

STIPTAI.

**Bestrebungen zur Veränderung der ständischen Komitats-
verfassung im ungarischen Vormärz**

Bestrebungen zur Veränderung der ständischen Komitatsverfassung im ungarischen Vormärz

STIPTA István
Miskolc

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

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

¹ ÁKOS V. TIMON, Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte mit Bezug auf die Rechtsentwicklung der westlichen Staaten. 2. Auflage, Berlin 1909, S. 212-218, 616-24, 694-718; STEPHAN CSEKEY, Die Verfassung Ungarns, Budapest-Leipzig 1944, S. 195-204; ANTON RADVÁNSZKY, Grundzüge der Verfassungs- und Staatsgeschichte Ungarns, München 1990, S. 47-48, 128-129; LAJOS HAJDU, II. József igazgatási reformjai

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

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

Die Abberufung der Landtagesdeputierten war unverletzbares, diskretionelles Recht der Komitate. Sie konnten von diesem Recht ohne Begründung Gebrauch machen und die Deputierten jederzeit zur Berichterstattung auffordern. Auch die Verkündung der sanktionierten Gesetze erfolgte bis 1848 auf den Komitatsversammlungen. Das Recht zu Gesetzesinitiativen stand den Komitaten formell nicht zu, doch haben sie oft erreicht, daß ihre noch vor der Eröffnung des Landtages

Magyarországon [Verwaltungsreformen von Joseph II. in Ungarn], Budapest 1982, S. 122-124, 187-191, 221-226; ANDOR CSIZMADIA, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig [Entwicklung der ungarischen Verwaltung vom 18. Jahrhundert bis zum Entstehen des Rátesystems], Budapest 1976, S. 37-43; IMRE PALUGYAI, Megye-rendszer hajdan és most [Komitate einst und heute], II. Megyehivatalok [Komitatsämter] Pest 1844, S. 147.

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

zusammengestellten Vorschläge und Beschwerden vor die gesetzgebende Versammlung gelangten.

An die bei der Gesetzgebung übernommene Rolle schloß sich das Recht an, Statuten zu erlassen. Dieses kann im wesentlichen als „lokale Gesetzgebung“ betrachtet werden, denn die Komitate konnten bindende lokale Rechtsnormen in allen Fragen erlassen, die nicht durch Gesetze geregelt waren. Diese Verordnungen besaßen – wie József Eötvös schrieb – auch ohne Sanktionierung durch den König Gesetzeskraft.³

Die Komitate spielten auch als Vollziehungsorgane eine wesentliche Rolle. Nach mittelalterlicher ungarischer konstitutioneller Rechtsauffassung waren die Komitate innerhalb ihres Territoriums die alleinigen verfassungsmäßigen Organe der Vollziehung der Gesetze. Darüber hinaus waren sie die Ausführenden der Verordnungen des Monarchen, der königlichen und ungarischen Zentralregierungsorgane. In diesem Zusammenhang entstand das Recht der *vis inertiae*, das aus Art. XXXIII:1545 abgeleitet und als Gewohnheitsrecht ausgeübt wurde. Demnach konnte die Komitatsversammlung die Vollziehung der gesetzwidrigen oder dem Geist der Verfassung widersprechenden Erlasse des Königs oder der Dikasterien verweigern. Es kam oft vor, daß die Komitate auch Vorschriften, die ihnen unzweckmäßig erschienen und die einen unter den lokalen Verhältnissen unausführbaren zentralen Willen verkörperten, nicht durchführten.

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

³ ELEK FÉNYES, Magyarország leírása. Statisztika II. [Beschreibung Ungarns. Statistik II], S. 131; nach dem Landesausschuß von 1827 „gehört in die Zuständigkeit der Komitate alles, was das Land im allgemeinen oder die Öffentlichkeit des Komitates oder die Rechte der Individuen betrifft, sofern durch Gesetz nicht zur Beschlußfassung und Erörterung berechtigt“ PALUGYAI (wie Anm. 1), S. 176; IVÁN MEZNERICS, A megyei büntető igazságszolgáltatás a 16-19. században [Die Strafgerichtsbarkeit der Komitate im 16-19. Jahrhundert], Budapest 1933, S. 51.

