteilosigkeit bei der Verrichtung verwaltungsmässiger Aufgaben kontrollieren, sie könnten die

eingereichten Beschwerden beinahe sofort überprüfen oder überprüfen lassen usw. usf., und die Stadt wäre kein Ballast für die in Umgestaltung begriffenen Komitate. Die Lösung des organisatorischen Problems könnte auch sichern, dass sich die Tätigkeit der städtischen Magistrate und die der Verwaltungsorgane der Komitate nicht überschneiden, dem Obergespan als ständigem Kommissar der Freistädte würde das Recht zustehen, Beamte ab sofort ihres Amtes zu entheben und einen Stellvertreter an ihren Posten zu setzen, darüber hinaus aber auch andere Beschlüsse zu fassen, um die Mängel in der städtischen Verwaltung und Administration zu beseitigen. Mit Hilfe einer klarsichtigen Politik könnte man erreichen, dass die Clüen in den Städten ausgezeichnet arbeitende Bürgermeister, Oberrichter und Notare nicht durchfallen lassen, man könnte vorschreiben, dass als Mitglieder des inneren Rates nur über die notwendigen Kenntnisse verfügende Bürger gewählt werden dürfen /laut des Vorschlags der Kanzlei müssten zwei Drittel der Mitgliedschaft des inneren Rates juristisch gebildet sein, während bei den anderen auch das ausreicht, wenn sie über gewisse ökonomische und Handelskenntnisse verfügen, in diesen Sachen bewandert und sich über die Anordnungen der "Polizey-Ordnung" im klaren sind/ usw. Auch in dieser Frage setzte sich der Standpunkt des Herrschers durch und zog praktisch die Konsequenz nach sich, dass in manchen Komitaten die Verwaltung oder zumindest die Kontrolle der über einen weit mehr ausgebreiteten und entwickelten bürokratischen Apparat verfügenden Städte viel Zeit und Energie des Verwaltungsapparates in Anspruch nahm, vor allem dort, wo sich mehrere Freistädte befanden, wie z.B. im Komitat Pressburg sogar fünf.²² Auch auf diesem Gebiet konnte Joseph II. nichts anderes erreichen, wie bei vielen anderen seiner Verordnungen, nämlich dass sich seine Intentionen verkehrten und den Geschäftsgang nicht reibungsloser gestalteten, sondern ihm Hindernisse in den Weg legten. Das Komitat konnte nicht nur die neuen Aufgaben nicht verrichten, sondern auch den traditionellen Funktionen nicht gerecht werden. Der wichtigste Grund hierfür liegt in der nicht wohldurchdachten Unterordnung der Städte

unter die Komitate.

In Bezug auf die Pläne, die auf die Besserung der Verwaltung auf dem Lande abzielten, gab es keine wesentlichen Meinungsunterschiede zwischen dem Kaiser und der Kanzlei, in erster Linie deswegen nicht, weil diese Seite der josephinischen Reformen die Interessen der Adligen unmittelbar nicht berührte, im Gegenteil: selbst die minimalste Besserung der Verwaltung auf dem Lande könnte sich positiv auf die Bewirtschaftung des Grossgrundbesitzes auswirken, sie könnte eine reibungslosere Durchführung der Anordnungen der Gutsbesitzer bewerkstelligen. Die Kanzlei und Joseph II. haben beide Ordnung in der Handhabung des Dorfgemeindevermögens /Haushalts/ grosse Bedeutung beigegeben und waren der Auffassung, dass die "Wirtschaft" auf diesem Gebiete gemassregelt werden sollte, beide beurteilten die richtige Auswahl der Person des Richters als sehr wichtig und waren dafür, dass sein Amt, sollte er wirklich die hierzu nötigen Fähigkeiten aufbringen, stabilisiert wird; beide sahen es als eine Frage von zentraler Bedeutung an, dass sich in einer jeden Dorfgemeinde Notare betätigen, die samt dem Richter anständig bezahlt werden, wofür sie aber dazu verpflichtet werden müssen, die vorgeschriebenen Aufgaben /in Instruktionen oder in Gesetzen festgelegt/ gewissenhafter als bis dahin zu verrichten, vor allem aber für eine präzise Durchsetzung der an die Dorfgemeinde erteilten Anordnung zu sorgen.

Man könnte noch von den in Ungarn durchgeführten Reformanordnungen Josephs II. im Bereich der Verwaltung mehrere würdigen: auf sein Geheiss wurden in unserer Heimat das erste Mal - pro cynosura magistratuum - allgemeine und spezielle Rechtsnormensammlungen für die Verwaltung angefertigt, die auch deswegen kein totes Material geblieben sind, weil Joseph II. es als Pflicht der Beamten ansah, diese Sammlungen regelmässig zu studieren, für die Vorgesetzten aber vorschrieb, aus Anlass ihrer "Visitationen" auch die Kenntnisse ihrer Untergeordneten über die Rechtsnormen zu überprüfen. Entsprechend der Perioden

der Verwaltungszyklen wurde in Ungarn diesmal das erste Mal eingehend geregelt - und zwar mit Hilfe der sog. Amtsunterrichte und spezieller Instruktionen -, wie die Verwaltungsorganisationen im allgemeinen und die einzelnen Beamten im besonderen die verschiedenen Aufgaben zu verrichten haben, wie man die Akten handhabt, registriert und nicht zuletzt, in einer übersichtlichen Ordnung aufbewahrt. Das war eine Periode, in der das erste Mal die Forderung in den Vordergrund getreten ist, dass eine jede Verwaltungseinheit /Komitat, Bezirk, Kreis/ ein zuständiges Zentrum haben, womöglich in dem geographischen Mittelpunkt der Verwaltungseinheit, in dessen Interesse regten die führenden Organe zum Bau von Bürogebäuden und Dienstwohnungen an.

Es soll noch - selbst wenn nur skizzenhaft - erwähnt werden, dass der Herrscher und sein Apparat viel Wert auf die Kontrolle der ihnen untergeordneten Behörden legten: sie erliesen Anordnungen, die einen jeden Vorgesetzten dazu verpflichteten, mindestens einmal im Jahr /aus Anlass der sog. "Visitation"/ persönlich zu kontrollieren, ob die ihnen Untergeordneten ihre Aufgaben den Vorschriften entsprechend verrichten; ausserdem mussten sie regelmässig - jede zweite Woche oder monatlich - die Richtigkeit der administrativen Arbeit an Hand der ihnen zugesendeten Kopien der Geschäfts- und Arbeitsprotokolle indirekt kontrollieren. Im Interesse dieser Kontrolle wurden in Ungarn z.B. die Arbeitsprotokolle /Diarien/ der Stuhlrichter eingeführt, in denen die Bezirksleiter von Tag zu Tag berichten mussten, welche Arbeiten sie verrichtet, welche Anordnungen, Beschwerden, Gesuche eingetroffen sind, die dann von ihm erledigt wurden. Diese Diarien sind wertvolle Quellen der Geschichte der Verwaltung in Ungarn.

Die Reformbestrebungen des Josephinismus sind auf dem Gebiet der Verwaltung gescheitert die Situation war in Ungarn noch nicht reif genug dazu, eine dermassen neue Verwaltungsor-

ganisation und einen dermassen neuen Stil im Geschäftsgang einzuführen. Der Herrscher entdeckte mit scharfem Auge zahlreiche Mängel der standesmässigen Verwaltung, er stellte die "urhunnische" Praxis oft geistreich und mit viel Sarkasmus an den Pranger; indem er sich fanatisch im Interesse des Gemeinwohls betätigte, hielt er die von ihm gesteckten Ziele - selbst im Nebel der Mängel - für naheliegend und verwirklichtbar. Er liess aber ausser acht, dass kein Ziel ohne die ihm angemessenen Mittel verwirklicht werden kann. Durch die von ihm begangenen Fehler wendete er die Mitglieder des adligen Verwaltungsapparates oft gegen sich selbst /sogar die aufrichtigsten Befürworter seiner Reformen/, unter solchen Umständen, als es noch keine anderen sozialen und politischen Kräfte gab/z.B. die bürgerliche Intelligenz/, auf die er sich im Interesse der Verwirklichung seiner Konzeption hätte fest stützen können. So sah er sich gezwungen, die Durchführung seiner Anordnungen von der alten /in ihrem Selbstbewusstsein oft beleidigten, in ihren Interessen oft missbrauchten/ adligen Beamtengarde zu erwarten. Daher war es notwendig, dass diese seine zu früh gekommenen Reformen von vornherein zum Scheitern verurteilt waren, es war nicht viel notwendig, nur die kleinste geschichtliche Veränderung, dass das ganze reformierte Gebäude mit viel Geräusch zusammenbrach. Diese Periode ist mit dem Jahr 1788 angebrochen. Die beiden letzten Jahre des Regierens Josephs II. sind auch in Ungarn durch einen Rückzug immer grösseren Ausmasses, durch zahlreiche, immer konzeptionsloser werdende Konzessionen gekennzeichnet, was dann endlich einen tragischen Zusammenbruch, das Zurückziehen der überwiegenden Mehrheit der Reformanordnungen herbeiführte. Diese Reformen befruchteten aber - trotz ihres doktrinären, oft voluntaristischen Charakters - im späteren oft die Gedankenwelt der politisch und juristisch-verwaltungsmässigen Progression, sie wirkten sich inspirierend bei der Beseitigung vieler Mängel aus, die bei uns von der Reformergeneration des Josephinismus erkannt wurden und deren Beseitigung mit Hilfe einer umfassenden Reformkonzeption von ihr als

erste vorgenommen wurde.

+/ Die vorliegende Arbeit bildet einen Teil einer umfassenden Monographie unter dem Titel "Die Verwaltungsreformen Josephs II. in Ungarn": sie ist eine skizzenhafte Summierung ihrer Thesen. Hier hatte ich nicht die Gelegenheit, die behandelten Auffassungen eingehender, alle wichtigen Details mit in Betracht ziehend zu analysieren. Diese Analysen wird der Leser in dem Buch finden, das unter dem vorhin erwähnten Titel erscheinen wird.

NOTIZEN

1. Siehe: Magyar Országos Levéltár /Ungarisches Landesarchiv
- im weiteren: OL/; Archiv der Ungarischen Kanzlei,
Acta Generalia /im weiteren: A-39/; 2485/1781.
2. Ebenda.
3. Siehe: Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Jo-
sephs des II. für die kaiserlichen und königlichen
Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze.
Hrsg. J. Moessle. /Wien, 1784, Bd.V.SS.185-186/
4. Siehe: OL., A-39: 7854/ 1783
5. Siehe: OL., A-39: 2485/1781
6. Siehe: "Ausarbeitung über das System von Hungarn und die in
selben einzuführenden Verbesserungen und Abänderungen"
Ungarisches Landesarchiv. Aus Wien zurückgelieferte
Schriften /im weiteren/: I/50, fasc. No.1, Convolut D
7. Siehe: OL, A-39: 4441/1781.
8. Siehe: OL, A-39: 10039/1785.
9. Siehe: OL, A-39: 8025/1781
10. Siehe: OL, A-39: 12008/1783
11. Siehe: OL- A-39: 14090/1784
12. Siehe: OL, A-39: 3494/1782. Sebastian Engelbrecht, Hilfs-
schreiber der österreichisch-Böhmischen Kanzlei mel-

dete Joseph II., dass das erwähnte Hofsdikasterium in manchen Fragen ihm die Wahrheit verschwiege. Die durchgeführte Untersuchung rechtfertigte Engelbrechts Bemerkungen ganz und gar, daher wurden ihm als Prämie 200 Dukaten erteilt. Der Herrscher schrieb auch vor, dass der Fall sämtlichen Beamten des Reiches bekanntgegeben werden muss.

13. Siehe: OL, A-39: 298/1781.

14. Siehe: OL, A-39: 9097/1787

15. Siehe: OL, A-39: 7854/1783

16. Siehe: OL, A-39: 5996/1785

17. Siehe: OL, A-39: 3808/1786

18. Hier liegt eine Antwort auf den umfassenden Reformentwurf des Herrschers im Bereich der Verwaltung und des Rechtswesens in Ungarn vor, betitelt: "Allerunterthänigste Wohlmeinung über den Entwurf einer verbesserten Verfassung Hungarns", Siehe OL, I-50, fasc. 1, Conv. D.

19. Elaboratorium oder allerunterthänigster Vortrag über die Verfassung Hungarns, dessen öffentliche Verwaltung und der mahligen Zustand, mit mehreren Verbesserungsvorschlägen. Siehe: OL., I-50, fasc. 1, Conv. D.

20. Ebenda

21. Siehe: die unter Notiz 18 angegebene Quelle.

22. Die Stadt Pressburg hatte im Jahre 1784 51 Beamte und 225 Angestellte. Siehe: "Haupt-Ausweiss... sämtlicher Königlich-Frei- und Zipserstädten" B.

OL, I-30, fasc.1, Nr.7. Zur gleichen Zeit aber erreichte die Anzahl der Beamten und Angestellten des Komitats nicht einmal die 90. Siehe ebenda:

"Tabella über den ... Personal- und Besoldungsstand aller Comitaten in Königreich Ungarn und deren dazu gehörigen Provinzen."

RUDOLF HOKE

ZUR VERWALTUNG WIENS IM 19. JAHRHUNDERT.
DIE DEMOKRATISIERUNG DER WIENER STADTVER-
WALTUNG 1848 - 1850

Die in den Jahren 1877, 1878 und 1879 in der Reichsversammlung in Wien gehaltenen Verhandlungen über die Reform der Verfassung und des Rechtswesens in Ungarn vor, betitelt: "Allerunterthänigster Wohlmeinung über den Entwurf einer verfassungsmäßigen Verfassung Hungarns", Siehe OL, I-50, fasc. 1, Conv. D.

13. Siehe: OL, A-39: 238/1781.

14. Siehe: OL, A-39: 9097/1787.

15. Siehe: OL, A-39: 7854/1783.

16. Siehe: OL, A-33: 5996/1781.

17. Siehe: OL, A-39: 3808/1786.

18. Hier liegt eine Antwort auf den allseitsbekannten Reformentwurf des Herrschers in Bezug auf die Verwaltung und des Rechtswesens in Ungarn vor, betitelt: "Allerunterthänigster Wohlmeinung über den Entwurf einer verfassungsmäßigen Verfassung Hungarns", Siehe OL, I-50, fasc. 1, Conv. D.

19. Elaboratorium oder allerunterthänigster Vortrag über die Verfassung Hungarns, dessen öffentliche Verwaltung und der mahligen Zustand, mit mehreren Verbesserungsvorschlägen. Siehe: OL., I-50, fasc. 1, Conv. D.

20. Ebenda.

21. Siehe: die unter Notiz 18 angegebene Quelle.

22. Die Stadt Pressburg hatte im Jahre 1784 51 Beamte und 228 Angestellte. Siehe: "Haupt-Auszugs... königlicher Kabinetts- über Frei- und Sippenständen" B.

Unter den Ereignissen der Wiener Verwaltungsgeschichte des 19. Jahrhunderts nimmt aus der Sicht des heutigen Betrachters die in den Jahren 1848 bis 1850 erfolgte Demokratisierung der Stadtverwaltung besonderes Interesse in Anspruch. Freilich handelte es sich dabei nicht um eine Demokratisierung im Sinne der Massen- oder der Volkedemokratie unserer Zeit, sondern um eine solche im Sinne der bürgerlichen Demokratie des vorigen Jahrhunderts.

RUDOLF HOKE

ZUR VERWALTUNG WIENS IM 19. JAHRHUNDERT.

DIE DEMOKRATISIERUNG DER WIENER STADTVERWALTUNG 1848 - 1850

Wie in allen anderen Städten der Monarchie auch in Wien in der Neuzeit die Stadtverwaltung weitgehend in Abhängigkeit von der Stadt gelegen. Bis einst im Mittelalter erlangte Autonomie, die allerdings, weil von den grund- und hausbesitzenden Patriziern, später auch von den Künften getragen, oligarchische Züge aufgewiesen hatte, war dem Absolutismus aus Opfer gefallen. Die Autonomie, wie sie von Herzog Leopold VI. von Österreich im Stadtrecht von 1221 den Wiener Bürgern gewährt worden war, hatte als Landesherr bereits im ersten Jahrhundert der Neuzeit Ferdinand I. im Stadtrecht von 1526 teilweise abgebaut. Die Integration der Stadtverwaltung in den absolutistischen Staat war abgeschlossen, als Josef I. 1783 die Magistratsverfassung in Wien einführte.

Stadtrat und Stadtgericht wurden durch den Magistrat abgelöst. Dieser erhielt, entsprechend den josephinischen Postulaten der Gewaltensverbindung, Kompetenz für die allgemeine wie für die Finanzverwaltung und für die Gerichtsbarkeit und war für die Ausübung seiner Funktionen in einen Senat für die publica et oeconomica, einen für die iudicialia civilia und einen senatus in judicialibus criminalibus gegliedert. Während Stadtrat und Stadtgericht trotz allen Landesherrlichen Einflusses sich weiterhin noch durch Wahl aus Mitgliedern des hausbesitzenden Bür-

RUDOLF HORN

ZUR VERWALTUNG WIENS IM 19. JAHRHUNDERT.
DIE DEMONSTRATION DER WIENER STADTVER-
WALTUNG 1848 - 1850

I.

Unter den Ereignissen der Wiener Verwaltungsgeschichte des 19. Jahrhunderts nimmt aus der Sicht des heutigen Betrachters die in den Jahren 1848 bis 1850 erfolgte Demokratisierung der Stadtverwaltung besonderes Interesse in Anspruch. Freilich handelte es sich dabei nicht um eine Demokratisierung im Sinne der Massen- oder der Volksdemokratie unserer Zeit, sondern um eine solche im Sinne der bürgerlichen Demokratie des vorigen Jahrhunderts.

Wie in anderen mitteleuropäischen Städten war auch in Wien in der Neuzeit die Stadtverwaltung weitgehend in Abhängigkeit von der Staatsgewalt geraten. Die einst im Mittelalter erlangte Autonomie, die allerdings, weil von den grund- und hausbesitzenden Patriziern, später auch von den Zünften getragen, oligarchische Züge aufgewiesen hatte, war dem Absolutismus zum Opfer gefallen. Die Autonomie, wie sie von Herzog Leopold VI. von Österreich im Stadtrecht von 1221 den Wiener Bürgern gewährt worden war, hatte als Landesherr bereits im ersten Jahrhundert der Neuzeit Ferdinand I. im Stadtrecht von 1526 teilweise abgebaut. Die Integration der Stadtverwaltung in den absolutistischen Staat war abgeschlossen, als Josef I. 1783 die Magistratsverfassung in Wien einführte.

Stadtrat und Stadtgericht wurden durch den Magistrat abgelöst¹. Dieser erhielt, entsprechend dem josephinischen Postulat der Gewaltenverbindung, Kompetenz für die allgemeine wie für die Finanzverwaltung und für die Gerichtsbarkeit und war für die Ausübung seiner Funktionen in einen Senat für die publica et oeconomica, einen für die judicialia civilia und einen senatus in judicialibus criminalibus gegliedert. Während Stadtrat und Stadtgericht trotz allen Landesherrlichen Einflusses sich immerhin noch durch Wahl aus Mitgliedern des hausbesitzenden Bür-

gertums rekrutiert hatten², bestand nun der Magistrat aus Berufsbeamten. Die Magistratsräte wurden in den beiden ersten Jahrzehnten nach Einführung der Magistratsverfassung zwar noch gewählt, wobei als Wahlkörper wie zur Zeit der alten Stadtverfassung jene ursprünglich 76 Mitglieder zählende Vertretung der Bürgerschaft fungierte, die der "Äussere Rat" genannt wurde. Jedoch vermochte diese Wahl das Spektrum des in der Bürgerschaft vorhandenen politischen Willens so gut wie gar nicht mehr wiederzuspiegeln, da die Mitglieder des Äusseren Rats ihrerseits nun vom Magistrat ernannt wurden. In jedem Fall war gewährleistet, dass die Zusammensetzung des Magistrats den Vorstellungen der Staatsmacht entsprach, indem zum Magistratsrat nur wählbar war, wer ein breve eligibilitatis von der staatlichen Behörde, der Landesregierung für den politisch-ökonomischen Senat, dem Appellationsgericht für die beiden Justizsenate, ausgestellt erhalten hatte. Im ersten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts wurde dieses ohnehin beschränkte Wahlrecht des Äusseren Rats dann jedoch beseitigt³. Die Magistratsräte wurden nun staatlicherseits ernannt.

Die Spitze der Stadtverwaltung war wie nach der alten Stadtverfassung so auch nach der Magistratsverfassung der Bürgermeister. Für die Besetzung des Amtes stand dem Magistrat zwar das Recht zu, einen Sechservorschlag zu erstatten. Dass der Bürgermeister jedoch Staatsdiener war, zeigte sich daran, dass er von der niederösterreichischen Landesregierung ernannt wurde und die Ernennung der kaiserlichen Bestätigung bedurfte. Die Amtszeit betrug anfangs vier Jahre, konnte jedoch von der Regierung beliebig verlängert werden. Seit 1793 erfolgte die Ernennung zum Bürgermeister auf Lebenszeit. Damit jedem der drei Senate des Magistrats ein Bürgermeister präsidieren konnte, waren dem Bürgermeister zwei Vizebürgermeister an die Seite gestellt.

Die Wiederherstellung der städtischen Autonomie ging in

den deutschen Ländern im 19. Jahrhundert bekanntlich von Preussen aus. Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein, angeregt durch englische und französische Einrichtungen, räumte in seiner Städteordnung 1808 der Gemeinde Eigenständigkeit gegenüber dem Staat ein⁴. Wichtigste Konsequenz aus der neuen Stellung der Gemeinde war, dass diese fortan ihre eigenen Angelegenheiten durch bürgerliche Organe selbst verwaltete. Die Idee der gemeindlichen Selbstverwaltung, wie sie in der Steinschen Städteordnung verwirklicht war, wurde bald in den anderen Ländern des ehemaligen Hlg. Römischen Reiches übernommen.

Die Habsburgermonarchie jedoch, wo nach der Beseitigung des napoleonischen Systems in Europa die Restauration unter Kaiser Franz I. und dem Staatskanzler Clemens Metternich in besonders reaktionärer Weise vor sich ging, schirmte sich in ihrem Polizeistaat des Vormärz vom Ausland ab und unterdrückte alle freiheitlichen Ideen und Bewegungen. Die kaiserliche Residenzstadt Wien behielt daher fast während der ganzen ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ihre Magistratsverfassung mit der sie in den zentralistischen Staatsapparat integriert war und die eine bürgerliche Selbstverwaltung ausschloss. Was einmal die Vertretung der Bürgerschaft im Stadtregiment gewesen war, der Äussere Rat, hatte diese Rolle längs verloren. Die Äusseren Räte wurden, wie gesagt, vom Magistrat ernannt und häufig sogar auf Weisung der Landesregierung. Es handelte sich dabei nur noch um eine Würde, die aufgrund von Verdiensten um den Staat an Honoratioren verliehen wurde. Ihre Zahl stieg stetig an, bis sie 1838 über 400 betrug. Erst danach wurden die Äusseren Rätestellen wieder vermindert. Einfluss auf die Stadtverwaltung hatten die Äusseren Räte jedenfalls nicht, sodass der Volksmund sie abfällig als die "Ja-ja-Manndln" apostrophieren konnte⁵.

Nichtsdestoweniger wurden freiheitliche Forderungen im Hinblick auf die Gemeindeverfassung im Vormärz auch in der

Habsburgermonarchie erhoben, und dies nicht nur in der Literatur, sondern auch in der politischen Praxis. Diese Stimmen beriefen sich darauf, dass in einem der Länder der Habsburgermonarchie, in der Lombardei, eine gemeindliche Selbstverwaltung bereits existierte, die den modernen Vorstellungen entsprach⁶. In Tirol unternahm nun der Landtag den, allerdings vergeblichen Versuch einer Reform der Gemeindeverfassung, im Küstenland dagegen gelang es dem Gouverneur, dem später für die Entwicklung des gesamtösterreichischen Gemeinderechts bedeutsamen Franz Graf Stadion, eine solche Reform im Sinne Steins durchzuführen. Die Forderung nach kommunaler Selbstverwaltung erhielt weiteren Auftrieb durch die Pariser Julirevolution von 1830. Auch das Wiener Grossbürgertum machte sie sich zu eigen und artikulierte sie vor allem im Juridisch-Politischen Leserverein und im Journalistenverein der Concordia. Schliesslich tauchte sie ebenfalls im niederösterreichischen Landtag auf, ohne allerdings durchzudringen. Die rechtliche Situation blieb bis 1848 unverändert.

Daran konnte selbst der Reformversuch des Wiener Bürgermeisters Ignaz Czapka⁷ nichts ändern. Auch er stiess bei der Staatsspitze auf Ablehnung. Dieser Wiener Bürgermeister wollte 1838 den Äusseren Rat durch eine echte Bürgervertretung ersetzen: Ein hundertköpfiger Bürgerausschuss sollte von den Wiener Bürgern, die mit ihrem Steueraufkommen einen bestimmten Zensus erreichten, gewählt werden und eine Reihe von Kompetenzen in der städtischen Verwaltung zugewiesen bekommen.

II.

Erst als die Revolutionswelle des Jahres 1848 am 13. März Wien erreicht hatte, war auch das Ende der alten Stadtverfassung eingeleitet. In der Hoffnung, damit zur Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung beitragen zu können, griff Bürgermeister Czapka auf seinen Plan eines Bürgerausschusses zurück und lud

am 15. März eine Reihe angesehener Bürger, darunter auch Äussere Räte, zur Konstituierung eines solchen Ausschusses ein. Noch am selben Tag wählten diejenigen, die der Einladung gefolgt waren, in Abwesenheit des Bürgermeisters provisorisch einen Bürgerausschuss von 24 Mitgliedern. Die Wahl fiel sowohl auf Mitglieder des niederösterreichischen Landtags wie auf Angehörige des Juridisch-Politischen Lesevereins und des Niederösterreichischen Gewerbevereins. Der ebenfalls noch im März um 12 Mitglieder, wobei diesmal Äussere Räte, Vertreter der Vorstädte und der Gewerbe herangezogen wurden, erweiterte Bürgerausschuss wurde bereits am 17. März vom Kaiser als Provisorium bis zur Einrichtung eines von der Bürgerschaft gewählten Gemeindeausschusses anerkannt.

Der Bürgerausschuss hat während seines Bestehens eine Reihe von Verwaltungsaufgaben wahrgenommen. Die Masse der Wiener Bevölkerung fühlte sich aber durch ihn nicht repräsentiert, so dass es ein Gebot der Stunde war, die Bürgervertretung auf eine breitere Basis zu stellen. Dies geschah durch die im April 1848 vom Bürgerausschuss beschlossene und vom Innenminister genehmigte Wahlordnung für einen hundertköpfigen Gemeindeausschuss - allerdings in unzulänglicher Weise. Denn das Wahlrecht für den Gemeindeausschuss war auf das Bildungs- und Grossbürgertum beschränkt: Von den seit fünf Jahren in Wien ansässigen, mindestens dreissigjährigen männlichen Bürgern mit Einkommen waren erst nur diejenigen aktiv wahlberechtigt, die einen Intelligenzberuf hatten oder den hohen Zensus von zwanzig Gulden jährlichem Steueraufkommen erreichten. Die konservative Tendenz der Wahlordnung wurde noch verstärkt, indem das Wahlrecht nicht direkt, sondern durch die Zwischenschaltung von Wahlmännern indirekt war. Die im Mai stattgefundene Wahl ergab daher wieder eine konservative Zusammensetzung der Stadtvertretung. Immerhin war der neue Gemeindeausschuss nach langer Zeit die erste Bürgervertretung mit halbwegs demokratischer Legitimation. Zu seinem Aufgabenbereich gehörte sowohl die Ausarbeitung einer

neuen Stadtverfassung als auch die Stadtverwaltung.

Als sich im Mai jedoch ein radikaleres Gremium, der Sicherheitsausschuss, etablierte, der nach seinem Selbstverständnis und nach dem der Wiener Bevölkerung diese in ihrer ganzen Breite repräsentierte, erwuchs dem Gemeindevausschuss, obwohl er aus seinen Reihen 20 Mitglieder in den Sicherheitsausschuss entsandte, ein Rivale, der ihn vorübergehend, bis sich der Sicherheitsausschuss im August selbst wieder auflöste, in den Hintergrund drängte⁸.

Jedoch bewirkte die Kritik der radikaleren Demokraten an der schwachen demokratischen Legitimation des Gemeindevausschusses, dass dieser ebenfalls noch im August eine Wahlordnung für eine neue Stadtvertretung, den Gemeinderat, beschloss, die die Zustimmung des Innenministers erhielt. Diese Wahlordnung für den Gemeinderat erfüllte die demokratischen Ansprüche der Zeit: Sie dehnte das Wahlrecht auf alle in Wien wohnhaften männlichen österreichischen Staatsbürger vom vollendeten 24. Lebensjahr an, die direkte Steuern zahlten, aus, ohne irgendeinen Steuerzensus aufzustellen. Ausserdem führte sie das direkte Wahlrecht ein. In den 150 Mitglieder zählenden Gemeinderat war wählbar, wer das aktive Wahlrecht hatte und mindestens drei Jahre in Wien wohnhaft war. Die Wahl fand im Oktober statt. Von den gewählten Gemeinderäten waren etwa ein Drittel Mitglieder des früheren Gemeindevausschusses. Der Gemeinderat übernahm den Aufgabenbereich des Gemeindevausschusses. Er war nun das höchste Organ der Stadt Wien.

Der freilich noch existierende Magistrat war, wie bereits zur Zeit des Gemeindevausschusses, bloss noch Vollzugsorgan der Gemeindevertretung. Und ebenfalls wie schon zur Zeit des Gemeindevausschusses war nun der Präsident des Gemeinderats Stadtoberhaupt anstelle eines Bürgermeisters. Den alten Äusseren Rat gab es nicht mehr.

Der demokratische Charakter des Gemeinderats kam auch darin zum Ausdruck, dass seine Sitzungen öffentlich abgehalten wurden. Als jedoch das Wiederaufflammen der Revolution im Oktober Ende des Monats mit der Erstürmung Wiens durch die kaiserlichen Truppen erstickt war, war auch der Gemeinderat als Repräsentant des politischen Willens der Wiener Bevölkerung lahmgelegt: Seine Kompetenz einer konstituierenden Versammlung für eine neue Stadtverfassung wurde ihm entzogen. Die Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen wurde aufgehoben.

