



Tanulmányok 7.

DAS STAATSOBERHAUPT
IN DER
ZWISCHENKRIEGSZEIT

Editors:

Wilhelm BRAUNEDER – István SZABÓ

PÁZMÁNY PRESS

Das Staatsoberhaupt in der Zwischenkriegszeit

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

TANULMÁNYOK 7.
[SCHRIFTENREIHE 7.]

Leiter der Schriftenreihe: *István Szabó*

DAS STAATSOBERHAUPT
IN DER
ZWISCHENKRIEGSZEIT

Editors:
Wilhelm Brauneder – István Szabó



PÁZMÁNY PRESS
Budapest 2011

A kötet az OTKA K76472 sz. kutatási program támogatásával készült.
[Der Band wurde mit der Unterstützung des Forschungsprogramms
OTKA Nr. K76472 ausgearbeitet.]

Der vorliegende Band beinhaltet die schriftliche Fassung der Vorträge, die bei einer wissenschaftlichen Tagung mit dem Titel: “Das Staatsoberhaupt in der Zwischenkriegszeit und seine Wirkung auf das heutige Verfassungssystem” vom 16.– 17. April 2010 an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Katholischen Universität Pázmány Péter stattgefunden hat.

Pázmány Péter Katholische Universität
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
H-1088 Budapest, Szentkirályi Str. 28–30.
www.jak.ppke.hu

© Authors, Editors 2011

© Pázmány Péter Katholische Universität, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, 2011
Szent István Társulat, 2011

ISSN 1417-7285 (Hauptreihe)
ISSN 2061-7240 (Unterreihe)
ISBN 978-963-277-314-8

Herausgeber: Szent István Társulat – Pázmány University Press
1053-Budapest, Veres Pálné Str. 24.
www.szit.katolikus.hu

Verantwortlicher Ausgeber: Dr. Huba Rózsa
stellvertretender Präsident Leiter der Redaktion: Olivér Farkas Direktor

Satz und Vorbereitung für den Druck: Andrea Szakaliné Szeder

Druck: PPKU University Press

„Das Staatsoberhaupt in der Zwischenkriegszeit
und seine Wirkung auf das heutige Verfassungssystem“
Internationale wissenschaftliche Tagung an der Katholischen Universität Pázmány Péter
in Budapest
16–17. April 2010

Schirmherrschaft:
László Sólyom
Präsident der Republik Ungarn

Veranstalter:
Universität Wien, Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte (O. Univ. Prof. Dr. Wilhelm
Brauneder)
Katholische Universität Pázmány Péter, Lehrstuhl für Rechtsgeschichte (Univ. Doz. Dr. István Szabó)

In Zusammenarbeit mit der



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

16. April 2010

10.00 Eröffnung: **Hans Kaiser**, Minister a.D., Leiter des Auslandsbüros Ungarn der Konrad-Adenauer-Stiftung;

Dr. Balázs Schanda Dekan der Juristischen Fakultät

Teil I.

Zwischen der Republik und der Monarchie

10.20 Prof. Dr. Reinhard Mussgnug (Ruprecht-Karls Universität, Heidelberg):

Deutschlands Weg von der Monarchie zur Republik: Kaiser und Reichspräsident

10.40 Prof. Dr. Barna Mezey (Eötvös Loránd Universität, Budapest):

Der ungarische Reichsverweser (republikanische Eigenartigkeiten in einem Königreich)

Teil II.

Zwischen der Demokratie und dem autoritären Staat

11.00 Prof. Dr. Péter Szilágyi (Eötvös Loránd Universität, Budapest):

Diktatorgewalt in einem demokratischen Staat (der Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung)

11.20 Dr. Piotr Czarny (Jagiellonski Universität, Krakau):

Das Staatsoberhaupt in Polen nach der Verfassung von 1935

11.40 Dr. Judith Balogh (Universität Debrecen):

Königliche oder autoritäre Gewalt? (Die Änderung der Rechtsstellung des Reichsverwesers 1937)

12.00 Diskussion

13.00 Mittagessen

Teil III.

Die Rolle des Staatsoberhauptes in dem Staatsleben und seine Wirkung auf das heutige Verfassungssystem

- 15.00 **Prof. Dr. Srdjan Sarkič** (Universität Novi Sad [Neusatz]):
Der König nach der serbisch-kroatisch-slowenischen Verfassung von 1921
- 15.20 **Dr. Levente Püski** (Universität Debrecen):
Das Verhältnis zwischen dem Reichsverweser und dem Parlament in Ungarn 1920-1944
- 15.40 **Dr. Zoltán Tibor Pállinger** (Andrássy Gyula Deutschsprachige Universität):
Der Landesfürst: Monarchische Kontinuität in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung im 20. und 21. Jahrhundert
- 16.00 Kaffepause
- 16.30 **Dr. Michał Bożek** (Schlesische Universität, Kattowitz):
Verbindungen in der Institution des Präsidenten der Republik nach der polnischen Verfassungen von 1921 und 1997
- 16.50 **Dr. Magdolna Szigeti** (Katholische Universität Pázmány Péter, Budapest):
Folgerungen der Weimarer Reichsverfassung und des Grundgesetzes in Bezug auf Reichspräsidenten und Bundespräsidenten.
- 17.10 **Dr. István Szabó** (Katholische Universität Pázmány Péter, Budapest):
Staatsoberhaupt und Parlamentarismus in Ungarn 1920, 1946, 1989/1990
- 17.30 Diskussion

19.00 Abendessen

17. April 2010

- 10.00 **O. Univ. Prof. Dr. Wilhelm Brauner** (Universität Wien):
Das Staatsoberhaupt in Österreich 1918/1919/1920/1929/1934 und heute
- 10.20 **Prof. Dr. Jan Filip** (Masaryk Universität, Brünn):
Überleitungen in der Rechstellung des Staatsoberhauptes: die Tschechoslowakische Republik (1920), die Tschechische Republik (1992)
- 10.40 **O. Univ. Prof. Dr. Wilfried Posch** (Universität für Gestaltung Linz/Donau):
Ein Staatsoberhaupt als Kulturpolitiker: Der österreichische Bundespräsident Michael Hainisch
- 11.00 **Prof. Dr. Ellen Bos** (Andrássy Gyula Deutschsprachige Universität, Budapest):
Die Rolle der Staatsoberhäupter in den Demokratisierungsprozessen in Osteuropa
- 11.20 Diskussion

12.30 Mittagessen

14.00

**Besichtigung der Burg
Besuch des Sandor-Palais (Residenz des Staatspräsidenten)**

INHALT

ZWISCHEN DER REPUBLIK UND DER MONARCHIE

BARNA MEZEY Staatspräsident und Reichsverweser	11
REINHARD MUSSGNUG Deutschlands Weg von der Monarchie zur Republik	23

ZWISCHEN DER DEMOKRATIE UND DEM AUTORITÄREN STAAT

PIOTR CZARNY Das Staatsoberhaupt in Polen nach der Verfassung von 1935	41
---	----

DIE ROLLE DES STAATSOBERHAUPTES IN DEM STAATSLIBEN

MICHAŁ BOŹEK Die Institution des Präsidenten der Republik nach der Verfassung von 1921 und ihre Wirkung auf das Heutige Polnische Verfassungssystem	55
WILHELM BRAUNEDER Das Staatsoberhaupt in der republik Österreich	67
ZOLTÁN TIBOR PÁLLINGER Der Landesfürst: monarchische kontinuierität in der Liechtensteinischen Verfassungsentwicklung im 20. und 21. Jahrhundert	85
WILFRIED POSCH Ein Staatsoberhaupt als Kulturpolitiker: Der österreichische Bundespräsident Michael Hainisch	101

LEVENTE PÜSKI Die Beziehung zwischen Parlament und Staatsoberhaupt im Ungarn der Zwischenkriegszeit	131
SRĐAN ŠARKIĆ Der König nach der serbisch–kroatisch–slowenischen Verfassung von 1921	147
MAGDOLNA SZIGETI Folgerungen der Weimarer Reichsverfassung und des Grundgesetzes im bezug auf Reichspräsidenten und Bundespräsidenten	157
ISTVÁN SZABÓ Staatsoberhaupt und Parlamentarismus in Ungarn 1867, 1920, 1946, 1989/1990	165

DEUTSCHE WIRKUNGEN IN DER HEUTIGEN UNGARISCHEN VERFASSUNGSENTWICKLUNG

ISTVÁN SZABÓ Das Staatsoberhaupt und der Regierungschef in dem heutigen deutschen und ungarischen Verfassungssystem	179
---	-----

II.

Zwischen der Republik und der Monarchie



STAATSPRÄSIDENT UND REICHSVERWESER

*(Republik oder Monarchie? Der Weg der Staatsform
in Ungarn 1919–1920)*

BARNA MEZEY

Professor, Eötvös Loránd Universität, Budapest

Die Rolle des Staatsoberhauptes in der Lenkung des Staatslebens hat in Folge der bürgerlichen Revolutionen und Umwälzungen in ganz Europa erheblich abgenommen. Die Prinzipien des Parlamentarismus bzw. der Volkssouveränität wurden in den Vordergrund gestellt, und dadurch wurde in allen Staaten Europas sowohl in der Theorie als auch in der Praxis eine gewisse Entschärfung der Befugnisse des Staatsoberhauptes durchgeführt. Die in den Kämpfen gegen die absolutistische Monarchie konzipierten Theorien bzw. politische Praxis legten teils durch Kompetenzziehung, teils durch Ausbau der Garantien zur Einschränkung der Macht des Staatsoberhauptes den Gewichtspunkt der Gesetzgebung auf die Parlamente, und den der vollziehenden Gewalt auf die den Parlamenten verantwortlichen Regierungen. So entstanden die konstitutionelle, und später die parlamentarische Monarchie. Die Gesellschaften, die mit der autokratischen Einrichtung endgültig gebrochen und die Republik gewählt hatten, landeten nach kleineren Umwegen mit exotischen Lösungen schließlich bei der Lösung durch einen Staatspräsidenten (präsidientielle und parlamentarische Republiken). Die von einander abweichenden politischen Situationen, historischen Traditionen, sowie wirtschaftlichen und geschichtlichen Lagen ergaben natürlich je nach Land erhebliche Unterschiede im Einfluss, in den Befugnissen und in der Kompetenzverteilung. Unabhängig von den „stärkeren“ oder „schwächeren“ Positionen wurden das auf Volksvertretung beruhende Parlament, (in Europa) die ihm verantwortliche Regierung, und die im Vergleich zur absolutistischen Monarchie in erheblichem Maße geschwächte Kompetenz des Herrschers oder des Präsidenten zu ständigen Elementen aller Staatsformen. In Folge des konsequenten Festhaltens an der monarchischen Staatsform spielten in der bürgerlichen Geschichte Ungarns der König bzw. der

Reichsverweser eine bedeutende Rolle. Das Auftauchen eines republikanischen Staatsoberhauptes war bis zu den Umwälzungen 1989 immer nur eine Episode.

1. Die Republik von 1918

Am 16. November 1918 kam es unter revolutionären Umständen zur Festlegung der Staatsform Republik. Die Ereignisse gegen Ende Oktober und Anfang November zeigten in die Richtung radikaler Änderungen. In der Nacht vom 23. zum 24. Oktober wurde unter Beteiligung der Unabhängigkeitspartei (Károlyi-Partei), der bürgerlich-radikalen Partei und der Sozialdemokratischen Partei Ungarns der Ungarische Nationalrat gegründet. Zunächst nahm er die Gestalt einer Art zwischenparteilicher Beratung an, aber in einer Woche avancierte er zum einzig möglichen Anwärter der Staatsgewalt. Am 30. Oktober besetzten bewaffnete Arbeiter- und Soldatenmengen die strategisch wichtigen Punkte von Budapest.

Schon am 23. Oktober dankte die Regierung von Sándor Wekerle ab, und am 29. wurde auch das Misslingen der Regierungsbildung des Grafen János Hadik klar. Nun ernannte Erzherzog Josef, der *homo regius*, den damaligen Präsidenten des Ungarischen Nationalrats, Graf Mihály Károlyi zum Ministerpräsidenten. Das neue Kabinett legte am 31. Oktober vor dem Erzherzog den Eid ab. Zwar reagierte der Nationalrat noch nicht auf die republikanischen Forderungen der Massendemonstrationen, es ist aber eine Tatsache mit Signalwirkung, dass Károlyi schon am nächsten Tag nach dem Eid den König um die Entlastung seiner Regierung ersuchte. Diese Entlastung bedeutete aber nicht den Misserfolg, sondern einen Änderungswunsch. Die Regierungsmitglieder legten den Eid sofort am selben Tag vor dem Präsidenten des Ungarischen Nationalrats, János Hock ab. Obwohl es dadurch noch nicht zu einem wesentlichen deklarativen Schritt kam, ließ man mit diesem Akt den Weg sowohl vor dem Vergleich als auch vor einer Auseinandersetzung mit den Habsburgern, also vor der Monarchie als Staatsform bzw. vor einer möglichen Ausrufung der Republik offen.¹

Am 16. November 1918 kam es dann auch zum deklarativen Bruch: Der Volksbeschluss hielt fest: „Ungarn ist eine von allen anderen Ländern unabhängige und selbstständige Volksrepublik.“² Die politische Stimmung gestaltete sich markant revolutionär, und die Führung des verfassungsmäßigen Lebens wurde für einige Tage von der Straße übernommen. Das frühere Staatsmodell versagte, seine Organe funktionierten nicht mehr. Am 13. November

¹ PÖLÖSKEI, FERENC: *Az őszi forradalom* [Die Herbsttaster-Revolution.] In PÖLÖSKEI FERENC – GERGELY JENŐ – IZSÁK LAJOS (szerk.): *Magyarország története 1918–1990*. [Die Geschichte Ungarn 1918–1990.] Budapest: Korona Kiadó, 1995. 17.

² *Országos Törvénytár* [Landesarchiv der Gesetze], 1918. november 22.

verzichtete Karl IV. in seiner Eckartsauer Deklaration auf die Ausübung seiner ungarischen Staatsgeschäfte. Der König legte fest, dass er kein Hindernis im Wege der Entwicklung der ungarischen Nation sein wolle, denn er sei mit unveränderter Liebe gegenüber der Nation durchdrungen. Deshalb verzichte er auf jeglichen Anteil an den Staatsgeschäften und erkenne die Entscheidung über die zukünftige Staatsform Ungarns von vornherein an.³ Am 16. November löste sich das Abgeordnetenhaus auf, und die Magnatentafel stellte ihre Sitzungen ein. Die durch das mangelnde Staatsoberhaupt und Parlament entstandene Leere versuchte der Nationalrat zu füllen, indem er sich zum Inhaber der nationalen Souveränität erklärte. Er ordnete die Auflösung des Landtags an und verfügte über die Ausübung der obersten Staatsgewalt in der Zeit bis zur Einberufung einer künftigen verfassungsgebenden Nationalversammlung, indem er sie der Volksregierung unter Vorsitz von Mihály Károlyi übertrug. Die Gesetzgebung wurde als Pflicht und Recht der Volksregierung definiert.

Nachdem die im Volksbeschluss formulierten Vorstellungen schriftlich festgehalten worden waren, hielt der Nationalrat keine Sitzungen mehr und es entstand eine besondere verfassungsrechtliche Situation. An der Spitze der Staatsorganisation war ein einziges Organ, die Regierung als Inhaber der vollziehenden Gewalt tätig, im Zeichen einer typisch revolutionären Vorstellung über die Machtkonzentration. Die Formulierung, nach der die Volksregierung von Mihály Károlyi „der Ausüßer der obersten Staatsgewalt“ ist, räumte dem Experimentieren einen großen Spielraum ein, und es ist in Wirklichkeit der Maßhaltung des „roten Grafen“ zu verdanken, dass es nicht dazu gekommen ist, was in dieser Situation leicht hätte passieren können: Missbrauch der erworbenen Macht.

Der Ausbau der republikanischen Staatsorganisation ging nur zögerlich vonstatten, und wie bekannt, verhinderte ihn der zunehmende Elan der politischen Ereignisse. Zwar wurde das Volksgesetz über das Wahlrecht zur Volksversammlung, zum Munizipium und zu den Gemeinden erlassen, und auch die Durchführungsregelung war fertig,⁴ aber das Abhalten der Wahlen ließ die Geschichte nicht mehr zu. So konnte auch die geplante verfassungsgebende Nationalversammlung nicht mehr entstehen. Die Ausarbeitung des Postens eines Präsidenten der Republik kam bis zur Regierungskrise am Jahresende nicht einmal zur Sprache. Das Ausscheiden von Tivadar Batthyány, Albert Bartha und Béla Linder am 12. Dezember, und der Austritt von Márton Lovászy am 22. Dezember trieben die Regierung in eine Krisensituation. Es war zu befürchten, dass auch das einzige Organ, das das Staatsleben koordinierte, funktionsunfähig wird. Die Regierungskrise brachte auch die Probleme auf die Oberfläche,

³ BEÉR, JÁNOS – CSIZMADIA, ANDOR: *Történelmünk a jogalkotás tükrében*. [Unsere Geschichte im Spiegel der Gesetzgebung.] Budapest: Gondolat Kiadó, 1966. 450.

⁴ Die Volksbeschlüsse 1918/1, 1919/25., 26.

die durch die mangelhafte Regelung entstanden. Die in die Kompetenzen des Kabinetts eingeschmolzenen Befugnisse des Staatsoberhauptes und der Gesetzgebung verhinderten die Lösung der Verfassungskrise.

2. Präsident der Republik 1918

Die Unsicherheiten um die Macht des Staatsoberhauptes ließen die Tiefe der Verfassungskrise vielleicht am markantesten erkennen. Die letzten Oktobertage und die ersten Novemberwochen trafen die Regierung und den Nationalrat dabei an, als sie die Aufgaben des Staatsoberhauptes wahrnahmen. Dokumente bezüglich der Ernennungen durch das Staatsoberhaupt, die früher Kompetenz des Königs waren, bezüglich der Ausübung des Begnadigungsrechts und der Entsendung von Botschaftern bzw. ihres Empfangs durch den Ministerrat beweisen unsere obige Behauptung.

Die anfängliche Unsicherheit bezüglich der Kompetenzen des Staatsoberhauptes und der Bekleidung seines Amtes verfestigte sich augenscheinlich. Der Nationalrat Ungarns – der am 16. November eine ganze Reihe eindeutiger Entscheidungen traf – blieb die Besetzung des Amtes des Staatsoberhauptes schuldig, regelte aber auch die wichtigsten Fragen bezüglich der Kompetenzen und Funktionsweise des Gesetzgebungsorgans nicht. Die Funktionsstörungen der zentralen Organe des staatlichen Lebens und die begleitenden Kompetenzunsicherheiten aber kolorierten nur die immer tiefer da stehende, immer mannigfaltiger auftretende Krise. Missstimmung unter den Nationalitäten ging mit außenpolitischer Isolation einher, und die Wirtschaftspleite mit einer zunehmenden gesellschaftlichen Unzufriedenheit. Das alles war umgeben und durchdrungen von der Krise der Politik und der auf Koalition aufgebauten Regierung. Zur Heilung dieser schweren Krise konnte der Kreis diejenigen, die eine politische Rolle übernahmen, natürlich nur eine Symptombehandlung durch die oberflächliche, verfassungsrechtliche Heilung der politischen Krise anbieten.

Die Zwiespältigkeit der Situation zeigte sich während der Regierungskrise im Dezember. Die Parteikoalition kam ins Wanken, und Károlyi stand vor dem öffentlichrechtlichen Problem, bei wem er abzudanken habe, und tue er dies, wer für den neuen Regierungsauftrag zu sorgen habe. Die Lösung der Frage war aus öffentlichrechtlicher Sicht äußerst sonderbar. Das aus diesem Anlass einberufene Vollzugskomitee des nicht funktionierenden Nationalrats legte den Volksbeschluss rückwirkend aus.

Gemäß Auslegung durch das Vollzugskomitee des Nationalrats, da die Landesversammlung nicht funktionierte (zu einem Abgeordnetenwahl kam es nicht), und an Stelle der Landesversammlung kein anderes Organ trat, gelte die

Klausel des Volksbeschlusses, welche die „Machtvollkommenheit“, also alle Rechte der Gesetzgebung und Vollziehung (Regierungschef und Staatsoberhaupt) Károlyi bzw. der Volksregierung übertrug. Das Gremium hielt am 11. Januar 1919 fest: „Mihály Károlyi als provisorischer Präsident der Republik soll die heutige und eventuell später auftretende politische Krise unter Einbeziehung aller Faktoren, die er für nötig hält, lösen.“⁵ Demnach ist Mihály Károlyi kraft der seiner Regierung übertragenen Machtvollkommenheit zugleich auch als Staatsoberhaupt anzusehen. So kann die Kompetenz des Staatsoberhauptes Károlyi von der „Machtvollkommenheit“ getrennt werden. Das heißt, Mihály Károlyi wurde durch eine Beschlussauslegung zum Präsidenten der Republik erklärt. Durch diesen Beschluss wurde die Verfassungskrise aufgelöst, die durch die Erklärung von Karl IV. am 13. November entstand. Die Konstruierung der Funktion eines Präsidenten der Republik milderte eine Zeit lang die Krise der Politik und der Regierung. Es entstand ein neues Koalitionskabinett, das zwei Monate lang den Stürmen der Geschichte trotzte.

Die Definition der Kompetenz des Präsidenten der „Volksrepublik“ folgte aus der These der Machtvollkommenheit, die im Volksbeschluss formuliert war. Die Position war einerseits durch die im Volksbeschluss genannte weite Kompetenz, andererseits durch die im Beschluss des Vollzugskomitees genannten weiteren Befugnisse bestimmt. Demnach nehme der provisorische Präsident der Republik die Verzichtserklärung der Regierung entgegen, führe Verhandlungen zur Regierungsbildung, bestelle die Regierung, nehme an den Sitzungen des Ministerrats teil und könne dort auch den Vorsitz führen. Die Leitung der Außenpolitik falle in seine Kompetenz, und die Volksgesetze der Regierung seien nach der Auslegungsentscheidung des Vollzugskomitees nur mit seiner Unterzeichnung gültig. Mehr Spuren der Kompetenzregelung gibt es in den Rechtsnormen nicht.

Wenn wir in Betracht ziehen, dass der Volksbeschluss die ganze Obermacht der Regierung übertrug und diese Vollkommenheit jetzt dem Staatsoberhaupt zufiel, könnte man sagen, dass dieses in der revolutionären Situation entstandene Modell näher zur präsidentiellen Form stand. Es ist eine andere Frage, dass diese Folgerung in erster Linie durch die unzulängliche Regelung bzw. durch die Rahmenregelung ermöglicht wird. Und Mihály Károlyi überschritt bei der Realisierung seiner Kompetenz kaum die Grenzen der Repräsentation: Er schrieb, dass die seiner Kontrolle entkommenen politischen Prozesse über seinem Kopf zusammenschlugen. Der Vergleich zwischen der KMP (Partei der Kommunisten in Ungarn) und MSZDP (Ungarische Sozialdemokratische Partei) führte zur Aufhebung seiner Position. Am 21. März 1919 wurden in seinem Namen und ohne sein Wissen seine Verzichtserklärung und der Beschluss des

⁵ S. Anm. 3, 454.

Budapester Arbeiterrates über die Machtübernahme veröffentlicht, wie auch die Deklaration über die Gründung des Revolutionären Regierungsrats.

Der heroische Kampf Károlyis gegen das geerbte Chaos bewahrheitete die Meinung führender Politiker, die die Lösung der schrecklichen Probleme für wichtiger hielten als die Deklaration der Republik. Einen Ausbau der Staatsmaschinerie der Republik 1918 verhinderten die historischen Umstände, und die organisatorischen Voraussetzungen der für eine Republik typische Gewaltentrennung kam nicht zu Stande, sondern die Prozesse liefen gerade in die andere Richtung: die Kompetenzen wurden in der Hand der Vollziehung konzentriert.

Artikel V des Volksbeschlusses erkannte alle Rechtsnormen als gültig an, die den Bestimmungen des Dokuments bezüglich der Ausübung der staatlichen Obergewalt nicht widersprachen. Er betonte also die Kontinuität des vorherigen (sinngemäß geänderten) Systems. Die Neuigkeiten in den Rechtsnormen und in der Organisation der Republik stammten überwiegend aus ihrer revolutionären Natur und nicht aus ihrem Verfassungskonzept. Die politischen Anführer der Umwälzung (selbst Mihály Károlyi und sogar auch Zsigmond Kunfi) verlautbarten übrigens früher ihre Meinung, nach der in der Frage der Staats- und Regierungsform als Verfassungsfragen grundlegender Natur nur eine verfassungsgebende Nationalversammlung zur Entscheidung berufen sei.⁶ (Károlyi versicherte sogar den König, dass über die Frage der Staatsform die später einzuberufende Landesversammlung entscheiden werde.⁷) Auch Oszkár Jászi äußerte sich vorsichtig bezüglich der Staatsform Republik: „[...] Wir waren sehr skeptisch in der Hinsicht, was mehr Wert sei: die Republik nach Poincare oder die englische Monarchie.“⁸ Gegenüber ihrem Standpunkt setzte sich aber der revolutionäre Schwung der politischen Bewegungen durch: Die Ausrufung der Republik war weniger ein verfassungsrechtlicher Akt, viel mehr eine revolutionäre Deklaration, ein erhebendes Manifest des Bruchs mit dem früheren politischen System. Laut Erinnerungen Károlyis habe er aus taktischen Gründen dem immer stärker werdenden Druck seitens der öffentlichen Meinung nachgegeben. „Wir befürchteten, dass [...] die Verzögerung von unseren Nachbarn missverstanden und gegen uns ausgenutzt werde: Die Aufrechterhaltung des Königtums werden sie als eine Bestrebung deuten, ihre neu erlangte Unabhängigkeit zu vernichten [...] Aber auch ein

⁶ PÖLÖSKEI, FERENC: *A köztársasági eszme története Magyarországon*. [Die Geschichte des republikanischen Gedankens in Ungarn] Budapest: Cégér Kiadó, 1994. 110.

⁷ GRATZ, GUSZTÁV: *A forradalmak kora*. [Epoche der Revolutionen] Budapest, 1935. 35.

⁸ S. Anm. 6, 32.

anderer Umstand sprach für die Ausrufung der Republik: Wir hofften, dies werde die linksradikalen Elemente vom Bolschewismus abbringen.“⁹

Nach dem Versuch 1919, das Staatsmodell sowjetischen Typs einzuführen, kehrte die Chance für einige Tage zurück, am unbeendeten Werk der Republik von 1918 weiterzubauen. In der unsicheren politischen Lage nach dem Zurücktreten der Räteregierung war das Ausmaß der Reaktion auf die Diktatur des Proletariats noch nicht klar; Der Sozialdemokrat Gyula Peidl und seine Regierung kehrten zum Wortgebrauch „Volksrepublik“ zurück. Als Ergebnis der von András Csilléry angeführten Aktion, die erzwang, dass István Friedrich an die Regierung kam, gelangte wieder ein Politiker auf den Samtstuhl des Ministerpräsidenten, der in den revolutionären Bewegungen im Oktober eine Rolle spielte, auch wenn das zu diesem Zeitpunkt schon in Vertretung der monarchischen Rechtskontinuität, verbunden mit Erzherzog Josef geschah. Weder Friedrich noch die Regierung von Károly Huszár wollten und konnten über die Staatsform beschließen. Der Wortgebrauch war von Unsicherheit gekennzeichnet, die Behören warfen sich zwischen den Bezeichnungen Republik, Königtum und Heilige Krone hin und her. Die Frage wurde erst am 27. Februar 1920 durch Verabschiedung des Gesetzes 1920:1.tc., das die Wahl eines Reichsverwesers vorschrieb, eindeutig entschieden. Unabhängig vom provisorischen Charakter der Wahl machte dieses Gesetz die Entscheidung für die Staatsform Monarchie eindeutig.

Ferenc Pölöskei, der über die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen schrieb und die Geschichte der Idee der Republik behandelte, stellte fest, dass sich in Ungarn „keine starke theoretische Richtung entfaltete, die sich die Schaffung der neuen Staatsform [Republik] zum Ziel gesetzt hätte.“ Bei der Suche nach den Gründen verweist der Verfasser als auf den stärksten Faktor auf den revolutionären Wirrwarr 1918, der in der öffentlichen Meinung die Beurteilung der Republik beeinflusste, und auf den negativen Eindruck im Ungarn nach 1919, den die bolschewistische Diktatur der Räterepublik hinterließ. Er beruft sich auf die ungewöhnlichen neuen Formen der Bestrebungen des Bürgertums, der Bauern und der Arbeiter, wie z. B. die soziografische Literatur der Dorfforscher, die kritische Mentalität um die Zeitschriften, und die künstlerischen Richtungen. Er erwähnt noch die in den Parteiprogrammen auftauchenden Zeichen der republikanischen Idee (so die Selbstständigkeit der Gewalten, die politischen Freiheitsrechte usw.), die die Einbettung solcher Bestrebungen in das politische Denken nachweisen, die aber niemals als Forderung einer Änderung in der Staatsform zur Formulierung gelangten.¹⁰

⁹ KÁROLYI, MIHÁLY: *Hit, illúziók nélkül*. [Glaube ohne Illusionen] Budapest: Magvető Kiadó, 1977. 172–173.

¹⁰ ERÉNYI TIBOR: Magyar Köztársaság 1918–1919-ben. In PÖLÖSKEI, FERENC (Hrsg): *A köztársasági eszme és mozgalom Magyarországon*. (*Die „Republik“ Idee und –die republikanische*

3. Rechtskontinuität der Monarchie von 1920

Das zeitgenössische allgemeine Denken, die Literatur des öffentlichen Rechts und die herrschende politische Richtung sahen alle die Auflösung der Verfassungskrise in der Rechtskontinuität. Die Republik der ungarischen Geschichte erschien vor der Gesellschaft nicht so wie das Erlebnis der nationalstaatlichen Euphorie in den Nachbarländern. Vielmehr rief sie den Menschen die Niederlage im Krieg, die revolutionären Bewegungen, die bolschewistische Diktatur und die diplomatische Ohnmacht gegenüber der Entente in Erinnerung. Später, nach der Unterzeichnung der Friedensverträge nannten sie die Politiker schlicht unter den Ursachen des Traumas von Trianon. Ihre Ausklammerung war in den Kreisen der politischen Elite ein Konsens, der zweifellos die Wiederherstellung der Monarchie fundierte.¹¹

Mit der Rechtskontinuität wurde die Legitimation des politischen Systems sichergestellt, das gleichermaßen als christlich und national bezeichnet werden konnte, und dessen theoretische Fundierung man in der Lehre von der Heiligen Krone¹² fand. Die Kontinuität bedeutete zugleich eine kategorische Ablehnung der Revolutionen und der revolutionären Ergebnisse, woraus eine Deutung der verfassungsmäßigen Änderungen als nicht geschehen resultierte. Gegenüber den neuen Republiken in den Nachbarländern baute man die herrschende Ideologie auf das tausend Jahre alte ungarische Königtum und dessen Symbol, auf die Heilige Krone und deren wichtigste Stütze, das Christentum auf.

Für die auf die wissenschaftliche These der Rechtskontinuität und die Idealität der Lehre von der Heiligen Krone gestützte neue Einrichtung war die Rückkehr zur Monarchie bei der Gestaltung der neuen Staatsform nicht fraglich. Die Machthaber in der Politik wandten sich einstimmig und entschlossen von der Form der Republik ab. Das Königtum versprach für die Zukunft Stabilität und Sicherheit, im Gegensatz zur *respublica*, die wegen der wiederkehrenden Präsidentenwahlen labiler war und vorerst noch einen unsicheren Umriss hatte. Zwar wurde die Staatsform der Monarchie noch lange Zeit nicht in einer Rechtsnorm deklariert, aber die These der Rechtskontinuität, die Negation der revolutionären Verfassungsgebung und die Schaffung des Postens eines Reichsverwesers bis zur Besetzung des Königsthrons sprachen für sie. Die Regierungsverordnung Nr. 2394/1920. ME schrieb vor, dass im Staatswappen die Heilige Krone abzubilden sei und in der Bezeichnung der staatlichen Ämter, Behörden und Institutionen das Attribut „königlich“ zu stehen habe.

Bewegung in Ungarn., Budapest: ELTE ÁJK, 1990. 148–149.

¹¹ ROMSICS IGNÁC: *Magyarország története a XX. században*. [Geschichte Ungarns im 20. Jahrhundert] Budapest: Osiris Kiadó, 1999. 220.

¹² ECKHART FERENC: *A Szentkorona-eszme története*. [Die Geschichte der Lehre der Heiligen Krone] Budapest: Attraktor Kiadó, 2003.

Die Auffassungen der wichtigsten Richtungen, welche die Wiederherstellung der Monarchie zum Ziel setzten, unterschieden sich von einander darin, ob sie sich die Zukunft ohne oder unter der Herrschaft der Habsburg-Dynastie vorstellten. Die Befürworter der Lösung mit der Dynastie, die Legitimisten, sahen die öffentlichrechtliche Lösung auf der Grundlage der Argumentation mit der formellen Rechtskontinuität in der erneuten Zusammenarbeit zwischen dem gekrönten König und dem bis zum November 1918 tätigen Zweikammerparlament. Das andere Lager, die freien Königswähler, verkündete auf der Grundlage der materiellen Rechtskontinuität, dass zur Entscheidung über die Grundfragen verfassungsrechtlicher Natur die Nation selbst berechtigt wurde. Die Vorstellungen der europäischen Politik und der Entente, die in den Friedensverhandlungen zum Ausdruck gelangten Willen und die Reaktionen der Nachbarstaaten stärkten alle die Positionen der freien Königswähler. (Die Siegermächte ließen für Ungarn den Weg zur Wahl der Staatsform frei, sie traten nur gegen die Habsburgsche Restauration auf.) Sie nutzten auch die günstige Situation durch den Gesetzesartikel Nr. 1 vom Jahre 1920 „über die Wiederherstellung der Verfassungsmäßigkeit und die provisorische Regelung der staatlichen Obermacht“.¹³

4. Reichsverweser des Königtums ohne König

Die fehlgeschlagene Regierung der Linken und die bolschewistische Diktatur bewirkten in den darauf folgenden politischen Regierungen einen entschiedenen Konservatismus. Die sich als Hüter des nationalen Willens deklarierende Nationalversammlung kehrte in das „verfassungsmäßige Dasein“ zurück. Die an der monarchischen Einrichtung festhaltenden Politiker griffen nach den ungarischen Traditionen und lösten die Krise durch die Wahl eines provisorischen Staatsoberhauptes, eines Reichsverwesers. Die „in Vertretung der Gesamtheit aller Mitglieder der Heiligen Krone“ tätige Nationalversammlung sah ihre erste Aufgabe in der Maßnahme „zur provisorischen Vertretung des in der Ausübung seiner Macht verhinderten Königs“.

Die Parteien einigten sich und wählten von mehreren Kandidaten Miklós Horthy zum provisorischen Staatsoberhaupt. Er war Kriegsminister der so genannten Gegenregierung zu Szeged, die gegenüber der Räterepublik am 5. Mai 1919 aufgestellt wurde. In Folge der katastrophalen militärischen Lage dankte die Räteregierung am 1. August ab, und Horthy zog mit seinen Soldaten von Szeged nach Transdanubien, wo er bald ein dreißigtausend Mann starkes Heer organisierte. Als Ergebnis der Verhandlungen des britischen Diplomaten

¹³ KARDOS, JÓZSEF: *A Szentkorona-tan története 1919–1944*. [Die Geschichte der Lehre der Heiligen Krone 1919–1944] Budapest: Akadémiai Kiadó, 1985. 38.

Sir George Russel Clerk, der im Oktober im Auftrag des Entente nach Budapest kam, begann man mit dem Abzug der rumänischen Armee von Transdanubien und von dem Donau-Theiß Zwischenstromland. Zur gleichen Zeit konnte Horthy am 16. November an der Spitze der Nationalen Armee nach Budapest einziehen. Der Anführer der Nationalen Armee, die an die Stelle der rumänischen Besatzung trat, konnte sich nicht wenig Munition zur Legitimation anhäufen, und das erwies sich als genug, um die Zunge der Waage auf seine Seite zu neigen. Am 1. März 1920 wählte die Nationalversammlung Miklós Horthy mit großer Mehrheit zum Reichsverweser. Der Text des Gesetzes über die Wahl betonte den provisorischen Charakter der Lösung. „Die Nationalversammlung wählt für die Zeit, bis sie das Wie der Machtausübung des Staatsoberhauptes endgültig regelt und dementsprechend das Staatsoberhaupt sein Amt tatsächlich übernimmt, zur provisorischen Wahrnehmung der Aufgaben des Staatsoberhauptes durch geheime Abstimmung von den ungarischen Staatsbürgern einen Reichsverweser.“¹⁴ In nicht unerheblichem Maße ist die Zurückhaltung der Gesetzgeber diesem Provisorium zu verdanken. Bei der Festlegung der Kompetenz des Staatsoberhauptes war aber die ungarische Elite bei Weitem nicht so traditionsbewusst, wie bei der Auswahl der Form. Der Ausgangspunkt war zwar die Vollkommenheit der früheren Befugnisse des Staatsoberhauptes, diese wurden aber durch die Nationalversammlung in großem Maße gekürzt. Im Grunde genommen konnte man der Meinung zustimmen, dass in den ersten Monaten des neuen Systems die Befugnisse des provisorischen Oberhauptes des ungarischen Königreichs ohne König näher zur Rechtsstellung des ersten Mannes einer Republik standen, als zum vor ein paar Jahren noch bestehenden starken machtrechtlichen Arsenal des ungarischen Königs.

Für die starke Position der Gesetzgebung war auch die Tatsache ein Beweis, dass das Staatsoberhaupt von den ehemaligen königlichen Befugnissen weder das Recht zur Vertagung der Nationalversammlungssitzungen noch die uneingeschränkte Möglichkeit zur Auflösung der Gesetzgebung erhielt. (Von diesem Letzteren konnte er Gebrauch machen, wenn die Nationalversammlung nachhaltig funktionsunfähig wurde. Aber auch in diesem Fall war das Staatsoberhaupt zur Ausschreibung der Wahlen verpflichtet, damit das neue Gremium innerhalb von drei Monaten zusammentreten konnte.) Die Rechte des Reichsverwesers erstreckten sich in der Gesetzgebung weiterhin auf die Gesetzesinitiative, aber das Recht zur vorherigen Sanktionierung wurde durch die vorherige Billigung ersetzt, und statt der Sanktionierung findet man nur mehr die Unterzeichnung und die Verkündungsklausel unter den Möglichkeiten. (Mit Recht bemerkt aber Tamás Révész, dass „die Leistung der ehemaligen königlichen Sanktionierung einem kalvinistischen Staatsoberhaupt

¹⁴ Gesetz 1920:1.

anzuvertrauen laut Meinung der Zeitgenossen eine ziemlich bizarre Lösung gewesen wäre.“) Die königliche *resolutio* nahm die Gestalt eines einmaligen Vetos an. (Der Reichsverweser konnte die gebilligte Gesetzesvorlage der Nationalversammlung einmal zur wiederholten Überlegung zurückschicken.) Wenn aber die Gesetzgebung an ihrem Standpunkt festhielt, war der Reichsverweser verpflichtet, das Gesetz innerhalb von fünfzehn Tagen zu verkünden. Die Entscheidungen des Reichsverwesers über Einsatz der Streitkräfte außerhalb der Landesgrenzen oder über Friedensverträge bedurften der vorherigen Billigung durch die Nationalversammlung. Genau so die im Namen des ungarischen Staates (durch Vermittlung der Regierung) abgeschlossenen Bündnisse und Verträge, soweit sie Gegenstände der Gesetzgebung tangierten. In diesem Schatten konnte der Reichsverweser Ungarn in seinen internationalen Beziehungen vertreten, durfte Botschafter entsenden und empfangen.¹⁵

Gemäß der Lösung in der Verfassung von 1848 konnte der Reichsverweser die vollziehende Gewalt ausschließlich mittels eines der Nationalversammlung verantwortlichen Ministeriums ausüben. So bedurften alle Anordnungen und Maßnahmen des Staatsoberhauptes zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den zuständigen verantwortlichen Minister. Ein Zeichen der starken Einschränkungen im Vergleich zur königlichen Kompetenz war, dass der Reichsverweser keinen Adelstitel verleihen durfte, das Begnadigungsrecht nicht ausüben durfte, und auch die Befugnis, allgemeine Amnestie zu verkünden, wurde in die Kompetenz der Nationalversammlung verwiesen. Die im vollen Umfang geerbte Befugnis war mit den Rechten des obersten Befehlshabers verbunden. Die Befugnisse zur Führung und Kommandierung des Nationalheeres bzw. bezüglich seiner inneren Organisation wurden nicht geschmälert.

Die Nationalversammlung korrigierte gewissermaßen noch im selben Jahr die Befugnisse des Reichsverwesers, indem sie seine Rechte zur Auflösung erweiterte und zwar eingeschränkt, aber ihn zum Einsatz der Armee im Ausland ermächtigte. („Bei Verantwortung des ungarischen Gesamtministeriums und unverzüglich einzuholender nachträglicher Zustimmung der Nationalversammlung“ im Fall unmittelbar drohender Gefahr.) Die Gesetzgebung sicherte ihm auch das uneingeschränkte Begnadigungsrecht zu.¹⁶

Trotzdem kann kaum behauptet werden, dass die Kompetenz des Staatsoberhauptes an die ungarischen königlichen Prärogativen erinnert hätte. Die Gestaltung der Kompetenz in Richtung einer mittelstarken Position des Präsidenten wurde nur an einigen Punkten monarchisch gefärbt, und zwar durch Erinnerungsstückchen wie die Tatsache der Wahl auf unbestimmte Zeit. Im

¹⁵ Vgl. PÜSKI, LEVENTE: *A Horthy-rendszer*. [Der Horthy-Epoche] Budapest: Pannonica Kiadó Kft., 2006. 17–40.

¹⁶ Gesetz 1920:17.

Jahre 1920, kaum zwei Jahre nach der Republik, nach einer bolschewistischen Diktatur und zurückgekehrt zur monarchistischen Staatsform ging die ungarische Nationalversammlung ziemlich vorsichtig mit der Kompetenz des Staatsoberhaupts um.

Es ist eine allgemein bekannte Tatsache, dass nach einigen Jahren mit der Konsolidierung des Systems die Kompetenz des Reichsverwesers erheblich gestärkt wurde. Das Provisorium schlug in Ständigkeit um. Dieser Weg ist durch Illustrationen markiert, wie z. B. im Jahre 1937 die Deklaration der Unverantwortlichkeit, dann das Vorschlagsrecht zu einem Nachfolger, und 1942 die Schaffung des Posten eines stellvertretenden Reichsverwesers. Das ist aber schon eine andere Geschichte.¹⁷

¹⁷ Vgl. SZABÓ, ISTVÁN: A kormányzó jogállása 1920–1944. [Die Rechtsstellung des Reichsverwesers] *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, 1996. 117–172.

DEUTSCHLANDS WEG VON DER MONARCHIE ZUR REPUBLIK

Kaiser und Reichspräsident

REINHARD MUSSGNUG

Professor emeritus, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

I. Die Geburt der Republik aus dem Zusammenbruch der Monarchie

1) Der 9. November 1918

„Deutschlands Weg von der Monarchie zur Republik“ – das klingt so, als ob sich Deutschland zielbewußt auf einem vorgebahnten Weg von der Monarchie fort- und zur Republik hinbewegt habe. Das Gegenteil trifft zu. Deutschland ist vom Zusammenbruch der Monarchie, wenn auch nicht gerade überrascht, so doch ganz unvorbereitet getroffen worden. Wir können fast auf die Stunde genau sagen, wann das passiert ist: Es geschah am 9. November 1918 zwischen 12 und 14 Uhr.¹

Am 9. November 1918 stand fest, daß das Deutsche Reich den Ersten Weltkrieg verloren hatte. Es drohte der Zusammenbruch der Front in Belgien und Frankreich und mit ihm die Besetzung des Reichsgebiets durch die Siegermächte. Ebenso sehr, wenn nicht sogar noch weit mehr, gefährdeten revolutionäre Unruhen den Bestand des Reichs. Aus dieser doppelten Gefahr konnte sich das Reich nur mit einem doppelten Friedensschluß retten, einem *internationalen* mit seinen Kriegsgegnern und einem *nationalen* mit seinem eigenen Volk.

Mit Kaiser *Wilhelm II.* war freilich weder der äußere, noch der innere Frieden zu erreichen. Für die Siegermächte kam ein Waffenstillstand mit *diesem* Kaiser nicht in Betracht, weil sie in ihm den Antreiber jener preußisch-deutschen Aggressivität sahen, der sie die Schuld am Ausbruch des Krieges zuschrieben. Im Inland galt *Wilhelm II.* als Symbolfigur des nach ihm

¹ Dazu und zum Folgenden REINHARD MUSSGNUG: 90 Jahre Weimarer Reichsverfassung, *Zeitschrift für das Juristische Studium* – www.zjs-online.com, 4/2009. 346–358

benannten „wilhelminischen“ Obrigkeitsstaates, der schon lange vor dem Ausbruch des Krieges Kritik auf sich gezogen und an Ende des Krieges selbst bei den kaisertreuen Konservativen – zumindest vorübergehend – schwere Vertrauenseinbußen erlitten hatte. Vom einheitsstiftenden Integrationsfaktor, der er zu Beginn seiner Herrschaft gewesen war, ist *Wilhelm II.* darüber zum desintegrierenden Stein des fast allgemeinen Anstoßes herabgesunken. Mit ihm an seiner Spitze konnte das Reich weder außen- noch innenpolitisch überleben. *Wilhelm* mußte um der Zukunft Deutschlands Willen von der Bühne abtreten.

Um diese Erkenntnis hat *Prinz Max von Baden*, der letzte Kanzler des Kaiserreichs hart mit *Wilhelm II.* gerungen. Die Abschaffung der Monarchie lag *Max von Baden* allerdings fern, und zwar auch dann noch, als er am 9. November gegen 12 Uhr der Presse voreilig und unautorisiert bekannt geben ließ:

„Der Kaiser und König hat sich entschlossen, dem Thron zu entsagen. Der Reichskanzler bleibt noch so lange im Amt, bis die mit der Abdankung des Kaisers, dem Thronverzicht des Kronprinzen des Deutschen Reiches und von Preußen und die Einsetzung der Regentschaft verbundenen Fragen geregelt sind. Er beabsichtigt, dem Regenten die Ernennung des Abgeordneten Ebert zum Reichskanzler und die Vorlage eines Gesetzentwurfs wegen der sofortigen Ausschreibung allgemeiner Wahlen für eine—Verfassungsgebende deutsche Nationalversammlung vorzuschlagen, der es obliegen würde, die künftige Staatsform des deutschen Volkes, einschließlich der Volksteile, die ihren Eintritt in den Reichsverband wünschen sollten, endgültig festzustellen.“

Die aufregende, noch immer nicht vollständig geklärte Vorgeschichte dieser Pressemitteilung wäre es wert, eingehender geschildert zu werden.² Aber dafür fehlt die Zeit; deshalb muß ich mich mit einem Hinweis auf *Max von Badens* Absicht begnügen, einen „Regenten“ einzusetzen, also den weiteren Gang der Dinge treu nach den Prinzipien des monarchischen Staatsrechts zu regulieren. Das beweist: *Max von Badens* Erklärung betraf allein die Person des regierenden Kaisers; die Monarchie hat sie nicht für tot erklärt.

Knapp eine halbe Stunde später hatte sich das Blatt jedoch gewendet. Die Lage war zu angespannt, als daß sich *Friedrich Eberts* Ernennung zum Reichskanzler noch hätte hinauszögern lassen. Daher übergab ihm *Max von*

² Sie tritt bewegender und fesselnder noch als in vielen literarischen Darstellungen in den Dokumentationen der Vorgänge zu Tage, die in *Max von Badens* Pressemitteilung gipfelten. Besonders empfehlenswert in diesem Zusammenhang E. R. HUBER: *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*. Bd. 3, 3. Aufl. 1990. 290ff.

Baden das Amt des Regierungschefs aus eigener Machtvollkommenheit. Er tat das mit gutem Grund: Ein Thronverweser wäre angesichts des reichsweiten Zusammenbruchs der Monarchie nirgendwo zu finden gewesen. Das zwang *Max von Baden* zum Handeln. Mit der Übergabe seines Amtes an Ebert, den Vorsitzenden der SPD-Fraktion im Reichstag, hat er immerhin die Kontinuität von Reichskanzler zu Reichskanzler gewahrt. Die Verfassung des Kaiserreichs, auf der seine Kanzlerschaft beruhte, hat er jedoch aus den Angeln gehoben. Sie verlangte für das Amt des Reichskanzlers eine *monarchische* Legitimation, wenn schon nicht durch den Kaiser selbst, so wenigstens durch einen Thronverweser. Da *Max von Baden* sich darüber hinweggesetzt hat, ist er es gewesen, der das Tor zur deutschen Republik aufgestoßen hat.

Den Verdienst, die Republik begründet zu haben, schreibt die deutsche verfassungsgeschichtliche Hagiographie freilich einem Anderen zu. Für sie ist *Philipp Scheidemann*, neben *Ebert* der zweite Mann in der Führung der deutschen Sozialdemokraten, der Vater der deutschen Republik. *Scheidemann* wandte sich am 9. November gegen 14 Uhr auf Drängen seiner Parteifreunde von einem Fenster aus an die vor dem Berliner Reichstag wartende Volksmenge mit folgender Erklärung:

„Wir haben auf der ganzen Linie gesiegt; das Alte ist nicht mehr. Ebert ist zum Reichskanzler ernannt; die Hohenzollern haben abgedankt. Sorgt dafür, daß dieser stolze Tag durch nichts beschmutzt werde. Er sei ein Ehrentag für immer in der Geschichte Deutschlands. Es lebe die deutsche Republik.“³

Daß *Scheidemann* kein staatsrechtliches Mandat für diese Proklamation besaß, bedarf keiner weiteren Begründung. Aber es erhob sich nirgendwo Protest. Die Arbeiterschaft hat *Scheidemann* Beifall gezollt; das Bürgertum hat ihn – teils mehr, teils weniger begeistert – gewähren lassen. Zu Unmutsbekundungen kam es erst später, als die Republik längst auf festen Füßen stand. Am 9. November, als sie noch jung und labil war, hat indessen keiner ihre Ausrufung angefochten. So war die Entscheidung gefallen. „Qui tacet dissentire videtur“ ist ein handelsrechtliches Prinzip. Für die verfassungsgebende Gewalt gilt „Qui tacet accipit!“

Was *Max von Baden* um 12 Uhr noch hatte vermeiden wollen, war also um 14 Uhr eingetreten: Es hatte nicht nur der amtierende Kaiser seinen Thron

³ So jedenfalls die von der Vossischen Zeitung in ihrer Abendausgabe vom 9. November 1918 veröffentlichte Version. Neben ihr existiert eine von *Scheidemann* nachträglich aus der Erinnerung aufgezeichnete Version. Sie gibt wieder, was *Scheidemann* gerne gesagt hätte. Der Text der Vossischen Zeitung dürfte dem, was er tatsächlich gesagt hat, näher kommen; er beruht auf einem Stenogramm des österreichischen Journalisten *Ernst Friedegg* vor Ort.

verloren. Es war auch die Monarchie untergegangen. Das Deutsche Reich war von Stund an eine Republik, allerdings eine Republik noch ohne Verfassung.

2) Rätediktatur versus Verfassungsstaat

Diesen Mangel wollten die Sozialdemokraten um *Ebert* und *Scheidenmann* so rasch wie möglich beheben. Denn die labile Regellosigkeit, in der die Republik am 9. November ins Leben getreten war, machte es jedem hinreichend entschlossenen Usurpator leicht, die Herrschaft über sie an sich zu reißen. Deshalb kam es darauf an, der neuen Republik rasch eine stabile verfassungsrechtliche Ordnung zu geben. Für die Sozialdemokraten konnte das nur auf demokratischem Wege geschehen. Aus diesem Grunde erhoben sie die unverzüglich durchzuführende Wahl einer verfassungsgebenden Nationalversammlung zu ihrem dringlichsten Nahziel.

Exakt das war für die von der SPD – den „*Mehrheitssozialisten*“ – abgefallene Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands (USPD) – ursprünglich der linksradikale Flügel der SPD – Anathema. Deren Credo war eine allein von der Arbeiterklasse beherrschte *sozialistische* Republik, ein „*Arbeiter- und Bauernstaat*“, der alle anderen Schichten der Bevölkerung von der Teilhabe an seinem politischen Leben ausschließt. Mit der Parole „Wir wollen keine demokratische Republik, sondern eine proletarische“ räumten die Funktionäre der USPD das unumwunden ein. Sie stützten sich auf spontan gebildete Arbeiter- und Soldatenräte. Auf allgemeine, freie Wahlen, die allen Gruppen und sämtlichen Parteien gleiche Chancen bieten, mochte sich die USPD nicht einlassen. Ihr Ziel war die „Rätediktatur“, die ihre Führungszirkel nach dem von *Lenin* verfaßten Drehbuch des Bolschewismus auswählt. Den „*bürgerlichen Verfassungsstaat*“, auf den die SPD hinsteuerte, verdamnte die USPD als „*Verrat an der Arbeiterklasse*“. Es wiederholte sich das in Rußland kurz zuvor zugunsten der Bolschewiki beendete Ringen zwischen den Verfechtern einer für alle offenen Verfassungsordnung und den Vorkämpfern einer sektiererisch diktatorischen Klassenherrschaft.

In Deutschland siegte allerdings – anders als in Rußland – der pluralistische Verfassungsstaat. Denn es gelang den Mehrheitssozialisten von der SPD die USPD mit ihren eigenen Waffen zu schlagen. Die SPD willigte in die Einberufung eines „*Allgemeinen deutschen Rätekongresses*“ ein, der am 16. Dezember 1918 in Berlin zusammentrat. Nach den Plänen der USPD sollte dieser Kongress die Rolle eines deutschen „*Obersten Sowjet*“ spielen und die lokalen Sowjets zügig unter seine Kontrolle bringen. Es kam jedoch ganz anders: Die Delegiertenwahlen in den örtlichen Arbeiter- und Soldatenräten bescherten der SPD einen deutlichen Sieg. Es stellte sich heraus, daß die USPD die Arbeiter-

und Soldatenräte lediglich in den Metropolen beherrscht hatte. Im „Hinterland“ dagegen traf die Räterepublik auch und gerade bei den in der Sozialdemokratie verwurzelten Arbeitern auf eisige Ablehnung. Die USPD ging daher justament dort unter, wo sie zu siegen gedacht hatte: Ihr „Rätekongreß“ verwarf ihren Antrag, „unter allen Umständen an dem Räteresystem als Grundlage der Verfassung der sozialistischen Republik festzuhalten“, mit 98 zu 344 Stimmen. Für diesen Antrag votierten also weniger als ein Drittel der Delegierten. Den Antrag der Sozialdemokraten, die Wahl der Verfassungsgebenden Nationalversammlung auf den 19. Januar 1919 festzulegen, nahm der Kongreß dagegen mit 400 gegen rund 50 Stimmen an. Damit war der weitere Weg der neuen Deutschen Republik vorgezeichnet.