⁴ JÓZSEF EÖTVÖS, Reform, Leipzig 1846, S. 48.; KATALIN SZAMEL, A megyerendszer története Magyarországon [Geschichte des Komitatswesens in Ungarn], Budapest 1981, S. 16; ISTVÁN EGYED, Vármegyei önkormányzat [Selbstverwaltung der Komitate], Budapest 1929, S. 81.

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

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

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

⁵ JÁNOS SZITA, A magyar alkotmány történetének vázlata 1847-ig [Abriß der Geschichte der ungarischen Verfassung bis 1847], Pécs 1992, S. 155; ISTVÁN EREKY, A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék I. köt. [Die Selbstverwaltung der Munizipalitäten in Ungarn. Komitate Bd. I.], Budapest 1910, S. 14-16

⁶ SÁNDOR ZAYZON, A centralisták és a megyerendszer reformja [Die Zentralisten und die Reform der Komitatsverfassung], Budapest 1917, S. 6-7; ISTVÁN KAJTÁR: Magyar városi önkormányzatok [Ungarische städtische Selbstverwaltungen] (1848-1918), Budapest 1992, S. 27-36; ANDOR CSIZMADIA, A magyar városi jog [Das ungarische Stadtrecht], Kolozsvár 1941, S. 114-115. BÉLA SZABÓ, Polizei in Ungarn und Siebenbürgen im 16.-18. Jahrhundert, in: *Policey im Europa der Frühen Neuzeit (Ius Commune, Sonderhefte 83)*, hrsg. von Michael Stolleis u.a., Frankfurt am Main 1996, S. 381-384.

⁷ ALAJOS DEGRÉ, A magyar gyámsági jog kialakulása a dualizmus korának gyámsági kódexéig [Die Entwicklung des ungarischen Vormundschaftsrechtes bis zum Vormundschaftskodex der Zeit des Dualismus], in: *Jogtörténeti Értekezések 8*. Hrsg. von KÁLMÁN KOVÁCS, Budapest 1977, S. 57-68; GYÖRGY BÓNIS, A bírósági szervezet megújítása III. Károly

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

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

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

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

Ein sehr gutes Bild von dem sich Mitte der dreißiger Jahre herausbildenden oppositionellen Standpunkt über die politische Rolle der Komitate gibt die Rede von Franz Deák an der Deputiertentafel am 16. Juni 1835. Das ungarische Komitat ist nach seiner Auffassung ein Schatz, und einer vergleichbaren Einrichtung können sich auch die freiesten Nationen Europas nicht rühmen. Diese Munizipalitäten „stehen

mit unbeugsamer moralischer Kraft Wache für unsere Konstitution, von ihnen gehen... die Rechte der Nation aus". Im Rahmen der Komitate entwickelte sich die „Vereinigungs- und Pressefreiheit“, und durch sie könnten die Massen unmittelbaren Einfluß auf die Gesetzgebung nehmen. Das Komitat sei – lautete seine Konklusion – eine nationale Institution, die nicht aufgegeben werden dürfe.