Anstelle eines demokratisch legitimierten Repräsentativorgans trat nun als Verfassungsgeber die kaiserliche Regierung. Es war hier in der Wiener Gemeindepolitik nicht anders als in der Reichspolitik der Habsburgermonarchie jener Zeit: Die Verabschiedung der von dem Konstituierenden Kremsierer Reichstag entworfenen Reichsverfassung wurde verhindert. Da der Kaiser und seine Regierung sich aber der Einsicht in die Notwendigkeit einer den revolutionären Forderungen des Jahres 1848 Rechnung tragenden konstitutionellen Verfassungsordnung nicht verschliessen konnten, erfolgte der Verfassungsoktroi des 4. März 1849. Entsprechendes geschah auf der Gemeindeautonomie bekennende Innenminister Franz Graf Stadion. Kurz nach der Oktroyierten Märzverfassung erging am 17. März 1849 das Provisorische Reichsgemeindegesetz⁹, das in Übereinstimmung mit den Vorstellungen die diesbezüglich im Kremsierer Reichstag geherrscht hatten¹⁰. und in Ausführung der Märzverfassung¹¹ den Gemeinden Selbstverwaltung zugestand.

Den Landeshaupt- und Kreisstädten waren im Rahmen des Gesetzes eigene Verfassungen in Aussicht gestellt¹². Dementsprechend überreichte bereits am 20. März der Innenminister dem Wiener Gemeinderat eine "Skizze zu einem Entwurf der städtischen Verfassung für k.k. Haupt- und Residenzstadt Wien nach den Andeutungen des allgemeinen Gemeindegesetzes...". Jedoch arbeitete der Gemeinderat von sich aus aufgrund des Reichsgemeindegesetzes den "Entwurf einer Gemeindeordnung der Stadt Wien" aus

der im August 1849 der Regierung zur Genehmigung vorgelegt wurde, aber erst im März des folgenden Jahres, in etwas veränderter Fassung, Gesetzeskraft erlangte: Nach der Sanktion durch den Kaiser und der Gegenzeichnung durch den nunmehrigen Innenminister Alexander Bach wurde die "Provisorische Gemeindeordnung für die Stadt Wien" am 20 März 1850 im Landesgesetzblatt von Niederösterreich kundgemacht¹³.

Repräsentativorgan der Stadt Wien war wie davor so auch fortan der nun 120 Mitglieder zählende Gemeinderat. Er ging aus Wahlen der Gemeindeglieder hervor¹⁴.

Allerdings war die demokratische Legitimation des Gemeinderats nun wieder äusserst schwach: Das Wahlrecht war wieder auf das Gross- und Bildungsbürgertum beschränkt¹⁵. Aktiv wahlberechtigt waren nur diejenigen in Wien wohnhaften männlichen österreichischen Staatsbürger, die von einem in der Gemeinde befindlichen Grundstück oder Haus oder einem dort betriebenen "Gewerbe oder Erwerbe" wenigstens zehn Gulden direkter Steuern oder von einem sonstigen Einkommen eine Einkommensteuer von wenigstens zwanzig Gulden jährlich entrichteten, oder die eine gewisse akademische Ausbildung genossen hatten wie alle Doktoren inländischer Fakultäten, Pfarrer, höhere Beamte, Lehrer an höheren Schulen und Offiziere. Dem Kleinbürgertum und der Arbeiterschaft war das Wahlrecht vorenthalten. Hinsichtlich der Tag- und Wochenlöhner und des Hauspersonals sprach die Gemeindeordnung¹⁶ dies sogar ausdrücklich aus.

Das Wahlrecht war aber nicht nur nicht allgemein, sondern auch nicht gleich. Denn die Wahlberechtigten waren in drei Klassen eingeteilt, von denen auf jede ein Drittel der Gemeinderatsmandate entfiel¹⁷. Die erste Wählerklasse bildeten die Höchstbesteuerten, nämlich die Grund- und Hausbesitzer, die wenigstens 500 Gulden, und die Erwerbs- und Einkommensteuerepflichtigen, die wenigstens 100 Gulden Steuern entrichteten. Die zweite Wählerklasse bestand aus den Grund- und Hausbesit-

zern, sowie den Angehörigen der Intelligenzberufe. Zur dritten Klasse gehörten die Erwerbs- und Einkommensteuerpflichtigen, die mit ihrer jährlichen Steuerleistung unter der Grenze von 100 Gulden lagen, aber freilich den Zensus von 20 Gulden erreichten.

Die Wahl der Mitglieder des Gemeinderats erfolgte für jeweils drei Jahre. Wählbar war jeder aktiv Wahlberechtigte, der das 30. Lebensjahr vollendet hatte mit Ausnahme aktiver Militärpersonen und der Gemeindebeamten¹⁸. Die Sitzungen des Gemeinderats waren nun wieder öffentlich.

Die erste Aufgabe des Gemeinderats war es, aus seiner Mitte für drei Jahre einen Vorstand als Bürgermeister zu wählen. Die Wahl bedurfte allerdings der Bestätigung durch den Kaiser²⁰. Im Februar 1851 wurde mit Johann Kaspar Seiller²¹ erstmals ein Bürgermeister aufgrund der Provisor. Gemeindeordnung gewählt. Damit war nach langer Zeit der Wiener Bürgermeister seitdem wieder ein demokratisch legitimates Stadtoberhaupt.

Der Gemeinderat mit dem Bürgermeister an der Spitze war für die Stadtverwaltung zuständig. Für die Ausübung dieser Kompetenz waren ihm der Magistrat und die Bezirksvorsteher beigegeben²². Der Magistrat, der vor der Demokratisierung der Stadtverwaltung im Jahre 1848 die Bürgervertretung, die es pro forma gab, in seiner Abhängigkeit gehalten hatte, war aber nun von der Provisor. Gemeindeordnung eindeutig auf den zweiten Rang verwiesen. Er war das Exekutivorgan des Gemeinderats und in dieser Eigenschaft auf die städtische Verwaltung beschränkt. Seine frühere Rechtsprechungskompetenz lag, seitdem die Patri-monialgerichtsbarkeit 1848 aufgehoben worden war und die Okti-royierte Märzverfassung die Trennung der Gerichtsbarkeit von der Verwaltung angeordnet hatte, ab 1851 bei staatlichen Gerichten.

Als Exekutivorgan des Gemeinderats unterstand der Magist-

rat nun auch dessen Kontrolle. Der vom Gemeinderat gewählte Bürgermeister war nicht nur dessen Vorstand, sondern ebenfalls der des Magistrats. Der Magistrat bestand mit dem Bürgermeister an der Spitze aus einem rechtskundigen Vizebürgermeister und rechtskundigen Magistratsräten²³. Die rechtskundigen Mitglieder des Magistrats wurden vom Gemeinderat auf Lebenszeit ernannt, und zwar nachdem eine öffentliche Ausschreibung stattgefunden hatte.

Der politische Wille des Gemeinderats als des Repräsentativorgans der Gemeinde Wien war jedoch durch das dem Bürgermeister und dem Statthalter von Niederösterreich eingeräumte Sistierungsrecht beschränkt. Grundsätzlich war der Bürgermeister zwar verpflichtet, für die Vollziehung der Gemeinderatsbeschlüsse zu sorgen²⁴. Wenn nach seiner Meinung ein Gemeinderatsbeschluss jedoch im Widerspruch zu Gesetzen oder zur Provisor. Gemeindeordnung stand oder der Gemeinde wesentlichen Schaden zuzufügen geeignet war, war er umgekehrt verpflichtet, den Gemeinderatsbeschluss zu sistieren und die Angelegenheit an den Statthalter von Niederösterreich weiterzuleiten. Der Statthalter seinerseits hatte von vornherein das Recht zur Sistierung von Gemeinderatsbeschlüssen, wenn diese Gesetzen oder der Provisor. Gemeindeordnung zuwiderliefen²⁵.

In den sieben Gemeindebezirken, die es ausser dem die Innere Stadt umfassenden Ersten Bezirk gab, sollten Bezirksvorsteher den Bürgermeister in der Gemeindeverwaltung unterstützen. Den Bezirksvorstehern sollten jeweils 18 Bezirksausschüsse und vom Magistrat abgeordnete Beamte zur Seite stehen. Bezirksvorsteher und Bezirksausschüsse waren durch Wahlen der Gemeindeangehörigen demokratisch legitimiert: Die wahlberechtigten Gemeindeangehörigen sollten für drei Jahre die Bezirksausschüsse wählen, jede Wählerklasse sechs, die 18 Bezirksausschüsse ihrerseits aus ihrer Mitte für die gleiche Zeit den Bezirksvorsteher²⁶.

In Ausführung des Provisor. Reichsgemeindegesetzes²⁷ steckte die Provisor. Gemeindeordnung in sachlicher Hinsicht die Grenzen der Autonomie der Gemeinde Wien ab. Mit dem Gesetz unterschied sie zwischen natürlichem und übertragenem Wirkungs-

kreis²⁸. Die Selbstverwaltung bezog sich auf den natürlichen Wirkungskreis: auf die Materien, die die Interessen der Gemeinde unmittelbar berührten und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Organe vollständig durchführbar waren. In ihrem übertragenen Wirkungskreis dagegen nahm die Gemeinde staatliche Verwaltungsaufgaben im Auftrag und nach den Weisungen der staatlichen Organe wahr.

III.

Trotz der Mängel, die dem heutigen Betrachter an der Provisor. Gemeindeordnung von 1850 ins Auge fallen, hatte Wien durch sie doch einen Grad an Selbstverwaltung erlangt, der den anderer europäischer Grossstädte jener Zeit übertraf. Die Vollziehung der Provisor. Gemeindeordnung litt ein Jahrzehnt lang allerdings darunter, dass die Habsburgermonarchie nach der staatsrechtlichen Phase des Verfassungsoktrois ab 1851 wieder in den Absolutismus zurückfiel. Abgesehen davon, dass die Militärbehörden, die seit der Eroberung Wiens im Herbst 1848 die Kommandogewalt in der Stadt hatten, bis in die fünfziger Jahre hinein existierten, war in der staatsrechtlichen Phase des Neoabsolutismus die kommunale Selbstverwaltung weitgehend paralysiert. Das autoritäre Prinzip der Staatsverfassung und -verwaltung liess auf der Gemeindeebene nur wenig Platz für demokratische Einrichtungen. Kennzeichnenderweise drängte der Magistrat, den die Provisor. Gemeindeordnung als blosses Exekutivorgan des Gemeinderats verstand, diesen in der Stadtverwaltung nun in den Hintergrund. Die von der Gemeindeordnung vorgesehenen demokratischen Bezirksausschüsse kamen vorerst - bis zu Beginn der sechziger Jahre - gar nicht zustande. Reichsgesetzlicher Ausdruck des Verhältnisses des neoabsolutistischen Staates zur Gemeinde war die Ablösung des Provisor. Reichsgemeindegesetzes durch das Gemeindegesetz vom 24.4.1859²⁹.

Erst als die Habsburgermonarchie ab 1859 zum Konstitutionalismus zurückkehrte und in der Verfassungsordnung vom 26.2.

1861 die Regelungen des alten Provisor. Reichsgemeindegesetzes durch das Reichsgemeindegesetz vom 5.3.1862³⁰ kopiert wurden, war der Weg für die Realisierung der demokratischen Einrichtungen der Provisor. Gemeindeordnung frei. Diese blieb fortan, obwohl 1850 als Provisorium gedacht, mit Modifikationen bis 1890 in Geltung.

F U S S N O T E N

1. Vgl. R.Till, Geschichte d. Wiener Stadtverwaltung in d. letzten 200 Jahren, Wien 1957, S. 19ff.
2. Der dem Stadtgericht vorsitzende Stadtrichter wurde allerdings vom Landesherrn frei ernannt.
3. 1803 für die Justizsenate, 1808 für den politisch-ökonomischen Senat.
4. Vgl. R.Hoke, Gemeinde, in: Handwörterbuch z. Deutschen Rechtsgeschichte, hg.v.A.Erler u. E.Kaufmann, Berlin, I.1971 Sp.1494 ff.
5. Vgl. Till, Gesch.d. Wiener Stadtverwaltung, S.31
6. Vgl.K.Czoernig, Die lombard. Gemeindeverfassung, Heidelberg, 1843.
7. Zu ihm s. F. Czeike, Wien u. seine Bürgermeister. Sieben Jahrhunderte Wiener Stadtgeschichte, Wien 1974, S.272ff.
8. Vgl. R.Till, Der Sicherheitsausschuss d. Jahres 1848, in: Festschr. z. Feier d. 200jährigen Bestandes d. Haus-, Hof-u. Staatsarchivs, Wien 1951, II, S. 111f.
9. Allg.Reichsgesetz-u. Verordnungsblatt f.d. Kaiserthum Österreich 1849 Nr. 170
- 10.Vgl. Kremsierer Entw. §§ 130 f.
11. § 33
12. § 6

13. Landesgesetz- u. Regierungsblatt f.d. Kronland Österreich
unter der Enns 1849/50 Nr. 21, S.94ff.
14. §§ 28 Abs.1, 29.
15. § 30.
16. § 31 Abs. 1.
17. § 34.
18. §§ 32f.
19. § 99 Abs. 1.
20. §§ 41.43
21. Zu ihm s. Czeike, Wien u. seine Bürgermeister, S.296ff.
22. § 28 Abs. 2.
23. §§ 47ff.
24. § 106
25. § 107.
26. §§ 52ff.
27. §§ 71ff, 126ff.
28. §§ 61ff.
29. RGL.58, S.99ff.
30. RGL.18.S.36ff.

1. Introduction

La loi constitutionnelle des Pays-Bas de 1848 a introduit un grand nombre de réformes. Au niveau du gouvernement central elle a rendu possible la réalisation du système parlementaire. Au niveau local elle a jeté les bases d'un nouveau droit communal.

LAMBERT E. VAN HOLK:

La loi communale, qui exige la constitution de 1848, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1849. Elle a été modifiée par la loi QUELQUES DÉVELOPPEMENTS DU DROIT COMMUNAL DES PAYS-BAS DEPUIS 1848 (1849-1863) de J.N. Thorbecke. Cette loi, bien qu'elle ait été modifiée environ 70 fois, existe jusqu'à nos jours.

Les principes généraux qui découlent de la constitution, de la loi communale et des lois administratives qui touchent aux affaires communales peuvent, à mon avis, se résumer ainsi:

1. L'uniformité

Le premier principe est celui de l'uniformité. Avant 1848 le droit public distinguait entre les villes et le plat-pays. Dès 1848/1851 le droit ne connaît que la commune, "gemeente". Signalons que ce principe n'a pas empêché le législateur de tenir compte des différences quantitatives entre les communes. Le nombre des habitants de la commune ou sa superficie peuvent déterminer des données telles que, par exemple, le nombre des membres du conseil communal ou les allocations

13. Landesgesetz- u. Regierungsblatt f. d. Kronland Österreich
unter der Ruma 1849/50 Nr. 21, S. 94ff.
14. §§ 28 Abs. 1, 29.
15. § 30.
16. § 31 Abs. 1.
17. § 34. I AMBERT E. VAN HOLK:
18. QUELQUES DÉVELOPPEMENTS DU DROIT COMMUNAL
DES PAYS BAS DEPUIS 1848
19. § 99 Abs. 1
20. §§ 41, 43
21. Zu ihm v. Cralke, Wien u. seine Gesetze, S. 296ff.
22. § 98 Abs. 2.
23. §§ 47ff.
24. § 106.
25. § 107.
26. §§ 52ff.
27. §§ 71ff, 126ff.
28. §§ 61ff.
29. BGBI. 58, S. 59ff.
30. BGBI. 18, S. 36ff.

1. Introduction

La loi constitutionnelle des Pays-Bas de 1848 a introduit un grand nombre de réformes. Au niveau du gouvernement central elle a rendu possible la réalisation du système parlementaire. Au niveau local elle a jeté les bases d'un nouveau droit communal.

La loi communale, qu'exige la constitution de 1848, est entrée en vigueur en 1851. Elle a été considérée comme la meilleure réussite législative du ministère libéral (1849-1853) de J.R. Thorbecke. Cette loi, bien qu'elle a été modifiée environ 70 fois, existe jusqu'à nos jours.

Les principes généraux qui découlent de la constitution, de la loi communale et des lois administratives qui touchent aux affaires communales peuvent, à mon avis, se résumer ainsi:

2. L'uniformité

Le premier principe est celui de l'uniformité. Avant 1848 le droit public distinguait entre les villes et le plat-pays. Dès 1848/1851 le droit ne connaît que la commune, "gemeente". Signalons que ce principe n'a pas empêché le législateur de tenir compte des différences quantitatives entre les communes. Le nombre des habitants de la commune ou sa superficie peuvent déterminer des données telles que, par exemple, le nombre des membres du conseil communal ou les allocations

financières par l'Etat. Mais la loi communale a aboli les règlements divers qu'avant 1848 le gouvernement central ou provincial avait arrêté pour chacune des villes.

3. L'autonomie

Le second principe, celui de l'autonomie locale, s'exprime dans la constitution ainsi: "La réglementation et la direction des affaires communales sont attribuées au conseil communal" (art. 153). La compétence législative du conseil - l'organe principal de la commune - est l'essence de cette autonomie. Notons qu'à ce sujet le législateur de 1848 n'a fait que reprendre une ancienne tradition. Dès leur genèse aux treizième et au quatorzième siècles les villes avaient joui d'une certaine autonomie. Pendant le période de la République des Provinces Unies (de 1579-1811) l'autonomie des villes leur avait procuré une prépondérance dans l'organisation de l'Etat.

La période de 1815 à 1848 avait été caractérisée par un centralisme excessif à l'égard des affaires locales. Le législateur de 1851 en réagissant contre le centralisme, a tâché d'introduire une autonomie limitée mais réelle.

Ce qui est nouveau en 1848, c'est surtout que l'autonomie est conférée aux communes du plat-pays dont un grand nombre ressortait, avant 1848, de l'organisation seigneuriale. Je signalerai quelques développements de l'autonomie au paragraphe 7.

4. La légalité

Le troisième principe, celui de la légalité, doit s'entendre, lui aussi, dans sa perspective historique. La période de 1815-1848 était celle de la monarchie personnelle ou du "Gouvernement par décret", se soustrayant au contrôle par les Etats Généraux.

La constitution de 1815 avait ainsi permis au pouvoir exécutif d'intervenir dans les affaires communales. La réforme de 1848 visait à abolir les abus de ce dirigisme: au législateur seul de régler les principes du droit public. C'est ainsi que la constitution de 1848 exige que le droit communal soit réglé par une loi formelle. Cette réforme de 1848 n'a pas été élaborée sans exceptions.

La loi communale et les lois administratives ont délégué certaines compétences au pouvoir exécutif. Notons que la loi communale attribue au gouvernement central la nomination et la démission des bourgmestres (art. 65. en 66) que le gouvernement doit consentir à la rémunération des adjoints (art. 100) et du secrétaire (art. 111); au règlement du système de comptabilité (art. 123) et du système budgétaire (art. 241); à l'introduction et à la modification des impôts communaux (artt. 269-271). Des lois administratives qui touchent aux affaires des communes on pourrait tirer d'autres exemples de cette délégation de certaines compétences au pouvoir exécutif.

Le principe de la légalité, bien qu'il ait certainement été dépeillé depuis 1851 d'une partie de son sens, n'a jamais été formellement aboli: il interdit au gouvernement central d'inter-

venir sans base légale dans les affaires de la commune.

5. La représentation

Le quatrième principe est celui de la représentation, ou, si l'on veut, celui de la démocratie. Depuis 1848 la constitution prescrit que le conseil communal soit élu directement par les habitants de la commune qualifiés de voter. Evidemment il y a eu des développements.

En 1851 le suffrage n'appartenait qu'à moins de 5 % de la population. Au courant du dix-neuvième siècle le cens électoral a été réduit et depuis 1917 la constitution exige le suffrage universel.

Le conseil communal est élu pour une période de quatre ans. Le nombre des membres varie de 7 à 45 selon le nombre des habitants de la commune. Le système des élections est réglé par la loi électorale.

6. Le contrôle central

Le cinquième principe, celui du contrôle central, fait balance à celui de l'autonomie. Nous pouvons distinguer plusieurs types de contrôle. Les exemples d'une délégation au pouvoir central que nous avons signalé au par. 4 peuvent être considérés comme autant de moyens de contrôle. Ajoutons qu'une partie du pouvoir de contrôle est attribuée aux provinces: le budget communal ainsi que plusieurs transactions - parmi lesquelles le prêt d'argent - sont soumis à l'approbation du gouvernement provincial (loi

constit. art. 155 et loi communale artt. 228-254.).

Au plan judiciaire il y a la compétence des tribunaux de déclarer qu'une ordonnance communale est contraire à la loi et de refuser son application. Le contentieux administratif a été développé au courant du dix-neuvième et du vingtième siècles. La loi de 1975 à ce sujet ouvre de façon générale quoique non sans exceptions la possibilité d'agir contre les décisions administratives - communales ou autres - auprès du Conseil d'Etat.

Un aperçu du droit communal depuis 1851 exigerait l'analyse de chacun des cinq principes que je n'ai pu signaler que trop brièvement. Je me limite à quelques observations au sujet de l'autonomie.

7. Quelques développements de l'autonomie

L'autonomie au sens large c'est le pouvoir du conseil communal de régler les affaires de la commune. En 1848 le législateur avait surtout en vue l'autonomie dans ce sens. Ce pouvoir communal n'a pas disparu.

De nos jours encore chaque commune a son ordonnance générale "sur la police" qui contient des règles concernant des sujets divers de l'ordre public. Je nomme, à titre d'exemple, les sujets suivants: les ventes en public, les collectes, les cortèges, la supervision des hôtels, des cabarets, des foires, des campings; des mesures contre le prostitution publique, contre le mauvais traitement des animaux, contre le blasphème; des mesures de santé et de sécurité publique; la supervision des routes; la protection de la nature.

Les contraventions peuvent être punies au maximum par une détention en prison de deux mois ou par une amende de 300 florins.

Si de telles ordonnances peuvent régler tout de qui concerne l'intérêt communal elles ne peuvent toucher aux sujets qui sont d'intérêt provincial ou national. Cette limite indiquée par la loi (art. 193 loi communale) reflète ce qu'on a appelé la "théorie des trois cercles du gouvernement": le cercle national, le cercle provincial et le cercle communal envisagés comme hiérarchie.

L'autonomie dans ce sens strict a perdu du terrain à mesure que le législateur national s'est occupé d'un nombre croissant de sujets. Ainsi l'éducation, la santé, la construction des demeures, les communications, la sécurité sociale, la planologie, et bien d'autres sujets ont été soustraits à l'autonomie du "cercle communal".

Par contre, le principe de l'autonomie a engendré la notion de "co-gestion", c'est à dire la compétence des communes d'élaborer et d'appliquer les lois nationales.

Un ancien exemple de la "co-gestion" se trouve dans le code civil de 1838. Les enregistrements de l'état civil s'effectuent par l'administration communale.

La loi de 1901 sur la construction des demeures exige que chaque commune arrête une ordonnance supplémentaire.

Quant à l'éducation - qui est minutieusement réglée au niveau national - les communes sont chargées d'une "co-gestion" considérable: la fondation et l'entretien des écoles primaires et de

certain types d'écoles secondaires, ainsi que la nomination des instituteurs et des professeurs de ces écoles.

Un exemple moderne de la co-gestion: la loi nationale de 1962 sur la planification exige des communes d'ébaucher un plan de développement pour les zones non-baties.

Si l'autonomie, au sens originel du terme, est au déclin, les tâches communales déduites de la législation nationale, n'ont fait que croître.

Je me permets une dernière observation qui est d'ordre matériel. La mesure dans laquelle l'autonomie communale peut être réalisée dépend en grande partie des ressources financières.

Le système financier des communes a subi des changements essentiels. Au dix-neuvième siècle les communes trouvaient des revenus suffisants dans les taxes locales. Mais les développements que j'ai signalé ont exigé un financement différent.

Dès 1865 la loi a réglé les relations financières entre l'Etat et les communes. De nos jours la loi de 1960 réglant cette matière alloue aux communes une partie des revenus de l'Etat. Ces contributions de l'état sont versées dans le Fonds Communal et distribuées aux communes. Les contributions servent au financement des tâches qui sont imposées aux communes par les lois nationales.

Sans pouvoir entrer dans les détails du système je cite, à titre d'exemple, les données du budget de 1972. Le budget

gouvernemental se chiffra à 38 milliards de florins. De cette somme 21 % fut destiné aux dépenses à effectuer par les communes.

Les communes ont conservé des revenus directs: les impositions locales, les rétributions, les bénéfices des compagnies d'utilité publique. Mais les communes ne couvrent qu'environ le dix pourcent de leur dépenses par ces sources directes.

8. Conclusion

Des la genèse des villes au Haut Moyen âge leur richesse et leur indépendance financière emplissaient la notion de l'autonomie d'un sens réel.

Dans les circonstances actuelles les communes dépendent pour quelque 90 % de leur budget des finances nationales. Ce développement n'a pas manqué de faire plus ou moins éclipser la notion d'une autonomie locale. Le droit communal s'est intégré de plus en plus au droit national. Mais le cadre formel de l'autonomie, ébauché par le législateur de 1851, est resté intacte. Que signifie-t-il? Il me semble qu'on ne puisse tenter une réponse qui soit valable pour chaque une des 870 communes. Ce qui a été conservé de l'autonomie c'est à mon avis surtout le droit des habitants de s'exprimer à l'égard des affaires de leur "cercle local" et de participer ainsi à l'affaire publique.

NOTES :

La documentations concernant notre sujet est abondante. Elle comprend les catégories suivantes:

1. la constitution, les lois nationales, les décrets généraux
2. les ordonnances et les décisions communales
3. la jurisprudence civile et criminelle
4. la jurisprudence administrative
5. la doctrine générale selon les manuels du droit communal
6. les études de détail dans les monographies et les périodiques.

J'ai consulté pour les données financières au par. 7 de mon aperçu: A. Venverloo e. a. De gemeentefinancien 3e ed. Alphen 1972, vol. I. Le budget pour l'année 1972 dans: Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1971, nrs. 11.500, nota 1, pp. 147-150.

Pour les sujets d'une ordonnance communale "sur la police" à titre d'exemple: Algemene Politie Verordening, de la commune d'Oegstgeest, 1971, artt. 1-170.

La documentation la plus complète au sujet des affaires communales se trouve au siège de l'Association des Communes Néerlandaises (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) à la Haye.

gouvernemental se chiffre à 35 millions de florins. De cette somme 21 millions sont affectés aux dépenses des communes.

NOTES

Les communes ont des revenus et des dépenses. Les revenus sont classés en trois catégories : 1. Les revenus généraux, 2. Les revenus spéciaux, 3. Les revenus exceptionnels. Les dépenses sont classées en trois catégories : 1. Les dépenses générales, 2. Les dépenses spéciales, 3. Les dépenses exceptionnelles.

1. la constitution, les lois nationales, les décrets généraux
2. les ordonnances et les décisions communales
3. la jurisprudence civile et criminelle
4. la jurisprudence administrative
5. la doctrine générale selon les principes du droit commun
6. les études de détail dans les monographies et les périodiques

Dans les communes les relations sont classées en trois catégories : 1. Les relations générales, 2. Les relations spéciales, 3. Les relations exceptionnelles. Les relations générales sont classées en trois catégories : 1. Les relations civiles, 2. Les relations administratives, 3. Les relations judiciaires.

Les relations civiles sont classées en trois catégories : 1. Les relations civiles générales, 2. Les relations civiles spéciales, 3. Les relations civiles exceptionnelles. Les relations administratives sont classées en trois catégories : 1. Les relations administratives générales, 2. Les relations administratives spéciales, 3. Les relations administratives exceptionnelles.

Les relations judiciaires sont classées en trois catégories : 1. Les relations judiciaires générales, 2. Les relations judiciaires spéciales, 3. Les relations judiciaires exceptionnelles. Les relations exceptionnelles sont classées en trois catégories : 1. Les relations exceptionnelles générales, 2. Les relations exceptionnelles spéciales, 3. Les relations exceptionnelles exceptionnelles.

1. La division du territoire d'un pays dans les buts politico-administratifs est considérée comme un des problèmes les plus importants de l'Administration Publique. Les décisions la concernant préjugent en grande partie l'organisation de l'administration locale. Elles préjugent parfois, jusqu'à certain point, l'organisation politique du pays. Il s'agit du fédéralisme ou du régionalisme politique dont on parlera plus tard. La division du territoire d'un pays dans les buts politico-administratifs /la division générale/ tend à préjuger aussi des divisions conformes aux besoins des administrations spécialisées /justice, défense, P.T.T., transports etc./.

HUBERT IZDEBSKI:

LES TRANSFORMATIONS DE LA DIVISION ADMINISTRATIVE EN POLOGNE AUX 19e ET 20e SIÈCLES

2. L'importance du problème de la division administrative s'accroissait pendant les dernières années. Dans plusieurs pays de l'Est ainsi que de l'Ouest on vient d'introduire des importantes réformes administratives parmi lesquelles se trouve une modification considérable de la division administrative. C'est, par exemple, le cas de la France /la réforme régionale de 1964 et 1972/, de l'Angleterre /l'introduction des comtés nouveaux 1972-1974/ ou de la Suède /les réformes communales de 1952 et 1974/ d'un côté et de la Bulgarie /l'introduction de deux degrés des circonscriptions en 1959/, de la Roumanie /le système de deux degrés introduit en 1968/ et de la Pologne /la grande réforme de l'administration locale 1972-1975/ de l'autre.

L'introduction des réformes administratives ou bien la préparation simple des projets plus ou moins mûrs, surtout de la réforme régionale et communale, seraient impossibles sans une réflexion théorique préalable tenant compte des exigences politiques, administratives et économiques d'aujourd'hui dont l'importance est toujours croissante ainsi que de plusieurs autres facteurs¹. Parmi ces derniers se trouvent aussi des facteurs historiques.

HUBERT FEDERSKI:

LES TRANSFORMATIONS DE LA DIVISION ADMI-
NISTRATIVE EN POLOGNE AUX 19e ET 20e SIÈCLES

1. La division du territoire d'un pays dans les buts politico-administratifs est considérée comme un des problèmes les plus importants de l'Administration Publique. Les décisions la concernant préjugent en grande partie l'organisation de l'administration locale. Elles préjugent parfois, jusqu'à certain point, l'organisation politique du pays. Il s'agit du fédéralisme ou du régionalisme politique dont on parlera plus tard. La division du territoire d'un pays dans les buts politico-administratifs /la division générale/ tend à préjuger aussi des divisions conformes aux besoins des administrations spécialisées /justice, défense, P.T.T., transports etc./. Leurs circonscriptions doivent se mettre en rapports, plus ou moins proches, avec celles de l'administration générale.

2. L'importance du problème de la division administrative s'accroissait pendant les dernières années. Dans plusieurs pays de l'Est ainsi que de l'Ouest on vient d'introduire des importantes réformes administratives parmi lesquelles se trouve une modification considérable de la division administrative. C'est, par exemple, le cas de la France /la réforme régionale de 1964 et 1972/, de l'Angleterre /l'introduction des comtés nouveaux 1972-1974/ ou de la Suède /les réformes communales de 1952 et 1974/ d'un côté et de la Bulgarie /l'introduction de deux degrés des circonscriptions en 1959/, de la Roumanie /le système de deux degrés introduit en 1968/ et de la Pologne /la grande réforme de l'administration locale 1972-1975/ de l'autre.