Bei den Wahlen vom 19. Januar 1919 siegten die SPD, das Zentrum, die Partei des „politischen Katholizismus“, und die linksliberale Deutsche Demokratische Partei. Diese drei Parteien verbündeten sich zu einer Koalition, die das Geschehen in der Nationalversammlung bestimmte. Sie nannte sich „*Weimarer Koalition*“, weil die Nationalversammlung aus Sicherheitsgründen in der thüringischen Provinzstadt Weimar tagte, wo sie leichter als in Berlin vor Störungen und Putschversuchen geschützt werden konnte. Das erklärt den Sprachgebrauch von der „Weimarer Republik“, der „Weimarer Verfassung“, dem „Weimarer Reichspräsidenten etc.

In der Nationalversammlung hielt die Weimarer Koalition mit 282 der insgesamt 421 Sitze die 2/3 Mehrheit. Die Konservativen und die National-Liberalen kamen immerhin auf 63 Mandate; das verbannte sie zwar auf die Oppositionsbank; von dort redeten sie aber dennoch ein gewichtiges, allerdings nicht immer kluges Wort mit. Die USPD dagegen hatte richtig vorhergesehen, daß für sie freie, allgemeine Wahlen das Ende ihres Griffs nach der Macht bedeuteten; mit ihren 22 Mandanten waren sie zur „*quantité négligeable*“ herabgesunken. Die bis 1989 weltweit zu beobachtende Aversion des Sozialismus gegen freie Wahlen findet in dieser Erfahrung eine ihrer Erklärungen.

3) Das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919

Mit ihren Beratungen über die neue Verfassung konnte die Nationalversammlung nicht sofort beginnen. Zuvor mußte sie eine andere, dringlichere Aufgabe erledigen: Die Republik mußte ihr revolutionäres Leben nach den wetterwendischen Regeln der Legitimität überwinden, das sie in den beiden Monaten nach dem 9. November 1918 geführt hatte. Wollte sie den Anfeindungen standhalten, die ihr auch nach der Konstituierung der Nationalversammlung sowohl vom Lager der Linksradiكالen, als auch dem der sich allmählich sammelnden Rechtsradikalен drohten, so mußte sie ad hoc zu der stabilen

Legalität eines gesetzlich festgeschriebenen Staatsrechts zurückkehren. Hätte die Nationalversammlung diese Rückkehr bis zum Abschluß ihrer Verfassungsberatungen vertagt, so wäre für die gesamte Zeit bis dahin sowohl ihre eigene, als auch die Autorität aller anderen Reichsorgane anfechtbar geblieben. Jeder genügend Entschlossene und von einer ausreichenden Zahl – notfalls gewaltbereiter – Anhänger Unterstützte, hätte ihre Legitimation in Frage stellen und nach der Revolution gegen die Monarchie einen neuen, nun gegen die Nationalversammlung gerichteten Umsturz erzwingen können.

Um dem vorzubeugen, erließ die Nationalversammlung noch vor dem Eintritt in Beratungen über die neue Verfassung am 10. Februar 1919 ein „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt“, mit dem sie die Staatsgewalt über Deutschland bis zum Inkrafttreten der Verfassung für sich in Anspruch nahm. § 6 Abs. 1 Satz 1 dieses Gesetzes bestimmte:

„Die Geschäfte des Reichs werden von einem Reichspräsidenten geführt.“

Diesen Reichspräsidenten wählte die Nationalversammlung einen Tag später am 11. Februar 1919. Ihre Wahl fiel auf *Friedrich Ebert*, der das Amt des Reichspräsidenten bis zu seinem Tod am 28. Februar 1925 ausgeübt hat.⁴ Zum ersten Reichskanzler, zunächst noch „Reichsministerpräsident“ genannt, ernannte Ebert am 13. Februar *Philipp Scheidemann*. Damit war die junge Republik endgültig „in Verfassung gebracht“. Ihre Verfassung war zwar nur ein Provisorium, noch dazu ein arg rudimentäres, aber bereits dieses Provisorium stiftete die Legalität, auf die es ankam. Wer gegen seine Normen aufbegehrte, beging Hochverrat und mußte mit der dafür drohenden Strafe rechnen.

Das wenige, was das Gesetz vom 10. Februar über den Reichspräsidenten sagt, läuft darauf hinaus, daß er mit der völkerrechtlichen Vertretung des Reichs, der Einsetzung der Reichsregierung und der Verkündung der Reichsgesetze all das erledigen sollte, wofür bis zum 9. November 1918 der Kaiser zuständig war. Dabei ist auch die Reichsverfassung vom 11. August 1919 stehen geblieben, so als unterschiede sich die Republik von der Monarchie durch nichts weiter als dadurch, daß sie ihr Staatsoberhaupt frei wählt, anstatt es sich nach den starren Regeln der dynastischen Erbfolge, man kann auch sagen „von der Gnade Gottes“, aufnötigen zu lassen. Das ist als erstem dem SPD-Abgeordneten *Hermann Molkenbuhr* aufgefallen. Ihm verdankt der Weimarer Reichspräsident den Beinamen, wenn nicht gar Schimpfnamen „*Ersatzkaiser*“, der seither nirgendwo fehlt, wo von ihm die Rede ist.

⁴ Aufgrund des Art. 180 WRV, der i. d. F. des verfassungsändernden Gesetzes vom 27. 10. 1922 bestimmte: „Der von der Nationalversammlung gewählte Reichspräsident führt sein Amt bis zum 30. Juni 1925.“ *Ebert* verdankte sein Amt daher allein der Nationalversammlung. Gemäß Art. 41 Abs. 1 WRV vom Volk gewählt wurde erst *Paul von Hindenburg*. Seine erste Wahl erfolgte am 12. 5. 1925, seine Wiederwahl am 10. 4. 1932.

II. Die Legende vom republikanischen Ersatzkaiser

1) Der Titular-Kaiser der Reichsverfassung von 1871

Das Bild vom Reichspräsidenten als dem Ersatzkaiser der Republik trifft allerdings die Realität bestenfalls halb. Genau genommen wird es weder dem Kaiser noch dem Reichspräsidenten gerecht.

Geht man vom Text der RV 1871 aus, so war der Kaiser eine eher schwache Figur, eine viel schwächere jedenfalls als der Reichspräsident der Weimarer Republik. Mit imperialer Souveränität hat ihn die RV 1871 jedenfalls nicht ausgestattet. Denn das Kaiserreich verstand sich als *ein Bund seiner Fürsten*. Das betont die Präambel der RV 1871⁵ unüberhörbar. Das Kaiserreich wollte zwar mehr sein als nur ein Staatenbund ohne eigene Souveränität, aber es lag ihm fern, den König von Preußen als Souverän des Reichs über die anderen deutschen Monarchen zu erheben. Hätte das Reich das versucht, so wären ihm weder die Könige von Bayern, Württemberg und Sachsen, noch die übrigen deutschen Fürsten beigetreten. Um die Reichsgründung nicht von vornherein zum Scheitern zu verurteilen, mußte die RV 1871 die Souveränität daher statt beim Kaiser bei den im Bundesrat vereinten Monarchen verankern. Es stand also nicht etwa nur *ein* Monarch an der Spitze des Reichs. Die RV 1871 verteilte die Herrschaft über das Reich vielmehr auf 22 Monarchen und die drei Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Lübeck, also auf 25 Herrscher, die sie zur gemeinsamen Ausübung ihrer Souveränität zu einem Bundesrat zusammenfaßte.⁶ Nicht der Kaiser, sondern dieser Bundesrat sollte der Herrscher des Reichs und der Träger seiner Souveränität sein. Die Staatsrechtslehre erfand dafür den terminus technicus „*Souveränität zur gesamten Hand*“.⁷

Das hat sich darin niedergeschlagen, daß die RV 1871 den Abschnitt, in dem sie das Amt des Kaisers definiert, mit dem Wort „*Präsidium*“ überschrieben und dem Kaiser in Art. 11 statt „*allen Rechten der Staatsgewalt*“⁸ nur das „*Präsidium*

⁵ „Seine Majestät der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes, Seine Majestät der König von Bayern, Seine Majestät der König von Württemberg, Seine Königliche Hoheit der Großherzog von Baden und Seine Königliche Hoheit der Großherzog von Hessen und bei Rhein für die südlich vom Main gelegenen Theile des Großherzogtums Hessen, schließen *einen ewigen Bund* zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende Verfassung haben.“

⁶ PAUL LABAND: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. 5. Aufl. 1911, Bd. 1., 97.; brachte das auf die Formel „Das Deutsche Reich ist keine Monarchie in dem staatsrechtlichen Sinne, d. h. Träger der Souveränität des Reiches sind die sämtlichen Mitglieder des Reiches, nicht der Kaiser.“

⁷ Angeregt durch LABAND aO. 101.: „Die deutschen Staaten sind als Gesamtheit souverän.“

⁸ So die in den Verfassungen der deutschen Verfassungen des 19. Jahrhunderts übliche „*monarchische Klausel*“ in der Version des Titel 2 § 1 der Bayerischen Verfassungsurkunde von

des Bundes“ zugewiesen hat. Sieht man genau hin, so verwendet Art. 11 der RV 1871 den Titel „Deutscher Kaiser“ noch nicht einmal als *Amtsbezeichnung*; er verleiht ihn dem König von Preußen lediglich als „*Name*“, der ihn seinen Mitmonarchen nicht überordnet, sondern ihm im Kreis des Bundesrats nur die Position eines „*primus inter pares*“ sichert. Der Kaiser war also mit anderen Worten ein Kaiser, der keiner *sein*, sondern lediglich so *heißen*, und nicht *herrschen*, sondern lediglich *präsidieren* sollte. In das Primitiv-Englisch der modernen Wirtschaftswelt übersetzt war er nicht der „*Chief Executive Officer*“ des Reichs, sondern lediglich der „*Mr. Chairman*“ seines „*Executive Committee*“. Diese Konstruktion verrät die Handschrift *Otto von Bismarcks*. Sie hat Deutschland vor dem Zerfall in eine Vielzahl unverbunden nebeneinander stehender Einzelstaaten bewahrt, der ihm nach der Auflösung des Deutschen Bundes und der Abtrennung Österreichs drohte. So rabulistisch sie wirkt, sie war der Preis, den die Reichsgründung von 1871 gekostet hat.

Wilhelm I., der von 1871 bis 1888 regierende, oder genauer „*präsidierende*“ Kaiser hat versucht, die Grenzen einzuhalten, die Art. 11 RV 1871 seinem Amt gezogen hat. Aber bereits in seiner Regierungszeit begann die Verfassungswirklichkeit sich deutlich von dem Ideal einer kollektiven Souveränität sämtlicher deutscher Monarchen zu entfernen. Die innen- und außenpolitischen Aufgaben, vor die sich das Reich gestellt sah, erwiesen sich als derart umfangreich und komplex, daß sie sich der kollegialen Erledigung durch den Bundesrat entzogen. Das löste einen stetig wachsenden Druck zur *monokratischen* Leitung der Reichs-Angelegenheiten aus, dem sich der Kaiser und sein Kanzler nicht haben entziehen können. Deshalb entstand – gleichsam unter der Hand – doch eine Reichsregierung. Weil sie in der Verfassung so nicht vorgesehen war, nannte man sie „*Reichsleitung*“; sie bestand nicht aus „*Ministern*“, sondern aus „*Staatssekretären*“, die „*Ministerien*“ hießen „*Reichsämtler*“, was im „*Auswärtigen Amt*“, so der amtliche Name des deutschen Außenministeriums, noch immer weiterlebt.

Auf diese Weise blieb das Dekor gewahrt. Aber der Reichskanzler avancierte dennoch vom Geschäftsführer des Bundesrats zum vollwertigen Regierungschef. Darüber gewann auch der Kaiser, der den Kanzler ernannte, an Gewicht. Die Verfassungswirklichkeit beförderte ihn fast automatisch vom „*primus inter pares*“, der er dem Verfassungsrecht zufolge hätte bleiben sollen, zum „*primus supra pares*“, zu dem er sich von Rechts wegen nicht hätte aufschwingen dürfen.

1818. Daß sie in der preußischen Verfassungsurkunde von 1848/50 fehlt, bedeutet nicht, daß die „monarchische Klausel“ in Preußen nicht gegolten hätte. Was sie in den anderen Verfassungen generalklauselhaft zusammenfaßt, ersetzt die pr. VerfUrK. in ihren Art. 43 ff. durch eine enumerative Auflistung der Attribute der monarchischen Souveränität, die das Gleiche genauer und konkreter sagt; dazu E. R. HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1792*. Bd. 3, 3. Aufl. 1988. 55.

Der Volksmund kommentierte diesen stillschweigenden Verfassungswandel mit der Formel „*primus inter pares, aber mehr primus als pares*.“

Diese Entwicklung hat *Wilhelm II.* forciert. Nach *Bismarcks* Rücktritt im Jahre 1890 begann er, sich energischer und vor allem eigenwilliger in die Regierung des Reichs einzumischen. „*Sechs Monate will ich den Alten verschnaufen lassen, dann regiere ich selbst*“ soll er in einem seiner Vertrauten verraten haben, um den Nachfolgern *Bismarcks* mit einem sogenannten „*persönlichen Regiment*“ zu verdeutlichen, daß das Reich eben nicht vom Bundesrat und auch nicht von der Reichsleitung, sondern letzten Endes von ihm regiert wurde.

2) Die „Parlamentarisierung“ des kaiserlichen Regiments

Der Erste Weltkrieg führte *Wilhelm II.* jedoch an die Grenzen seines persönlichen Regiments. Das Volk, das die Last des Krieges zu tragen hatte, war nicht mehr länger bereit, sich der monarchischen Souveränität zu unterwerfen. Darauf reagierte die Reichsleitung mit Reformversprechen, deren Erfüllung sie allerdings „auf die Zeit nach dem Kriege“ vertagte. Im Oktober 1917 kam der Kaiser aber an ersten Zeichen des Entgegenkommens nicht mehr vorbei. Er mußte den von ihm 2 ½ Monate zuvor noch in eigener Machtvollkommenheit ernannten Reichskanzler *Georg Michaelis* fallen lassen, weil dieser den Unwillen und den Widerstand des Reichstags auf sich gezogen hatte. Noch gewichtiger schlug zu Buche, daß der Kaiser den Nachfolger von *Michaelis*, den bayerischen *Grafen Hertling*, im Einvernehmen mit dem Reichstag berufen hat. *Max von Baden* ernannte der Kaiser am 3. Oktober 1918 ebenfalls erst nach vorheriger Abstimmung mit dem Reichstag; mit den Führern der drei stärksten Reichstags-Fraktionen nahm er zum ersten und zugleich letzten Mal auch Parteipolitiker in die Reichsleitung auf.

Max von Badens Kabinett war daher kein rein kaiserliches mehr. *Max von Baden* hatte sein Amt auch – wenn nicht gar vor allem auch – vom Reichstag erhalten. Wir haben es daher bei dieser Regierung mit einer „*parlamentarisierten*“ Regierung zu tun. Deutschland verdankt die Wende vom monarchischen zum parlamentarischen Regierungssystem somit nicht erst der Weimarer Reichsverfassung von 1919. Die Parlamentarisierung der Reichsregierung hat schon *Wilhelm II.* vollzogen. Das geschah zunächst noch präter constitutionem. *Max von Baden* hat die Parlamentarisierung der Reichsregierung jedoch durch Gesetz vom 28. Oktober 1918 in der Verfassung verankern lassen, das dem Art. 15 der RV unter anderem folgenden Absatz 3 hinzufügte:

„Der Reichskanzler bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstags.“

Mit dieser Verfassungsänderung, bei der auch außenpolitischer Druck mitgespielt hat, war das „persönliche Regiment“ des Kaisers beendet. Eine Regierung, der der Reichstag sein Vertrauen entzog, wäre dank des neuen Art. 15 Abs. 3 zum sofortigen Rücktritt verpflichtet gewesen; der Kaiser hätte sie sofort durch eine dem Reichstag genehmere Regierung ersetzen müssen. Das schloß nach dieser „Oktoberverfassung“ ein Regieren gegen den Reichstag aus. Der Kaiser mußte die Bestimmungsmacht über die Reichsregierung mit dem Reichstag teilen. Hätte er die Chance bekommen, nach Max von Baden weitere Reichskanzler zu ernennen, so hätte er sie dem Reichstag nicht mehr, wie zuvor, aufzwingen können; er hätte sich mit dem Reichstag über ihre Auswahl verständigen müssen.

Diese Verfassungsänderung kam jedoch zu spät, um die Monarchie retten zu können. Aber sie hat die wichtigste Neuerung des Weimarer Verfassungsrechts vorweggenommen. Schon deshalb verdient es die „Oktoberverfassung“, in Erinnerung behalten zu werden. Sie lehrt zudem, daß die von *Hermann Molkenbuhr* in Umlauf gesetzte Redensart vom Reichspräsidenten als dem „Ersatzkaiser der Republik“ übertreibt. Der Reichspräsident hat einen Kaiser imitiert, den es de facto gerade eben ein Jahr und de iure sogar nur zwei Wochen lang gegeben hat. Wir träfen den Nagel genauer auf den Kopf, wenn wir vom „*Kaiser als monarchischem Reichspräsidenten*“ redeten. Aber auch damit bliebe unklar, welcher Kaiser gemeint ist:

- der des Jahres 1871, der lediglich das „*Präsidium des Bundes*“ führen sollte,
- oder der der letzten 13 Tage des Kaiserreichs, dem die „Oktoberverfassung“ die monarchische Alleinherrschaft über die Reichsregierung entzogen hatte?

Wenn wir vom „*Wilhelminischen Kaiserreich*“ sprechen, meinen wir jedoch das Reich *Wilhelms II.* in den Jahren zwischen dem Rücktritt *Bismarcks* im März 1890 und dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs, als ihn noch nichts angefochten und nur wenig an der Entfaltung seines „persönlichen Regiments“ gehindert hat. Gemessen daran verblaßt sowohl die Metapher vom „*Reichspräsidenten als prolongiertem Kaiser*“, als auch die umgekehrte vom „*Kaiser als antizipierten Reichspräsidenten*“ zum feuilletonistischen Schrotschuß. Der verfassungsgeschichtliche Erkenntniswert dieser beiden Analogien tendiert gegen Null. Wir sollten uns von ihnen trennen.

III. Die Position des Reichspräsidenten im Regierungssystem der Weimarer Republik

1) Der Reichspräsident als Repräsentant des souveränen Volkes

Der um Genauigkeit bemühte Vergleich zwischen dem Kaisers der RV 1871 und dem Weimarer Reichspräsidenten muß von Art. 1 Abs. 2 WRV ausgehen, der mit dem Satz „Die Staatsgewalt geht vom Volk aus“ die eigentliche Trennungslinie zwischen der Republik und der Monarchie zieht.

a) Wo die Staatsgewalt vom Volk ausgeht, kann das Staatsoberhaupt die Souveränität nicht wie ein Monarch *ad personam* für sich reklamieren. Die Souveränität ist anderweit vergeben mit der Folge, daß das Staatsoberhaupt nicht aus eigenem Recht regiert, sondern nur ein Mandat wahrnimmt. Zum „persönlichen Regiment“ konnte sich der Reichspräsident daher nicht aufschwingen. Als Repräsentant des Volkes blieb er dem Willen des Volkes verpflichtet, und zwar auch dann, wenn ihn eine Verfassungskrise zwang, die „Diktaturgewalt“ zu gebrauchen, die ihm die WRV zugestanden hatte. Einem souveränen Monarchen hätte die öffentliche Meinung die Ernennung Hitlers zum Reichskanzler nicht abtrotzen können, jedenfalls nicht auf legalem Wege. Der der Volkssouveränität unterworfenen Reichspräsident indessen konnte ihrem Druck nicht standhalten. Dafür hätte er mehr Souveränität gebraucht, als ihm die WRV eingeräumt hatte. Das kam Hitler zugute. Es wob die Gloriole der demokratischen Legalität um seine Ernennung zum Reichskanzler und erleichterte es auch den ihm skeptisch Gegenüberstehenden, seine „Machtergreifung“ als legalen Machtwechsel zu akzeptieren. Hitler konnte seine Usurpation hinter einer Wolke keineswegs nur scheinbarer Legalität verbergen.

b) Daß die WRV den Reichspräsidenten keineswegs zum „Ersatzkaiser“ aufwerten wollte, brachte sie im Übrigen dadurch zum Ausdruck, daß sie ihn unter das Damoklesschwert der jederzeitigen Abberufbarkeit gestellt hat. Denn der Reichspräsident konnte „auf Antrag des Reichstags durch Volksentscheid abgesetzt werden“ (Art. 43 Abs. 2 WRV⁹). Machte der Reichstag von seinem Antragsrecht Gebrauch, so genügte bereits das, um den Reichspräsidenten von der Ausübung seines Amtes zu suspendieren; so Satz 3 dieses Artikels.

⁹ „Das Amt des Reichspräsidenten dauert sieben Jahre.

Wiederwahl ist zulässig. Vor Ablauf der Frist kann der Reichspräsident auf Antrag des Reichstags durch Volksabstimmung abgesetzt werden. Der Beschluß des Reichstags erfordert Zweidrittelmehrheit. Durch den Beschluß ist der Reichspräsident an der ferneren Ausübung des Amtes verhindert.“

Die dem Monarchen verfassungsrechtlich garantierte Unantastbarkeit stand daher beim Reichspräsidenten einer hochgradigen Verwundbarkeit gegenüber. Es musste sich zwar keiner der beiden Reichspräsidenten der Weimarer Republik einem Volksentscheid über seinen Verbleib im Amt stellen. Gedroht hat die Amtsenthebung per Plebiszit jedoch beiden. *Friedrich Ebert* mußte wegen der Feindseligkeit, mit der das rechte Lager ihn verfolgte, permanent mit ihr rechnen. *Hindenburg* gab ein raffiniertes Manöver der Nationalsozialisten Anlaß, sich vor ihr in Acht zu nehmen. Die Nazis spielten mit dem Gedanken, ihn durch die bloße Einleitung des Abwahlverfahrens kaltzustellen, um während seiner Suspendierung Hitlers Ernennung zum Reichskanzler durchzusetzen. Mit dem amtierenden Reichskanzler, den Art. 51 WRV ursprünglich zum Vertreter des Reichspräsidenten bestimmt hatte, wäre ihnen das freilich nicht gelungen. Deshalb erwirkten sie im Dezember 1932 eine Änderung des Art. 51 WRV, die den Präsidenten des Reichsgerichts, einen ihrer Parteigenossen, mit der Vertretung des Reichspräsidenten betraute. Dieser Winkelzug¹⁰ hat maßgeblich dazu beigetragen, Hindenburgs Widerstand gegen Hitler zu brechen. Hätte die WRV das Amt des Reichspräsidenten dem eines „Ersatzkaisers“ ausgebaut, hätte Hindenburg mehr Standfestigkeit zeigen können. Als Reichspräsident, den der Reichstag lahmlegen kann, wenn er dafür eine Mehrheit von 2/3 seiner Mitglieder zusammenbringt, sah er indessen nicht gerade „ersatzkaiserlich“ aus.

2) Der Reichspräsident als Garant der Regierbarkeit des Reichs

Gleichwohl besaß die Macht des Reichspräsidenten respekterheischendes Gewicht. Die WRV übertrug dem Reichspräsidenten vor allem die Regierungsbildung. Gemäß Art. 53 WRV¹¹ ernannte und entließ er den Reichskanzler und die Reichsminister in eigener Machtvollkommenheit. Der Reichstag konnte ihn daher weder zur Ernennung eines bestimmten Kanzlers oder Ministers zwingen, noch ihn an der Entlassung des amtierenden Kanzlers oder eines seiner Minister hindern. Reichstagsbeschlüsse, die darauf abzielten, brauchte der Reichspräsident nicht zu beachten. Sie waren bloße Ratschläge bar jeder verfassungsrechtlichen Verbindlichkeit.

Die Weimarer Republik war daher eine Präsidialdemokratie. Davon nährt sich die Legende vom Reichspräsidenten als „Ersatzkaiser“. Es erklärt auch den Respekt, den *Hitler Hindenburg* gezollt hat. *Hitlers* Macht war erst gesichert, als ihm im Sommer 1934 *Hindenburgs* herannahender Tod die Gelegenheit

¹⁰ Zu ihm HUBER (1988) aoO. Bd. VII., 1168ff., 1240ff.

¹¹ „Der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen.“

verschaffte, „das Amt des Reichspräsidenten mit dem des Reichskanzlers zu vereinigen“ und so als „*der Führer und Reichskanzler*“ frei von allen verfassungsrechtlichen Begrenzungen schalten zu können.¹²

Eine lupenreine Präsidialdemokratie war die Weimarer Republik allerdings nicht. Denn Art. 54 WRV¹³ gab dem Reichstag immerhin die Macht, jeden vom Reichspräsidenten eingesetzten Kanzler oder Minister mit einem Mißtrauensvotum aus dem Amt zu drängen. Wenn ihnen der Reichstag sein Vertrauen entzog, hatten sie zurückzutreten.

Das hat den Reichstag in dem fatalen Irrtum bestärkt, die Regierungsbildung sei in der Republik, nicht anders als in der Monarchie, allein die Aufgabe des Staatsoberhauptes, an der er sich zwar beteiligen *könne*, aber keineswegs beteiligen *müsse*, wenn er auf die Frage „Wer soll das Reich regieren?“ keine eigene Antwort wußte. Daß sich die Demokratie nicht in dem Recht der Volksvertretung zum Sturz der Regierung erschöpft, sondern ihre *raison d'être* aus der aktiven Teilnahme des Parlaments an der Regierungsbildung und aus dessen Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Regierung bezieht, hat der Reichstag darüber aus seinem Blick verloren. Genauer: Diese Einsicht ist ihm nie in den Sinn gekommen. Denn der Reichstag hat nicht begriffen, daß die Quintessenz der parlamentarischen Demokratie sich nicht darin erschöpft, daß das Parlament die Regierung nach Gutdünken aus dem Amt jagen kann, sondern darin besteht, daß es sich aktiv an der Regierungsbildung und der Festlegung des Regierungsprogramms beteiligt. Den Blick dafür hat dem Reichstag die allzu starke Stellung des Reichspräsidenten getrübt. So konnte es kommen, daß die Parlamentarisierung der Reichsregierung sich nicht richtig entfaltet hat. Statt von ihr beherzt Gebrauch zu machen, verließ sich der Reichstag auf den Reichspräsidenten. Auch dieser konnte der Regierung dank seiner Wahl „durch das ganze deutsche Volk“ ein hinreichendes Maß an demokratischer Legitimation vermitteln. Durch die rechtzeitige Auflösung des Reichstags konnte der Reichspräsident die Regierung zudem vor dem parlamentarischen Mißtrauensvotum retten. Außerdem konnte der Reichspräsident der Reichsregierung mit Notverordnungen beispringen, wenn der Reichstag ihre Gesetzesvorlagen ablehnte.

Bei alledem gingen auch die Väter der WRV von der Hoffnung aus, daß sich zwischen dem Reichstag, dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung ein gedeihliches Klima der Kooperation entwickeln werde. Aber sie waren noch zu sehr der Vorstellungswelt der Monarchie verhaftet, als daß sie dem neuen

¹² Das geschah durch das Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches vom 1. 8. 1934, *RGBl.* I S. 747; *Hindenburg* starb am Tag darauf.

¹³ „Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht.“

Souverän vorbehaltslos vertraut hätten. Sie fürchteten, daß die Uneinigkeit der Parteien das Parlament mehrheits- und damit handlungsunfähig machen werde.

Um dem vorzubeugen, entschied sich die Weimarer Nationalversammlung für eine Doppelrepräsentation des Volkes zum einen durch den Reichstag und zum anderen durch den Reichspräsidenten. Mit der Wahl des Reichstags manifestierte das Volk *seine pluralistische Vielfalt*, mit der des Reichspräsidenten *seine nationale Einheit*. Der Reichstag war der Tummelplatz des politischen Streits; der Reichspräsident dagegen sollte als demokratische Vaterfigur schlichtend über dem „Hader der Parteien“ stehen. Mit seiner relativ kurzen Wahlperiode von vier Jahren hielt der Reichstag dem politischen Wandel die Bahn frei; der Reichspräsident dagegen garantierte mit seiner fast doppelt so langen Amtszeit von sieben Jahren Kontinuität und Stabilität.

Das wies dem Reichspräsidenten die Rolle des „ruhenden Pols“ im Kampf der politischen Meinungen und gesellschaftlichen Interessen zu. Er setzte die Regierung auch dann ein, wenn sich im Reichstag keine regierungsfähige Mehrheit zusammenfand. Mit der Parlamentsauflösung und dem Notverordnungsrecht verfügte er über „*Eingreif-Reserven*“, die es ihm ermöglichten, die von ihm gebildeten Präsidialkabinette für einige Zeit über Wasser zu halten. In der Endphase der Weimarer Republik hat Hindenburg das energisch genutzt. Aber zum Agieren als „Ersatzkaiser“ fehlte ihm eben doch die monarchische Souveränität. Sein Recht, den Reichstag aufzulösen war verfassungsrechtlich limitiert; er durfte es jeweils nur einmal einsetzen. Sein Notverordnungsrecht war so, wie *Hindenburg* es wahrgenommen hat, in der Verfassung nicht vorgesehen. Der berühmte Art. 48 Abs. 2 WRV¹⁴, auf den *Hindenburg* sich dabei gestützt hat, gab ihm lediglich das Recht zur Ausrufung des Ausnahmezustands, also des sogenannten Polizei-Notstands, wie es im Kaiserreich den Monarchen der Länder zustand. Wenn sich *Hindenburg* mit einer Überdehnung des Art. 48 Abs. 2 WRV zum *Ersatzgesetzgeber* aufgeschwungen hat, so nahm er damit mehr für sich in Anspruch als das Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie seinen Königen und Fürsten je gegeben hat. Ob wenigstens das ihn als Ersatzkaiser ausgewiesen hat, lasse ich dahingestellt. Die WRV hat ihn jedenfalls nicht dazu gemacht.

Wie sehr *Hindenburgs* Macht hinter der des Kaisers zurückblieb, verdeutlicht sie sogenannte *Zaberner Affäre* von 1913¹⁵, ein besonders häßlicher Militärskandal, in den sich auch das Haus Hohenzollern mit einigen ungeschickten Aktivitäten

¹⁴ „Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115., 117., 118., 123., 124. und 153. festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.“

¹⁵ Zu ihr HUBER (1990) aoO. 76ff.

des Kronprinzen verstrickt hatte. Reichskanzler *Theobald von Bethmann-Hollweg* ist es nicht gelungen, diese Affäre zufriedenstellend zu bereinigen. Das hat ihm am 4. Dezember 1913 ein mit überwältigender Mehrheit beschlossenes Mißtrauensvotum des Reichstags eingetragen, mit dem der Reichstag die Erwartung verbunden hatte, daß Bethmann mit seinem Rücktritt reagieren werde. Aber der Kaiser hielt an *Bethmann* und seinem Kabinett fest. Deshalb konnte Bethmann vor dem Reichstag erklären:

„Nach der Reichsverfassung steht dem Kaiser die Ernennung und die Entlassung des Reichskanzlers in vollkommen freier Entschließung zu, und es ist verfassungswidrig, darauf einen Druck ausüben zu wollen. Wegen des Beschlusses vom vorigen Donnerstag habe ich nicht meine Demission eingereicht und wegen dieses Beschlusses werde ich nicht meine Demission einreichen. ... Ich werde jedem Versuch, die in der Verfassung fixierten Rechte des Kaisers einzuschränken, den entschiedensten Widerstand entgegensetzen. ...“

So selbstsicher konnten die von *Ebert* und *Hindenburg* ernannten Reichskanzler nicht auftreten. Ihnen konnte der Reichspräsident lediglich für eine kurze Frist beistehen. Imperialen Schutz indessen konnte er nicht gewähren. Der vom Reichstag im Dezember 1913 überaus grob getadelte *Bethmann* blieb bis zum 14. Juli 1917 im Amt. So lange hat Hindenburg die von ihm eingesetzten letzten drei Reichskanzler *Heinrich Brüning*, *Franz von Papen* und *Kurt von Schleicher* nicht halten können. Letzten Endes erwies sich stets der Reichstag als der stärkere. Wer den Reichspräsidenten der Weimarer Republik für einen „Ersatzkaiser“ hält, kennt daher weder das monarchische Staatsrecht des Kaiserreichs, noch das republikanische Weimarer Staatsrecht hinreichend genau. Daß der Reichspräsident stärker war als der Bundespräsident der Gegenwart, machte ihn bei weitem noch nicht zum Ersatzkaiser, aber immerhin stärker als es einer konsequent parlamentarischen Verfassungsordnung gut tut. Es drängt mich, auch das näher zu begründen. Aber das mir aufgegebene Thema lautet „*Kaiser und Reichspräsident*“. Das Thema „*Reichs- und Bundespräsident*“ steht daher nicht zur Diskussion.

II.

Zwischen der Demokratie und dem autoritären Staat



DAS STAATSOBERHAUPT IN POLEN NACH DER VERFASSUNG VON 1935

PIOTR CZARNY

Dr. iur., Lehrstuhl für Verfassungsrecht, Jagiellonen-Universität Krakau

I. Einführung.

Vor rund 75 Jahren im ist April 1935 in Polen eine neue Verfassung in Kraft getreten. Von Anfang an nannte man sie im polnischen Sprachgebrauch Aprilverfassung, weil sie am 23. April von dem damaligen Staatspräsidenten Ignacy Mościcki (1867-1946) unterzeichnet wurde. Dies stellt bereits eine charakteristische Ausnahme dar, da die historischen polnischen Verfassungen grundsätzlich ihre „Namen“ nach jenem Monat tragen, in welchem sie vom Parlament verabschiedet wurden¹. Diese Abweichung von der Namensgebungstradition zeigt schon symbolisch, wer die erste Geige im Staatsgefüge spielen sollte².

Wenn man die polnische Aprilverfassung allgemein zu charakterisieren versucht, bleibt festzustellen, dass sie vor allem der Versuch war, eine neue Staatsform zu schaffen und sie in Polen einzuführen³. Es sollte nicht nur ein politisches sondern auch ein „allgemeingesellschaftliches“ System sein. Polen sollte von der Gewaltenteilung, dem parlamentarischen Regierungssystem, der Mehrheitsdemokratie und der führenden Rolle der politischen Parteien bei den allgemeinen Wahlen, aber auch von dem liberalen Individualismus, dem

¹ WŁADYSŁAW T. KULEZA: Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku. *Przegląd Sejmowy* 2005/2. 36.; die erste polnische geschriebene Verfassung von 1791 nennt man Maiverfassung, die Verfassung von 1921 Märzverfassung, die Verfassung von 1952 wird oft als Juliverfassung kurz beschrieben.

² Eigentlich wurde die Aprilverfassung im Januar 1934 vom polnischen Sejm (bei der Verletzung bestimmter Verfahrensgrundsätze und in der Abwesenheit der parlamentarischen Opposition) und im Januar 1935 vom Senat (die zweite Kammer des Parlaments) verabschiedet; der Name Januarverfassung im Bezug auf Verfassung vom 1935 wurde aber nicht angenommen.

³ Es ging dabei insbesondere nicht um Nachahmung der in Italien, Deutschland und in der Sowietunion damals dominierende Strömungen, WACŁAW KOMARNICKI: *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*. Wilno: 1937.; Neuauflage Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2006. 180–181.

Vorrang der Menschenrechte gegenüber der Staatsgewalt Abschied nehmen. Nach dieser Verfassung musste gerade der Staat und nicht mehr das souveräne Volk als höchster Verfassungswert betrachtet werden und das Staatsoberhaupt als wichtigste Person und als Zentrum der Staatsgewalt fungieren. Im Text ist vom Volk und seiner höchsten Gewalt überhaupt keine Rede, man spricht nur von „allen Staatsbürgern“.

Der Staat sollte außerdem nicht mehr als „Gemeinschaft der Freien und der Gleichen“ verstanden werden, weil das allgemeine Wohl die wichtigste Grenze der Freiheit zu bestimmen hatte (Art. 5 Abs. 3). Der Wert der Anstrengung und der Verdienste des Bürgers um das Allgemeinwohl sollten der Maßstab für dessen Berechtigung zur Einwirkung auf die öffentlichen Angelegenheiten sein (Art. 7 Abs. 1)⁴, was eine gewisse Tendenz zum Elitarismus bedeutete⁵.

In erster Linie fragt man sich, welche Wurzeln diese ziemlich radikale Wende hat. Es ist zu berücksichtigen, dass erst 17 Jahre davor Polen als demokratische Republik nach der langen (mehr als 120 Jahren dauernden) Aufteilungszeit entstanden ist und 14 Jahre früher eine Verfassung (die sog. Märzverfassung) in Kraft getreten war, die ein typisches parlamentarisches Regierungssystem vorsah und einen breiten Katalog der Menschen- und Bürgerrechte mit dem Gleichheitsprinzip enthielt. Nach dem in der Märzverfassung ausdrücklich verankerten Gewaltenteilungsprinzip waren sowohl die beiden Parlamentskammer als auch der Staatspräsident mit verantwortlichen Ministern und die unabhängigen Gerichte die grundsätzlich ebenbürtigen Organe des Volkes in verschiedenen, schon von Montesquieu eingeführten typischen Bereichen der Staatstätigkeit (Art. 2)⁶.

II. Die politischen und rechtsphilosophischen Quellen der Stellung des polnischen Präsidenten nach der Verfassung von 1935.

Man kann viele Quellen des neuen Verfassungssystems von 1935 nennen. Die wichtigste war bestimmt die tiefe und dauerhafte Krise der parlamentarischen Demokratie in Polen nach dem ersten Weltkrieg. Wie in der Weimarer Republik konnte in Polen keine stabile Regierungsmehrheit gebildet werden. Zwischen

⁴ Deutsche Übersetzung des ganzen Textes siehe unter: <http://www.verfassungen.eu/pl/verf35-i.htm> (28.02.2011).

⁵ WŁADYSŁAW ROSTOCKI: *Pięćdziesiąt lat mocy obowiązującej Konstytucji Kwietniowej: ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*. Lublin: Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, 2002. 52.; KOMARNICKI aoO. 185.

⁶ Mehr über die Stellung des Präsidenten nach der Märzverfassung s. Aufsatz von Michał Bożek in diesem Band.

Januar 1919 und Mai 1926 hatte Polen 13 Regierungen. Nur fünf davon wurde von einer Parlamentskoalition gebildet, acht Kabinette hatten außerparlamentarischen Charakter oder waren einfach Minderheitsregierungen⁷. Für weitere Teile dieses Aufsatzes ist es nur wichtig festzustellen, dass nach der damals herrschenden Meinung diese Krise mit den unüberwindbaren Nachteilen des unmittelbar aus Frankreich (genauer gesagt aus der III. Republik) rezipierten parlamentarischen Regierungssystems verbunden war⁸.

Als zweiten Grund sollte man die politische Praxis nach dem Mai-Staatsstreich (1926), und war in doppeltem Sinn erwähnen⁹. Erstens hatte sich der Vorrang der Exekutive damals entwickelt, obwohl die typischen Mechanismen der parlamentarischen Kontrolle formell erhalten blieben. Der Staat funktionierte also in der Praxis anders als die Verfassung vorsah. Zweitens hat die regierende politische Kraft die Stellung des Präsidenten offiziell und in damaligen politischen Schriften stark hervorgehoben. Dagegen wurde das Parlament als Gruppe der unkompetenten, egoistischen, streitsüchtigen und unter dem Einfluss der Korruption stehenden Parteipolitiker vorgestellt.

Viel wichtiger waren aber die subjektiven Quellen, das heißt die allgemeinen staats- und rechtsphilosophischen Wurzeln. Man muss sagen, dass - wie in vielen Fällen der Verfassungsgebung - die Aprilverfassung einen geistigen Hauptvater und ein paar von ihm abhängige Autoren hatte. Dieser „Hauptvater“ war ohne Zweifel Marschall J. Piłsudski (1867-1935). Er hatte nach dem Mai-Staatsstreich faktisch die höchste und rechtlich fast unbegrenzte Macht inne. Er war in der Tat der einzige und unbestrittene Chef der *Sanacja*-Bewegung, wie sich inoffiziell die regierende Gruppierung nannte¹⁰. Seine Meinungen, sein Bild des Staates und seine Lebenserfahrungen haben entscheidende Rollen gespielt.

Man kann kurz die Idee von J. Piłsudski aus dieser Zeit, als er als junger Mann mit der Polnischen Sozialistischen Partei verbunden war, einfach als „Cäsarismus“ oder Autoritarismus charakterisieren. Ausgangspunkt war der Vorrang des eigenen vor kurzem wieder entstandenen Staates gegenüber dem Individuum und dem Volke. Der Staat soll eine starke Gewalt, insbesondere

⁷ GEORG SANFORD: *Democratic Government in Poland: constitutional politics since 1989*. New York: Palgrave Macmillan, 2002. 14.

⁸ PIOTR CZARNY: Rechtsrezeption im polnischen Verfassungsrecht durch Verfassungsgebung und Verfassungsgericht. In WERNER HEUN – CHRISTIAN STARK – TSUNG-JEN TSAI (Hrsg.): *Rezeption und Paradigmenwechsel im öffentlichen Recht*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2009. 113–114.

⁹ J. Piłsudski war nach ersten Weltkrieg der erste Staatsoberhaupt des neu entstandenen polnischen Staates, im Jahre 1923 hat er auf alle öffentliche Ämter verzichtet; 1926 kam er wieder an die Macht.

¹⁰ Die üblich benutzte Bezeichnung *Sanacja*-Bewegung bedeutete nach lateinischen *sanatio* (Heilung), dass das Hauptziel dieser Gruppierung die „moralische Heilung“ des Staates und der gesellschaftlichen Lebens war.

ein machtvolleres Staatsoberhaupt haben. Er soll nicht nach den Prinzipien der Wahl und der Mehrheitsdemokratie faktisch von den politischen Parteien regiert werden. Eine Person, ein eher charismatischer Alleinherrscher – nicht das innerlich zerstrittene Parlament, soll an der Spitze des Staates stehen. Nicht nur die Mehrheit der Stimmen der Wähler, sondern auch die persönliche Autorität soll die Legitimität der Staatsgewalt bilden. Es ist aber zu bemerken, dass J. Piłsudski kein Anhänger der Diktatur und des Totalitarismus war. Er behauptete niemals, dass dieser Staatsoberhaupt ganz arbitral und überhaupt ohne vom Volk gewähltes Parlament regieren dürfte und die politischen Parteien ganz verboten werden sollen. Er meinte auch nicht, dass die Menschen- und Bürgerrechte ganz aufgehoben werden müssen, sondern verlangte weitgehende Einschränkungen zum Wohle des Staates¹¹.

Diese politischen Ideen waren keine neue Erfindung. Es ist selbstverständlich, dass sie in Verbindung mit den Meinungen von N. Machiavelli (1469-1527) und C. Schmitt (1888-1985) stehen, was man auch in der polnischen Literatur lesen konnte¹². Es ist aber noch eine wichtige verwandte Idee hier zu nennen. Es geht um das Konzept der neutralen Gewalt von B. Constant (1767-1830). Dieses Konzept war mit der politischen Tätigkeit von J. Piłsudski nach 1926 eng verbunden. Im Gegensatz zu den vielen damals regierenden Politikern in den osteuropäischen Staaten hat er das Parlament nicht aufgelöst, er wollte vor allem die Parteipolitik begrenzen. Er interessierte sich nicht für alle wichtigen Staatsgeschäfte, sondern wollte eher seine Mitarbeiter kontrollieren und allenfalls korrigieren. Bedeutend ist dabei, dass J. Piłsudski einen Kreis von engsten Mitarbeitern um sich hatte, die 100-prozentig loyal waren.

Es ist dabei klar, dass die hier nur vereinfacht vorgestellten Ideen in der damaligen Zeit nicht nur eine polnische Besonderheit darstellten. Die Konzeption der starken Exekutive war nahezu in ganz Europa populär. In vielen europäischen Staaten sind undemokratische Kräfte an die Macht gekommen. In Polen wurden besonders die italienischen Erfahrungen genau beobachtet und von vielen Seiten positiv beurteilt. Der Unterschied liegt aber darin, dass man in Polen (wie z.B. in Österreich) versuchte, die neue Staatsform verfassungsrechtlich genauer zu bestimmen und zu festigen.

¹¹ J. Piłsudski hat seine staatsrechtliche Meinungen niemals ausführlich und in systematisch geordneter Weise vorgestellt, sie müssen aus verschiedenen Äußerungen wiedergegeben werden.

¹² KULESZA aoO. 35.

III. Die Stellung des Staatspräsidenten im Lichte der Verfassungsbestimmungen – gewählter Monarch in einer Republik?

In der polnischen Literatur aus der Zwischenkriegszeit wurde auch die Meinung vertreten, dass die Stellung des Staatspräsidenten nach der Aprilverfassung viele Elemente hat, die für eine Monarchie charakteristisch sind. Erstens stand der Präsident an der Spitze des Staates und in ihm verkörperte sich die einheitliche und unteilbare Staatsgewalt (Art. 2 Abs. 1 und 4). Auf diese Weise hatte man gleichzeitig ausdrücklich das Prinzip der Dreigewaltenteilung abgelehnt. Die allgemeine Feststellung, dass sich in der Person des Präsidenten die Staatsgewalt verkörpere, kann man unterschiedlich auslegen, auch als Bestätigung der rein symbolischen Rolle des Staatsoberhauptes. Bei der Aprilverfassung war dies aber nicht der Fall. Schon die Tatsache, dass der Abschnitt Nr. II dem Staatsoberhaupt und die weiteren Abschnitte der Regierung, und später dem Sejm und dem Senat gewidmet waren, ist nicht ohne Bedeutung. Aus diesem Blickwinkel ist die Wahl des Staatspräsidenten, seine Verantwortung – genauer das Fehlen der Verantwortung – und die Kompetenzen viel wichtiger.

Das Wahlverfahren war ziemlich kompliziert. Grundsätzlich sollte der Präsident von einer Wahlmännerversammlung (Elektoren-Versammlung), also nicht vom Parlament gewählt werden (Art. 16). Wichtig ist, dass gleichzeitig der amtierende Präsident seinen eventuellen Nachfolger benennen konnte (aber nicht musste). Nach den Absichten der Autoren sollte diese Lösung der Kontinuität bei der Ausübung der Staatsgewalt dienen¹³. Wenn der abtretende Präsident von diesem Recht Gebrauch machte, so sollten die Bürger in einer allgemeinen Abstimmung diesen „Kampf“ zwischen den zwei aufgestellten Bewerbern (dem Wahlmänner-Versammlungs-Kandidaten und dem Präsidenten-Kandidaten) entscheiden. Es war also eine mittelbare Wahl des Staatsoberhauptes mit begrenzten und fakultativen Elementen der unmittelbaren Demokratie. Das bedeutet auch, dass die Präsidentschaftswahlen nach dem heutigen Standard nicht frei waren, weil die Bürger nicht ihre eigenen Kandidaten aufstellen durften. Sie hatten nur die Wahl zwischen zwei von Staatsorganen genannten Personen. Diesbezüglich sollte man auch berücksichtigen, dass in der Aprilverfassung die Prinzipien der Demokratie und der Volkssouveränität überhaupt nicht ausdrücklich erwähnt wurden. Übrigens gab es kein Wiederwahlverbot, was in der Praxis zu lebenslanger Amtszeit führen konnte¹⁴.

Es ist zu bemerken, dass die Elektoren-Versammlung sich aus dem Senatsmarschall als dem Vorsitzenden, dem Sejmmarschall als seinem

¹³ KOMARNICKI aoO. 210.

¹⁴ EUGENIUSZ ZWIERSZCHOWSKI: Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r. *Przegląd Sejmowy* 2005/2. 50.

Stellvertreter, dem Präsidenten des Ministerrats, dem Ersten Präsidenten des Obersten Gerichts, dem Generalinspekteur der Streitkräfte sowie aus 75 vom Parlament gewählten Elektoren zusammensetzte. Die gewählten Wahlmänner wurden aus der Mitte der würdigsten Bürger zu 2/3 durch den Sejm und zu 1/3 durch den Senat gewählt. Bei dieser Gelegenheit muss man noch sagen, dass zu den Prärogativen des Präsidenten die Ernennung von 1/3 der Senatoren gehörte. In seinen Kompetenzen lag auch die Ernennung des Ministerpräsidenten, des ersten Präsidenten des Obersten Gerichts und des Generalinspekteurs der Streitkräfte. Er hatte also ziemlich großen und unmittelbaren Einfluss auf die Zusammensetzung der Elektoren-Versammlung¹⁵.

Zu den für Verfassungsrechtler in Polen bekanntesten Vorschriften der April-Verfassung gehört der Satz: Auf ihm – das heißt auf dem Präsidenten - ruht die Verantwortung (...) „vor Gott und der Geschichte“ (Art. 2 Abs. 2). Dann folgte das rechtlich wichtigere Prinzip: Der Präsident ist für seine Amtshandlungen nicht verantwortlich (Art. 15). Die Verbindung beider Vorschriften war schon ein Zeichen, dass einige alte Grundsätze des liberalen und demokratischen Staates, das heißt Misstrauen gegenüber der Regierenden und gegenseitige Kontrolle der obersten Staatsorgane, nicht mehr weiter galten. Man kann natürlich erklären, dass Verantwortung vor Gott für einen Gläubigen außerordentlich wichtig ist. Vom politischen Standpunkt aus sieht die Lage aber anders aus. Die Ausübung der Macht, die allein vor Gott zu verantworten ist, bedeutet das Fehlen der Verantwortung. Es ist auch ein typisches Merkmal der alten monarchistischen Regierungsform, wo sich die königliche Gewalt auf göttliche Legitimation stützte. In Falle der Aprilverfassung ging es aber mehr um die Überzeugung, dass die Stellung des Präsidenten sich aus dem persönlichen, außerordentlichen und „überdurchschnittlichen“ Eigenschaften der Person, eines richtigen Staatsmannes, ergeben die dieses Amt innehat. Es ging also mehr um so etwas wie eine Art rechtlich bestimmtes „Führerprinzip“¹⁶.

Die allgemeine Rolle des Staatsoberhauptes im Staatsgefüge wurde in den zwei wichtigsten Verfassungsbestimmungen beschrieben. Erstens wurden alle anderen Verfassungsorgane dem Präsidenten formell untergestellt (Art. 3). Zweitens gehörte es zu den Aufgaben des Staatsoberhauptes, die Tätigkeiten der anderen obersten staatlichen Organe miteinander in Einklang zu bringen. Dies ist ohne Zweifel eine der zwei bekanntesten Vorschriften der Aprilverfassung. Sie bildet die Basis für eine Auslegung, die nicht von einer unmittelbaren Leitungsfunktion des Staatsoberhauptes sprach, sondern von

¹⁵ Präsident berief insgesamt 37, 5 % der Elektoren; DARIUSZ GÓRECKI: Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego. In PAWEŁ SARNECKI (Hrsg.): *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2006. 138.

¹⁶ KOMARNICKI aoO. 252.

der Funktion der Harmonisierung oder der Arbitrage¹⁷. Deswegen behauptete man, dass dieses Regierungssystem mit der heutigen Idee des semipräsidentialen (präsidial-parlamentarischen) Systems verbunden ist. Andere stellen fest, dass die Aprilverfassung ein präsidiales Regierungssystem festlegte¹⁸. Nach der herrschenden Meinung hat aber die Aprilverfassung ein neues besonderes Regierungssystem eingeführt, das sehr oft demokratischer Cäsarismus (eine Mischform zwischen Monarchie und Republik) genannt wird¹⁹.

Der Präsident der Republik genoss persönliche Rechte, also Vorrechte oder Prärogativen, die zu ihrer Gültigkeit keiner Gegenzeichnen eines Regierungsmitgliedes bedurften. In den Prärogativen kann man auch ein monarchisches Element sehen, welches mit der Tradition der konstitutionellen Monarchie verbunden ist²⁰.

Die wichtigsten Kompetenzen, die kein Gegenzeichnen bedurften, waren folgende: Auflösung des Parlaments vor dem Ablauf der Legislaturperiode, die Ernennung und Enthebung des Präsidenten des Ministerrates, die Benennung eines Nachfolgers für die Dauer eines Krieges. Der Präsident hatte breite gesetzgebende Befugnisse, vor allem durfte er Dekrete aufgrund der Verfassung erlassen, welche die Organisation der Regierung, den Oberbefehl über die Wehrmacht sowie die Organisation der Staatsverwaltung regeln sollten (Art. 56). Diese Rechtsakte konnten nur durch ebensolche Dekrete des Präsidenten – nicht durch ein Gesetz - abgeändert oder aufgehoben werden. Dies bedeutete die Teilung der gesetzgebenden Befugnisse zwischen dem Parlament und dem Staatsoberhaupt. Es waren auch andere Formen der Rechtssetzung des Präsidenten vorgesehen: Verordnungen mit Gesetzeskraft aufgrund von Gesetzesermächtigung und Verordnungen im Falle einer Staatsnotwendigkeit, wenn der Sejm aufgelöst war (Art. 55).

Wie schon erwähnt, war die Regierung politisch auch vom Präsidenten abhängig, vom ihm werden die Regierungsmitglieder berufen und sind diesem verantwortlich. Der Ministerpräsident konnte also mit dem Staatsoberhaupt nicht konkurrieren, obwohl die Verfassung vorsah, dass er die Regierungsarbeit leitet und die allgemeinen Grundsätze für die Politik des Staates aufstellt (Art. 25 Abs. 3). Dies kann als Element eines Kanzlersystems betrachtet werden, wenn

¹⁷ PAWEŁ SARNECKI: Der österreichische Bundespräsident und der Präsident der Republik Polen. In HEINZ SCHÄFER – WALTER BERKA – HARALD STOLZLECHNER – JOSEF WERNDL (Hrsg.): *Staat, Verfassung, Verwaltung. Festschrift für Friedrich Kojan*. Wien–New York: Springer Verlag, 1998. 85.