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

Sie beriefen sich auf die jahrhundertelangen Kämpfe der Komitate im Interesse der Erhaltung der Nation, wobei sie ihr Widerstandsrecht, ihre Rolle als Bastionen der Verfassung oft überschätzten. Die wohlmeinenden Munizipalisten waren auch von der Hoffnung erfüllt, daß die Komitatsorganisation zur Erneuerung fähig ist und sogar ein Werkzeug der Initiative und der Durchführung wichtiger gesellschaftlicher Reformen sein kann. Kossuth führte als Beispiel den Fall des Komitates Pest an, das in eigener Verantwortung die Verwaltung von der Jurisdiktion trennte, die richterliche Unabhängigkeit anerkannte und die Öffentlichkeit in der Rechtsprechung sicherte.⁸

Auch fortschrittliche Vertreter der munizipalistischen Richtung gaben zu, daß das Komitat der ständischen Epoche nicht in seinem alten Zustand verbleiben konnte. Doch stellten sie sich die Reform auf ge-

⁸ Zum Munizipalismus von Kossuth und seines Kreises: CSIZMADIA, (wie Anm. 1), S. 80, GYÖRGY SPIRA, Jottányit se a negyvennyolcból [Nicht ein Jota von Achtundvierzig], Budapest 1989, S. 19; ZSOLT TRÓCSÁNYI, Wesselényi Miklós [Miklós Wesselényi], Budapest 1965, S. 134-135.

schichtlicher Grundlage, unter Schonung der traditionellen Rechte der Selbstverwaltungen vor. Bei der Umgestaltung des konstitutionellen Lebens wollten sie keinen ausländischen Mustern folgen. Nach Kossuths berühmten gewordenen Zeilen kann „die Institution des Komitats, wird es auf der Basis der Volksvertretung mit der Freiheit des Volkes in Einklang gebracht und in der Ausübung ihrer Aufgaben den Anforderungen der Zeit angepaßt, das wirksamste Organ des Genusses der individuellen Rechte, der um keine europäische Institution, um keine europäischen regelhaften Papiergedanken einzutauschende wertvolle, teuere Schatz unserer Nation sein.“⁹

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

Unter den dem neuen Geist verpflichteten Denkern fiel József Eötvös die schwierigste Aufgabe zu. Er war es, der das Munizipalsystem des zukünftigen Staates skizzierte. In seinen Schriften, besonders in seinem

⁹ ZAYZON, (wie Anm. 6), S. 24.

¹⁰ GUSZTÁV BEKSICS, *A magyar doktrínáék* [Die ungarischen Doktrinäe], Budapest 1882, S. 85; CSIZMADIA, (wie Anm. 1), S. 79; JÓZSEF EÖTVÖS, *Reform és hazafiság* [Reform und Patriotismus], Budapest 1978, Bd. I. S. 367; ZOLTÁN FERENCZY, *Bíró Eötvös József 1813-1871* [Baron József Eötvös, 1813-1871], Budapest 1902, S. 104; Deák Ferencz beszédei. Összegyűjtötte KÖNYI MANÓ [Reden von Ferencz Deák. Gesammelt von MANÓ KÖNYI], Budapest 1903, Bd. I., S. 163; GYÖZÖ CONCHA, *Bárá Eötvös József állambölcselete és a külföldi kritika* [Die Staatsphilosophie von Baron József Eötvös und die ausländische Kritik], Budapest 1908, S. 75.

Werk von epochaler Bedeutung Reform in Ungarn gab er eine erbarmungslose Kritik des Komitatssystems. Er bemängelte nicht die von der überwiegenden Mehrheit der Reformer zugegebenen Funktionsfehler, sondern hielt die verfassungsrechtliche Stellung und die beispiellose Machtfülle der Institution für ein Hindernis für den Fortschritt. Die Beteiligung der Komitate an der Gesetzgebung ist nach Eötvös im 19. Jahrhundert anachronistisch, denn sie repräsentieren allein den Adelsstand, die Deputierten vertreten nicht die wahlberechtigten Bürger sondern nur die Munizipalität. Wegen der ungleichen Fläche der Komitate und der ungleichmäßigen Verteilung der über politische Rechte Verfügenden seien auch die privilegierten Gruppen nicht gleichmäßig vertreten, denn die adelige Bevölkerung der 52 Komitate betrage 542705, wovon in den 27 kleinsten Munizipalitäten 86385 Adelige leben. Demnach bedeute das bestehende System der Entsendung der Deputierten (2 für jedes Komitat), daß sich an der Deputiertentafel der Wille der kleinsten Komitate durchsetzen könne. Die Deputiertenweisung stehe mit den Anforderungen des Fortschritts im Widerspruch. Bei diesem System – schrieb Eötvös – beschäftige sich „unser Landtag viel mehr mit den Beschwerden und Wünschen der einzelnen Komitate als mit den das ganze Land betreffenden Angelegenheiten“. Das imperative Mandat der Deputierten gebe den Landtag den kleinlichen Interessen der Komitate preis, lösche die Ambitionen der Deputierten aus und mache sie „zu Maschinen“. Die ungleichmäßig verteilte Wahlberechtigung und das Beglaubigungsrecht der Komitate stehe nicht im Einklang mit dem Prinzip der Volksvertretung.