L'introduction des réformes administratives ou bien la préparation simple des projets plus ou moins mûrs, surtout de la réforme régionale et communale, seraient impossibles sans une réflexion théorique préalable tenant compte des exigences politiques, administratives et économiques d'aujourd'hui dont l'importance est toujours croissante ainsi que de plusieurs autres facteurs¹. Parmi ces derniers se trouvent aussi des facteurs historiques.

La division administrative tend, sans doute, "à devenir institution permanente étant en principe de très longue durée"². Cette tendance résulte tant de nature objective et stable relativement de la plupart des facteurs influant la division /géographiques, ethniques et même, jusqu'à certain point, économiques/ que d'une influence réciproque de la division sur le milieu économique et social/ la localisation des autorités publiques étant facteur d'urbanisation/. Il y a aussi un autre phénomène historique. Les principes des institutions administratives s'enracinent profondément dans la mentalité de la société et deviennent partie intégrante de la tradition. Il est donc archidifficile d'introduire des réformes plus profondes de la division administrative dans les pays qui, comme la France ou la Grande Bretagne, se distinguent par la continuité de leur développement administratif.

3. La division administrative bien qu'étant un des grands problèmes de l'Administration n'attirait pas l'attention suffisante de la part des chercheurs jusqu'aux dernières décennies. Une communis opinio doctorum, exprimée par exemple dans le rapport "Administrations intermédiaires entre l'État et les communes. Circonscriptions administratives" présenté pendant le Premier Congrès International des Sciences Administratives en 1910, semblait dominer aux moins jusqu'aux années 1920 et 1930.

Cette opinion pourrait être résumée d'une façon suivante: il y a deux modes de formation des circonscriptions administratives. Le premier est celui que nous considérons comme "naturel", les circonscriptions étant formées pendant le lent processus historique sont inséparables de la notion du territoire et de sa population. Par contre, les circonscriptions "légale", créées par la loi, étant donc des phénomènes artificiels, ne sont essentiellement que des cadres pour le fonctionnement des délégués du pouvoir central. De ce point de vue les circonscriptions administratives des États-Unis, de la Grande Bretagne ou

de la Suède /il s'agit surtout des circonscriptions suprêmes/ sont "naturelles" tandis que celles de la France, de l'Espagne ou de l'Italie doivent être traitées en tant qu'artificielles. Cela ne signifie pas que le mode "légal" soit toujours répréhensible. Néanmoins les circonscriptions légales n'ont d'avantage qu'en ce qui concerne le degré intermédiaire de la division, supérieur aux communes, mais inférieur aux unités les plus proches du pouvoir central.

4. Le caractère "naturel" des communes, accentué au 19^e siècle par la théorie libérale du "droit naturel de la commune" et du "pouvoir municipal", n'était mis en doute que rarement jusqu'aux dernières décennies lorsqu'il s'agissait de ses effets territoriaux. Le territoire d'une commune était en principe inviolable. En général, on ne pouvait grouper les communes, les répartir ou changer leurs frontières sans passer une procédure lourde, le plus souvent sans obtention de l'assentiment de toutes les communes intéressées.

Aujourd'hui c'est une autre approche qui prévaut. Les communes sont considérées comme collectivités de ses habitants et comme également unités de l'appareil administratif de l'État. On admet donc une possibilité, ou même une nécessité, d'introduire des réformes de la division communale. Ces réformes, introduites d'une manière évolutive /France par exemple/ ou d'un seul coup /Pologne en 1972/, sont exécutées afin d'atteindre le même but: à créer des circonscriptions de grandeur et de population suffisantes pour accomplir des devoirs propres aux unités du degré le plus proche de la population. On observe, en général, le groupement des communes en unités comptant 7 à 10 mille habitants.

5. Contrairement aux communes, les circonscriptions suprêmes des pays différents représentaient une différenciation remarquable des solutions. Il y avait aussi une différenciation des opinions les concernant⁴. On a créé un diapason riche des

institutions: le fédéralisme du type historique /"naturel", comme on disait jadis/, mais aussi le fédéralisme "légal" /typique pour l'Amérique Latine, ou il se trouve d'ailleurs en recul/, l'unitarisme du type "naturel" lié étroitement avec les conceptions du "self-government" /Angleterre, Suède/, l'unitarisme du type "naturel" entrelacé avec des solutions "lé-gales" /ancienne Prusse; ancienne Autriche a ajouté encore des éléments du fédéralisme/ et l'unitarisme du type "légal" /France depuis 1790-1800, Espagne depuis 1833, Italie/ s'app-rochant parfois aux solutions proches du "self-government" /Belgique depuis 1836/.

Aujourd'hui c'est la solution régionale qui fait les progrès les plus remarquables. Elle est digne d'appeler l'attention spéciale d'autant plus qu'elle se base évidemment sur les idées se développant déjà depuis le 19e siècle; sa bibliographie est d'ailleurs vraiment immense.

Le régionalisme, ainsi que son nom, est né au 19e siècle, en France et en Italie. On pourrait le définir comme tendance vers l'introduction des grandes circonscriptions administrati- tives au- dessus ou au lieu des départements français ou leurs équivalents. Ce n'est qu'aujourd'hui qu'il commence à se rap- porter aussi aux pays de la division "naturelle".

Le régionalisme avait deux sources principales. Il y avait alors des idées traditionnelles, sinon réactionnaires, de la restauration des circonscriptions "naturelles", formées en é- poque féodale. On croyait que c'était la division en départe- ments qui avait détruit la vie provinciale et transformé les provinces anciennes en une province simple du pays. Le désir de réanimer la vie provinciale /portant sous la monarchie fran- çaise de juillet le nom du "provincialisme"/ s'est lié avec celui de restauration des centres et des groupes traditionnels du pouvoir économique et politique.

Quant à la deuxième source du régionalisme contemporain c'était l'observation des effets de la division en départements. Cette division avait été introduite dans le pays essentiellement rural; on avait ajusté l'étendue des départements à l'étendue de marche d'un jour. Pour le continent européen le 19e siècle était le siècle de la révolution industrielle, la France la passa sous le Second Empire. De nouveaux besoins économiques commençaient à avoir pour conséquence une certaine sclérose des structures administratives anciennes. Le nombre de services qui ne pouvaient pas se cantonner dans les cadres des départements s'augmentait sans cesse. De là provenait le régionalisme technique dont les premiers essais étaient déjà faits sous le Second Empire.

Les deux types du régionalisme commençaient ensuite à s'entrelacer de plus en plus, le régionalisme technique devenant peu à peu dominant. Parfois le régionalisme politique changeait aussi son orientation politique. Ses institutions étaient prévues par les constitutions républicaines: de l'Espagne /de 1931, qui était en vigueur jusqu'à la chute du gouvernement républicain/ et de l'Italie /en vigueur depuis 30 ans/ introduites par les partis du centre et de la gauche. Aujourd'hui le régionalisme technique en le suppléant et enrichissant. La France, la plus avancée en ce qui concerne le régionalisme moderne, introduite les régions techniques /au-dessus des départements/ en 1964 en les complétant des embryons des institutions politiques en 1972. Le régionalisme français, se distinguant par les empreintes du technocratisme, est très éloigné du "provincialisme" ancien. Il semble servir de modèle pour divers pays de l'Ouest qui essaient d'accommoder leur division administrative aux exigences de l'époque de la nouvelle révolution technique.

6. Il y a encore un autre problème général qui s'impose avant la discussion des transformations de la division adminis-

trative en Pologne. C'est le problème du nombre de degrés de la division. Ce nombre est fonction de différents facteurs: l'étendue du pays, ses traditions historiques, la densité de la population et les principes du régime politique semblent être les plus importants. Cela signifie que le même nombre de degrés peut se présenter dans les États plus petits et plus grands et que les pays de l'étendue analogue peuvent posséder le nombre différent de degrés. Par exemple, la division à quatre degrés ayant existé en Prusse distingue aujourd'hui la France et la Belgique qui ont introduites les institutions régionales. Le régionalisme contemporain tend à accroître le nombre de degrés.

Toutefois on peut observer en même temps un autre phénomène - celui de l'"apatissement" des structures administratives. L'agrandissement et le renforcement des communes tirent à conséquence une possibilité de diminuer le nombre des circonscriptions supérieures. On peut les grouper sans supprimer aucun degré de la division existante, mais on peut aussi diminuer leur nombre. C'est notamment le cas de la Pologne et quelques autres pays socialistes.

7. La formation de l'administration polonaise moderne a été interrompue par les partages de son territoire exécutés par les États avoisinants: Autriche, Prusse et Russie. Le troisième partage de 1795 a signifié la fin de l'ancienne Pologne nobiliaire. Jusqu'à sa fin l'ancien État polonais n'a pas formé la division administrative systématique et a maintenu des circonscriptions historiques qui étaient géographiquement assez différenciées⁵.

La division systématique a été introduite pour la première fois par les États envahissants. L'ouest, le nord et la plupart du centre de la Pologne ayant été occupés par la Prusse la division introduite par les Prussiens était de la plus grande importance. C'était la division à quatre degrés: communes /ou

plutôt des embryons des communes/, arrondissement /Kreise, en polonais "poviates"/, "départements des chambres de la guerre et des domaines" /Kriegs- und Domänen Kammerdepartamente/ et provinces.

La division administrative du Duché de Varsovie, créé en 1807 sous la protection de Napoléon Ier des terres du deuxième et troisième partage prusse, n'a pas été qu'une simple transformation de la prussienne. On a supprimé les provinces et on a changé les noms des circonscriptions inférieures selon le modèle de la France impériale. Les "départements des chambres de la guerre et des domaines" sont devenus donc départements.

A cause de leur genèse les départements du Duché de Varsovie, quoique possédaient des administrations de type française, étaient distincts de ceux français par son étendue plus vaste. Ce type de la division administrative a été introduit ensuite dans la partie du partage autrichien grâce à l'agrandissement du territoire du Duché après les victoires de 1809. Le régime administratif du Duché de Varsovie est un bon exemple de la récapitulation formelle des institutions étrangères menant à la transformation remarquable du modèle imité⁶.

Après la chute de Napoléon en 1815 on a créé le Royaume de Pologne de la plupart de territoire du Duché de Varsovie. Jusqu'à la chute de l'insurrection du novembre 1830 le Royaume était un état séparé, lié toutefois par l'union réelle avec l'Empire Russe. Dès 1832 il n'était qu'une part de l'Empire quoique jusqu'aux années suivant la chute de l'insurrection de janvier 1863 il se distinguait par son régime administratif et judiciaire spécial. Les institutions du Royaume de Pologne étaient d'abord celles du Duché de Varsovie accommodées aux conditions nouvelles. La division administrative, elle aussi, était une refonte partielle de celle du Duché.

On a conservé des communes, urbaines et rurales, ces der-

nières correspondant avec des biens terrestres particuliers. On a conservé aussi les départements en changeant seulement leur nom. En 1816 les circonscriptions suprêmes de la division systématique ont commencé pour la première fois à être nommées "voïvodies". Dès 1837 les voïvodies portaient le nom russe des "gouvernements" /gubernie/ quoique la première transformation considérable de leurs frontières n'a été faite qu'en 1844.

Les changements plus essentiels ont touché au commencement seulement le degré des arrondissements. On a groupé les "poviates" du Duché de Varsovie en unités plus vastes portant le nom de "obwody". En 1842 on est revenu pourtant, cette fois sous l'influence russe, au nom des "poviates" en conservant l'étendue des anciens "obwody". En 1866 on a redoublé le nombre des "poviates" et ces unités sont devenue ensuite en Pologne centrale et orientale des circonscriptions relativement les plus stables. Leur grand nombre s'est maintenu même jusqu'à la réforme de 1975.

Les communes nouvelles, formées en 1864 en résultat de l'affranchissement des paysans, se sont démontrées aussi comme circonscriptions assez stables. Le Royaume de Pologne se distinguait dès lors par de vastes communes/"gminy"/ dites collectives, composées de plusieurs unités de l'administration décentralisée paysanne appelées "gromady" /collectivités/. Cette division communale s'y est conservée même jusqu'à 1954.

8. Dans les autres terres polonaises on a pratiqué les systèmes différents de la division. La Prusse, qu'on en a mentionné, avait formé la division à quatre degrés. Après les réformes introduites par Stein et Hardenberg on est arrivé à obtenir les circonscriptions suivantes: communes, arrondissements, "districts gouvernementaux" /Regierungsbezirke/, provinces. Les arrondissements et les provinces étaient en principe des cir-

conscriptions "naturelles" tandis que les Regierungsbezirke présentait le type "légal". C'étaient d'ailleurs les départements français qui ont servi de modèle aux districts. La division administrative prussienne montrait encore un autre trait caractéristique, assez typique d'ailleurs pour la division à quatre degrés. Il s'agit de l'étendue très modeste et la faiblesse des communes qu'il a été possible de construire quatre degrés de l'administration locale.

Les communes à l'étendue modeste existaient aussi, depuis la loi de 1866, dans les terres occupées par l'Autriche. La division autrichienne était toutefois plus simple que la prussienne. L'Empire d'Autriche se divisait alors en "pays de la Couronne". Il y avait un pays qui ne se composait que du territoire de l'ancienne Pologne /dit Royaume de Galicie et Lodomélie/ et un autre pays dont la population était partiellement polonaise /Silésie autrichienne/. Les degrés inférieurs se caractérisaient d'abord par l'instabilité. Depuis 1865 on a introduit pourtant la division permanente des pays de la Couronne en arrondissements /appelés en polonais "poviates"/ et, bien entendu, communes.

Les circonscriptions inférieures prussiennes et autrichiennes, elles aussi, se distinguaient par leur relative stabilité. Les arrondissements - "poviates" ont été maintenus dans une grande part jusqu'à 1975 et les communes jusqu'à 1954.

9. Les autorités de la Deuxième République polonaise restituée après la Première Guerre Mondiale ont dû entreprendre une grande oeuvre de l'unification politique, juridique et administrative du pays. L'introduction de la division administrative uniforme y a été d'une grande importance. On vient de dire que les circonscriptions inférieures sont restées en principe intouchées. Mais si les poviates étaient assez homogènes il y a eu une différence en ce qui concerne les communes. Les com-

munes de l'ancien Royaume prusse et autrichien restaient "in-complexes".

C'étaient toutefois les circonscriptions suprêmes qui ont joué le rôle crucial. Ces circonscriptions n'existaient pas dans l'ancien Royaume de Pologne et en Galicie, les "gouvernements" de type russe ayant été supprimés par les occupants et autrichiens pendant la guerre. Très vite on y a créé pourtant les voïvodies en restituant le nom inutilisé depuis 1837. Les voïvodies ont été introduites ensuite dans tout le territoire de la Pologne.

Dès 1919 la Pologne possédait donc la division à trois degrés. Il n'y avait pas toutefois de l'uniformité complète des circonscriptions à cause de la différence mentionnée des communes. Il manquait aussi jusqu'à 1939 d'uniformité juridique, particulièrement sur le plan de droit civil. Cela tirait à conséquence la délimitation des voïvodies selon les frontières d'avant 1914. Il n'y avait de deux anciens conquérants. C'était la Silésie se composant des terres jadis prussiennes et autrichiennes.

10. Les lois portant la division en voïvodies ont problamé leur vigueur provisoire. Une fois encore le proverbe qu'il n'y a que le provisoire qui dure montrait sa justesse. Cela ne signifie pas que l'on n'ait pas pensé à l'introduction de la division nouvelle. Au contraire, on présentait des projets divers, officiels ainsi que privés. Des projets de l'introduction de la division à deux degrés étaient aussi rares que ceux de la fédéralisation. Ce n'était le cas du régionalisme politique ou technique. Des influences régionalistes s'exprimaient dans des recherches de liens géographiques et ethniques "naturels" de même que dans la préparation des projets de création des circonscriptions supérieures aux voïvodies. Cette dernière solution n'a pas plutôt obtenu l'approbation plus géné-

rale. On préférerait alors, en général, faire des refontes de la division à trois degrés existants.

Le problème le plus important était évidemment celui de l'unification des communes. Il n'y avait en fait que deux possibilités; soit répandre le type prusso-autrichien des communes "incomplexes" dans tout le pays, soit se servir de modèle de la commune "collective" du Royaume ancien de Pologne. On préférerait plutôt le type "collectif". Dès la loi de 1933 portant la nouvelle organisation de l'administration décentralisée on tendait à le répandre.

Les opinions en ce qui concerne le modèle le plus indiqué de la commune ont été formées environ en 1930. A cette époque-là fonctionnait la Commission pour Rationalisation de l'Administration Publique subordonnée à la Présidence du Conseil /1929-1932/. Elle était présidée par Maurycy Jaroszynski, éminent théoricien et praticien du Droit administratif et composée des certains autres esprits éminents. La Commission a fait des enquêtes concernant les grands problèmes de l'Administration et présenté ses projets murs. A cause des conditions spéciales polonaises, déjà mentionnées, elle n'a pas pu passer outre au problème de la division administrative. Elle y a proposé plusieurs refontes partielles. Il faut souligner la profondeur théorique de la pensée de la Commission. Elle a semblé distinguer notre Commission d'avec des commissions de réforme diverses constituées partout à cette époque-là. L'histoire des projets de la réforme administrative et leurs réalisations reste d'ailleurs à écrire⁷.

Notre Commission ne se distinguait toutefois pas de presque toutes les commissions étrangères en ce qui concerne la réalisation de son oeuvre. On n'a introduit qu'une part menue de ses propositions - l'Administration très perfectionnée pouvait être trop indépendante et dangereuse pour les dirigeants politiques autoritaires de ce temps-là.

Les propositions de la Commission de M. Jaroszynski sont surannée et inadaptables aux conditions actuelles, mais leur base théorique conserve sa valeur même aujourd'hui. L'importance de la Commission ne se bornait pas à ses propres travaux. La Commission a influencé bien des théoriciens et praticiens de l'Administration qui ont présenté des intéressants projets inofficiels de la transformation de la division administrative⁸.

11. La Pologne Populaire, née en 1944, rétablit au commencement la division administrative d'avant-guerre en l'accommodant, bien entendu, aux frontières nouvelles⁹. Le recouvrement des anciennes terres polonaises se répandant jusqu'aux rivières Odra et Nysa a eu vite pour conséquence des transformations plus remarquables de la division en voïvodies. On a transféré en effet quelques poviates des voïvodies anciennes aux voïvodies nouvelles-créées au nord-ouest. La division en voïvodies qui avait été fixée définitivement en 1950 restait presque inchangée jusqu'à 1975. La division en poviates était plus stable même en conservant en principe les poviates anciens.

La division administrative polonaise s'est montrée donc comme "l'institution permanente étant en principe de très longue durée". Cela distinguait même un peu la Pologne de presque toutes les autres démocraties populaires, sauf la Hongrie, qui ont assez vite introduit des réformes plus importantes de leur division administrative. Toutefois ces réformes ne sont pas introduites qu'après quelques années /Bulgarie en 1947 et 1949, Tchécoslovaquie en 1948, Roumanie en 1950 et R.D.A. en 1952/. La Russie soviétique qui avait supprimé toutes les lois anciennes conservait son ancienne division même pendant 12 ans.

La division traditionnelle n'était pas complètement uniforme en ce qui concerne les communes. La réforme communale semblait de plus en plus indispensable d'autant plus que la

campagne polonaise a commencé vite à se transformer. En 1954 au lieu des communes anciennes /gminy/on a créé des collectivités nouvelles sous le nom que l'on avait déjà connu des "gromady". Les circonscriptions nouvelles étaient trois fois plus nombreuses que les anciennes: presque 9 mille y compris la catégorie spéciale créée par la loi de 1954 - celle des "osiedla", localités plus grandes que des villages mais plus petites que des villes - contre environ 3 mille des "gminy" anciennes.

L'étendue modeste des "gromady" a été dictée par deux facteurs principaux: par le désir d'approcher l'autorité aux citoyens et par une prévision de la collectivisation accélérée de la production agricole une "gromada" étant terrain d'activité d'une coopérative agricole. La pratique a prouvé l'inconvenance de former des circonscriptions qui n'étaient accommodées qu'aux conditions prévues. La collectivisation pressée ayant été renoncée après 1956 les "gromady" étaient constatées comme trop petites pour remplir leurs propres fonctions administratives. On pouvait donc observer un groupement des collectivités dont le nombre a diminué d'environ deux fois pendant 18 ans.

12. La plupart des pays socialistes a introduit récemment des réformes nouvelles de leur division administrative. D'abord quelques pays /surtout Bulgarie/ ont lié les réformes de la division avec des expédients relatifs à la "structure complexe et territoriale" mieux connue sous le nom soviétique des "sov-narkhozes". Une certaine inefficacité de cette structure a partout abouti à rechercher des autres solutions accommodées aux exigences de la développée société socialiste.

La Pologne n'a pas été insensible à cette nouvelle vague des réformes se rapprochant d'ailleurs jusqu'à certain point sur le plan technique à celle apparue aussi à l'Ouest. Après avoir fait des profondes recherches on a transformé d'abord les

circonscriptions de base. En 1972 on a supprimé les "gromady" en créant à leur lieu les "gminy", /communes/ dont le nombre initial /environ 2.400 - au lieu de 4.313 "gromady" et 54 "osiedla" étant supprimés complètement/ diminue d'ailleurs après la réforme de 1975.

La création des communes fortes a rendu possible l'"aplatissement" mentionné des structures supérieures. En 1975 on a supprimé les poviates et les voïvodies /17 voïvodies et 5 villes-voïvodies/. On les a remplacé par 49 voïvodies nouvelles. Depuis 1975 la Pologne ne possède donc que deux degrés des circonscriptions: les communes et les voïvodies. Cette division nouvelle en voïvodies a accommodé l'étendue et les frontières des circonscriptions aux réalités socio-économiques.

Néanmoins les voïvodies nouvelles ne sont pas des créations toutes-neuves. On a taché de conserver si possible les frontières des voïvodies et surtout des poviates anciens. La division administrative étant en fait "l'institution de très longue durée" ne peut pas être transformée complètement. Il n'y a jamais de nécessité d'en faire. La division française en départements, quoique qualifiée en tant que "coupage du corps vif" par son adversaire, célèbre Burke, n'a pas été, elle aussi, qu'une transformation partielle de la division existante et sa rationalisation faite en harmonie avec des idées et des besoins de son époque.

13. La division administrative étant l'institution de longue durée ne cesse pas de subir une évolution. On vient de parler de ses transformations plus importantes. Mais il y a aussi des transformations plus petites, plus lentes: changements des frontières d'une circonscription, création d'une circonscription ou sa suppression etc. Ces transformations sont d'une certaine importance, on vient de mentionner par exemple la diminution lente du nombre des communes polonaises nouvelles créées.

Il y a enfin des institutions embryonnaires de la division qui se trouvent en train de leur formation. En Pologne il y en a aussi. Ce sont les "macrorégions" composées d'environ 5 voïvodies. Elles ne sont constituées que pour la planification mais il ne semble pas impossible de leur donner un jour des compétences plus vastes. Il serait aujourd'hui difficile de nier l'existence des traits universels, toutefois pas si nombreux, du phénomène de la régionalisation - au moins celle qui est technique.

1. Cf. infra, p. 101, vol. 19, Warszawa 1970, p. 8.
2. E. Białas-Vielbiły, "Administracje interwójne" (Inter-voïvodian administrations), Warszawa 1970, p. 11-12.
3. E. Białas-Vielbiły, "Administracje wojewódzkie" (Voïvodian administrations), Warszawa 1970, p. 11-12.
4. E. Białas-Vielbiły, "Administracje powiatowe" (Powiat administrations), Warszawa 1970, p. 11-12.
5. E. Białas-Vielbiły, "Administracje gminne" (Gmin administrations), Warszawa 1970, p. 11-12.
6. E. Białas-Vielbiły, "Administracje powiatowe" (Powiat administrations), Warszawa 1970, p. 11-12.
7. E. Białas-Vielbiły, "Administracje powiatowe" (Powiat administrations), Warszawa 1970, p. 11-12.
8. Cf. le nouveau travail de M. Kalina, Administration parti-

NOTES

1. Cf. p.ex. Z. Rybicki, La régionalisation en matière économique, /dans:/ Rapports polonais présentés au neuvième Congrès International de Droit Comparé, Wrocław 1974, pp.276 et suiv.
2. L'opinion de S. Bukowiecki, /dans:/ Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej /Matériaux de la commission pour Rationalisation de l'Administration publique - cf. infra, § 10/, vol. IV, Warszawa 1930, p.8.
3. E. Gimenez-Valdivieso, Administraciones intermedias entre el Estado y los municipios, /dans:/ Premier Congrès International des Sciences Administratives, Bruxelles 1910, II-3.
4. J'ai essayé de traiter ce sujet dans l'article Z dziejów najwyższej jednostki podziału terytorialnego w państwach nowożytnych. Prowincja-departament-region /De l'histoire du degré suprême des circonscriptions administratives. Province-département-région/, "Państwo i Prawo", 1977, n° 2, pp. 50-57/.
5. En mai 1976 les historiens polonais de l'Administration ont organisé à Lublin un colloque consacré aux "Divisions terriorio-administratives". Pendant le colloque dont les matériaux ne sont pas encore publiés on a présenté plusieurs rapports tant plus généraux /mon article cité dans la note /4/ est le rapport du colloque avec quelques modifications/, tant plus spécialisés, concernant quelques problèmes de la transformation de la division administrative, surtout à l'échelle des voivodies.
6. Cf. le nouveau travail de M. Kallas, Administration terri-

toriale du Duché de Varsovie /1806-1815/, "Revue Historique de Droit Français et Étranger", 1977, pp.35-51.

7. On ne dispose que des travaux concernant pays et époques particulières, surtout: H.Buch, La réforme administrative en Belgique, "Annali della Fondazione Italiana per la Storia Amministrativa", 1967, pp.387-425; A.Csizmadia, Reformbestrebungen in der ungarischen Verwaltung vor 1944, /dans:/Entwicklungsfragen der Verwaltung in Mitteleuropa, Pécs 1972, pp.33-48; A.Lanza, Les projets de réforme administrative en France de 1919 à nos jours, Paris 1968.
8. Surtout ceux publiés dans le livre Kraków stolica kresów południowo-zachodnich /Cracovie en tant que capitale des confins du sud-ouest/, Kraków 1930.
9. Cf. Z. Leonski, Kształtowanie się podziału administracyjnego w okresie trzydziestolecia Polski Ludowej /La formation de la division administrative pendant 30 ans de la Pologne Populaire/, "Państwo i Prawo", 1975, n^o12, pp. 16 et suiv.

Journal de la Société de la Vierge de Varsovie 1902-1912, "Revue Historique de Droit Français et Étranger", 1917, pp. 35-37.