¹⁸ So BOGUSŁAW BANASZAK: *Einführung in das polnische Verfassungsrecht*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2003. 24.; BOGUSŁAW BANASZAK – TOMASZ MILEJ: *Polnisches Staatsrecht*. Warszawa: Wydawnictwo – C.H. Beck, 2009. 5.

¹⁹ Vgl. GÓRECKI a.o. 152. und dort zitierte Literatur.

²⁰ ZWIERZCHOWSKI i.m.a.o. 50.

man die weiten Befugnisse des Staatspräsidenten nicht berücksichtigt. Es geht hier eher darum, die rechtliche Stellung des Ministerpräsidenten von anderen Regierungsmitgliedern zu unterscheiden. In der politischen Praxis von 1935 bis 1939 spielte aber der Ministerpräsident nur eine unterordnete Rolle (vgl. weiter unter Pkt. IV).

Die Verfassung von 1935 garantierte die Unabhängigkeit der Gerichte, sie waren aber nicht ein dem Präsidenten und dem Parlament gleichrangiges Element im Staatsgefüge. Sie hatten vor allem nicht das Recht, die Gültigkeit von gehörig veröffentlichten Gesetzgebungsakten zu untersuchen (Art. 64 Abs. 5). Das betraf auch die Verordnungen des Präsidenten. Außerdem konnte das Staatsoberhaupt, auch im Falle einer Verfassungsverletzung, nicht zur gerichtlichen Verantwortung gezogen werden.

IV. Das Staatsoberhaupt in Polen in der politischen Praxis (1935-1939)

Es ist hier nicht genug Platz, um die politische Geschichte Polens zu präsentieren²¹. Man soll aber kurz sagen, dass die Konzeption der Autoren der Aprilverfassung nicht in die politische Praxis umgesetzt wurde. Als sie in Kraft getreten ist, war J. Piłsudski schon sehr krank. Angeblich war die Unterzeichnung des Verfassungsgesetzes seine letzte amtliche Handlung. Er ist am 12. Mai 1935 gestorben. Die politische Lage wurde damit sehr kompliziert, weil er vor seinem Tod als einziger Kandidat für die Präsidentenwahl betrachtet werden konnte²². In der Praxis bedeutete die neue Verfassung eine große Chance für den damaligen Staatspräsidenten I. Mościcki, der auf sein Amt nicht verzichtet hat. Er war aber ein Politiker ohne der mit J. Piłsudski vergleichbaren Autorität und Stellung bei seinen Anhängern. Im politischen Leben ist also die Aprilverfassung niemals „voll“ in Kraft getreten, weil die rechtliche Stellung des Präsidenten in Widerspruch mit den realen politischen Möglichkeiten von I. Mościcki stand. Es wurde deswegen eine gewisse ausserkonstitutionelle Machtteilung zwischen dem Präsidenten I. Mościcki und dem Oberbefehlshaber E. Rydz-Śmigły (1886-1941) eingeführt. Die Regierung erklärte Rydz-Śmigły zur „zweiten Person im Staate nach dem Staatspräsidenten“. Dies bedeutete

²¹ Ein interessanter und kurzer Überblick über die Geschichte Polens enthält der Artikel von DIETER BINGEN: Tausend Jahre wechselvoller Geschichte. *Informationen zur politischen Bildung*, 273/2001; s. auch unter: http://www.bpb.de/publikationen/00557823048780774195080500255372,0,0,IZPB_273_Tausend_Jahre_wechselvoller_Geschichte_040402.html (28.02.2011).

²² WŁADYSŁAW ROSTOCKI: *Pięćdziesiąt lat mocy obowiązującej Konstytucji Kwietniowej: ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*. Lublin: Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, 2002. 58.

im Gegensatz zu Verfassungsbestimmungen eine geringere praktische Rolle des Ministerpräsidenten und der Regierung, die von diesen zwei Machtfaktoren abhängig waren.

Es wurde ein undemokratisches Parlamentswahlsystem angenommen, die politischen Parteien und die Bürger hatten das Recht verloren, die Kandidaten aufzustellen. Das Parlament fungierte als „Fassaden-Institution“. Die Kontrolle der Regierung war nur symbolisch, die gesetzgebende Tätigkeit sehr begrenzt²³. Man kann einen interessanten politischen Usus aus dieser Zeit erwähnen. Die Vorsitzenden der beiden Parlamentskammern haben nach ihrer Wahl den Staatspräsidenten gefragt, ob er die Wahl akzeptiert²⁴. Natürlich stand diese Praxis im Einklang mit dem Geist der Verfassung, mit der Autonomie des Parlaments hatte sie aber nur wenig zu tun.

V. Die Stellung des Staatspräsidenten nach der Verfassung als Vorbild für andere Verfassungen?

Die polnische Verfassung von 1935 hatte vor allem wegen ihrer Originalität Einfluss auf die Verfassungsentwicklung in anderen Staaten²⁵. Sie wurde kurz nach ihrem Inkrafttreten mit Aufmerksamkeit gelesen, insbesondere in jenen Ländern, wo autoritäre Regime herrschten. Als erstes Beispiel der Rezeption ist die Verfassung Brasiliens vom 10. November 1937 zu nennen, weil in diesem Fall die Übernahme der polnischen Lösungen ganz klar und grundsätzlich unumstritten ist. Sie wird bis heute in Brasilien als „a polacco“ bezeichnet²⁶. Es war ein Grundgesetz, das vom Präsidenten Getúlio Vargas nach dem Staatsstreich oktroyiert wurde. Zu den Ähnlichkeiten gehörte vor allem: der Wahlmodus des Staatsoberhauptes, die Konzeption der Verordnungen (der Dekrete) des Präsidenten im Bereich der Regierung, der Streitkräfte und der Verwaltung. Außerdem nennt man hier das besondere Haushaltsverfahren mit den bestimmten Fristen in Bezug auf Parlamentskammer und Folgen der Fristversäumnis²⁷.

²³ Im Jahre 1935 hat das Parlament nur 4 Gesetze (mit Ausnahme der Ratifikationsgesetze verabschiedet, in dieselben Zeit hat der Präsident 36 Dekrete erlassen; ROSTOCKI aoO. 97.

²⁴ ANDRZEJ AJNENKIEL: *Historia Sejmu Polskiego* B. II, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1989. 201.; GÓRECKI i.m.aoO. 147.

²⁵ GÓRECKI aoO. 153.

²⁶ Vgl. Lebenslauf von damaligen brasilianischen Präsidenten Getúlio Dornelles Vargas (1883–1954) unter: <http://www.culturabrasil.pro.br/vargas.htm> (28.02.2011), wo die Verfassung von 1937 als „A Polaca“ genannt wird.

²⁷ KULESZA aoO. 45.

Hinsichtlich der die estnischen Verfassung von 1937 ist der Einfluss viel kleiner. Natürlich waren manche grundlegende Ideen gleich. Die Ähnlichkeit, die als Nachweis der Rezeption dienen kann, ist eigentlich nur der Katalog der Vorrechte des Präsidenten. Ähnlich im Falle der Verfassung von Litauen von 1938, obwohl wir von dem Einfluss der Aprilverfassung auf die Vorbereitungsarbeiten nicht viel wissen.

In Polen wird oft die Frage erörtert, ob und inwieweit die polnische Aprilverfassung die Verfassung der V. Republik in Frankreich beeinflusst hat. Auf der Grundlage der Lektüre beider Texte ist nur die Antwort möglich, dass sie bestimmt – trotz mehrerer Unterschiede – verwandt sind. Eine Regelung zeigt gewisse Ähnlichkeit, es geht um die ordentlichen gesetzgebenden Befugnisse des Präsidenten. Die Historiker haben dabei festgestellt, dass General Ch. de Gaulle (1890-1970) sich für die polnische Verfassung von 1935 interessierte. Er hat die deutsche Übersetzung der ausgewählten politischen Schriften von J. Piłsudski gelesen und hat den polnischen Botschafter in Paris um eine Analyse der Aprilverfassung gebeten²⁸. Man kann also zumindest sagen, dass ihre Bestimmungen in den intellektuellen Erwägungen bei der Verfassungsvorbereitung in Frankreich mit einbezogen wurden.

VI. Die Bedeutung der Regelungen der Aprilverfassung in der polnischen Verfassungstradition.

Die Aprilverfassung wird in Polen eher negativ (oder sogar sehr negativ) als positiv beurteilt. Das betrifft auch die Stellung des Staatspräsidenten. Insbesondere kritisierte man das Fehlen der rechtlichen Verantwortung für seine Amtshandlungen. Man hat auch hervorgehoben, dass das von der Verfassung vorgesehene Regierungssystem ein mißgelungener Versuch war. Dieses System funktionierte niemals nach dem Wortlaut der Verfassung, weil der amtierende Präsident politisch nicht in der Lage war, seine Macht wirklich auszuüben. Er musste in der Praxis seine Gewalt mit anderen Personen teilen. So war es bis 1939 und auch in den Exiljahren 1939 bis 1944, obwohl damals der Ministerpräsident mit dem Staatsoberhaupt eine gleichrangige und mitregierende Rolle gespielt hat.

²⁸ PRZEMYSŁAW KIEROŃCZYK: *Konstytucja kwietniowa i Konstytucja litewska z 1938 r. – próba porównania*. In PAWEŁ SARNECKI (Hrsg.): *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2006. 240.

1. Der Präsident und die Fortdauer der polnischen Staatlichkeit in der Kriegszeit (1939–1945) und später (bis 1990)

Die Aprilverfassung enthielt eine Vorschrift, die während des zweiten Weltkrieges eine von den Autoren bestimmt unerwartete „Karriere“ gemacht hat. Es geht um Art. 24, der feststellte, dass der Präsident im Kriegsfall mit einem besonderen Akt seinen Nachfolger bezeichnet. Dieser Nachfolger soll das Amt übernehmen, wenn es vor Friedensschluss vakant wird. Dank dieser Regelung konnte die formelle Legalität und Fortdauer der polnischen Staatlichkeit auch im Exil (zuerst in Frankreich und dann in Großbritannien) erhalten bleiben. Bis 1990 waren die Präsidenten und die von ihm berufenen Regierungen in London tätig, obwohl teilweise die internationale Anerkennung anderer Staaten fehlte. Der letzte Exilpräsident R. Kaczorowski, der bei der Flugkatastrophe in Smolensk am 10. April 2010 ums Leben gekommen ist, hatte erst im Jahr 1990 aufgehört zu amtieren und dem ersten frei gewählten Staatsoberhaupt L. Wałęsa die Symbole seines Amtes übergeben.

2. Die Stellung des Staatsoberhauptes nach der Aprilverfassung als Ausnahme im Lichte der traditionellen Präponderanz des Parlaments in Polen

Wenn man die Aprilverfassung vom Standpunkt der gesamten polnischen Verfassungstradition zu beurteilen versucht, kann man leicht feststellen, dass dieses Gesetz eine Ausnahme bildet. Seit der Verfassung vom 3. Mai 1791 gehört die starke Stellung des Parlaments zu den wichtigsten Eigenschaften des polnischen Verfassungsrechts. Im Jahre 1935 wurde diese Tradition unterbrochen. Es ist aber zu betonen, dass die Aprilverfassung die originellste und eigenartigste aller polnischen Verfassungen ist²⁹. Andere Verfassungen sind eher auf eine Rezeption fremder Rechtslösungen gestützt. Sie war bestimmt „Kind ihrer Zeit“ und als solche hat sie die Aufmerksamkeit auf sich gezogen, wie die oben genannten Beispiele zeigen. Dies ist vor allem mit der Stellung des Präsidenten verbunden. Die Aprilverfassung versuchte die fast unbegrenzte und starke Gewalt zu kodifizieren und im Rahmen des Verfassungsstaates im formellen Sinne zu sichern. Man muss aber auch sagen, dass sie die demokratische Entwicklung des politischen Systems nicht ganz ausschloß. In der Tat blieb sie aber nur 4 Jahre in Kraft.

²⁹ PAWEŁ SARNECKI: The Origin and Scope of the Polish Constitution. In PAWEŁ SARNECKI – ANDRZEJ SZMYT – ZBIGNIEW WITKOWSKI (Hrsg.): *The Principles of Basic Institutions of the System of Government in Poland*. Warsaw: Sejm Publishing Office, 1999. 26–27.

3. Elemente der damaligen Rechtsordnung in der gültigen polnischen Verfassung vom 2. April 1997

Nach dem zweiten Weltkrieg haben sowohl in Polen als auch in Europa andere Tendenzen ins Verfassungsrecht Einzug genommen. Das kommunistische Regime behauptete immer wieder, dass sie die nach ihrem Standpunkt illegale und undemokratische Aprilverfassung ablehne.

Zum Schluß sollte man deswegen noch kurz das Problem erwähnt werden, ob die heutige polnische Verfassung von 2. April 1997 etwas von der Idee der Präsidentschaft übernommen hat, die in der Aprilverfassung verwirklicht wurde. Die Frage ist nicht leicht zu beantworten. Kurz kann man aber sagen, dass nur ein indirekter und begrenzter Einfluss zu sehen ist. Der Präsident wird jetzt in allgemeinen und unmittelbaren Wahlen gewählt. Er ist neben der Regierung ein Organ der Exekutive, die mit der gesetzgebenden Gewalt im Gleichgewicht bleiben soll. Das Staatsoberhaupt ist rechtlich dem Staatsgerichtshof verantwortlich. Er hat Vorrechte, aber die Liste der Prärogativen ist viel kürzer und politisch nicht so bedeutsam. Vielleicht bleibt noch zu erwähnen, dass der Präsident als der Gewährsmann der Fortdauer der Staatsgewalt fungieren soll (Art. 126 Abs. 1), was doch eine Verwandtschaft mit den Hauptideen der Aprilverfassung zeigt.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass die Stellung des Staatspräsidenten nach der polnischen Verfassung von 1935 ein ungelungener Versuch war, eine neue Staatsform zu schaffen und juristisch zu festigen. Trotz all seiner Schwäche war er aber sehr interessant und einige ihrer Vorschriften hatten (zumindest im Bezug auf Polen) bestimmt einen gewissen Einfluss auf die neue Gestalt des Parlamentarismus (sog. Rationalisierung des Parlaments), die sich nach dem zweiten Weltkrieg und nach der Wende 1989/1990 entwickelt hat.

III.

Die Rolle des Staatsoberhauptes in dem Staatsleben



DIE INSTITUTION DES PRÄSIDENTEN DER REPUBLIK NACH DER VERFASSUNG VON 1921 UND IHRE WIRKUNG AUF DAS HEUTIGE POLNISCHE VERFASSUNGSSYSTEM

MICHAŁ BOŹEK

Lehrstuhl für Verfassungsrecht
Fakultät für Recht und Verwaltung
Schlesische Universität in Kattowitz

1. Als der polnische Staat für 123 Jahre seine Unabhängigkeit verlor, war er eine konstitutionelle Monarchie. Nachdem er dann diese Unabhängigkeit wiedererlangt hatte, wurde er bereits eine parlamentarische Republik. Anfänglich aber, d. h. zur Zeit des ersten Weltkrieges deutete alles darauf hin, dass der wiederaufgebaute polnische Staat die monarchistische Form annimmt. Diese Staatsform wollten nämlich die Vertreter der benachbarten Großmächte durchsetzen, von denen die Gestalt des polnischen Staatswesens und der polnischen Staatsform abhing. Diese Tendenz zeigte sich durch die Berufung eines Regenschaftsrates durch die Besatzer – Deutschland und Österreich – im September 1917. In der Grundidee sollte dieser das höchste Oberhaupt des polnischen Staates sein und aus drei durch die Herrscher von Deutschland und Österreich ernannten Personen bestehen. Der Regenschaftsrat hatte formal so lange zu existieren, bis ein König oder Regent die Macht übernimmt. Auch die russischen Konzepte für den Wiederaufbau des polnischen Staates gingen von der Neugründung des Königreichs Polen, und zwar in Union mit der Russischen Monarchie aus¹.

Den entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung der Staatsform des künftigen Polen hatte jedoch die Verkettung von Ereignissen an den Kriegsfronten sowie des politische Geschehen in den Nachbarländern². Dazu erfreute sich das monarchistische Konzept nicht mehr so großer Förderung durch die

¹ TADEUSZ PISZCZKOWSKI: *Odbudowanie Polski 1914–1921. Historia i polityka*. Londyn: Księgarnia Polska Orbis, 1969. 92–94.

² WALDEMAR J. WOLPIUK: Naczelnik Państwa 1918–1922. Przedprezydencka forma władzy państwowej. *Przegląd Sejmowy*, 2005/6. 20–21.

polnischen Politikeliten wie früher³. Es wurde letztendlich im Oktober 1918, also am Vorabend des Abschlusses der Kriegshandlungen, aufgegeben. Der Regentschaftsrat richtete damals eine Botschaft an das polnische Volk, durch welche angekündigt wurde, dass der Sejm möglichst schnell einberufen werden soll. Dadurch sollte der Sejm entsprechende Ermächtigungen vom Regentschaftsrat übernehmen und die Hoheitsgewalt in Polen erlangen. Dies bedeutete mittelbar, dass man sich mit dem Gedanken abfand, dass der wiederaufgebaute polnische Staat eine andere Staatsform annehmen wird als die monarchische⁴. Die republikanische Staatsform befürworteten entschieden die Vertreter der Vorläufigen Volksregierung, die auf Initiative der Polnischen Sozialistischen Partei und der Polnischen Bauernpartei Befreiung (PSL Wyzwolenie) in Lublin eingesetzt wurde. In dem am 7. November 1918 erlassenen Manifest proklamierte diese Regierung die Wiederentstehung von Polen als demokratische, parlamentarische Republik⁵.

Den Formalitäten wurde am folgenden Tag, also am 11. November 1918, Genüge getan, als Józef Piłsudski aus Magdeburg nach Warschau zurückgekommen war. An diesem Tag übergab ihm der Regentschaftsrat offiziell die höchste militärische Gewalt und die Würde des Staatsführers. Drei Tagen später (14. November) traf der Regentschaftsrat die Entscheidung über die Selbstauflösung und übergab Piłsudski die volle Macht im Lande. Zugleich verpflichtete ihn der Rat, diese Macht einer Nationalregierung, welche über kurz oder lang entstehen sollte, weiter zu übergeben. Die Macht des Marschalls wurde sofort durch die Vorläufige Volksregierung anerkannt, infolgedessen schloss sie ihre Tätigkeit ab. Damit akzeptierten die politischen Hauptkräfte die Oberherrschaft von Piłsudski. Dadurch entstand eine neue Macht in Polen. Am selben Tag, d. h. am 14. November, erließ Piłsudski ein Dekret in Form eines Aufrufs an das Volk, in dem er die vorläufige Ordnung im Staat festlegte. Dieses Dekret besiegelte förmlich die republikanische Staatsform des wiederentstandenen polnischen Staates. Es kündigte nämlich die Ausarbeitung eines Entwurfs für die Entstehung der höchsten Vertretungsgewalt der Republik Polen an. Darüber hinaus berief er eine vorläufige Regierung mit einem Ministerpräsidenten an der Spitze und setzte die Einberufung des gesetzgebenden Sejms als dem höchsten legislativen Organ voraus⁶.

³ ZBIGNIEW WITKOWSKI: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*. Warszawa–Poznań–Toruń: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1987. 14.

⁴ ADAM PRÓCHNIK: *Powstanie państwa polskiego*. Warszawa: Robotnik, 1939. 10.

⁵ JULIUSZ BARDACH – BOGUSŁAW LEŚNODORSKI – MICHAŁ PIETRZAK: *Historia ustroju i prawa polskiego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1996. 462.

⁶ WAĆLAW KOMARNICKI: *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*. Warszawa: Nakładem Księgarni F. Hoesicka, 1922. 51–52.

Das Amt des polnischen Staatsoberhauptes wurde im neuentstandenen Polen lediglich ein paar Tage später ausgerufen. Dies geschah in Folge des *Dekrets über die höchste Vertretungsgewalt der Republik Polen (Dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej)*, das durch die Regierung von Jędrzej Moraczewski am 22. November 1918 erlassen und durch J. Piłsudski genehmigt wurde. Durch diese Urkunde wurde das Amt des vorläufigen Staatsehfs ins Leben berufen. Dieser Staatsehfs sollte J. Piłsudski werden. Seine Pflichten hatte er bis zur Einberufung des gesetzgebenden Sejms zu erfüllen. Der Katalog dieser Pflichten war sehr umfangreich. Kraft dieser Urkunde verlieh sich Piłsudski als vorläufiger Staatsehfs nicht nur die vollziehende, sondern auch die gesetzgebende Gewalt. Die Regierung, die sich aus Ministern und dem Ministerpräsidenten zusammensetzen sollte, sollte dem Staatsehfs völlig untergeordnet sein. Zu seinem Kompetenzbereich gehörte auch die Berufung und Abberufung der Regierung, welche nur vor ihm verantwortlich sein sollte. Aufgabe des vorläufigen Staatsehfs war es auch höhere Staatsbeamte zu ernennen, obwohl er das förmlich nur auf Antrag des Ministerpräsidenten und der zuständigen Minister vornehmen konnte. Die gesetzgebende Gewalt übte der Staatsehfs zusammen mit der Regierung aus, denn alle gesetzgebenden Akten, die durch die Regierung erlassen wurden (dabei der erste Haushalt des Staates), mussten seine Genehmigung erhalten.

Der gesetzgebende Sejm trat am 9. Februar 1919 zusammen. Er übernahm die höchste Gewalt im Staat, womit die Handlungen der vorläufigen Behörden abgeschlossen wurden. J. Piłsudski übergab dem gesetzgebenden Sejm die Pflichten des vorläufigen Staatsehfs, indem er sein Amt niederlegte. Zugleich fasste der gesetzgebende Sejm am 20. Februar 1919 den Beschluss über die Betrauung von Piłsudski mit dem Amt des Staatsehfs. Dieser Beschluss, allgemein Kleine Verfassung genannt, eröffnete eine neue Etappe in der Entwicklung der Staatsform des neuentstandenen polnischen Staates, die bis zum Inkrafttreten der Bestimmungen der Märzverfassung dauerte. Die Kleine Verfassung änderte die Stellung des Staatsoberhauptes im politischen System wesentlich. Die Pflichten des Staatsoberhauptes sollte J. Piłsudski zwar mit dem Titel Staatsehfs weiter erfüllen, aber sein Kompetenzbereich sollte erheblich geringer werden. Der Staatsehfs wurde nun als Vertreter des Staates und als höchster Vollzieher der Beschlüsse des gesetzgebenden Sejms in bürgerlichen und militärischen Sachen bezeichnet. Er sollte nach wie vor die Regierung einberufen, jetzt aber im Einvernehmen mit dem Sejm. Sowohl der Staatsehfs, als auch die Regierung waren dem Sejm für die Erfüllung ihrer Pflichten verantwortlich. Jeder Akt des Staatsehfs bedurfte zu deren Gültigkeit der Gegenzeichnung eines zuständigen Ministers. Damit wurde das Amt des Staatsoberhauptes dem gesetzgebenden Sejm, der zur höchsten Gewalt im Staat wurde, untergeordnet.

2. Die Tendenz, die Position des Staatsoberhauptes abzuschwächen, die mit der Kleinen Verfassung begann, wurde mit der Verfassung vom 17. März 1921 weitergeführt. Für die Autoren war von Anfang an die Verfassung der III. Französischen Republik 1875 ein Muster und Bezugspunkt. Es handelt sich hier nicht so sehr um die Vorschriften der drei Verfassungsgesetze, aus denen sich die französische Verfassung zusammensetzte, sondern vielmehr um die praktische Staatsorganisation, die gemäß dieser Verfassung, gewöhnlich Verfassung von Grevy genannt, gestaltet wurde⁷. Angelehnt an die Staatorganisation der III. Französischen Republik führte die Märzverfassung ein parlamentarisches System als Regierungsform ein, welches am Besten den Bedürfnissen der polnischen Gesellschaft entgegen kam⁸. Das Prinzip der Volkssouveränität als Grundlage des politischen Systems annehmend, begründete sie die Organisation des Staatsapparats auf die Teilung der Gewalten. Die Staatsorgane des Volkes waren demnach: im Bereich der Legislative Sejm und Senat, im Bereich der Exekutive der Präsident der Republik Polen, die Minister, und im Bereich der Judikative die unabhängigen Gerichte (Art. 2 der Verfassung). Dieses durch die Bestimmungen der Märzverfassung gestaltete parlamentarische System kennzeichnete sich jedoch durch eine erhebliche Ungleichheit zwischen der Legislative und der Exekutive aus. Die erstgenannte Gewalt war der zweitgenannten überlegen, was manchmal als System der parlamentarischen Verantwortung bezeichnet wird⁹. Die Verfassung gab nämlich dem Sejm den Vorrang vor Organen der vollstreckenden Gewalt, was von der Vorliebe der Verfassungsautoren für die französische Version des parlamentarischen Systems zur Zeit der III. Französischen Republik zeugt.

Die Einschränkung der Bedeutung und der Rolle des Staatsoberhauptes im politischen System des Staates vollzog die Verfassung auf zweierlei Weise. Vor allem fallen gemäß dieser Verfassung alle Entscheidungen über die Präsidentenwahl in die Kompetenz des Sejms und Senats. Beide Kammern sollten die Präsidentenwahl für eine siebenjährige Amtszeit mit absoluter Stimmenmehrheit treffen, indem sie als Nationalversammlung gemeinsam tagten. Hätte der Präsident nicht mehr sein Amt ausüben können bzw. hätte er es niedergelegt, hätte der Sejm-Marschall seine Pflichten übernehmen sollen. Hätte der Präsident hingegen 3 Monate lang sein Amt nicht ausgeübt, wäre der Sejm-Marschall verpflichtet gewesen, den Sejm einzuberufen und eine Beschlussfassung darüber zu verlangen, ob das Präsidentenamt als niedergelegt

⁷ KONSTANTY GRZYBOWSKI: *Demokracja francuska*. Kraków: Wydawnictwo Czytelnik, 1947. 79.

⁸ STANISŁAW KRUKOWSKI: *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.* Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, 1977. 40.

⁹ JERZY STEMROWICZ: *Rząd w systemie parlamentarnym*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1982. 60.

anzuerkennen ist. Bemerkenswert ist, dass der Präsident weder ein anderes Amt antreten, noch ein Mitglied vom Sejm oder Senat sein durfte.

Die Kompetenzen des Präsidenten schränkte die Verfassung in jener Weise ein, dass sie für alle seine Akten eine Doppelgegenzeichnungspflicht festlegte – sowohl durch den Ministerpräsidenten als auch durch einen zuständigen Minister. Diese Gegenzeichnung war eine Voraussetzung für die Gültigkeit der Präsidentenurkunden und die Regierungsmitglieder, die eine solche Urkunde mitunterzeichneten, wurden für sie verantwortlich, denn der Präsident konnte weder parlamentarisch noch zivilrechtlich für seine Amtstätigkeiten zur Verantwortung gezogen werden. Nur wegen Hochverrates, Verfassungsverletzung oder Straftat hätte der Präsident auf Grund eines Beschlusses vom Sejm angeklagt werden können. In der Sache hätte dann der Staatsgerichtshof zu entscheiden. Eigentlich wurde dem Staatspräsidenten durch ein solches Konzept der Gegenzeichnung praktisch alle Handlungsfreiheit entzogen, er wurde vom Willen der Regierung abhängig gemacht¹⁰. Die Bestätigung einer solchen Auslegung der Rolle des Staatsoberhauptes im politischen System des Staates war Artikel 43 der Verfassung, der besagte, dass der Präsident die vollstreckende Gewalt durch die vor dem Sejm verantwortlichen Minister und ihnen unterstehenden Beamten ausübe¹¹. Die Autoren der Verfassung ließen also keine Illusionen über die wirkliche Rolle des Staatspräsidenten im Rahmen des durch sie gestalteten Modells der Staatsorganisation aufkommen. Sie ließen auch keinen Zweifel daran, dass der eigentliche Träger der Exekutive nicht das Staatsoberhaupt, sondern die Regierung war. Dem Präsidenten sicherten sie dagegen völlig den Bereich der reinen Vertretungsgewalt, der höchsten Gesellschaftsinstanz für Moralfragen. Allerdings wurde der Präsident kein reales Organ der Staatsgewalt¹².

Von den Kompetenzen des Präsidenten legten die Autoren der Märzverfassung den größten Wert auf die repräsentativen Kompetenzen. Diese Vertretung umfasste alle Verhältnisse, sowohl im In-, als auch im Ausland. Obwohl die Verfassung über die Vertretung bei innenstaatlichen Verhältnissen schwieg, stand die Rolle des Präsidenten, als des höchsten Vertreters des Staates gegenüber seinen Bürgern nicht zur Diskussion. In dieser Eigenschaft unternahm er landesweite Reisen und verlieh verschiedenartige Auszeichnungen. Die Hauptpflicht seiner Vertretungsfunktion war jedoch die Vertretung des Staates nach außen, also im Bereich der auswärtigen Politik¹³. Aus diesem Grunde gab die Verfassung dem Präsidenten das Recht, den Staat

¹⁰ MICHAŁ PIETRZAK: *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*. Warszawa: Książka i Wiedza, 1969. 291.

¹¹ WITKOWSKI aoO. 24.

¹² KOMARNICKI aoO. 259.

¹³ WITKOWSKI aoO. 108–111.

nach außen zu repräsentieren, sowie diplomatische Vertreter von fremden Staaten anzuerkennen und diplomatische Vertreter Polens in andere Länder zu entsenden. Darüber hinaus berechnete sie ihn internationale Verträge und Abkommen zu schließen, wovon er jedoch den Sejm in Kenntnis setzen musste. Nur Handels- und Zollverträge, Verträge, die den Staat mit Schulden belasteten oder Bürger verpflichtende Bestimmungen beinhalteten, sowie Verträge, die Änderung der Staatsgrenzen vornahmen, bedurften der Genehmigung des Sejms. Mit Zustimmung des Sejms hatte der Präsident das Recht, den Krieg zu erklären und Frieden zu schließen.

Die nächste Gruppe der Präsidentenkompetenzen waren die Kompetenzen gegenüber der gesetzgebenden Gewalt. Sie waren jedoch nicht umfangreich und hatten eher einen formellen Charakter. Einerseits waren es organisationsbezogene Kompetenzen. Dazu gehörte das Recht, die Tagungen vom Sejm und Senat einzuberufen, zu eröffnen, zu verschieben und zu schließen. Die Verfassung ließ dem Präsidenten hierbei keinen Spielraum, weil sie die Termine für die Einberufung und Abschluss der Sejm-Tagungen ziemlich präzise bestimmte und die Vertagung praktisch von der Genehmigung des Sejms selbst abhängig machte. Eine Ausnahme von dieser Regel war das Präsidentenrecht, die außerordentliche Tagung des Sejms einzuberufen, was er seinem Ermessen nach jederzeit tun konnte. Die letzte Organisationsberechtigung des Präsidenten gegenüber den gesetzgebenden Kammern war das Recht zur Auflösung des Sejms. Sie war sehr illusorisch, denn die Entscheidung des Präsidenten verlangte eine Zustimmung des Senats, die mit der 3/5 Mehrheit der gesetzlich festgelegten Senatoren erlangt werden konnte. Andererseits konnte der Präsident die Gesetzgebung beeinflussen, doch hatte diese Beeinflussung eine symbolische Bedeutung, denn dem Präsidenten stand nur das Recht zu, die Gesetze zu unterschreiben und ihre Bekanntmachung im Gesetzblatt der Republik Polen anzuordnen. Der Präsident verfügte jedoch nicht über ein Vetorecht, infolgedessen wurde seine Rolle im Gesetzgebungsverfahren auf die Funktion eines Notars beschränkt, der mit seiner Unterschrift die Glaubwürdigkeit der vollzogenen Handlung beglaubigte¹⁴.

Was die Regierung und ihre Verwaltung anbelangt, war die wichtigste Berechtigung des Staatspräsidenten die Möglichkeit, den Ministerpräsidenten zu berufen und abuberufen sowie die Möglichkeit, auf Antrag des Ministerpräsidenten, die Minister zu berufen und abuberufen. Aus formaler Sicht war das Recht zu Berufung und Abberufung des Ministerpräsidenten nicht beschränkt und bestimmte eine selbstständige Kompetenz des Staatspräsidenten. Aufgrund des durch die Märzverfassung eingeführten parlamentarischen Systems blieben die realen Möglichkeiten des Staatspräsidenten in dieser

¹⁴ PIETRZAK aoO. 285.

Hinsicht jedoch gering. Die Verfassung machte die Regierung als Ganzes und jeden Minister einzeln vor dem Sejm parlamentarisch verantwortlich. Damit musste der Präsident – als er den Ministerpräsidenten ernannte – damit rechnen, dass es eine Person sein muss, die durch die Mehrheit im Sejm akzeptiert wird. Aus politischer Sicht entschied also der Sejm über den Kandidaten für das Ministerpräsidentenamt und der Staatspräsident tat nur dieser Entscheidung Genüge. Auch wenig von Bedeutung war die Befugnis die Minister zu ernennen, weil der Staatspräsident dies nicht aus eigener Initiative sondern nur auf Antrag des Ministerpräsidenten durchführen konnte. Außer den Rechten zu Berufung und Abberufung der Regierungsmitglieder bestellte der Staatspräsident laut den jeweiligen Gesetzen bestimmte Zivil- und Militärbeamte. Diese Berechtigung hatte wieder nur eine geringe Bedeutung, denn auch alle Entscheidungen in dieser Hinsicht traf das Staatsoberhaupt auf Antrag des Ministerrates.

Übrigens war der Präsident der Oberbefehlshaber der polnischen Streifkräfte. Diese Funktion war jedoch wieder eher repräsentativ als eine Funktion, welche die Möglichkeit eines realen Einflusses auf die Militärsachen gegeben hätte. Es war in der Verfassung eindeutig ausgedrückt, dass die Funktion des Oberbefehlshabers nicht der Funktion des Oberkommandierenden gleichzustellen sei. In Kriegsfällen sollte der Staatspräsident einen Oberkommandierenden auf Antrag des Ministerrates, vorgelegt durch den Minister für militärische Angelegenheiten, bestellen. Eben jener Minister für militärische Angelegenheiten war vor dem Sejm für alle Tätigkeiten verantwortlich, die mit der Militärleitung, sowohl im Krieg als auch im Frieden, zusammenhingen. Daher konnte der Staatspräsident als Oberbefehlshaber nur so weit handeln, als dies die Bestimmungen der Verfassung und der Gesetze festlegten. Das bedeutete, in militärischen Angelegenheiten konnte der Präsident in den gesetzlich festgelegten Grenzen seine Ausführungsverordnungen, Anordnungen, Befehle und Verbote erlassen, die der Gegenzeichnung vom Ministerpräsidenten und vom Minister für militärische Angelegenheiten bedurften. Beispielsweise konnte der Präsident auf Grundlage der Gesetze eine Erlaubnis zum Militärdienst ausstellen, Offiziere in Ruhestand versetzen, den Marschalltitel für außergewöhnliche Verdienste für die Staatsverteidigung sowie den Titel des Offiziers ersten Grades vergeben und Uniformvorschriften festlegen¹⁵.

Der Katalog der Präsidentenkompetenzen wurde ergänze durch das Gnadenrecht. Kraft dieses Rechtes konnte der Staatspräsident eine Strafe bzw. Folgen einer Strafe in individuellen Fällen mildern oder erlassen. Das Gnadenrecht konnte er jedoch nicht gegenüber den auf Grundlage eines Sejm-Beschlusses angeklagten Ministern anwenden.

¹⁵ WITKOWSKI aoO. 82–83.

3. Die Märzverfassung wies also dem polnischen Staatsoberhaupt die Rolle einer Institution ohne reale Gewalt zu. Die Autoren der Verfassung sahen den Präsidenten als den höchsten Repräsentanten des Staates an, welcher den Verlauf der Angelegenheiten im Staat eher mit Hilfe seiner Autorität statt mit Hilfe konkreter Machtinstrumente beeinflussen kann. Man wollte nicht, dass der Präsident eine politische Institution wird, deswegen wurde er in seinen Kompetenzen erheblich eingeschränkt¹⁶. Generell ging auch die Verfassungspraxis in den Jahren 1922 bis 1926 in diese Richtung. Diese Verfassungspraxis wurde durch den Mord an dem ersten polnischen Präsidenten, Gabriel Narutowicz, beeinträchtigt. An seine Stelle wurde Stanisław Wojciechowski gewählt, der seit seinen ersten Amtstagen betonte, dass er als ein Moralfaktor, eine Volksstimme handeln und bei Staatsangelegenheiten der Regierung Vorrang geben will.¹⁷ Das bedeutet nicht, dass der Präsident auf manchen Gebieten nur ein passiver Beobachter blieb. Er nahm gerne seine Vertretungsberechtigungen in Anspruch, hauptsächlich im Inland. Der Präsident unternahm viele Reisen im Lande, bei denen er mehrmals Stellung zu laufenden politischen Ereignissen nahm. Die Repräsentation auf der internationalen Bühne bot ihm eine Gelegenheit, seine politische Position hervorzuheben. Da arbeitete der Präsident aber loyal mit der Regierung zusammen und beschränkte sich auf die Vorstellung des Standpunktes, der durch die Regierung vorbereitet war. Er ging nämlich davon aus, dass die Verantwortung für die Politik des Staates (auch im Ausland) bei der Regierung liegt¹⁸.

An Bedeutung gewannen außerdem die Berechtigungen des Präsidenten in Bezug auf die Berufung und Abberufung der Regierung. Wegen politischer Zersplitterung des Sejms und keiner Bündnisfähigkeit der in ihm sitzenden Parteien, schaltete sich der Präsident aktiv ins Bestellungsverfahren zum Ministerpräsidenten ein. Dies gehörte aber zu den Ausnahmen, weil er in der Regel die ihm durch die Sejm-Mehrheit vorgestellten Kandidaten akzeptierte. Trotzdem geschah es einige Male, dass der Präsident die Besetzung des Ministerpräsidentenamtes beträchtlich beeinflusste. Im Falle einer ersten politischen Krise im Dezember 1922 und angesichts der Schwierigkeiten mit der Berufung der Regierung in Anlehnung an die stabile parlamentarische Stimmenmehrheit im Dezember 1923 konnte der Präsident selbstständig über die Kandidatur für die Stelle des Ministerpräsidenten derart entscheiden, dass der Regierungschef als die Vertrauensperson des Staatsoberhauptes angesehen wurde. Real wurde auch das Recht zur Ablehnung der Annahme des Rücktrittsgesuchs der Regierung oder eines der Minister. Der Präsident

¹⁶ KOMARNICKI aoO. 259.

¹⁷ WITKOWSKI aoO. 102.

¹⁸ WITKOWSKI aoO. 106.

widersprach der Annahme des Rücktrittsgesuchs des Ministerpräsidenten einige Male, indem er ausführte, dass es keine Alternative im Parlament für das aktuelle Kabinett gebe. Das war z. B. der Fall im April 1926, als der Präsident die Annahme des Rücktrittsgesuchs von Ministerpräsidenten Aleksander Skrzyński ablehnte. Diese Ablehnung erfolgte nach Beratung mit den Vorsitzenden der Parteien, die im Sejm ssaßen. Der Staatspräsident begründete seine Entscheidung mit der Notwendigkeit der Erledigung von Regierungsangelegenheiten und mit fehlenden Perspektiven für eine neue Koalition. Ähnlich handelte er im Oktober 1925, als sich das Schicksal der Regierung von Władysław Grabski entschied. Der Präsident richtete damals an die Sejm-Parteien ein vertrauliches Rundschreiben, in dem er davor warnte, wenn der Sejm der Regierung das Misstrauen ausspricht und nicht fähig wird, sich auf eine neue zu einigen, werde der Präsident die Annahme des Rücktrittsgesuchs der bisherigen Regierung ablehnen. Es fällt nicht schwer zu bemerken, dass das Staatsoberhaupt hier ein Verfahren anwandte, welches nicht in der damaligen Verfassung enthalten war und erst ein Vierteljahrhundert später in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland eingeführt wurde, und zwar das Verfahren des konstruktiven Missvertrauensvotums. Es ist weiters anzumerken, dass die Verfassungspraxis dieser Jahre auch Fälle kennt, in denen der Staatspräsident die Annahme des Rücktrittsgesuchs von einem Minister trotz des Willens der Sejm-Parteien ablehnte¹⁹.

Obwohl der Präsident die Richtungen der laufenden Staatspolitik nicht direkt beeinflusste, heißt dies nicht, dass seine Rolle auf diesem Gebiet nicht doch bemerkbar war. Als Beispiel kann hier die Währungsreform von Grabski dienen. Der Präsident war sich der Schwierigkeiten bei der Durchsetzung dieser unpopulären Entscheidungen im Sejm bewusst, daher organisierte er mehrere Zusammentreffen und Beratungen unter Teilnahme von Experten, die auf die Vorbereitung der Grundlagen für die Durchführung der Reform zielten. Als denn Grabski seinen Plan für die Reform der Staatskasse vorlegte, setzte der Präsident seine Autorität für die Förderung dieses Planes ein. Dies hatte eine riesengroße Bedeutung für die Überwindung der Widerstände bei den Sejm-Parteien, die unzufrieden waren, das letzte Wort bei der Bestimmung der Richtung der Regierungspolitik verloren zu haben²⁰.

Wie man sieht, war das Präsidentenamt zu dieser Zeit keine Institution ohne politische Bedeutung. Der Präsident spielte die Rolle eines Subjekts, das sich notfalls in den Verlauf der Staatsangelegenheiten einschaltet. Üblicherweise engagierte er sich nicht direkt für die laufenden Ereignisse. Seine Aktivität richtete sich in hohem Maße nach äußeren Faktoren, dabei nach der Verteilung

¹⁹ ANDRZEJ AJNENKIEL: *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*. Warszawa: Książka i Wiedza, 1972. 407.

²⁰ PIETRZAK aoO. 295.

der Mandate im Sejm. Im Allgemeinen lässt sich feststellen, dass die Präsidentschaft in Jahren von 1922 bis 1926 weder ganz passiv, noch übermäßig aktiv war. Wie Präsident Wojciechowski feststellte, war sie eine Art moralische Magistratur, die den Volksgeist repräsentierte, aber sich um die Regierung über ihn nicht bewarb²¹.

4. In Folge des Maiputsches 1926 kam es zur Änderung der Bestimmungen der Märzverfassung, die die Stellung des Präsidenten im politischen System des Staates direkt betrafen. Diese Änderungen wurden auf Grund des Verfassungsänderungsgesetzes vom 2. August 1926, allgemein Augustnovelle genannt, eingeführt. Die Novelle erteilte dem Präsidenten einige weitere wichtige Berechtigungen. Vor allem erhielt der Präsident das Recht auf Beschlussfassung über den Haushalt im Wortlaut, der durch die Regierung vorgelegt wurde, sofern dieser Haushalt nicht durch das Parlament innerhalb der verfassungsmäßigen Frist beschlossen wurde. Ansonsten konnte der Präsident auf Antrag des Ministerrates Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft ergehen lassen, und zwar „im staatlichen Notfall“, wenn Sejm und Senat aufgelöst waren. Der Präsident konnte auch durch den Sejm auf Grund eines besonderen Gesetzes zum Erlass der Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft ermächtigt werden, deren Zeit und Umfang in diesem besonderen Gesetz bestimmt waren. Diese Rechtsverordnungen konnten jedoch weder die Verfassung ändern, noch einige andere, in der Verfassung festgelegte Fragen, regeln. Die letzte Bestimmung der Augustnovelle, die sich auf den Präsidenten bezog, war die Vorschrift, die ihn zur Auflösung des Sejms und Senats, ohne die bis jetzt erforderliche Zustimmung des Senats, bevollmächtigte. Einen solchen Entschluss konnte der Präsident auf Antrag des Ministerrates und nur einmal aus demselben Grunde fassen.

Die durch die Augustnovelle eingeführten Änderungen festigten unerheblich die Position des Staatspräsidenten. Ein echter Nutznießer von diesen Änderungen war aber die Regierung, deren Stellung gegenüber dem Parlament deutlich gestärkt wurde. Die Augustnovelle stellte die Gleichheit zwischen der Legislative und der Exekutive wieder her, die erheblich durch die Märzverfassung zu Gunsten der erstgenannten ins Wanken gebracht worden war. Die Aktivierung der Präsidentenposition und Befestigung der Regierungsstellung ging jedoch nicht über den Rahmen der Hauptgrundsätze des parlamentarischen Systems hinaus. Sie waren Maßnahmen zur Rationalisierung des Modells parlamentarischer Regierung, das durch die Autoren der Märzverfassung angenommen wurde. Sie entsprachen übrigens den Haupttendenzen, die damals in Europa herrschten, und deren gemeinsamer Nenner die Festigung und Optimierung der vollstreckenden Gewalt im Rahmen der demokratischen Regeln parlamentarischer Systeme war.

²¹ WITKOWSKI aoO. 108.

5. Die Verfassungspraxis in den Jahren 1926 bis 1935 ging jedoch einen andern Weg, weit von den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie entfernt. Ihre Entwicklung lässt sich auf zwei Perioden zurückführen: die Außer-Verfassungs-Periode in Jahren 1926 bis 1930 und die Gegen-Verfassungs-Periode in Jahren 1930 bis 1935²². In dieselbe Richtung ging die Praxis der Führung des Präsidentenamtes.

Die erste Periode war dadurch gekennzeichnet, dass die Verfassung trotz mangelnden formellen Änderungen selektiv angewandt wurde. Dies betraf vor allem die Regeln des parlamentarischen Systems, die weitgehend entstellt wurden. Der Grundsatz der parlamentarischen Verantwortung der Regierung vor dem Sejm wurde praktisch ausgesetzt, und zwar in Folge des Abbruchs der Beziehungen zwischen der Regierung und dem Parlament. Hingegen wurde der Präsident trotz seiner durch Bestimmungen der Augustnovelle gestärkten Position zum Instrument in der Hand des Marschalls Piłsudski beim Kampf gegen das Parlament. Nach Verweigerung der Annahme der Wahl zum Präsidenten durch Piłsudski selbst, gleich nach dem Maiputsch, trat Ignacy Mościcki diese Funktion an. Er bekleidete sein Amt bis zum Geltungsende der Märzverfassung, also bis zum Jahr 1935, denn er wurde 1933 für eine zweite Amtszeit gewählt.

Die zweite Periode der Verfassungspraxis begann mit der Festnahme der früheren Abgeordneten von Centrolew (Bündnis von Mitte- und Linksparteien) im September 1930. Seit dieser Zeit wurden die Überreste des parlamentarischen Systems beseitigt. Paradoxerweise wurden die Verfassungsvorschriften in dieser Periode viel seltener als in Vorjahren verletzt. Das ergab sich daraus, dass die im Sejm gebildete Machtkonstellation dem Sanationslager die volle Gewalt garantierte, denn die Opposition rechnete eigentlich nicht mehr. Die Leitung der Staatspolitik wurde durch die Regierung übernommen, die politische Ziele und Vorhaben von Piłsudski umsetzte. Die Rolle des Präsidenten wurde auf die Realisierung der Regierungsentscheidungen zurückgeführt, auf welche er keinen Einfluss hatte. Der Präsident handelte zwar auf Grundlage der Verfassungsvorschriften, sie verloren nur in Praxis ihren ursprünglichen Sinn und galten nicht mehr als solche²³.

6. Die Wiedereinführung des Präsidentenamtes in die Staatsordnung im Jahre 1989 forderte in erster Linie die Gestaltung seiner Position. Es gab von Anfang an kein klares Konzept für die Stellung des Präsidenten im politischen Staatssystem

²² ANDRZEJ AJNENKIEL: *Ewolucja systemów ustrojowych w Europie Środkowej 1918–1939. In Dyktatury w Europie Środkowo-Wschodniej 1918–1939.* Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1973. 50.

²³ WITKOWSKI aoO. 168.

und das umgesetzte Modell war das Ergebnis von einigen Lösungen. Es lässt sich aber annehmen, dass die weiteren Varianten dieses Konzepts, umgesetzt durch folgende Rechtsakten, die Rolle des Präsidenten im politischen System des Staates im Vergleich mit dem Modell vom 1989 allmählich beschränkten. Die jetzt geltende Verfassung vom 1997 ist Abschluss dieses Prozesses²⁴. Das bedeutet nicht, dass der Präsident im gegenwärtigen Verfassungssystem Polens auf Erfüllung rein repräsentativer Aufgaben zurückgestuft wurde. Gegen eine solche These spricht vor allem das Wahlverfahren in Form allgemeiner Wahlen. Trotz seiner Kompetenzen, die im Wesentlichen beschränkt sind, verfügt der Präsident über die Berechtigungen, die seine Vertretungsfunktion weitgehend überschreiten. Schon diese oberflächliche Schlussfolgerung lässt feststellen, dass das Präsidenschaftsmodell, das durch die Bestimmungen der Märzverfassung geprägt wurde, im Grunde genommen keine gewichtige Rolle als Bezugspunkt für das heutige Präsidentenamt spielte. Es gab einfach weder eine soziale, noch eine politische Nachfrage nach der rein repräsentativen Variante der Präsidentenrolle im Staatssystem. Anfänglich befürworteten viele das Konzept der starken Präsidenschaft, welches das Staatsoberhaupt zum Zentrum der vollstreckenden Gewalt macht. Obwohl dieses Konzept letztendlich nicht auf allgemeine Zustimmung stieß, bleibt es ständig in der Debatte über die Rolle des Präsidenten im politischen System des Staates spürbar. In dieser Debatte werden zwar Postulate über die Einschränkung des Aufgabenbereiches des Präsidenten aufgestellt, sie gehören aber zu den Ausnahmen. In der Regel wird der Standpunkt vertreten, wenn von der Beschränkung der Präsidentenkompetenzen ausgegangen werde, dann nicht dermaßen, dass ihm lediglich die Vertretungsfunktion des Staates gelassen wird. Daher fällt es schwer über einen Einfluss des Präsidenschaftskonzepts der Märzverfassung auf die heutige Gestalt des Staatspräsidentenamtes zu sprechen. Lebendig sind dagegen immer die Allgemeinideen der Märzverfassung, wie z. B. das Prinzip der Volkssouveränität oder das Prinzip der parlamentarischen Demokratie. Zweifellos bildeten sie nach 1989 einen wesentlichen Maßstab bei den polnischen Debatten über die Verfassung und wirkten sich stark auf die Gestaltung der gegenwertigen polnischen Lösungen hinsichtlich der Staatsform aus²⁵.

²⁴ JERZY CIAPALA: *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999. 39.

²⁵ PAWEŁ SARNECKI: Konstytucja Marcowa a rozwój polskiego konstytucjonalizmu. *Przegląd Sejmowy*, 2001/2. 21–38.

DAS STAATSOBERHAUPT IN DER REPUBLIK ÖSTERREICH

WILHELM BRAUNEDER
Professor, Universität Wien

I. Vorbemerkung

Die Entwicklung der Kreation und der Stellung des Staatsoberhauptes im republikanischen Österreich¹ realisiert so gut wie alle Modelle, die für dieses Organ jemals zur Anwendung kamen: Kollektivorgan 1918/19 wie ähnlich späterhin in nahezu allen Ostblockstaaten, Präsident der Nationalversammlung 1919/20; eher nur repräsentativer und daher nicht vom Volk gewählter Präsident 1920 bis 1929 ähnlich wie zur Zeit in der Bundesrepublik Deutschland und auch in der DDR ab 1949; Gegengewicht zum Parlament und daher vom Volk gewählt von 1929 bis 1934 nach dem Vorbild der Weimarer Republik; eigenwillige Konstruktion zufolge der Wahl durch die Bürgermeister aller Ortsgemeinden 1934 bis 1938; 1945 Rückkehr zur Regelung von 1929.

II. 1918 bis 1920

Mit der Republik Deutschösterreich² entstand im Herbst 1918 originär ein neuer Staat analog etwa zur Tschechoslowakischen Republik, und zwar mit einem neuen, betont repräsentativ-demokratischen Regierungssystem. Diesem zufolge sah der Staatsgründungsbeschluß vom 30. Oktober 1918

¹ Zum Nachfolgenden vergleichend mit Deutschland und der Schweiz: W. BRAUNEDER: *Studien III*. Wien, 2002. 207ff.

² Vgl. W. BRAUNEDER: *Deutsch-Österreich 1918*. Wien, 2000.; DERS.: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien, 2009. 185ff.; G. SCHEFBECK: *Verfassungsentwicklung 1918–1920*. In *75 Jahre Bundesverfassung. Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz*. (hrsg. v. Österreichische Parlamentarische Gesellschaft) Wien, 1995. 53ff.; DERS.: *Staatsgründung durch ein Parlamentsprovisorium*. In W. BRAUNEDER – N. LESER: *Staatsgründungen 1918*. 41.–81.; K. BERCHTOLD: *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich. Band 1: 1918–1933*. Wien–New York, 1998.

kein eigenes Staatsoberhaupt vor³. Die Provisorische Nationalversammlung übertrug die Regierungsgewalt einem aus ihrer Mitte gewählten Ausschuß mit dem Namen „Staatsrat“ und mit einem „Staatsratsdirektorium“ an dessen Spitze. Dieses bestand im wesentlichen aus den drei Präsidenten der Nationalversammlung⁴. Hans Kelsen meinte dazu, das Staatsratsdirektorium solle offenbar „die Stelle des Präsidenten der Republik“ ausfüllen, „eine Art Staatsoberhaupt“ darstellen, hatte „eine gewisse Ähnlichkeit mit einem Staatsoberhaupt“⁵. Merkl jedoch, der Staatsratsdirektorium und Staatsrat am „typischen Wirkungskreise eines Staatsoberhauptes“ maß, kam zu dem Schluß, daß man als solches „keines der verschiedenen obersten Exekutivorgane für sich allein anzusehen“ habe⁶. Beim nächsten wichtigen verfassungsrechtlichen Akt am 12. November 1918, einen Tag nach der Abdankung des Kaisers, wurden ausdrücklich dessen Rechte auf den Staatsrat übertragen⁷, davon die wesentlichsten an das Staatsratsdirektorium. Im Jahre 1919 erfuhr das Regierungssystem eine Modifikation dadurch, daß unter anderem Staatsrat und Staatsratsdirektorium abgeschafft wurden und jene Funktionen, die ansonsten einem eigenen Staatsoberhaupt zukamen, auf den ersten Präsidenten der Nationalversammlung übergingen⁸. Dieser avancierte damit aber nicht zum Staatsoberhaupt, er übte die entsprechenden Funktionen „im Nebenamte“ aus⁹, zum Teil einige Angelegenheiten gemeinsam mit dem zweiten und dem dritten Präsidenten als Kollegialorgan. Anders als zum Staatsdirektorium unterließ Kelsen jede Wertung des Nationalversammlungspräsidenten als Staatsoberhaupt¹⁰. Nach Merkl war dieser mit der Staatsregierung „ein gewichtiger Faktor unseres zusammengesetzten Staatsoberhauptes“¹¹, also dieses nicht allein. Das Fehlen

³ Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918 über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt, *StGBI.* 1/1918. Vgl. H. KELSEN (Hrsg.): *Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich*. Wien–Leipzig, 1919. I. 11ff.; CH. DICKINGER: *Der Bundespräsident im politischen System Österreichs*. 1999. 34ff.