Nach den Zentralisten entsprach auch die Vollziehungsaufonomie der Komitate und ihre in der Verwaltung übernommene Rolle nicht den Anforderungen eines modernen Staates. Die Durchsatzung sei undenkbar ohne landesweite Einheitlichkeit, bei uns aber „hängt die Art der Vollziehung der Gesetze von 52 frei beratenden Körperschaften ab“.

Ein weiterer Fehler bei der Leitung der Verwaltung durch das Komitat sei die Tatsache, daß sich die Komitatskongregation auch mit Politik befasse, was der Vollziehung schade. Die Forderung nach Verantwortung könne in dieser vormärzlichen Periode des Komitatswesens „den Beamten gegenüber wegen der ständigen Personenwechsel, der Komitatsversammlung gegenüber wegen der großen Zahl der Teilnehmer“ nicht geltend gemacht werden. Bemerkenswert ist jener Einwand

von József Eötvös, wonach im damaligen öffentlichen Leben der Komitate die Rechte der Minderheit nicht von Amts wegen gewährleistet werden können. Er beanstandete auch das Recht der *vis inertiae*. Seinem Standpunkt zufolge ist dieses Recht einer starken Zentralmacht gegenüber wirkungslos, im Falle einer verfassungsmäßigen Regierung verhindert es dagegen den genauen Vollzug der dem Wohl der Gemeinschaft dienenden Gesetze.

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

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

Neben ihren prinzipiellen Vorbehalten kritisierten die Zentralisten unbarmherzig die Korruption bei den Deputiertenwahlen der Komitate, die Zufälligkeiten ihrer Rechtsprechung und ihre Verwaltungspraxis. Keiner ihrer Vertreter glaubte aber daran, daß die nach den Reformen entstehende Staatsordnung das Komitat selbst entbehren könnte. Ausnahmslos betonten sie, daß neben der Zentralgewalt regionale Organe mit eingeschränktem Wirkungskreis benötigt werden, die die

Vollziehungsaufgaben der mittleren Ebene übernehmen. Im Bereich der Verwaltung würden sie eine relative Selbständigkeit genießen und Angelegenheiten von lokalem Interesse könnten sie selbst regeln. Sie hätten aber keine Verfügungsgewalt über Gemeinden; diese würden auf ihrem Gebiet ebenfalls eine Vollziehungsautonomie erhalten. Die Komitate hätten ein Aufsichtsrecht über diese grundlegenden Verwaltungseinheiten und könnten nur kontrollieren, ob die „freien Gemeinden“ ihre Befugnisse nicht überschritten haben. Auch die Rechte des Einzelnen würden nicht vom Komitat, sondern durch das System der Volksvertretung, durch die Verantwortlichkeit des Ministeriums und durch die freie Presse garantiert werden.¹¹