1. On ne dispose que de travaux concernant pays et époques antérieures au XVIII^e siècle. Les travaux administratifs particuliers, surtout H. Bouché, la réforme administrative en Pologne, Varsovie, 1912, pp. 1-10, 11-12, 13-14, 15-16, 17-18, 19-20, 21-22, 23-24, 25-26, 27-28, 29-30, 31-32, 33-34, 35-36, 37-38, 39-40, 41-42, 43-44, 45-46, 47-48, 49-50, 51-52, 53-54, 55-56, 57-58, 59-60, 61-62, 63-64, 65-66, 67-68, 69-70, 71-72, 73-74, 75-76, 77-78, 79-80, 81-82, 83-84, 85-86, 87-88, 89-90, 91-92, 93-94, 95-96, 97-98, 99-100, 101-102, 103-104, 105-106, 107-108, 109-110, 111-112, 113-114, 115-116, 117-118, 119-120, 121-122, 123-124, 125-126, 127-128, 129-130, 131-132, 133-134, 135-136, 137-138, 139-140, 141-142, 143-144, 145-146, 147-148, 149-150, 151-152, 153-154, 155-156, 157-158, 159-160, 161-162, 163-164, 165-166, 167-168, 169-170, 171-172, 173-174, 175-176, 177-178, 179-180, 181-182, 183-184, 185-186, 187-188, 189-190, 191-192, 193-194, 195-196, 197-198, 199-200, 201-202, 203-204, 205-206, 207-208, 209-210, 211-212, 213-214, 215-216, 217-218, 219-220, 221-222, 223-224, 225-226, 227-228, 229-230, 231-232, 233-234, 235-236, 237-238, 239-240, 241-242, 243-244, 245-246, 247-248, 249-250, 251-252, 253-254, 255-256, 257-258, 259-260, 261-262, 263-264, 265-266, 267-268, 269-270, 271-272, 273-274, 275-276, 277-278, 279-280, 281-282, 283-284, 285-286, 287-288, 289-290, 291-292, 293-294, 295-296, 297-298, 299-300, 301-302, 303-304, 305-306, 307-308, 309-310, 311-312, 313-314, 315-316, 317-318, 319-320, 321-322, 323-324, 325-326, 327-328, 329-330, 331-332, 333-334, 335-336, 337-338, 339-340, 341-342, 343-344, 345-346, 347-348, 349-350, 351-352, 353-354, 355-356, 357-358, 359-360, 361-362, 363-364, 365-366, 367-368, 369-370, 371-372, 373-374, 375-376, 377-378, 379-380, 381-382, 383-384, 385-386, 387-388, 389-390, 391-392, 393-394, 395-396, 397-398, 399-400, 401-402, 403-404, 405-406, 407-408, 409-410, 411-412, 413-414, 415-416, 417-418, 419-420, 421-422, 423-424, 425-426, 427-428, 429-430, 431-432, 433-434, 435-436, 437-438, 439-440, 441-442, 443-444, 445-446, 447-448, 449-450, 451-452, 453-454, 455-456, 457-458, 459-460, 461-462, 463-464, 465-466, 467-468, 469-470, 471-472, 473-474, 475-476, 477-478, 479-480, 481-482, 483-484, 485-486, 487-488, 489-490, 491-492, 493-494, 495-496, 497-498, 499-500, 501-502, 503-504, 505-506, 507-508, 509-510, 511-512, 513-514, 515-516, 517-518, 519-520, 521-522, 523-524, 525-526, 527-528, 529-530, 531-532, 533-534, 535-536, 537-538, 539-540, 541-542, 543-544, 545-546, 547-548, 549-550, 551-552, 553-554, 555-556, 557-558, 559-560, 561-562, 563-564, 565-566, 567-568, 569-570, 571-572, 573-574, 575-576, 577-578, 579-580, 581-582, 583-584, 585-586, 587-588, 589-590, 591-592, 593-594, 595-596, 597-598, 599-600, 601-602, 603-604, 605-606, 607-608, 609-610, 611-612, 613-614, 615-616, 617-618, 619-620, 621-622, 623-624, 625-626, 627-628, 629-630, 631-632, 633-634, 635-636, 637-638, 639-640, 641-642, 643-644, 645-646, 647-648, 649-650, 651-652, 653-654, 655-656, 657-658, 659-660, 661-662, 663-664, 665-666, 667-668, 669-670, 671-672, 673-674, 675-676, 677-678, 679-680, 681-682, 683-684, 685-686, 687-688, 689-690, 691-692, 693-694, 695-696, 697-698, 699-700, 701-702, 703-704, 705-706, 707-708, 709-710, 711-712, 713-714, 715-716, 717-718, 719-720, 721-722, 723-724, 725-726, 727-728, 729-730, 731-732, 733-734, 735-736, 737-738, 739-740, 741-742, 743-744, 745-746, 747-748, 749-750, 751-752, 753-754, 755-756, 757-758, 759-760, 761-762, 763-764, 765-766, 767-768, 769-770, 771-772, 773-774, 775-776, 777-778, 779-780, 781-782, 783-784, 785-786, 787-788, 789-790, 791-792, 793-794, 795-796, 797-798, 799-800, 801-802, 803-804, 805-806, 807-808, 809-810, 811-812, 813-814, 815-816, 817-818, 819-820, 821-822, 823-824, 825-826, 827-828, 829-830, 831-832, 833-834, 835-836, 837-838, 839-840, 841-842, 843-844, 845-846, 847-848, 849-850, 851-852, 853-854, 855-856, 857-858, 859-860, 861-862, 863-864, 865-866, 867-868, 869-870, 871-872, 873-874, 875-876, 877-878, 879-880, 881-882, 883-884, 885-886, 887-888, 889-890, 891-892, 893-894, 895-896, 897-898, 899-900, 901-902, 903-904, 905-906, 907-908, 909-910, 911-912, 913-914, 915-916, 917-918, 919-920, 921-922, 923-924, 925-926, 927-928, 929-930, 931-932, 933-934, 935-936, 937-938, 939-940, 941-942, 943-944, 945-946, 947-948, 949-950, 951-952, 953-954, 955-956, 957-958, 959-960, 961-962, 963-964, 965-966, 967-968, 969-970, 971-972, 973-974, 975-976, 977-978, 979-980, 981-982, 983-984, 985-986, 987-988, 989-990, 991-992, 993-994, 995-996, 997-998, 999-1000, 1001-1002, 1003-1004, 1005-1006, 1007-1008, 1009-1010, 1011-1012, 1013-1014, 1015-1016, 1017-1018, 1019-1020, 1021-1022, 1023-1024, 1025-1026, 1027-1028, 1029-1030, 1031-1032, 1033-1034, 1035-1036, 1037-1038, 1039-1040, 1041-1042, 1043-1044, 1045-1046, 1047-1048, 1049-1050, 1051-1052, 1053-1054, 1055-1056, 1057-1058, 1059-1060, 1061-1062, 1063-1064, 1065-1066, 1067-1068, 1069-1070, 1071-1072, 1073-1074, 1075-1076, 1077-1078, 1079-1080, 1081-1082, 1083-1084, 1085-1086, 1087-1088, 1089-1090, 1091-1092, 1093-1094, 1095-1096, 1097-1098, 1099-1100, 1101-1102, 1103-1104, 1105-1106, 1107-1108, 1109-1110, 1111-1112, 1113-1114, 1115-1116, 1117-1118, 1119-1120, 1121-1122, 1123-1124, 1125-1126, 1127-1128, 1129-1130, 1131-1132, 1133-1134, 1135-1136, 1137-1138, 1139-1140, 1141-1142, 1143-1144, 1145-1146, 1147-1148, 1149-1150, 1151-1152, 1153-1154, 1155-1156, 1157-1158, 1159-1160, 1161-1162, 1163-1164, 1165-1166, 1167-1168, 1169-1170, 1171-1172, 1173-1174, 1175-1176, 1177-1178, 1179-1180, 1181-1182, 1183-1184, 1185-1186, 1187-1188, 1189-1190, 1191-1192, 1193-1194, 1195-1196, 1197-1198, 1199-1200, 1201-1202, 1203-1204, 1205-1206, 1207-1208, 1209-1210, 1211-1212, 1213-1214, 1215-1216, 1217-1218, 1219-1220, 1221-1222, 1223-1224, 1225-1226, 1227-1228, 1229-1230, 1231-1232, 1233-1234, 1235-1236, 1237-1238, 1239-1240, 1241-1242, 1243-1244, 1245-1246, 1247-1248, 1249-1250, 1251-1252, 1253-1254, 1255-1256, 1257-1258, 1259-1260, 1261-1262, 1263-1264, 1265-1266, 1267-1268, 1269-1270, 1271-1272, 1273-1274, 1275-1276, 1277-1278, 1279-1280, 1281-1282, 1283-1284, 1285-1286, 1287-1288, 1289-1290, 1291-1292, 1293-1294, 1295-1296, 1297-1298, 1299-1300, 1301-1302, 1303-1304, 1305-1306, 1307-1308, 1309-1310, 1311-1312, 1313-1314, 1315-1316, 1317-1318, 1319-1320, 1321-1322, 1323-1324, 1325-1326, 1327-1328, 1329-1330, 1331-1332, 1333-1334, 1335-1336, 1337-1338, 1339-1340, 1341-1342, 1343-1344, 1345-1346, 1347-1348, 1349-1350, 1351-1352, 1353-1354, 1355-1356, 1357-1358, 1359-1360, 1361-1362, 1363-1364, 1365-1366, 1367-1368, 1369-1370, 1371-1372, 1373-1374, 1375-1376, 1377-1378, 1379-1380, 1381-1382, 1383-1384, 1385-1386, 1387-1388, 1389-1390, 1391-1392, 1393-1394, 1395-1396, 1397-1398, 1399-1400, 1401-1402, 1403-1404, 1405-1406, 1407-1408, 1409-1410, 1411-1412, 1413-1414, 1415-1416, 1417-1418, 1419-1420, 1421-1422, 1423-1424, 1425-1426, 1427-1428, 1429-1430, 1431-1432, 1433-1434, 1435-1436, 1437-1438, 1439-1440, 1441-1442, 1443-1444, 1445-1446, 1447-1448, 1449-1450, 1451-1452, 1453-1454, 1455-1456, 1457-1458, 1459-1460, 1461-1462, 1463-1464, 1465-1466, 1467-1468, 1469-1470, 1471-1472, 1473-1474, 1475-1476, 1477-1478, 1479-1480, 1481-1482, 1483-1484, 1485-1486, 1487-1488, 1489-1490, 1491-1492, 1493-1494, 1495-1496, 1497-1498, 1499-1500, 1501-1502, 1503-1504, 1505-1506, 1507-1508, 1509-1510, 1511-1512, 1513-1514, 1515-1516, 1517-1518, 1519-1520, 1521-1522, 1523-1524, 1525-1526, 1527-1528, 1529-1530, 1531-1532, 1533-1534, 1535-1536, 1537-1538, 1539-1540, 1541-1542, 1543-1544, 1545-1546, 1547-1548, 1549-1550, 1551-1552, 1553-1554, 1555-1556, 1557-1558, 1559-1560, 1561-1562, 1563-1564, 1565-1566, 1567-1568, 1569-1570, 1571-1572, 1573-1574, 1575-1576, 1577-1578, 1579-1580, 1581-1582, 1583-1584, 1585-1586, 1587-1588, 1589-1590, 1591-1592, 1593-1594, 1595-1596, 1597-1598, 1599-1600, 1601-1602, 1603-1604, 1605-1606, 1607-1608, 1609-1610, 1611-1612, 1613-1614, 1615-1616, 1617-1618, 1619-1620, 1621-1622, 1623-1624, 1625-1626, 1627-1628, 1629-1630, 1631-1632, 1633-1634, 1635-1636, 1637-1638, 1639-1640, 1641-1642, 1643-1644, 1645-1646, 1647-1648, 1649-1650, 1651-1652, 1653-1654, 1655-1656, 1657-1658, 1659-1660, 1661-1662, 1663-1664, 1665-1666, 1667-1668, 1669-1670, 1671-1672, 1673-1674, 1675-1676, 1677-1678, 1679-1680, 1681-1682, 1683-1684, 1685-1686, 1687-1688, 1689-1690, 1691-1692, 1693-1694, 1695-1696, 1697-1698, 1699-1700, 1701-1702, 1703-1704, 1705-1706, 1707-1708, 1709-1710, 1711-1712, 1713-1714, 1715-1716, 1717-1718, 1719-1720, 1721-1722, 1723-1724, 1725-1726, 1727-1728, 1729-1730, 1731-1732, 1733-1734, 1735-1736, 1737-1738, 1739-1740, 1741-1742, 1743-1744, 1745-1746, 1747-1748, 1749-1750, 1751-1752, 1753-1754, 1755-1756, 1757-1758, 1759-1760, 1761-1762, 1763-1764, 1765-1766, 1767-1768, 1769-1770, 1771-1772, 1773-1774, 1775-1776, 1777-1778, 1779-1780, 1781-1782, 1783-1784, 1785-1786, 1787-1788, 1789-1790, 1791-1792, 1793-1794, 1795-1796, 1797-1798, 1799-1800, 1801-1802, 1803-1804, 1805-1806, 1807-1808, 1809-1810, 1811-1812, 1813-1814, 1815-1816, 1817-1818, 1819-1820, 1821-1822, 1823-1824, 1825-1826, 1827-1828, 1829-1830, 1831-1832, 1833-1834, 1835-1836, 1837-1838, 1839-1840, 1841-1842, 1843-1844, 1845-1846, 1847-1848, 1849-1850, 1851-1852, 1853-1854, 1855-1856, 1857-1858, 1859-1860, 1861-1862, 1863-1864, 1865-1866, 1867-1868, 1869-1870, 1871-1872, 1873-1874, 1875-1876, 1877-1878, 1879-1880, 1881-1882, 1883-1884, 1885-1886, 1887-1888, 1889-1890, 1891-1892, 1893-1894, 1895-1896, 1897-1898, 1899-1900, 1901-1902, 1903-1904, 1905-1906, 1907-1908, 1909-1910, 1911-1912, 1913-1914, 1915-1916, 1917-1918, 1919-1920, 1921-1922, 1923-1924, 1925-1926, 1927-1928, 1929-1930, 1931-1932, 1933-1934, 1935-1936, 1937-1938, 1939-1940, 1941-1942, 1943-1944, 1945-1946, 1947-1948, 1949-1950, 1951-1952, 1953-1954, 1955-1956, 1957-1958, 1959-1960, 1961-1962, 1963-1964, 1965-1966, 1967-1968, 1969-1970, 1971-1972, 1973-1974, 1975-1976, 1977-1978, 1979-1980, 1981-1982, 1983-1984, 1985-1986, 1987-1988, 1989-1990, 1991-1992, 1993-1994, 1995-1996, 1997-1998, 1999-2000, 2001-2002, 2003-2004, 2005-2006, 2007-2008, 2009-2010, 2011-2012, 2013-2014, 2015-2016, 2017-2018, 2019-2020, 2021-2022, 2023-2024, 2025-2026, 2027-2028, 2029-2030, 2031-2032, 2033-2034, 2035-2036, 2037-2038, 2039-2040, 2041-2042, 2043-2044, 2045-2046, 2047-2048, 2049-2050, 2051-2052, 2053-2054, 2055-2056, 2057-2058, 2059-2060, 2061-2062, 2063-2064, 2065-2066, 2067-2068, 2069-2070, 2071-2072, 2073-2074, 2075-2076, 2077-2078, 2079-2080, 2081-2082, 2083-2084, 2085-2086, 2087-2088, 2089-2090, 2091-2092, 2093-2094, 2095-2096, 2097-2098, 2099-2100, 2101-2102, 2103-2104, 2105-2106, 2107-2108, 2109-2110, 2111-2112, 2113-2114, 2115-2116, 2117-2118, 2119-2120, 2121-2122, 2123-2124, 2125-2126, 2127-2128, 2129-2130, 2131-2132, 2133-2134, 2135-2136, 2137-2138, 2139-2140, 2141-2142, 2143-2144, 2145-2146, 2147-2148, 2149-2150, 2151-2152, 2153-2154, 2155-2156, 2157-2158, 2159-2160, 2161-2162, 2163-2164, 2165-2166, 2167-2168, 2169-2170, 2171-2172, 2173-2174, 2175-2176, 2177-2178, 2179-2180, 2181-2182, 2183-2184, 2185-2186, 2187-2188, 2189-2190, 2191-2192, 2193-2194, 2195-2196, 2197-2198, 2199-2200, 2201-2202, 2203-2204, 2205-2206, 2207-2208, 2209-2210, 2211-2212, 2213-2214, 2215-2216, 2217-2218, 2219-2220, 2221-2222, 2223-2224, 2225-2226, 2227-2228, 2229-2230, 2231-2232, 2233-2234, 2235-2236, 2237-2238, 2239-2240, 2241-2242, 2243-2244, 2245-2246, 2247-2248, 2249-2250, 2251-2252, 2253-2254, 2255-2256, 2257-2258, 2259-2260, 2261-2262, 2263-2264, 2265-2266, 2267-2268, 2269-2270, 2271-2272, 2273-2274, 2275-2276, 2277-2278, 2279-2280, 2281-2282, 2283-2284, 2285-2286, 2287-2288, 2289-2290, 2291-2292, 2293-2294, 2295-2296, 2297-2298, 2299-2300, 2301-2302, 2303-2304, 2305-2306, 2307-2308, 2309-2310, 2311-2312, 2313-2314, 2315-2316, 2317-2318, 2319-2320, 2321-2322, 2323-2324, 2325-2326, 2327-2328, 2329-2330, 2331-2332, 2333-2334, 2335-2336, 2337-2338, 2339-2340, 2341-2342, 2343-2344, 2345-2346, 2347-2348, 2349-2350, 2351-2352, 2353-2354, 2355-2356, 2357-2358, 2359-2360, 2361-2362, 2363-2364, 2365-2366, 2367-2368, 2369-2370, 2371-2372, 2373-2374, 2375-2376, 2377-2378, 2379-2380, 2381-2382, 2383-2384, 2385-2386, 2387-2388, 2389-2390, 2391-2392, 2393-2394, 2395-2396, 2397-2398, 2399-2400, 2401-2402, 2403-2404, 2405-2406, 2407-2408, 2409-2410, 2411-2412, 2413-2414, 2415-2416, 241

Nach dem Ausgleich wurde das neuorganisierte Wirtschafts-
wesen - neben dem Finanzministerium - von zwei /Öffentliche
Arbeit-Verkehr und Landwirtschafts-Industrie-Handels/ Minis-
terien verwaltet. Aufgrund des Gesetzes 18:1889 wurde ein Ver-
kehrs- und ein Landwirtschaftsministerium organisiert. Dem
Verkehrsministerium gehörten die Bahn-, Schifffart-, Öffent-
liche Strasse-, Hochbau-, Handels-, Industrie-, Zoll-, Post-,
Zerkassen- und Patentsachen an. Das Landwirtschaftsmini-
sterium verrichtete folgende Aufgaben: Landwirtschaft, allge-
meine Wirtschaft, staatliche Wälder, Wilderaufsicht, Bergbau-
wesen, Pflanzenschutz, Fischerei, Jagdwesen, -Regu-
lierung, Hochwasser.

ISTVÁN KÁLLAY:

DIE TENDENZEN DER REGIONALEN WIRTSCHAFTSVER- WALTUNG IN UNGARN 1867-1944

Aus den Bodenverhältnissen des Landes folgend war Ungarn
in erster Reihe ein Agrarland. Deshalb befaßte ich mich haupt-
sächlich mit der regionalen Landwirtschaftsverwaltung. Diese
Verwaltung wurde von den Municipien verrichtet. Das Ministerium
versuchte die Produktion und Viehzucht durch den Ungarischen
Wirtschafts-Landesverein /DNKH/ zu beeinflussen, der als eine
Interessenvertretung der Grossgrundbesitzer fungierte. Das Mi-
nisterium holte vor seiner Entscheidung die Meinung dieser
Vertretung ein.¹

Es wurden einige Regionalorgane ins Leben gerufen:²
- Wilderinspektorate /Wilderbezirke/,
- Zweigstellen des Landwirtschaftsministeriums,
- Viehzuchtinspektorate /1896/; seit 43:1908
Wirtschaftsinspektorate.

Diese Änderungen reichten aber nicht aus, weil diese Or-
gane nur auf Komitatsabens zustande kamen. Staatliche Organe
der Landwirtschaftsverwaltung funktionierten nur als Beiräte,
sie verfügten über keine Behördenbefugnis. Dadurch blieb die
regionale Wirtschaftsverwaltung weiterhin in den Händen der
Grossgrundbesitzer /Domänen/. Deshalb befaßte ich mit dieser
Frage gründlicher.

ISTVAN KALLAY

DIE TENDENZEN DER REGIONALEN WIRTSCHAFTSVER-
WALTUNG IN UNGARN 1967-1974

Nach dem Ausgleich wurde das neuorganisierte Wirtschafts-
wesen - neben dem Finanzministerium - von zwei /Öffentliche
Arbeit-Verkehrs und Landwirtschafts-Industrie-Handels/ Minis-
terien verwaltet. Aufgrund des Gesetzes 18:1889 wurde ein Ver-
kehrs- und ein Landwirtschaftsministerium organisiert. Dem
Verkehrsministerium gehörten die Bahn-, Schifffart-, öffent-
liche Strasse-, Hochbau-, Handels-, Industrie-, Zoll-, Post-,
Sparkassen- und Patentensachen an. Das Landwirtschaftsmini-
sterium verrichtete folgende Aufgaben: Landwirtschaft, allge-
meine Wirtschaft, staatliche Wälder, Wälderaufsicht, Bergbau-
wesen, Pferde- und Viehzucht, Fachbildung, Wasserrecht, - Regu-
lierung, Hochwasserschutz und Melioration.

Aus den Bodenverhältnissen des Landes folgend war Ungarn
in erster Reihe ein Agrarland, deshalb befasse ich mich haupt-
sächlich mit der regionalen Landwirtschaftsverwaltung. Diese
Verwaltung wurde von den Munizipien verrichtet. Das Ministerium
versuchte die Produktion und Viehzucht durch den Ungarischen
Wirtschafts-Landesverein /OMGE/ zu beeinflussen, der als eine
Interessenvertretung der Grossgrundbesitzer fungierte. Das Mi-
nisterium holte vor seiner Entscheidung die Meinung dieser
Vertretung ein.¹

Es wurden einige Regionalorgane ins Leben gerufen:²

- Wälderinspektorate /Wälderbezirke/,
- Zweigstellen des Landwirtschaftsministeriums,
- Viehzuchtinspektorate /1896/; seit 43:1908
Wirtschaftsinspektorate.

Diese Änderungen reichten aber nicht aus, weil diese Or-
gane nur auf Komitatsebene zustande kamen. Sämtliche Organe
der Landwirtschaftsverwaltung funktionierten nur als Beiräte,
sie verfügten über keine Behördenbefugnis. Dadurch blieb die
regionale Wirtschaftsverwaltung weiterhin in den Händen der
Grossgrundbesitzer /Domänen/. Deshalb befasse ich mit dieser
Frage gründlicher.

Die Verwaltung - und auch die Wirtschaftsverwaltung - gehört dem rechtlichen und politischen Überbau an. Die Domänenverwaltung bedeutet Klassenverhältnisse, wodurch die Macht der feudalen herrschenden Klasse zur Geltung kam. Die Funktionierung der Domänenverwaltung wurde von der öffentlichen Macht des Staates gesichert.

Das Ziel der Verwaltung war die wirksame Wirtschaftung, die Sicherung der reibungslosen Tätigkeit der ganzen Organisation. Dieses Ziel hat die Domänenverwaltung ohne Zweifel erreicht.³

Die Domänenverwaltung wurde von Gremien /Offiziantenstuhl, Wirtschaftscommission usw./ ausgeübt, die von den Leitorganen der Domäne regiert wurden. Im Falle, wenn die Domäne mehreren Grossgrundbesitzern angehörte, spielte eine besondere Art der Privatverwaltung, der Familienteg, eine Rolle. Die Domänen in Ungarn brachten im 18. Jahrhundert ein Lenkungs- und Regierungssystem zustande. Zu dieser Zeit sind die Domänen stärker geworden, bei dieser Entwicklung spielte die Verwaltung eine Rolle.

Die erste Periode der Entwicklung /bis 1745-1750/ wurde vom Weiterleben der früheren Verwaltungsorgane charakterisiert. Es erschien in den 1710-er Jahren die kollegiale Leitung /Offiziantenstuhl/, als eine Form der modernen Regierung. Eine Domäne erhob sich aus den Reihen der anderen Herrschaftsgüter, sie wurde als Zentraldomäne betrachtet, übte gewisse Aufsicht über die anderen aus.

Seit den 1740-er Jahren erschienen die Praefecten, Güterdirektoren und Güterverwalter. Bei einigen Grossgrundbesitzern /Esterházy, Károlyi, Csáky, Széchenyi/ gab es eine Wirtschaftscommission in dieser Periode. Die Zahl der Verwaltungsbeamten

erhöhte sich langsam, aber war nicht hoch. Die fast halbe Million Joch des Fürsten Esterházy wurden z.B. von 300 Offizianten registriert.

1790-1848 wurden die früheren Regierungsformen gefestigt und weiter ausgebaut. Als die zwei bestorganierten Domänen betrachten wir diejenigen der Esterházy und Károlyi, im westlichen und östlichen Winkel Ungarns. Es ist sehr merkwürdig, dass sie sehr ähnlich organisiert wurden.

Die kollegialen Organe der Domänenregierung:

- Familientag,
- Offiziantenstuhl,
- Wirtschaftscommission.

Alle drei bekamen ihre Macht von dem Grossgrundbesitzer bzw. übten diese Macht in seinem Namen aus.

Im Zustandekommen des Familientages spielte das Jus aviticitatis eine Rolle. Familientage gab es in Ungarn schon im XVII. Jahrhundert. Als Mitglieder des Familientages fungierten die männlichen Familienmitglieder, wurden aber Domänenverwalter, Advokaten usw. eingeladen. An den Sitzungen präsierte das älteste Familienmitglied /senior/. Der Verwalter der gemeinsamen Güter hatte eine wichtige Funktion. Der Familientag beaufsichtigte das Immobilienvermögen, die Regalien, die Pächter die urbarialen und kirchlichen Sachen. Der Familientag führte die Aufsicht über die Gemeindeverwaltung, Familienstiftungen, Familienbeamten, Streitsachen, Herrenstuhl und über das Familienarchiv.

Als ein wichtiges Organ der Domänenregierung wirkte der Offiziantenstuhl /sedes officialis/, das heisst das Gremium der Domänenoffizianten /Inspektor, Verwalter, Exactor, Rentmeister, Kastner, Schaffer, Archivar usw./. Der Offiziantenstuhl

funktionierte nicht nur im Zeitalter des Feudalismus, sondern auch bis 1945. Es gab Zentral-, Bezirks- und Herrschaftsoffiziantenstuhl. Der Bezirksoffiziantenstuhl war dem Zentral-, und der Herrschaftsstühle dem Bezirksstuhl untergestellt. Nach der Funktion gab es Wirtschafts-, öffentliche Verwaltungs-, Gerichtsbarkeits-, Zensural- und Zehentoffiziantenstühle. Der Stuhl hielt wöchentlich eine Sitzung /Arbeitsberatung/. Als Präsident fungierte ein Oberoffiziant. Der Grossgrundbesitzer selbst nahm selten an den Beratungen teil. Der Wirkungskreis des Offiziantenstuhles erstreckte sich auf die Wirtschaft, Gerichtsbarkeit und auf gewisse Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Seine wichtigste Aufgabe war jedoch die Organisierung der Wirtschaft. Der Offiziantenstuhl stand im direkten Kontakt mit den Untertanen und beeinflusste stark deren Lage.

Es kamen Wirtschaftskommissionen in einigen Domänen zustande. Die Kommission können wir als ein Übergangsorgan zwischen Zentraloffiziantenstuhl und Güterdirektion betrachten. Die Kommission unterscheidet sich von dem Offiziantenstuhl darin, dass sie immer durch eine Gründungsurkunde des Grossgrundbesitzers ins Leben gerufen wurde und ein Wirkungsstatut hatte. An ihrer Spitze stand der Bevollmächtigte des Besitzers, sein Wirkungskreis unterscheidet sich von demselben des späteren Direktors kaum. Eine Wirtschaftskommission wirkte bei dem Fürsten Eszterházy bei dem Grafen Károlyi, Széchenyi, Csáky, bei dem Primas von Gran und bei dem Piaristen-Custodiat. Der Wirkungskreis der Kommission war demselben des Offiziantenstuhles sehr ähnlich, hatte aber mehr Leitungsfunktionen.

Die Erweiterung der Amtsverwaltung machte neue Domänenregierungsorgane und Ämter notwendig. Diese Organe waren nicht mehr kollegial, ihren Wirkungskreis übte eine Person, der verantwortliche Leiter aus. Die zweckmässigste Form der Domänenverwaltung war - wie in der Staatsverwaltung - das Amt.

Die Ämter können wir - aufgrund der Hierarchie - in drei Gruppen teilen:

- Zentral-,
- Bezirks- und
- Herrschaftsämter.

Die Zentralämter sind: das Regenten-, Sekretariats-, Praefecten-, Güterdirektions-, Fiscalamt, die Kanzellarie, das Exactorat, die Kasse und das Archiv. Bezirksämter: Inspektorat, Exactorat, Kasse. Herrschaftsämter: "das Herrschaftsamt" selbst, Verwalter-, Kastneramt, Kasse, Wald- und Kelleramt, Baudirektion usw.

Als höchstes Organ der Domänenregierung fungierte das Regentenamt. Die Ämter der Regenten /regens/ wurden in den verschiedenen Domänen fast gleichzeitig ausgestellt: 1794 Esterházy, 1798 der Primas von Gran, 1806 Károlyi. Die wichtigste Aufgabe des Regentenamtes war die Übermittlung der Anweisungen des Grossgrundbesitzers, die Verwaltung der Personalsachen der Oberoffizianten.

Die Güterdirektion /Regierung/ war ein Leitungsorgan von mehreren Herrschaften oder Herrschaftsbezirken. Sie verrichtete die Sachen der untergeordneten Organe, beaufsichtigte die Bezirks- und Herrschaftsbeamten. In den meisten Domänen - wo es kein Regentenamt gab - führte die Güterdirektion die höchste Aufsicht. An ihrer Spitze stand der Direktor, ihre Mitglieder waren die Oberoffizianten, als Hilfspersonal wurden Notare, Kanzellisten, eventuell Praktikanten eingeteilt. Güterdirektionen kamen seit Mitte des 18. Jahrhunderts zustande. Die bekannteste ist die Direktion von Keszthely, an ihre Spitze war seit 1792 János Nagyváthy gestellt.

Die Amtsverwaltung wurde von Kanzlisten, Notaren, Actuaren, Praktikanten durchgeführt. Amstmässige Kanzellarien gab es erst

seit dem zweiten Teil des XVIII. Jahrhunderts. Ihre Aufgabe war die Übermittlung der Anweisungen, Berichte, die Amtsverwaltung, Geschäftsführung, Registration. Der Geschäftsgang wurde von dem Besitzer geregelt. Die Registration geschah anfangs pro Sitzungsprotokoll von Nr. 1., seit dem Ende des 18. Jahrhunderts jährlich durchlaufend. Als erste registrierte die Károlyi-Domäne /1788/ die Akten. Es wurden zu den Protokollen Indices gefertigt. Bei den Festetics gab es ein Geheimprotokoll und ein Sachregister. Es war in einigen Domänen das Korrespondenz- und das Assignationsbuch bekannt. Das meist entwickelte Registrationssystem gab es in den Zentralämtern der Domänen Károlyi und Festetics.

Der bestorganisierte und kontrollierte Zweig der Domänenregierung war die Verwaltung der Finanz- und Naturaliensachen, das wichtigste Organ das Rechnungsamt /Exactorat/. Seine Aufgabe war die Kontrolle der Herrschaftsverrechnungen. Als Grundprinzip galt es, dass jede Verrechnung doppelt kontrolliert werden musste. In Zusammenhang mit den Verrechnungen machte das Rechnungsamt Bemerkungen, es stellte die Fehler fest und überführte die Finanzoffizienten.

Das Bargeld wurde von den Zentral-, Bezirks- und Herrschaftskassen verwaltet. Hierher gelangten die Geldeinkommen, die Verkaufssummen von Früchten und Vieh, die Pacht- und Geldzinse. Die Kassen zahlten die Bargeldbezüge der Offizianten und Sammelkassen, sie sammelten nämlich die Bargeldreste der Kassen von unteren Stufen ein.

Die Personalsachen wurden von den kollegialen Organen verwaltet, das heisst die Anstellung, Einstufung, Bildung, Qualifizierung, Nachwuchs. Die Offizianten wurden im XVIII. Jahrhundert durch die Praxis gebildet. Der angestellte Praktikant stieg auf der Eselsleiter der Domäne /Kanzlist, Kastner, Schaffer, Rentmeister, Verwalter, eventuell Inspektor/ hinauf. In

erster Reihe wurde von den Offizianten die Ergebenheit und Treue zur Domäne gefordert. Sie waren verpflichtet, die Wirtschaft erfolgreich zu führen und fromm zu leben. Die Domänenoffizianten gehörten der mittleren oder unteren Schicht der herrschenden Klasse an, dieselben vertraten - ihre eigenen Interessen nicht vergessend - das Interesse der herrschenden Klasse. Die Oberoffizianten wurden hoch, die anderen gut bezahlt. Es ist zu verstehen, dass diese Posten hoch begehrt waren. In einigen Domänen bekleideten mehrere Generationen einiger Familien die Ämter.

Als wichtigste Funktion galt die Leitung der Wirtschaft, das heisst die Betriebsorganisation, Urbarmachungsleistungen, Organisation der Arbeitskraft, Feldwirtschaft, Pflanzenbau, Viehzucht und Regalien /industrielle Betriebe/. Die Domänenregierung versah - ausser der Organisation - Erhaltungs-, Bau-, Einkaufs- und Hofhaltungsaufgaben. Den Domänen gehörten viele Gebäude, Brauerei, Schnapsbrennerei, Mühlen, Gasthäuser, Ziegbrennerei usw. an, deren Erhaltung die Aufgabe der Verwaltung war.

Der Pflanzenbau nahm weniger Platz in der Tätigkeit der Domänenverwaltung ein, als seine Bedeutung war. Die Produktion des Getreides und anderer Pflanzen, der Weinbau, die Frucht-, Baum- und Waldwirtschaft waren an der Tagesordnung der Sitzungen, aber es kam viel häufiger deren Vertrieb vor. Das betrifft in erster Reihe den rentabelsten Wein- und Waldbau.