⁴ Dazu kamen noch der Leiter der Staatskanzlei und der Staatsnotar: § 5 *StGBI.* 1/1918.

⁵ KELSEN (Hrsg., 1919) aoO. II. 145.; DERS.: *Die Verfassung Deutschösterreichs*. *JbÖffR* IX/1920. 253.; DERS.: *Österreichisches Staatsrecht*. Tübingen, 1923. 89.; H. KELSEN – G. FROELICH – A. MERKL (Hrsg.): *Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich*. Wien–Leipzig, 1922. V. 151.

⁶ A. MERKL: Das Staatsoberhaupt der deutschösterreichischen Republik. In DERS.: *Gesammelte Schriften*. (hrsg. v. D. Mayer-Maly – H. Schambeck – W. D. Gussmann) Berlin: Duncker & Humblot, 1999. II/I. 236.

⁷ Gesetz vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich. *StGBI.* 5/1918, Art. 3; KELSEN (Hrsg., 1919) aoO. 29ff.

⁸ Gesetz vom 14. März 1919 über die Staatsregierung, *StGBI.* 180, Art. 6ff.; KELSEN (Hrsg., 1919) aoO. III. 141ff.; DICKINGER (1999) aoO. 36ff.

⁹ A. MERKL: Bundesstaat „Republik Österreich“. In DERS. (1999) aoO. 276.

¹⁰ KELSEN (Hrsg., 1919) aoO. III. 153ff.; KELSEN–FRÖHLICH–MERKL aoO. 151.

¹¹ A. MERKL: *Die Verfassung der Republik Deutschösterreich. Ein kritisch-systematischer Grundriß*. Wien–Leipzig, 1919. 120.

eines eigenen Staatsoberhauptes von 1918 bis 1920 erklärte er¹² übrigens damit, daß Deutschösterreich in dieser Zeit „die Stellung eines Gliedstaates“ des Deutschen Reiches angestrebt habe und daher, wie im Falle der anderen deutschen Gliedstaaten auch, dem Reichspräsidenten kein Staatspräsident „gegenübertreten sollte“.

Besonders Kelsen und Merkl haben die Frage nach dem Staatsoberhaupt in bezug auf die österreichische Verfassung thematisiert. Es sei, so Kelsen¹³, das Staatsoberhaupt ein ausgesprochen monarchisches Element; von einem streng demokratischen Standpunkt aus habe es, weil ein Einzelmensch an der Spitze des Staates im Widerspruch zur Idee der Volksherrschaft stünde, in einer Republik keinen Platz. Nur die bestehende Gewöhnung an die monarchische Form lasse ein Staatsoberhaupt als notwendiges Organ erscheinen, es sei aber eine Republik ohne Staatsoberhaupt, also ohne monokratisches Organ, durchaus möglich. Genau das entsprach auch dem Zustand, den Deutschösterreich mit Staatsrat und Staatsratsdirektorium bzw. dem Präsidenten der Nationalversammlung gewählt hatte. Interessant ist eine weitere theoretische Überlegung Kelsens: „Wenn dem [...] Volke [...] nur ein einziger als Gewählter gegenübersteht, dann muß der Gedanke einer Repräsentation des Volkes den letzten Schein einer Berechtigung verlieren“¹⁴. Kelsen vertrat also die Meinung, daß ein Einzelner das Volk gar nicht repräsentieren könne, sondern dies nur ein Kollegialorgan, das in seiner Zusammensetzung ein gewisses proportionales Verhältnis analog den Gruppierungen der Wählerschaft aufweise. Daher werde im Parlament, so Kelsen weiters, „das Volk, wegen der Vielköpfigkeit dieses Organs, allein repräsentiert“. Ein Präsident, selbst wenn vom Volk gewählt, würde das Parlament beschränken, er wäre damit dem Gedanken der Volkssouveränität gegenläufig. Auch Merkl äußerte, wenngleich erst später¹⁵, hinsichtlich der Wahl eines „republikanischen Staatsoberhauptes“ einige Skepsis: Er unterschied hinsichtlich des Staatsoberhauptes zwischen der Volkswahl als einem „plebiszitären“ und der Parlamentswahl als einem „repräsentativen Wege“, wobei jenem die „unberechenbaren Zufälligkeiten einer Volkswahl“ anhaften, dieser aber das Staatsoberhaupt „zum Werkzeug“ des Parlaments machen könne. Was die Haltung der politischen Parteien anlangt, so fand sich die Meinung Kelsens im wesentlichen in der Sozialdemokratie wieder.

Sie wandte sich mit Ausnahme von zwei Ländern, Tirol und Wien, in der Regel gegen ein eigenes Staatsoberhaupt und trat für die damalige Situation ein: den Präsidenten der Nationalversammlung als Staatsoberhaupt. Dagegen stand interessanterweise als prominenter Sozialdemokrat der Präsident

¹² MERKL (1999b) aoO. 276

¹³ H. KELSEN: *Allgemeine Staatslehre*. 1925. 363f.

¹⁴ KELSEN (Hrsg., 1919) aoO. 281. wie auch das folgende Zitat; H. SPANNER: Zur Stellung des Staatsoberhauptes in Deutschland und Österreich seit 1918. In *DÖV* 1966. 622.

¹⁵ A. MERKL: *Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs. Ein kritisch-systematischer Grundriß*. Wien, 1935. 83.

der Nationalversammlung Seitz¹⁶ selbst, der aufgrund seiner praktischen Erfahrungen feststellen konnte, daß es für das Amt des Parlamentspräsidenten hinderlich sei, gleichzeitig auch Staatsoberhauptsfunktionen innezuhaben. Die Christlichsozialen sprachen sich für ein eigenes Präsidentenamt aus sowie die Großdeutschen in den meisten Bundesländern¹⁷. Zusammenfassend ist also festzuhalten, daß Christlichsoziale und Großdeutsche für ein eigenes Präsidentenamt, die Sozialdemokraten im wesentlichen gegen ein solches auftraten.

Ganz knapp nach der Wahl zur Konstituierenden Nationalversammlung im Frühjahr 1919, die eben die Hauptaufgabe hatte, die definitive Verfassung zu erstellen, legten die Sozialdemokraten in einem „Aktionsprogramm“ ihre verfassungsrechtlichen Forderungen dezidiert nieder und hielten dabei auch fest: „Kein Staatsoberhaupt, weder ein Staatspräsident noch ein Staatsrat“¹⁸. Aber nahezu identisch mit der Entwicklung in Deutschland ging auch die Sozialdemokratie in Österreich von diesem Standpunkt allmählich ab. Ein längerer Artikel in der Arbeiterzeitung im Jahre 1920 macht dies sehr deutlich¹⁹. Er wandte sich zwar ganz im Sinne des eben zitierten Grundsatzes an sich gegen ein monokratisches Organ als Staatsoberhaupt, wenn man aber ein solches mit einem Bundespräsidenten doch in Erwägung ziehen wolle, dann dürfe es auf keinen Fall aus einer Volkswahl hervorgehen, denn eine solche Wahl würde dem Staatsoberhaupt „gerade diese einzigartige und darum undemokratische Stellung“ gewähren, so daß im äußersten Fall nur die in Frankreich übliche Form der Wahl durch die Volksvertretung denkbar sei²⁰. Karl Renner, Verfassungstheoretiker und Staatskanzler der ersten zwei Jahre des neuen Staates, veröffentlichte etwas später einen Artikel in der Wiener Zeitung, worin er die Vermittlerrolle, die ein eigener Staatspräsident ausüben könne, lobte: Er wäre als vierte Gewalt, als *pouvoir médiature*, zu bezeichnen²¹. Ursächlich für die sich ändernde Haltung der Sozialdemokraten war auch die

¹⁶ Zu Seitz: R. NECK: Karl Seitz als Staatsoberhaupt. In *Die österreichischen Bundespräsidenten* (= Österreich-Reihe 198/200), Wien, 1963.; DERS.: Karl Seitz. In F. WEISSTENSTEINER (Hrsg.): *Die österreichischen Bundespräsidenten. Leben und Werk*. Wien, 1982. 24ff.; K. SPITZER: *Karl Seitz. Waisenknabe – Staatspräsident – Bürgermeister von Wien*. (= Forschungen und Beiträge zur Wiener Stadtgeschichte 25) Wien, 1994. bes. 69ff.

¹⁷ MERKL (1935) aoO. 83.

¹⁸ Aktionsprogramm des Verbandes sozialdemokratischer Abgeordneter, 1919, nach: K. BERCHTOLD: *Österreichische Parteiprogramme 1868–1966*. 1967. 233.

¹⁹ Arbeiterzeitung vom 15. April 1920, nach CH. SCHMIDT: *Die Verfassungsdiskussion des Jahres 1920 im Spiegel der Sozialdemokratischen Presse*. (ms. Hausarbeit) Wien, 1979. 41f.

²⁰ Arbeiterzeitung vom 22. April 1920, nach SCHMIDT (ms. 1979) aoO. 43.

²¹ Wiener Zeitung vom 8. Juli 1920 nach Pernthaler in O. KIMMINICH – P. PERNTHALER – H. P. IPSSEN: *Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie*. (= VVDtStRL 25) Berlin, 1967. 117.

deutsche Entwicklung. Renner hatte im politisch-ökonomischen Programm der Regierungskoalition von 1919 zur Frage, ob ein „besonderer Präsident der Republik“ vorzusehen und wie dieses Staatsoberhaupt zu gestalten wäre, festgehalten, daß man darüber erst befinden könne, wenn eine Entscheidung über einen Anschluß an Deutschland gefallen sei²².

Das „Aktionsprogramm der Christlichsozialen Vereinigung“ für die künftige Verfassungsarbeit von 1919, auch Bemerkungen im Parteiprogramm der Wiener Christlichsozialen dazu, äußerten sich zur Frage des Staatsoberhauptes nicht²³.

III. 1920 bis 1929

Im Zuge der Verfassungsarbeiten der Jahre 1919 und 1920 entstanden zahlreiche Verfassungsentwürfe, zum Teil seitens der Regierung, zum Teil durch die politischen Parteien. Von den insgesamt zwanzig wichtigsten Verfassungsentwürfen²⁴ gingen nur die beiden der Sozialdemokraten²⁵ davon aus, daß es kein eigenes Staatsoberhaupt geben, sondern der Präsident der Nationalversammlung die entsprechenden Funktionen übernehmen solle, was dem status quo entsprach. Die übrigen Entwürfe sahen sehr wohl als Staatsoberhaupt ein eigenes Organ vor, darunter auch jene der mit Staatskanzler Renner sozialdemokratisch geleiteten Regierung! Unterschiede in den Entwürfen bestanden vor allem hinsichtlich der Wahl. Zur Gruppe der Regierungsentwürfe gehören die im Auftrag der Staatskanzlei erstellten

²² G. SCHMITZ: *Karl Reimers Briefe aus Saint Germain und ihre rechtspolitischen Folgen*. (= Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 16) Wien, 1991. 200.

²³ BERCHTOLD (1967) aoO. 359ff., 363ff.

²⁴ 1. christlichsozialer Verfassungsentwurf (14. Mai 1919); Kelsen-Entwürfe I–VI (Mai–Herbst 1919), Falser-Entwurf I. und II. Fassung/Tirol (z. Oktober/18. Dezember 1919); Privatentwurf Mayr I (Oktober–Februar 1920); Verfassungsskizze Rehl/Salzburg (13. Jänner 1920); Kelsen-Entwurf VII (= ehemals bezeichnet als Ministerialentwurf, auch bisweilen Mayr-Entwurf/Februar–April 1920); Linzer-Entwurf (April 1920); 1. sozialdemokratischer Entwurf/Danneberg (April 1920); Großdeutscher Entwurf/Dinghofer (28. April 1920, eingebracht am 18. Mai 1920); Renner-Entwurf II (Mai–Juni 1920); Renner-Mayr-Entwurf (fertiggestellt vor dem 8. Juni 1920, veröffentlicht am 08. Juli 1920); 2. christlichsozialer Verfassungsentwurf (25. Juni 1920); 2. sozialdemokratischer Entwurf/Abram etc. (7. 7. 1920); 1. Verfassungsunterausschußentwurf (26. August 1920); 2. Verfassungsausschußentwurf (23. September 1920) – Fundstellen siehe nächste Fußnoten.

²⁵ 1. sozialdemokratischer Entwurf/Danneberg: F. ERMACORA: *Die Entstehung der Bundesverfassung 1920 (IV). Die Sammlung der Entwürfe zur Staats- bzw. Bundesverfassung*. (= Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaft 9/IV) Wien, 1990. 290.–413., hier: 339ff. (Art. 48 ff.); 2. sozialdemokratischer Entwurf/Abram etc.: ebda., 571.–602., hier: 582ff. (Art. 48ff.).

Verfassungstexte von Hans Kelsen²⁶. Sein Spielraum war ein eher enger, denn Kelsen bekam offenkundig Weisung von Staatskanzler Renner, unterschiedliche Verfassungsmodelle – bundesstaatliche wie einheitsstaatliche – auszuarbeiten²⁷.

Für das Staatsoberhaupt sahen immerhin vier der sechs Kelsen-Entwürfe die Volkswahl vor²⁸. Dies ist aus zwei Gründen bemerkenswert; erstens weil Kelsen, wie gezeigt, an sich gegen das Staatsoberhaupt als eigenes Organ und speziell gegen dessen Volkswahl eingestellt war, weiters weil der Sozialdemokrat Renner hinter den Kelsen-Entwürfen stand. Die Volkswahl²⁹ sahen weiters ein Ministerialentwurf, der neuerdings ebenfalls Kelsen zugeschrieben wird, sowie der „Linzer Entwurf“ des christlichsozialen Staatssekretärs für Verfassungsfragen Michael Mayr vor. Für die Parlamentswahl³⁰ hingegen entschieden sich die Verfassungsentwürfe der Christlichsozialen: Das Staatsoberhaupt sollte von Volks- und Ständehaus beziehungsweise von der aus beiden gebildeten Bundesversammlung gewählt werden, zwei der Kelsen-Entwürfe sahen die Wahl ausschließlich durch das Volkshaus vor.

Betrachtet man in den Jahren 1919/1920 die Stimmen für und gegen die Volkswahl näher, fällt wie auch in Deutschland die Fülle an Einzelargumenten auf; kaum jemals begegnen Erwägungen, die von einem Verfassungssystem ausgehen. Die Pro-Argumente lauteten meist wie folgt: Die Volkswahl diene der Stabilität des Staates³¹; eine vom Volk gewählte Einzelperson sei den Parteien entrückt³²; es käme zu keiner

²⁶ G. SCHMITZ: *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*. (= Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 6) Wien, 1981. 113–307; ERMACORA (1990) aoO. 62.–243.

²⁷ G. STOURZH: Hans Kelsen, die österreichische Bundesverfassung und die rechtsstaatliche Demokratie. In DERS.: *Wege zur Grundrechtsdemokratie. Studien zur Begriffs- und Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaates*. (= Studien zu Politik und Verwaltung 29) Wien–Köln, 1989. 309ff, bes. 317ff.

²⁸ Kelsen-Entwürfe I (Art. XL), II (Art. 47), IV (Art. XL), V (Art. 25); SCHMITZ (1981) aoO. 176f.; ERMACORA (1990a) aoO. 108f.

²⁹ Kelsen-Entwurf VII = Ministerialentwurf 2. Version bei ERMACORA (1990) aoO. 255. Die 1. Version sah die Wahl durch den Bundestag vor. Die Urheberschaft Kelsens nach STOURZH (1989) aoO. 328., dem auch SCHMITZ (1991) aoO. 116., und SCHEFBECK (1995) aoO. 98f., folgen. – Linzer-Entwurf: ERMACORA (1990) aoO. 338. (Art. 49).

³⁰ 1. christlich-sozialer Entwurf: F. ERMACORA: *Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht 1920*. (= Mitteilungen des österreichischen Staatarchivs Erg.Bd. VIII) Wien, 1967. 29.–42. ; ERMACORA (1990) aoO. 558. (Art. 41); 2. christlich-sozialer Entwurf: ERMACORA (1990) aoO. 564 (Art. 16). – Kelsen-Entwürfe III (Art. 38) und VI (Art. 37): SCHMITZ (1981) aoO. 176f.; ERMACORA (1990) aoO. 108f.

³¹ Landeshauptmannstellvertreter Gruener bei der Länderberatung mit Tirol in Innsbruck (29. Dezember 1919): F. ERMACORA: *Die Entstehung der Bundesverfassung 1920 (II). Dokumente der Staatskanzlei über allgemeine Fragen der Verfassungsreform*. (= Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaft 9/II) Wien, 1989. 111.

³² Nationalrat Straffner, ebda.

Verquickung mit dem Präsidenten der Nationalversammlung³³; die Staatsautorität³⁴ sowie das Staatsansehen³⁵ würden gestärkt; Die Volkswahl entspräche dem demokratischen Prinzip am besten³⁶; sie gäbe mehr tatsächliche Macht³⁷; mit ihr sei der Präsident dem Parteienbetrieb entzogen³⁸. Gegenargumente kamen ganz massiv von den Sozialdemokraten: Es würde durch die Volkswahl der Cäsarismus gefördert³⁹; sie wäre nur scheidemokratisch – im Sinne von Kelsen – und führe zur Habsburgerrestauration⁴⁰; sie schaffe in einem ohnedies notleidenden Staat eine kostspielige neue Amtsstelle⁴¹.

Im Ergebnis sah dann die Verfassung 1920⁴² ein eigenes Organ „Bundespräsident“ vor, was bedeutet, daß die Sozialdemokraten in dieser Frage nachgegeben hatten. Aber die Volkswahl wurde nicht eingeführt und weiters der Bundespräsident mit geringen, eher nur repräsentativen Kompetenzen ausgestattet, womit sich die Sozialdemokraten durchgesetzt hatten. Im wesentlichen waren die bisherigen Staatsoberhauptsfunktionen des Parlamentspräsidenten einem eigenen Organ, dem Bundespräsidenten, zugeordnet worden⁴³. Nicht die Kompetenzen, sondern die eigene Organschaft war das Neue. Merkl erklärte dies übrigens damit, daß durch das „Anschlußverbot“ die durch eine künftige Gliedstaatsstellung Deutschösterreichs im Deutschen Reich bestehenden Bedenken gegen ein eigenes

³³ Landeshauptmannstellvertreter Rehl (Christlichsoziale Partei) bei der Länderberatung in Salzburg (18. Dezember 1919); ERMACORA (1989a) aoO. 105.

³⁴ Verfassungsskizze des Salzburger Landeshauptmannstellvertreters Franz Rehl (13. Jänner 1920), in ERMACORA (1990) aoO. 534. „Da die Person des Präsi. die Staatsautorität zu repräsentieren hat, diese aber unserm Volke, das immer die Staatsautorität des Kaisers verkörpert sah, derzeit vollständig unauffindbar ist, so muß die Schaffung dieser Staatsautorität dem Volke durch Volksabstimmung überlassen bleiben.“

³⁵ Anton Christoph (Großdeutsche Partei; Landesrat Salzburg) bei der 3. Sitzung der Salzburger Länderkonferenz (17. Februar 1920), in F. ERMACORA: *Die Materialien zur österreichischen Bundesverfassung (I). Die Länderkonferenzen 1919/20 und die Verfassungsfrage.* (= Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaft 9/I), 1989. 184f.

³⁶ Staatssekretär Michael Mayr bei der Länderkonferenz in Linz (21. April 1920), in ERMACORA (1989b) 230.

³⁷ Karl Clessin (Großdeutsche Partei) in der 6. Sitzung des Unterausschusses am 8. August 1920, in ERMACORA (1967) aoO. 310f.

³⁸ Mayr und Seipel in der 6. Sitzung des Unterausschusses am 8. August 1920, in ERMACORA (1967) aoO. 310f.

³⁹ Danneberg auf der 3. Salzburger Länderkonferenz (17. Februar 1920), in ERMACORA (1989b) aoO. 184f.; Gruber (Sozialdemokratische Partei; Landshauptmannstellvertreter Oberösterreich) und Danneberg (Sozialdemokratische Partei; Gemeinderat Wien) auf der Linzer Länderkonferenz (21. April 1920), in ERMACORA (1989b) aoO. 206ff, 227f.

⁴⁰ Danneberg in der 6. Sitzung des Unterausschusses am 8. August 1920, in ERMACORA (1967) aoO. 310f.

⁴¹ Danneberg, ebda.

⁴² Art. 60 ff.: KELSEN–FRÖHLICH–MERKL (Hrsg., 1922) aoO. 151f.; ERMACORA (1990) aoO. 532.–829.; DICKINGER (1999) aoO. 43ff.

⁴³ KELSEN–FRÖHLICH–MERKL (Hrsg., 1922) aoO. 151f.; SPANNER (1966) aoO. 620ff

Staatsoberhaupt weggefallen seien und man sich „der großen Mehrzahl anderer Republiken“ anschließen konnte⁴⁴. Übrigens kam das mit der Verfassung 1920 neu eingeführte – und von den Sozialdemokraten nicht geliebte – bundesstaatliche Prinzip auch hinsichtlich des Bundespräsidenten zur Geltung: War bisher der mit den Funktionen eines Staatsoberhauptes versehene Präsident der Nationalversammlung allein von dieser und damit nur der Volksvertretung gewählt worden, so wurde der Bundespräsident zufolge der Wahl durch die Bundesversammlung, also durch Nationalrat und Bundesrat, im Ergebnis zu einem Erwählten der Volksvertretung und der Ländervertretung. Allerdings dominierten im Wahlverfahren die damals 175 Nationalratsabgeordneten die 46 Bundesräte⁴⁵ – die Bundespräsidentenwahl war also doch eigentlich eine Art erweiterte Parlamentswahl. Erforderlich war übrigens für jeden Wahlgang die absolute Mehrheit, die Wahlgänge waren so lange zu wiederholen, bis diese zustandekam. Nach Kelsen war dadurch „ein indirekter Zwang auf die Parteien geübt, [...] ein die unbedingte Mehrzahl gewährleistendes Kompromiß zu schließen“⁴⁶ – wobei ihm offenbar der Gedanke an das freie Mandat vor der politischen Realität verblaßte! Die nüchterne Auffassung eines bescheidenen Repräsentativamtes zeigen die Wahlvorgänge in der Bundesversammlung. Die erste Bundespräsidentenwahl fand am 8. Dezember 1920 statt. Die von etwa 11 Uhr vormittags bis knapp an 20 Uhr abends dauernde Sitzung war nach einleitenden Worten des Vorsitzenden vollauf durch ergebnislose Abstimmungen in Anspruch genommen, erst nach einer Unterbrechung gelang am darauffolgenden Tag die Wahl des Präsidenten: Jetzt aber, da sich die Parteien mittlerweile zum Teil verständigt hatten, dauerte die Sitzung bloß 50 Minuten. Nach dem nun einzigen Wahlgang verkündete der Vorsitzende das Ergebnis, ließ den gewählten Bundespräsidenten Hainisch die Gelöbnisformel sprechen und endete mit einigen knappen Worten – der Neugewählte selbst hatte nur die Gelöbnisformel gesprochen⁴⁷. Die Wiederwahl von Bundespräsident Hainisch am 9. Dezember 1924 nahm die Sitzung genau 24 Minuten in Anspruch, auch jetzt gab es keine Rede des wiedergewählten Hainisch. Bei der nächsten Wahl am 5. Dezember 1928 war ein zweiter Wahlgang erforderlich, vor dem es zu einer 45-minütigen Unterbrechung kam, so daß die gesamte Sitzung fünfeinhalb Stunden dauerte. Der neugewählte Bundespräsident Miklas hielt wie sein Amtsvorgänger keine Rede, der Vorsitzende sprach länger, da er den scheidenden Bundespräsidenten Hainisch verabschiedete. Die Wiederwahl von Bundespräsident Miklas am 9. Oktober 1931 ging in einer 45-minütigen Sitzung

⁴⁴ MERKL (1999b) aoO. 276.

⁴⁵ O. KNAUER: *Das österreichische Parlament von 1848–1966*. Wien, 1969. 201.; W. LABUDA: Die Zusammensetzung des Bundesrates. Vorbilder für eine Länderkammer. In H. SCHAMBECK (Hrsg.): *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*. Wien, 1997. 348.

⁴⁶ KELSEN–FRÖHLICH–MERKL (Hrsg., 1922) aoO.152.

⁴⁷ Das folgende nach StenProt 1. BV, 8. und 9. Dezember 1920. 1.–6.; StenProt 2. BV, 9. Dezember 1924. 1f.; StenProt 3. BV, 5. Dezember 1928. 1.–3.; StenProt 4. BV, 9. Oktober 1931. 1.–2.

vonstatten, der Wiedergewählte leistete allein die Gelöbnisformel mit dem nun seit der Verfassungsnovelle 1929 möglichen Zusatz „So wahr mir Gott helfe“. In allen diesen Fällen tritt uns die Wahl des Bundespräsidenten in der Bundesversammlung als ein Akt entgegen, der sich etwa von der Wahl irgendeines anderen Funktionärs wie etwa des Parlamentspräsidenten nicht unterscheidet.

Mit dieser Konstruktion – erweiterte Parlamentswahl statt Volkswahl bei nur geringen Kompetenzen – sollte und konnte der Bundespräsident bei weitem kein Gegengewicht zum Parlament, zum Nationalrat, bilden wie, ganz anders, sein deutscher Amtskollege. Dies kam im wesentlichen in drei Unterschieden zum deutschen Reichspräsidenten zum Ausdruck: Erstens hatte er nicht das Recht die Regierung zu ernennen, sie wurde durch den Nationalrat gewählt; zweitens konnte er das Parlament nicht auflösen; drittens stand ihm kein Notverordnungsrecht zu. Überdies war die Dauer seiner Amtszeit mit vier Jahren relativ kurz bemessen und dauerte ebenso lange wie die Gesetzgebungsperiode des Parlaments ohne aber mit dieser identisch zu sein.

Trotz der unterschiedlichen Ausgestaltung des Amtes des Staatsoberhauptes erinnert die Situation in Österreich nach 1920 in einigen Punkten an jene in Deutschland. Eine Parallele bestand einmal darin, daß es gleichfalls Bemühungen um eine Änderung des Wahlmodus gab, allerdings hin zur Volkswahl. Schon 1922 zielte eine parlamentarische Initiative auf die Einführung der Volkswahl ab⁴⁸, und zwar interessanterweise des Abgeordneten Miklas, welcher der zweite Bundespräsident Österreichs werden sollte – allerdings nicht aufgrund der von ihm gewünschten Volkswahl. Die Landbund-Partei schlug die Volkswahl 1928 vor⁴⁹. Auch ging in Österreich – wie in Deutschland – die Diskussion nach Ablauf der zweiten und daher letzten Amtsperiode des ersten Bundespräsidenten Hainisch dahin, man solle doch die Amtszeit durch Gesetz verlängern⁵⁰. Weiters gab es für den Fall der Einführung der Volkswahl ähnliche Erörterungen wie in Deutschland hinsichtlich eines zweiten Wahlganges: So sah die Regierungsvorlage zur großen Verfassungsnovelle von 1929 für den Fall, daß die Volkswahl des ersten Wahlganges für keinen Kandidaten die absolute Mehrheit erbrächte, einen zweiten Wahlgang in der Bundesversammlung unter den drei erfolgreichsten Kandidaten des

⁴⁸ I. SEIPEL: *Kampf um die österreichische Verfassung*. 1930. 259ff.; G. D. HASIBA: *Die Zweite Bundes-Verfassungsnovelle von 1929. Ihr Werdegang und wesentliche verfassungspolitische Ereignisse seit 1918*. (= Forschungen zur Europäischen und Vergleichenden Rechtsgeschichte 1) Wien–Graz–Köln, 1976. 51.

⁴⁹ HASIBA (1976) aoO. 53.

⁵⁰ M. HAINISCH: *75 Jahre aus bewegter Zeit. Lebenserinnerungen eines Staatsmannes*, bearb. v. F. Weissensteiner. (= Veröffentlichungen der Kommission für neuere Geschichte Österreichs 64) Wien–Köln–Graz, 1978. 37f., 325f.; SEIPEL (1930) aoO. 121f., 205., 213.; F. RENNHOFFER – I. SEIPEL: *Mensch und Staatsmann. Eine biographische Dokumentation*. Wien–Köln–Graz, 1978. 595.

ersten Wahlganges vor⁵¹. Seipel wertete dies nicht als Stichwahl, sondern als Bundesversammlungs-Wahl aus einem Ternavorschlag des Volkes, ähnlich sah Kelsen im ersten Wahlgang eine „Volksabstimmung“ über einen Dreivorschlag an die Bundesversammlung⁵²: Zu Recht gingen beide davon aus, daß ein zweiter Wahlgang der Regelfall sein werde. Mit ihm sollte es zu einer gewissen Korrektur des Ergebnisses der Volkswahl seitens der politischen Parteien kommen können.

Die Vorschläge zur Einführung der Volkswahl waren aber nicht etwa Selbstzweck, sondern standen im Zusammenhang mit darüber hinausgehenden Anliegen. Grundsätzlich sollte der Bundespräsident zu einem Gegengewicht des Parlaments aufgewertet, als ein Organ der politischen Einheit den Parteiführern gegenübergestellt werden⁵³. So ging es beim erwähnten Antrag Miklas um eine derartige, und zwar sehr massive Aufwertung des Präsidentenamtes⁵⁴: An die Stelle der Parlamentswahl der Bundesregierung sollte sein Ernennungsrecht treten, eine „große Machtbefugnis“, die bedinge, daß er „unabhängig“ vom Parlament „selbst ein Erwählter des Volkes“ sein sollte. Auch die Landbund-Vorstellung war vom Wunsch nach einer Kompetenzerweiterung getragen wie auch der Angleichung an die deutsche Situation eines künftigen Anschlusses wegen⁵⁵. Aber Volkswahl war durchaus nicht Volkswahl. Der Antrag Miklas⁵⁶ verstand diese entweder als direkte Volkswahl, als indirekte durch Wahlmänner oder in anderer Form. Bundeskanzler Seipel⁵⁷ hätte 1929 ad hoc bestellten Wahlmännern ein dem „Kurfürstenkollegium“ ähnliches festes Gremium kraft eigenen Rechts vorgezogen, gegen die Volkswahl nannte er Einwände wie etwa, durch den Wahlkampf könne das künftige Staatsoberhaupt „beschmutzt“ werden, ein „prononcierter Politiker“ in das Amt gelangen, so daß es bei dieser gelte, eine Kandidatenauswahl vorzuschalten, und zwar nicht durch die politischen Parteien, sondern durch Nationalrat oder Bundesversammlung oder Ausschüsse; dann dachte Seipel noch daran, es müsse jede im Nationalrat vertretene Partei einen Kandidaten stellen sowie ebenso viele jeweils „die Wirtschaft“ und „das Geistesleben“ – bei den damaligen vier Parlamentsparteien wären also 12 Kandidaten zur Auswahl gestanden!

Im Jahre 1929 wurde die Verfassung einschneidend verändert⁵⁸. Die Hauptstoßrichtung wandte sich gegen die Vorrangstellung des Parlaments: Es verlor

⁵¹ SEIPEL (1930) aoO. 277.

⁵² SEIPEL (1930) aoO. 209f.; H. KELSEN: Die Verfassungsreform. *Juristische Blätter* 58/1929. 450.

⁵³ PERNTHALER in KIMMINICH–PERNTHALER–IPSEN aoO. 128ff.

⁵⁴ SEIPEL (1930) aoO. 259.–265.

⁵⁵ HASIBA (1976) aoO. 53.

⁵⁶ SEIPEL (1930) aoO. 204f., 259.–265.

⁵⁷ SEIPEL (1930) aoO. 206ff.

⁵⁸ Vgl. dazu BRAUNEDER (2009) aoO. 213f.; BERCHTOLD (1998) 523ff.; DERS. (Hrsg.): *Die Verfassungsreform von 1929*. (= Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaften 3 /I und II) Wien, 1979.; HASIBA (1976) aoO.

die Wahl der Bundesregierung sowie die des Bundespräsidenten, der ab nun vom Volk zu wählen war und mit mehr Befugnissen ausgestattet wurde wie vor allem mit der Ernennung der Bundesregierung – Vorbild dafür war eingeständenerweise die Weimarer Reichsverfassung. Allerdings schwächte man ab. Das neue Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten wurde so verklausuliert, daß der Präsident nie davon Gebrauch machte und wohl auch nicht machen konnte, weil es kompliziert ausgestaltet ist, nämlich durch die Bindung an eine Initiative der Regierung und die Mitwirkung des ständigen Unterausschusses des Hauptausschusses des Nationalrats.

Insgesamt sollte mit dem gestärkten Präsidentenamt ein Gegenpol zum Parlament geschaffen werden⁵⁹. Die Argumente, die für die Volkswahl angeführt wurden, gipfelten eigentlich in dem einen, daß die Vermehrung der Kompetenzen des Präsidenten eine höhere Autoritätsgrundlage erfordere, was nur durch Volkswahl erzielt werden könne⁶⁰. Ein weiteres Argument knüpfte an die Kompetenz zur Regierungsernennung an⁶¹: Da diese bewußt dem Parlament abgenommen werde, wäre gerade ihretwegen auch der Präsident vom Parlament abzukoppeln und dürfe daher nicht mehr (auch) vom Parlament gewählt werden, sondern, da ja als Gegengewicht zu diesem konzipiert, so wie dieses durch das Volk.

Die Verfassungsnovelle 1929 sah schließlich in Abkehr des schon erwähnten zweiten Wahlganges in der Bundesversammlung an dessen Stelle eine Stichwahl abermals als Volkswahl vor. Dies ging im wesentlichen auf den Einfluß der Sozialdemokraten zurück, deren Stimmen für die Verfassungsänderung notwendig waren, wofür sie sich Abstriche an den geplanten Kompetenzen des Bundespräsidenten einhandelten⁶².

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsnovelle am 11. Dezember 1929 hätte der ein Jahr zuvor, am 5. Dezember 1928, gewählte Bundespräsident Miklas⁶³ nach der bisherigen Regelung noch eine Amtszeit von drei Jahren, nach der neuen von fünf Jahren vor sich gehabt. Sie wurde aber mit dem Verfassungsübergangsgesetz 1929 in einer besonderen Weise an das Zusammentreten des nächsten neugewählten Nationalrats gekoppelt⁶⁴: Demnach mußte, als Miklas zum 1. Oktober 1930 den Nationalrat vorzeitig wegen einer Regierungskrise auflöste, nach dem Zusammentreten des neugewählten Nationalrats ab 2. Dezember 1930 binnen zehn

⁵⁹ BRAUNEDER (2009) aoO. 215; BERCHTOLD (1979) 347.; vgl. kurz auch SPANNER (1966) aoO. 621.; M. WELAN: Der Bundespräsident im System der österreichischen Bundesverfassung. In *75 Jahre Bundesverfassung...* (FN 2) 488f.; DICKINGER (1999) aoO. 52ff.

⁶⁰ Beispielsweise: Ausführungen des Referenten zum Entwurf einer Verfassungsnovelle am 14. 10. 1929, vgl. HASIBA: 2. B-VG-Novelle 1929, in DERS. (1976) aoO. 67.; der Berichterstatter im Unterausschuß am 29. 10. 1929, in BERCHTOLD (1979) aoO. 115.

⁶¹ BERCHTOLD (1979) aoO. 363.

⁶² KIMMINICH in DERS.–PERNTHALER–IPSEN aoO. 135f.

⁶³ Zu Miklas: W. GOLDINGER: Wilhelm Miklas. In F. WEISSTENSTEINER (Hrsg.): *Die österreichischen Bundespräsidenten. Leben und Werk*. Wien, 1982. 82ff.; zur Situation um die Wiederwahl 1931 bes. 101ff.; DICKINGER (1999) aoO. 56f.

⁶⁴ § 18 Abs 3, *BGBI.* 393/1929.

Wochen die Ausschreibung der Bundespräsidentenwahl erfolgen. Nun hatte es zur Volkswahl zu kommen, sie wurde für den 18. Oktober 1931 angesetzt⁶⁵. Als jedoch dieser Termin heranrückte, entstand nur zwei Jahre nach ihrer Einführung eine Diskussion, ob sie überhaupt sinnvoll wäre. Und es wiederholte sich 1931⁶⁶ im Ablauf fast das, was 1922 bei der Verlängerung der Amtsperiode Friedrich Eberts in Deutschland der Fall gewesen war. Der Nationalrat hatte zwar noch am 27. März 1931 ein Bundespräsidentenwahlgesetz für die Volkswahl beschlossen⁶⁷, am 8. Oktober 1931, also genau zehn Tage vor dem angesetzten Wahltermin, erließ er jedoch ein eigenes Bundesverfassungsgesetz, welches die Wahl doch wieder zurück in die Bundesversammlung verlagerte⁶⁸! Schon am darauffolgenden Tag, am 9. Oktober 1931, wählte diese den amtierenden Präsidenten erneut, der allerdings nun mit den vermehrten Kompetenzen von 1929 ausgestattet war. Die Wahl erfolgte also zwar wie bisher durch die Bundesversammlung, aber es verfügte der Präsident u. a. über das Recht der Parlamentsauflösung und über das der Regierungsernennung. Dem so oft strapazierten Argument, dafür bedürfe es der Legitimation durch Volkswahl, war damit eklatant zuwidergehandelt! Zur Volkswahl eines Präsidenten sollte es in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg übrigens gar nicht kommen. Die Amtsperiode von Bundespräsident Miklas hätte sich noch bis 1937 erstreckt. Im Jahr 1934 trat jedoch eine neue Verfassung in Kraft, die eine ganz andere Wahl des Bundespräsidenten vorsah.

IV. 1934

Ein Hauptanliegen der Verfassung 1934⁶⁹ war es, nicht dem repräsentativ-demokratischen Vorbild zu folgen. Das demokratische Prinzip wurde ausdrücklich durch das berufsständische Prinzip ersetzt. Kein Staatsorgan war demnach direkt vom Volk zu wählen, vielmehr gab es komplizierte Entsendungen von Berufs- und Standesvertretungen neben Ernennungen. Aus diesem Grund stand man hinsichtlich des Staatsoberhauptes vor der Frage, woher dessen Legitimation kommen solle, wenn die Verfassung von ihrem System her die Volkswahl ausschloß. Davon wollte man auch keine Ausnahme,

⁶⁵ BGBl. 55/1931.

⁶⁶ Vgl. dazu G. OTTO: *Die Rechtsstellung des österreichischen Bundespräsidenten*. (iur. Diss.) Leipzig, 1932. 17f.; G. HÖBELT: *Die Bundespräsidentenwahlen in der 1. und 2. Republik. (Sozialwissenschaftliche Studienreihe des Institutes für politische Grundlagenforschung, Band 7)*, Wien, 1986. 16ff.

⁶⁷ BGBl. 137 /1931.

⁶⁸ BGBl. 303/1931.

⁶⁹ BGBl. 239 /1934–1, BGBl. 1 /1934–11: Art. 73. Vgl. dazu: MERKL (1935) aoO.; N. GÜRKE: *Die Verfassung Österreichs. Jahrbuch des Öffentlichen Rechts* 22/1935. 345ff.; BRAUNEDER (2009) aoO. 231ff.

denn es könnte eine Volkswahl, „wenn sie einmal in der Verfassung verankert werde, sich auch in alle[n] übrigen Instanzen zweifellos durchsetzen“⁷⁰. So machten denn auch nicht die Grundrechte oder die Stellung der Regierung oder der Länder den relativ größten Teil der Verfassungsberatungen aus, sondern die Behandlung der Frage, wie denn nun der Bundespräsident zu kreieren wäre⁷¹. Die Volkswahl wurde zusätzlich zu den verfassungstheoretischen Gründen auch mit zahlreichen Einzelargumenten abgelehnt wie etwa den nahezu zeitlosen, aber eben doch sehr zeitbedingten der Agitation, der Aufpeitschung und Entzweiung, der unruhigen politischen Verhältnisse, der Ungewißheit des Wahlergebnisses mit Blickrichtung auf die NSDAP, aber auch mit dem Verfassungsargument einer unerwünschten Stärkung des Staatsoberhauptes gegenüber der Regierung, schließlich mit den neuen Behauptungen mangelnder „Reifebeweise“ des Volkes und eines gewissen Analphabetismus⁷². Aber es gab auch positive Hinweise wie neben schon bekannten den für eine autoritäre Verfassung fast verfassungskonformen auf einen Gewinn an Autorität oder den außenpolitischen auf einen günstigen Eindruck vor der Welt⁷³. Auch an die Wahl durch die Bundesversammlung wurde gedacht, und zwar einerseits positiv, da ihre Zusammensetzung mit „ausgesiebten Menschen mit weitestem Gesichtskreis“ ein vorhersehbares Ergebnis garantiere⁷⁴, andererseits aber auch negativ in Hinblick auf ihre geringe Repräsentationsbreite und ihren parlamentsähnlichen Betrieb⁷⁵! Schließlich initiierte Bundeskanzler Dollfuß die

⁷⁰ Kabinett Dr. Engelbert Dollfuß (FN 71), 173. (Stockinger).

⁷¹ So auch P. HUEMER: *Sektionschef Robert Hecht und die Zerstörung der Demokratie in Österreich. Eine historisch-politische Studie*. Wien, 1975. 294., 297ff.; H. WOHNOUT: *Regierungsdiktatur oder Ständeparlament? Gesetzgebung im autoritären Österreich*. (= Studien zu Politik und Verwaltung 43) Wien-Köln-Graz, 1993. 156ff. Die diesbezügliche Diskussion im Ministerrat zu Vorarbeiten an einer Verfassungsreform und zum Verfassungsentwurf vom 20. März 1934 („2. vollst. Auflage“) in: Kabinett Dr. Engelbert Dollfuß. 23. Februar 1934 bis 18. April 1934, bearb. v. G. Enderle-Burcel (= Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik VIII/ 6), Wien, 1985. 128.–138. (MRP 929, 12. März 1934) und 173 f., Text des Verfassungsentwurfs 223.–266., bes. 241. (Art. 70 inkl. Varianten) (MRP 930, 20.–29. März 1920); bezüglich der Diskussion zum Verfassungsentwurf vom 14. April 1934 („Oster-Fassung“) siehe: S. 436.–448., Text der „Oster-Fassung“ 488.–525., bes. 503. (Art. 72) (MRP 938, 14.–18. April 1934).

⁷² Kabinett Dr. Engelbert Dollfuß (FN 71): Agitation – 129. (Ender, Stockinger), 173. (Dollfuß), 438. (Buresch), 446. (Schönburg-Hartenstein); Entzweiung/Aufpeitschung – 443. (Ender); Unruhe/Ungewißheit – 132. (Neustädter-Stürmer), 136. (Dollfuß), 445. (Schuschnigg), 446. (Karwinsky); starke Position Bundespräsident – 437. (Schuschnigg); mangelnde Reife/ Analphabetismus – 129. (Schuschnigg), 131. (Ender).

⁷³ Kabinett Dr. Engelbert Dollfuß (FN 71): Autorität – 130., 445. (Glas), 436., 443. (Fey); Eindruck – 131. (Schönburg-Hartenstein), 446. (Glas).

⁷⁴ Kabinett Dr. Engelbert Dollfuß (FN 71), 443. (Ender).

⁷⁵ Kabinett Dr. Engelbert Dollfuß (FN 71), 441. (Dollfuß), 446. (Schönburg-Hartenstein).

Idee einer Wahl durch die Bürgermeister der Ortsgemeinden⁷⁶. Die positiven Argumente etwa eines würdigen Eindrucks einer Versammlung von fast 5000 Amtsträgern – Dollfuß dachte an den Stephansdom zu Wien⁷⁷ –, einer damit besseren Legitimation als durch die Bundesversammlung wie des Ansehens der Bürgermeister als Volksvertreter überwogen die negativen Feststellungen wie etwa gerade den Widerspruch gegen das letztgenannte Argument wegen der Ernennung der Bürgermeister und ihres ungleichen Vertretungsgewichtes im Vergleich etwa des Bürgermeisters von Wien mit jenen von Kleinstgemeinden⁷⁸. Die Verfassung 1934 sah schließlich tatsächlich als Unikat die Wahl durch eine Bürgermeisterversammlung vor, allerdings aufgrund eines Dreivorschlages der Bundesversammlung.⁷⁹ Hatte diese in der Verfassungsnovelle 1929 eine nachträglich-korrigierende Rolle gespielt, so kam ihr nun eine vorbereitend-kanalisierende zu. Merkl bezeichnete diese Lösung als „ein originelles Kompromiß“ zwischen dem „repräsentativen“ und dem „plebiszitären“ Weg der Kreation eines Staatsoberhauptes⁸⁰: Jenen sah er im Dreivorschlag der Bundesversammlung, diesen in der Wahl der Bürgermeister verwirklicht, die er als „Wahlmänner des Bundesvolkes“ wertete⁸¹. Zu einer Bundespräsidentenwahl aufgrund der Verfassung 1934 sollte es nicht kommen. Sogleich durch das Verfassungs-Übergangsgesetz 1934 wurde die Amtsperiode von Bundespräsident Miklas unbestimmt bis zur Eidesleistung des ersten Bundespräsidenten gemäß der Verfassung 1934 verlängert, dessen Wahl aber die Bildung der neuen Bundesversammlung und diese u. a. die des Bundeskulturrates und des Bundeswirtschaftsrates voraussetzte⁸². Dazu kam es aber nie: Die an sich 1937 abgelaufene Amtszeit war damit durch Gesetz verlängert worden. Nach Jahresbeginn 1938 gab es dann zwar Äußerungen,

⁷⁶ Wohnout, Regierungsdiktatur (FN 71), 156.

⁷⁷ So in der Radiorede am 1. Mai 1934: BERCHTOLD (1967) aoO. 437.

⁷⁸ Kabinett Dr. Engelbert Dollfuß (FN 71): Positive Argumente – 128., 173., 436., 440.–442. (Dollfuß); 128f., 437f., 445. (Schuschnigg); 439. (Buresch); 446. (Karwinsky, Schönburg-Hartenstein); Negative Argumente – 128. (Schmitz); 130., 438. (Glas); 134., 437., 439., 443. (by); 442. (Kerber); Schwankend – 436., 440. (Neustädter-Stürmer); 443. (Ender).

⁷⁹ Art. 73. Vgl. dazu: MERKL (1935) aoO. 83f; GÜRKE aoO. 345.; BRAUNEDER (2009) aoO. 241.

⁸⁰ MERKL (1935) aoO. 83.

⁸¹ MERKL (1935) aoO. 83.; Bundesminister Kurt Schuschnigg im Ministerrat am 14. April 1934: „Im altdeutschen Recht habe es übrigens auch Kürmänner gegeben. Man möge diesem alten Brauch folgen und die Person des neuen Bundespräsidenten von der Stimmung der großen Masse unabhängig machen“, in Kabinett Dr. Engelbert Dollfuß (FN 71), 437f. (Diskussion in MRP 938).

⁸² § 23 V-ÜG vom 23. Juni 1934, *BGBI.* 75/1934–II: „Die Amtsdauer des gegenwärtig im Amt befindlichen Bundespräsidenten endet mit dem Tag der Eidesleistung des Bundespräsidenten, der nach dem Ablauf der Tätigkeitsdauer des nach § 21, Absätze 1 und 2, dieses Bundesverfassungsgesetzes berufenen Bundeskulturrates und Bundeswirtschaftsrates gemäß Artikel 73 der Verfassung 1934 gewählt worden sein wird.“ Vgl. auch DICKINGER (1999) aoO. 65.

daß die Verfassung noch 1938 voll realisiert werden solle⁸³, doch existierte bald darauf der Staat Österreich nicht mehr.

V. Ab 1945

Österreich kehrte 1945 zur Verfassungsordnung von 1929 zurück und damit an sich zur Volkswahl des Staatsoberhauptes. Die Realität sah jedoch vorerst anders aus. Die beiden großen Parteien, Volkspartei (ÖVP) und Sozialisten (SPÖ), vereinbarten 1945, „daß die stärkere Partei den Bundeskanzler und die schwächere den Bundespräsidenten zu stellen hat“⁸⁴. Das Amt des Bundespräsidenten rangierte also in seiner politischen Bedeutung hinter dem des Bundeskanzlers! Dazu kam – nahezu als Konsequenz –, daß die erste Bundespräsidentenwahl nach dem Zweiten Weltkrieg ausnahmsweise doch durch die Bundesversammlung erfolgte, und zwar am [...] Dezember 1945⁸⁵. Man hatte zwar 1945 an einem Wahltermin Landtagswahlen und Parlamentswahlen durchgeführt, ging aber davon aus, daß für einen weiteren Wahlgang weder die Finanzen noch die allgemeinen Bedingungen in einem bitterkalten Hunger-Winter vorhanden wären. Dazu kam, daß es den Sozialdemokraten latent weiterhin ein Anliegen war, zur Verfassung 1920 zurückzukehren, denn die Änderungen des Jahres 1929 galten ihnen als Errungenschaft autoritär-konservativer Kreise, späterhin manchen noch als faschistoide, weil sogenannte „Heimwehr-Verfassung“⁸⁶.

Im Herbst 1948⁸⁷ sah es so aus, als würde auch die Volkspartei von der Volkswahl abgehen und sich mit der Sozialistischen Partei auf die Wahl durch die Bundesversammlung einigen, doch wandte sie sich letztendlich von einem entsprechenden Gesetzesentwurf wieder ab⁸⁸. Im Umfeld der ersten Volkswahl des Bundespräsidenten von 1951 gab es abermals Tendenzen, nicht das Volk

⁸³ WOHNOUT (1993) aoO. 353–374., etwa von Schuschnigg und Ender.

⁸⁴ Erinnerungen des langjährigen Handelsministers und Vizekanzlers FRITZ BOCK: *Österreich*. II. (= ORF-Nachlese Sonderausgabe Folge 9–16; hrsg. von H. PORTISCH – S. RIFF) Wien: Verlag Kremayr, 1985. 86.

⁸⁵ Aufgrund des 2. Verfassungs-Überleitungsgesetzes vom 13. Dezember 1945. *StGBI.* 232; DICKINGER (1999) aoO. 127.; E. C. KOLLMANN – THEODOR KÖRNER: *Militär und Politiker*. Wien, 1973. 344ff.

⁸⁶ Maßgeblich etwa Karl Renner, der im April 1945 an den früheren Finanzminister Josef Kollmann schrieb: „Ich stelle mich mit aller Entschiedenheit auf den Standpunkt der Verfassung von 1920, bestreite die Legalität wie die Vernunft aller Novellen dazu [...] und will, daß die zweite Republik, die wir begründen wollen, in allem und jedem die Tradition der ersten Republik von 1918 bis 1920 aufnimmt [...] ohne die untergrabenden Einflüsse der Faschisten aller Spielarten...“: S. NASKO (Hrsg.): *Karl Renner in Dokumenten und Erinnerungen*. Wien, 1982. 150f.

⁸⁷ Vgl. die weitere Entwicklung im Überblick bei M. WELAN: Reform der Bundespräsidentschaft? *Journal für Rechtspolitik* 1998. 20ff.

⁸⁸ A. SCHÄRF: *Österreichs Erneuerung 1945–1955. Das erste Jahrzehnt der zweiten Republik*. Wien, 1955. 266.

wählen zu lassen. Allerdings kam es dann doch zur Volkswahl⁸⁹. Die Volkspartei gab freilich offen zu, daß ihr eine Wahl durch die Bundesversammlung oder durch das Bundesvolk gleich lieb wäre, Hauptsache ihr Kandidat, der Landeshauptmann von Oberösterreich Gleißner, würde zum Bundespräsident gewählt werden. Auch bei der nächstfolgenden Wahl von 1957 dachte die ÖVP an eine Wahl durch die Bundesversammlung, was aber die SPÖ ablehnte, da sie hier auf lange Sicht für ihre Kandidaten keine Chancen sah⁹⁰: Insoferne hatten sie an der Verfassungsänderung von 1929 doch Gefallen gefunden! Im wesentlichen fand die Volkswahl kaum Kritik, wozu aber auch politische Zurückhaltung und parteipolitisches Kalkül beigetragen haben mögen. Eine Wahl durch die Bundesversammlung forderte allein 1997 die Partei der „Grünen“, die aber überhaupt zur Situation vor 1929 zurückkehren wollen⁹¹.

Einen besonderen Akzent erfuhr die Diskussion im Vorfeld der Bundespräsidentenwahl von 1980, als es zeitweise nur einen Kandidaten zu geben schien⁹². Dies war jedenfalls Anlaß für eine Verfassungsnovelle⁹³ dahingehend, daß bei nur einer Kandidatur die Wahl in Form einer Abstimmung durchzuführen sei. Dies betrifft vor allem auch den Fall, daß der amtierende Bundespräsident – ohne Gegenkandidaten – für eine zweite (und für ihn dann letzte) Amtsperiode kandidiert. Allerdings gab es hiefür 1997 den Vorschlag, die Wahl in die Bundesversammlung zu verlegen⁹⁴.

Mit der Volkswahl des österreichischen Bundespräsidenten, erstmals 1951, erfolgte keineswegs ein Schwenk hin zu einer neuen Situation in der Verfassungswirklichkeit zufolge etwa einer neuen Amtsführung des volksgewählten Staatsoberhauptes. Vor allem die bis 1986 ausschließlich aus den Reihen der Sozialdemokraten kommenden Bundespräsidenten versahen ihr Amt nicht viel anders, als wären ihnen die Kompetenzen und die Legitimation der Verfassungsnovelle 1929 noch nicht zugewachsen – mit Ausnahme natürlich der Regierungsernennung. Als 1995 der ehemalige SPÖ-Innenminister Olah⁹⁵ festhielt, trotz „Stärkung der Stellung des Staatsoberhauptes“ von 1929 könne von allen bisherigen Bundespräsidenten „Schärf wohl am ehesten als aktiver Bundespräsident bezeichnet werden“, beruhte dies im wesentlichen auf Kleinigkeiten wie etwa seiner Anmahnung, für Auslandsreisen benötigten die Bundesminister einen Beschluß der Bundesregierung. Allerdings beeinflusste Schärf die Regierungsbildung. Als nach den Nationalratswahlen 1959

⁸⁹ Zu den näheren Vorgängen um die Wahl Theodor Körmers im Jahre 1951 siehe: KOLLMANN–KÖRNER aoO. 344ff.