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

Die Regierungsform in Ungarn sollte nach dem französischen Beispiel umgestaltet werden. Die Einsetzung eines verantwortlichen Ministeriums hielten sie für unumgänglich, denn bis dahin wurden die Angelegenheiten des staatsrechtlich selbständigen Ungarn in den Dikasterien entschieden, die ihren Sitz in Wien hatten. Die verfassungsrechtliche Opposition der 1840-er Jahre geriet an diesem Punkt in einen prinzipiellen Gegensatz mit der bestehenden politischen Ordnung, dies war aber das einzige „revolutionäre Element“ ihrer Auffassung. Außer

¹¹ MAGDA KOVÁCS, „A cél Magyarország egysége“. Eötvös harca a központosításért a Pesti Hírlapban [„Das Ziel ist die Einheit Ungarns“. Der Kampf Eötvös' für die Zentralisierung in der Zeitung Pesti Hírlap], in: Ábránd és valóság. Tanulmányok Eötvös Józsefről [Traum und Wirklichkeit. Studien über József EÖTVÖS], Budapest 1973, S. 86-106; ISTVÁN STIPTA, Eötvös József önkormányzatvédő centralizmusa [Der die Selbstverwaltungen schützende Zentralismus von József Eötvös], in: Napjaink (1988) No.9, S. 4-5; ZAYZON, (wie Anm. 6), S. 24-26.

der Ernennung eines verantwortlichen ungarischen Ministeriums forderten sie – ebenfalls nach französischem Vorbild – die Einführung der Schwurgerichte und die Trennung von Verwaltung und Gerichtsbarkeit.

Auch die Umgestaltung der eigenartigsten verfassungsrechtlichen Institution des Landes, des Komitates, sollte unter Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen erfolgen. Auf der Grundlage der Verfassung von 1791 und der Detailvorschriften der Verfassungen aus den Jahren 1795, 1814 und 1830 verlangten sie eine eingeschränkte Munizipalverfassung. Die politischen und gesetzgeberischen Befugnisse der Komitate widersprachen ihrer Auffassung nach dem Zeitgeist, nur auf dem Gebiet der Vollziehung der Gesetze hielten sie die Aufrechterhaltung der Autonomie für angebracht. Wie aus dem „französischen System“ folgte, sollte diese Selbständigkeit im Vollzug nur in der Möglichkeit der Auswahl der entsprechenden Mittel bestehen und sich nicht auf die Verweigerung der Vollziehung der Ministerialverordnungen oder auf die Überprüfung ihrer Gesetzmäßigkeit erstrecken. Die Zentralisten strebten eine vertikale Verteilung der so verstandenen Selbstverwaltung an und wollten die mit den Kompetenzen des verantwortlichen Ministeriums vereinbare Selbständigkeit auch den Gemeinden zugestehen. Das war ein ganz neuer Gedanke, denn die Grundeinheiten der Verwaltung waren in Ungarn schon von Anfang an den Komitaten untergeordnet.

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

Die Gruppe der Munizipalisten suchte keine ausländischen Vorbilder. Die Zentralisation in Frankreich setzten sie mit dem habsburgischen Absolutismus gleich, die Kontrolle der Regierung durch das Parlament betrachteten sie als schwache verfassungsmäßige Garantie. Den Selbstverwaltungsorganen, vor allem den Komitaten, dachten sie eine Rolle als „Verfassungswächter“ zu. Ihre Gesetzgebungs-, Rechtsprechungs- und Vollziehungsbefugnisse sollten noch erweitert werden sollte. Da die englische Grafschaft keine öffentlich-rechtlichen Kompetenzen besaß, konnte sie für Kossuth und seinen Kreis nicht maßgebend sein. Die föderative Staatsordnung der USA schloß jeden

Vergleich aus und die belgische Verfassung aus dem Jahre 1831 gab auch kein Beispiel für eine die Zentralregierung kontrollierende territoriale Selbstverwaltung ab. Diese geistige und politische Richtung des Vormärz war zuversichtlich, daß die Komitate in zweckdienlicher Weise und unter Wahrung ihres traditionellen nationalen Charakters umgestaltet werden können.

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