Der Weinausschank, Brauerei, Schnapsbrennerei, Fleischhauerei, Mühlen und die Mauten gehörten den herrschaftlichen Regalien an. Von den Regalien brachte der Weinausschank das meiste ein. Es war von grosser Bedeutung, die Zehentweine rechtzeitig einzusammeln oder den fremden Wein günstig zu kaufen. Die Verwaltung überwachte scharf die Einhaltung der Weinausschanksregeln. Die Domänen wurden von den eigenen Brauereien mit Bier

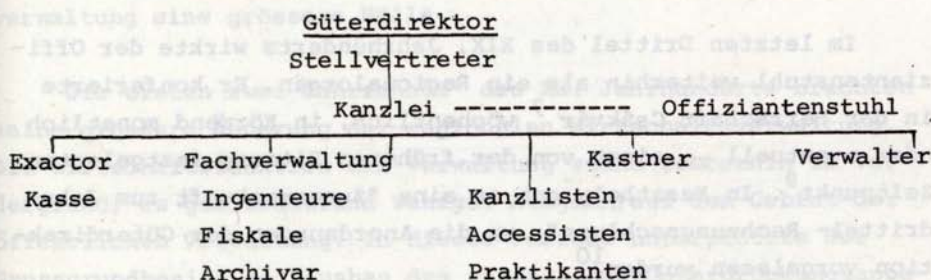
versorgt. In Zusammenhang mit den Regalien entwickelten sich einige industrielle Betriebe, wie Eisenhammer, Papiermühle, Sägewerk usw. Es wurde an einer Offiziantenstuhl-Sitzung die in Vértessomló /Komitat Komárom/ gefundene Steinkohle das erste Mal erwähnt.

Die Revolution vom Jahre 1848, die Abschaffung von Robot, Zehent und Geldleistungen verringerte den Wirkungskreis der Domänenregierung. Der Sieg der österreichischen Konterrevolution brachte eine neue Periode in der Durchführung der Aufhebung der Leibeigenschaft, worin die Domänenverwaltung eine grosse Rolle spielte. Es gab eine Übergangsperiode 1848-1853, bis das Patent von 1853 eine Ordnung schuf. In dieser Periode blieb der Offiziantenstuhl /eventuell unter dem Namen "Kommission", "Wirtschaftssitzung"/ aufrechterhalten, verrichtete aber keine öffentliche Verwaltung und Gerichtsbarkeit mehr.

Das kaiserliche Urbarialpatent regelte sämtliche Fragen der Leibeigenen-/Untertanen/ befreiung. Es strebte eine Regelung aufgrund des kapitalistischen Privateigentums an, das die Aufrechthaltung des Grossgrundsystems ermöglichte. Das Patent setzte den Entschluss vom Herbst 1848 über die Aufhebung des Weirzehenten ausser Kraft. Es blieben die grundherrlichen Regalien /Ausschank, Mühle, Fischerei, Jagd/ weiterhin in Kraft⁴. Diese Verfügungen haben die weitere Entwicklung der Domänenverwaltung festgelegt, die von einer aus dem Zeitalter des Feudalismus geerbten und langsam fortschreitenden Organisation charakterisiert wurde⁵. Das alles verlangte neue Leitungs- und Verwaltungsformen, in denen die persönliche Verantwortung mehr zur Geltung kam. In dieser Zeit, besonders durch den wirtschaftlichen Aufschwung nach dem Ausgleich angeregt, kamen die Grundlagen der modernen regionalen Domänenverwaltung zustande, die - trotz der historischen Umwandlungen - bis 1945 bestanden.

Die Ausbreitung des Pachtsystems brachte eine gründliche

Umbildung der regionalen Domänenverwaltung mit sich. In den Herrschaften von Tata und Gesztes wurden z.B. viele Offizianten entlassen, die Zahl der ständigen Angestellten - aus Sparsamkeit - von 1743 auf 385 verringert. Aus dem Personal der Zentraldirektion wurde den Kanzlisten und Subalternen gekündigt. Besonders gross war die Entlassung in den Meierhöfen, wo nur ein-zwei Offizianten blieben. Das Personal der Wälderdirektion blieb jedoch ungeändert. Die Herrschaft wurde in fünf Regionen /Bezirke/ geteilt: Tata, Tarján, Szák, Ászár und Csákvár. An der Spitze jeder Region stand ein Bezirksoffiziant. Seit den 1850-er Jahren wurde statt des Ausdruckes "Region /Bezirk/" die Bezeichnung "Kastnerschaft" benützt. Die Verwaltungsorganisation ist die Folgende⁶:



Die Zahl der regionalen Verwaltungsangestellten war nicht hoch. Die Eszterházy-Herrschaft Csákvár /mit 63000 Joch/ hatte z.B. ein Verwaltungspersonal von 15 Leuten/pro 4000 Joch also ein Mann/. An der Spitze der amtlichen Pyramide stand das sog. Oberamt, mit dem Güterdirektor. In seiner Hand konzentrierte sich die Lenkungs- und Exekutivmacht. Die wichtigsten Ämter waren das Rechnungs-/Exactorats/-, das Rent- und das Ingenieursamt. Das Rechnungsamt bestand aus Oberrechnungsführer /Exactor/, Rentmeister, einigen Kanzlisten und Boten. Seine Aufgabe war das Verrichten der Finanzsachen: die Führung der Rechnungsbücher, Journale, Hauptbücher; die Kontrolle der Finanzwirtschaft; Korrespondenz, das Abschliessen von Verträgen mit Pächtern und Handelspartnern; Verbindung mit den staatlichen Be-

hörden. Übrige Ämter: Kontrollamt /früher Kastnerschaft/, Bauamt und Wälderamt. Die Verwaltungsorganisation der Eszterházy-Herrschaft Csákvár war also die Folgende⁷:

<u>Oberamt</u>				
Güterdirektor				
zwei Sekretäre -----Offiziantenstuhl				
Haiduk /Direktionssitzung/				
Bezirksoffi-	Waldamt	Exactorat	Fiskalamt	Fachverwaltung
zianten		Rentamt	Fiskale	Bauamt
				Ingenieure
Verwalter	Verwalter			
Verwalter				

Im letzten Drittel des XIX. Jahrhunderts wirkte der Offiziantenstuhl weiterhin als ein Regionalorgan. Er konferierte in der Herrschaft Csákvár⁷ wöchentlich, in Körömend monatlich oder eventuell zu einem von der früheren Sitzung festgelegten Zeitpunkt⁹. In Keszthely gab es eine "Zusammenkunft zum Jahrdrittel- Rechnungsschluss", wo die Anordnungen der Güterdirektion vorgelesen wurden¹⁰.

An der Sitzung des Offiziantenstuhls nahmen der Güterdirektor /Vorsitzender/, die Leiter der Zentralämter /Oberexactor, Rentmeister, Kontrolleur, Oberförster usw./ und die Leiter der Betriebseinheiten teil. Die Anwesenheit war für die Offizianten eine Pflicht, die Abwesenheit war zu entschuldigen. Die Bürozeit der Offizianten und Angestellten dauerte von 8-12 bzw. 15-18 /im Winter 14-17/ Uhr. Es war eine Pflicht, tüchtig und emsig zu arbeiten; jedes Privatgespräch war untersagt. Die Anwesenheit von Fremden in den Herrschaftsämtern war nicht erlaubt¹¹. Die Tagesordnung der Offiziantenstuhl-Sitzungen spiegelte die Änderungen der regionalen Domänenverwaltung wider. Es blieb die Wirtschaft - als eine Hauptaufgabe - weiterhin aufrechterhalten, es wurden aber die urbarialen Aufgaben auf-

gehoben. Es kamen die Produktionsfragen bzw. in vielen Herrschaftsregionen die Wälderwirtschaft in Vordergrund.

Der regionale Verwaltungsapparat wurde selbstverständlich von dem Grossgrundbesitzer beaufsichtigt. Seine Anordnungen gaben der Verwaltung die Richtschnur zum Regieren. Der Körmen-der /Batthyány/ Offiziantenstuhl trug in ein spezielles Protokollbuch die fürstlichen Anweisungen ein¹². Die Sitzungsprotokolle wurden von dem Besitzer gutgeheissen.

Als eine wichtige Aufgabe der Betr ebsorganisation meldete sich die Personalverwaltung, Rechnungsführung und die Erhaltung von Gebäuden, Strassen usw. Es spielte die Pflanzenzucht eine ungeändert wichtige Rolle, bekam aber die Wälderverwaltung eine grössere Rölle.

Die ersten zwei Jahrzehnte des XX. Jahrhunderts brachten keine grössere Änderung der regionalen Wirtschaftsverwaltung. Die Wirtschaftsfunktion der Verwaltung stand weiterhin im Vordergrund, es gab bedeutend weniger Aufgaben auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung. In dieser Periode unterstützte der Grossgrundbesitz den Ausbau des staatlichen Unterdrückungsapparates; die Domänen leisteten z.B. finanzielle Hilfe zum Errichten von Gendarmeriekasernen¹³. Das war wegen der Bewegung der Agrarproletarier von grosser Bedeutung.

Zwischen den beiden Weltkriegen untersuchte ich die regionale Wirtschaftsverwaltung auf der Basis der Archivmaterialien von vier /Dessewffy, Fürst Eszterházy, Graf Eszterházy - Csákvár, Pápa-Ugod/Domänen. Die ständige Aufgabe war in dieser Periode: Personalsachen, Bauwesen, Steuer, Kasse, Pflanzenbau, Viehzucht, Waldwesen, Pächter, Patronatsrecht.

Zum Schluss teile ich die Verwaltungsorganisation der Dessewffy-Herrschaft zwischen den beiden Weltkriegen mit¹⁴:

Güterdirektion

Offiziantenstuhl

Zentralkanzlei

Herrschaftssekretär

Güterinspektorat

Güterinspektorat

Zentralmagazin,
Mühle

Verwaltung Verwaltung

Verwaltung Verwaltung

Die Verwaltungsorganisation des fürstlichen Esterházy-Fideikommisses¹⁵:

Güterregent

Zentraldirektor

Sekretär

Direktionsrat

/Stab/

Güterdirektor

Walddirektor

Rechnungsamts-Leiter

Fideikommiss-Rat

Patronats-Rat

Pacht-Rat

Technischer Rat

Oberfiskalrat

Executivorgane

Direktionen

Wälderämter

Rechnungsämter

Inspektorate

Verwaltung /Herrschaften/

Betriebe ..

Technische Ämter

Zusammenfassend: die regionale Wirtschaftsverwaltung wurde nach 1848 weiterhin von den Domänen stark beeinflusst. Dieselben bildeten Güterbezirke, deren Grenzen stimmten mit der öffentlichen Verwaltung nicht überein. Nach 1848 wirkten die früher zustande gekommenen Güterdirektionen, Praefectenämter, Kancellarien, Rentämter weiter. Die regionale Domänenverwaltung machte sich von der öffentlichen Verwaltung selbständig. Die Allodien, Pussten der Grossgrundbesitzer wurden in das

Gemeindegebiet nicht eingezogen /Gesetzartikel XVIII:1871/. Erst 1886 /Gesetzartikel XXII/ wurde diese Partikularität teilweise aufgehoben. Die Gemeindezusatzsteuern wurden aber bis zum XII. Gesetzartikel aus dem Jahre 1909 auf Interessengrund ausgeworfen. Damit hatte aber die dem österreichischen und preussischen Gutsgebiet ähnliche Separiertheit der Domänenverwaltung noch kein Ende. Es wurden sog. "theoretische Gemeinden" gebildet, deren Gebiet mit der Domäne - oder mit mehreren Domänen - identisch war. Mitglieder dieser Gemeinden waren die Angestellten der Grossgrundbesitzer; sogar der Gemeindenotar genoss eine Konvention vom Grossgrundbesitzer. Praktisch rettete also der Grossgrundbesitz seine feudale Macht in das bürgerliche Zeitalter hinüber.

- x -

Bemerkungen

1. Csizmadia, Andor: A Magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig /Die Entwicklung der ungarischen öffentlichen Verwaltung seit dem XVIII. Jahrhundert bis zum Räte-system /Budapest, 1976. 218.
2. Pataky, Ernő red.: A földművelésügyi szakigazgatás története 1867-1948 /Die Geschichte der landwirtschaftlichen Fachverwaltung 1867-1948/ Budapest, 1970.
3. Dieser Aufsatz basiert auf der Monographie über die Domänenverwaltung Ungarns /Kállay, István, A magyarországi nagybirtok kormányzata/, die bei dem Verlag der Ungarischen Akademie erscheint. Wo in diesem Aufsatz keine Quellen zitiert werden, sie sind in dieser Monographie zu verstehen.
4. Szabad, György: A tatai és gesztesi Eszterházy-uradalom átterése a robotrendszerrel a tőkés gazdálkodásra /Der Über-

gang der Eszterházy-Herrschaft von Tata und Gesztes vom Robotsystem zur kapitalistischen Wirtschaft/ Budapest 1957. 327-328, 330, 332.

5. Für, Lajos: A csákvári uradalom a tőkés gazdálkodás útján /Die Herrschaft Csákvár auf dem Wege zur kapitalistischen Wirtschaft/ Budapest, 1969. 58.

6. Szabad: 421-424.

7. Für: 63-67, 73.

8. Ungarisches Staatsarchiv /OL/, Familienarchiv Eszterházy, Csákvár, P 187. Verwaltung, II.A. Offiziantenstuhl, 1855.

9. OL Familienarchiv Batthyány, P 1322. Zentraldirektion Körmen, Offiziantenstuhl, 30. März 1863., 30 Jänner 1864.

10. OL Familienarchiv Festetics, P 274. Verwaltung-Geschäftsführung, Offiziantenstuhl, 30. Aug. 1887.

11. Für: 72.

12. OL P 1322. Offiziantenstuhl, 30. März 1863.

13. OL P 274. Offiziantenstuhl, 1911.

14. Aufgrund der Mitteilung von György Dessewffy. Vielen Dank dafür.

15. Gaál, László: Az Esterházy herceg hitbizomány gazdálkodása 1930-1940 /Die Wirtschaft des fürstlichen Esterházy-Fideikommisses 1930-1940/, Agrártörténeti Szemle, 1971 /XIII./, 86-87.

Ein Abriss der Parteilinie in der Entwicklung und Tätigkeit der Nationalen Ausschüsse und Nationalen Räte, als Macht- und Verwaltungsorgane neuen Typus und neuer gesellschaftlicher Qualität, bietet die Möglichkeit unter den in der Tschechoslowakei gegebenen Bedingungen das Wesen von folgenden zwei Relationen zu verfolgen: a/ des Zeitalters der proletarischen Revolutionen der Jahre 1918-1919, b/ der Jahre des antifaschistischen Kampfes, der zur Lösung der Frage der Volksgewalt im Jahre 1945 führte. Dem **JOSEF KLIMKO:** die Möglichkeit einige Hauptpunkte hervorzuheben, die nicht nur in diesem Lande,

wohl aber auch in anderen sozialistischen

**NATIONALE AUSSCHÜSSE UND NATIONALE
RÄTE ALS MITTEL DER SOZIALISTISCHEN
REVOLUTION IN DER STAATS- UND RECHTS-
GESCHICHTE DER SLOWAKEI**

Der vorwiegende sozialistische Untersuchung der unmittelbaren oder mittelbaren Einflüsse der Großen sozialistischen Überrevolution auf die Völker und Nationalitäten des einstigen Österreich-Ungarn beruht ohne Zweifel in der Vergleichung einzelner Formen von Organen der revolutionären Macht und Verwaltung des Proletariats nach dem Vorbilde der russischen Sowjets.

Im Model der Sowjets erblickte das Proletariat der europäischen Länder, trotz verschiedener Formen ihrer Rezeption in einzelnen Ländern, den Keim neuer Organe, nämlich der Organe der revolutionär-demokratischen Diktatur des Proletariats und des Bauerntums. Unter den konkreten tschechoslowakischen Bedingungen entstanden besonders in der Slowakei in den letzten Monaten des Jahres 1918 ganz spontan als revolutionäre Machtorgane die Nationalen und Arbeiterräte. Durch dieselben wurde der einstige Staatsapparat Ungarns ersetzt und die Stellung der bis dahin herrschenden Klasse durch die elementare Schaffung einer neuen Volksselbstverwaltung praktisch liquidiert. Im Jahreswechsel der Jahre 1918-1919 trat das slowakische Volk als Einheit, als politische wirkende Kraft auf und verfügte dabei über eine verhältnismäßig primitive Vorstellung von der Frei-

gang der Esterházy-Herrschaft von Tata und Geszten von Robotersystem zur kapitalistischen Wirtschaft/ Budapest 1957. 327-328, 330, 332.

5. Für: Lajos: A csákvári uradalom a tőkés gazdaság útján /Die Herrschaft Csákvár auf dem Weg zur kapitalistischen Wirtschaft/ Budapest, 1962. 52.

6. Szabad: 421-434.

JOSEF KLIMO

7. Für: 63-67, 73.

NATIONALE ANSCHÜSSE UND NATIONALE

8. Ungarische Revolution /OL/, Familienarchiv Esterházy, Csákvár, P 187. Verwaltung, 11. Offiziantenstahl, 1856. REVOLUTION IN DER STADT UND BEI DER REVOLUTION DER STADT

9. OL Familienarchiv Batthyány, P 132. Zentraldirektion Kommand, Offiziantenstahl, 30. März 1863., 30. Jänner 1864.

10. OL Familienarchiv Festation, P 274. Verwaltung-Geschäftsführung, Offiziantenstahl, 30. Aug. 1887.

11. Für: 72.

12. OL P 1322. Offiziantenstahl, 30. März 1863.

13. OL P 274. Offiziantenstahl, 1911.

14. Aufgrund der Mitteilung von György Dessauffy. Vielen Dank dafür.

15. Gál, László: Az Esterházy herceg birtokmánya gazdasági életere 1930-1940 /Die Wirtschaft des Fürstlichen Esterházy-Fideikommisses 1930-1940/, Agrártörténelmi Szemle, 1971 /XIII./, 85-87.

Ein Abriss der Parallele in der Entwicklung und Tätigkeit der Nationalen Ausschüsse und Nationalen Räte, als Macht- und Verwaltungsorgane neuen Types und neuer gesellschaftlicher Qualität, bietet die Möglichkeit unter den in der Tschechoslowakei gegebenen Bedingungen das Wesen von folgenden zwei Relationen zu verfolgen: a/ des Zeitalters der proletarischen Revolutionen der Jahre 1918-1919, b/ der Jahre des antifaschistischen Kampfes, der zur Lösung der Frage der Volksgewalt im Jahre 1948 führte. Damit ergibt sich die Möglichkeit einige Kontrapunkte hervorzuheben, die nicht nur in diesem Lande, wohl aber auch in der Staats- und Rechtsgeschichte anderer sozialistischer Länder gegeben sind.

Der vereinigende Beweggrund einer historischen Untersuchung der unmittelbaren oder mittelbaren Einflüsse der Grossen sozialistischen Oktoberrevolution auf die Völker und Nationalitäten des einstigen Österreich-Ungarn beruht ohne Zweifel in der Vergleichung einzelner Formen von Organen der revolutionären Macht und Verwaltung des Proletariats nach dem Vorbilde der russischen Sowjets.

Im Model der Sowjets erblickte das Proletariat der europäischen Länder, trotz verschiedener Formen ihrer Rezeption in einzelnen Ländern, den Keim neuer Organe, nämlich der Organe der revolutionär -demokratischen Diktatur des Proletariats und des Bauerntums. Unter den konkreten tschechoslowakischen Bedingungen entstanden besonders in der Slowakei in den letzten Monaten des Jahres 1918 ganz spontan als revolutionäre Machtorgane die Nationalen und Arbeiterräte. Durch dieselben wurde der einstige Staatsapparat Ungarns ersetzt und die Stellung der bis dahin herrschenden Klasse durch die elementare Schaffung einer neuen Volksselbstverwaltung praktisch liquidiert. Im Jahreswechsel der Jahre 1918-1919 trat das slowakische Volk als Einheit, als politische wirkende Kraft auf und verfügte dabei über eine verhältnismässig primitive Vorstellung von der Frei-

heit, aber über einen entschiedenen Willen sich die die Freiheit selbst zu erkämpfen. Die Slowaken, übrigens seinerzeit zu-
meist Bauern, transformierten aus dem Inhalte der Grossen Sozialistischen Oktoberrevolution den Gedanken über das Recht auf Selbstbestimmung in gleicher Weise aber auch das Lösungswort über das Recht des Bauers zum Boden, den er bearbeitet. Es war aber, wie bereits erwähnt, vor allem eine elementare Bewegung, wenn auch seit Anbeginn Bestrebungen um ihre Koordinierung bestanden hatten. Eine zentrale Staatsverwaltung, durch welche die örtlichen revolutionären Volksorgane geleitet worden wären, gab es aber bis zum Eintreffen tschechoslowakischer militärischer Einheiten nicht.

Diese Entwicklung bildete einen Gegensatz zur Lage im benachbarten Ungarn. Dort entstanden gleichzeitig mit dem Ausbruch revolutionärer Aktionen in örtlichem Masstab auch zentrale Institutionen, wie die bürgerliche revolutionäre Regierung, als auch die revolutionäre Arbeiterregierung in Budapest, einschliesslich entsprechender Institutionen in den Komitaten und Bezirken. Es waren Organe, die auf der Grundlage der einstigen verwaltungsmässigen Aufteilung des Landes gebildet wurden und von den örtlichen bis zu den zentralen führten, bei entsprechender Abstufung ihrer Kraft und Rechtsgewalt.

In der Slowakei entstand in dieser Beziehung eine andere Lage. Zweifellos hing das auch mit der staatsrechtlichen Stellung der Slowakei zusammen, die man für die damalige Zeit als einfach nicht bestehend bezeichnen kann. Die Revolution in Ungarn konnte nämlich das Gerüst des ehemaligen Staatsapparates übernehmen und den eigenen Zielen anpassen. Dabei konnten ausser einigen Teilgebieten auch Überreste des einstigen politischen Systems angeeignet werden, um dieselben zur Erfüllung der Aufgaben der Revolution auszunützen. In der Slowakei war das nicht möglich einerseits aus dem Grunde, weil sich das slowakische Ethnikum als Ganzheit mit keinerlei administrati-

ver Einheit deckte. Das Land besass keine zentralen Einrichtungen, ob man es schon als geographischen Begriff, oder aber als Rahmen einer ethnischen Einheit auffasst.

Die slowakische revolutionäre Bewegung konzentrierte sich daher objektiv in entscheidendem Ausmass auf die Bildung eigener selbstverwaltender Organe im ö r t l i c h e n M a s s t a b. Es handelte sich dabei vor allem um Organe auf dem slowakischen Lande, wo in den Dörfern Nationale Räte und Ausschüsse entstanden sind. Aber auch in Betrieben, Werkstätten, ja in einigen Fällen in ganzen Unternehmen /zum Beispiel im Rahmen von Bergwerksrevieren/ wurden Arbeiterräte gebildet.

In diesem örtlichen Masstab der revolutionären Tätigkeit bildete die nationale und soziale Motivierung einen untrennbaren Zusammenhang. Das waren volkselemente der nationalen und demokratischen Revolution, modifiziert durch eine natürliche volkstümliche Auffassung der Gleichheit, welche jedoch nicht automatisch von den eigentumsmäßigen Attributen dieser Gleichheit abstrahiert werden kann.

Es kann festgestellt werden, dass es nicht auf dieser Ebene um vollkommen homogene revolutionäre Kräfte handelte. Auf dieser Entwicklungsstufe kam es sogar in national gemischten Gegenden zu keinen ernststen Gegensätzen. Doch konnte man dort eine stärkere Betonung sozialer Elemente der Volksbewegung beobachten. Natürlich kann nicht behauptet werden, dass die elementare revolutionäre Bewegung auch an dieser ihrer Stufe frei von eigenen Problemen gewesen wäre. Nach Vertreibung der "Vertreter des Gestern", Räumung von Vorrätekammern, Aufteilung dessen, was in den Herrschaftsresidenzen vorgefunden wurde, nach Einsetzung von Räten oder Ausschüssen, von denen die Leitung der anfallenden öffentlichen Angelegenheiten übernommen wurde - war es unvermeidlich eine reguläre Tätigkeit zu beginnen, durch welche die entstandenen revolutionären Institutionen

zu einer dauernden Existenz berechtigt werden sollten. Es war nämlich nötig das Netz neuer örtlicher Organe in eine einheitliche verwaltungsmässige Ganzheit zusammenzufassen.

Der am 30. Oktober 1918 in Martin als Repräsentant des slowakischen Volkes entstandene Slowakische Nationalrat besass nicht und war nicht im Stande unter den gegebenen Bedingungen einen eigenen Apparat zu bilden. Im Gegenteil dazu wurde die neue tschechoslowakische Gewalt zur entscheidenden wirkenden Kraft. Die tschechoslowakische Regierung begann allmählich nach Einsetzung bewaffneter Machtkräfte die Nationalen Ausschüsse und Nationalen Räte aufzulösen. Durch die Regierungsverordnung vom 15. Jänner 1919 wurden sämtliche volksmässigen selbstverwaltenden Institutionen abgeschafft und durch behördlich ernannte Verwaltungskommissionen ersetzt. Für die Stellungnahme des Bürgertums ist in dieser Beziehung kennzeichnend die Verordnung, die sich auf die Slowakei bezog /Zahl 6/19 Zb Sr.- Sammlung der Verordnungen des Bevollmächtigten Ministeriums für die Verwaltung der Slowakei unter Minister Srobár/. In derselben Verordnung wurde wohl anerkannt, dass "das Volk gezwungen war, die Verwaltung der Gemeinden zu übernehmen und derart seine persönliche und Vermögenssicherheit zu schützen". Gleichzeitig wird aber das Bedürfnis der Abschaffung der dazu errichteten Organe festgestellt, nachdem nämlich "es unmöglich und gefährlich ist, dass in einem Staate nebeneinander zwei Organisationen im politischen, gerichtlichen, volkswirtschaftlichen Fachbereiche tätig seien."

Die erwähnten Verfügungen der tschechoslowakischen Regierung vermochten aber nicht die Slowakei in den Tschechoslowakischen Staat einzugliedern. Nach der Entstehung der Ungarischen Räterepublik /am 31. März 1919/ und besonders durch Verkündung der Slowakischen Räterepublik /am 16. Mai 1919/ ergab sich aber eine neue Alternative.

Auf dem Gebiete der Slowakischen Räterepublik waren folgende Organe der Staatsgewalt und Verwaltung aktiv tätig. Der Revolutionäre Exekutivrat trat als oberstes Wahl-, Gesetzgebungs-, Verordnungs-, und Kontrollorgan auf. Seine Mitglieder arbeiteten in einzelnen Volkskommissariaten oder übten besondere Funktionen aus. Der revolutionäre Regierungsrat, dem die allgemeine Staatsverwaltung angehörte, bestand aus Volkskommissaren und ihrem Vorsitzenden. Er wurde vom Revolutionären Exekutivausschuss ernannt, dem er auch verantwortlich war. Die Tätigkeit der örtlichen Organe wurde von ihm durch besonders ernannte Kommissäre des Regierungsrates kontrolliert.

Die Arbeiter-, Soldaten- und Bauernräte in den Gemeinden, Bezirken und Komitaten mit ihren Exekutivausschüssen /Direktorien/ waren örtliche Organe der Staatsgewalt und Verwaltung. Sie wurden nach Vorbild der russischen Sowjets errichtet und wesentlich nach den Vorschriften der Wahlordnung der Russischen Föderativen Sowietrepublik und der Ungarischen Räterepublik gewählt.

Der Slowakische Revolutionäre Regierungsrat erliess Verordnungen über Vergesellschaftlichung der Produktionsmittel, der Geldinstitute, als auch der Distributions- und Verkehrsunternehmen. Er traf Vorkehrungen zur Bildung neuer Beziehungen in der Landwirtschaft. Schulen wurden verstaatlicht, Propaganda, Presse, Distribution von Büchern und Zeitschriften unter Aufsicht gestellt.

Die revolutionären Verfügungen konnten jedoch nicht ins Leben umgesetzt und konsolidiert werden, nachdem die Slowakische Räterepublik nur kaum drei Wochen dauerte. Die Stellung der Zentralregierung in Prag stabilisierte sich immer mehr, so dass die Slowakische Räterepublik nicht weiter bestehen konnte.

Daher blieb die Slowakische Räterepublik nur ein Versuch,

eine heldenhafte Anspannung, die in der Geschichte eine bedeutungsvolle Stellung einnimmt, nachdem sie den Gang dieser Geschichte wohl nicht unmittelbar, vielmehr aber mittelbar beeinflusst hatte. Es war ein politischer Versuch zur Lösung von Problemen, vorgenommen unter dem Gesichtspunkte des Proletariats, vermittels revolutionärer Organe der Staatsgewalt und Verwaltung qualitativ neuen sozialistischen Types. Die Spuren der Slowakischen Räterepublik und der Ungarischen Räterepublik sind jedoch deutlich in der slowakischen Arbeiterbewegung auch im Zeitalter zwischen den beiden Weltkriegen vorzufinden. Diese historische Erfahrung hat zweifellos zur Radikalisierung der Arbeiterbewegung in der Slowakei beigetragen. Die in diesen revolutionären Kämpfen gewonnenen Erfahrungen lieferten derselben Bewegung eine Anzahl zäher Kämpfer, die sich in den Jahren des zweiten Weltkrieges bewährt haben.

Die Nationalen Ausschüsse, als Volksorgane, wurden im Zeitalter des antifaschistischen Kampfes wiederum eine Verkörperung revolutionärer Kräfte. Durch ihre Vermittlung vermochte das Volk den faschistischen Verwaltungsapparat in den Gemeinden und Bezirken zu liquidieren, und die Gewalt in eigene Hände zu übernehmen. Die Nationalen Ausschüsse trafen Entscheidungen über alles, was im täglichen Leben eines bewaffneten Aufstandes notwendig war: sie übten die revolutionäre Rechtsgewalt aus, liquidierten faschistische Organisationen und errichteten demokratische, gaben revolutionäre Presse aus und erzogen die Bürger in politischer Hinsicht. In gleicher Weise betreuten sie die Mobilisierung der Armee, die Verpflegung, befreiten politische Häftlinge und verhafteten Kollaboranten.

Während des Slowakischen Nationalen Aufstandes ersetzten sie die einstigen Gemeinde- und Bezirksvertretungen, d.h. die bis dahin tätigen Organe der bürgerlichen Verwaltung, wobei sie eine weitaus breitere Kompetenz und Tätigkeitsinhalt ausübten. Ihre außerordentlich erfolgreiche Tätigkeit wurde trotzdem verwirklicht, dass der Slowakische Nationalrat als einziger

Repräsentant des politischen Willens des slowakischen Volkes nicht im Stande war im Verlaufe des Aufstandes objektiv für die nationalen Ausschüsse derartige Verordnungen zu erlassen, durch welche ihre Tätigkeit und Kompetenz genau umgrenzt und gefestigt worden wäre.