⁹⁰ F. OLAH: Die Erinnerungen. Wien–München–Berlin, 1995. 161.; WELAN (1998) aoO. 20.

⁹¹ WELAN (1998) aoO. 21.; DICKINGER (1999) aoO. 184.

⁹² WELAN (1998) aoO. 20.; W. BRAUNEDER: Überlegungen zur Bundespräsidentenwahl. In *Berichte und Informationen* 10/1979. 8ff.

⁹³ BGBl. 354/1982.

⁹⁴ DICKINGER (1999) aoO. 183.

⁹⁵ OLAH aoO. 169.

ein Schwenk der mandatstärksten ÖVP zu einer Koalition mit der kleinen FPÖ an Stelle der nahezu üblichen Großen Koalition mit Schärfs eigener Partei, der zwar stimmen-, nicht aber mandatstärksten SPÖ, drohte, brachte er diese von der Forderung nach einem sozialistisch geführten Kabinett ab und bereitete damit den Weg zu einer Neuauflage der Großen Koalition.⁹⁶ Ähnliches hatte sich allerdings auch schon nach der Nationalratswahl 1953 abgespielt. Bundespräsident Körner drohte nach mehrmonatiger Uneinigkeit zwischen ÖVP und SPÖ bezüglich einer Regierungsbildung und damit der Existenz nur einer geschäftsführenden Regierung der mandatsstärkeren ÖVP, die nur um ein Mandat schwächere SPÖ mit der Regierungsbildung zu betrauen⁹⁷.

Wenn schon kein über die Regierungsbildung hinausgehendes neues Amtsverständnis, ein neues Amts-“gefühl“ vermittelte die Volkswahl allmählich doch. Trotz Volkswahl behielt die Bundesversammlung eine Aufgabe bei, nämlich die Angelobung des neugewählten Bundespräsidenten. Obwohl die Bedeutung dieses Aktes weit hinter dem der seinerzeitigen Wahl zurücksteht, gestalteten sich die entsprechenden Sitzungen der Bundesversammlung zunehmend aufwendiger⁹⁸. Erstmals eine Rede als neugewählter Bundespräsident hielt bereits Renner am 20. Dezember 1945 nach seiner Wahl – die letzte in der Bundesversammlung – und Angelobung, freilich sehr knapp mit einer Dauer von etwa drei Minuten. Am 21. Juni 1951 wurde dann erstmals ein volksgewählter Präsident in der Bundesversammlung angelobt. Auch jetzt dauerte die gesamte Sitzung nur fünfzehn Minuten einschließlich der erstmaligen musikalischen Umrahmung, nämlich des Vortrags der ersten Strophe der Bundeshymne durch den Staatsopernchor. Nahezu identisch verliefen auch die Angelobung von Bundespräsident Schärf 1957 und abermals 1963, auch die von Bundespräsident Jonas 1965. Nach dessen Wiederwahl 1971 hatte sich allerdings die im wesentlichen unveränderte Feier bereits gegenüber jener von 1951 auf 30 Minuten verlängert, und dies durch die länger gewordene Rede des abermals Gewählten. Die Angelobung von Bundespräsident Kirchschräger 1974 unterbot diesen zeitlichen Rahmen, um allerdings bei der Angelobung nach seiner Wiederwahl 1980 fast auf das doppelte Zeitvolumen anzusteigen. Die Angelobung von Bundespräsident Waldheim 1986 unterschritt mit einer Gesamtdauer der Feier von 33 Minuten die vorherige Angelobung; das Stenographische Protokoll allerdings wurde nunmehr mit zahlreichen Abbildungen zu einer kleinen Broschüre erweitert.

⁹⁶ K. R. STADLER: Adolf Schärf. In WEISSENSTEINER (Hrsg.) aoO. 246ff.

⁹⁷ KOLLMANN-KÖRNER aoO. 371ff.

⁹⁸ Das Folgende nach: StenProt 5. BV, 20. Dezember 1945; StenProt 6. BV, 21. Juni 1951; StenProt 7. BV, 22. Mai 1957; StenProt 8. BV, 22. Mai 1963; StenProt 9. BV, 9. Juni 1965; StenProt 10. BV, 9. Juni 1971; StenProt 11. BV, 8. Juli 1974; StenProt 12. BV, 8. Juli 1980; StenProt 13. BV, 8. Juli 1986; StenProt 14. BV, 8. Juli 1992; StenProt 15. BV, 8. Juli 1998; StenProt 16. BV, 8. Juli 2004; StenProt 17. BV, 8. Juli 2010. Die Protokolle 1945 bis einschließlich 1980 sind auch faksimiliert abgedruckt. In M. WELAN: *Das österreichische Staatsoberhaupt*. 2. Auflage. 1986. 93.–117.

Dabei blieb es nun auch. Die Angelobung von Bundespräsidenten Klestil dauerte 1992 dann bereits eine knappe Stunde, denn nun hielt auch erstmals der Vorsitzende der Bundesversammlung, damals der Präsident des Bundesrates Schambeck, nach Leistung der Angelobungsformel eine Ansprache, worauf die des Neugewählten folgte. Dem entsprach dann 1998 die allerdings etwas kürzere Feier nach Klestils Wiederwahl. Die Angelobungsfeier von Bundespräsident Fischer 2004 dauerte mit 49 Minuten wieder länger, die bei seiner Wiederwahl 2010 sogar noch länger, nämlich 65 Minuten, was nicht an zusätzlichen Rednern, sondern an der Rededauer des Wiedergewählten und der Nationalratspräsidentin lag, die diesmal den Vorsitz führte.

Das Amtsverständnis des 1998 wiedergewählten Bundespräsidenten Klestil überstieg jenes seiner Amtsvorgänger erheblich. Schon während seiner ersten Amtsperiode hatte Klestil die Grenzen seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen etwa dadurch ausgelotet, als er das von der Verfassung eingeräumte Recht „Der Bundespräsident vertritt die Republik nach außen“ (Art. 65) gegenüber Bundeskanzler und Außenminister durchzusetzen versuchte, worüber es im Parlament zu heftigen Debatten kam⁹⁹. Als formal unabhängiger Kandidat von 1998 band ihn auch keine Parteidisziplin, schon gar nicht jene der Sozialdemokraten mit ihrem geringen Enthusiasmus gegenüber einem starken Bundespräsidenten. Mangels einer anderen parlamentarischen Mehrheit mußte er 2000 eine von ÖVP und FPÖ getragene Bundesregierung ernennen, lehnte aber die Ernennung bestimmter FPÖ-Bundesminister ab und verlangte von den beiden Parteibvännern die Unterfertigung einer Deklaration bzw. Präambel zum Regierungsprogramm – obwohl sämtliche Bundesminister ohnedies ein Gelöbniß auf die Verfassung abzulegen haben¹⁰⁰.

⁹⁹ Etwa StenProt NR XIX. Gesetzgebungsperiode, 11. Sitzung, S. 137 ff.; DICKINGER (1999) aoO. 91.–96. (zu den juristischen Kontroversen), 180., 182., 185f.

¹⁰⁰ Deklaration „Verantwortung für Österreich – Zukunft im Herzen Europas“, 3. Februar 2000; Ministergelöbniß: Die Bundesverfassung kennt zwar keinen spezifischen Gelöbnistext für Minister (Art. 72 Abs. 1 B-VG), die Praxis orientiert sich aber am verfassungsrechtlich fixierten Gelöbnistext des Bundespräsidenten (Art. 62 Abs. 1 B-VG), der leicht adaptiert wird: freundliche Mitteilung der Österreichischen Präsidentschaftskanzlei. Siehe auch: B. RASCHAUER: Art 62 und Art 72 B-VG. In K. KORINEK – M. HOLOUBEK (Hrsg.): *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar [Loseblattsammlung]*. Wien–New York, 1999.

DER LANDESFÜRST: MONARCHISCHE KONTINUITÄT IN DER LIECHTENSTEINISCHEN VERFASSUNGSENTWICKLUNG IM 20. UND 21. JAHRHUNDERT

ZOLTÁN TIBOR PÁLLINGER

Dr. rer. publ. HSG, Universitätsdozent, Professurleiter,
Andrássy Gyula Deutsschsprachige Universität, Budapest

I. Einleitung

Die heute gültige liechtensteinische Verfassung ist das Produkt langwieriger historischer Prozesse. Im Laufe der Zeit wandelten sich die Rolle und das Verständnis der Monarchie. Während die Entwicklung im 18. und 19. Jahrhundert mit der Konstitutionalisierung der absolutistischen Monarchie mehr oder weniger derjenigen in den anderen deutschsprachigen Monarchien entsprach, entstand mit der Verfassung von 1921 eine spezifisch liechtensteinische Lösung, bei der sich weder das monarchische noch das demokratische Element zulasten des anderen durchsetzte, sondern ein Kompromiss zwischen diesen beiden gefunden werden konnte.

Nach einem kurzen historischen Abriss über die Verfassungsentwicklung und die aussenpolitischen Rahmenbedingungen soll ein Überblick über die liechtensteinische Staatskonzeption geben werden, welche die Grundlage bildet, um die Stellung der Krone im politischen System, die im dritten Teil vertieft betrachtet wird, besser verstehen zu können. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf Fragestellungen gelegt, die den Gegenstand des Verfassungsstreites bildeten, der von 1992 bis 2003 dauerte und mit einer Verfassungsrevision beigelegt wurde. Im Rahmen einer abschliessenden Betrachtung solle der Frage nach den Perspektiven der liechtensteinischen Monarchie im 21. Jahrhundert nachgegangen werden.

II. Historischer Hintergrund

Die Geschichte des Fürstentums Liechtenstein ist untrennbar verbunden mit der Monarchie oder genauer mit der Dynastie der Liechtensteiner. Fürst Johann Adam Andreas kaufte 1699 die Herrschaft Schellenberg und 1712 die Grafschaft Vaduz. Damit gelangte das heutige Staatsgebiet in den Besitz der Fürsten von Liechtenstein, einer Familie des österreichischen Hochadels mit umfangreichen Ländereien in Niederösterreich und Mähren. Für die fürstliche Familie, wiesen diese beiden reichsunmittelbaren Herrschaften eine grosse Bedeutung auf, da reichsunmittelbarer Besitz eine notwendige Voraussetzung dazu darstellte, um in den Reichsfürstenrat zugelassen zu werden. Am 23. Januar 1719 fasste Kaiser Karl VI. die Herrschaften Vaduz und Schellenberg zusammen und erhob diese zum Reichsfürstentum Liechtenstein, wodurch der Fürst von Liechtenstein sein Ziel, im Reichsfürstenrat Einsitz zu nehmen, realisieren konnte. Nach dem Untergang des alten Reiches erlangte das Fürstentum Liechtenstein mit der Aufnahme in den Rheinbund 1806 die Souveränität. Ab 1815 war das Fürstentum Mitglied im Deutschen Bund und konnte auch nach dessen Ende 1866 seine staatliche Unabhängigkeit bewahren. Seit 1852 war Liechtenstein durch einen Zollvertrag mit Österreich-Ungarn verbunden. Neben der wirtschaftlichen Zusammenarbeit bestanden auch vielfältige wirtschaftliche und administrative Verbindungen zum grossen Partner.¹ Nach dem I. Weltkrieg löste sich Liechtenstein vom österreichischen Partner und orientierte verstärkt an der Schweiz. Diese Annäherung wurde 1923 mit der Bildung einer Zollunion besiegelt. Seit 1924 vertritt die Schweiz in denjenigen Ländern, in welchen das Fürstentum über keine eigene Vertretung verfügt, die diplomatischen und konsularischen Interessen Liechtensteins. Während die liechtensteinische Souveränität aufgrund der geringen Grösse und der Ressourcenknappheit seit der Entstehung der eigenständigen Staatlichkeit bis weit ins 20. Jahrhundert prekär war, konnte diese in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch den Beitritt zum Europarat und den Vereinten Nationen international abgesichert werden.

Nach der Darstellung der – aussenpolitischen – Entwicklungen, die zur Etablierung der liechtensteinischen Souveränität geführt haben, soll im Folgenden auch ein kurzer Überblick über die Verfassungsentwicklung gegeben werden. Nach Erhebung der Grafschaft Vaduz und der Herrschaft Schellenberg zum Fürstentum Liechtenstein im Jahr 1719 begannen die Fürsten mit der Errichtung einer absolutistischen Herrschaft: Die alte Landammannverfassung wurde abgeschafft und eine neue Verwaltungseinteilung geschaffen. An die Stelle des vom Volk gewählten Landammanns trat ein Amtmann, der vom fürstlichen

¹ Vgl. SCHULAMT DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN: *Fürst und Volk. Eine liechtensteinische Staatskunde*. Vaduz: Amtlicher Lehrmittelverlag, 199.

Oberamt bestellt wurde und an die obrigkeitlichen Weisungen gebunden war. Die grosse Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den neuen Verhältnissen führte dazu, dass 1733 eine reduzierte Art der alten Landammannsverfassung eingeführt wurde. Die Funktion des Landammanns hatte jedoch den grössten Teil ihrer alten Bedeutung verloren.²

Fürst Johann I. gab 1808 dem neuen Landvogt Dienstinstruktionen,³ wie das Land zu verwalten sei. Im Zuge dieser Reformen wurde die Staatsmacht im Sinne des Spätabsolutismus zentralisiert: «Die staatliche Macht und das öffentliche Recht waren nun in den Fürsten verlegt worden.»⁴ Das Land wurde durch das Oberamt, bestehend aus Landvogt, Rentenmeister und Gerichtsaktuar regiert.

Nach der Auflösung des Rheinbunds wurde Liechtenstein 1815 Mitglied im Deutschen Bund. Dessen Mitglieder waren verpflichtet, sich eine landständische Verfassung zu geben. Aus diesem Grunde erliess Fürst Johann I. 1818 eine solche.⁵ Diese war als oktroyierte Verfassung nicht Ausdruck eines Vertrages zwischen Volk und Fürst, sondern Ausfluss der höchsten Machtvollkommenheit des Herrschers. Dem «monarchischen Prinzip» gehorchend war alle Gewalt und Macht im Fürsten vereinigt. Zwar gab es einen Landtag, der aber nicht das Land, sondern die Landstände repräsentierte. Seine Rechte waren eingeschränkt: Er war lediglich zur Entgegennahme des fürstlichen Postulats (Anweisungen und Forderungen) befugt und hatte keinen Anteil an der Gesetzgebung. Er konnte dem Fürsten lediglich unverbindliche Vorschläge unterbreiten.⁶

1848 entstand auch in Liechtenstein eine revolutionäre Bewegung, die eine freiere Verfassung, eine Volksvertretung, die Abschaffung der Feudalleistungen, die Ablösung der Zehnten, Gemeindeautonomie, eine liechtensteinische Verfassung, Verbesserungen im Schulwesen sowie die Abschaffung des Titels Landvogt verlangte. Fürst Alois II. kam den Forderungen schrittweise entgegen.⁷

² RUPERT QUADERER: Die Entwicklung der liechtensteinischen Volksrechte seit dem vorabsolutistischen Zeitalter und der Landstände seit 1818 bis zum Revolutionsjahr. In LIECHTENSTEINISCHE AKADEMISCHE GESELLSCHAFT (Hrsg.): *Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein, Anhang: Verfassungstexte 1808–1918*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1981. 9–28.

³ «Dienstinstruktionen für Landvogt Josef Schuppler vom 7. Oktober 1808» abgedruckt. In LIECHTENSTEINISCHE AKADEMISCHE GESELLSCHAFT (Hrsg.): *Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein, Anhang: Verfassungstexte 1808–1918*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1981. 242–258.

⁴ GEORG MALIN: *Die politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein in den Jahren 1800–1815*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1953. 49.

⁵ «Landständische Verfassung» In LIECHTENSTEINISCHE AKADEMISCHE GESELLSCHAFT i. m. 259–262.

⁶ QUADERER a.o. 20ff.

⁷ PETER GEIGER: Die liechtensteinische Volksvertretung in der Zeit von 1848 bis 1919. In LIECHTENSTEINISCHE AKADEMISCHE GESELLSCHAFT (Hrsg.): *Beiträge zur geschichtlichen*

Er ordnete die Wahl eines Verfassungsrates an und verfügte die Aufhebung der wichtigsten Feudallasten und eine Umbenennung verschiedener Institutionen im Sinne der Reformen. Am 1. Oktober 1848 wurde ein Verfassungsentwurf an den Fürsten überwiesen. Obwohl dieser Entwurf ziemlich weitreichende Forderungen enthielt, setzte der Fürst die Volksvertretung und die Wahlordnung betreffenden Teile in Form von «konstitutionellen Übergangsbestimmungen»⁸ in Kraft. De facto erhielt das Land eine konstitutionelle Verfassung. Die Souveränität lag - und das war neu - bei Fürst und Volk. Der Landtag wurde zu einem direkt gewählten, echten Organ der Volksvertretung aufgewertet. Der Fürst behielt sich aber das absolute Veto in der Gesetzgebung und die Ausarbeitung künftiger Verfassungserlasse vor. Hingegen war der Landesverweser nun dem Landtag verantwortlich. Allerdings wurden die Reformen 1852 auf Druck Preussens und Österreichs widerrufen.⁹

In den folgenden Jahren wurde der Ruf nach einer neuen Verfassung immer lauter. Nach einigem Hin und Her kam ein Kompromiss zwischen dem Fürsten und dem alten, landständischen Landtag zustande, worauf 1862 eine neue konstitutionelle Verfassung in Kraft gesetzt wurde.¹⁰ Auch diese entsprach den Grundsätzen des monarchischen Prinzips, weshalb der Fürst weiterhin alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigte. Er konnte die Regierung einsetzen und verfügte über die Gesetzesinitiative. Die Regierung war dem Fürsten verantwortlich und konnte vom Landtag nicht angeklagt werden. Gleichzeitig wurde auch der Landtag aufgewertet. Er wurde nun grösstenteils - indirekt - vom Volk gewählt (drei seiner Mitglieder wurden vom Fürsten ernannt). Im Gegensatz zu früher hatte er gleichen Anteil an der Gesetzgebung wie der Fürst und verfügte auch über das Recht zur Gesetzesinitiative. Alle Steuern und Abgaben sowie die Aushebung des Bundeskontingents unterlagen seiner Zustimmung. Überdies war der Landtag auch für die Prüfung und Genehmigung von Staatsrechnung und Budget zuständig. Ausserdem musste er wichtigen Staatsverträgen seine Zustimmung erteilen. Schliesslich wurde auch der Bereich der Justiz grundlegend reformiert. Das Prinzip der Unabhängigkeit der Rechtssprechung und des gerichtlichen Verfahrens fand Eingang in die Verfassung.¹¹

Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein, Anhang: Verfassungstexte 1808–1918. Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1981. 29–58.

⁸ «Konstitutionelle Übergangsbestimmungen vom 7. März 1849» abgedruckt. In LIECHTENSTEINISCHE AKADEMISCHE GESELLSCHAFT i.m. 267–270.

⁹ GEIGER aoO. 29–58.

¹⁰ «Konstitutionelle Verfassung vom 26. September 1862» abgedruckt. In LIECHTENSTEINISCHE AKADEMISCHE GESELLSCHAFT i.m.aoO. 273–294.

¹¹ GEIGER aoO. 29–58.

Gegen Ende des Ersten Weltkrieges setzte in Liechtenstein eine Periode ein, die durchaus revolutionäre Züge trug. Im Zentrum der Auseinandersetzungen standen Forderungen nach Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und einer entsprechenden konstitutionellen Einbindung der Krone, auf eine stärkere Parlamentarisierung und Demokratisierung sowie die Stärkung der Justiz. Daneben wurde auch die «Loslösung von Wien» angestrebt, die insbesondere in der Forderung gipfelte, dass die Regierung ausschliesslich aus Liechtensteinern bestehen sollte.¹² Dieser Verfassungsstreit konnte mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung beigelegt werden, welche 1921 in Kraft trat und mit Änderungen bis heute gültig ist.¹³ Als 1989 Fürst Franz Josef II. im Alter von 83 Jahren starb, ging eine Epoche der liechtensteinischen Geschichte zu Ende. Er hatte die Geschicke des Landes seit 1938 bestimmt. Sein öffentliches Auftreten war freundlich und zurückhaltend, was ihn immer mehr zu einer Art Vaterfigur in der Wahrnehmung der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner werden liess. Mit der Thronbesteigung des gegenwärtigen Landesfürsten Hans-Adam II., der seit 1984 als Stellvertreter seines Vaters faktisch die Staatsgeschäfte geführt hatte, kündigte sich eine radikale Änderung im monarchischen Stil an. Der neue Fürst machte von Anfang an klar, dass er eine aktive Rolle beanspruchte und nicht bereit war, sich in seinen Kompetenzen einschränken zu lassen. Im Unterschied zur staatspolitisch klugen Distanziertheit des Vaters neigt Hans-Adam II. dazu, unkonventioneller zu denken und provokativer oder ironisch zugespitzter zu formulieren. Probleme werden von ihm ohne Umschweife direkt angesprochen. Die aktive Einforderung und extensive Interpretation der monarchischen Kompetenzen durch Hans-Adam II. rieb sich an der politischen Praxis, die im Laufe der Zeit zu einer gewissen Verschiebung des politischen Gleichgewichts Richtung Regierung und Landtag geführt hatte. Die latent vorhandenen Meinungsverschiedenheiten über die Verfassung kamen in der sog. «Staatskrise» vom 28. Oktober 1992 schlagartig zum Vorschein und führten zum «Verfassungsstreit», der die liechtensteinische Politik bis 2003 stark beschäftigte. In diesem Konflikt ging es nie um die Abschaffung der Monarchie, sondern bloss um die Ausgestaltung der monarchischen Kompetenzen. Dieser Streit endete 2003 mit einer Volksabstimmung, in welcher jedoch die starke Stellung der Monarchie bekräftigt wurde.

¹² RUPERT QUADERER: Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921. In GERARD BATLINER (Hrsg.): *Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1994. 105–140.

¹³ QUADERER (1994) aoO. 105–140.

III. Die liechtensteinische Staatskonzeption

Art. 2 der Landesverfassung (LV) bringt die liechtensteinische Staatskonzeption in einer knappen Formulierung zum Ausdruck:

«Das Fürstentum Liechtenstein ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage. Die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volk verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung ausgeübt.»

Diese Aussage verdeutlicht, dass die Landesverfassung von 1921 weder eine rein monarchische noch eine rein demokratische ist, sondern einen Versuch darstellt, diese – scheinbar – unvereinbaren Prinzipien zu versöhnen.¹⁴ Diese Art der Aufteilung der Staatsgewalt auf Monarchen und Volk, die häufig als «Dualismus» bezeichnet wird,¹⁵ prägt die gesamte liechtensteinische Verfassungsstruktur.

Die Stellung des Fürsten im Rahmen des politischen Systems lässt sich funktional aus der dualistischen Struktur des Regierungssystems ableiten. Als zweiter Teilhaber an der Souveränität neben dem Volk verfügt der Fürst über eine im internationalen Vergleich ausgesprochen starke Stellung.¹⁶ Im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Monarchen kommen ihm nicht nur repräsentative, sondern auch reale politische Kompetenzen zu.

Spiegelbildlich zu den fürstlichen Befugnissen sind auch die Volksrechte stark ausgebaut.¹⁷ Neben dem Initiativ- und dem Referendumsrecht, die allerdings beide unter dem Sanktionsvorbehalt des Landesfürsten stehen, kommt dem Volk im Falle eines Konflikts zwischen Landtag und Fürst bei der Richterbestellung das Letztentscheidungsrecht zu. Überdies besitzt das Volk das Recht, einen Misstrauensantrag gegen den Fürsten einzureichen und als letztes Mittel

¹⁴ Vgl. HERBERT WILLE: Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen der Verfassung von 1921. In BATLINER (Hrsg., 1994) aoO. 141–199.

¹⁵ Alternativ kann die liechtensteinische Staatsform auch als eine «elliptische» beschrieben werden: «Mit dem Bild der geometrischen Ellipse wird die Einheit des Staates zum Ausdruck gebracht, sowie die verfassungsrechtlich relevante Tatsache, dass es sich bei den beiden Faktoren Fürst und Volk um solche innerhalb des umrandenden Verfassungsrahmens handelt.» HERBERT WILLE: Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen der Verfassung von 1921. In: In BATLINER (Hrsg., 1994) aoO. 5–104.

¹⁶ ZOLTÁN TIBOR PÁLLINGER: Monarchien im Europa von heute unter besonderer Berücksichtigung der neusten Verfassungsentwicklung im Fürstentum Liechtenstein. *Beiträge*, 2003/18.

¹⁷ Für einen Überblick über die direktdemokratischen Instrumente in Liechtenstein vgl. WILFRIED MARXER – ZOLTÁN TIBOR PÁLLINGER: Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte. *Beiträge*, 2003/36.

steht ihm auch die Initiative zur Abschaffung der Monarchie zur Verfügung. Neben dem direktdemokratischen ist auch das repräsentative Element in der liechtensteinischen Verfassung verankert: Das Volk wählt den 25-köpfigen Landtag, der zusammen mit Fürst und Regierung an der Gesetzgebung beteiligt ist. Der Landtag muss auch den Staatsverträgen und dem Budget zustimmen. Zudem obliegt ihm die Kontrolle der Verwaltung.

Zwischen den beiden Polen der liechtensteinischen Verfassung, Monarch und Volk, steht die Regierung. Diese ist zuständig für den Vollzug der Gesetze, das Erlassen von Verordnungen und die Führung der Verwaltung. Verliert sie oder eines ihrer Mitglieder das Vertrauen des Landtags oder des Fürsten (doppeltes Vertrauenserfordernis im Sinne des Dualismus), endet das Mandat sofort.

Das liechtensteinische Regierungssystem lässt sich am besten analog zur Funktionslogik von semipräsidentiellen Systemen begreifen, mit dem Unterschied, dass an der Stelle eines gewählten Präsidenten ein erblicher Monarch steht. Da in kleinen Staaten politische Auseinandersetzungen schnell ein systembedrohendes Ausmass annehmen können, ist das System durch starke Elemente der Konkordanz abgefedert. So stellen in der Regel die beiden Grossparteien im Rahmen einer grossen Koalition die Regierung. Auch werden Ämter und Kommissionen im Sinne eines Parteienproporz besetzt. In diesem Zusammenhang kommt auch dem Fürsten als Verkörperung des *pouvoir neutre* eine wichtige Rolle im Rahmen des Kompromissmanagements zu.

IV. Das dynastische Element

Das Land wird seit rund drei Jahrhunderten in einer ununterbrochenen Folge von Fürsten aus dem Hause Liechtenstein regiert. In dieser Zeit ist eine enge Verbindung zwischen dem Staat und dem Fürstlichen Haus entstanden. Das monarchisch-dynastische Element versinnbildlicht die Kontinuität der Herrschaft und ist längst ein wichtiger Bestandteil der liechtensteinischen Identität geworden. Auf der Ebene der Verfassung findet dieses Verhältnis seinen Ausdruck in den Bestimmungen über die Erbmonarchie (Art. 2 LV), die erbliche Thronfolge (Art. 3 LV) sowie das Treuegelöbnis (Art. 13 LV) und die Erbhuldigung (Art. 51 Abs. I LV). Um die dynastische Kontinuität zu gewährleisten, besteht weiters die Möglichkeit, nächsterfolgeberechtigten volljährigen Prinzen als Stellvertreter einzusetzen (Art. 13^{bis} LV). Schliesslich weist die Verfassung auf bestimmte Befugnisse der Fürstenfamilie im Rahmen eines Misstrauensantrags gegen den Landesfürsten hin (Art. 13^{ter} LV). Darüber hinaus werden im Hausgesetz gewisse Kompetenzen der Fürstenfamilie

hinsichtlich disziplinarischer Massnahmen, der Amtsenthebung oder der Entmündigung des Fürsten geregelt.¹⁸

Das Fürstentum Liechtenstein ist – wie bereits erwähnt – eine Erbmonarchie (Art. 2 LV). Konkret bedeutet dies, dass die Funktion des Staatsoberhauptes an das Fürstenhaus Liechtenstein gebunden ist. Dieser ist zugleich Regierer des Hauses Liechtenstein und Vorsitzender der fürstlichen Stiftungen (Art. 12 Abs. 4 Hausgesetz). Dabei folgt die Thronfolge dem Prinzip der agnatischen Primogenitur (Art. 12 Ziff. 1 Hausgesetz), d.h. der männliche Erstgeborene der ältesten Linie der Familie erbt aufgrund dieses Erstgeburtsrechts den Stammbesitz und weitere Privilegien (Titel, Hausarchiv, Sammlungen etc.). Dabei erwirbt der erstgeborene Sohn des regierenden Fürsten durch Geburt das Nachfolgerecht für sich und alle seine Nachkommen.

Der Landesfürst kann den nächsterbfolgeberechtigten volljährigen Prinzen wegen vorübergehender Verhinderung oder zur Vorbereitung der Thronfolge als seinen Stellvertreter mit der Ausübung der ihm zustehenden Hoheitsrechte betrauen (Art. 13^{bis} LV). Diese Bestimmungen sind einerseits Ausdruck für das Prinzip der Primogenitur und stellen andererseits sicher, dass die Staatsgeschäfte auch in einem Thronfolgefall reibungslos weitergeführt werden können. Überdies bieten sie dem Erbprinzen die Möglichkeit, die notwendigen Erfahrungen zu sammeln und allmählich in seine Aufgabe hineinzuwachsen.

Die dynastische Verbundenheit zwischen der Fürstenfamilie und dem Staat Liechtenstein findet einen weiteren Ausdruck im gegenseitigen Treuegelöbnis von Fürst und Landtag im Falle einer Thronfolge. Dabei verspricht jeder Thronfolger noch vor der Empfangnahme der Erbhuldigung, dass er das Fürstentum Liechtenstein in Gemässheit mit der Verfassung und der übrigen Gesetze regieren, seine Integrität erhalten und die landesfürstlichen Rechte unzertrennlich und in gleicher Weise beobachten wird (Art. 13 LV). Der Landtag nimmt das Gelöbnis des Regierungsnachfolgers entgegen und gelobt in ebenso feierlicher Weise, den Thronfolger als neuen Landesfürsten anzuerkennen, die ihm zustehenden fürstlichen Ehren und Würden zu respektieren und das Wohl des Fürstlichen Hauses nach bestem Wissen und Gewissen zu fördern (Art. 51 Abs. 1 LV).

Mit der 2003 neu geschaffenen Bestimmung von Art. 13^{ter} LV können mindestens 1500 Landesbürger einen begründeten Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten einreichen, daraufhin muss der Landtag an seiner nächsten Sitzung eine Empfehlung abgeben und eine Volksabstimmung ansetzen. Mit dem Misstrauensantrag soll der Landesfürst mit seinen Kompetenzen und Befugnissen als Staatsoberhaupt einer in Demokratien für Staatsoberhäupter üblichen politischen Kontrolle unterstellt werden. Wird der Misstrauensantrag

¹⁸ Vgl. Landesverfassung (Verfassung des Fürstentums Liechtenstein) in *Liechtensteinisches Landesgesetzblatt*, 1921/15. 1–43 (in der Fassung vom 21. August 2009).

angenommen, ist er dem Landesfürsten zur Behandlung nach dem Hausgesetz mitzuteilen. Daraufhin entscheidet gemäss Hausgesetz die Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstlichen Hauses auf Antrag des Familienrates über den Antrag. Die getroffene Entscheidung, welche auf Ablehnung des Misstrauensantrags, Verwarnung oder Absetzung des Landesfürsten lautet (Art. 14, 15 und 16 Hausgesetz), ist dem Landtag binnen 6 Monaten durch den Landesfürsten mitzuteilen.

Weiters sind im Hausgesetz für den Fall, dass der Fürst durch sein Verhalten dem Ansehen, der Ehre oder der Wohlfahrt des Fürstlichen Hauses oder des Fürstentums Liechtenstein schadet, auch disziplinarische Massnahmen vorgesehen (Art. 14 Hausgesetz). Darüber hinaus regelt das Hausgesetz die Amtsenthebung und Entmündigung des Fürsten (Art 15 Hausgesetz) sowie die Vormundschaft und Regentschaft (Art. 17 Hausgesetz). In diesem Zusammenhang gilt es, auf die Problematik des Verhältnisses von Landesrecht und Hausgesetz hinzuweisen: Der rechtliche Status des Hausgesetzes ist unklar. Staatsrechtlich relevante Sachverhalte werden von Verfassung wegen in die Kompetenz des Hausgesetzes verwiesen. Dieses stellt zwar autonomes Satzungsrecht der Fürstlichen Familie dar, ist aber kein gültiges Gesetz des Staates, da der Landtag beim Erlass dieser Norm nicht mitgewirkt hat (vgl. Art. 65 LV). Da das Legalitätsprinzip gebietet, dass staatliches Handeln einer gesetzlichen Grundlage bedarf, entsteht die paradoxe Situation, dass in gewissen, staatspolitisch äusserst bedeutsamen Fragen die Letztentscheidungsmacht bei Gremien (Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstenhauses oder Familienrat) liegt, die aufgrund ihrer Aufgaben und Kompetenzen materiell die Funktion eines Staatsorgans einnehmen, aber formell gesehen keine sind. Die Beschlussfassung solcher Organe in Sachen, die das Fürstentum Liechtenstein als Staat betreffen, ist aus rechtstaatlicher und souveränitätspolitischer Perspektive als problematisch anzusehen.¹⁹

Schliesslich bleibt anzumerken, dass die liechtensteinische Monarchie dem Steuerzahler keine direkten Lasten verursacht. Die Fürstliche Familie lebt von ihrem eigenen Vermögen. Obwohl der Landtag wiederholt eine Entschädigung für die offiziellen Repräsentationsaufgaben angeboten hat, haben die Fürsten auf diese verzichtet. Im Gegenzug sind sowohl der Landesfürst als auch der Thronfolger von allen staatlichen Steuern befreit.²⁰

¹⁹ Vgl. WILFRIED MARXER: Das Hausgesetz des Fürstenhauses von Liechtenstein und dessen Verhältnis zur staatlichen Ordnung Liechtensteins. *Beiträge*, 2003/17.

²⁰ ZOLTÁN TIBOR PÁLLINGER: Der Fürst als Souverän. In ORGANISATIONSKOMITEE „200 JAHRE SOUVERÄNITÄT 1806–2006“ (Hrsg.): *Das Fürstentum Liechtenstein. 1806–2006*. Vaduz: Verlag Liechtensteinisches Landesmuseum, 2006. 54–65.

V. Der Landesfürst

Der Landesfürst ist das Oberhaupt des Staates und übt sein Recht an der Staatsgewalt gemäss den Bestimmungen der Verfassung und der übrigen Gesetze aus (Art. 7 Abs. I LV). Damit er seine Aufgaben neutral und unabhängig, nach bestem Wissen und Gewissen wahrnehmen kann, untersteht seine Person nicht der Gerichtsbarkeit und ist rechtlich nicht verantwortlich (Art. 7 Abs. II LV). Aufgrund dieser Immunität kann er weder für seine staatliche Tätigkeit noch für seine Handlungen als Privatmann politisch oder strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Gemäss dem alten Rechtsgrundsatz, dass die Krone kein Unrecht tun kann, übernimmt mit der Gegenzeichnung der fürstlichen Regierungsakte der Regierungschef die politische Verantwortung. Diese unabhängige Stellung soll es dem Fürsten ermöglichen, eine ausgleichende Position (*pouvoir neutre*) über den verschiedenen politischen Lagern einzunehmen.²¹

Die konkreten Aufgaben des Landesfürsten sind vielfältig. Zunächst einmal vertritt er, unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung, Liechtenstein im Verkehr mit den auswärtigen Staaten (Art. 8 LV). Diese völkerrechtliche Vertretungsbefugnis umfasst insbesondere den Abschluss von Staatsverträgen, die der Fürst in seinem Namen schliesst. Dabei bedürfen wichtige völkerrechtliche Verträge der Zustimmung des Landtages und können auf Beschluss des Landtages oder auf Begehren von 1500 Wahlberechtigten oder vier Gemeinden einer Volksabstimmung unterworfen werden. In der Praxis werden fast alle Staatsverträge dem Landtag zur Genehmigung unterbreitet.²²

Im Sinne des Dualismus wirkt der Landesfürst auch an der Gesetzgebung mit. Zum einen steht ihm das Initiativrecht in der Form von Regierungsvorlagen zu (Art. 64 Abs. I Bst. a LV).²³ Zum anderen bedürfen alle Gesetze zu ihrer Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten (Art. 9 LV).²⁴ Dabei fungiert der Fürst nicht als blosser «Staatsnotar», der jedes vom Parlament oder vom Volk beschlossene Gesetz mit seiner Unterschrift automatisch in Kraft zu setzen hat, oder als «Hüter der Verfassung», der die Sanktionierung nur im Falle schwerer Bedenken bezüglich der Verfassungsmässigkeit verweigern bzw. verzögern darf, sondern er entscheidet nach persönlichem, pflichtgemässen Ermessen, ob er einen Gesetzesentwurf seine Zustimmung erteilen will oder nicht. Allerdings wurde das Veto bisher erst zweimal direkt eingesetzt. Generell lässt sich festhalten, dass das Vetorecht eher indirekte oder präventive Wirkungen

²¹ PÁLLINGER aoO. 54–65.

²² PETER WOLFF: Die Vertretung des Staates nach aussen. In BATLINER (Hrsg., 1994) aoO. 267–288.

²³ HILMAR HOCH: Verfassung und Gesetzgebung. In BATLINER (Hrsg., 1994) aoO. 201–229.

²⁴ HOCH aoO. 267–288.

entfaltet, indem es einen Anreiz schafft, einvernehmliche Lösungen vor einer möglichen Sanktionsverweigerung zu suchen.²⁵

Während die Befugnis, Vollzugsverordnungen zu erlassen, vom Fürsten auf die Regierung übergegangen ist, verblieb die Kompetenz für fürstliche Verordnungen, insbesondere Notverordnungen, weiterhin beim Monarchen. Diese erlauben es dem Fürsten, in dringenden Fällen das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Landes vorzukehren (Art. 10 Abs. I LV). Seit 2003 sind die Notverordnungen zeitlich und materiell beschränkt. Sie dürfen die Verfassung als Ganzes oder einzelne Bestimmungen derselben nicht aufheben und treten automatisch nach einem halben Jahr ausser Kraft. Allerdings sind die Einschränkungen der Verfassung sehr weit gefasst. Es werden explizit nur solche Rechte von Einschränkungen ausgenommen, die ohnehin vom völkerrechtlichen *ius cogens* geschützt sind. Alle anderen Bestimmungen werden hingegen – da sie nicht ausdrücklich geschützt sind – zur Disposition gestellt. Zudem eröffnet Art. 10 LV in Verbindung mit dem neuen Art. 80 LV (einseitiger Vertrauensverlust der Regierung) die Möglichkeit, dass der Fürst ohne verantwortliche Regierung mittels Notverordnungen regieren kann («persönliches Regiment»). Diese Bestimmungen werden überdies verschärft, weil die Auflösung des Parlaments während eines Ausnahmezustandes nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist, so dass der Fürst den Landtag zu jedem Zeitpunkt aus eigenem Ermessen entlassen kann (Art. 48 LV). Somit kann festgehalten werden, dass die Ausgestaltung des Notrechts gemäss der neuen Verfassung aus demokratischer und rechtsstaatlicher Sicht als äusserst problematisch einzustufen sind. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass seit Erlass der 1921er-Verfassung vom Notverordnungsrecht nur äusserst zurückhaltend Gebrauch gemacht worden ist.²⁶

Die fürstlichen Befugnisse erstrecken sich auch auf den Bereich der Justiz. Die gesamte Gerichtsbarkeit wird im Namen des Fürsten und des Volkes durch verpflichtete Richter ausgeübt (Art. 95 Abs. I LV), die im Rahmen ihrer Tätigkeit unabhängig sind (Art. 95 Abs. II LV). Zudem wirkt der Fürst bei der Auswahl der Richter mit. Gemäss der alten Fassung der liechtensteinischen

²⁵ ZOLTÁN TIBOR PÁLLINGER: Die Stellung des Fürsten von Liechtenstein im internationalen Vergleich. *Beiträge* 2003a/14.

²⁶ Seit Erlass der 1921er Verfassung wurde vom Notverordnungsrecht drei Mal Gebrauch gemacht. 1943 verlängerte der Landesfürst das Mandat des Landtages, um zu verhindern, dass die Nationalsozialisten ins Parlament einziehen konnten. Im Jahr 1982 wurde verordnet, dass das schweizerische Betäubungsmittelgesetz im Fürstentum Liechtenstein vollumfänglich Gesetzeskraft hat, um Rechtssicherheit nach einem Gerichtsurteil wieder herzustellen, in dem die Auffassung vertreten wurde, dass ein Grossteil der Bestimmungen des Betäubungsmittelgesetzes in Liechtenstein nicht anzuwenden seien. Schliesslich wurde im Jahr 1990 mittels einer Notverordnung sichergestellt, dass sich das Land zeitgerecht den UN-Sanktionen gegen den Irak anschliessen konnte. PÁLLINGER (2006) aoO. 54–65.

Verfassung wurden die Zivil- und Strafrichter vom Landtag gewählt und dem Fürsten zur Ernennung vorgeschlagen. Die Landrichter wurden in der Regel lebenszeitlich bestellt, die Mitglieder des Obergerichtes und des obersten Gerichtshofes jeweils auf vier Jahre. Ferner wählte der Landtag die Mitglieder der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und die Mitglieder des Staatsgerichtshofes. Der Vorsitzende der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und des Staatsgerichtshofes wurden vom Fürsten auf Vorschlag des Landtages ernannt oder bestätigt.²⁷ Mit der Verfassungsrevision von 2003 wurde das Verfahren vereinheitlicht und ein Systemwechsel vollzogen (Art. 96 LV).²⁸ Ein neu zu schaffendes Gremium, in dem der Fürst über ein Veto verfügt, schlägt dem Landtag die Kandidaten vor. Stimmt dieser zu, sind diese für vier resp. fünf Jahre gewählt. Lehnt der Landtag die Empfehlung ab, findet, sofern innerhalb von vier Wochen keine Einigung erzielt wird, eine Volksabstimmung über die empfohlenen Kandidaten statt. Zudem können sowohl Landtag als auch das Volk (mittels einer Initiative) Richter Kandidaten für diese Volksabstimmung nominieren. Schliesslich besitzt der Fürst das Recht der Begnadigung, der Milderung und Umwandlung sowie das Abolitionsrecht (Art. 12 LV).²⁹

Dem Fürsten steht ausserdem das Recht zu, den Landtag einzuberufen, zu schliessen und aus erheblichen Gründen, die der Versammlung jedes Mal mitzuteilen sind, auf drei Monate zu vertagen oder ihn aufzulösen (Art. 48 Abs. I LV). Die Einberufung des Landtages liegt jedoch nicht im freien Ermessen des Fürsten. Er ist von Verfassung wegen verpflichtet, den Landtag Anfang jeden Jahres einzuberufen (Art. 49 Abs. I LV). Der Landtag wird traditionell mit der Thronrede des Fürsten oder seines Bevollmächtigten eröffnet (Art. 54 Abs. I LV).³⁰ Diese Rede gibt dem Staatsoberhaupt die Möglichkeit, eine politische Standortbestimmung vorzunehmen und Anregungen für die zukünftige Politik zu formulieren.³¹ Mit dem Recht, den Landtag aufzulösen, ist dem Fürsten ein wichtiges politisches Instrument in die Hand gegeben. Nach jeder Auflösung müssen innerhalb von sechs Wochen Neuwahlen stattfinden, und der neu gewählte Landtag ist innerhalb von 14 Tagen einzuberufen (Art. 50

²⁷ Vgl. GERARD BATLINER: Die Verfassungsvorschläge des Fürsten (vom 1. März 2001). Ein Diskussionsbeitrag. <http://www.dese.li/GesetzeMaterialien/Resources/Batliner-Papier.pdf> (Stand: 14.04.2010), 1–58 (2001).

²⁸ Vgl. GERARD BATLINER – ANDREAS KLEY – HERBERT WILLE: Memorandum zur Frage der Vereinbarkeit des Entwurfes zur Abänderung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein gemäss der am 2. August 2002 bei der Regierung angemeldeten «Volksinitiative» des Landesfürsten und Erbprinzen mit den Regeln und Standards des Europarates und der EMRK zuhanden des Demokratie-Sekretariates, Schaan. <http://www.dese.li/GesetzeMaterialien/Resources/Memorandum-EMRKStatut.pdf> (Stand: 14.04.2010), 1–21 (2002).

²⁹ PÁLLINGER (2006) aoO. 54–65.

³⁰ SCHULAMT DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN aoO. 140f.

³¹ PÁLLINGER (2003a) aoO. 59.

LV). Das Recht zur Landtagsauflösung ist Ausdruck der Schiedsrichterfunktion des Staatsoberhauptes und soll zum ordnungsgemässen Funktionieren der Institutionen beitragen. Deshalb wird es in der Regel zur Behebung parteipolitischer Pattsituationen im Parlament eingesetzt, kann aber auch als gewichtiges Druckmittel im Rahmen von politischen Konflikten fungieren. Parallel zur fürstlichen Kompetenz steht – als Ausfluss der dualistischen Staatskonzeption – auch dem Volk und den Gemeinden das Recht zu, den Landtag einzuberufen oder aufzulösen (Art. 48 LV).³²

Der Fürst verfügt auch über Kompetenzen in bezug auf die Regierung. Er ernennt den Regierungschef und die übrigen Mitglieder der Regierung einvernehmlich mit dem Landtag auf dessen Vorschlag (Art 79 Abs. II LV).³³ Gemäss der ursprünglichen Version der Verfassung Liechtensteins von 1921 konnte die Regierung nur auf Antrag des Landtages vom Landesfürsten entlassen werden. In Symmetrie zur Regierungsbestellung war auch hier einvernehmliches Zusammenwirken notwendig. In der revidierten Verfassung von 2003 hingegen wird die bereits bestehende doppelte Abhängigkeit der Regierung akzentuiert: Sowohl der Landtag als auch der Fürst können jetzt die Regierung jeweils einseitig – ohne qualifizierte Gründe – entlassen (Art. 80 Abs. 1 LV). Im Falle eines Vertrauensverlustes verliert die Regierung per sofort die Befugnis zur Ausübung des Amtes und der Landesfürst setzt eine Übergangsregierung zur interimistischen Besorgung der Geschäfte ein (Art. 80 Abs. 1 LV). Er kann, aber muss nicht, auch Mitglieder der alten Regierung in die Übergangsregierung berufen. Diese muss sich vor Ablauf von vier Monaten einer Vertrauensabstimmung stellen, sofern nicht vorher eine neue Regierung vom Fürsten im Einvernehmen mit dem Landtag ernannt worden ist. Falls ein einzelnes Mitglied der Regierung das Vertrauen des Fürsten oder des Landtages verliert, entscheiden diese einvernehmlich über den weiteren Verbleib des Regierungsmitglieds in der Regierung. Bis zum definitiven Entscheid werden die Amtsgeschäfte von der Stellvertreterin oder dem Stellvertreter weitergeführt (Art. 80 Abs. I LV).³⁴

Schliesslich hat der Regierungschef über Angelegenheiten, die in den Zuständigkeitsbereich des Landesfürsten fallen, bei diesem Vortrag zu halten oder Bericht abzustatten (Art. 86 Abs. I LV). Auf Antrag des Regierungschefs unterzeichnet der Fürst eigenhändig diejenigen Entscheidungen, die er annimmt. Diese wiederum werden vom Regierungschef gegengezeichnet, der damit die politische Verantwortung übernimmt (Art. 86 Abs. II LV). Diese Bestimmungen

³² PÁLLINGER (2003a) aoO.59.

³³ HERBERT WILLE: Der parlamentarische Charakter der Regierung und die Amtsenthebung in der geltenden Verfassung. <http://www.dese.li/GesetzeMaterialien/Resources/Wille%20Regierungsentlassung.pdf> (Stand: 14.04.2010), 1–17 (2003).

³⁴ PÁLLINGER (2003a) aoO. 60.

über die Konsultations- und Informationsverpflichtungen stellen sicher, dass der Fürst über die laufenden Angelegenheiten der Regierung informiert ist, damit er seine verfassungsmässigen Aufgaben adäquat wahrnehmen kann. Überdies tragen diese Konsultationen auch dazu bei, das Verhältnis zwischen Fürst und Regierung zu vertiefen.

VI. Konklusion

Im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Monarchien wurde in Liechtenstein das monarchische Element nicht auf das Repräsentative reduziert, sondern nimmt noch immer eine aktive Rolle in der Politik ein. Gleichzeitig, und das ist gerade das Originelle am liechtensteinischen Dualismus, sind auch die (direkt-)demokratischen Elemente stark ausgebaut.

Die liechtensteinische Monarchie hat sich über die Jahrhunderte als sehr flexibel erwiesen, und es ist ihr stets gelungen, sich – unter Bewahrung der eigenen Identität – den Erfordernissen der Zeit anzupassen. Dabei ist der liechtensteinische Dualismus Produkt eines politischen Gestaltungswillens, der es verstand, widerstreitende Interessen und Prinzipien auszugleichen und einer tragfähigen Lösung zuzuführen. Aus dieser Perspektive stellt der Dualismus nicht so sehr ein statisches Gleichgewicht zwischen Fürst und Volk dar, sondern fungiert als Leitlinie für die konsensuale Bewältigung zukünftiger Herausforderungen.

Dabei gilt es zu beachten, dass die nüchterne staatstheoretische Betrachtung allein nicht ausreicht, um das Phänomen der Monarchie vollständig zu erfassen. Vielmehr bedarf es auch eines Hinweises auf die psychologischen Dimensionen dieser Herrschaftsform: Letztendlich verkörpert der Monarch als unparteiisches, über den Interessenkonflikten stehendes Symbol die Einheit des Staates. Diese Personifizierung der politischen Autorität ermöglicht es den Menschen, sich besser mit dem abstrakten Staat zu identifizieren. Die Praxis der aktiven Ausübung der monarchischen Kompetenzen, welche durch die Volksabstimmung von 2003 seitens des Volkes bekräftigt wurde, birgt jedoch auch Risiken, da sie zwei fundamentale Prinzipien staatspolitischer Klugheit nicht in ausreichendem Ausmass beachtet: Zum einen wird die *Maxime* vernachlässigt, dass politische Prozesse nicht auf einzelne Personen, sondern auf Regeln (Institutionen) zuzuschneiden sind. Zum anderen wird die Regel der Trennung von «efficient» und «dignified functions» nicht gebührend beachtet:³⁵ Ein Monarch, der mit starken politischen Befugnissen ausgestattet ist und diese auch wahrnimmt, kann zur Partei im politischen Prozess werden.

³⁵ WALTER BAGEHOT: *The English Constitution*. Cambridge: Oxford University Press, 2001.

Diese Gefahr wird im vorliegenden Fall durch die starke Stellung der fürstlichen Familie innerhalb der liechtensteinischen Volkswirtschaft akzentuiert. Diese Tendenzen können wiederum die Stellung des Fürsten als neutrale, über den Interessen stehende Instanz in Frage stellen und langfristig die Autorität der Monarchie beschädigen.

Alles in allem verfügt der Fürst über grössere Kompetenzen als alle anderen europäischen Monarchen und hinsichtlich des absoluten Gesetzesvetos und des weitgehenden Notverordnungsrechts teilweise – als nicht demokratisch legitimiertes Organ – sogar über gleich grosse oder grössere als die gewählten Präsidenten der USA und Frankreichs. Mit der Installierung eines doppelten Vertrauenserfordernisses für die Regierung leben überdies Elemente des Hochkonstitutionalismus wieder auf. Die fehlende demokratische Legitimation (Politikbefugnis) soll dabei durch das Misstrauensvotum und die Initiative auf Abschaffung der Monarchie ausgeglichen werden. Diese Instrumente dienen aber nicht der demokratischen Legitimation, sie bringen keine demokratischen Konfliktlösungsverfahren (der Fürst behält in allen Sachfragen das Vetorecht), sondern kommen der Einführung personalplebiszitärer Elemente gleich. Im schlimmsten Fall könnte die Nichtergreifung dieser Instrumente als Befugnis für persönliche Politik ohne die entsprechende politische Verantwortlichkeit missdeutet werden.

Tatsächlich hat die aktive Rolle des Herrscherhauses im Verfassungskonflikt die Stellung des Monarchen als unparteiisches, über den Interessenkonflikten stehendes Symbol der Einheit des Staates geschmälert und ihn näher zu den «normalen» Akteuren der Politik gerückt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass in Zukunft die Frage nach dem Verhältnis von Demokratie und Monarchie wiederum aufs Tapet kommt, obwohl gegenwärtig alle Seiten bestrebt sind, die Lage zu beruhigen. Andererseits lässt sich jedoch auch festhalten, dass der liechtensteinische Dualismus mit seiner Verbindung von Monarchie und Demokratie ein gangbares Modell bietet, Legitimität mit politischer Konkurrenz zu koppeln. Die 300-jährige Herrschaft des Fürstenhauses ist ein Sinnbild für Kontinuität und Tradition in einer schnelllebigen Zeit. Die Monarchie ist nach wie vor fest in der liechtensteinischen Bevölkerung verankert und bildet einen wichtigen Bestandteil der nationalen Identität.

EIN STAATSOBERHAUPT ALS KULTURPOLITIKER: DER ÖSTERREICHISCHE BUNDESPRÄSIDENT MICHAEL HAINISCH

WILFRIED POSCH

Professor emeritus, Universität für Gestaltung Linz/Donau

In den unvollendeten Lebenserinnerungen Michael Hainisch's, die er vermutlich zwischen 1929 und 1933 geschrieben und nicht druckreif gemacht hat, die aber 1978 veröffentlicht worden sind, findet sich der Satz: „Da mir jede Einflussnahme auf die Politik versagt war, konnte ich mir nur zwei Aufgaben stellen: Kultur- und Wohlfahrtspolitik zu treiben, wobei ich die Wohlfahrtspolitik auch auf die Förderung der Volkswirtschaft, soweit sich eine solche jenseits der Tagespolitik machen ließ, ausdehnte und schließlich den republikanischen Gedanken zu festigen“.