Einen vollen Raum für die politische Aktivität des Volkes boten die Nationalen Ausschüsse besonders während des Prozesses des Überganges der nationalen und demokratischen Revolution in die Sozialistische Revolution in den Jahren 1945-48. Die in dieser Zeit errichteten Aktionsausschüsse der Nationalen Front vermochten eine gründliche Reinigung der staatlichen und sonstigen öffentlichen Organisationen von reaktionären Kräften zu verwirklichen. Sie wurden im Sinne der Formulierung der Verfassungsurkunde vom 9. Mai 1948 "Organe und Träger der einheitlichen Staatsgewalt in Gemeinden, Bezirken und Kreisen". Diese Formulierung liefert einen Ausdruck der historischen Entwicklung der Nationalen Ausschüsse seit dem Zeitalter der Transformierung der ersten Einflüsse der Grossen Sozialistischen Oktoberrevolution auf die Arbeiterbewegung in unserer Heimat. Damit wird ein neuer Typ von Organen der Staatsgewalt und Verwaltung dargestellt, der auf dem Grundsatz der Volkssouveränität aufgebaut ist, wie es auch in den übrigen sozialistischen Staaten der Fall ist.

HORST KUNTSCHKE

ZUR RUSSENLICHEN POLITISCHEN UMGESTALTUNG
DER STÄDTISCHEN INSTITUTIONEN IM 19. JAHR-
HUNDERT

Die Geschichte der bürgerlichen lokalen, städtischen wie regionalen Verwaltung ist bestimmt durch den Charakter der in ihr unmittelbar wirkenden politischen Kräfte selbst sowie durch deren Verhältnis zu den innerhalb der Organisation des Gesamtstaates tragenden politischen Kräften.

Wenngleich das einheitliche Wesen und die Funktion des kapitalistischen Privateigentums und die auf ihm basierende politische Organisation der bürgerlichen Klasse innerhalb des Staates notwendig die Realisierung eines einheitlichen politischen Klassenwillens im zentralen wie im lokalen Bereich erfordern, so ergeben sich doch auf den unterschiedlichen Ebenen verschiedenartige Einflussmöglichkeiten von politischen Kräften und Interessen. Verwirklicht sich in der zentralstaatlichen Ebene der Wille der bürgerlichen Klasse notwendig in einer konzentriert zusammengefassten politischen Form, so können demgegenüber im lokalen Bereich differenziertere politische Kräfte und Interessen Raum für eine politische Einflussnahme erhalten. Die Bedingungen dafür liegen in der örtlichen unmittelbaren Distanz der Ausübung der Staatsgewalt zur Organisation gesellschaftlicher Verhältnisse.

Innerhalb der Geschichte der bürgerlichen deutschen Staatsentwicklung können - entsprechend der allgemeinen Entwicklung des Verhältnisses der bürgerlichen Klasse zur Demokratie - zwei grundlegend verschiedene Entwicklungstendenzen einer politischen gesellschaftlichen Einflussnahme innerhalb der lokalen staatlichen Ebene unterschieden werden: zum einen eine sich erweiternde bürgerlich-demokratische Einflussnahme der bürgerlichen Klasse selbst im Zuge der Errichtung der bürgerlichen Staatlichkeit bis 1848; zum anderen der Kampf der Arbeiterklasse und von demokratischen bürgerlichen Kräften zur Ausweitung der demokratischen Freiheiten in der Auseinandersetzung mit dem bürgerlichen Staat und den ihn tragenden grossbürgerlichen und junkerlichen, später imperialistischen Klassenkräften.

Der in der lokalen staatlichen Ebene gegebene spezifische Rahmen politischer Einflussmöglichkeiten gewährte auch den emporstrebenden politischen Kräften des Bürgertums selbst innerhalb des absolutistisch-feudalen Staates den Raum zu ihrer Entfaltung.

Innerhalb des geschichtlichen Prozesses der bürgerlichen politischen Emanzipation markierte die bürgerliche Neuorganisation der Stadt und die Gewährung politischer selbständiger Rechte an die Bürgerschaft zu Beginn des 19. Jahrhunderts einen bedeutsamen politischen Umschlagpunkt. Mit der politischen bürgerlichen Neuordnung der Städte und den der Bürgerschaft gewährten politischen Freiheiten gestand der noch im wesentlichen absolutistisch-bürokratisch regierte preussische Staat dem Bürgertum eine selbständige Sphäre innerhalb des Systems der staatlichen Machtausübung zu.

Die bürgerliche Neuordnung der Stadt bildete einen entscheidend wichtigen Bestandteil der notwendigen politischen Reformen zur Erhaltung des preussischen Staates nach der Französischen Revolution und der Niederlage gegen Napoleon. Diese politischen Reformen, die mit wesentlich gleichem Inhalt auch in anderen deutschen Staaten unter dem Einfluss der Französischen Revolution sowie unter dem Druck der inneren politischen Widersprüche Eingang fanden, kennzeichneten die erste Etappe der politischen Umwälzung zur Errichtung des bürgerlichen Staates:

Die bürgerliche Reform der Organisation der Städte im Preussen erhielt ihr Gepräge durch das Gesetz über die "Ordnung für sämtliche Städte der Preussischen Monarchie..." vom 19. November 1808¹. In der bürgerlichen deutschen Geschichts-, besonders in der staats- und rechtsgeschichtlichen Literatur wird die Auffassung des freiheitlichen Charakters der bürgerlichen städtischen Selbstverwaltungsform wesentlich durch Berufung auf diese Städteordnung gestützt, die mit den Gedanken und

dem Wirken eines der massgeblichen führenden preussischen Reformpolitiker der damaligen Zeit, des Reichsfreiherrn vom und zum Stein sehr eng verbunden ist und nach ihm auch als die Stein'sche Städteordnung bekannt wurde.

Der Charakter der nach dieser Steinschen Städteordnung erfolgten Neuorganisation der Stadt und der in ihr gewährten politischen Rechte der Bürger macht jedoch deutlich, dass die städtische Selbstverwaltung nicht als Institution aus sich selbst erklärbar ist, sondern nur aus dem geschichtlichen Verhältnis der politischen Kräfte und Institutionen innerhalb des Staates im ganzen.

Die politische Zielsetzung bei dem Erlass des Gesetzes über die neue Städteordnung in Preussen war, wie in ihr eingangs formuliert wird, "den Städten eine selbständigere und bessere Verfassung zu geben, in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Theilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten"². Den "Gemeinsinn" der Bürger zur Stütze des preussischen Staates zu erregen und zu erhalten war für den preussischen Staat unter den gegebenen historischen Bedingungen zu einer unumgänglichen Notwendigkeit geworden. Die einzige Möglichkeit, die sich dem preussischen Staat hierzu bot, war das Zugeständnis politischer Freiheiten an das Bürgertum.

Die Städteordnung hob die auf der ständischen politischen Organisation, auf dem System der Zünfte, Korporationen und des besonderen Bürgerrechts für die sogenannten "eximierten" Personen beruhende Organisation der Stadt auf und fixierte den politischen Status eines für alle "Bürger" gleichen Bürgerrechts innerhalb der "Stadtgemeinde". Die Gewährung gleicher politischer Rechte für die "Bürger" bei der Bestimmung über die städtischen Angelegenheiten stand in Übereinsittmung mit dem bür-

gerlichen Grundinhalt der preussischen Reformen, der Befreiung des bürgerlichen Privateigentums von feudalen politischen Fesseln.

Grundlegend für das gesamte Reformwerk dieser Zeit war die Reform des Grundeigentums und der persönlichen Verhältnisse der Landbewohner, die in dem Oktoberedikt ihren gesetzlichen Niederschlag fand. Das Edikt vom 9. Oktober, "den erleichterten Besitz des freien Gebrauchs des Grund-Eigenthums so wie die persönlichen Verhältnisse der Land-Bewohner betreffend", hob die feudalständischen Bindungen des Grossgrundeigentums sowie die persönliche Bindung der landwirtschaftlichen Produzenten an das feudale Eigentum, sämtliche auf der Erbuntertänigkeit beruhenden persönlichen Abhängigkeitsverhältnisse auf dem Lande auf.

Für das Oktoberedikt lag seitens des preussischen Staates die gleiche politische Zielsetzung zugrunde, wie für die Reform der Städteordnung. Der preussische Staat erklärte zum Erlass des Oktoberedikts, dass "es eben sowohl den unerlässlichen Forderungen der Gerechtigkeit, als den Grundsätzen einer geordneten Staatswirtschaft gemäss sei. Alles zu entfernen, was den Einzelnen bisher hinderte, den Wohlstand zu erlangen, den er nach dem Mass seiner Kräfte zu erreichen fähig war..."³.

Für den bürgerlichen Charakter der Agrarreform war bezeichnend, dass an der ersten Stelle die Aufhebung der Beschränkungen von "Besitz und Genuss des Grundeigentums", danach an zweiter Stelle die persönlichen Verhältnisse der Landarbeiter aufgeführt waren, aber ebenfalls wiederum unter deutlichem und klarem Bezug der Auswirkungen der persönlichen feudalen Beschränkungen auf das Privateigentum, indem über sie ausgesagt ist, dass diese den Wert der Arbeit verringerten.⁴

Die Städteordnung gewährte über die in dem Oktoberedikt

fixierten bürgerlichen ökonomischen Privateigentumsrechte hin-
ausgehend auch die politischen Freiheiten des Bürgertums im
Rahmen der Organisation der Stadt.

Dem Zugeständnis politischer Freiheiten an das Bürgertum
im Rahmen der Organisation der Stadt lag seitens der zentral-
staatlichen Politik das Interesse der Integration des Bürger-
tums in den preussischen Staat zugrunde. Dem preussischen Staat
verblieb nach der Städteordnung von 1808 im Rahmen seiner Or-
ganisation "das oberste Aufsichtsrecht über die Städte, ihre
Verfassung und ihr Vermögen, insoweit nicht in der ...Ordnung
auf eine Teilnahme ausdrücklich Verzicht geleistet ist, vorbe-
halten" /§1/. Der Umfang dieses Aufsichtsrechts war jedoch im
einzelnen bezeichnet. Es betraf die Verwaltung des Gemeindever-
mögens durch Einsicht in die "gedruckten Rechnungsextrakte oder
die öffentlich darzulegenden Rechnungen", die Entscheidung über
Beschwerden, die Bestätigung neuer Statuten und die Genehmigung
zu den Wahlen der Magistratsmitglieder. Daneben blieb auch die
Ausübung der Polizei dem Staat unterstellt.

Den in der späteren bürgerlichen Gesetzgebung und Litera-
tur verwendeten Begriff der Selbstverwaltung kennt die Städte-
ordnung nicht.

Bei der Bestimmung der den Städten übertragenen selbstän-
digen Befugnisse in der Verwaltung der städtischen Angelegen-
heiten knüpfte die Städteordnungen die Rechte der Bürgerschaft,
vertreten durch die Stadtverordneten, an. Nach § 108 erhalten
die Stadtverordneten "durch ihre Wahl die unbeschränkte Voll-
macht, in allen Angelegenheiten des Gemeinwesens der Stadt, die
Bürgergemeinde zu vertreten, sämtliche Gemeinde-Angelegenheiten
für sie zu besorgen und in Betreff des gemeinschaftlichen Ver-
mögens, der Rechte und der Verbindlichkeiten der Stadt und der
Bürgerschaft, Namens derselben, verbindliche Erklärungen abzu-
geben". Mit der Übertragung der städtischen Befugnisse auf die

Stadtverordneten als Repräsentanten der Bürgerschaft geht die Städteordnung von den Rechten der Bürger in der Einheit der Stadtgemeinde aus.

Der Rechtsstatus des "Bürgerrechts" bildet die allgemeine Grundlage der Organisation und Wirksamkeit der städtischen Institutionen und ihrer Rechte. "In jeder Stadt gibt es", so lautet die Festlegung des § 16 der Städteordnung, "künftig nur ein Bürgerrecht". In § 19 wird der eindeutig bürgerliche Status des Bürgerrechts definiert, indem es heisst: "Stand, Geburt, Religion und überhaupt persönliche Verhältnisse machen bei der Gewinnung des Bürgerrechts keinen Unterschied".

Jedoch galt die mit dem Bürgerrecht eingeführte politische Rechtsgleichheit nicht für alle Einwohner der Stadt. Sie galt nur für diejenigen Einwohner, die ein bestimmtes, dem Status eines Bürgers gemässes Gewerbe betrieben und in der Stadt Grundstückseigentümer waren. Das Bürgerrecht bestand als besonderes festgelegtes Recht gegenüber allen übrigen Einwohnern, die die "Klasse der Schutzverwandten" /§ 42/ bildeten. Das Bürgerrecht musste durch Ableistung des Bürgereides und Eintragung in die Bürgerrolle besonders erworben werden.

Dieses in der Städteordnung von 1808 innerhalb der Stadt in sich noch geschlossene Bürgerrecht gründete sich jedoch auf bürgerliche Voraussetzungen, indem der Rechtsstatus der Bürger und ihre Gleichheit direkt auf der wirtschaftlichen Vermögensstellung bzw. auf der Gleichheit als individuelle Privateigentümer beruhte.

Insofern jedoch als das Bürgerrecht noch ein besonderes festgelegtes politisches Recht für einen bestimmten Kreis der Einwohner darstellte, war auch die ständische gesellschaftliche Gliederung in der Stadt noch nicht vollständig überwunden, war auch das Bürgerrecht schliesslich noch nicht vollständig bürgerlich. Die Öffnung des Zugangs zum Bürgerrecht für alle Stadt-

bewohner erfolgte geschichtlich mit der Fixierung der allgemeinen staatsbürgerlichen Rechtsgleichheit im Prozess der Errichtung des bürgerlichen Staates.

Mit der Vertretung der Bürgerschaft durch die gewählten Stadtverordneten wurde innerhalb der Stadt das bürgerliche Repräsentationssystem eingeführt. An den Wahlen nahmen alle stimmbfähigen Bürger teil, und es wirkte "jeder lediglich als Mitglied der Stadtgemeinde ohne alle Beziehung auf Zünfte, Stand, Korporation und Sekte". /§ 73/. Der bürgerliche Charakter der Vertretung der Bürgerschaft durch die Stadtverordneten wird in der Städteordnung sehr prägnant und allgemeingültig definiert, indem es über die Stellung der Stadtverordneten heisst: "Das Gesetz und ihre Wahl sind ihre Vollmacht, ihre Überzeugung und ihre Ansicht vom gemeinen Besten ihre Instruktion, ihr Gewissen aber die Behörde, der sie deshalb Rechenschaft abzugeben haben. Sie sind im vollsten Sinne Vertreter der ganzen Bürgerschaft, mithin so wenig Vertreter des einzelnen Bezirks, der sie gewählt, noch einer Zunft, Korporation etc., zu der sie zufällig gehören". /§ 110/.

Mit der Wahl der Mitglieder des Magistrats in dem sich "die ganze Geschäftsführung in allen das Gemeinwesen betreffenden Angelegenheiten" konzentriert /§ 169/, fand die bürgerliche Organisation der Stadt ihren Abschluss.

In der Zuerkennung der bürgerlichen politischen Rechte an die "Stadtgemeinde oder die Bürgerschaft" § 46/ und in der Festlegung der Gleichheit der politischen Rechte innerhalb des Rechtsstatus als "Bürger" widerspiegelte sich der politische Widerspruch zwischen den den lokalen städtischen Bereich beherrschenden bürgerlichen Kräften, die die emporstrebende politische Entwicklung verkörperten, und den den preussischen Gesamtstaat beherrschenden junkerlich-adligen Kräften.

Beseitigt wurden in dem Umfang der Geltung des Bürgerrechtes die politischen Formen der ständischen Gliederung in der Stadt, nicht jedoch innerhalb des preussischen Staates. Innerhalb des preussischen Gesamtstaates wurde die Grundlage für die allseitige ökonomische Entwicklung der kapitalistischen Privateigentumverhältnisse, die Freiheit des Grundeigentums von ständischen politischen Bindungen und die Gewerbefreiheit geschaffen. Die politischen Vorrechte des Adels blieben innerhalb der ständischen Strukturen des Staates, wie den Kreis- und Provinzialständen, weiterbestehen.

Der politische Raum der selbständigen städtischen Verwaltung innerhalb der bürgerlichen Neuorganisation der Stadt nach der Steinschen Städteordnung bestimmte sich aus dem Verhältnis von verschiedenen politischen Kräften, die ihre Machtpositionen in verschiedenen Ebenen der Ausübung der Staatsgewalt, der lokalen städtischen gegenüber der zentralstaatlichen, innehatten. Mit der geschichtlichen Veränderung der Position der bürgerlichen Klasse innerhalb des preussischen Gesamtstaates durch die Erlangung der politischen Mitbestimmung der Bourgeoisie im Rahmen des bürgerlichen Verfassungssystems, das im Ergebnis der politischen Bewegungen des Jahres 1848 geschaffen wurde, änderte sich auch die bürgerliche Position innerhalb des bürgerlichen Staates zur Form der allgemeinen staatlichen politischen Machtausübung selbst und unterlag deren Bedingungen.

A N M E R K U N G E N

1. "Ordnung für sämtliche Städte der preussischen Monarchie, mit dazu gehöriger Instruktion, Behufs der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsmässigen Versammlungen", Sammlung der für die Königlichen Preussischen Staaten erschienenen Gesetze und Verordnungen, 1806-1810, Berlin, 1822, S. 324 ff.
2. ebenda, S. 324.
3. "Edikt den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grund-Eigenthums, so wie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner betreffend", Preussische Gesetzessammlung, a.a.O., S. 170 ff.
4. Oktoberedikt, ebenda , S. 170/71

LUDWIK LYSIAK:

LE DÉMEMBREMENT OU L'UNITÉ D'ADMINISTRATION EN POLOGNE AUX TEMPS DE LA II^e RÉPUBLIQUE

(1918-1939)

LUDWIK LYSIAK

LE DÉMEMBRÉMENT OU L'UNITÉ D'ADMINISTRATION
EN POLOGNE AUX TEMPS DE LA II^e RÉPUBLIQUE

(1918-1939)

Le dilemme souligné dans le titre ci-dessus n'est nullement une particularité du régime administratif polonais de la IIe République. Il a fait son apparition dans l'histoire de la pensée administrative à partir de la fin du XVIIIe siècle et est toujours d'actualité dans la science administrative contemporaine.¹ Il vit le jour sous l'influence des changements sociaux-économiques, qui conduisirent à la désintégration des structures féodales et par suite provoquèrent le développement sensible des tâches de l'Etat moderne et de ses organes. L'Administration se trouve alors devant le problème de savoir quelles sont ses fonctions principales et si elle doit les réaliser au moyen d'organes homogènes, dotés de larges compétences, ou bien au moyen d'organes spécialisés, aux compétences limitées. Pour diverses raisons toutefois, aussi bien la première que la seconde conception structurale ne se prêtaient à une application exclusive et, constituaient uniquement le point de sortie pour des solutions intermédiaires. En définitive toutes les administrations modernes, dans le domaine qui fait l'objet de l'exposé, s'appuient sur des systèmes mixtes, mais tendent toutefois au maintien de l'unité administrative en tant qu'instrument d'intégration de l'ensemble des fonctions administratives de l'Etat. Sans cette unité en effet, qui s'exprime le plus souvent par une certaine suprématie des organes de l'administration générale et par diverses formes de leur activité de coordination par rapport aux organes spécialisés, aucune Administration ne pourrait fonctionner convenablement et, tôt ou tard, se transformerait - pareillement à l'organisme humain privé du rôle conducteur du cerveau - en une masse inerte.² L'unité d'Administration doit donc, par nécessité, s'accorder avec la pluralité et la diversité de ses tâches et n'exclut nullement le fonctionnement

parallèle d'organes généraux et d'organes spécialisés.

La division contemporaine du travail dans l'Administration est habituellement le résultat d'une évolution assez longue et d'une réforme permanente. Le progrès constant de la pensée administrative ainsi que l'activité créatrice des autorités législatives et des organes administratifs eux-mêmes, aussi bien centraux que territoriaux, ont contribué à celle-ci. Il en était ainsi dans les Etats dont la continuité évolutionnaire n'avait pas subi de perturbations fondamentales depuis la fin du XVIIIe siècle. La Pologne s'est trouvée à cet égard, dans une situation particulière. En tant qu'Etat elle a cessé d'exister justement à la fin du XVIIIe siècle et de ce fait a perdu contact avec les changements qui s'effectuaient sur son territoire dans le domaine de l'Administration. Recouvrant son indépendance après la première Guerre Mondiale, elle se trouva devant la nécessité immédiate de recréer son propre système administratif, n'ayant cependant aucune tradition ni aucune expérience propre dans ce domaine. La solution à ce problème était d'autant plus urgente que l'Administration durant les premières années de l'indépendance devait être le facteur de l'intégration et de l'unification des éléments territoriaux composant de la République, possédant temporairement leurs propres centres de pouvoirs et se trouvant sous le régime de divers systèmes administratifs.³

La fait que l'Administration de la IIe République doive être reconstruite, pouvait être dans une certaine mesure un avantage. Cela permettait de se reporter aux modèles déjà connus dans d'autres pays et mis en pratique depuis longtemps. En réalité cependant, dès le début, de graves difficultés se présentèrent. L'une d'elles était sans aucun doute la pénurie de fonctionnaires

qualifiés sans lesquels le système administratif le mieux organisé ne peut fonctionner efficacement. Le processus de formation de ce système au seuil de la IIe République fut également et, à une échelle assez élevée, freiné par diverses conceptions opposées sur les principes fondamentaux, ainsi que par des tendances opposées au centre gouvernemental à Varsovie, apparaissant sur les anciens territoires annexés par la Prusse et l'Autriche et visant à conserver la décentralisation territoriale.⁴ De plus dès la réunion au début de 1919 de la Diète Législative, représentant la Pologne entière, on peut remarquer un conflit de compétence entre cet organe et le gouvernement central et concernant la question de savoir à qui doit revenir la réglementation juridique du système administratif. Le projet de loi autorisant le Conseil des Ministres à publier des décrets-lois au sujet de l'administration publique, présenté à la Diète le 2 mai 1919 en témoigne. Après une brève discussion ce projet fut renvoyé à la Commission Constitutionnelle, mais en fait cela équivalait à son rejet par la Diète qui veillait jalousement sur son exclusivité dans le domaine de la formation du droit.⁵ Il faut constater que, en règle générale, les relations entre le pouvoir législatif et exécutif ne se développaient pas harmonieusement depuis le début et l'accumulation de toute la réglementation juridique du système administratif entre les mains de la Diète Législative n'était pas un avantage pour la prompt formation de ce dernier. On peut citer comme exemple, entre autres, la loi du 3 décembre 1920 sur la mise en place des autorités administratives de IIe instance sur les anciens territoires annexés par l'Autriche et, dont le projet reposa 9 mois à la Commission Administrative de la Diète, avant d'être voté définitivement par celle-ci.⁶ En outre il fallait un certain temps pour que le modèle du régime administratif polonais commence

à prendre des formes réelles.

Au seuil de la IIe République le système administratif polonais se façonnait donc sous l'influence puissante de la Diète Législative. Les premiers actes réglementant les principes de ce système sont issus de cette dernière, en particulier la loi provisoire du 2 août 1919 sur l'organisation des autorités administratives de IIe instance sur le territoire de l'ancien Royaume de Pologne et dont le pouvoir fut étendu plus tard aux autres parties de la Pologne.⁷ Cette même Diète vota également en 1921 la loi constitutionnelle, dans laquelle on trouvait quelques normes essentielles sur le système administratif et, qui prenait en considération le principe d'unité d'Administration.⁸ En 1926 un tournant décisif fut pris dans le domaine de la réglementation juridique du système administratif, en faveur du pouvoir exécutif. Ce tournant fut amorcé par l'amendement constitutionnel⁹ ainsi que par la loi du 2 août de cette même année,¹⁰ autorisant le Président de la République à publier des décrets-lois sur la réorganisation et la simplification de l'Administration publique. La loi constitutionnelle de 1935 s'avança encore plus dans cet ordre d'idées, prévoyant que les décrets concernant l'organisation de l'Administration publique peuvent être publiés par le Président de la République à tout instant et amendés ou abrogés uniquement par des décrets équivalents.¹¹ Cela signifiait que le pouvoir législatif dans le domaine de l'Administration reposait entièrement entre les mains du Président.

Les premières années d'existence de l'Etat polonais renaissant sont caractérisées par une décentralisation territoriale très avancée, qui était un reliquat des divers systèmes administratifs des états envahisseurs. L'unité d'Administration était la plus

forte dans les anciennes provinces prussiennes, le démembrement le plus évident dans l'ancien Royaume de Pologne, qui demeurerait en ce temps-là sous l'autorité du gouvernement central de Varsovie. De là sont issues également les premières réformes contribuant à la formation d'un système administratif uniforme pour toute la République.

Avant que ne furent introduites par la loi du 2 août 1919 précédemment citée, les autorités administratives de IIe instance et que ne fut réalisée à cette occasion et partiellement l'unification de l'administration territoriale à cet échelon, le Ministère de l'Intérieur entreprit au début de cette même année la première tentative d'unification des organes administratifs de Ière instance.¹² Il s'agissait en fait de transformer les commissaires du gouvernement, qui étaient les représentants de l'administration générale sur le territoire du district, en organe coordinateur de toute l'administration du district. Nous lisons dans le circulaire du Ministère de l'Intérieur du 3 février 1919: "Les commissaires de district sont et resteront les responsables des districts qui leur sont confiés et ils doivent toujours se souvenir de leur rôle, car de celui-ci s'ensuivent leurs devoirs et leur position dans le district. Le commissaire outre les devoirs émanants directement de sa charge et, consistant au maintien du droit, de l'ordre, de la légalité et de la sûreté publique dans le district, doit prendre soin du développement simultané de toutes les sphères de la vie publique et économique. Les rapports du commissaire avec les autres représentants du pouvoir dans le district doivent découler de ce même titre et du caractère de "maître" du district. Connaissant bien les rapports de son district et évaluant les besoins et les pénuries dans les divers secteurs de la vie, il a la possibilité et le devoir de communiquer ces besoins aux autres représentants des autorités

nationales, ou bien lors d'une conversation personnelle, ou bien sous forme d'une note officielle n'ayant pas un caractère d'ingérence dans leur compétence".¹³ Cette annotation finale de la circulaire citée affaiblit sérieusement le sens de l'action intentée par le Ministère de l'Intérieur et visant à unifier, sur les territoires de l'ancien Royaume de Pologne, l'administration de district. Le Ministère lui-même éclaircit bientôt que l'intention de la formule ci-dessus contenait uniquement "une information et non une subordination des autres organes aux commissaires de district".¹⁴ Pour cette raison-même la réforme amorcée ne put apporter les résultats espérés. Les puissants séparatismes des ressorts et la conception au fond erronée, qui considérait que chaque organe de l'administration centrale doit avoir ses propres organes à l'échelon inférieur de la hiérarchie administrative, leur ont fait obstacle. En fait l'administration territoriale de la Pologne centrale à cette époque là demeurait au stade d'une profonde désintégration et, l'existence d'un excès d'autorités et de charges, fonctionnant souvent sans détermination exacte et, sans limitation de compétence se répercutait négativement sur le fonctionnement de l'Administration entière. Cet état de faits était sévèrement critiqué surtout au forum de la Diète Législative, qui pressait le gouvernement d'entreprendre une réforme plus complexe et plus efficace.¹⁵ Sa première étape fut la loi du 2 août 1919 sur l'organisation des autorités de IIe instance sur les territoires de la Pologne centrale.

La loi d'août introduisit deux éléments importants dans le système administratif polonais. En premier lieu, elle a créé les autorités administratives de IIe instance dont la pénurie constituait le point sensible de l'Administration de cette époque là. A cet échelon-là la division territoriale du pays s'effectue

depuis lors au moyen de la circonscription administrative nommée la "voï vodie", à la tête de laquelle se trouvait le "voï vode", en tant que représentant du gouvernement, exerçant en son nom le pouvoir national et réalisateur responsable des ordres des ministres respectifs, ainsi que supérieur aux autorités et aux organes qui dépendent de lui. En second lieu, la loi ci-dessus selon le principe de la présomption de compétence cumule entre les mains du voï vode tous les secteurs de l'administration publique à l'exception des affaires transmises à l'administration militaire, judiciaire, fiscale, d'éducation nationale, des postes-télégraphe, des chemins de fer ainsi que des bureaux fonciers. Par comparaison au démembrement de l'Administration jusqu'à ce jour c'était le premier pas sur la voie de son unification. Votant la loi débattue, la Diète Législative prit simultanément la décision d'appeler le gouvernement à organiser les autorités de l'administration générale de Ière instance sur les mêmes principes. Pour la mise en pratique de cette décision le Conseil des Ministres publia un règlement correspondant, le 28 août 1919, en vertu duquel le pouvoir administratif des districts fut instauré avec le "staroste" à la tête, possédant des compétences analogues à celles du vo vode sur le territoire de la voï vodie.¹⁶

Les deux documents juridiques présentés, qui formulaient les principes fondamentaux de l'organisation des organes de l'administration générale de IIe et de Ière instance, ont été complétés par trois arrêtés exécutifs du Conseil des Ministres du 13 novembre 1919.¹⁷ Le premier, introduisant officiellement la notion d'"unification" dans le vocabulaire administratif polonais, définissait les règles d'intégration des organes de l'administration publique de district, les deux autres développaient en détail l'organisation des nouvelles autorités de l'administration générale mises

en place, ainsi que leur champ d'action et leur instance. A la lumière de ceux-ci et surtout d'après la conception contenue dans le premier d'entre eux, le progrès de l'unification intérieure de l'administration territoriale en Pologne ne semble pas très important. Formellement en fait aux organes de l'administration générale ont été subordonnés une suite de bureaux distincts et existant précédemment, et simultanément on leur a laissé une grande liberté d'action ainsi que l'autonomie de procédure et on leur a conservé également leur ancienne indépendance de chancellerie. Le processus d'unification fut compliqué en outre par le fait que le domaine d'action territorial des organes non-unifiés ne correspondait pas aux circonscriptions territoriales du pays créées pour les besoins de l'administration générale. Il était également important, pour cette action, que le personnel des organes regroupés se trouvait encore rattaché fonctionnellement avec les ministères desquels ils dépendaient jusqu'à ce jour, avec toutes les conséquences de service et de contrôle que cela impose. Ceci offrait donc une occasion pour le maintien du séparatisme des ressorts existant. C'est pourquoi le Ministère de l'Intérieur se montrait par trop optimiste lors de son évaluation de l'unification vers la fin de 1919, lorsqu'il affirmait que cette action se déroulait en général normalement et que les organes regroupés non seulement ne soulevaient pas d'opposition de leur côté contre l'unification mais au contraire soulignaient son introduction comme un phénomène très souhaitable pour la bonne marche et l'efficacité du fonctionnement de toute l'administration territoriale. Cependant on affirmait simultanément qu'une certaine fraction des bureaux nouvellement créés dans les organes d'administration générale n'avaient pas été mises en place à cause de la pénurie de cadres, de moyens financiers ou des décisions requises des ministères compétents.