Die Zusammenschau „Kultur- Wohlfahrt- Volkswirtschaft“ mag zunächst irritieren, oder erstaunen lassen. Michael Hainisch ist ein herausragender Vertreter dieser Gesamtsicht und hat als Bundespräsident auf diesem Gebiete einzigartige Leistungen vollbracht. Er ist Anhänger einer Geisteshaltung gewesen, die in Deutschland allgemein und in Österreich besonders von den Ereignissen des 20. Jahrhunderts verschüttet worden ist. Erst im sogenannten Wendejahr 1998 ist mit dem „Handbuch der Deutschen Reformbewegungen 1880-1933“ das Bewusstsein wiedergekehrt. Dem folgte drei Jahre später 2001 vom Institut Mathildenhöhe in Darmstadt die große Ausstellung: „Die Lebensreform. Entwürfe zur Neugestaltung von Leben und Kunst um 1900“ mit einem Katalog in zwei umfangreichen Bänden. Alle jene Kräfte, die damals auf dem Gebiete des Gewerbes, des Handwerks, der Industrie, der Werkkunst, der Architektur, des Städtebaus und der Erziehung eine neue nicht zuletzt auch ästhetische Kultur schaffen wollten und auch nach sozialen Reformen strebten, werden heute oft als Beginn der „Neuen Bewegung“ bezeichnet.

I. Zu Hainisch's Herkunft

Er wurde am 15. August 1858 in Aue bei Gloggnitz in NÖ geboren. Seine Mutter Marianne (geb. Perger) kam aus einer Unternehmer-Familie (Baden bei Wien, Hirtenberg) und war die Begründerin der österreichischen Frauenbewegung. Sein Vater war Industrieller der über Betriebe in Aue, Lichtenwörth-Nadelburg und Hirtenberg verfügte. Hainisch's Eltern stammten also aus großbürgerlichen Familien. Die österreichische Industrie (Textil, Metall) verdankte diesen aufstrebenden Gesellschaftskreisen ihr Entstehen. Michael wuchs in Aue am Fuße des Semmering auf, besuchte das Akademische Gymnasium in Wien und studierte dann Rechtswissenschaften in Leipzig und Berlin. In dieser Zeit entwickelte er ein deutsches Kulturbewusstsein und besuchte in seinen Lehr- und Wanderjahren Hamburg, Lübek, Weimar, Jena, die Wartburg, Bayreuth und andere Stätten. Später reiste er nach Großbritannien, nach Griechenland und in die Vereinigten Staaten von Amerika.

Im Jahre 1882 promovierte er zum Doktor juris. Danach verbrachte er fünfeinhalb Jahre im Staatsdienst: Er absolvierte ein Gerichtsjahr, arbeitete er zwei Jahre in der Finanzprokurator des Finanzministeriums und dann zweieinhalb Jahre im Hochschul- und Universitätsdepartment des Unterrichtsministeriums. Im Jahre 1888, ehelichte er Emilie Auguste Figdor, die Tochter des 1879 verstorbenen Großkaufmannes und Direktors der Nationalbank Gustav Figdor. Emilie Auguste schenkte Michael 1892 das Gut Jauern bei Spittal am Semmering. Hainisch baute es zu einem Mustergut aus und betrieb dort Viehzucht mit Weide- und Güllebetrieb, nach heutigem Sprachgebrauch unter Einhalten biologischer und ökologischer Grundsätze. Bei diesem Bemühen wurde er vor allem durch seine Zuchtkuh „Bella“ International bekannt. Sie erbrachte 1928 eine Jahresleistung von 11.103 Litern Milch.

Im Jahre 1890 nahm Hainisch vom Ministerium Abschied. Über die fünfeinhalb Jahre Staatsdienst bemerkte Hainisch, dass sie ihm später sehr zu statten kamen, da er Erkenntnisse und die Anschauung der staatlichen Maschinerie kennen gelernt hatte. Außerdem konnte er viele Mitglieder der höheren Bürokratie kennen lernen. Von nun an führte er das Leben eines Privatgelehrten, der sich der Sozialpolitik verschrieb.

II. Wo stand Michael Hainisch politisch?

Hainisch ist dem Liberalismus zuzuordnen, der nach dem Scheitern der Revolution von 1848, weiter um die demokratischen und sozialen Grundrechte kämpfte, und den österreichischen Obrigkeitsstaat reformieren wollte. Er hatte vielfältige geistige Wurzeln, im Philosophischen beeinflusst von den Ausläufern

der Romantik und des deutschen Idealismus ebenso wie vom aufsteigenden Rationalismus. Das Staatsgrundgesetz von 1867 (Alle Staatsbürger sind vor dem Gesetze gleich, die Wissenschaft und ihre Lehre ist frei) und das Reichsvolkschulgesetz von 1869 (Ende des kirchlichen, Beginn des staatlichen Schulwesens, allgemeine Schulpflicht) waren große, wegweisende Erfolge in dieser Richtung.

Da der Liberalismus in der zisleithanischen Reichshälfte nur zwölf Jahre von 1867 bis 1879 die Machtverhältnisse politisch bestimmt danach aber kulturell weitergewirkt hat, spricht man heute auch oft von „Kulturliberalismus“. In einem deutschen Geiste, gleichbedeutend mit Kultur und Freiheit, sah man die staatstragende Kraft des Vielvölkerstaates der Habsburger Monarchie. Dies führte zum verwandten Begriff des „Deutschliberalismus“. In der Stadt Wien währte dieser Zeitabschnitt machtpolitisch immerhin 34 Jahre von 1861 bis 1895. In dieser Welt lebte Michael Hainisch. Diese Gesinnung hatte im „Neuen Wiener Tagblatt“ eine wesentliche Stütze. Es unterstützte den linken, sozialen Flügel der Liberalen. Dabei betonte man immer wieder die Unabhängigkeit von Regierungen, Kirchen und den Parteien. Diese begannen sich erst ab dem Jahre 1867 als „politische Vereine“ nach dem Gesetz über das Vereinsrecht im programmatischen Sinne zu bilden. Der Kulturliberalismus, ohne Kraft zu einige der Parteientwicklung ist in Österreich durch den Weg unabhängiger Persönlichkeiten geprägt, die meist über, selten innerhalb der politischen Parteien standen. Die Gegner kamen von der katholisch-klerikalen, später christlich-sozialen Seite um Prinz Aloys von und zu Lichtenstein und Dr. Karl Lueger, sowie von den alldeutschen, radikalen Anhängern Georg Ritter von Schönerers. Beide Gruppierungen bekämpften die judenfreundliche Haltung der Liberalen in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Kunst durch verschiedene Spielarten des Antisemitismus. Um die Jahreswende 1888/89 traten dann die geeinten Sozialdemokraten auf, die „sämtliche bürgerlichen Parteien zu einer reaktionären Masse“ zählten und jeden Kompromiss mit ihnen ablehnten.

III. Hainisch über die Randgruppe mit „Kraftbewusstsein“

In diesen Jahren hat der kritische Geist Michael Hainisch wichtige Erfahrungen im Leseverein deutscher Studenten in Wien gesammelt, die in ihren Ausläufern bis heute zu spüren sind. In seinen Lebenserinnerungen berichtet er: „Eine große Rolle spielten im Leseverein die deutschen Burschen- und Landsmannschaften. Ich bin mehrfach auf ihren Kneipen gewesen, habe aber stets einen recht ungünstigen Eindruck mitgenommen. Da saßen tagtäglich sechs bis zehn junge Leute um einen Tisch herum, tranken Bier und erfüllten sich gegenseitig mit Größenwahn. Verstärkt wurde der Dünkel durch die sogenannten ‚alten

Herren', die die Studenten mit einem Kraftbewusstsein zu erfüllen trachteten, dass in keiner Weise der wirklichen Kraft entsprach. Man begreift die ganze deutschnationale Politik in der letzten Zeit der Monarchie nicht, wenn man sich nicht den unheilvollen Einfluss des Coleurwesens vor Augen hält.“ Mit diesen „Kraftbewussten“ sollte Michael Hainisch später auch als Bundespräsident noch seine Schwierigkeiten haben.

IV. Die Sozialpolitiker

Schon in seiner Studienzeit im Deutschen Reich hatte er Interesse an der kathedersozialistischen Schule, die 1873 zum Sozialpolitischen Verein eines Gustav Schmoller, Adolf Wagner und Lujo Brentano führte. Diese Richtung sah ihr Vorbild in der Fabian-Society Englands, wo Bernhard Shaw, H.G. Wells, Peatrice Webb wirkte. Sie lehnten den Marxismus, ebenso auch den Wirtschafts- und Kapital-Liberalismus ab und wollten soziale Veränderungen auf evolutionärem Wege herbeiführen. Vor diesem Hintergrund ist die Betätigung Hainischs in der „Wiener Fabier-Gesellschaft“ und dem „Verein für Sozialpolitik“ ab den Jahren 1893 zu sehen. Dabei schloss er Freundschaften mit Otto Wittelshöfer, Engelbert Pernersdorfer, Victor Adler, Karl Renner und Franz Klein. Auch in der kurzlebigen „Sozialpolitischen Partei“ der Jahre 1896 bis 1907 betätigte er sich. Eine besonders enge Verbindung hatte er zu Eugen von Philippovich Freiherr von Phillippsberg (1858-1917), der an der Universität Wien politische Ökonomie lehrte. Als geistiger Mentor der Partei versuchte er vergeblich Michael Hainisch für eine Kandidatur bei der Niederösterreichischen Landtagswahl 1896 zu gewinnen. Daneben betätigte sich Hainisch in vielen öffentlichen Institutionen so im Arbeitsrat des Handelsministeriums, wo er unter anderem sozialpolitische Gutachten über Heimarbeit und Kinderschutz verfasste, er gehörte der Schulreformbewegung an und war bei der Gründung des Wiener Volksbildungsvereines und seiner Bibliotheken maßgeblich beteiligt. Nach dem Kriegsausbruch im Jahre 1914 wirkte er in der Kommission für soziale Fürsorge, wo er besonders für die Steuerentlastung der Familien eintrat. Man findet ihn in der Mieterschutzbewegung und im Kuratorium für Volkswohnungen. In der Beratungsstelle für Volkswohlfahrt diente er als Präsident, wobei er sich sehr viel mit Volksgesundheit beschäftigte. Den Ausverkauf von Grund und Boden, von Bauerngütern, wollte er Einhalt gebieten und begründete dafür die heute noch bestehenden Grundverkehrskommissionen. 1915 verfasst er mit Philippovich und Heinrich Friedjung die „Denkschrift für Deutschösterreich“. Die Schrift warb für den wirtschaftlichen Zusammenschluss Österreich-Ungarns mit dem Deutsche Reiche in der Zeit nach dem Kriege. Sie wurde von der Zensur verboten.

V. Volkswirtschaft, Kunst und Kultur

Hainisch war ein Anhänger von Friedrich Naumann, der schon seit 1900 für einen Zollverband zwischen dem Deutschen Reich und Österreich-Ungarn eintrat. 1913 kam es zur Gründung des Deutsch-Österreichisch-Ungarischen Wirtschaftsverbandes, der im Juni 1915 in Wien und im November in Dresden tagte. Im Oktober 1915 veröffentlichte Friedrich Naumann sein berühmtes Buch „Mitteleuropa“. Er sah als Kriegsziel der Mittelmächte einen mitteleuropäischen Staatenbund, eine Wirtschaftsgemeinschaft. Den Kern sollte das Deutsche Reich und Österreich-Ungarn bilden, später war aber auch an Bulgarien und die Türkei als Mitglieder gedacht. Naumann sah dieses politische Konzept engstens mit Kultur verbunden und darin wieder ein Vorbild im Deutschen und Österreichischen Werkbund, dem auch Michael Hainisch angehörte. Für diese Verbindung von Politik und Kultur ist auch das 1917 verlegte Buch von Joseph August Lux „Ungarn eine mitteleuropäische Entdeckung“ bezeichnend. Lux beschwor den ungarischen Genius und nannte die „Seelenkenntnis“ eine Grundlage für den Aufbau von Sympathie. Sehr bezeichnend für das damalige Wollen ist auch sein Buch „Volkswirtschaft des Talentes – Grundsätze einer Volkswirtschaft der Kunst“ aus dem Jahre 1906. Nicht zuletzt die „Mitteleuropa – Überlegungen“ haben schließlich im November 1918 bei allen Parteien, mit Ausnahme der Legitimisten, zum Gedanken der demokratischen Vereinigung zwischen dem Deutschen Reich und Deutschösterreich geführt.

Der Werkbund 1902 beziehungsweise 1912 begründet, strebte die Qualitätsarbeit in der Formgebung durch Handwerk und Industrie an, er wollte eine erneuerte Kultur „vom Sofakissen bis zum Städtebau“. An seiner Gründung waren neben Friedrich Naumann, Hermann Muthesius, Peter Behrens, Fritz Schuhmacher, Theodor Fischer, Heinrich Tessenow, Eugen Diederichs, Joseph August Lux, Joseph Maria Olbrich und Josef Hoffmann, beteiligt.

VI. Gelehrter, Fachmann, Ratgeber

Im Jänner 1918 bekam Hainisch ein Mandat im Generalrat der Österreich-Ungarischen Bank, durch den Reichsverband der Deutschen Sparkassen. Er kämpfte dort gegen die Inflation. Der Wunsch Karl Renners, Hainisch zum Gouverneur der Bodenkreditanstalt zu machen, scheiterte an Prälat Hauser, der die Christlichsozialen führte. Im gleichen Jahr erging an Hainisch das Angebot, Ernährungsminister zu werden. Am 21. Oktober 1918 bat Kaiser Karl I. den „Unabhängigen“ Hainisch vormittags zu einer Aussprache über die Lage. Am späten Nachmittag desselben Tages konstituierte sich die „Provisorische Nationalversammlung für Deutschösterreich“ im Niederösterreichischen

Landhaus in der Wiener Herrengasse. Hainisch verfolgte von der Galerie aus den Verlauf der Sitzung der im Weiteren zur Republik führte.

VII. Eine Partei des sozialen Liberalismus in Berlin

Das spätere Wirken Michael Hainisch als Kulturpolitiker ist in einem größeren Zusammenhang mit der Zeit zu sehen. Im November 1918 gründeten Friedrich Naumann und der 1918/19 an der Universität Wien lehrende Soziologe Max Weber in Berlin die Deutsche Demokratische Partei (DDP), in der einige Werkbundmitglieder eine führende Rolle spielten. Als Beispiel sei hier nur Theodor Heuss genannt. Auf ihr Wirken im Besonderen und durch die starke Stellung des sozialen Liberalismus in den ersten Jahren der Weimarer Republik im allgemeinen war es zurückzuführen, dass die Werkbund- und Kulturreformbewegung durch Hugo Preuss in der Reichsverfassung Bestimmungen über Denkmal- und Landschaftspflege, Bodenreform und Freiheit der Kunst verankern konnte. Sie unterschied sich dadurch von der österreichischen Bundesverfassung. Ein Erfolg des Deutschen Werkbundes war auch das Einsetzen eines „Reichskunstwartes“ innerhalb des Reichsministeriums des Inneren. Sein Aufgabenbereich war das Beraten bei der Gesetzgebung und der Behörden in Fragen der „Formgebung des Reiches“ (vom Staatswappen, über Gebäude bis zum Aussehen der Banknoten u.a.), weiteres die Mittlerrolle zwischen Künstler und Staat. Das Amt wurde mit dem Werkbundmitglied Edwin Redslob besetzt, der Mitglied des DWB und des ÖWB war. Seine Wirkungsmöglichkeiten waren sehr auf „Vorbild geben“ ausgerichtet, blieben aber im Verwirklichen gering. Von größter Bedeutung war jedoch die mit Förderung des Deutschen Werkbundes im April 1919 erfolgte Gründung des „Staatlichen Bauhauses in Weimar“. Das Bauhaus beeinflusste als erste künstlerische Reformhochschule für Gestaltung die gesamte Kunst des 20. Jahrhunderts.

VIII. Wien ist nicht Berlin

Im Dezember 1918 wurde als Schwesterpartei der DDP in Wien die „Bürgerlich-Demokratische Partei“ gegründet. Der Name war unglücklich gewählt, bürgerlich war nicht als Stand gemeint, sondern im „staatsbürgerlichen“ Sinne zu verstehen. Die hervorragendsten Kräfte des geistigen Wiens bemühte sich zwischen den beiden Großparteien das freisinnige Bürgertum zu sammeln. Die Partei war personell eng mit dem ÖWB verbunden, ihr Spitzenkandidat war Franz Klein, dem Schöpfer der österreichischen Zivilrechtsordnung und

Wegbereiter der Wohnungsreformbewegung. Er war im ÖWB Leiter der juristisch-politischen Kommission (Buch „Der Rechtsschutz des heimischen Kunsthandwerkes, Wien 1918).

Daneben sind eine Reihe von Universitäts- und Hochschulprofessoren zu nennen: der Botaniker Richard Wettstein, der Verwaltungsrechtler Karl Brockhausen, der Bauingenieur und Betonfachmann Rudolf Saliger, der Bildhauer Edmund Hellmer, oftmaliger Rektor der Akademie der bildenden Künste, ferner der Architekt und spätere Werkbundpräsident Robert Oerley, Eduard Leisching, der Direktor des Österreichischen Museums für Kunst und Industrie, Else Brockhausen, Helene Granitsch, Hertha von Sprung, Marianne Hainisch und nicht zuletzt der Gründer der Partei Gustav Stolper, Nationalökonom und Publizist und als Vorstandsmitglied auch Michael Hainisch. Er trat in Wort und Schrift für die Partei ein, was seinen Bekanntheitsgrad in diesen Monaten sicherlich steigerte. Als Vorstandsmitglied der DDP sprach bei Kundgebungen Theodor Heuss (1949 der erste Bundespräsident der BRD) im Wahlkampf 1919 in Wien, ebenso Hjalmar Schacht (ab 1923 Reichsbankpräsident). Der Versuch misslang. Franz Klein fehlten für die Wahl in die Nationalversammlung rund 80 Stimmen, die Partei versank nach wenigen Monaten in der Bedeutungslosigkeit. Die Ohnmacht der Sozialliberalen in Österreich hatte sich wieder einmal gezeigt.

IX. Die „Anschlussfrage“

Die provisorische Nationalversammlung beschloss am 11. Oktober 1918 das „Gesetz über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich: „Art.1.Deutschösterreich ist eine demokratische Republik. Alle öffentlichen Gewalten werden vom Volk eingesetzt Art.2.Deutschösterreich ist ein Bestandteil der Deutschen Republik. Besondere Gesetze regeln die Teilnahme Deutschösterreichs an der Gesetzgebung und Verwaltung der Deutschen Republik sowie die Ausdehnung des Geltungsbereiches von Gesetzen und Einrichtungen der Deutschen Republik auf Deutschösterreich.“ Eine entsprechende Bestimmung war auch in der Verfassung des Deutschen Reiches (Art.61) enthalten. Diese Absichten und Hoffnungen auf Selbstbestimmung und erträgliche Friedensbedingungen erwiesen sich durch die harte Haltung der Siegermächte im Laufe des Jahres 1919 als trügerisch, die kleine Republik musste sogar von der Staatsbezeichnung „Deutschösterreich“ Abstand nehmen.

Die Staatsverträge von St. Germain en laye (Art.88) und Versailles (Art.80) schlossen die Vereinigung des Deutschen Reiches und Deutschösterreichs zwar für den Augenblick nicht aber für die Zukunft aus, sie machten sie von der Zustimmung des Völkerbundes abhängig. Daher blieb die „Anschlussfrage“

in der Ersten Republik – auch in der Kulturpolitik – ein ständiges Thema. Die Sozialdemokraten nannten am 1. Dezember 1920 in der „Arbeiterzeitung“ die für sie wichtigsten Anforderungen an den kommenden Bundespräsidenten: er müsste ein verlässlicher Republikaner und ein unzweifelhafter Anhänger des Anschlusses sein. Beides erfüllte Michael Hainisch in überzeugender Weise und war sehr bald in allen Parteien im Gespräch. Die Sozialdemokraten erwogen Franz Klein als „Unabhängigen“ Kandidaten aufzustellen.

X. Das Staatsoberhaupt in der Verfassung

In der deutschen Nationalversammlung von Weimar einigten sich die Parteien darauf einen machtmäßig gut ausgestatteten Reichspräsidenten mit fast kaiserlichen Vollmachten vorzusehen, vom Volke gewählt sollte er als Gegenspieler des Parlamentes, des Reichstages wirken. Während in Weimar dies auch von den Sozialdemokraten vertreten wurde, waren die österreichischen zunächst überhaupt gegen ein eigenes Präsidentenamt. In ihm sahen sie ein Relikt monarchischen Staatsdenkens. Sie wollten vom Parlamentspräsidenten auch die Aufgabe des Staatsoberhauptes wahrgenommen sehen, wie dies in Deutschösterreich mit Karl Seitz (SD) von 1918 bis 1920 in der Nationalversammlung der Fall war. Nach der Bundesverfassung (BVG) vom 1. Oktober 1920 wurde der Bundespräsident von der aus den Abgeordneten des Nationalrates und des Bundesrates (Länderkammer) bestehenden Bundesversammlung gewählt. Ihr war der Bundespräsident rechtlich verantwortlich, sie konnte gegen ihn Staatsanklage beim Verwaltungsgerichtshof erheben. Die Regierung war vom Parlament gewählt und ihm auch verantwortlich. Der Bundespräsident konnte selbst nicht initiativ werden: alle Akte erfolgten auf Vorschlag und unter Gegenzeichnung der Regierung bzw. des zuständigen Ministers. Dieser war wieder hinsichtlich des Entstehens vom Nationalrat abhängig. Damit war der Bundespräsident in der Ausübung seiner Aufgaben mittelbar auch an das Parlament gebunden, wie durch seine Bestellung an die Bundesversammlung. Er war also in doppelter Weise abhängig. Manfred Welan 1986: „Politisch war der Bundespräsident ein Dekorum mit Repräsentationspflichten und damit eine Erinnerung an die Monarchie in der nüchternen republikanischen Staatsordnung. Lässt man die rund zwei Duzend Zuständigkeiten des Bundespräsidenten nach dem BVG 1920 Revue passieren, so kann man feststellen, dass er im Bereich der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit zu agieren hatte. Er wirkte überall mit, konnte aber nirgends wirken. Er hatte gewissermaßen von allem ein bisschen, aber von nichts etwas ganz. Er hatte keine politischen Herrschaftsmittel.

Betrachtet man die vielen Teilzuständigkeiten im einzelnen, so kann man sie als ‚kaiserliche Resttatbestände‘ deuten.“

XI. Die Wahl des Bundespräsidenten

Am 8. Dezember 1920 sollte nach der Bundesverfassung die Wahl des Bundespräsidenten stattfinden. Neben der Sozialdemokratischen (SD) und der Christlichsozialen (CS) Partei trat nun auch erstmals die „Großdeutsche Volkspartei“ (GD) auf. Sie war erst im August 1920 durch Vereinigung von 17 Kleinparteien oder Gruppierungen des nationalen und den Resten des liberalen Lagers entstanden. Sie vertrat zwar durch wenige Persönlichkeiten auch Ansichten des Kulturliberalismus, doch schloss die Koalition mit den Christlichsozialen in der Bundesregierung eine Zusammenarbeit mit den ihnen auf diesem Gebiete näher stehenden Sozialdemokraten weitgehend aus. Die drei in der Bundesversammlung vertretenen Parteien konnten sich in Vorgesprächen auf keine gemeinsame Vorgangsweise einigen. Dies führte zu einem unwürdigen Wahlvorgang.

Von den Kandidaten Karl Seitz (SD), Viktor Kienböck (CS) und Franz Dinghofer (GD) konnten in den ersten vier Wahlgängen keiner eine Mehrheit erlangen. Die Fortsetzung der Wahl wurde auf den nächsten Tag verschoben. An diesem zogen die Christlichsozialen ihren Kandidaten zurück und schlugen als „Neutralen“ Michael Hainisch vor. Nachdem die Sozialdemokraten auf Karl Seitz beharrten, zogen die Großdeutschen Franz Dinghofer zurück. Im nun folgenden fünften Wahlgang erhielt Michael Hainisch 129 von 214 abgegebenen Stimmen, Karl Seitz 85. Damit war Michael Hainisch zum ersten Bundespräsidenten der Republik Österreich gewählt. Seine Wahl war das Ergebnis seines hohen Ansehens in weiten Kreisen als Gelehrter, seiner beachtlichen sozialpolitischen Tätigkeit und seiner menschlich-gewinnenden Art. Er hatte einen großen Kreis von Bekannten in Politik, Wirtschaft und Kultur und kannte fast alle führenden Kräfte persönlich, vielen war er freundschaftlich verbunden. Und dennoch konnten sich die Parteien erst nach hektischen Gesprächen in allerletzter Minute aus ihrem parteipolitischen Korsett befreien.

XII. Bundespräsident Hainisch - kein Kaiser in der Republik

Es war eine besondere Aufgabe für Michael Hainisch als überzeugter Republikaner eine neue Tradition der Schlichtheit für sein Amt zu begründen. So blieb er weiterhin in seinem kleinen Haus auf der Hohen Warte in Wien-Döbling wohnen und beließ Karl Seitz, seinen „Amtsvorgänger“, in der nun

für den Bundespräsidenten vorgesehenen Dienstwohnung im Palais auf dem Ballhausplatze. Friedrich Strindberg berichtet 1928, dass Hainisch's Bescheidenheit einmal beinahe fast zur Krise geworden wäre: „Er wurde Präsident und war nicht zu bewegen, das vornehme Staatsauto zu benutzen. Er fuhr weiter mit der Trambahn in die Präsidentschaftskanzlei. Man erzählt sich, der verzweifelte Kabinettsdirektor habe mit seiner Demission drohen müssen, um da Remedur zu schaffen“. Es war dies Dr. Josef Freiherr von Löwenthal, ein erfahrener Beamter der alten Schule mit dem Hainisch ansonsten bestens zusammen arbeitete.

Es ist heute kaum mehr vorstellbar, welcher Wandel in den Umgangsformen sich im Übergang von der Monarchie zur Republik vollzogen hat. Hainisch war von seinem Elternhause gewohnt, mit Arbeitern Gespräche zu führen, wie er es später in seinem Gute auch mit Bauern und den Knechten getan hat. Er war 1920 der richtige Mann, zur richtigen Zeit am richtigen Ort. Hainisch begann bald nach seinem Amtsantritt die Länder zu besuchen und erfreute sich sehr bald großer Beliebtheit, obwohl der Partikularismus und die Abneigung gegen die Zentralbehörden in Wien, also alles was mit dem Wort „Bundes-“ begann, sehr groß war. Über den Besuch in Oberösterreich berichtete der Schriftleiter der Linzer „Tages-Post“ im Juli 1921: „Wer je einen der exklusiven Abende aus der vergangenen Zeit der Kaiserherrlichkeit mitgemacht hat, und gestern Zeuge und Teilnehmer dieser ‚aus Anlass der Anwesenheit des Herrn Bundespräsidenten‘ veranstalteten ‚Zusammenkunft am Pöstlingberg‘ war, der musste das Gefühl der Befreiung wie eine Wohltat empfinden. Die starren Schranken, die ein Spanisches Hofzeremoniell unübersteigbar aufgerichtet hatte, sind gefallen, frei können sich die Menschen bewegen und können sich ohne die Masken unterwürfiger Liebdienerei geben wie sie sind. Nicht als eine Art höheres Wesen, sondern als ein Mann aus unserem Kreise weilte unser frei gewähltes Staatsoberhaupt unter uns und jeder fühlte, dass dieser Mann, der stundenlang mit Allen die zu ihm kamen, freundliche Zwischensprache hielt, sich nicht herabzulassen ‚geruhte‘ und nicht nach festgesetzter Schablone sprach und handelte, sondern wie es der Augenblick und der persönliche Eindruck ergab.“

XIII. Ein Staatsoberhaupt als Kulturpolitiker

Aus den Lebenserinnerungen Hainisch's geht hervor, dass er zur Einschränkung auf die Kultur- und Wohlfahrtspolitik nicht sofort gefunden hat. Im Zusammenhang mit Josef Löwenthal bekannte er, dass er ihm wertvolle Dienste geleistet habe, „besonders zu Beginn als ich mich mit den Fesseln die mir die Stellung auferlegte, nicht recht abfinden konnte“. So versuchte er zunächst

innen- und außenpolitische Initiativen zu setzen. Sein Staatsbesuch in Prag, die Vereinbarung von Lana, seine Ablehnung des Abkommens von Venedig (Volksabstimmung über Ödenburg/Sopron) auf Wunsch des Bundeskanzlers Johannes Schobers führten zu scharfen Kritiken von deutschnationaler Seite und sogar zu einer Regierungsumbildung. Hainisch änderte daraufhin seine Amtsführung und vermied von da an derartige Handlungen. Er unternahm daraufhin, von zwei kleinen „technischen“ Besuchen in Bayern abgesehen, keine Staatsbesuche mehr.

Bei seinem Vorhaben sich nun auf die Kulturpolitik zu beschränken, ist Hainisch sehr überlegt vorgegangen. Er bemühte sich die Präsidentschaftskanzlei „zu einem kulturellen Zentrum zu machen, ich wollte die führenden Glieder der Intelligenz und die hervorragenden Kulturträger Wiens zu allen gesellschaftlichen Veranstaltungen, die ich gab, heranziehen. Ich verfolgte damit einen doppelten Zweck. Zunächst wollte ich die Gesandten, die sich immer nur im engsten Kreise bewegten, mit der geistigen Elite Österreichs in Verbindung zu bringen, sodann aber hatte ich die Absicht, einen Ersatz für die vielen gesellschaftlichen Veranstaltungen zu schaffen, die wegen der Not der Zeit ausfielen. Es wurde auch von weiten Kreisen dankbar anerkannt, dass ihnen nun die Möglichkeit geboten wurde, mehrmals im Jahre ganz zwanglos mit Leuten für die sie sich interessierten, zusammen zu kommen.“ Bei diesen Treffen sorgte er auch für ein Programm, so lud er beispielsweise Anton Wildgans zu einer Lesung oder den Kunsthistoriker und Soziologen Hans Riel zu einem Vortrag über die österreichischen Kleinstädte ein. In diesem Umfeld verteilte er die ihm als Präsidenten zur Verfügung stehenden freien Theaterkarten (ehemalige Hoflogen). Auf diese Weise konnten an die dreihundert Personen im Jahr kostenlos die Staatstheater besuchen.

Auf dem Gebiete der Volkswohlfahrt berief er gezielt führende Männer der Wissenschaft zu gemeinsamen Gesprächen in seine Kanzlei. Dadurch kam es zur Gründung der „Gesellschaft für Volksgesundheit“ deren Ehrenpräsident er wurde. Über seine Anregung, kam es zur Schaffung eines Kunstbeirates im Unterrichtsministerium, in den angesehene Künstlervereinigungen Vertreter zu entsenden hatten. Er schuf einen Fonds, der seinen Namen trug, aus dem Werke von in Not geratenen Künstlern angekauft wurden.

In ihrer Dissertation über den „Bundespräsidenten Dr. Michael Hainisch“ stellte Getraude Broz sehr treffend fest, „dass die Leistungen und Anregungen des Bundespräsidenten auf dem Gebiete der Kulturpolitik bedeutend waren, obwohl er hier im Stillen und mehr hinter den Kulissen wirkte.“ So sei hier noch versucht dies an einigen Beispielen genauer zu zeigen.

Anders als im Deutschen Reich geriet der Werkbund im Jahre 1920 aus wirtschaftlichen und fachlichen Gründen in eine schwere Krise. Nach wochenlangen Streitigkeiten kam es zusammen mit Josef Hoffmann zum Austritt

fast des gesamten Vorstandes und 1921 zur Abspaltung eines „Werkbundes Wien“ durch diese Gruppe. Der Österreichische Werkbund blieb weiter bestehen und festigte sich unter neuer Leitung um die Jahreswende 1920/21. Die amtliche Wiener Zeitung berichtete Anfang Februar 1921: „Bundespräsident Dr. Hainisch hat am 21.1.1921 das Präsidium des Österreichischen Werkbundes Präsidenten Robert Oerley und den Vizepräsidenten Hartwig Fischel und Sekt.-Chef a.D. Wilhelm Haas empfangen und eine, die Ziele des Werkbundes darlegende Adresse entgegengenommen. Der Bundespräsident sicherte dem Österreichischen Werkbund nach Erörterung einiger aktueller Fragen, seine volle Unterstützung zu.“ Bei Forschungen zur Geschichte des ÖWB bin ich auf folgende Zusammenhänge gestoßen die ein Bild über Hainisch's Wirken im Hintergrund ermöglichen.

Durch kaufmännische Ungeschicklichkeit entstanden dem Österreichischen Werkbund Ende 1923 bei Abwicklung seiner Deutschen Messegeschäfte (z.B. Frankfurt am Main) durch die Markentwertung so große Verluste, dass man an Liquidation oder Konkurs des Bundes dachte. In den Kassen lagen Billionen wertloser Mark, den Mitgliedern konnten die verkauften Waren nicht ausbezahlt werden. In der Hoffnung auf Rückzahlung, entschloss sich der damals gutverdienende Oerley, dem Werkbunde aus eigener Tasche nach und nach Darlehen zu gewähren, die bis 1926 zu einer Höhe von 70.000 Schilling anwuchsen. Die Umstellung der österreichischen Währung von der Krone auf den Schilling im Dezember 1924 brachte, neben den allgemeinen drückenden wirtschaftlichen Verhältnissen, neue finanzielle Schwierigkeiten. Im Mai 1926 sah sich Oerley veranlasst, mit einem Spendenaufruf an die Öffentlichkeit zu treten, um den Weiterbestand des Werkbundes zu sichern. Im August 1927 gewährte das Bundeministerium für Handel und Verkehr dem Werkbund ein unverzinsliches Darlehen in der Höhe von 15.000 Schilling. Dieser Betrag sollte dem Werkbund helfen seine Schulden zu bezahlen, unter anderem auch an Robert Oerley. Nach 1926 war er beruflich und privat so in finanzielle Not geraten, dass er zu Beginn des Jahres 1928 eine Berufung in die türkische Hauptstadt Ankara als „Technischer Leiter der Stadtbaudirektion Ankara“ annehmen musste. Oerley verzichtete zunächst auf die Hälfte seines Guthabens, versuchte dies jedoch im März 1930 wieder rückgängig zu machen, nachdem er in der Türkei nicht die ursprünglich zugesagte Entlohnung erhielt und außerdem der Werkbund seine Ratenzahlungen wieder eingestellt hatte. Wie so oft in solchen Fällen half das offizielle Österreich auf seine Weise. Im Mai 1928 verlieh Bundespräsident Michael Hainisch – über Antrag des Bundesministers für Handel und Verkehr Hans Schürff – an Robert Oerley den Titel eines „Baurates honoris causa mit Nachsicht der Taxe“ als „würdige Anerkennung der großen Verdienste auf dem Gebiete der Architektur“. Hainisch fand in Hans Schürff, er war promovierter Jurist, von Beruf Spediteur, gehörte dem kulturliberalen

Flügel der Großdeutschen an, einen Verbündeten in der Förderung des Werkbundgedankens. Schürff wurde später aufgrund seiner Verdienste zum Ehrenmitglied des Steiermärkischen Werkbundes ernannt.

XIV. Die „Internationale Kunstgewerbeausstellung Paris 1925“

Für das Jahr 1925 plante Frankreich in Paris die Veranstaltung der ursprünglich für 1916 vorgesehenen „Exposition Internationale des Arts Décoratifs et Industriels Modernes“. Im Deutschen wurde sie sinnstörend übersetzt „Internationale Kunstgewerbeausstellung, Paris 1925“, genannt. Es war dies eine Ausstellung der modernen Raumausstattungs- und industriellen Künste. Sie war als französische Antwort für die Werkbundaussstellung Köln 1914 gedacht. Der Erste Weltkrieg verzögerte dies. Als die französische Regierung im Wege ihrer Gesandtschaft in Wien auch die Republik Österreich zur Teilnahme an dieser Ausstellung mit dem ausdrücklichen Beifügen einlud, dass auf die Teilnahme Österreichs größter Wert gelegt werde, Österreich aber in der Inflationszeit sich in großer Not befand, griff im Februar 1924 Bundespräsident Michael Hainisch persönlich ein, um das nötige Geld für eine würdige Vertretung zusammen zu bringen. Kraft seiner Persönlichkeit und Stellung lud er die zuständigen Politiker zu sich in die Präsidentschaftskanzlei. Es gelang ihm, den Bund, die Gemeinde Wien, die Handelskammer Wien und den Bankenverband zur Bereitstellung von insgesamt 10 Milliarden Kronen zu bewegen (Beispiel für die Geldentwertung: 1914 hatte der österreichische Staat für die Beteiligung an der Werkbundaussstellung in Köln 138.000 Kronen bewilligt).

Man war sichtlich bemüht die Pariser Ausstellung zu einer Einigung aller Kräfte und für einen neuen Aufschwung der Werkbundbewegung, auch im volkswirtschaftlichen Sinne zu nützen, nicht zuletzt durch Michael Hainisch's Überzeugungsarbeit die sich im „rechtsfreien Raum“ bewegte. Er übernahm als Bundespräsident den Ehrenschatz, der Bundesminister für Handel- und Verkehr Hans Schürff (GD) und der Bürgermeister von Wien Karl Seitz (SD) waren Ehrenpräsidenten. Hainisch's Wirken blieb der Öffentlichkeit nicht verborgen. Im französischen Vorwort des österreichischen Kataloges schrieb Schürff, dass die Regierung höchsterfreut gewesen sei, in „Michael Hainisch, dem verehrten Präsidenten der Republik Österreich, einen edelmütigen und energischen Protektor“ gefunden zu haben, „der es als seine Aufgabe angesehen hat, für einen österreichischen Beitrag zu sorgen, der unter den anderen hier in Paris vertretenen Nationen seinen Rang einnehmen wird. Dank dem Einfluss von ‚Monsieur Hainisch‘ ist es gelungen, trotz der bescheidenen Mittel, die der Regierung zur Verfügung stünden, die darüber hinaus notwendigen Summen sicher zu stellen.“

Die Ausführungs-Kommission vereinte wieder so altbewährte Persönlichkeiten wie Adolf Vetter, Eduard Leisching, Robert Oerley, Stephan Rath und Josef Hoffmann zu gemeinsamer Arbeit. Hoffmann suchte sogar Adolf Loos auf, um ihn zur Mitarbeit zu bewegen, dieser lehnte jedoch ab. Im Rahmen des Gesamtkonzeptes von Josef Hoffmann plante Peter Behrens, der 1922 nach Wien an die Akademie der bildenden Künste berufen worden war, ein Glashaus, Josef Frank ein Wiener Kaffeehaus und Oskar Strnad als Wahrzeichen des ebenerdigen Pavillons einen Orgelturm. Im Inneren boten rund 280 Ausstellende einen Überblick über Österreichs Erzeugnisse zur Raumausstattung im Dreiklang von Kunst, Handwerk und Industrie, von der Wiener Werkstätte über viele kleine Betriebe bis zu größeren Unternehmungen.

Da eine Beteiligung des Deutschen Reiches durch damals noch nicht überwundene beiderseitige Vorurteile nicht zustande kam, konnte Österreich das große Interesse Frankreichs aus dem aus der Werkbundidee erwachsenen gewerblichen und industriellen Erzeugnissen völlig an sich ziehen. So vertrat die kleine Republik gewissermaßen das große Reich. Theodor Heuss, blickte mit Befriedigung auf das „starke und elegante österreichische Haus als Glanzpunkt“ der Pariser Ausstellung. Die französische Presse würdigte Österreichs Leistung geradezu überschwänglich, und Josef Hoffmann wurde mit dem „Kommandeurkreuz der französischen Legion d’honneur“ ausgezeichnet. Für Bundespräsident Michael Hainisch war diese internationale Ausstellung ein großer Erfolg und ein eindrucksvolles Beispiel für die Verbindung von Kultur, Kunst und Volkswirtschaft, wo er in beispielhafter Form seine „Arbeitsmethode“ zeigen konnte. Er hatte damit eine Tat gesetzt die kulturpolitisch über seine Amtszeit hinaus weiter wirkte. Ende Mai 1926 erklärte sich der „Werkbund Wien“, also die Gruppe um Josef Hoffmann wieder bereit, in den ÖWB einzutreten. Im Mai 1928 erfolgte endlich, nach acht Jahren der Trennung, die Vereinigung der beiden Bünde. Unter der Führung von Hermann Neubacher, Josef Hoffmann, und Josef Frank erlebte der Werkbund bis 1933 eine neue Blüte mit großen öffentlich wirksamen Leistungen, auch volkswirtschaftlicher Natur. Und dies trotz der Weltwirtschaftskrise. In enger Zusammenarbeit mit dem DWB kam es 1929, 1931/32 zu vielbeachteten Ausstellungen die in der „Werkbundsiedlung-Internationale Ausstellung“ Wien 1932 ihren Höhepunkt fand.

XV. Die Heimatschutz-Verbände

Das Wort „Heimatschutz“ ist in Österreich aufgrund der fatalen Aneignung durch die politisch-militärischen Wehrverbände, die in den Jahren von 1920 bis 1936 dem Faschismus Italiens nacheiferten, in Misskredit geraten. Man

versuchte daher dieses Wort durch „Heimatspflege oder Heimatgestaltung“ zu ersetzen. In der Schweiz gibt es heute noch unbelastet im „Bundesamt für Kultur“ eine „Sektion für Heimatschutz und Denkmalpflege“.

In ganz besonderem Maße förderte Hainisch auch diese Bestrebungen. Im März 1904 wurde in Dresden der „Deutsche Bund Heimatschutz“ gegründet. Man wollte die Kultur der vorindustriellen Zeit bewahren und pflegen, aber gleichzeitig den Anforderungen der Gegenwart gerecht werden. Altes und Neues sollte in Harmonie gesetzt, der gründerzeitliche Raubbau am Erbe von Bauwerk und Landschaft beendet werden. Die im September 1905 in Wien gegründete Vereinigung „Deutsche Heimat“ hatte ähnliche Ziele. Sie führte von 1909 bis 1938 den Untertitel „Verein für Heimatkunde, Heimatschutz und Deutsches Kulturleben in Österreich.“ Nach den Satzungen von 1910 hatte dieser ein weit gefächertes Programm: Mundartforschung und Anlage eines Phonogrammarchives; Erhalten und Pflegen des Volksliedes, der Volkstracht und der nationalen Tänze; Erwerben und Erhalten von Denkmälern jeder Art; Pflege und Förderung heimischer Bauweise, Ausarbeiten von Plänen, Gutachten; Abhalten von Lehrkursen und Errichten von einschlägigen Schulen; Förderung des Kunstgewerbes und der heimischen Volkskunst; Unterstützen und Veranstalten von historischen Festen und Volksspielen; Herausgabe von Druckwerken und Zeitschriften; Abhalten von Vorträgen, Errichten und Unterstützen von einschlägigen Museen; Veranstalten von Ausstellungen; Erforschen des Volks- und Kulturlebens und Verbreiten der Kenntnis derselben. Die Vereinigung hatte vor 1914 über 8000 Mitglieder und war mit Ortsvereinen in fast allen Kronländern vertreten, besonders stark in Böhmen, Nieder- und Oberösterreich. Es gab eine Monatszeitschrift, eine Geschäftsstelle, eine Bibliothek und ein Zeitungsarchiv. Man betonte immer wieder die Überparteilichkeit, lehnte den Klassengeist ab, auf Stand, Rang und Weltanschauung sollte nicht geachtet werden. Die Bauberatungsstelle leitete ab Oktober 1911 ein junger Architekt namens Clemens Holzmeister. Er schrieb 1911 über seine Tätigkeit: „Die Bauberatungsstelle fördert und versieht die moderne Bauweise, ‚modern‘ im guten Sinne. Darunter versteht man aber nicht jene, die sich jeglicher Pietät gegen alles was früher war, an dem vielleicht ein Stück Geschichte zumindest aber so viel Traulichkeit und deutsche Schlichtheit hängt, entledigt hat.“ Holzmeister entwickelte aus dieser Baugesinnung 1921 mit dem Bau des Wiener Krematoriums eine neue Architektur, die ihn schnell bekannt machte.

Die Hoffnung der Deutschen Heimat zur großen, alle anderen Vereine umfassenden Einheits- und Sammelbewegung zu werden, erfüllte sich nicht. Auch hier war der Partikularismus der österreichischen Länder stärker. So gab es beispielsweise in Niederösterreich, Salzburg, Tirol und in der Steiermark aber auch in größeren Städten wie Steyr eigene, unabhängige Heimatschutzvereine.

Es blieb bei einer bunten Fülle von Vereinigungen, geprägt von den örtlichen Verhältnissen und der fachlichen Bildung der jeweils führenden Personen.

Im Sinne einer Zusammenfassung aller Vereinskkräfte und dem Weiterentwickeln einer kulturell, künstlerisch und technisch unangreifbaren „Heimatgestaltung“ wirkte ab 1913 als Dachverband der „Österreichische Heimatschutz-Verband“ erfolgreicher. Michael Hainisch nahm mit den wichtigsten Persönlichkeiten der Bewegung wie Karl Giannoni, dem Leiter des Dachverbandes, Viktor von Geramb, dem großen Volkskundler, Adolf Vetter, dem Wegbereiter der Werkbundbewegung in Österreich, mit Walter Semetkowski, führend in der Denkmalpflege Steiermark's und vielen anderen Verbindung auf. Hainisch gab die Anregung jährlich eine Bundestagung für Heimatpflege abzuhalten. Vom Jahre 1921 beginnend fanden bis 1936 fünfzehn derartige Veranstaltungen statt, acht davon während der Präsidentschaft Hainisch's, der ihnen durch seine Anwesenheit und die Begrüßungsreden Bedeutung und Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit sicherte. Karl Giannoni 1933 würdigend über das Wirken des Bundespräsidenten Dr. Hainisch: „Die Zusammenarbeit des vereinsmäßigen Heimatschutzes mit seiner staatlichen Betreuung fand hier eine ausgezeichnete, fördersame Organisation.“

Als die Bundestagung 1923 Ende Juli in Innsbruck abgehalten wurde, war die Deutsche Heimat offiziell durch das Hauptleitungsmitglied Clemens Holzmeister vertreten. Es sprachen dort nicht nur Bundespräsident Hainisch, sondern auch der bayerische Minister des Inneren Dr. Franz Schweyer und der österreichische Bundesminister für Unterricht Dr. Emil Schneider (CS) zu den Delegierten. Hainisch arbeitete mit Schneider besonders gut zusammen. Beide spielten nicht ganz ein Jahr später in Holzmeisters Leben eine wichtige Rolle: Hainisch ernannte ihn im Juni 1924 über Vorschlag Schneiders zum Ordentlichen Hochschulprofessor und Leiter einer Meisterschule für Architektur an der Akademie der bildenden Künste in Wien. Holzmeister entwickelte sich zum bedeutendsten Architekten dieser Jahre und hatte später großen Einfluss im Kulturleben Österreichs.

XVI. Die staatliche Denkmalpflege und der Kunstschutz

Eng verflochten mit dem Heimatschutz war das Thema der Denkmalpflege und des Kunstschutzes. Auch hier war Hainisch mit großer Umsicht tätig und stützte sich auf fachkundige Persönlichkeiten.

Die Denkmalpflege in Österreich geht auf die 1850 gegründete „k.k. Central Commission für die Erforschung und Erhaltung der Baudenkmale“ zurück. Sie stützte sich anfangs auf Hofkanzleidekrete, sie sollte empfehlen, beraten, forschen und aufklären. Die wichtigsten Organe der Kommission waren die

„Conservatoren“. Sie arbeiteten ehrenamtlich und unentgeltlich, für fünf Jahre gewählt, in einem bestimmten Gebiet, hatten aber keine hoheitsrechtliche Funktion, keine Zwangsgewalt. Dagegen waren die Behörden aufgerufen „die Centralcommission und deren Organe in ihren Wirken zu unterstützen.“ Über diese Konstruktion war man von Anfang an unglücklich. Der „Conservator für das Kronland Oberösterreich“ träumte schon 1856 von einer kommenden Denkmalpflege auf rechtlicher Grundlage, wie in seinem Romane „Nachsommer“ nachzulesen ist. Nur in kleinen Schritten kam es 1875 und 1911 zu Verbesserungen. Die Zentralkommission stand unter dem Schutz eines vom Kaiser ernannten Protektors. Es war dies der Thronfolger Erzherzog Franz Ferdinand. Rund dreißig Jahre gab es in der Monarchie angestrengte Versuche leitender Fachkreise ein staatliches Schutzgesetz für Denkmal- und Landschaft zu verwirklichen. Es scheiterte immer wieder an der Parteipolitik mit ihren anderen Interessen verschiedenster Art und einfachem Machtkalkül.

Entscheidend für die weitere Entwicklung war ein Erlass des k.k. Ministeriums für Kultus und Unterricht aus dem Jahre 1911, der das damalige „Büro“ der Zentralkommission in einen selbständigen Körper in Wien umwandelte, nämlich in ein „Staatsdenkmalamt“. Im Juni 1920 wurde dieses trotz reger föderalistischer Bemühungen der Länder es aufzulösen, durch einen Erlass des Staatsamtes für Inneres und Unterricht, eine Einrichtung der Republik. Die kaiserliche Zentralkommission war damit erloschen. Denkmalschutz und Denkmalpflege konnten am 1. Oktober 1920 im BVG Art. 10(1) in der Gesetzgebung und im Vollzug als Bundeskompetenz verankert werden. Damit wurde aus dem Staatsdenkmalamte das Bundesdenkmalamt.

An dieser bruchlosen Überführung wie an der legislativen Grundlegung der Denkmalpflege überhaupt war mit Fortunat von Schubert-Soldern eine Persönlichkeit der alten Schule entscheidend beteiligt. Aus einer angesehenen Prager Bürgerfamilie stammend, studierte er Rechtswissenschaften und Kunstgeschichte, nach Diensten am Königshof von Dresden wurde er 1913 nach Wien in die Zentralkommission berufen. Von 1917 bis 1931 stand er dann an der Spitze des Staats – beziehungsweise Bundesdenkmalamtes. Was der Einrichtung jedoch drei Jahre lang fehlte, war ein entsprechendes Denkmalschutzgesetz des Bundes, um arbeiten zu können. Rechnet man von der Gründung des Staatsdenkmalamtes an fehlte dieser Behörde das Gesetz sogar zwölf Jahre lang.

Dies erfüllte Michael Hainisch mit Sorge. Dazu bestand durch die Not der Zeit und die Forderung der alliierten Mächte, vor allem der Italiener, auf Herausgabe von Kunstwerken aus den ehemals kaiserlichen Sammlungen und Museen die Gefahr schwerer Verluste. Aus allen Richtungen der Siegerstaaten kamen Kunsthändler um verarmten Privatpersonen aber auch Klöstern und Institutionen Kunstgegenstände abzukaufen. Die Bedrohungen waren also

vielfältig und groß. Die Staatsregierung schuf daher schon Anfang Dezember 1918 ein „Gesetz über das Verbot der Ausfuhr von Gegenständen von geschichtlicher, künstlerischer oder kultureller Bedeutung.“ Dieses Gesetz war aber nicht sehr wirksam. Immer wieder flogen Fälle auf, wo Händler wertvolle Teile von Sammlungen zu Spottpreisen ins Ausland bringen konnten. Hainisch hatte den Gedanken, das Gesetz zu verschärfen und große Sammlungen von einheitlichem Charakter als unteilbares Ganzes unter Schutz zu stellen. Er berief alle Direktoren der Wiener Kunstsammlungen und Museen sowie einige Fachgelehrte in die Präsidentschaftskanzlei, um über seinen Vorschlag zu sprechen. Mit Ausnahme von Eduard Leisching und Julius Schlosser, Professor für Kunstgeschichte an der Universität Wien, waren alle gegen seine Absicht. Man verwehrte sich gegen diesen Eingriff in das Eigentumsrecht. Hainisch dazu: „In Wirklichkeit waren die Befürchtungen, denen Ausdruck verliehen wurde, bei manchen der Herren ein Vorwand für alle möglichen Rücksichten. So standen einige im Nebenamte im Dienste von Kunstsammlern und mussten natürlich eine Schädigung dieser zu verhindern trachten. In des nützte dieser Widerstand nichts, das Gesetz kam, wenn auch mit einigen Abschwächungen zustande.“ Am 24. Jänner 1923 wurde vom Nationalrat eine entsprechende Novelle zum Ausfuhrgesetz beschlossen.

Einen noch größeren Erfolg sollte Hainisch mit dem Denkmalschutzgesetz erringen. Durch seine Kenntnisse in der Heimatpflege mit dem Thema vertraut, sprach er auch hier mit vielen Politikern. In Hans Angerer fand sich ein Abgeordneter (GD), der am 25. Mai 1923 einen Antrag betreffend eines Gesetzes über den Denkmalschutz im Nationalrat einbrachte. Der Entwurf wurde dem Ausschuss für Erziehung und Unterricht zugeteilt. Er zeichnete sich dadurch aus, dass er auch Naturdenkmale „sowie bestimmte Landschaften deren unveränderte Erhaltung im öffentlichen Interesse gelegen ist“, einschloss. Ohne das heutige Wort „Ensembleschutz“ zu verwenden, enthielt es Bestimmungen auch die Umgebung von beweglichen oder unbeweglichen Denkmälern zu schützen, wenn sie durch die Ausführung von Bauten oder baulichen Änderungen in ihrer ästhetischen Wirkung als gefährdet erschienen. Wie immer stützten sich die Kreise um Hainisch auf Intelligenz: Der Abgeordnete Hans Angerer war von der Ausbildung her promovierter Geograph und Historiker, betätigte sich in der Gletscherforschung und hatte zahlreiche Veröffentlichungen aufzuweisen. Er war von Beruf Gymnasialprofessor in Klagenfurt. Dem Antrag waren einige allgemeine Ausführungen über die absolute Notwendigkeit des Gesetzes vorangestellt, die große Sachkenntnis zeigten. Als am 25. September 1923 das Denkmalschutzgesetz ohne Debatte im Nationalrat beschlossen wurde, war dies ein großer Durchbruch. Es ist mit nur vier Novellierungen heute noch in Kraft, hat also große Beständigkeit gezeigt, bald wird man von einem „Jahrhundert-Gesetz“ sprechen können. Als großer Mangel wurde Zeit seines Bestehens

aber das Fehlen eines wirksamen Ensemble- und Landschaftsschutzes beklagt, also genau das was Angerer und Genossen schon 1923 in weiser Erkenntnis verwirklichen wollten.

Durch Art. 15(1) des BVG „Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbstständigen Wirkungsbereich der Länder“ wurde Naturschutz als Landeskompetenz erkannt. Damit waren Städtebauliche-, Orts- und Landschaftsplanungen, also das weite Feld des Bauwesens überhaupt, auf Bund, Land und Gemeinden aufgesplittet. Das Bundesdenkmalamt hatte im Juni 1923, also noch vor Verabschiedung des Denkmalschutzgesetzes, versucht die Einheit zu erhalten und in ihrem Bereich nicht nur eine Fachstelle für Naturschutz (Naturdenkmale), sondern auch eine weitere für Natur- und Heimatschutz eingerichtet (Leiter Karl Giannoni). In der Folge kam es mehrfach zu Rechtstreitigkeiten die nach einer Klage des Landes Salzburg bis zum Verfassungsgerichtshof getragen wurden. Im Oktober 1929 entschied der VGH eindeutig zu Gunsten der Landeskompetenz. Der bis dahin weitgefaste Begriff „Denkmal“ wurde auf die Werke von Menschenhand eingeschränkt, das ganzheitliche Denken über Bauwerk und Landschaft gebrochen. Die Einheit von Natur- und Denkmalschutz wie sie in der Heimatbewegung gelebt wurde, zerfiel. So entstanden in Niederösterreich und Tirol 1924 die ersten Landes- Naturschutzgesetze, andere Länder folgten. Die mangelhaften Entscheidungen von gestern – sind die Gestaltungsprobleme von heute, die uns mehr denn je beschäftigen. Ein Beispiel: Nach dem Beitritt Österreichs 1992 zur Welterbekonvention der UNESCO und der Erklärung der Wachaulandschaft zum Weltkulturerbe im Jahre 2000, gibt es durch die verworrene Rechtslage größte Schwierigkeiten, der Forderung der Konvention nach Erhaltung in „Bestand und Wertigkeit“ gerecht zu werden.

In seinen Lebenserinnerungen schrieb Michael Hainisch, offensichtlich vor dem Erkenntnis des VGH von 1929, noch voller Optimismus: „Sehr erfreulich ist es, dass nun auch unsere Verwaltung dem Heimatschutzgedanken Rechnung zu tragen beginnt, was schon darin seinen Ausdruck findet, dass der Heimatschutz dem Bundesdenkmalamte zugewiesen wurde. Es wird heute kein Bau von Bedeutung aufgeführt, ohne dass dem hiezu speziell bestellten Referenten die Möglichkeit eines Gutachtens gegeben wäre. Furchtbare Verunstaltungen der Natur und des Ortsbildes, wie wir solche zu unserem lebhaften Bedauern feststellen können, dürften in Zukunft wohl vermieden werden. Zu meiner großen Freude konnte ich feststellen, dass selbst reine Profanbauten, wie die Wasserkraftanlagen von Karlstein, Oponitz und Faistenau, sich prächtig in das Landschaftsbild einfügen. Einzelne Brücken, wie die über die Enns bei Hieflau, scheinen mir Prachtwerke zu sein.“ An anderer Stelle erwähnt er auch

die neu erbaute Brücke über den Inn von Schwaz „die von keinem geringeren als Professor Holzmeister entworfen war.“

XVII. Akademische Ehrungen und Wiederwahl 1924

Die Möglichkeiten in der Kulturpolitik so wirken zu können, hatten ihre Ursache sicher in Hainisch's angesehener Stellung in der Welt der Gelehrten, die damals noch aktiv in der Politik tätig waren oder zumindest auf sie Einfluss nehmen konnten. Der Bildungsgrad der Politiker ist in allen Parteien ungleich höher gewesen als am Ende des 20. Jahrhunderts. So schrieb Hainisch: „Es wäre das alles nicht gelungen, wenn mich nicht die Intellektuellen als einen der Ihren betrachtet hätten.“

Hainisch hatte bereits rund vierzig Veröffentlichungen aufzuweisen, im Jahre 1924 brachte er das Buch „Die Landflucht. Ihr Wesen und Ihre Bekämpfung im Rahmen einer Agrarreform“ heraus, eine wohl ungewöhnliche Leistung für ein amtierendes Staatsoberhaupt, die auch als solche Anerkennung fand. Besonders ehrenvoll war es für Hainisch, das er noch vor diesem großen Werk 1922 zum Ehrenmitglied der „Österreichischen Akademie der Wissenschaften“ ernannt wurde. Dem folgten in den Jahren 1925 bis 1928 sechs Ehrendoktorate und zwar an den Universitäten Wien, Graz, Innsbruck und Tübingen, der Hochschule für Bodenkultur in Wien und der Landwirtschaftlichen Hochschule in Berlin.

Anfang November 1924 begannen in den Zeitungen Berichte über die wieder anstehende Wahl des Bundespräsidenten. Kritische Stimmen zu einer neuerlichen Wahl Hainisch's kamen von den radikalen deutschnationalen Burschenschaften die Hainisch unter anderem kritische Äußerungen über Otto von Bismarck und Georg Ritter von Schönerer vorwarfen. Hainisch hatte im Frühjahr 1923 alle Rektoren in die Präsidentschaftskanzlei geladen um mit ihnen Möglichkeiten des Schaffens eines Gegengewichtes innerhalb der Studentenschaft „gegen die unklaren Köpfe“ zu erörtern. Die immer wieder kehrenden Raufereien, die Wirrnisse um die Beschränkung der Hörerzahlen für die jüdischen Studierenden mit den antisemitischen Begleiterscheinungen an einigen Universitäten boten Anlass dazu. In seinen Lebenserinnerungen setzt sich Hainisch mit den verschiedenartigen Erscheinungen im Verbindungswesen aller Richtungen auseinander um dann festzustellen: „Man hätte nun glauben sollen, dass die Katastrophe des Weltkrieges diesem Spuk ein Ende bereiten werde, aber das Couleurwesen blüht mehr denn je und an jedem Samstag ziehen viele hundert farbentragende Studenten in den Säulengängen hin und her“. Hainisch und Unterrichtsminister Schneider führten über diese Themen auch mit Studenten in der Präsidentschaftskanzlei ein dreistündiges Gespräch: „Unsere Ausführungen machten sichtlich Eindruck und wir waren der Meinung,

dass es gar nicht aussichtslos sein müsste, die Studenten zur Vernunft zu bringen.“

Zurück zur Wiederwahl. Auch von katholischer Seite gab es einige ablehnende Äußerungen mit geradezu lächerlichen Begründungen, so wurde die mangelnde Bereitschaft Wildddiebe zu begnadigen, kritisiert. Doch bald schon teilte Ignaz Seipel als Vorsitzender der Christlichsozialen Hainisch mit, dass er wieder Kandidat sei. Wenige Tage vor der Wahl schrieb die „Neue Freie Presse“ die Wiederwahl von Dr. Hainisch werde allgemein begrüßt werden denn seine Persönlichkeit genieße bei allen Verehrung, die guten Willens seien. Am 9. Dezember 1924 trat die Bundesversammlung zur Wahl zusammen. Das Ergebnis: 201 abgegebene Stimmen, davon 111 für Michael Hainisch, 90 Stimmen ohne Namensnennung. Damit war Michael Hainisch für eine zweite Amtsperiode bis 1928 zum Bundespräsidenten gewählt.

Eine Überprüfung ergab später, dass fünf der weißen Stimmzettel von den Mehrheitsparteien (CS, GD) stammten, da die Sozialdemokraten mit nur 85 Abgeordneten vertreten waren. Hainisch vermutete, dass die fünf Weißwähler aus der „Randgruppe mit Kraftbewusstsein“ innerhalb der GDVP kamen. Die Wiederwahl wurde von den Zeitungen aller Richtungen begrüßt. Die „Neue Freie Presse“: „Wir haben ihn vier Jahre lang am Werke gesehen, wir haben beobachten können, mit welcher Selbstlosigkeit, mit welchem feinem Takt und vor allem mit welcher unbeirrbarer Vorurteilslosigkeit er seinen Pflichten oblag.“ Die „Arbeiter-Zeitung“ erklärte: „Die Sozialdemokraten hatten sich mit der Abgabe leerer Stimmzettel begnügt; darin liegt eine Bekundung der Achtung vor dem Amte, aber auch, dass sie Hainisch, wenn sie ihn als Vertreter des Bürgertums auch nicht wählen, doch nicht zu befehlen wünschen.“

XVIII. Staatsbewusstsein als Kulturaufgabe

Als Michael Hainisch im Jahre 1920 zum Bundespräsidenten gewählt wurde, trat er an die Spitze eines Staates, der in der Geschichte so noch nie zusammengelebt hatte. Mit dem Ende des Hauses Habsburg fühlten sich die Länder frei und unabhängig. Der Partikularismus stand dem „neuen Bund“ skeptisch gegenüber. Im Westen wurden oft andere geopolitische Absichten verfolgt, Vorarlberg wollte zur Schweiz, Tirol hoffte als Freistaat vielleicht die Landeseinheit mit Südtirol erhalten zu können oder man sah wie in Salzburg die Rettung im Anschluss. In beiden Ländern wurden in dieser Richtung sogar erfolgreiche Volksabstimmungen durchgeführt. Ober- und Niederösterreich mit Wien war in der Geschichte kulturell und wirtschaftlich mit Böhmen, Mähren, Schlesien und dem Sudetengebiet durch Jahrhunderte eng verbunden. Die Teilung dieses Raumes wurde als Trennung einer gewachsenen Einheit

besonders schmerzlich empfunden. Hainisch's Besuch in Prag und die Vereinbarung von Lana sind vor diesem Hintergrund zu sehen. So galt es nun die Donauländer mit den Alpenländern zu verbinden und die gegenseitige Kenntnis zu mehren. Dies betraf vor allem auch das Verständnis für die zwei Millionen-Stadt Wien, die bei einer Gesamteinwohnerzahl von Österreich mit 6,5 Millionen unverhältnismäßig groß war.

Es ist eine wenig beachtete Tatsache, dass die Bemühung um ein Staatsbewusstsein sehr stark von der „Anschlussbewegung“ getragen worden ist. Ein Zusammenschluss mit dem Deutschen Reich war ja staatsrechtlich, wie Hans Kelsen 1927 sehr überzeugend dargestellt hatte, nur mit einem Einheitsstaat Österreich als ein Gliedstaat des Deutschen Reiches, nicht aber mit neun Zwergenländern, durchführbar. Als Bundespräsident musste sich Hainisch mit Aussagen zum Anschluss eine gewisse Zurückhaltung auferlegen. Die Entente verfolgte die Volksbefragungen und die damit verbundene öffentliche Meinung, die breite Zustimmung der Bevölkerung in den Alpenländern zum Anschluss, in welcher Form auch immer, sehr aufmerksam und drohte mehrfach mit Sperren der für Österreich lebensnotwendigen Kredite. Trotzdem legte Hainisch in den ersten Monaten mehrere vielbeachtete Bekenntnisse zum Anschluss ab, die immer so aufgebaut waren, dass man dem Hass der Feinde keine neue Nahrung gab. So versicherte er Anfang Februar 1921 gegenüber der „New York Tribune“: „Österreich ist weit davon entfernt, eine revolutionäre Unternehmung gegen den heutigen Friedenszustand zu planen. Wir wissen, dass die Welt ruhebedürftig ist und wir selbst sind es erst recht. Wir werden unsere nationalen Ideale nicht aufgeben, aber wir werden ihre Erfüllung niemals anders als im vollen Einvernehmen mit allen unseren Vertragspartner versuchen“. Offener äußerte er sich Ende September des gleichen Jahres auf die Anschlussfrage angesprochen, gegenüber dem „Berliner Lokalanzeiger“: „Diese Frage sei vorläufig zurückgedrängt, aber damit gewiss nichts weniger aus der Welt gebracht. Doch könne sie erst ihre Erledigung finden, wenn die Zeiten dafür reif seien. Einstweilen heiße es stets daran denken, und nicht davon reden. Inzwischen aber müsse man auf praktischem Wege möglichst viele Angleichungen erzielen.“ Hainisch gab dann Beispiele, dass auf kulturellem Gebiete, bei den Reiseformalitäten und auf dem Gebiete der Gesetzgebung noch viele Angleichungen an Deutschland ausständig seien. „Zunächst müssten beide Völker gleichsam aufeinander abgestimmt werden, damit gewisse künstliche Gegenseitigkeiten tunlichst schwinden. Dann werde der Tag schon kommen, hoffentlich in nicht zu ferner Zeit, wo der Anschluss der an sich unabwendbar sei, gleichsam als reife Frucht vom Baume der Zeit fallen werde.“ Befragt, wie sich die inneren Verhältnisse Österreichs in der Anschlussfrage zeigen würden, antwortete Hainisch: „Durchaus günstig, 98 Prozent sind ja ohnehin für den Anschluss. Man kann also sagen, das ganze Land und mit elementarer Kraft.“

Die schon beschriebenen Besuche in den Ländern waren der Beginn der Arbeit zur Förderung Staatsbewusstseins um die Individualitäten, vor allem auch kulturpolitisch, für den nunmehrigen Kleinstaat als gemeinsame Aufgabe zu begeistern und für den „Bund“ zu werben. In unzähligen meist freien Reden hatte er bei der Eröffnung von Kongressen, Ausstellungen, Messen, Jubiläen, Denkmalenthüllungen, Sportfesten und anderem mehr immer wieder versucht den Sinn und das Verständnis für das Staatsganze zu stärken, das Erreichte zu loben und eine bessere Zukunft in Aussicht zu stellen. Eine kulturpolitische Großtat war, Bücher zu fördern, die den neuen Kleinstaat von allen Seiten vorstellten. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien hier vier epochemachende Bände genannt, die zum Teil mit seiner Mithilfe entstanden sind.

XIX. Die geistige Elite beschreibt „Neu Österreich“

Liest man die Liste der Verfasser dieser Bücher durch, so kommt man zum Schluss, dass hier wirklich die Elite der Gelehrten im Sinne von Hainisch versammelt worden ist. Manche Namen finden sich mehrfach, viele kommen aus dem Bekannten- und Freundeskreis des Bundespräsidenten. Viele waren dem schon beschriebenen Kulturliberalismus, verpflichtet und gehörten oft den schon genannten Bündeln an. Die gemeinsame Arbeit dieser Persönlichkeiten schuf auch eine neue Verbundenheit in diesen Kreisen, die sich für das Staatsganze sehr vorteilhaft bemerkbar machte. Immer wieder ist auch der Gedanke auffallend, gegenüber dem „großen Bruder“ zu zeigen, dass man einst nicht als „Aschenbrödel, sondern als wertvoller Faktor“ ins Reich kommen wolle, wie dies Hainisch im Februar 1921 gegenüber der „Neuen Freien Presse“ ausgedrückt hat. Das Wissen über Österreich ist in den deutschen Ländern, vor allem im Norden und Osten sehr gering gewesen.

Als erstes derartiges Werk erschien im Frühjahr 1923 ein Buch mit dem beziehungsreichen Titel „Neu Österreich. Das Werk des Friedens von St. Germain, seine Kultur, Bodenschätze, Wirtschaftsleben und Landschaftsbilder, unter Mitwirkung hervorragender Männer der Wissenschaft, Kunst und Industrie.“ Das Buch verdankte sein Entstehen dem Amsterdamer Verleger und Herausgeber S.G.van Looy, der es nicht nur Großteils finanzierte sondern auch den größten Teil des Reinertrages österreichischen Wohlfahrtszwecken zuführte. Van Looy im Vorwort: „Dieses Werk ist so neutral als möglich gehalten und dient keiner politischen Partei. Es soll nicht nur ein Propagandabuch für Österreich, es soll auch ein Nachschlagwerk für wissenschaftliche Studien über die österreichische Republik sein. Es gereicht mir zur großen Ehre, in erster Linie der österreichischen Regierung, vor allem Herrn Bundespräsidenten Dr. Michael Hainisch. Dank sagen zu dürfen für die mir zuteil gewordene Förderung.“ Die

Zusammenstellung des Buches erfolgte durch Eduard Stepan, dem Gründer der „Deutschen Heimat“. Seine Einleitung ist sehr bezeichnend für die damalige Aufbruchsstimmung: „Das heutige Staatsgebilde ‚Österreich‘ verdankt sein Entstehen, seine Grenzen und seinen Namen dem Friedensvertrage von Saint Germain. Von der ehemaligen Reichshälfte Österreich hat es nur einen ganz geringen Gebietsteil erhalten, politisch hat es mit dieser nichts zu tun. Dieses Buch ‚Neu Österreich‘ will in kurzen Umrissen das Werden dieses Staates, der kein Ergebnis des Volkswillens und Selbstbestimmungsrechtes ist, dartun, die wirtschaftlichen und kulturellen Auswirkungen des Friedensvertrages aufzuzeigen, Land und Volk schildern, vor allem aber das gewaltige Ringen des deutschösterreichischen Volksstammes seit der Beendigung des Weltkrieges um sein Leben und seine Kultur der Welt zur Kenntnis zu bringen. Arbeit, Freiheit, Volkswohl und Kulturfortschritt sei für uns Deutschösterreicher das Ziel! Von Holland kam in der Zeit der höchsten Not die Hilfe!“ Das Buch enthält auf 615 Seiten, in 39 Abschnitten von namhaftesten Autoren, darunter Hainisch's alter Schulkollege Eduard Leisching, eine nahezu lückenlose Schilderung wie im Buchtitel angekündigt.

Im Oktober 1924 legte Carl Brockhausen das Buch „Österreich in Wort und Bild“ vor. Sechzehn Verfasser beschrieben das Land, die Pflanzen und Tierwelt, Geschichte, Volk und seine Kultur, Kunst und Bildung, Volkswirtschaft und Politik. Das Buch verfügt über einen sehr umfangreichen und eindrucksvollen Bildteil. Es ist als „Volksbuch“ gedacht. Es war als erster Band einer Folge „Europa in Wort und Bild“ in einem Berliner Verlag erschienen. Es sollte über die bloße Unterhaltung und Belehrung hinausgehend, den Sinn und Wert haben, die Völker einander näher zu bringen. Sehr bezeichnend ist ein Vers am Vorsatzblatt von Wilhelmine Gräfin Wickenburg-Almasy, der mit einer Feststellung und einer Frage endet: „Nicht nur in des Rheines Gauen sucht das deutsche Vaterland! Lebt's nicht in den grünen Auen auch am alten Donaustrand?“. Brockhausen schreibt in der Einführung Ziel sei es „durch Wort und Bild dieses schöne Land und seine Bewohner deren Eigenart und Kultur den Vielen menschlich näher zu bringen, die sie lange nicht genügend kennen.“ Darunter befänden sich auch leider viele im eigenen Land.

Im Jahre 1927 brachte der Volkskundler und Universitätsprofessor Michael Haberlandt das Buch „Österreich sein Land und Volk und seine Kultur mit einem Geleitwort von Bundespräsident Dr. Michael Hainisch“ heraus. Es vereint achtundzwanzig Autoren, rund die Hälfte von ihnen lehrte an Universitäten. Haberlandt beendet sein Vorwort mit den Sätzen: „Möge dies Werk, wie es aus wahrer Liebe und sachkundiger Kenntnis Österreichs geboren ist, die österreichische Bevölkerung zu erneuter Liebe und umfassender Würdigung ihres Vaterlandes erwecken und möge es zu einem Haus und Familienbuch in unseren Ländern und besonders auch in allen gebildeten

Wiener Kreisen werden. Wir hoffen zuversichtlich, es werde auch an seinem Teile in reichsdeutschen Landen zur gerechten und sympathischen Würdigung des deutsch-österreichischen Bruderlandes und seines schwergeprüften Volkes beitragen“. Hainisch gibt in seinem Geleitwort im gleichen Sinne dem Buch die Wünsche mit, „das es Fremde veranlassen möge unser Land zu besuchen. Ich hoffe, sie werden Land und Volk lieb gewinnen, vor allem aber begreifen, warum wir Österreicher mit allen Fasern unseres Herzens an unserer Heimat hängen.“

Im Jahre 1928, rechtzeitig zu Hainisch's Abgang als Bundespräsident, veröffentlichte ein interministerielles Komitee unter der Leitung Wilhelm Exners, eines großen Verehrers von Michael Hainisch, den Band „10 Jahre Wiederaufbau. Die staatliche, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung der Republik Österreich 1918-1928“ heraus. Das großformatige Buch vereinigte 167 Verfasser auf 664 Seiten und wurde so zu einem wichtigen Quellenwerk über diese Zeit. Zum Gedenktag der Republik schrieb Hainisch einen sehr persönlichen Beitrag. Nach einer Schilderung der Aufbaujahre, ihrer Schwierigkeiten und Erfolge kommt er auf sein Lieblingsgebiet Kultur- und Wohlfahrtspolitik zu sprechen. Er schließt mit Sätzen die sein ungebrochenes Bekenntnis zur „Neuen Bewegung“ und ihren hoffnungsvollen Zielsetzungen zeigen: „Auch auf dem Gebiete des Schulwesens und dem der Sozialpolitik sind erhebliche Fortschritte erzielt worden. Ganz besonders erfreulich ist es aber, dass sich in der jüngeren Generation ein energischer Trieb nach Aufwärts zeigt, der nicht bloß in sportlicher Betätigung sondern auch im Streben nach höherer Bildung und Kultur zum Ausdruck gelangt. Diese letztere Erscheinung ist es, die mich mir froher Zuversicht erfüllt. Denn schließlich und endlich werden in der Welt nicht die materiellen Mittel für den Erfolg entscheidend sein, sondern die moralische und geistige Tüchtigkeit des Volkes.“

Bei allen beschriebenen kulturpolitischen Vorhaben war für Michael Hainisch, der schon mehrfach genannte Unterrichtsminister Emil Schneider (CS), von Mai 1922 bis Juni 1926 eine große Stütze. Schneider stammte aus Vorarlberg, war promovierter Historiker und Geograph, von Beruf Gymnasialprofessor. Er begleitete Hainisch oft mehrere Tage auf seinen Dienstfahrten, sie besuchten gemeinsam den Dichter Karl Schönherr und trafen sich mit Clemens Holzmeister bei einer Besichtigung des Stiftes Stams in Tirol. Hainisch bedauerte sein Ausscheiden aus der Politik unter Bundeskanzler Rudolf Ramek im Juni 1926. Dieser warf Schneider vor, gegenüber dem sozialdemokratischen Schulreformer und Präsidenten des Wiener Stadtschulrates zu entgegenkommend gewesen zu sein. Er wurde zum Rücktritt gezwungen. Hainisch: „Ich selbst hätte kein Haar daran gefunden, da ich Vieles von den Reformen Glöckels für ausgezeichnet hielt.“ Für Hainisch war er von allen Ministern „der sympathischste.“ Dies war ein Glücksfall, hatte er doch das für Hainisch wichtigste Ressort.

XX. Der vergessene Bundespräsident

Unter den Staatsoberhäuptern der Zwischenkriegszeit nimmt Michael Hainisch eine Sonderstellung ein. Er ist durch die Verfassung wie kein anderer nahezu ohne Rechte in seinen Möglichkeiten gebunden gewesen. Trotzdem ist er als Beispiel in die Geschichte eingegangen, dass eine starke, unabhängige Persönlichkeit mit großem Wissen und Einfühlungsvermögen auch unter den genannten Umständen sehr viel bewirken kann, wie seine kulturpolitischen Erfolge zeigen.

Am Ende seiner zweiten Amtszeit im Dezember 1928 hat es Bestrebungen gegeben, die Verfassung zu ändern, um eine dritte Wiederwahl möglich zu machen. Auch das Abgehen von der Wahl durch die Bundesversammlung ist erwogen worden. Viele Beobachter, aber auch Hainisch selbst, sind der Ansicht gewesen, dass er vom Vertrauen des ganzen Landes getragen, bei einer Volkswahl wiedergewählt worden wäre. All dies ist an der Uneinigkeit der Parteien gescheitert und auch vom Benehmen her nicht ohne Verstimmung abgegangen.

Obwohl Hainisch in seiner Abschiedsrede eine „Stärkung der Macht des Bundespräsidenten für geboten hielt“, ist die Verfassungsreform von 1929 nicht mit den Erfahrungen seiner Amtsführung durch acht Jahre im Zusammenhang zu sehen. Die Änderung der Stellung des Bundespräsidenten war Ergebnis der sich radikalisierenden Innenpolitik. Nach dem Vorbild der Weimarer Präsidentschaftsrepublik wurde die Stellung des Bundespräsidenten aufgewertet (Felix Ermacora). Eigenartiger Weise blieben alle seine Nachfolger trotzdem immer im Schatten der „großen Politik“ von Bundeskanzler, Regierung und Parlament (Manfried Welan).

Heute ist Michael Hainisch als der „Vergessene Bundespräsident“ zu bezeichnen. In den Büchern zur Geschichte der Ersten Republik wird er in der Regel nur mit wenigen Sätzen bedacht, die meist die Worte, bescheiden, mustergültig, korrekt und vor allem unparteiisch enthalten. Sein kulturpolitisches Wirken ist nur in einem kleinen interessierten Kreis gegenwärtig. Keine der heutigen politischen Parteien Österreichs sieht in Michael Hainisch einen der „Ihren“, oder beruft sich auf ihn oder steht in seiner Tradition.

Anlässlich des 100. Todestages von Karl Lueger fand am 10. Mai 2010 im Wiener Rathaus ein großes Symposium statt, zwei Bücher erschienen, und alle Medien gedachten im großen Stile des Wiener Bürgermeisters. Als sich im gleichen Jahre, wenige Wochen davor am 26. Februar 2010, der 70. Todestag von Michael Hainisch jährte, fand dies so viel wie keine Beachtung. Eine Gruppe um die „Pfadfindergilde Wartenstein-Gloggnitz“ bemüht sich in verdienstvoller Weise seit Jahrzehnten in seiner Heimat das Andenken an ihn zu bewahren. So kam es wenigstens zu einer Kranzniederlegung mit handverlesener Beteiligung

vor der Familiengruft in Eichberg am Semmering. Die Niederösterreichischen Nachrichten berichteten im Ortsteil kurz: „Bei der Gedenkfeier würdigten sowohl Organisator Erst Stranz von der Pfadfindergilde wie auch Bürgermeister Mag. Werner Müllner den großen Staatsmann und Gloggnitzer Dr. Michael Hainisch.“

Literatur

- WILLIBALT APELT: *Geschichte der Weimarer Verfassung*. München, 1964.
- WILHELM BRAUNEDER: *Deutsch-Österreich 1918. Die Republik entsteht*. Wien–München, 2000.
- WILHELM BRAUNEDER: *Österr. Verfassungsgeschichte*. Wien, 2009.
- CARL BROKHAUSEN: *Österreich in Wort und Bild*. Wien–Leipzig–Bern, 1924.
- GERTRAUDE BROZ: *Bundespräsident Dr. Michael Hainisch*. Diss. Uni Wien. Wien, 1965.
- KAI BUCHHOLZ, u.a.(Hrsg.): *Die Lebensreform. Entwürfe zur Neugestaltung von Leben und Kunst um 1900*. Bd. 1. und 2. Darmstadt, 2001.
- COMMISSION EXÉCUTIVE (Éd.): *L' Autriche À L'Exposition Internationale des Arts Décoratifs et Industriels Modernes*. Guide. Vienne, 1925.
- FELIX ERMACORA: *Österr. Bundesverfassungsgesetze*. Wien, 1977.
- WILHELM EXNER (Hrsg.): *10 Jahre Wiederaufbau. Die staatliche, kulturelle und wirtschaftlichen Entwicklung der Republik Österreich 1918–1928*. Wien, 1928.
- EVA FRODL-KRAFT: *Gefährdetes Erbe. Österr. Denkmalschutz und Denkmalpflege 1918–1945, im Prisma der Zeitgeschichte*. Wien–Köln–Weimar, 1997.
- KARL GIANNONI – VIKTOR GERAMB: *Grundfragen des Heimatschutzes, Volkskunde und Heimatpflege*. Wien, 1933.
- MICHAEL HABERLANDT: *Österreich sein Land und Volk und seine Kultur*. Wien–Weimar, 1927.
- MICHAEL HAINISCH: *75 Jahre aus bewegter Zeit, Lebenserinnerungen eines österreichischen Staatsmannes; Bearb. Friedrich Weissensteiner*. Wien–Köln–Graz, 1978.
- MICHAEL HAINISCH: *Die Zukunft der Deutsch-Österreicher. Eine statistisch-volkswirtschaftliche Studie*. Wien, 1892.
- MICHAEL HAINISCH: *Einige neue Zahlen zur Statistik der Deutschösterreicher*. Leipzig–Wien, 1909.
- MICHAEL HAINISCH: *Das Wiener Bürgertum und die Wahlen*. *Neue Freie Presse*, 13.2.1919, S.2.

- MICHAEL HAINISCH: *Die Landflucht, ihr Wesen und ihre Bekämpfung im Rahmen einer Agrarreform*. Jena, 1924.
- JOHANNES HAWLIK: *Die politischen Parteien, Deutschösterreichs bei den Wahlen zur konstituierenden Nationalversammlung 1919*. Diss. Uni Wien. Wien, 1971.
- EVA HOLLEIS: *Die Sozialpolitische Partei. sozialliberale Bestrebungen in Wien um 1900*. Wien, 1978.
- FRITZ KAUFMANN: *Sozialdemokratie in Österreich. Idee und Geschichte einer Partei*. Wien–München, 1978.
- HANS KELSEN: *Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich*. Wien, 1927.
- DIETHART KERBS – JÜRGEN REULECKE (Hrsg.): *Handbuch der deutschen Reformbewegungen, 1880–1933*. Wuppertal: Peter Hammer Verlag, 1998
- FRIEDRICH KLEINWÄCHTER – HEINZ V. PALLER (Hrsg.): *Die Anschlussfrage in ihrer kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Bedeutung*. Wien–Leipzig, 1930.
- HELMUT KONRAD: *Sozialdemokratie und »Anschluss«. Historische Wurzeln, Anschluss 1918 und 1938 Nachwirkungen*. Wien, 1978.
- HERMANN MOSLER: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. Aug. 1919*. Stuttgart, 1964.
- WINFRIED NERDINGER (Hrsg.): *100 Jahre Deutscher Werkbund 1907/2007*. München, 2007.
- ÖSTERR. MUSEUM FÜR VOLKSKUNDE WIEN (Hrsg.): *Schönes Österreich. Heimatschutz zwischen Ästhetik und Ideologie*. Katalog Bd. 65. Wien, 1995.
- WILFRIED POSCH: *Die Wiener Gartenstadtbewegung. Reformversuch zwischen erster und zweiter Gründerzeit*. Wien, 1981.
- WILFRIED POSCH: Die Österreichische Werkbundbewegung 1907–1928. In Isabella Ackerl – Rudolf Neck (Hrsg.): *Geistiges Leben im Österr. der Ersten Republik*. Wien, 1986. 279–312.
- WILFRIED POSCH: Josef Frank 1885–1967. In Friedrich Stadler (Hrsg.): *Vertriebene Vernunft II., Emigration und Exil österr. Wissenschaft*. Wien 1988
- WILFRIED POSCH: Die Wachau und die Heimatschutzbewegung. In Bundesdenkmalamt (Hrsg.): *Denkmal, Ensemble, Kulturlandschaft*. Wien, 2000.
- WILFRIED POSCH: *Clemens Holzmeister, Architekt zwischen Kunst und Politik*. Salzburg–Wien 2010.
- WILFRIED POSCH: Ach ja, der Kunstsinn. Die Einstellung der Wachaubahn – eine Warnung. *Die Presse*, 11.2.2010. XI.

-
- WERNER STEPHAN: *Aufstieg und Verfall des Linksliberalismus 1918–1933. Geschichte der Deutschen Demokratischen Partei*. Göttingen, 1973.
- FRIEDRICH STRINDBERG: Glück, Erfolg oder Zufall? Hainisch-Seipel-Seitz, wer sie sind und wie sie wurden. *Der Tag* 27. Mai 1928. 3.–4.
- S.L. VAN LOOY (HRSG.): *Neu Österreich, das Werk des Friedens von St. Germain, Bearb. Eduard Stepan*. Amsterdam–Wien, 1923.
- FRIEDRICH WEISSENSTEINER: *Die österr. Bundespräsidenten. Leben und Werk*. Wien, 1982
- MANFRIED WELAN: *Das österr. Staatsoberhaupt*. Wien, 1986.
- MANFRIED WELAN: *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*. Wien–Köln–Graz, 1992.

DIE BEZIEHUNG ZWISCHEN PARLAMENT UND STAATSOBERHAUPT IM UNGARN DER ZWISCHENKRIEGSZEIT

LEVENTE PÜSKI

Universitätsdozent, Universität Debrecen

Am 1. März 1920 wählte die Nationalversammlung Miklós Horthy als Reichsverweser zum Staatsoberhaupt Ungarns. Die Umstände der Wahl und der Ernennung ließen auf einen breiten politischen Konsens hinter Horthys Staatsoberhauptschaft schließen: er hatte keinen Gegenkandidaten und verbuchte 131 von 141 Stimmen. Diese Vermutung war jedoch nicht zutreffend. Gewiss verfügte Horthy als Oberbefehlshaber der Nationalarmee über viel Macht, seine Ambitionen richteten sich seit Ende 1919 eindeutig auf die Staatsoberhauptschaft und bei diesem Vorhaben wurde er von seinem Umfeld wesentlich unterstützt.¹ Seine konterrevolutionäre Vergangenheit – sein Amt in der Gegenregierung von Szeged – galt in der gegebenen Situation als Vorteil und er konnte auch von der Tatsache profitieren, dass die Parteien in der Nationalversammlung offenbar keinen Kandidaten fanden, der für jeden akzeptabel gewesen wäre. Die Argumente für Horthy sind aber grundsätzlich auf die besonders turbulente politische Übergangssituation zurückzuführen. Unter konsolidierten Verhältnissen hätte auch seine militärische Karriere keinen dermaßen großen Einfluss ausüben können. Der Reichsverweser konnte aber auf keine politische Vergangenheit und Leistung zurückblicken, er besaß kein Ansehen und keine Kontakte, die seine Staatsoberhauptschaft unterstützten hätten. Ein Teil der ungarischen Presse übte zwar bereits im Herbst 1919 Propaganda im Interesse Horthys aus und einige Politiker zeigten begeistert Loyalität zu ihm. Der Bischof von Székesfehérvár, Ottokár Prohászka, der auf der Seite christlicher Parteien politisierte, soll in der parlamentarischen Kommissionssitzung über den Gesetzentwurf über die Errichtung des Amtes des Reichsverwesers vorgeschlagen haben, Horthy als „Majestät“ anzureden.²

¹ OLASZ, LAJOS: A kormányzói jogkör. [Die Befugnisse des Reichsverwesers]. In ROMSICS, IGNÁC (Hrsg.): *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948*. Budapest: Osiris Kiadó, 2009. 103.

² RASSAY, KÁROLY: *Politikai visszaemlékezésem*. [Meine politischen Rück Erinnerungen]

Seine Person wurde von den meisten politischen Gruppen, von den Agrardemokraten, den Christsozialisten und den Konservativen eher zurückhaltend und skeptisch beurteilt, die Linken verhielten sich ausgesprochen ablehnend gegenüber seiner Person.³ Er konnte hauptsächlich von rechtsradikalen Organisationen maximale Unterstützung erwarten. Auch die Umstände seiner Ernennung und Einsetzung suggerierten eine gewisse Unsicherheit. Bei der Abstimmung wurde das Parlamentsgebäude von einem bewaffneten Einsatzkommando gesichert, dessen Mitglieder in das Gebäude eindringen, um Druck auf die Abgeordneten auszuüben. Offenbar handelte es sich bei dieser Maßnahme um eine unnötige Übersicherung. Bei der Eidleistung wurde Horthy vom Parlamentsvorsitzende István Rakovszky anstatt der gesetzlich vorgeschriebenen Anrede „Durchlaucht“ einfach mit „Herr Reichsverweser“ angesprochen, worauf er sofort nach dem Eid ohne Begrüßungsworte den Saal verließ.⁴

Die Vorbehalte im Zusammenhang mit Horthys Person manifestierten sich auch darin, dass er die frühere königliche Befugnis in Bezug auf das Parlament nur in einem sehr beschränkten Masse erhielt. Nach dem Gesetzartikel 1920: I.⁵ konnte er das Recht, Dekrete zu erlassen und Gesetze zu initiieren, nur mit Gegenzeichnung des Ministers ausüben. Gesetzentwürfe durfte er einmal – spätestens nach 60 Tagen Nachdenkzeit – der Nationalversammlung zur weiteren Verhandlung zurückschicken und wenn diese auf der unveränderten Fassung des Gesetzentwurfes bestand, war er verpflichtet, das Gesetz innerhalb von 15 Tagen zu erlassen. Bei Gesetzen über die Staatsform und die Macht des Staatsoberhauptes war er nicht berechtigt, Gesetzinitiativen zurückzusenden. Die Legislative konnte er nur bei ihrer dauerhaften Arbeitsunfähigkeit auflösen. In diesem Fall musste er Wahlen ausschreiben, so dass die neue Nationalversammlung spätestens drei Monate nach der Auflösung zusammentreten konnte. Er durfte den Ministerpräsidenten ernennen und entlassen und nach seinem Vorschlag die Minister ernennen. Somit erfolgte die Regierungsbildung nach dem Auftrag des Staatsoberhauptes, zum Funktionieren der Regierung war aber eine parlamentarische Mehrheit notwendig. Der Reichsverweser war in seiner Person unverletzlich und verfügte nur über eine verfassungsrechtliche Verantwortung. Bei Gesetzesübertretung durfte demnach die Nationalversammlung ein Verfahren gegen ihn einleiten, obwohl die Art und Weise des Verfahrens einstweilen nicht geregelt war.

Politikátörténeti és Szakszervezeti Levéltár. 867. f. 2/r. 100.

³ L. NAGY, ZSUZSA: *Bethlen liberális ellenzéke*. [Bethlens liberale Opposition] Budapest: Akadémiai Kiadó, 1980. 20. és 24.

⁴ <http://www.ogyk.hu> Nemzetgyűlési napló [Tagebuch der Nationalversammlung], 1920–22. I. B. 106. /Im Folgenden: NN/

⁵ <http://www.1000ev.hu> Artikel Nr. 1920: I.

Horthy war eindeutig unzufrieden mit seinen Rechten und Befugnissen und er strebte nach ihrer Erweiterung. Er hätte gerne ein unbeschränktes Recht auf Sanktionierung der Gesetze und auf Vertagung und Auflösung der Sitzungen der Nationalversammlung bekommen.⁶ Ein Teil der Abgeordneten der Nationalversammlung versprach sogar die Erweiterung der Rechte des Staatsoberhauptes, die Erfüllung dieses Versprechens wurde aber zumeist von Seiten der Regierung angestrebt. Gegen Mitte Juli 1920. kam es zum Regierungswechsel, der damalige Ministerpräsident Sándor Simonyi Semadam wurde von Pál Teleki abgelöst. Teleki war eindeutig Horthys Kandidat und aus Dank für die Unterstützung betrachtete er u.a. die Erweiterung der Rechte des Reichsverwesers als eine seiner dringenden Aufgaben. Telekis Taktik beruhte auf Schnelligkeit. Am 28. Juli, kaum anderthalb Wochen nach ihrer Konstituierung, reichte die Regierung bei der Nationalversammlung eine Vorlage zur Modifizierung des Gesetzartikels 1920: I. ein. Darin ging es u.a. um die Sicherung des Rechtes auf Auflösung des Parlaments und um die Erweiterung des Rechtes auf Vertagung. Die öffentlichrechtliche Kommission verhandelte über den Entwurf in aller Eile und sie empfahl ihn in unveränderter Form zur Annahme. Der aktuelle Vizepräsident der Nationalversammlung József Bottlik kündigte nach dem Wunsch des Ministerpräsidenten die beschleunigte Verhandlung über den Entwurf an.⁷ Nachdem die Kommission den Bericht fertig gestellt hat, brauchte das Plenum also bis zur Verhandlung nicht noch drei Werkstage lang zu warten, wie es anderenfalls vorgeschrieben war. Der Prozess kam hier aber provisorisch zum Stillstand. Als Jenő Mikovinyi bei der späteren Plenarverhandlung den Standpunkt der Kommission bekannt gab, erkannte er selbst an, dass „die Vorlage im ersten Augenblick auf viel Widerstand stieß“.⁸ Das legitimistische Lager war sichtbar gespalten, einige – u.a. Graf Gyula Andrássy – unterstützten die Vorlage ausgesprochen, andere – vor allem Ödön Berniczky – hegten Vorbehalte. In diesem Sinn lassen sich auch die Worte des Obmanns István Rakovszky interpretieren, der sich mit dem beschleunigten Verfahren unzufrieden zeigte. Politiker der Kleinwirthpartei äußerten auch deutliche Zweifel. Die Regierungspartei modifizierte den Entwurf infolgedessen

⁶ OLASZ (2009)aoO. 109.; VARGYAI, GYULA: *Katonai közigazgatás és kormányzói jogkör 1919–1921*. [Militärische Verwaltung und die Befugnisse des Reichsverwesers] Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1971. 300.

⁷ <http://www.ogyk.hu> Nemzetgyűlési irományok [Schriften aus der Nationalversammlung], 1920–1922. III. B. 340–341. /im Folgenden: NI/ és 368–369. NN 1920–22. IV. B. 240.

⁸ NN 1920–22. IV. B. 238.

mehrmals.⁹ Die Reform wurde danach von der Nationalversammlung schon ohne größere Debatten, jedoch mit gewissen Einschränkungen angenommen.

Nach dem Artikel Nr. 1920: XVII.¹⁰ verfügt der Reichsverweser über das Recht, das Parlament zu vertagen, mit der offiziellen Begründung, dass die Regierung im Interesse der Staatsräson von den parlamentarischen Verpflichtungen zu befreien ist. Innerhalb von einer Tagungsperiode kann er die Sitzungen beliebig oft vertagen, dabei muss er aber zwei Faktoren in Betracht ziehen. Wenn die Vertagung vor der Besprechung und Annahme des Budgets für das kommende Jahr erfolgt, darf im Sinn des Artikels X. aus dem Jahre 1867 die Gesetzgebung nur in dem Fall unterbrochen werden, wenn über die fällige Finanzplanung noch rechtzeitig zu verhandeln ist. Das Staatsoberhaupt darf ferner – das war eine der von der Regierungspartei angenommenen Beschränkungen – die Gesetzgebung auf einmal höchstens für 30 Tage suspendieren.¹¹ Dieses Recht war übrigens deswegen von einem besonderen Belang, weil im Fall von Vertagungen, die vom Parlament vorgeschlagen wurden, die Abgeordneten die Vertagung zu jeder Zeit unterbrechen konnten, wie es in der Hausordnung vorgeschrieben war. Bei Vertagungen, die von dem Reichsverweser initiiert wurden, war es nur Horthy erlaubt, das Parlament wieder einzuberufen. Das Recht auf Schließung des Parlaments war eher nur eine Formalität, es bedeutete, dass der Reichsverweser nach dem Ablauf der gesetzlich festgelegten Länge des Zyklus des Parlaments die Sitzungen in einem Erlass schließt.¹² Das Recht auf Auflösung des Parlaments hatte jedoch eine wichtige politische Bedeutung. In diesem Fall wurde die gesetzgeberische Tätigkeit vor der vorgeschriebenen Zeit beendet und es kam zu Neuwahlen.¹³ Horthy durfte dieses Recht auf Auflösung im Gegensatz zu den Vorschriften des Gesetzartikels 1920: I. in der Zukunft ohne Einschränkung ausüben und dadurch konnte er die Machtverhältnisse im Parlament wesentlich beeinflussen. Die bereits erwähnte Parteisitzung ergänzte dieses Recht nur mit einer provisorischen Einschränkung: sollte die Nationalversammlung verfrüht, vor dem Erlass des Gesetzes über das Wahlrecht aufgelöst werden, so sollen die Neuwahlen auf Grund des Regierungserlasses

⁹ OLASZ (2009) aoO. 112–113.; RUSZOLY, JÓZSEF: *Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején*. [Verfassungsrechtliche Reformbestrebungen während der ersten Nationalversammlung] Szeged, 1974. 4–5.

¹⁰ <http://www.1000ev.hu> Artikel Nr. 1920: XVII.

¹¹ OLASZ (2009)aoO. 112.

¹² Während der ganzen Ära kam das insgesamt nur einmal vor, nach dem Ablauf der Tagungsperiode der ersten Nationalversammlung am 16. Februar 1922.

¹³ SZABÓ ISTVÁN: AZ országgyűlés működését befolyásoló intézkedések történeti fejlődése hazánkban 1848-tól napjainkig. [Die geschichtliche Entwicklung der Maßnahmen mit Einfluss auf die Arbeit des Parlaments in Ungarn von 1848 bis heute] *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 2003/1. 265–284.

stattfinden, der auch den Wahlen Anfang 1920 zugrunde lag.¹⁴ Das Gesetz reduzierte die Macht des Parlaments, da das Staatsoberhaupt in der Zukunft über Kriegserklärungen und den ausländischen Einsatz der Armee auch ohne die vorherige Einwilligung der Gesetzgebung entscheiden durfte. Die Reform weitete die Befugnisse des Reichsverwesers auf das Parlament wesentlich aus,¹⁵ die Frage aber, zu welchem Maße dadurch die tatsächliche Machtposition des Staatsoberhauptes verstärkt wurde, blieb offen.

Den Wendepunkt in Bezug auf die Position des Reichsverwesers bedeutete der Rückkehrversuch von Karl IV. im Oktober 1921. Bis zu dieser Zeit wagte es nur Ödön Beniczky, der Innenminister zwischen November 1919 und März 1920, Horthy in der Nationalversammlung offen zu kritisieren.¹⁶ Beniczky, der gegen Horthy wahrscheinlich eine persönliche Antipathie hatte, versuchte 1921 die Gesetzgebung mehrmals zur Reduktion der Kosten der Regentschaft zu überreden. Nach dem zweiten Königsputsch gerieten die Person und die Position des Reichsverwesers ins Kreuzfeuer der Kritik. Im Hintergrund des Phänomens stand zum Teil die legitimistische Bewegung, die in Horthy die Hauptursache des Scheiterns der versuchten Machtübernahme sah. Zahlreiche liberal-demokratische und agrardemokratische Politiker schlossen sich der Bewegung an, ausgehend davon, dass der königliche Thron dauerhaft unbesetzt bleibt und mit Horthys Reichsverweserschaft längerfristig zu rechnen ist. Sie sahen also die Möglichkeit, die Position des Staatsoberhauptes demokratisch umzugestalten. Im Dezember 1921 wies der legitimistische Politiker István Friedrich auf Horthys Rolle im weißen Terror hin und mehrere Abgeordnete (Gyula Ferdinandy, Károly Rassay, Rezső Ruppert) forderten die Reduktion seiner Befugnisse und die Maximalisierung der Amtsbekleidung des Reichsverwesers in 5 Jahren.¹⁷ Zu einer stürmischen Szene kam es am 20. Januar 1922, als Lajos Szilágyi Horthy besonders vehement kritisierte. Er sprach vom „Absolutismus im Burgschloss von Buda“ und fügte hinzu, dass die Regierung „nach dem Willen des Reichsverwesers [...] seit Monaten ohne Vertrauen auf dem Hals der Nation sitzt“.¹⁸ Für Horthy muss es besonders peinlich gewesen sein, als im Juni 1922, nach der Eröffnung der neuen Tagungsperiode der Nationalversammlung Albert Apponyi, der „grand old man“ des politischen Lebens als Alterspräsident

¹⁴ NN 1920–22. IV. B. 246.

¹⁵ Der Reichsverweser verfügte im Vergleich zu seinen früheren schwachen Befugnissen nun über einen mittelmäßig starken Wirkungsbereich.

¹⁶ NN 1920–22. X. B. 446–447. XI. B. 38. und XII. B. 198–199.

¹⁷ NN 1920–22. XIII. B. 244. ; OLASZ (2009)aoO. 116–117. ; RUSZOLY aoO. 9.; L. NAGY, ZSUZSA: *Rassay Károly*. Budapest: Napvilág Kiadó, 2006. 51–53.

¹⁸ Der Parlamentsvorsitzende war empört und entzog Szilágyi das Wort, er redete aber weiter, worauf der Parlamentsvorsitzende den außer sich geratenen Abgeordneten vor die Dispenksmission verwies. NN 1920–22. XV. B. 302. és 336–337.

der ersten Sitzung verkündigte, dass Horthy bei der feierlichen Eröffnung der Nationalversammlung nicht anwesend sein dürfe. Die Begründung war, dass der Reichsverweser kein Recht auf Eröffnung der Parlamentssitzungen habe. Aus demselben Grund konnte er Anfang 1927 das Amt des Alterspräsidenten im Abgeordnetenhaus nicht bekleiden.¹⁹ Die Sozialdemokraten, die zum ersten Mal zwischen 1922 und 1926 ins Parlament kamen, bildeten in der zweiten Nationalversammlung die neuesten Gegner von Horthy. Eine Kulmination dieses Prozesses ergab sich Ende 1924, als das Demokratische Bündnis, das linksgerichtete Gruppen vereinte, die Frage der Regelung der Macht des Staatsoberhauptes in Bezug auf „Befugnisse und Zeitgrenzen“ offiziell in sein Programm aufnahm.²⁰

Die Angriffe auf den Reichsverweser vermochten seine Position jedoch nicht zu erschüttern; längerfristig erwiesen sich andere Konsequenzen des zweiten Königsputsches als entscheidend. Seine rechtsradikalen Anhänger hofften 1919-1920 darauf, dass Horthy in seinem neuen Amt tatsächlich zum „Führer der Nation“ wird. Als Staatsoberhaupt strebte er aber nicht nach der Einführung einer Militärdiktatur oder einer ähnlichen Einrichtung. Er grenzte sich allmählich von seinen früheren Anhängern ab und näherte sich Bethlen und dem konservativen Lager an.

Zwischen Horthy und Bethlen bildete sich ein gutes und enges Verhältnis heraus, als Teil dessen überließ er die aktive Politisierung immer mehr dem Regierungschef. Die meisten Zeitgenossen konnten das nicht nachvollziehen, weil dieses Verhalten von seinem früheren größtenteils abwich. Im Herbst 1919 erkannte man in ihm einen agilen und ambitionösen Führer, einen guten Taktiker, zudem hatte er auf Grund seiner Befugnisse weiterhin die Möglichkeit zu größerer Rollenübernahme. Zu dieser Zeit mussten sich die Nachrichten über die Beeinflussbarkeit des Reichsverwesers verbreitet haben,²¹ so beispielsweise darüber, dass er demjenigen Recht gibt, mit dem er zuletzt gesprochen hat. Die oft übertriebenen Gerüchte waren in dem Maße begründet, dass der Reichsverweser sich auf innenpolitischem Gebiet unsicher fühlte, die Ereignisse häufig auf emotionaler Grundlage beurteilte und sich gerne auf die Meinung seiner Berater stütze bzw. seinem Ministerpräsidenten einen großen Freiraum ließ. Er benutze seine Machtbefugnisse nur in beschränktem Masse. Während der Ära Bethlen kam es insgesamt nur zweimal, im Jahr 1921 und 1923 vor, dass er die Sitzungen der Nationalversammlung vertagte.²² Die Schließung

¹⁹ NN 1922–26. I. B. 4. <http://www.ogyk.hu> Képviselőházi Napló [Tagebuch des Abgeordnetenhauses] (im Folgenden: KN) 1927–31. I. B. 1.

²⁰ NN 1922–26. XXVI. B. 365.

²¹ ORMOS, MÁRIA: *Egy magyar médiavezér: Kozma Miklós*. [Miklós Kozma: Ein ungarischer Medienkönig] I. B. Budapest: PolgArt Bt., 2000. 125.

²² NN 1920–22. XII. B. 645.; NN 1922–26. XVI. B. 596.

und Eröffnung der Sitzungsperioden des Parlaments gehörten ebenfalls zu den Aufgaben des Staatsoberhauptes. Horthy machte von diesem Recht nur auf Gesuch des Ministerpräsidenten Gebrauch, wie es auch bei den Vertagungen der Fall war.²³ Über die Auflösung des Parlaments wurde ebenfalls nur zweimal eine Entscheidung getroffen. Ende 1926 kam es wegen der Einführung des Zweikammerparlaments zu frühzeitigen Wahlen und im Jahr 1931 trat Bethlen für die Auflösung ein, um die späteren, vermutlich schlechten Wahlergebnisse vorzubeugen.

Das Vetorecht übte Horthy insgesamt dreimal aus. Am 11. März 1924 wurde die Gesetzesvorlage über die Ergänzung der Bodenreform an die Nationalversammlung zurück verwiesen. Horthy begründete seine Entscheidung dadurch, dass § 2. Punkt 6. gegen das Prinzip der Gleichbehandlung verstöße, denn dadurch dürfen die tatsächlichen Offiziere nur sehr beschränkt Boden erwerben. Dasselbe ereignete sich am 11. Dezember in Bezug auf die Vorlage über die Verwaltung der Hauptstadt, und zwar nach dem ausgesprochenen Wunsch des Innenministers. Das Ziel war in diesem Fall die Aufhebung der einander widersprechenden Verordnungen gewisser Paragraphen.²⁴ 1926 verwies er die bereits angenommene Gesetzesvorlage über die Modifikation der Vereinbarungsurkunde des Bundes der Nationen zurück. Er berief sich dabei auf den Artikel 1881: LXVI., nach dem solche Abkommen nicht zu ratifizieren sind, die noch nicht in Kraft getreten sind. Obwohl die Argumentation des Staatsoberhauptes richtig war – ein Teil der erwähnten Modifikationen wurde von der Mehrheit der Staaten im Völkerbund noch nicht bestätigt –, ergab sich aus dem Fall eine komplizierte verfassungsrechtliche Situation. Über Horthys Einwände verhandelte die auswärtige Kommission der Nationalversammlung im November 1926, der Bericht der Kommission konnte aber wegen der Auflösung des Parlaments nicht mehr ins Plenum geraten. Anfang 1927 wiederholte der Reichsverweser seine ablehnende Entscheidung, in Übereinstimmung mit dem § 1. des Artikels 1920: XVII. Dieses Verfahren widersprach aber der allgemeinen Regel, nach der das neue gesetzgebende Gremium die vorher unterbrochenen Verfahren nicht fortsetzen durfte.²⁵ Das Dilemma wurde nach langem Nachdenken letztendlich vom Parlament gelöst und zwar dadurch, dass die Regierung der Legislatur eine neue Gesetzesvorlage über denselben Gegenstand einreichte, in der auch die Einwände des Reichsverwesers

²³ Diese Befugnis war nur in der Hinsicht von politischer Bedeutung, dass die neuen Hausregeln, welche die Gesetzgebung erließ, nur am Anfang der neuen Tagungsperiode des Parlaments in Kraft treten könnten. Auf diese Weise gelang es 1924 und 1928 der Bethlen-Regierung, die Reform der Hausregeln im Parlament durchzusetzen.