Ainsi se présentaient les choses durant la première année de la IIe République sur le territoire de la Pologne centrale, soit les territoires de l'ancien Royaume de Pologne. Les rapports dans l'Administration se développaient différemment sur les territoires annexés vers la fin du XVIIIe siècle par la Prusse et l'Autriche. En 1919-1920 fut effectuée ici la division territoriale en voïvodies, avec les voïvodes à la tête et fut conservée la division existante en districts, avec les starostes à la tête mais, en règle générale, en dehors de certains changements apportés à la structure intérieure et aux compétences des organes de l'administration générale, on conserva les modèles constitutionnels prussiens et autrichiens. Ces derniers étaient du reste très proches du type structural d'Administration qui prenait forme sur les territoires de la Pologne centrale.

L'étape suivante de la réglementation juridique des problèmes liés à l'unification de l'Administration et à la liquidation de son démembrement excessif fut la loi constitutionnelle de la République datant de 1921. Elle fut précédée par des débats de plusieurs mois à la Commission Constitutionnelle ainsi qu'au forum de la Diète Législative, et par de nombreux projets, aucun d'entre eux n'effleurait le problème de l'unification. Aucun des projets ne dénotait d'ailleurs un intérêt particulier pour le système administratif de l'Etat, à l'exception du projet déposé en mars 1919 par le groupe de spécialistes nommé "Enquête". Ce projet, il est vrai, ne se prononçait pas directement sur l'unité d'Administration mais, en proposant d'adapter l'organisation de toutes les autorités nationales à la division territoriale homogène du pays, il offrait un point de départ opportun aux futurs travaux à effectuer dans ce domaine.¹⁸ Il faut rappeler

ici que la mosaïque formée par les divisions administratives de l'Etat, en vigueur à ce temps-là dans les divers secteurs de l'administration publique, ne constituait pas un avantage pour l'unification. Pourtant le principe postulé par Enquête ne fut pas inséré dans la loi constitutionnelle de 1921 et, en définitive la diversité des divisions administratives du pays se maintint dans le système administratif polonais jusqu'à la fin de la IIe République.

Bien que les projets de la loi constitutionnelle n'aient relativement prêtés beaucoup d'attention au problème du système administratif de l'Etat, dans son énoncé final, voté le 17 mars 1921 on trouve quelques normes essentielles à cet effet. L'une d'elles est le principe énoncé dans l'article 66: "Les organes de l'administration nationale dans les circonscriptions territoriales respectives doivent être unifiés dans un bureau, sous l'autorité d'un chef".¹⁹ Dans la situation où se trouvait l'Administration d'alors, c'était une décision à la signification particulièrement importante. Il appartenait donc de s'attendre à ce que l'action d'unification prenne un nouveau cours. La Diète Législative l'exigeait, estimant les rapports de l'Administration anormaux et nécessitant une amélioration radicale en accord avec les décisions contenues dans l'article 66 de la loi constitutionnelle. Entre autres et dans ce sens allait l'intervention de l'un des députés à la session de la Diète le 1er octobre 1921, qui se termina par une motion d'urgence réclamant la formation d'une commission spéciale pour cette question et qui devait préparer en 2 mois un rapport correspondant pour la Diète.²⁰ En effet l'activité de la Diète Législative touchait à son terme et, il s'agissait qu'elle puisse, avant sa dissolution, réaliser la réforme de l'Administration. La proposition ci-dessus fut transmise à la Commission

Administrative et ne revint plus au forum de la Diète. En effet peu de temps après, à la session du 28 avril 1922, l'énoncé de l'article 66 paru dans le Journal des Lois fut questionné.²¹ On lui reprochait de concevoir le principe d'unité d'Administration de façon trop catégorique et en désaccord avec le texte présenté à la Diète lors de la troisième lecture de la loi constitutionnelle. Cette question fut transmise à la Commission Constitutionnelle et, celle-ci à la fin du mois de septembre 1922 proposa à la Diète un arrêté apportant un amendement à l'article 66 qui n'excluait par en vérité le principe d'unification de l'Administration, mais autorisait son application seulement "dans la mesure du possible".²² En pratique cela signifiait que la Diète Législative avait remise à une date indéterminée l'unification de l'Administration.

Durant quelques années l'administration territoriale en Pologne fonctionna en s'appuyant sur les principes de la loi du 2 août 1919. Donc simultanément les organes de l'administration générale et ceux de l'administration non-unifiée fonctionnaient parallèlement, sans être rattachés par aucun lien constitutionnel. Les premiers liens de cet ordre furent introduits par le décret du Conseil des Ministres du 11 février 1924, sur l'organisation des autorités administratives de IIe instance.²³ Partant du principe posé précédemment et d'après lequel le voïvode est le représentant du gouvernement central sur le territoire de la voïvodie, ce décret définissait plus précisément les droits qui lui reviennent à ce titre par rapport à l'administration non-unifiée. Ainsi il lui appartenait de coordonner l'activité de toute l'administration publique dans l'esprit de la ligne politique fondamentale du gouvernement, en organisant dans ce but des réunions périodiques pour tous les chefs de l'administration non-unifiée de IIe instance, à l'exception des présidents de tribunaux. Cette décision fut étendue

également aux autorités administratives de 1ère instance par la circulaire du 25 avril 1926, émanant du Ministère de l'Intérieur.²⁴ En outre le voïvode devait faire part de son opinion en cas de nomination de fonctionnaires de l'administration non-unifiée à des postes indépendants ou à des postes de direction, à l'exception de l'administration militaire et des fonctions de juges. Il pouvait également dans des cas justifiés demander la destitution ou le déplacement de fonctionnaires employés dans des secteurs de l'administration publique ne dépendant directement pas de lui. En somme ceci ne constituait pas un pas en avant qui puisse influencer sur l'amélioration de la situation de l'administration polonaise contemporaine et c'était seulement, dans une moindre mesure, une réponse aux postulats avancés par la Commission d'experts, créée en 1923 par le gouvernement pour réaliser la réforme administrative du pays. La création, au début de 1926, d'une nouvelle commission sous la direction du professeur de l'Université Jagellone Michel Bobrzynski, jadis également Président de l'Enquête et, qui revendiquait la réalisation du principe constitutionnel de l'unification de l'Administration et préparait dans ce but des projets de lois, ne changeait pas cet état de choses. La réalisation de ce projet dû rencontrer en pratique de sérieuses difficultés, étant donné que le Ministère de l'Intérieur dans la circulaire du 12 octobre 1926, en appelait aux organes de l'administration générale de IIe et de 1ère instance afin qu'ils entretiennent des liens étroits, l'harmonie et la collaboration avec les organes de l'administration non-unifiée et, simultanément ordonnait aux voïvodes et aux starostes de jouir des droits qui leur avaient été accordés avec tact et circonspection surtout dans les questions d'ordre personnel. A cette occasion on souligna également la nécessité de faire disparaître toutes les sortes de séparatisme des ressorts à l'intérieur des organes de l'administration

générale,²⁵ ce vers quoi tendait l'action consistant dans le transfert aux postes du Ministère de l'Intérieur des fonctionnaires en poste dans ces organes au service d'autres ministères, action inaugurée par le décret de 1924. Malgré tout l'administration territoriale en Pologne demeurait à cette époque-là à un stade éloigné de l'unification.

Comme on l'a mentionné précédemment, après le renversement de mai 1926 et à la suite des transformations apportées à ce moment-là à la loi constitutionnelle de 1921, nous observons un déplacement du centre de gravité de réglementation juridique du système administratif vers le pouvoir exécutif. Le premier acte juridique significatif dans ce domaine fut le décret-loi du Président de la République en date du 19 janvier 1928 sur l'organisation et le champ d'action des organes de l'administration générale de II^e et de I^{ère} instance.²⁶ Sa publication fut précédée de nombreux changements personnels aux postes directeurs dans toute l'administration nationale, ce qui devait faciliter sa reconstruction d'après les principes de centralisme et d'unification.

Le décret de 1928 réalisa l'uniformisation de l'administration générale sur le territoire de l'Etat entier et lui conféra le modèle d'organisation en vigueur jusqu'à la fin de la II^e République. C'était sans aucun doute une tâche importante et urgente, attendu que la 10-ème année de l'indépendance s'était écoulée et que les diverses parties du pays demeuraient sous l'autorité de divers systèmes administratifs. Ce décret présenta aussi une nouvelle conception de la règle d'unité d'Administration. La même conception que celle qui se trouvait à la base de la loi du 2 août 1919 servit de point de départ, avec cette seule différence,

que le décret de 1928 admettait la présomption de compétence en faveur des organes de l'administration non-unifiée. Dans la pratique ceci signifiait que la ligne fondamentale de division entre l'administration unifiée et non-unifiée fut conservée sans transformations. Aucun des secteurs contemporains de l'administration non-unifiée ne fut par conséquent subordonné aux organes de l'administration générale et seulement ces derniers reçurent des compétences supérieures par rapport aux organes de l'administration non-unifiée. En particulier, comme cela avait déjà été introduit par le règlement du Conseil des Ministres datant de 1924, sur l'invitation des voïvodes et sous leur présidence devaient se tenir des réunions périodiques de chefs des autorités non-unifiées afin de rendre conforme l'activité de toute l'administration publique avec la ligne fondamentale de la politique du gouvernement central. En outre les compétences précédentes des voïvodes furent conservées et même élargies, dans le domaine concernant l'ordre personnel des fonctionnaires appartenants aux organes de l'administration non-unifiée. Aux compétences existantes des voïvodes le décret de 1928 en ajouta d'autres. Les chefs des organes de l'administration non-unifiée devaient accorder les projets de leurs arrêtés de nature générale ou ayant une signification politique particulière avec les voïvodes. A son tour le voïvode pouvait exiger des explications de la part des chefs de ces organes et, il avait également le droit de contrôle personnel sur les affaires qui ne souffraient aucun retard et que ces derniers traitaient. Il pouvait aussi participer personnellement aux réunions de tous les organes collégiaux existants dans les secteurs de l'administration non-unifiée, y compris avec la possibilité de présider à celles-ci. En vertu du règlement du Conseil des Ministres les voïvodes pouvaient être pourvus de

qualifications spéciales, en particulier du droit d'ajourner dans des cas spécifiques l'exécution des arrêtés émanants des autorités centrales et territoriales de l'administration non-unifiée, ou bien en cas de mobilisation, de faire publier l'état de siège ou bien encore dans des situation dictées par l'intérêt de l'Etat de prendre sous leur direction certains secteurs de l'administration non-unifiée. Toutefois le décret de 1928 limitait simultanément une grande partie des compétences mentionnées ci-dessus par rapport à certains secteurs de l'administration non-unifiée ou bien à certains domaines de leur activité. Ceci concernait avant tout l'administration militaire et judiciaire, en partie également l'administration des chemins de fer, de la poste et du télégraphe et de l'éducation nationale. Les compétences des starostes soit des chefs de l'administration générale sur le territoire du district et par rapport aux organes de l'administration non-unifiée de 1ère instance étaient beaucoup plus modestes. La plupart d'entre elles était d'ailleurs subordonnée à la décision du voïvode prise avec le consentement du Ministre de l'Intérieur. En somme il convient de constater que le décret-loi du Président de la République exposé ci-dessus et datant de 1928 garantissait alors sans aucun doute une prépondérance aux organes de l'administration générale sur tous les secteurs de l'administration publique. Il semble toutefois que cette prépondérance possédait en soi plus d'éléments de contrôle politique que d'une réelle unification.

Après 1928 l'administration publique de la IIe République ne subit plus de transformations essentielles. Peu de changement furent également apportés dans le domaine de l'unification. Parmi les plus importants on peut ici mentionner la dissolution en 1932 du Bureau de l'Emigration et la prise en charge de ses

fonctions par les organes de l'administration générale,²⁷ ainsi que le rattachement à ces organes en 1933 des bureaux fonciers, créés au début de la IIe République afin de réaliser la réforme agraire et demeurant depuis lors un secteur de l'administration non-unifiée.²⁸ La nouvelle loi constitutionnelle de 1935 ne contenait au sujet de l'unification aucune norme.²⁹ On peut donc constater que l'administration publique de la IIe République durant sa première décennie se caractérisait par la pénurie d'uniformisation et par un démembrement considérable; durant la seconde décennie elle fut uniformisée - il est vrai - sur l'ensemble de l'Etat et intégrée en quelque façon mais, demeura non unifiée. Ainsi que l'écrivait Pierre Legendre: "L'unité d'Administration comporte dès les origines une part de fiction".³⁰

- ¹ Ch. Debbasch, Science administrative, 1972, p. 91-95,
130 sq.; J. Starościak, Zarys nauki administracji,
1971, p. 113 sq
- ² H. Fayol, Administration industrielle et générale, ed. 1941,
p. 141 sq.
- ³ K. W. Kumaniecki, Ustrój państwowych władz administra-
cyjnych na ziemiach polskich, 1921
- ⁴ Historia państwa i prawa Polski 1918-1939, I, 1962, p. 186 sq.;
S. Kasznica, Władze administracji ogólnej po reorganizacji.
Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, VIII, 1928,
p. 137-139
- ⁵ Compte-rendu sténographié des sessions de la Diète Législa-
tive, session 32
- ⁶ Dz. U. R. P. (Journal des Lois de la République de Pologne) 1920,
nr 117, poz. 768; cf. Compte-rendu ..., session 193
- ⁷ Dz. P. P. P. (Journal des Lois de l'Etat Polonais) 1919, nr. 65,
poz 395
- ⁸ Dz. U. R. P. 1921, nr. 44, poz. 267
- ⁹ Dz. U. R. P. 1926, nr 78, poz. 442
- ¹⁰ Dz. U. R. P. 1926, nr 78, poz. 443
- ¹¹ Dz. U. R. P. 1935, nr 30, poz. 227, Art. 56

- ¹² L. Łysiak, L'Administration locale en Pologne au seuil de la IIe République. Entwicklungsfragen der Verwaltung in Mitteleuropa, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 80, 1972, p. 142
- ¹³ Dz. U. MSW (Journal Officiel du Ministère de l'Intérieur) 1919, nr 11
- ¹⁴ Dz. U. MSW 1919, nr 155
- ¹⁵ Cf. Compte-rendu ..., session 4, 14, 70 etc.
- ¹⁶ Dz. U. R.P. 1919, nr 72, poz. 426
- ¹⁷ Dz. U.R.P. 1919, nr 90, poz. 488, 489, 490
- ¹⁸ Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 1920, p.149
- ¹⁹ Dz.U.R.P. 1921, nr 44, poz. 267
- ²⁰ Compte-rendu ..., session 249
- ²¹ Compte-rendu ..., session 301; cf.session 302, 341
- ²² Dz. U.R.P. 1922, nr.101, poz.935
- ²³ Dz.U.R.P. 1924, nr 21, poz. 225
- ²⁴ Dz. U. MSW 1926, nr 157
- ²⁵ Dz. U. MSW 1926, nr 112
- ²⁶ Dz. U.R.P. 1928, nr. 1928, nr 11, poz.86
- ²⁷ Dz. U.R.P. 1932, nr 52, poz. 492

- ²⁸ Dz. U. R. P. 1933, nr 85, poz. 635
- ²⁹ Dz. U. R. P. 1935, nr 30, poz. 227
- ³⁰ P. Legendre, Histoire de l'Administration de 1750
à nos jours, 1968, p. 143

12. L. D. Stak. L. Administration des affaires indiennes, 1922, p. 149.
13. La République, Entwicklungstragen der Verwaltung in Europa, Studie juridique, 1922, p. 149.
14. P. Leger, Histoire de l'Administration de 1717, 1922, p. 149.
15. Dz. U. MSW 1922, nr 149, poz. 149.
16. Dz. U. MSW 1922, nr 155.
17. Cf. Compte-rendu ... session 4, 14, 70 etc.
18. Dz. U. R.P. 1912, nr 72, poz. 430.
19. Dz. U.R.P. 1917, nr 50, poz. 488, 490, 492.
20. Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 1920, p. 149.
21. Dz. U.R.P. 1921, nr 44, poz. 297.
22. Compte-rendu ... session 249.
23. Compte-rendu ... session 301; cf. session 302, 341.
24. Dz. U.R.P. 1922, nr 101, poz. 513.
25. Dz. U.R.P. 1924, nr 21, poz. 235.
26. Dz. U. MSW 1926, nr 197.
27. Dz. U. MSW 1926, nr 112.
28. Dz. U.R.P. 1922, nr 192, poz. 11, poz. 85.
29. Dz. U.R.P. 1922, nr 52, poz. 492.

LOUIS-THEO MAES:

EINE VERGLEICHENDE ÜBERSICHT DER REGIONALEN
UND STÄDTISCHEN BEHÖRDE UNGARNS EINERSEITS,
BELGIENS ANDERERSEITS VON DER REGIERUNG MARIA-
THERESIAS AN BIS ZUM 20. JAHRHUNDERT

1801-1802 (MARE)

EINE VERGLEICHENDE ÜBERSICHT DER REGIONALISCHEN
UND STÄDTISCHEN BEZÜGE EINERSEITS,
BESONNEN AN DERSEITS VON DER REGIERUNG MAKRA-
THESE AN DEN 10. JANUAR 1801

Im Rahmen der vergleichenden Rechtsgeschichte werden wir versuchen, die Evolution der regionalen und städtischen Behörden in Ungarn einerseits und Belgien andererseits während der Regierung Maria-Theresias und Joseph des Zweiten bis zum 20. Jahrhundert zu vergleichen. Dieser Vergleich ist zweierlei: zuerst die Evolution in jedem Bezirk feststellen, die Ursachen und Folgen dieser Entwicklung aufspüren und nachher die zwei Evolutionen einander gegenüber stellen und eventuell die Differenzen mittels einer Analyse der Änderungsursachen erklären¹.

Wir haben Ungarn als Beispiel Mitteleuropas und Belgien als Beispiel Westeuropas gewählt, weil beide Länder während des 18. Jahrhunderts die gleichen habsburgischen Fürsten gekannt haben: Karl VI., Maria-Theresia und Joseph II.

Einige Vorbemerkungen

1. Wenn wir Belgien oder die österreichischen Niederlanden im 18. Jahrhundert behandeln, lassen wir das Prinzbistum Lüttich, d.h. die heutigen belgischen Provinzen Lüttich und Limburg, das damals Grafschaft Loon hiess, ausser Betracht. Das unabhängige Prinzbistum hatte nichts mit der Geschichte der österreichischen Niederlanden zu schaffen.

2: In Belgien, ebenso wie in Mittel- und Ost-Europa des 18. Jahrhunderts hatte die Verwaltung die Trennung der Mächten nach der Lehre Montesquieus noch nicht in Anwendung gebracht: Die Administration war damals eng mit dem Gericht verbunden.

3. Wir müssen uns hier auf die eigentlichen administrativen, provinzialen und städtischen Behörden beschränken und die provinzialen und Justizräte, provinzialen Staaten und Beamten ausser Betracht lassen.

4. In dieser gefassten Übersicht wird der Schwerpunkt Belgien betreffen, da wir für Ungarn über ein ausgezeichnetes, synthetisches Studium verfügen von unserem eminenten Kollegen Andor Csizmadia: "Les problèmes de l'administration provinciale en Hongrie au 18^{me} siècle"², worauf wir uns bei diesem Vergleich stützen. Für die Verwaltungsreformen Joseph II. verweisen wir auf das Referat vom eminenten Kollegen Lajos Hajdu und für das 19. und 20. Jahrhundert verweisen wir auf die verschiedenen Konferenzreferate, die sich auf Ungarn beziehen.

Unter der Herrschaft Maria-Theresias bestanden die österreichischen Niederlanden aus 10 Bezirken und einem abgetrennten Viertel in Westflandern: Iepern, mit einigen Abhängigkeiten. Die zehn Gebiete waren: 4 Herzogtümer: 1. das Herzogtum Brabant, inklusiv der Markgrafschaft Antwerpen; 2. das historische Herzogtum Limburg, mit demjenigen, das der "Landen-van-over-Maas" überblieb; 3. das Herzogtum Luxemburg, vereint mit der Grafschaft Chiny; 4. das Herzogtum Geldern bis auf das "Hochviertel" beschränkt und mittels des Utrechter Friedens zu Gunsten Preussens parzelliert; weiter die 3 Grafschaften: 5. Flandern; 6. Namur und 7. Hennegau; und die 3 Herrlichkeiten 8. Tournai; 9. Tournaisis und 10. Mecheln.

Auf provinzial-regionaler Ebene stellt man in all diesen Gebieten den Machtverlust der adligen Provinzgouverneure fest. Anfang des 18. Jahrhunderts, als die österreichischen Habsburger durch den Utrechter Frieden die südlichen Niederlande übernahmen, waren die im 16. Jahrhundert fast "königlicher" Provinzgouverneure nur noch ihr eigener Schatten. Im 18. Jahrhundert verloren jede militärische Berechtigung und die Zentralbehörden holten sich bei ihnen, hinsichtlich der allgemeinen Politik, keinen Rat mehr. Sie sprachen den Gouverneuren nacheinander das Recht, Magistrate zu erwähnen, und jeden Einfluss hinsichtlich der Gerichtsverwaltung ab. Nur in der Grafschaft Hennegau behielten die Herzöge von Arenberg/Grossamt-

Männer und Gouverneure seit drei Generationen im 18. Jahrhundert und nach dem Gouverneur-General in Brüssel die ersten offiziellen Persönlichkeiten des Landes/ noch lange eine ausgedehnte Befugnis. 1751 wurde die Provinzialbehörde von Limburg abgeschafft; seit 1756 war die von Luxemburg vakant geblieben; 1778 wurde auch die von Hennegau aufgehoben; da der Gouverneur-General in Brüssel zur gleichen Zeit Gouverneur von Flandern und Brabant war, gab es bei der Thronbesteigung Joseph des Zweiten 1780 nur eine Provinzialbehörde: n1. die von Namur, erhalten wegen der Vorliebe der Zentralverwaltung zum Haus von Gavere.

Die Ernennung der Gemeindemagistrate von Brüssel aus ist eine der Massnahmen, die von der Zentralbehörde vorgenommen wurden um die Macht der Provinzgouverneure zu mindern und so den direkten Einfluss auf ihre Gebiete zu erhöhen³.

Durch die Machterabsetzung und die Abschaffung des Gouverneursamtes wurden die 8 im 18. Jh. bestehenden Justizräte die wichtigsten provincialen Organe der Souveränität.

Ihre gerichtlichen Befugnisse hatten sich zwar geändert, aber diese Räte bekamen ebenfalls auf administrativem und politischem Gebiet einen Teil der Berechtigungen der Gouverneure. Andererseits hatte die Zentralregierung bestimmte, ihnen zugehörige hohe Prärogative an sich gezogen. Auch die Offiziere und der General der Staatsanwaltschaft bei den Justizräten waren echte politische Agenten geworden. Sie achten über alle königliche und herrliche Offiziere, über die Ediktausführung von den lokalen Behörden, Städten und Privatpersonen und sie kontrollierten die allgemeine Polizei.

Auch die provincialen Staaten oder Ständevertreter⁴ bekamen während des 18. Jahrhunderts neue, administrative Befugnisse, so dass früher ungekannte, neue, administrative Provin-

zen entstanden. Ausser ihren finanziellen Berechtigungen hatten sie das Recht, dort, wo sie nicht dauernd anwesend waren, eine permanente Deputation zu gründen, die sich mit den laufenden Administrationssachen beschäftigte. Zu ihren wichtigsten Mitarbeitern könnte man die Gerichtsräte-Pensionnäre, eigentlich die Vorläufer der heutigen Provinzkanzleidirektoren rechnen.

Die Reformen von Kaiser Joseph II, den wir hoch schätzen⁵, eingeführt mittels einer Reihe Dekrete zwischen 1781 und 1787, waren religiöser und politischer Art. Ihre allgemeine Finalität könnte man auf drei grundlegende Ideen zurückbringen. Er wollte die politische Gesellschaft säkularisieren, die belgische katholische Kirche zu einem Teil der österreichischen Kirche machen und ihre Hierarchie endlich der weltlichen Macht unterordnen; alle die Vorzüge, die die kaiserlichen Prärogativen einschränkten, brechen und einen neuen, politischen Staat gründen, der sich das Gesetz eines allmächtigen Fürsten blindlings verordnen lassen würde.

Die politischen Reformedikte vom Jahre 1787 hoben u.a. die permanenten Deputationen der Provinzialstaaten und aller provinzialer Justizräte und die richterlichen Befugnisse der Gemeindeschöffenbanken auf. Die österreichischen Niederlande mit ihren 10 Gebieten wurden in 9 "Kreitzen" oder Provinzen erteilt, die von einem ernannten Intendanten vorgestanden wurden. Diese 9 Provinzen wurden weiterhin eingeteilt in Distrikte, vorgestanden von einem Intendant-Kommissar, der eigentlich der Vorläufer der modernen Bezirkskommissare war. Die Grenzen dieser "Kreitzen" stimmten nicht mit denen der alten Provinzen überein, wohl ungefähr mit den Grenzen der heutigen Provinzen, nur das Prinzbistum Lüttich, woraus später die jetzigen Provinzen Lüttich und Limburg entstanden, nicht.

Jeder Verwalter verfügte über eine gewisse Beamtenzahl, die das Intendantenbüro bildeten. Ebenso wie der moderne Provinzgouverneur war der Intendant der Ausführungsagent der Zentralbehörde.

Wenn das französische Regime /1794-1815/, mit der Ernennung von Präfets, und später der unabhängige belgische Staat seine provinziale Organisation durchführte, stürzte man sich auf das, was die österreichischen Kaiser auf regionaler Ebene eingeführt hatten. Man entnahm ihnen die Struktur der 9 Provinzen, von einem Gouverneur vorgestanden, neben ihm eine stetige Abordnung und unter ihm Bezirkskommissare.

Das heutige Belgische Provinzenstatut stützt sich auf die Artikel 3.31.108 und 110 der Belgischen Verfassung des 2. Februar 1831, die älteste Verfassung Europas, die u.a. Einfluss hatte auf das Ungarische Grundgesetz, das nach der Bürgerrevolution 1848 entstand /8/. Es könnte in zwei einander ergänzende Gesetze zusammengefasst werden: "provinziiale Autonomie" und "behördliche Vormundschaft".

Vom 19. Jh. an werden in Belgien die neun Provinzgouverneure auf Lebenszeit von der Zentralbehörde ernannt. Die Mitglieder der permanenten Deputation, die die Provinzialregierung bilden und die tägliche Verwaltungstätigkeit führen, werden mittels allgemeinen Stimmrechtes gewählt. Die 44 Bezirkskommissare, ebenfalls auf Lebenszeit von der Zentralbehörde ernannt, führen die Aufsicht über die Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern, die keine Bezirkshauptort sind, und über grössere Gemeinden, die aus irgendeinem Grund nicht zu regieren sind⁷.

Die Städte und Gemeindeorganisationen⁸ waren in den österreichischen Niederlanden im 18. Jh. der Stolz der Einwohner. Trotzdem hatte die Mentalität, in der die Bevölkerung der loka-

len Freiheiten Gebrauch machte, sich geändert und das eigene Leben der Gemeinden war vermindert. Diese politische Tatsache war die unmittelbare Folge vom Zusammenfallen zweierlei Faktoren: die Änderung des sozialen Status und der Aktion der Zentralbehörde.

Während der letzten Jahrhunderte waren viele grosse Industrien heruntergekommen, dass die Bevölkerung fast aller Städte zurückgelaufen war. Die Bevölkerung Antwerpens zum Beispiel zählte im 16.Jh. 100.000 Einwohner, im 18.Jh. nur noch 50.000.

Fast überall waren die Körperschaften während der früheren Jahrhunderte in den Städten am meisten aktiv; machtlos geworden wurde die politische Macht von den Rethorikerkammern übernommen. Die alten Zünfte der grossen Bürgerschaft konnten sich nur dort handhaben, wo sie einen gewissen, auf Geburt basierten Kastecharakter behalten hatten. Die einzigen Städte, die ein wichtiges, politisches Leben zu behalten gewusst hatten, waren die grossen brabantischen Städte: Löwen, Brüssel und Antwerpen. Andererseits hatte die Zentralbehörde immer mehr die Hand gelegt auf die eigentliche Verwaltung der Städte, indem sie den Magistraten und etablierten Körpern ausgebreitete Reglements über die Stadtverwaltung auflegten.

Der Vertreter des Fürsten in der Stadt /Schulze, Amtmann, Pächter, Ammann oder "Prévôt"/ erfüllte noch immer eine wichtige Funktion, was Ortspolizei und öffentliche Ordnung anbelangt.

Die zwei Bürgermeister und die meistens 12 oder 7 Schöffen /in Antwerpen 18/ waren mit politischer, administrativer und richterlicher Verwaltung bekleidet⁹.

Das Ernennungsrecht des Fürsten bei der Organisation der

städtischen Magistrate hatte zugenommen. Nur in Löwen, Brüssel, Antwerpen, Arlon, Mecheln und Luxemburg wurde noch ein kleiner Teil der Magistrate gewählt.

Weiterhin war es der Zentralbehörde im 18. Jh. gelungen, eine Zahl städtischer Beamten direkt zu ernennen. So wurde zum Beispiel der Stadtpensionnar oder Kanzleidirektor, die wichtigste Achse der Administration, in Namur, Dendermonde, Roermond und Luxemburg von der Zentralbehörde angedeutet.

Die Grundlagen des belgischen Gemeinde- und Stadtrechtes stützen sich jetzt auf das Gesetz des 30. März 1836. Hier hat man den Gleichgewichtspunkt gefunden zwischen dem mittelalterlichen Extrem, wobei der Staat und seine Kontrolle dem Entscheidungsrecht der Stadt gegenüber in den Hintergrund traten, und den Extrem der Staatsanordnung des Rechtes während des französischen Zeitalters, das die Städte zu völlig abhängigen Unterabteilungen der Staatsbehörde gemacht hatte. Das grosse Prinzip ist die Gemeinde- und städtische Autonomie, die in das Fach schlägt der historischen Evolution. Die "Selbständigkeit", "Unabhängigkeit" oder "Souveränität" der Stadt ist trotzdem sehr relativ, denn obwohl die Gemeinde- und Stadtbehörde von Rechts wegen befugt ist, alle Gemeinde- und Stadtbelange zu bestimmen, hört diese Befugnis auf, wenn die zu regelnden Interessen keine Gemeinde- und Städtebelange mehr sind. Man könnte sagen, dass das städtische Interesse das Interesse sei, das noch provincial noch allgemein sei und dass der Gemeinnutz der Belang sei, der weder städtisch noch provincial sei.

Vom 19. Jh. an werden die Bürgermeister vom König unter den städtischen Erwählten ernannt. Die Schöffen werden von den politischen Parteien, die die Mehrheit im Städterat bilden, für 6 Jahre angedeutet, um Stadt oder Dorf mit dem Bürgermeister zu regieren¹⁰.

Die etwa 2263 belgischen Gemeinden, darunter ca. 100 Städte, wurden durch ein Fusionsgesetz 1976 auf ungefähr 600 zurückgeführt.

Aufgrund des Studiums unseres eminenten Kollegen Andor Csizmadia stellen wir fest, dass die verschiedenen Einheiten des administrativen Organismus in Ungarn im 18. Jh. variierter waren als in Belgien.

Die Grundeinheiten waren die Komitate, die wir mit den belgischen Herzogtümern und Grafschaften vergleichen könnten, und die königlichen, freien Städte, die sofort den zentralen Regierungsorganismen abhängig waren. Diese 49 adligen Komitate waren die fundamentalen, strukturellen Einheiten der provinziellen Administration und man betrachtete sie als die Festungen der Interessen des Adels.

Jedes Komitat war unterteilt in Distrikte, die von einem "iudex nobilium" vorgestanden wurden, der mit seinen Mitarbeitern die administrativen Probleme des Bezirks lösen sollte. Unter diesen Bezirken standen die Gemeinden /Bourgs/ und Dörfer/10/. Diese Regel unterscheidet sich fundamental nicht so sehr von der dargestellten belgischen Situation.

Auch hier kam, während der Regierung Joseph des Zweiten, der aufgeklärte Despotismus zu seiner grössten Entwicklung. Ebenso wie in Belgien wollte Joseph der Zweite nicht nur die Administration des Komitats ändern, sondern auch die ganze provinzielle Organisation aufs Neue anordnen. Deshalb hob Joseph der Zweite 1785-d.i. 2 Jahre bevor er das in Belgien machen würde-die Autonomie des Komitats auf: Er teilte das Land in 10 "Kreitzen" oder Distrikte und er stellte einen mit Vollmachten bekleideten, königlichen Kommissar an die Spitze. Die von Joseph dem Zweiten eingeführten Reformen und Organisationen wurden in Ungarn wie in Belgien nach einem Aufruhr-die Brabanter Revolu-

tion genannt-, abgeschafft um später unter irgendeiner Gestaltung wieder aufzutauchen.

Verschiedene revolutionäre Projekte, u.a. dies von Jozsef Hajnocy 1790 und dies von Priester Ignac Martinovic 1793, wobei das ganze Komitatesystem abgeschafft werden würde und Ungarn in Provinzen und "Kreitzen" unterteilt werden würde, wurden von Hof und Adel abgelehnt¹¹.

Schlussfolgerungen

1. In beiden Ländern war das Streben nach Autonomie und unabhängiger Freiheit der regionalen und städtischen Mächten der zentralen österreichischen Macht gegenüber, ihr grosses Prinzip.

2. In beiden Ländern finden wir über die österreichischen Reformen den Einfluss französischer Philosophen zurück.

3. In Belgien und Ungarn gab es ein Unterschied zwischen den eher traditionellen, gemässigten, reformierten, provinziellen Organisationen Maria-Theresias und den eher despotisch gerichteten Umbildungen Joseph des Zweiten¹².

4. Vom letzten Dezennium des 18. Jahrhundert an gingen Ungarn und Belgien ihren eigenen Weg.

Ungarn blieb bis 1918 mit einer ziemlich grossen Unabhängigkeit seit 1867 bei Österreich. Belgien wurde zuerst durch das französische Imperium, nachher durch das Königreich der Niederlanden aufgenommen, um endlich 1830 unabhängig zu werden und so über seine eigenen, regionalen Organisationen verfügen zu können.

¹¹ H. Nassi, *Überblick von der Belgisch-Österreichischen Becht. 2e*
Ann. Gent, 1964, pp. 191-220.

- 1 - Auf dem Gebiet der regionalen Institutionen blieben die beiden Länder im 19. Jh. stark von der habsburgischen Monarchie des 18. Jhs besonders während der Regierung Joseph des Zweiten beeinflusst. Die Reformbestrebungen des Josephinismus sind auf dem Gebiet der Verwaltung gescheitert: die Situation war in Ungarn wie in Belgien noch nicht reif genug dazu, eine dermassen neue Verwaltungsorganisation und einen dermassen neuen Stil im Geschäftsgang einzuführen.

Wir können die Evaluation über die Reformen Joseph II. für Ungarn von unseren eminenten Kollegen Dr. Lajos Hajdu auch für Belgien völlig unterschreiben, wenn er in dem Text seines Referates schreibt: "Die josephinistischen Reformen befruchteten aber-trotz ihres doktrinären oft voluntaristischen Charakters-im späteren oft die Gedankenwelt der politisch und juristisch verwaltungsmässigen Progression, sie wirkten sich inspirierend bei der Beseitigung vieler Mängel aus, die bei uns von der Reformergeneration des Josephinismus erkannt wurden und deren Beseitigung mit Hilfe einer umfassenden Reformkonzeption von ihr als erste vorgenommen wurde".

NOTEN

1. J. Gilissen, Vergelijkende Rechtsgeschiedenis. Doel en methode, /in Provocatie en inspiratie. Liber Amicorum L. Flam. Tl. II, Antwerpen, 1975. pp. 834-848/.
2. A. Csizmadia, Les problèmes de l'administration provinciale en Hongrie au XVIIIème siècle /in Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae, Tomus II /3-4/, pp. 355-389. Budapest, 1969/.
3. E. Pouillet, Histoire Politique Nationale. Origines, développement et transformations des institutions dans les Anciens Pays-Bas. 2e Ausg. T. II, Löwen, 1892, p. 482; E. Pouillet, Les constitutions nationales belges de l'Ancien Régime à l'époque de l'invasion française de 1794. Brüssel, 1875. /Beide Arbeiten, obwohl verältert, sind noch immer wertvoll/.
4. Siehe: J. Gilissen, Le régime représentatif avant 1790 en Belgique. Brüssel, 1952; J. Gilissen, Le régime représentatif en Belgique depuis 1790. Brüssel, 1958.
5. W. W. Davis, Joseph II: An imperial Reformer for the Austrian Netherlands. Den Haag, 1974.
6. J. Gilissen, Die belgische Verfassung von 1831. Ihr Ursprung und ihr Einfluss /in: Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Stuttgart, 1967, p. 63.
7. A. Mast, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht. 2e Ausg. Gent, 1964, pp. 191-220.

8. J.Gilissen, Les villes en Belgique. Histoire et institutions administratives et judiciaires des villes belges /Société Jean Bodin, VI, La Ville, I.Brüssel, 1954,pp. 531-604//mit viel Bibliographie//; J.Gilissen, Les institutions administratives et judiciaires des villes vues sous l'angle de l'histoire comparative /id.p.5-25/.
9. R.Boumans, Het stadsbestuur /in Antwerpen in de XVIIIe eeuw/ Antwerpen, 1952; R. Boumans, Het antwerps stadsbestuur voor en tijdens de Franse overheersing. Bijdrage tot de ontwikkelingsgelijke Nederlanden. Brügge, 1965; H.Installé, De sociale status van de burgemeesters en schepenen te Mechelen onder Maria-Theresia benoemd /1740-1780/ Lic.Thesis, Löwen, 1970 /Unpubliz/.
10. A Mast, op.cit.pp. 221-290.
11. A.Csizmadia, op.cit.
12. H.Planitz-K.A.Eckhardt, Deutsche Rechtsgeschichte. Graz-Köln 1971, pp. 280-281; H. Conrad, Deutsche Rechtsgeschichte. Bd.II. Neuzeit bis 1806. Karlsruhe, 1966. p.324.
13. Prof. Dr.Lajos Hajdu, Regionale und lokale Verwaltungskonzeption des Josephinismus in Ungarn. Referat gehalten auf der Internationalen Rechtshistorischen Konferenz, Budapest, 12.-15. September 1977.

1. Mein Beitrag knüpft sich an das ungarische nationale Interesse von Professor Andor Csizmadia, nicht bloss infolge der natürlichen Identität des Themas, sondern weil ich die Problembilderung der regionalen Entwicklung an dem Zeitpunkt fortsetzen möchte, wobei er es beobachtet hat, also bei den Ereignissen der Jahre nach 1950. Wie es von Professor Csizmadia im Schlussteil meines Referates sehr richtig festgestellt wurde, ist die Schilderung der regionalen und im allgemeinen die der territorialen Regelung in der Zeitperiode von 1950 bis 1975, sogar bis zu unseren Tagen, nicht die Aufgabe der Verwaltungsgeschichte, sondern die der politischen Rechte. Ich bin daher doch der Ansicht, daß die Ereignisse des 20. Jahrhunderts von 1950 bis 1975 auch an einer solchen Konferenz nicht überflüssig sei, an der Entwicklungsfragen der regionalen und städtischen Verwaltung von 100 Jahren - begonnen Mitte des 19. und beendet Mitte des 20. Jahrhunderts - von Wissenschaftlern der Rechtsgeschichte analysiert werden. Meines Erachtens sind die Fragen der Ausbau regionaler Einheiten im befreiten Ungarn - auch wenn notwendigerweise nur sehr kurz - der Untersuchung wert, weil dadurch diejenige, die sich mit der neueren Periode der Rechtsgeschichte befassen, zu bestimmten Vorzeichen und Rückschlüssen veranlaßt werden können.

JÁNOS MARTONYI:

ENTWICKLUNGSFRAGEN DER REGIONALEN UND STAEDTISCHEN VERWALTUNG IN UNGARN VON 1950 BIS 1975

Was den Themenkreis meiner Hörerungen angeht, muss ich im Voraus sagen, dass sie hauptsächlich die Fragen der regionalen Verwaltung betreffen. Mit dem Thema der städtischen Verwaltung werde ich mich nur insofern befassen, soweit es durch sein Verhältnis zu anderen territorialen Verwaltungseinheiten (vor allem ob es sich um den Sitz einer Region oder eines Komitats handelt/ begründet ist; ferner was die Beziehung mit ihrer Umgebung betrifft. Ich werde die inneren Verwaltungsfragen ausser Acht lassen.

Was nun den Ausbau der regionalen Verwaltung anbelangt,

I. Mein Beitrag knüpft sich an das ungarische nationale Referat von Professor Andor Csizmadia, nicht bloss infolge der natürlichen Identität des Themas, sondern weil ich die Problemschilderung der regionalen Entwicklung an dem Zeitpunkt fortsetzen wünsche, wobei er es beendet hat, also bei den Ereignissen der Jahre nach 1950. Wie es von Professor Csizmadia im Schlussteil seines Referates sehr richtig festgestellt wurde, ist die Schilderung der regionalen und im allgemeinen die der territorialen Regelung in der Zeitperiode von 1950 bis 1975, sogar bis zu unseren Tagen noch nicht die Aufgabe der Verwaltungsgeschichte, sondern die des positiven Rechtes. Ich bin aber doch der Meinung, dass die Untersuchung der Ereignisse bzw. der Vorstellungen während dieses Vierteljahrhunderts von 1950 bis 1975 auch an einer solchen Konferenz nicht überflüssig sei, an der Entwicklungsfragen der regionalen und städtischen Verwaltung von 100 Jahren - begonnen Mitte des 19. und beendet Mitte des 20. Jahrhunderts - von Wissenschaftlern der Rechtsgeschichte analysiert werden. Meines Erachtens sind die Fragen der Ausbau regionaler Einheiten im befreiten Ungarn - auch wenn notwendigerweise nur sehr kurz - der Untersuchung wert, weil dadurch diejenige, die sich mit der neueren Perioden der Rechtsgeschichte befassen, zu bestimmten Vorzeichen und Rückbeschlüssen veranlasst werden können.

Was den Themenkreis meiner Erörterungen angeht, muss ich im Voraus sagen, dass sie hauptsächlich die Fragen der regionalen Verwaltung betreffen. Mit dem Thema der städtischen Verwaltung werde ich mich nur insofern befassen, soweit es durch sein Verhältnis zu anderen territorialen Verwaltungseinheiten /vor allem ob es sich um den Sitz einer Region oder eines Komitats handelt/ begründet ist, ferner was die Beziehung mit ihrer Umgebung betrifft. Ich werde die inneren Verwaltungsfragen ausser Acht lassen.

Was nun den Ausbau der regionalen Verwaltung anbelangt,

werden die bei der Durchführung der Volkswirtschaftspläne mitwirkenden, und als solche den zentralen Regierungsorganen untergeordneten Einheiten betrachtet. Nur im zweiten Grade wird daran gedacht, dass sich die Region auch mit Erledigung konkreter Verwaltungsangelegenheiten beschäftigen kann, genauer, sie können im Gegenstand der von Gemeinden, bzw. Bezirken oder von Städten in erster oder zweiter Instanz getroffenen Bestimmungen, Entscheidungen in zweiter, eventuell dritter Instanz treffen. Die nicht Wirtschaftslenkungs- und Wirtschaftsentwicklungs-, sondern eng genommene /behördliche/ Verwaltungstätigkeit der Regionen beschränkt sich eher auf die Rationalisierung /vor allem auf die Mechanisierung/ der Verwaltungssachbearbeitung, ferner auf die Teilnahme an der Leistung einzelner funktionaler Verwaltungsobliegenheiten /z.B. auf die Überprüfung ihrer Planungsmethoden, Haushaltsgebarung, bzw. auf ihre Arbeitssachbearbeitung./

II. Nach all diesem sei es untersucht, auf welcher Weise die Organisierung und in Verbindung damit die Umgestaltung des Komitat-Systems, eventuell die Abschaffung der Komitate in der Zeitperiode nach der Befreiung aufgeworfen wurden. Die Idee, das Land in sieben Bezirken zu teilen, kam zum ersten Male 1946 in einem Vorschlag des Innenministers Ferenc Erdei und der Nationalen Bauernpartei vor¹; das unter den Bezirken stehenden Niveau hätten die kleineren Stadt-Bezirke bilden sollen. Auch Professor Andor Csizmadia hat in seinem Referat über diesem Reform-Vorschlag gesprochen, hier wird es nur erwähnt, um darauf hinzudeuten, dass der Begriff Bezirk /Region/ noch vor 1950 unter unseren Verwaltungsbegriffen vorhanden war. Sei es mir erlaubt zu erwähnen, dass ich zu diesem Vorschlag mit der Studie unter dem Titel "Reformen der Autonomie" 1946 selbst einen Beitrag gefertigt hatte², der in der Fachliteratur ehrenvoller Weise oft zitiert wird. Aus Perspektive der seitdem vergangenen drei Jahrzehnte betrachtet, scheint mir die Einteilung des Landes auf Bezirke auch heute noch vorstellbar zu sein, auch beim Unverändertlassen der Zahl und Grenzen der Be-

zirke das ausgesprochen eine bewährte Tendenz zu sein scheint, wird die Organisierung der Stadt-Bezirke - ein Kerngedanke des Erdei-Projektes- überflüssig.

1947 wurde der Region-Gedanke von der Tagesordnung abgesetzt und tauchte wieder unter ganz neuen Umständen auf. Diese entscheidende Aenderung mitbringenden zwei Umstände bedeutete 1949-1950 die Einführung des Ratssystems, angefangen bei den Bezirken ganz bis zu den Gemeinden, und die Verminderung der Zahl der Bezirke und Gemeinden/von 25 auf 19, bzw. von 151 auf 140/. Ab 1949 sind im Institut für Bezirksplanung des Ministeriums für Bauwesen und Öffentliche Arbeit sog. regionale Untersuchungen geführt worden, die aber nur kleinere Zonen des Landes betrafen, denen die Regierung als Ziel die gesteigerte Industrialisierung gesetzt hatte, es handelte sich also um Industrie- Investitionssiedlungen. Diese Ortsbestimmungen sind ohne die nötigen wissenschaftlichen und technischen Vorbereitungen getroffen worden, und so haben sie sich in einigen Fällen als richtig, in anderen wieder als falsch erwiesen. Einen grossen Nachteil bedeutete zwischen den Jahren 1949-1956 die Zergliedertheit der Leitungsorgane für Städteplanung, wodurch die regionale Planung unsicher gemacht worden war. Zu dieser Zeit funktionierte nämlich neben dem Ministerium für Bauwesen ein Landesamt für Bauwesen, sogar das damals als selbständiges Ministerium geltende Ministerium für Städte- und Gemeindegewirtschaft hatte dadurch, dass es die Ratsorgane der Städteplanung geleitet hatte, in Fragen der Bezirksplanung gewissen Einfluss ausgeübt³.

Wissenschaftliche Arbeiten zur Vorbereitung der Reform der Verwaltungseinteilung des Landesgebietes durch gründliche Situationsaufdeckung waren vor 1956 nur in engen Kreisen durchgeführt worden. 1950 ist das Regionale- und Landeskundekomitee innerhalb der Ungarischen Akademie der Wissenschaften beauftragt worden, sich mit dieser Frage zu beschäftigen. Aufgrund dieser Beauftragung verfertigte 1952 Professor György Markos

einen regionalen Einteilungsentwurf, in dem es vorgeschlagen war, das Land in 12 Bezirke zu teilen; bei der Umgrenzung der Bezirke hätte er die bestehenden Komitatsgrenzen nicht in Betracht gezogen⁴.

Diese Vorbereitungsarbeiten sind wohl den Regierungsorganen eingereicht worden, die sich mit diesen Bezirksplanungsfragen zu beschäftigen hatten, aber begreifbare Ergebnisse waren nicht entstanden. Nur die Gesetzesverordnung N^o 36/1955 ist hier zu erwähnen, die aber nur Fragen der planmässigen Entwicklung der Städte- und Gemeindeplanung enthielt, sich aber mit der Rolle der Bezirke und eventuellen Regionen nicht befasste.

Hier wünschen wir die Vorstellungen zur Bezirksplanung nicht schildern, deren Notwendigkeit im Mai 1956 vom zentralen Parteiorgan, im Juli in dem Regierungsbericht aufgeworfen wurde. Sei darüber so viel genügend, dass es in diesem Plan erwünscht war, die Zahl der Bezirke von 19 auf 12, die der Kreise von 140 auf 90 zu vermindern; als Gebietseinheit vom höchsten Niveau wäre der Bezirk erhalten geblieben aber in gleicher Zahl wie im Markos-Entwurf, es bestand also bloss ein namentlicher Unterschied /statt Region Bezirk/. Dieser Entwurf wurde übrigens vom Ministerrat im Oktober 1956 von der Tagesordnung abgesetzt.

Nach der Konterrevolution sind von den drei schon erwähnten Oberbehörden für Bezirksplanung das Amt für Bauwesen, ferner das Ministerium für Städte- und Gemeindewirtschaft aufgelöst worden und die prinzipielle Leitung der Städteplanung und -entwicklung ist im Ministerium für Bauwesen konzentriert worden. Aufgrund eines Regierungsbeschlusses vom April 1958 begann das Ministerium für Bauwesen sich auch mit der Verfertigung regionaler Planungsentwürfe zu beschäftigen, der Begriff Region wurde definiert /organisches Wirtschaftssystem bildende Einheit

von grösserer Ausdehnung, mit konkret bestimmbarem Zentrum/ und festgestellt, dass solche Gebietseinheiten in unserem Land noch nicht bestimmbar gebildet sind, sie sind auf dem Wege der Entfaltung; die Situation des Jahres 1958 wurde beurteilt, dass drei zentrale und sechs periphere, insgesamt also neuen grosse Regionen zu organisieren seien.

Ende der 50-er Jahre ist zur Frage der territorialen Einteilung auch ein anderes Zentrum gebildet worden. Das war das Zentrale Planungsamt, das im Laufe der Vorarbeiten des dritten Fünfjahrplanes erkannt hatte, dass sogar auch die Begründetheit des Fünfjahrplanes durch die Regelung der regionalen Organisationsplanungsfrage stark beeinflusst wird. Das 1960 veröffentlichte Projekt des Fachbereiches des Zentralen Planungsamtes enthielt zwei Varianten: die Aufteilung des Landes in 1-7 und in 1-6 Regionen. Der Hauptunterschied zwischen den beiden bestand darin, dass die 7 Regionen-Aufteilungsorganisation ausser den Regionen mit dem Sitz Budapest, Győr, Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc noch eine mit dem Sitz Székesfehérvár zu organisieren wünschte.

Aufgrund der Erfahrungen der bisherigen Fünfjahrpläne hat die Regierung 1963 - etwa als eine neue Methode der regionalen Organisation - die Verfertigung eingehender Planstudien zur Entwicklung des Siedlungsnetzes im ganzen Land verordnet. Diese Planstudie wurde 1965 vom Ministerium für Bauwesen veröffentlicht. In diesem ist der Vorschlag des Ministeriums für Bauwesen vom Jahre 1958 im Bezug auf die Regionen, bzw. zur Organisation von drei zentralen und sechs peripheralen, d.h. insgesamt neun Regionen erhalten geblieben. Alle Regionen sollten in weitere 6-11 Unterregionen geteilt werden, aber ausschliesslich im Interesse der Wirksamkeitssicherung der Investitionen, die Initiative der allgemeinen territorialen Reform der Staatsverwaltung wurde im Vorschlag abgewiesen⁵.

Aus dem Gesichtspunkt der regionalen Organisation war es im Jahre 1967 ein bedeutender Fortschritt, dass das Ministerium für Bauwesen vom Ministerium für Bauwesen- und Städteentwicklung abgelöst wurde /Gesetzesverordnung N^o 8. 1967/. Im Zusammenhang damit war die Wirkungsbereichserweiterung des Ministeriums bloss ein Kettenglied der schon begonnenen Umorganisation unserer territorialen und örtlichen Verwaltungsorganen, das unter anderen den Zusammenschluss der Gemeinderäte, die Erklärung entwickelter Gemeinden für Grossgemeinden und die Errichtung von Typen der sog. Stadtbezirksgemeinden, die sich an Städte anschliessen, bedeutete. All diese anfangs mit experimentalem Charakter eingeführten Massnahmen dienten schliesslich der Vorbereitung des III. Ratsgesetzes, der des Gesetzes N^o 1. 1971. Sie hatten aber die Organisation mehrere Bezirke in sich einschliessender Grossbezirke /Regionen/ nicht erzielt. Es hatte aber in den Bezirken die wesentliche Veränderung in den Beziehungen der territorialen Einheiten zur Folge; der Begriff Gemeinde und Grossgemeinde wurde auch juristisch getrennt, die Kreise haben keinen Rat mehr, nur Amtsapparat, schliesslich sind sämtliche Städte unter Bezirksführung geraten /unter denen haben nur 5 Grossstädte mit "Bezirksrecht" bedeutenderen Wirkungsbereich als die anderen Städte/. Durch den Erlass des III. Ratsgesetzes wurde auch jener Prozess verstärkt, dass Kreise in bedeutender Zahl aufgehoben wurden /Gegenwärtig gibt es bei uns bloss 92 Kreise/, viele entwickelte Gemeinden mit bedeutender Einwohnerzahl sind vom Präsidialrat der Ungarischen Volksrepublik für Stadt erklärt /die Zahl der Städte beträgt zur Zeit 87/. Heutzutage haben wir Städte und Kreise etwa in gleicher Zahl, und diese Verteilung ist auch in den Bezirken gleichmässig.

Das gerade erwähnte dritte Ratsgesetz wurde vom Parlament am 10. Februar 1971 angenommen und am 19. Februar im Ungarischen Staatsanzeiger verkündet. Die Regierungsverordnung N^o 11/1971 zur Durchführung des Gesetzes wurde am 31. März im Un-

garischen Staatsanzeiger verkündet. Diese Daten sind aus dem Gesichtspunkt der Verwaltungsbezirksorganisation von grosser Bedeutung, weil die Regierungsverordnung N^o 1006/1971 und 1007/1971 über die Richtlinien der Bezirksentwicklung, bzw. über die Konzeption der Entwicklung des Siedlungsnetzes des Landes im wesentlichen in gleicher Zeitperiode, genauer am 16. März publiziert wurde. Hier können wir in eine Analyse der ersten Verordnung nicht eingehen, weil sie die Aufzählung der territorialen Entwicklung beeinflussenden, bestimmenden wirtschaftlichen und anderen Faktoren enthält, das uns also vom konkreten Ausbildungsprozess territorialer Kreisen und Einheiten weit ableiten würde. Die zweite Regierungsverordnung N^o 1007/1971 besitzt eine unmittelbare Auswirkung auf die territoriale Einteilung, wodurch die Siedlungen von der Hauptstadt bis zu den bedeutenden Grossgemeinden /aufgrund ihrer in der territorialen Arbeitsverteilung eingenommenen Rolle/ in richtig bestimmte Siedlung-Kategorien eingeteilt werden. Das Landeszentrum ist selbstverständlich die Hauptstadt Budapest. Budapest folgen die angesichts der Region-Organisierung durchaus bedeutenden Zentralen obersten Grades, unter denen in der Regierungsverordnung drei Unterkategorien: hervorgehobene Zentrale obersten Grades, Zentrale obersten Grades und partikulare Zentrale obersten Grades unterscheidet sind. Zu den hervorgehobenen Zentralen obersten Grades gehören jene fünf Städte, die vom Präsidialrat durch den Erlass des dritten Ratsgesetztes für "Bezirkstädte" erklärt wurden, diejenigen nämlich, die anderen Städten gegenüber "Mehrrecht" besitzen. Sei es auch erwähnt, dass 7 Städte Zentrale obersten Grades, 11 Städte partikulare Zentrale obersten Grades bilden. Unter denen gibt es solche, die in den Projekten, die mehr als 6 Regionen bilden wünschen, ebenfalls als Regionssitz existierten /z.B. Székesfehérvár, Szombathely, Nagykanizsa, Szolnok/. Die Mehrzahl unserer Städte sind nur noch in der Kategorie von Zentralen mittleren Grades zu finden⁶.

Am nächsten Tag nach dem Erlass der Verordnung über die

Richtlinien der Bezirksorganisierung und über die Entwicklungskonzeption des Siedlungsnetzes des Landes wurde von der Regierung eine interne Bestimmung N^o 2006/1971 getroffen, in der der Präsident des Zentralen Planungsamtes, im Einverständnis mit dem Minister für Bauwesen und Städteentwicklung bevollmächtigt wurde, die Planungs-Wirtschaftsbezirke der territorialen Planung zu bestimmen. Die Festsetzung dieser Bezirke und ihrer Grenzen erfolgte in Kürze auf solcher Weise, dass das Land in 6 Bezirke /Regionen/ aufgeteilt wurde.

Der sog. Zentralbezirk schliesst die Hauptstadt Budapest und Komitat Pest, der nord-ungarische Bezirk die Komitate Borsod-Abauj-Zemplén, Heves und Nógrád; der nordtiefländische Bezirk die Komitate Hajdu-Bihar, Szabolcs-Szatmár und Szolnok; der süd-tiefländische Bezirk die Komitate Bács-Kiskun, Békés und Csongrád; der nord-transdanubische Bezirk die Komitate Győr-Sopron, Vas, Veszprém, Komárom und Fejér; der süd-transdanubische Bezirk die Komitate Zala, Somogy, Baranya und Tolna ein⁷.

Diese Aufteilung hat mehrere Züge, die besonders erwähnenswert sind. Einer davon ist, dass dieser Projekt die Komitatsgrenzen nicht berührt, sämtliche Bezirke werden gliedert. Wir halten diese Lösung für richtig, weil sonst die Grenzen der Regionen und Komitate sich kreuzen würden, wodurch die Teilnahme der Komitate in der Ausarbeitung der regionalen Entwicklungspläne durchaus schwierig und kompliziert gemacht wäre. Wir sind auch einverstanden, das Land in 6 Planungs-Wirtschaftsbezirke aufzuteilen, und als Sitz die Hauptstadt Budapest, bzw. die hervorgehobenen Zentralen obersten Grades, die Städte Miskolc, Debrecen, Pécs, Szeged und Győr zu nennen.

Die sechs zu bildenden Regionen wären zweifelsohne nicht vom gleichen wirtschaftlichen Entwicklungsniveau, aber der Niveau-Unterschied zwischen den Regionen lässt sich in jedem

Land zu merken. Die im nördlichen Teil Ungarns liegenden drei Regionen /Győr, Budapest, Miskolc/ sind wirtschaftlich und industriell entwickelter als die anderen drei Regionen im südlichen Teil des Landes /Pécs, Szeged, Debrecen/, in denen hauptsächlich die Landwirtschaft dominant ist. In den folgenden Jahren und Jahrzehnten wird daher gestrebt, den Entwicklungsunterschied zwischen diesen Regionen stufenweise zu vermindern. Ein Hauptmittel dafür ist offensichtlich die Ansiedlung industrieller Betriebe in die Regionen in Süd-Transdanubien, Süd-Tiefenebene und in die nord-tiefländische Regionen.

III. Damit bin ich auf das Gebiet der Prognostik getreten, wo ich keinen weiteren Schritt zu tun beabsichtige, da die Prognostik und Rechtsgeschichte /Verwaltungsgeschichte/ stark abweichende Wissenschaften sind. Ich schliesse nun meinen Beitrag mit der Feststellung, dass der Überblick der Entstehung des Ratssystems, und der der seit 1950 in Ungarn getroffenen Massnahmen auf dem Gebiet der regionalen und Städteentwicklung vielleicht nicht ohne Nutzen war, weil dadurch die Anstrengungen eines Landes mit sozialistischem Gesellschaftssystem auf dem Gebiet und im Interesse der Entwicklung und Vervollkommen der Wirtschaftsplanung und -entwicklung illustriert worden sind. Es ist von grosser Bedeutung, dass diese bezirksorganisatorischen Gesichtspunkte auch in den unter Durchführung stehenden fünften Fünfjahrplan - das das Gesetz N^o IV. /1975 enthält - aufgenommen wurden und darin /gemeinsam mit den Fragen des Umweltschutzes/ einen extra Kapitel bilden, mit demselben Hinweis auf Regionen, die in den Rechtsregeln der 70-er Jahre skizziert waren.

F U S S N O T E N

1. Reform der ungarischen Verwaltung, Esti Szabad Szó, 14. Juli 1946. 3-4 S.
2. Erschienen im Városi Szemle 1946/8, 511-532 S.
3. Aurél Hencz: Bestrebungen der Gebietsneuordnung in Ungarn, Budapest, 1973, 539-542 S.
4. Diese und später verfertigten Projekte zur Bezirkseinteilung werden von Otto Bihari in seiner Studie "La régionalisation en matière économique" zusammengefasst. /Im Band The Comparison of Law - La comparaison de droit, Budapest, 1974. 212-214 S./
5. Sehe über die Projekte zwischen 1958-1965 Aurél Hencz: a.a.O. 542-549 S.
6. Vgl. Aurél Hencz: a.a.O. 579-589 S.
7. Otto Bihari: Fragen der regionalen Verwaltung. Einleitende Studie zur Publikation des Ratsverwaltungs-Organisationsinstituts "Möglichkeiten zur Zusammenarbeit zwischen den Planungs- Wirtschaftsbezirken und Komitaten", Budapest, 1976. 17-19. S.

Die sechs so bildenden Regionen wären zweifelsohne nicht von gleichen wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus, aber der Niveau-Unterschied zwischen den Regionen ist nicht in jedem