²⁴ NI 1922–26. IX. B. 234., XII. B. 205.

²⁵ <http://www.ogyk.hu> Képviselőházi irományok [Schriften aus dem Abgeordnetenhaus] (im Späteren: KI) 1927–31. III. B. 128–130.

mitberücksichtigt waren.²⁶ Obwohl die oppositionellen Politiker manchmal ihr Missgefallen ausdrückten, als Horthy von seinem suspensiven Vetorecht auch praktisch Gebrauch machte,²⁷ hatten diese Vorfälle kein spezifisches politisches Gewicht. Das Recht auf Eröffnung der Parlamentssitzungen am Anfang der Tagungsperioden des Parlaments gehörte ebenfalls dem Staatsoberhaupt und Horthy machte davon ab 1922 jedes Mal Gebrauch. Seine feierlichen Eröffnungsreden verrieten jedoch kaum etwas über seine Persönlichkeit und seine Ansichten und sie spiegelten eher nur die Bestrebungen und Ansichten der jeweiligen Regierung wieder.²⁸

Die Mitglieder der Legislative gewöhnten sich immer mehr an Horthys Staatsoberhauptschaft. Trotz seiner konservativen Ansichten wurde er zu einer Art integrativer Persönlichkeit, auch wenn seine Offenheit sich eher gegenüber rechtsgerichteten Gruppierungen zeigte. Die Angriffe gegen ihn wurden allmählich eingestellt, was nicht nur darauf zurückzuführen ist, dass der Reichsverweser seine Machtbefugnisse nur sehr beschränkt einsetzte. Seine Position wurde auch dadurch verstärkt, dass das legitimistische Lager, das bei der Gründung der zweiten Nationalversammlung noch stark und verhältnismäßig gut organisiert war, nun zerfiel und seine Tätigkeit wurde immer passiver. Gleichzeitig war die Regierung selbst bestrebt, das Staatsoberhaupt von den politischen Streitereien möglichst fernzuhalten. Parallel mit der Stärkung seiner Position brauchte Bethlen Horthys unmittelbare Unterstützung immer weniger.²⁹ Seit Mitte der 20-er Jahre bemühte sich der Parlamentsvorsitzende – mit Unterstützung der Regierungspartei – auch persönlich gegen diejenigen aufzutreten, die während der Sitzungen die Person oder Tätigkeit des Reichsverwesers angriffen. In solchen Fällen wurde der Abgeordnete bald zurechtgewiesen oder ihm wurde das Wort entzogen. So ist es nicht überraschend, dass während der Parlamentssitzungen zwischen 1927 und 1931 ein Teil der Linken sich sehr zurückgezogen verhielt. Allein die Sozialdemokraten wagten es, offen (aber nicht vehement) ihr Unbehagen gegen den Reichsverweser zu äußern. Am 24. Dezember 1928 warf einer der Leiter der Partei, Imre Györki die Frage der Neuregelung der Macht des Staatsoberhauptes

²⁶ Dieser Entwurf kam später als Artikel Nr. 1929. XXXVI. ins Ungarische Gesetzblatt.

²⁷ Bei der Modifizierung der Bodenreform bemängelte man, dass das Staatsoberhaupt der Zurückverweisung keine Begründung beilegen durfte. NN 1922–26. XXII. B. 98–99.

²⁸ Gemäß Tibor Zsitvay nahmen die Ministerien an der Vorbereitung der Reden des Reichsverwesers auch unmittelbar teil. SIPOS PÉTER – CSIFFÁRY TAMÁS (Hrsg.): *Magyarország 1921-1941. Zsitvay Tibor emlékiratai*. [Ungarn zwischen 1921 und 1941] Budapest: Palatinus-Ráday Gyűjtemény, 1999. 240.

²⁹ Charakteristischerweise wagte es Ende Februar 1922 István Bethlen, seine Wahlrechtreform durch Verordnungen umzusetzen, nur nachdem das Staatsoberhaupt ihm seine Unterstützung versicherte.

wieder auf.³⁰ Als am Ende der Tagungsperiode des Parlaments das Manuskript des Reichsverwesers über die Auflösung des Hauses vorzulesen war, hörten die Abgeordneten stehend zu, bis auf die Sozialdemokraten. Sie beriefen sich auf das ähnliche Verhalten der Unabhängigkeitspartei gegenüber Franz Joseph in der Zeit des Dualismus.³¹

Die Erweiterung und die Neuregelung der Rechte des Reichsverwesers wurden aus der Tagesordnung gestrichen, bis auf eine Ausnahme. Ende 1926 öffnete das Gesetz über die Zusammenstellung des Oberhauses dem Staatsoberhaupt die Möglichkeit, 40 neue Mitglieder des neu gegründeten Oberhauses zu nominieren. Ferner wurde im Artikel 1926: XXII. auch ausgesagt, dass bei der Strafverfolgung des Reichsverwesers das Verfahren ungefähr so durchzuführen ist, wie bei den Ministern. Die Klageerhebung kann das Abgeordnetenhaus einreichen, aber nur mit einer 2/3 Mehrheit. Das Gericht, aus Mitgliedern des Oberhauses bestehend, hatte das Recht, Urteile zu fällen. Im Falle der Vakanz der Position des Staatsoberhauptes war eine neue Person von den beiden Häusern des Parlaments zu wählen, bis zu diesem Punkt erhielt der Ministerrat provisorisch die staatsoberhäuptliche Macht.³²

Um die Person des Staatsoberhauptes herum entfaltete sich mit Unterstützung der zeitgenössischen Presse bereits seit Ende 1919 eine Art Kult. Die Gesetzgebung bemühte sich – wenn auch in gemäßigter Form –, das Ansehen und die Anerkanntheit des Staatsoberhauptes mit unterschiedlichen Mitteln zu stärken. Das Gremium schickte dem Reichsverweser auf Vorschlag des Präsidenten an jedem Jahresende Neujahrsgriße. In der Sitzung am 3. Juli 1928 stimmte die Mehrheit der Abgeordneten – trotz des Protestes der Sozialdemokraten – für die Bestellung dreier Gemälde, die alle im Großsaal des Präsidenten aufzuhängen waren: eines von ihnen stellte Miklós Horthy bei Eröffnung des Parlaments dar.³³ Im Juni 1929 veranstaltete man einen Gottesdienst anlässlich des Geburtstages von Horthy, an dem das Parlament offiziell, vertreten von den beiden Vizepräsidenten teilnahm.³⁴ Die Huldigung des Reichsverwesers kulminierte im Jahr 1930, als das Jubiläum seiner Ernennung zum Reichsverweser in spektakulärer Form und ganz ohne Uneinigkeit gefeiert wurde. Das Parlament gedachte des Jubiläums in einem eigenen Gesetz (Artikel 1930: XI.), in dem vorgeschrieben wurde, dass – als „Dank der Nation“ – zahlreiche nationale Institutionen, u.a. die künftige Donaubrücke in Budapest nach Horthy benannt werden müssen und die 5-Pengő-Silbermünzen mit seinem Bildnis zu

³⁰ KN 1927–31. XVI. B. 324.

³¹ *Pesti Napló*, 7. Juni 1931. 10.

³² <http://www.1000ev.hu> § 48, Artikel Nr. 1926: XXII.

³³ KN 1927–31. XIV. B. 395–402.

³⁴ KN 1927–31. XXII. B. 295.

schmücken sind.³⁵ Ein auffälliges, wenn auch weniger bedeutendes Zeichen für Horthys Akzeptanz war das zurückgenommene Verhalten von Albert Apponyi. Apponyi hielt es – im Gegensatz zu seiner früheren, gegnerischen Einstellung – nun für richtig, dass Horthy an der Eröffnungsfeier des Parlaments Ende Juli 1931 teilnimmt und den Posten des Alterspräsidenten übernimmt.³⁶

Die Aufgaben Horthys als Staatsoberhaupt bestanden zum überwiegenden Teil aus repräsentativen Verpflichtungen und seine politische Rolle erschöpfte sich grundsätzlich in der Beobachtung und in der sehr lockeren Kontrolle der Arbeit der Regierung. Diese Situation veränderte sich jedoch wesentlich zur Zeit der Wirtschaftskrise, Anfang der 1930-er Jahre. Die Tätigkeit des Staatsoberhauptes wurde infolgedessen aktiver und er versuchte seine politische Anwesenheit zu erhöhen.³⁷ Vor allem erwartete er von den Mitgliedern der Regierung in verstärktem Maße, dass sie ihn über ihre Reformvorstellungen informieren, bevor sie diese im Parlament einbringen. Nach der Meinung von Tibor Zsitvay, dem Justizminister seit 1929, war Horthy sehr irritiert davon, dass er über die Arbeiten am Kartellgesetzentwurf zuerst aus der Presse erfuhr.³⁸ Die Erschütterung des Vertrauens des Staatsoberhauptes führte im Jahr 1931 teilweise dazu, dass Bethlen auf seinen Ministersessel verzichtete, obwohl er im Parlament weiterhin über eine stabile Mehrheit verfügte. Zu dieser Zeit und bei den späteren Regierungswechseln bemühte sich Horthy, als ein weiteres Zeichen seiner Aktivisierung seinen Willen bezüglich der Auswahl des Ministerpräsidenten mit Nachdruck durchzusetzen. 1931 wurde Gyula Károlyi, 1932 Gyula Gömbös zum Staatsoberhaupt ernannt und keiner von ihnen hatte einen ernsthaften Hintergrund in der Abgeordnetengruppe der Regierungspartei.³⁹ Die Rolle des Reichsverwesers wurde auch von einem weiteren Faktor aufgewertet. Nach 1931 vermochte die Regierungspartei mit dem häufig wechselnden Namen keiner so fest und so dauerhaft zusammenzuhalten, wie István Bethlen. Demzufolge war es für die Ministerpräsidenten besonders wichtig, die Abgeordneten durch die Möglichkeit der vorzeitigen Wahlen unter Druck zu halten. Gyula Gömbös war beispielsweise jahrelang gezwungen, im Abgeordnetenhaus mit Bethlen und seinen Anhängern mitzuwirken und er wurde sie nur 1935 los, als er bei Horthy die vorzeitige Auflösung des Parlaments erreichte und nach den Neuwahlen die Regierungspartei mit neuen Leuten auffüllte.

³⁵ TURBUZ, DÁVID: A Horthy-kultusz. [Der Horthy-Kult] In ROMSICS (Hrsg., 2009) aoO. 152–153.

³⁶ KN 1931–35. I. B. 2.

³⁷ ROMSICS, IGNÁC: *Bethlen István*. Budapest: Magyarságkutató Intézet, 1991. 228–229.

³⁸ ZSITVAY aoO. 185–186.

³⁹ ROMSICS (1991) aoO. 235. und 243.

Infolgedessen wurde die Sicherung der Unterstützung des Staatsoberhauptes für die Regierungschefs und die sie unterstützenden politischen Kräfte sehr wichtig und in ihrem Interesse kam es zu weiterer Erweiterung der Befugnisse. Die im Jahr 1933 von Gömbös geforderte Reform, der Artikel 1933: XXIII. gewährte dem Reichsverweser das Recht, die Parlamentssitzungen in der Zukunft ohne zeitliche Einschränkung zu vertagen. Vor allem zwischen verschiedenen konservativen und rechtsextremen politischen Gruppen war eine Art Wettlauf um die Gunst des Reichsverwesers zu beobachten. Seit Mitte der 30-er Jahre grenzte sich aber das Staatsoberhaupt immer entschiedener von den Vertretern des Rechtsradikalismus ab, insbesondere von den nationalsozialistischen Parteien. Er betrachtete sie als primitive, subversive Gruppierungen, die fern von jener „distinguierten“ Politisierung stand, die er für ideal hielt. Die führende Persönlichkeit der Pfeilkreuzlerbewegung Szálasi glaubte lange, anlässlich eines persönlichen Treffens die Unterstützung des Staatsoberhauptes gewinnen zu können, Horthy empfing aber – im Gegensatz zu zahlreichen Führern der Regierung- den Politiker der Pfeilkreuzler niemals.⁴⁰

Seit Mitte der 30-er Jahre beabsichtigten die konservativen politischen Gruppen Horthy bei dem Schutz des bestehenden politischen Systems und bei der Verhinderung einer eventuellen diktatorischen Wende eine wichtigere Rolle zu geben und das glaubten sie durch die Erweiterung der Rechte des Staatsoberhauptes erreichen zu können. Obwohl die Bestrebungen erfolgreich waren – 1937 wurden seine Befugnisse erweitert, 1942 wurde das Amt des Vizereichsverwesers aufgestellt –, musste das Staatsoberhaupt auch die Grenzen seiner Macht erkannt haben. Horthy und sein Umfeld strebten nach dem Ende der 30-er Jahre nach der Stabilisierung des Reichsverweseramtes, das sie für die Familie zu behalten versuchten. Der im Übrigen schon ziemlich alte Reichsverweser wollte deswegen seinen Nachfolger schon zu seiner Lebzeit ernennen, in Person von seinem älteren Sohn István. Seine Versuche schlugen aber wiederholt fehl und er musste sich damit zufrieden geben, dass das Parlament István Horthy Anfang 1942 zum Vizereichsverweser ernannte.⁴¹ Dieses Amt hatte jedoch keine verpflichtende Bedeutung für die Zukunft. Unter den Vorsitzenden der größeren politischen Parteien herrschte sichtbar Konsens darüber, dass das Recht auf die etwaige Wahl des Reichsverwesers der Gesetzgebung vorbehalten bleiben soll und diesbezüglich wurde Horthy nicht einmal von seinen erwähnten konservativen Anhängern unterstützt.⁴²

⁴⁰ THOMAS SAKMYSTER: *Admirális fehér lovon*. [Admiral auf weißem Pferd] Budapest: Helikon Kiadó, 2001. 196.

⁴¹ OLASZ, LAJOS: *A kormányzóhelyettesi intézmény története (1941–1944)*. [Die Geschichte des Amtes des Vizereichsverwesers] Budapest: Akadémiai Kiadó, 2007. 184–197.

⁴² ROMSICS (1991) aoO. 287.

Die Tatsache, dass die erste Fassung des Gesetzentwurfes im Jahr 1937 aus den erklärten Gründen heftige Proteste hervorrief, führte zu weiteren Veränderungen an der Art und Weise der parlamentarischen Verhandlung über die Frage. Gömbös legte 1933 die Reform ohne vorherige Konsultationen mit den Parteien dem Abgeordnetenhaus vor. Die Reform wurde von der Mehrheit der Parteien im Abgeordnetenhaus⁴³ auch in dieser Form angenommen, allein die Sozialdemokraten, die Legitimistischen und Endre Bajcsy-Zsilinszky, der Vertreter eines Nationalradikalismus hatten den Mut, offene Gegenmeinungen zu äußern.⁴⁴ Als Reaktion auf die heftige Kritik anhand der Fragen der Nachfolge wählte die Darányi-Regierung 1937 einen anderen Weg. Er einigte sich mit den Parteivorsitzenden um den Preis gewisser Modifizierungen darüber, dass der Entwurf ohne größere Debatten angenommen wird. Die betroffenen Politiker – der Sozialdemokrat Imre Györki, der Vertreter der Kossuthpartei Rezső Rupert und der Nationalsozialist Lajos Csoór – konnten ihre Gegenmeinungen während der Vorbereitungsphase, in der Kommissionssitzung vorbringen. Im Plenum gab es zum Entwurf keine Wortmeldungen mehr – abgesehen vom Beitrag des Vortragenden Béla Ángyán.⁴⁵ Dieses zurückgenommene Verhalten war vor allem im Fall der SZDP beachtenswert. Die Sozialdemokraten bemühten sich früher immer, Gegenargumente gegen Horthy vorzubringen. Parallel mit der augenfälligen Verstärkung rechtsradikaler Tendenzen werteten sie ihren früheren Standpunkt gewissermaßen um. Sie fingen an, eine eher gemäßigte Stimme zu erheben, im Mai 1938 erklärte der sozialdemokratische Abgeordnete Ferenc Reisinger sogar Folgendes: „Ich, der Sozialist, bin dazu gekommen, Miklós Horthy ein Vivat zu rufen.“⁴⁶

Anfang 1942 experimentierte die Bárdossy-Regierung mit einer ähnlichen Lösung in Bezug auf die Aufstellung des Amtes des Vizereichsverwesers, erzielte dabei aber wenig Erfolg. Die rechtsradikalen Parteien, vertreten von Béla Imrédy und Sándor Csia missachteten die vorherige Vereinbarung über das Außerachtlassen der Plenardiskussion und kritisierten die Reform öffentlich im Parlament.⁴⁷

Im Artikel 1937. XIX. wurde das suspensive Vetorecht des Staatsoberhauptes erweitert. Im Weiteren durfte er die Unterschreibung der Gesetzentwürfe nicht nur einmal, sondern zweimal verweigern. In beiden Fällen standen ihm nicht mehr nur 60 Tage, sondern zweimal 6 Monate Nachdenkzeit zur Verfügung,

⁴³ Der Führer der Unabhängigen Kleinwirthpartei war zuerst gegen die Reform, dann unterstützte er sie.

⁴⁴ KN 1931–35. XVII. B. 558–595.

⁴⁵ OLASZ (2009) aoO. 127–128. http://mol.arcanum.hu/mtj/MTI_Lithographie_Tagesberichte, 30. Juni 1937. 14–24.

⁴⁶ *Pesti Napló*, 12. Mai 1938. 8.

⁴⁷ OLASZ (2007) aoO. 165–184.

wenn das Parlament aber weiterhin auf seiner Meinung bestand, musste er diese innerhalb von 15 Tagen bekannt geben. Die Gewährung des absoluten Vetorechts kam übrigens überhaupt nicht in Frage. Das hätte auch keinen Zweck gehabt, denn die zeitgenössischen europäischen Erfahrungen hatten gezeigt, dass die Staatsoberhäupter politische Konsequenzen befürchteten und deswegen von diesem drastischen Mittel kein Gebrauch machen. Bei der späteren Besetzung des Reichsverweseramtes erhielt Horthy das Recht, Nachfolger zu empfehlen, unabhängig davon durfte aber auch das Parlament eigene Kandidaten nominieren. Bei Bedarf wurde der neue Reichsverweser von den beiden Häusern des Parlaments, in einer gemeinsamen Sitzung gewählt. Sollte in der ersten Runde keiner der Kandidaten die absolute Mehrheit erlangen, so ist auch eine zweite Runde zu organisieren, mit Teilnahme derjenigen zwei Personen, die die meisten Stimmen bekamen. Im Artikel 1942: II. wurde die Institution des Vizereichsverwesers aufgestellt, das Parlament ernannte István Horthy den Jüngeren für den Posten. Bezüglich der Nachfolge erfolgte aber keinerlei Veränderung, so blieben die bisherigen Rechte des Parlaments intakt.

Infolge der erwähnten Reformen verfügte der Reichsverweser Ende der 30-er Jahre schon deutlich über die Mittel einer starken staatsoberhäuptlichen Macht, das bedeutete aber grundsätzlich keine Veränderung von Horthys Wirken als Staatsoberhaupt. Er vertagte die Parlamentssitzungen nach Bethlens Rücktritt insgesamt dreimal, von besonderem Belang war aber nur die Vertagung im Jahr 1943.⁴⁸ Um die Wende von 1938 zu 39 schickte er insgesamt fünf Gesetzentwürfe zur weiteren Verhandlung zurück. Jeder Entwurf war ein internationaler Vertrag, die zum Teil infolge der außerpolitischen Situation undurchführbar geworden sind, zum Teil international nicht wie üblich bestätigt wurden.⁴⁹ Im Dezember 1939 schickte der Reichsverweser aus ähnlichen Gründen – wegen der Auflösung des tschechoslowakischen Staates – noch einen Entwurf zur weiteren Erwägung zurück.⁵⁰ Es kam andererseits niemals vor, dass bei schwerwiegenden, politisch teilenden Fragen Horthy von seinem Vetorecht Gebrauch machte.

Das politische Gewicht des Reichsverwesers nahm bereits seit Anfang der 30-er Jahre deutlich zu. Dabei spielten die erneuten Ausweitungen seiner Befugnisse zwar eine Rolle, entscheidend war aber etwas anderes. Im Vergleich zu den 1920-er Jahren kam wesentlich ausgeprägter zum Vorschein, dass die Ministerpräsidenten nicht nur von der parlamentarischen Mehrheit, d.h. von der Regierungspartei, sondern auch von dem Staatsoberhaupt abhängen. Horthy erreichte das vor allem durch herkömmliche Mittel, die Rahmen seiner Tätigkeit

⁴⁸ KN 1931–35. V. B. 63. 1935–39. XX. B. 301. 1939–44. XVII. B. 72.

⁴⁹ KI 1935–39. XIII. B. 120–127.

⁵⁰ KN 1939–44. III. B. 62.

veränderten sich in der zweiten Hälfte der Ära grundsätzlich nicht. Bei der Auswahl des Ministerpräsidenten setzte er seinen Willen durch, er erwartete, dass die Mitglieder der Regierung ihn über ihre Reformpläne zeitweise informieren und auch sein Recht auf Auflösung des Abgeordnetenhauses hatte eine praktische Relevanz.⁵¹ Gleichzeitig versuchte der Reichsverweser sich aus den politischen Auseinandersetzungen herauszuhalten und gegenüber der Regierung eine kontrollierende Rolle einzunehmen.

Die Ministerpräsidenten und die Führer der Regierungspartei waren selbst bestrebt, das Image des über die Parteien stehenden, beliebten und angesehenen Staatsmannes zu stärken. Ein Zeichen dafür war, dass sie 1937 und 1942 die Parlamentsverhandlung über die Gesetzentwürfe im Zusammenhang mit dem Posten des Reichsverwesers ohne offene Diskussion durchführen wollten. Das Präsidium des Abgeordnetenhauses versuchte beinahe jede Gelegenheit zu ergreifen, um ihren Respekt gegenüber dem Staatsoberhaupt zu zeigen. Es ist natürlich nicht überraschend, dass 1940 das zwanzigste Jubiläum von Horthys Reichsverweserschaft in einem Gesetz gefeiert wurde.⁵² 1934 und 1939 feierte man u.a. das 15. und das 20. Jubiläum von Horthys Einzug in Budapest. 1936 wurde er anlässlich seiner ersten ausländischen Dienstreise begrüßt, 1941 gedachte der Parlamentsvorsitzende des 40. Hochzeitstages von Horthy.⁵³ Nach einer Weile wurde es zur Gewohnheit, dass der Vorsitzende in jedem Juni in der Parlamentssitzung des Jubiläums von Horthys Geburtstag gedachte. Die Elend lindernden Aktionen von Horthys Frau wurden vom Abgeordnetenhaus mehrmals unterstützt, und zwar nicht nur moralisch, sondern auch finanziell. Am 24. Oktober 1935. entschlossen sich auf Wunsch des Obmannes die Abgeordneten, Frau Horthys Kollekte mit je 10 Pengő aus ihrem fälligen Honorar zu unterstützen.⁵⁴ Zwischen 1938 und 42 kam es insgesamt viermal vor, dass der Staat Ungarn einen Teil seiner verlorenen Gebiete zurück erwarb. Anhand dieser Fälle hoben die Abgeordneten der Regierungspartei – vor allem diejenigen, die aus wieder an Ungarn angeschlossenen Gebieten kamen, die Verdienste des Staatsoberhauptes hervor.⁵⁵

Die Regierung musste während der ganzen Ära zur gleichen Zeit die Unterstützung der parlamentarischen Mehrheit und des Staatsoberhauptes gewinnen. Von diesen beiden Faktoren gewann seit Ende der 30er Jahre

⁵¹ Imrédy wurde um die Wende von 1938 zu 1939 deswegen zur Unperson bei dem Reichsverwesers, weil er ihn über seine Reformvorstellungen nicht rechtzeitig informierte. SIPOS PÉTER: *Imrédy Béla*. [Béla Imrédy] Budapest: Elektra Kiadóház, 2001. 53–54.

⁵² Artikel Nr. 1940: II.

⁵³ KN 1931–35. XXVI. B. 13-14. 1935–39. X. B. 263. 1939–44. III. B. 105. X. B. 489.

⁵⁴ KN 1935–39. III. B. 428.

⁵⁵ Zum Kult des „Gebiete vermehrenden“ („országgyarapító“) Staatsoberhauptes vgl. TURBUCZ aoO. 156–163.

eindeutig dieser Letztere die Oberhand. Es kam vor allem auf Horthys Willen an, dass Béla Imrédy und László Bárdossy 1939 und Anfang 1942 den Ministersessel verlassen mussten. Pál Teleki Pál und Miklós Kállay konnten im Gegensatz zu ihnen deswegen relativ lange Regierungschefs bleiben, weil sie Horthys maximales Vertrauen genossen. Diese Rolle des Staatsoberhauptes erwies sich in der Hinsicht der Verteidigung der politischen Einrichtung in den Jahren des Zweiten Weltkrieges als besonders relevant. Nach den Wahlen 1939. verstärkten sich die Rechtsradikalen sowohl in der Regierungspartei als auch in der Opposition in großem Maße. Dass sie nicht an die Regierungsmacht kamen, war wiederum vor allem Horthy zu verdanken. Miklós Kállai konnte zwischen 1942 und 1944 die Macht nur mit der ausgeprägten Unterstützung von Horthy (und damit mittelbar des konservativen Lagers) behalten. Horthy war sogar willig, seinen Ministerpräsidenten von den Auseinandersetzungen im Parlament zu befreien. Zu diesem Zweck vertagte er Anfang Mai 1943 die Sitzungen des Abgeordnetenhauses auf unerhörte Weise für beinahe ein halbes Jahr.⁵⁶ Es ist allgemein bekannt, dass diese politische Lage letztendlich nur Anfang 1944, nach der deutschen Besetzung Ungarns und dem unmittelbaren Eingriff der Naziführung verändert werden konnte.

⁵⁶ KN 199–44. XVII. B. 72.

DER KÖNIG NACH DER SERBISCH–KROATISCH– SLOWENISCHEN VERFASSUNG VON 1921

SRĐAN ŠARKIĆ

Professor, Universität Novi Sad (Neuzatz, Újvidék)

Am 1. Dezember 1918 proklamierte Prinzregent Alexander Karađorđević in Belgrad die Vereinigung Serbiens mit den südslawischen Ländern Österreich–Ungarns zum *Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen*. Gleichzeitig trat Alexander als Regent zurück und übergab seinem Vater König Peter erneut die Amtsgeschäfte. Allerdings blieb der Kronprinz politisch weiterhin sehr einflussreich.

I. Zur Person des Königs

Peter I. Karađorđević (in serbischer Namensform Petar), auch genannt Petar Oslobodilac (der Befreier), wurde am 1. Juli 1844 in Belgrad geboren. Er war Sohn des Fürsten Aleksandar Karađorđević von Serbien (1842–1858) und Enkel des Đorđe Petrović, genannt *Karađorđe (Schwarzer Georg)*, der gewählte Anführer (*Vožd*) des ersten serbischen Aufstandes gegen das Osmanische Reich (1804–1813) und Begründer der Dynastie der Karađorđević.

Da nach der Abdankung seines Vaters 1858 zunächst Miloš, Mihajlo, Milan und Aleksandar Obrenović die konkurrierende Dynastie Obrenović regierten, mussten Peter und sein Vater in den Jahren 1858 bis 1903 in österreichischen bzw. schweizerischen Exil leben. Im Deutsch – Französischen Krieg von 1870/71 kämpfte er auf der Seite Frankreichs mit. Peter war dort in der französischen Fremdenlegion als einfacher Legionär an den Kämpfen beteiligt, konnte sich aber der deutschen Gefangenschaft durch Flucht entziehen. Durch Beteiligung am bosnischen Aufstand gegen die Osmanen 1876 und durch Verschwägerung mit der Fürstenfamilie von Montenegro versuchte Peter sein politisches Gewicht zielstrebig zu steigern, blieb jedoch lange erfolglos. Erst nach der Ermordung des serbischen Königs Aleksandar Obrenović am 29. Mai/11. juni 1903 durch liberale Offiziere unter Dragutin Dimitrijević-Apis, entschied sich die serbische Nationalversammlung unter dem Einfluss der Radikalen Volkspartei des

Nikola Pašić, Peter aus seinem Exil in Genf zurückzuholen und zum König zu proklamieren. Inwieweit der Thronprätendent die Ermordung seines Vorgängers mitgeplant oder gebilligt hatte, wurde nicht geklärt – jedenfalls lastete in der europäischen Diplomatie und Öffentlichkeit mehrere Jahre ein Makel auf seiner Königsherrschaft.

Als König leitete Peter I. liberale Reformen ein, verbündete sich mit Russland und baute die Beziehungen zu Frankreich aus, während er zugleich versuchte, den Einfluss Österreich-Ungarns auf dem Balkan zurückzudrängen. So protestierte er 1908 während der Bosnischen Annexionskrise vehement, aber erfolglos gegen die Einverleibung Bosnien-Herzegowinas in die Doppelmonarchie, da Serbien selbst ein Interesse an dieser lange Zeit türkisch beherrschten Provinz hatte. Die Beziehungen zu Österreich-Ungarn waren ohnehin schon dadurch belastet, dass deren Regierung 1906 die Einfuhr serbischen Rindfleisches verboten hatte.

Für Skandale sorgte Peters ältester Sohn Kronprinz Georg, der als Wortführer der aggressiven jüngeren Offizierskreise galt, und der, wegen der brutalen Ermordung eines Bediensteten 1909 schließlich entmündigt und seiner Thronfolgerechte zugunsten des jüngeren Bruders Aleksandar entkleidet werden musste.¹

Im Jahre 1912 sahen die europäischen Nachbarstaaten des Osmanischen Reich, Serbien, Bulgarien, Montenegro und Griechenland, die sich im Balkanbund zusammenschlossen, die Gelegenheit gekommen, den türkischen

¹ Prinz Georg (in serbischer Namensform *Dorđe*) wurde am 27. August 1887 in Cetinje, Montenegro geboren, als der älteste Sohn des späteren Königs Peter I. von Serbien und seiner Gattin Prinzessin Ljubica „Zorka“ von Montenegro (1864-1890), Tochter von König Nikola I von Montenegro und Milena Vukotić. Bis zum Tod seiner Mutter wurde er am Hof seines Großvaters erzogen und nach 1890 wuchs er zunächst in Genf und später in Russland bei seinen Tanten, den Großfürstinnen Miliza und Anastasia, auf. Er studierte an der Kadetten-Schule in Sankt Peterstburg. Im Jahre 1903, kehrte er als Kronprinz zu seinem Vater nach Serbien zurück. Kronprinz Georg gehörte einem aggressiven Offizierskreis an, dessen Wortführer er war. Bei einem Saufgelage mit seinen Freunden trat er bei einem Wutanfall einen Diener so schwer, dass dieser an den Folgen starb. 1909 wurde er für geistekrank erklärt und seiner Thronfolgerechte zugunsten seines jüngeren Bruders Alexander (1888-1934) enthoben. Prinz Georg nahm an den Balkankriegen und am Ersten Weltkrieg teil, wo er im Kampfgefecht von Mačkov Kamen in der Nähe von Krupanj 1914 schwer verwundet wurde. Nach dem Tod seines Vaters (1921) und der Krönung von Alexander stieg die Feindschaft zwischen den Brüdern an. 1925 wurde er in eine Anstalt für Geistesranke in der Nähe von Niš eingewiesen. Nach dem Tod seines Bruders im Jahre 1934 hoffte Prinz Georg, dass das neue Regime ihn befreien würde. Stattdessen kam er ins Gefängnis und wurde 1941 von den Deutschen befreit. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde seine Familie des Landes verwiesen, nur ihm selbst erlaubten die Kommunisten, weiterhin in Beograd zu leben. Später heiratete er Radmila Radonjić, doch die Ehe blieb kinderlos. Prinz Georg starb am 17. Oktober 1972 in Belgrad und wurde in der Familienkrypta der Karadordeviči in der St. Georg-Kirche in Topola begraben, wo auch seine Frau liegt. Er schrieb seine Autobiographie *Istina o mom životu (Die Wahrheit über mein Leben)*.

Besitz in Europa unter sich aufzuteilen. Dabei war Peter I insbesondere daran gelegen, für sein Land einen Zugang zur Adria zu erkämpfen. Nachdem Montenegro der Türkei bereits am 8. Oktober den Krieg erklärt hatte, schloss sich Serbien, gemeinsam mit Bulgarien und Griechenland, diesem Schritt am 17. Oktober an. Binnen kurzer Zeit konnten die Verbündeten beträchtliche Erfolge erzielen, woraufhin das Osmanische Reich bereits Ende November um einen Waffenstillstand ersuchen musste, als Albanien, Sandžak, das Kosovo, Mazedonien und Thrakien verloren und die türkischen Truppen sich bis vor Istanbul zurückziehen mussten. Nach dem Militärputsch der Jungtürken Anfang 1913 flammten die Kämpfe zwar nocheinmal auf, aber gegen die Übermacht des Balkanbundes war die Türkei machtlos, sodass sie am 30. Mai 1913 im Londoner Vertrag der Abtretung aller Gebiete westlich der Linie Enos-Midia zustimmen musste.

Wie diese Gebiete an die Sieger aufzuteilen waren, war aber sehr umstritten. Die Großmächte Österreich-Ungarn und Italien wollten Serbien keinesfalls einen Zugang zum Meer zugestehen, und setzten durch, dass Albanien unabhängig wurde und der Süden Mazedoniens an Griechenland fiel, während der Norden überwiegend Serbien zugeteilt wurde. Letzteres verärgerte besonders Bulgarien, das für sich einen historischen Anspruch auf dieses Gebiet reklamierte, und daraufhin im Juli 1913 Serbien überfiel (2. Balkankrieg). Nun kamen aber Rumänien, Montenegro, Griechenland und sogar die Türkei Peter I. zu Hilfe. Bereits am 30. Juli musste Bulgarien um Waffenstillstand bitten; im Frieden von Bukarest vom 10. August musste es den serbischen Besitz Nord-Mazedoniens endgültig anerkennen.

Angewidert durch den Ausbruch des Ersten Weltkriegs musste Peter I. jedoch kurz vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs die Führung des Amtsgeschäfts an seinen Sohn Alexander I. Karađorđević als Regenten übergeben, wobei er aber der Königstitel behielt und den Sohn in der Julikrise nach der Ermordung des österreichischen Thronfolgers Franz Ferdinand durch von serbischen Kreisen unterstützte Terroristen in seiner festen Haltung gegenüber den österreichischen Ultimaten bestärkte.

Alexander Karađorđević wurde am 16. Dezember 1888 in Cetinje, der damaligen Hauptstadt Montenegros, geboren. Sein Vater war der im Exil lebende serbische Prinz Peter Karađorđević, seine Mutter Zorka Petrović-Njegoš, die Tochter Nikolaus I. von Montenegro. Seine Jugend verbrachte Alexander in Montenegro. Er wurde in Genf und an der Militärschule in Sankt Petersburg in Russland ausgebildet. Nach dem Sturz der Dynastie Obrenović wurde sein Vater im Jahre 1903 von den aufständischen Offizieren als neuer König von Serbien eingesetzt, und Alexander kehrte gemeinsam mit ihm aus der Verbannung zurück.

Er nahm als Offizier und später auch als Kommandant an beiden Balkankriegen und am Ersten Weltkrieg teil.

Als sich Peter I. aufgrund von Krankheit von der Führung der Amtsgeschäfte zurückzog, wurde Alexander im Juli 1914 zum Regenten von Serbien und damit zum amtierenden Stellvertreter des Vaters ernannt. Die serbische Regierung verlegte 1915 ihren Sitz ins Exil auf das griechische Korfu, da das Land selbst von österreichisch-ungarischen Truppen besetzt war. Erst gegen Ende des Ersten Weltkrieges kehrte die serbische Regierung 1918 nach Belgrad zurück.

1917 wagte es der Prinzregent Alexander, den Putschführer von 1903 und einflussreichen militärischen Geheimdienstschef Oberst Dragutin Dimitrijević-Apis als Verräter zu verurteilen und hinrichten zu lassen. Somit wurde ein gefährlicher politischer Rivale, der 1914 auch die Ermordung des österreichisch-ungarischen Thronfolgers Franz Ferdinand von Belgrad aus organisiert hatte, beseitigt.

Am 1. Dezember 1918 proklamierte Alexander in Belgrad die Vereinigung Serbiens mit den südslawischen Ländern Österreich-Ungarns zum *Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen*.

Nach dem Tod seines Vaters am 16. August 1921 wurde Alexander 1921 als Alexander I. zum zweiten *König der Serben, Kroaten und Slowenen*.

Am 8. Juni 1922 heiratete er Maria von Hohenzollern-Sigmaringen, die Tochter König Ferdinands I. von Rumänien. Das Paar hatte drei Kinder: Peter II. (1923–1970), Tomislav (1928–200) und Andrej (1929–1990).

II. Der Verfassungs Erlassung

Am 20. Dezember wurde die Regierung des Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen durch die Koalition der wichtigsten politischen Parteien gebildet. Der Vorsitzende war Stojan Protić, Hauptperson der Radikalen Volkspartei. Der Prinzregent Aleksandar rief eine provisorische Nationalversammlung zusammen, die am 1. März des selben Jahres stattfand. Das Hauptziel dieser Versammlung war, ein Gesetz für die Wahlen der Abgeordneten einzuführen. Das Gesetz wurde am 3. September 1920 verabschiedet und die Wahlen der Konstituante waren am 28. November. Die Wahlbeteiligung lag bei 65% und es nahmen 40 Parteien an der Weil teil. Insgesamt wurden 419 Abgeordnete gewählt. Die meiste Anzahl an Sitzen bekam die Demokratische Partei (92), die Radikale Volkspartei (91), die Kommunistische Partei (59), die Kroatische Republikanische Bauernpartei (50) und Serbische Landwirtschaftliche Partei (39). In der Versammlung wurden 15 Parteien vertreten, die hauptsächlich aufgrund ihrer Volkszugehörigkeit bestimmt wurden.

Die Innenpolitik des neuen Staates war von wachsenden Konflikten zwischen den Nationalitäten gekennzeichnet. Während von der serbischer Seite der neu Staat als eine direkte Forsetzung des Königreiches Serbien betrachtet wurde

und eine zentralistische Verfassung befürwortet wurde (insbesondere von der Radikalen Volkspartei unter Nikola Pašić und Demokratische Partei unter Ljuba Davidović), verlangten Kroaten und Slowenen eine größere Selbständigkeit der einzelnen historischen Teilgebiete. Die Kroatische Bauernpartei unter Stjepan Radić lehnte zunächst die monarchische Staatsform als solche ab, ebenso die Kommunistische Partei Jugoslawiens, die jedoch bald verboten wurde.

Am 15. Februar 1921 nahm das Verfassungsgebende Komitee an den zahlreichen Verhandlungen wegen des Verfassungsentwurfs teil. Die Versammlung nahm den Verfassungsentwurf an, die die Regierung des Stojan Protić entwarf und die zwei späteren Regierungen von Milenko Vesnić und Nikola Pašić überarbeiteten.

Weil die Abgeordneten der Kroatischen Republikanischen Bauernpartei und der Kroatischen Rechtspartei bei der Versammlungen nicht mehr teilnahmen und mit dem Austritt der Abgeordneten des Volksklubs (*Narodni klub*), der Kommunistischen Partei und des Jugoslawischen Klubs (*Jugoslovenski klub*), waren es am Ende des Junis 1921 nur 258 Abgeordnete der ursprünglichen 419.

Vor der Erlassung der Verfassung erklärten drei Gruppen Abgeordneter gegen die Verfassung zu stimmen. So hat die Regierung befürchtet, dass nicht einmal die einfache Mehrheit dafür stimmen wurde. Im letzten Moment hat die Regierung sich mit den Muslimanischen Abgeordneten aus dem Süden Serbiens und Mazedonien, den so genannten *Cemiyet* (türkisch *Cemiyet* = das Verein) und den slowenischen Landwirtschaften (*kmetijci*) verständigt.

Letztendlich stimmen 223 Abgeordnete für und 35 gegen die Verfassung, 161 enthielten sich. Die Verfassung wurde am 28. Juni 1921 dem Sankt-Veits-Tag² proklamiert und somit als „Vidovdan – Vefassung“ notiert.

III. Der König nach der „Vidovdan-Verfassung“

Nach dem ersten Artikel der Verfassung ist das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen eine verfassungsmäßige, parlamentarische und vererbare Monarchie. Die Verordnungen der Staatsgewalt kann man im 4. Abschnitt (Artikel 45-48) finden, während die Verordnungen über den König im 5. Abschnitt (Artikel 49-49) stehen.

Die gesetzgebende Gewalt innerhalb des Landes führen der König und die

² Eine besondere Bedeutung hat der *Vidovdan* jedoch als Gedenk- und Feiertag für Serben. Am Sankt-Veits-Tag, dem 15. Juni 1389 (nach Gregorianischen Kalender am 28. Juni), fand die Schlacht auf dem Amselfeld (Kosovo polje) zwischen Serben und Osmanen statt, bei der beide Heerführer, Knez (Prinz) Lazar Hrebeljanović und Sultan Murad I., umkamen. Als Symbol der Aufopferung für die christlichen Werte ging diese Schlacht in die serbische Geschichte und Mithologie ein.

Volkversammlung gemeinsam aus (Artikel 46). Die vollziehende Gewalt führt der König über den verantwortlichen Ministern aus (Artikel 47).

Der König bestätigt und proklamiert die Gesetze, stellt die Staatsbeamten ein und vergibt den Militärrang. Er ist der Hauptführer des Militärs und verleint Orden (Artikel 49).

Der König hat das Recht der Amnestie und der Begnadigung (Artikel 50).

Der König representiert das Land auch in Beziehung mit dem Ausland. Er verkündet den Krieg und beschließt den Frieden. Wenn das Land nicht angegriffen wird und auch niemand dem Land den Krieg erklärt, braucht man die Zustimmung der Volksversammlung um Krieg zu erklären. Wenn dem Land Krieg erklärt wird oder wenn das Land angegriffen wird, muss die Volksversammlung sofort einberufen werden (Artikel 51)

Der König beruft die Volksversammlung ein, eröffnet und beendet die Sitzungen. Er kann die Volksversammlung zu jeder Zeit einberufen, die ihre Sitzungen verschoben hat.

Der König hat das Recht, die Volksversammlung aufzulösen. Das Dekret der Auflösung muss einen Befehl für neue Wahlen im Zeitraum von 3 Monaten seit der Auflösung beinhalten. Das Dekret der Auflösung der Versammlung müssen alle Minister unterschreiben (Artikel 52).

Der König kann ohne die Zustimmung der Volksversammlung nicht gleichzeitig über ein anderes Land herrschen. Falls der König trotzdem den Thron eines anderen Landes erhält, bedeutet das die Abdankung als König des Serbischen, Kroatischen und Slowenischen Reiches (Artikel 53).

Keine Tat des Königs hat Kraft, noch kann sie ausgeführt werden, wenn der zuständige Minister nicht unterschreibt. Für alle Taten des Königs, schriftlich oder mündlich, vom zuständigen Minister unterschrieben oder nicht, ist der zuständige Minister verantwortlich (Artikel 54).

Der König und der Thronfolger sind mit 18 Jahren volljährig. Die Persönlichkeit des Königs ist unverletzlich. Der König kann nicht verklagt werden. Dies gilt nicht für den Privatbesitz des Königs (Artikel 55).

Im Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen herrschte Petar I. Karadorđević. Den Thron nach dem Tod des Königs Petar erbte der Kronprinz Aleksandar und seine männliche Nachkommenschaft aus einer rechtlichen Ehe nach der Primogenitur.

Wenn der König keine männliche Nachkommenschaft hat, verordnet er einen Nachfolger aus der Seitenlinie mit der Zustimmung der Volksversammlung (Artikel 56).

Das Haus des Königs bilden seine Gattin, lebende Vorfahren und die Nachkommenschaft ersten Grades mit ihrer Frauen, Brüdern und deren Nachkommenschaft mit Frauen und die Schwestern des regierenden Königs.

Kein Teil der Königsfamilie kann der Volksversammlung beitreten oder Minister werden (Artikel 57).

Der König legt vor der Volksversammlung einen Eid ab, in dem er sich verpflichtet, die Einheit des Volkes, die Unabhängigkeit und die Gesamtheit des Landes zu schützen, und sich an die Verfassung und die Gesetze zu halten (Artikel 58).

Der König verweilt stets im Lande. Falls der König gezwungen ist, das Land für eine kurze Zeit zu verlassen, vertritt ihn der Ministerrat. Die Vertretung wird nach den Anweisungen, die der König in der Verfassung angibt, ausgeführt. Dies gilt auch im Falle, dass der König krank ist, was aber keine langfristige Behinderung darstellt.

In der Abwesenheit des Königs oder Thronfolgers, hat der Ministerrat nicht das Recht die Volksversammlung aufzulösen.

Die Vertretung durch den Ministerrat ist höchstens 6 Monate lang möglich. Nach dem Ablauf dieser Frist tritt die Regentschaft die Herrschaft an.

Der Abschnitt 6 der Verfassung (Artikel 60-68) ist der Regentschaft geweiht.

Nach Artikel 60 wird die Herrschaft durch Regentschaft ausgeführt, wenn der König minderjährig ist, oder wenn er aufgrund psychischer oder körperlicher Krankheit nicht fähig ist zu herrschen.

Über die Formierung und den Beendigung des Regentschaft entscheidet die Volksversammlung bei einer geheimen Wahl.

Wenn der Ministerrat der Meinung ist, dass der Fall eingetreten ist, dass der König nicht mehr fähig ist zu herrschen, meldet er die zusammen mit 3 Ärzten der heimlichen Medizinfakultät der Volksversammlung.

Die Regentschaftsmacht gehört dem Thronfolger, wenn dieser volljährig ist. Wenn der Thronfolger die regentschaftliche Macht nicht auführen kann, wählt die Volksversammlung bei einer geheimen Wahl drei königliche Staatshalter. Die Staatshaltern werden für 4 Jahre gewählt. Diese Frist kann im Notfall um ein Jahr verlängert werden und dannach nochmal vier Jahre.

Die Staatshaltern können gebürtige Serben, Kroaten oder Slowenen, Bürger des Königreichs von Serben, Kroaten und Slowenen, der 45 Jahre alt oder älter ist und eine höheres Allgemeinwissen hat, sein.

Im Gegensatz zu seinem Vater, der sich vor dem Krieg weitgehend aus der Tagespolitik herausgehalten hatte und dadurch im Königreich Serbien die Herausbildung eines parlamentarischen Regierungssystems ermöglicht hatte, mischte sich Alexander von Anfang an unmittelbar in die Regierungspolitik ein. Dabei trat er ebenso wie die führenden serbischen Politiker für eine zentralistische und monarchische Staatsordnung ein, wie sie durch die Verfassung vom 28. Juni 1921 festgeschrieben wurde. Gleichzeitig versuchte er jedoch auf deren Kosten, seine eigene Machtposition auszubauen und dazu die Stellung der wichtigsten serbischen Partei, der vom mehrmaligen Ministerpräsidenten Nikola Pašić

geleiteten Radikalen Partei, zu schwächen. Dabei stützte er sich vor allem auf Kreise des serbischen Offizierskorps, mit denen er aus seiner Armeezeit persönlich bekannt war und die auch als Kamarilla bezeichnet wurden.

Aufgrund der politischen Gegensätze sowol zwischen zentralistischen und föderalistischen Kräften als auch unter meist regierenden Zentralisten selbst kam während der 1920er Jahre keine stabile parlamentarische Regierung zustande. Nachdem der Vorsitzende der Kroatischen Bauernpartei und Oppositionsführer Stjepan Radić 1928 von einem aus Montenegro stammenden serbisch-nationalistischen Abgeordneten im Belgrader Parlament erschossen worden war, weigerten sich die oppositionellen kroatischen Abgeordneten, weiter an der Parlamentssitzungen teilzunehmen, und es wurden zunehmend Stimmen laut, die den Fortbestand der bestehenden Staatsordnung infrage stellten.

In dieser Situation führte Alexander I. am 6. Januar 1929 einen Staatsstreich durch. Er suspendierte die Vidovdan-Verfassung, löste das Parlament auf und proklamierte die Königsdiktatur. Die neue Regierung setzte sich zunächst weitgehend aus seinen persönlichen Vertrauten zusammen. Schließlich verfügte er am 3. Oktober 1929 die Umbenennung des Staates in *Königreich Jugoslawien* (*Kraljevina Jugoslavija*). Im Rahmen einer Verwaltungsreform wurde das Land in *Banschaften* (*Banovine*) aufgeteilt, die die Grenzen der historischen Landesteile bewusst überschritten und nach dem Vorbild der französischen Départements nach Flüssen benannt wurden.

1931 verkündete Alexander I. eine neue Verfassung.

IV. Das Attentat

Um das Regime zu stürzen, planten kroatische Nationalisten (sogenannte „Ustaša-Bewegung“ unter Ante Pavelić) in Zusammenarbeit mit mazedonischen Nationalisten (VMRO) und vermutlich mit Unterstützung des italienischen Geheimdienstes die Ermordung Alexanders. Zu diesem Zweck entsandten sie mehrere Mordkommandos nach Frankreich, wo Alexander für einen Staatsbesuch erwartet wurde.

Am 9. Oktober 1934 besuchte der König Marseille. Obwohl die Französische Polizei und das jugoslawische Konsulat den König vor einem möglichen Attentat warnten, wollte Alexander den Besuch wie geplant durchführen. So verließ er gegen 16 Uhr den im Hafen liegenden Kreuzer *Dubrovnik* und traf an Land den französischen Außenminister Louis Barthou. Zusammen mit Barthou und einem französischen General nahm er in einer offenen Limousine Platz. Der Wagen hatte erst 100 Meter im Schrittempo zurückgelegt als es zum Mordanschlag kam. Der später nur als Vlado Georgiev Černozemski bezeichnete

mazedonische Attentäter erschoss den König und den Außenminister, bevor er von einem französischen Offizier mit einem Säbelhieb schwer verwundet wurde. Er starb noch am selben Abend an seinen zahlreichen Verletzungen, die ihm durch wütende Zuschauer und Polizisten zugefügt wurden.

Alexander I. verstarb wenige Minuten nach dem Attentat in der Präfektur von Marseille. Er wurde nach Serbien überführt und in Topola begraben.

Da sein Sohn Peter II. noch minderjährig war, übernahm dessen Onkel Pavle Karađorđević als Regent die Leitung des jugoslawischen Königreiches.³ Peter II. wurde kurz vor dem Überfall des Deutschen Reiches auf Jugoslawien für volljährig erklärt und übernahm für kurze Zeit die Amtsgeschäfte, bevor er ins Exil fliehen musste. Er war der letzte König von Jugoslawien.

Literaturverzeichnis:

- F. ŠIŠIĆ: *Dokumenti o postanku Kraljevine SHS 1914–1919*. Zagreb, 1920.
Ustav Kraljevine Srba Hrvata i Slovenaca, od 28. juna 1921. Beograd, 1921.
- S. JOVANOVIĆ: *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*. Beograd, 1924.
- J. M. JOVANOVIĆ: *Stvaranje zajedničke države SHS, I–III*. Beograd, 1930.
- N. ĐORĐEVIĆ: *Zakoni, uredbe i ostali propisi izdani od 1.XII 1918. do 31. XII 1933, pregled zakonodavstva*. Beograd, 1933.
- M. MANOJLOVIĆ: *Paralela – upoređenje između Ustava Kraljevine SHS od 28. juna 1921. i Ustava Kraljevine Jugoslavije od 3. septembra 1931. godine*. Kruševac, 1937.
- D. PAVLOVIĆ: *Izborni sistem po Vidovdanskom ustavu*. Beograd, 1939.
- A. MANDIĆ: *Fragmenti za historiju ujedinjenja*. Zagreb, 1956.
- S. BUDISAVLJEVIĆ: *Stvaranje države SHS*. Zagreb, 1958.
- K. BASTAIĆ: *Stvaranje stare Jugoslavije*. Zagreb, 1959.
- F. ČULINOVIĆ: *Državnopravni razvitak Jugoslavije*. Zagreb, 1963.
- D. JANKOVIĆ – B. KRIZMAN: *Građa o stvaranju jugoslovenske države*. Beograd, 1964.
- R. GUZINA: *Istorija političko-pravnih institucija Jugoslavije 1918–1941, I–II*. Beograd, 1964.
- F. ČULINOVIĆ: *Dokumenti o Jugoslaviji*. Zagreb, 1968.

³ Anderen zwei Staatshaltern waren Dr Radenko Stanković, der Senator und Professor des medizinischen Fakultät von Belgrad, und Dr Ivo Perović, der Ban von *Sava Banschaft (Savska Banovina)* mit seinem Sitz in Zagreb).

- M. HORVAT – K. BASTAIĆ – H. SIROTKOVIĆ: *Rječnik historije države i prava*. Zagreb, 1968.
- B. KRIZMAN: *Raspad Austro-Ugarske i stvaranje jugoslovenske države*. Zagreb, 1977.
- B. PETRANOVIĆ: *Istorija Jugoslavije 1918–1978*. Beograd, 1980.
- D. JANKOVIĆ – M. MIRKOVIĆ: *Državnopravni razvitak Jugoslavije*. Beograd, 1982.
- B. PETRANOVIĆ – M. ZEČEVIĆ: *Jugoslavija 1918/1984, zbirka dokumenata*. Beograd, 1985.
- H. SIROTKOVIĆ – L. MARGETIĆ: *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*. Zagreb, 1988.

FOLGERUNGEN DER WEIMARER REICHsverFASSUNG UND DES GRUNDGESETZES IM BEZUG AUF REICHSPRÄSIDENTEN UND BUNDESPRÄSIDENTEN

MAGDOLNA SZIGETI

Universitätsdozent, Pázmány Péter Katholische Universität

Es wurde die Frage schon öfters, und von vielen analysiert: welche Gründe führten auf demokratischer verfassungsrechtlicher Basis zu dem Zerfall der Weimarer Republik. Natürlich sind die Ursachen äußerst vielfältig, und nicht nur historische, rechtliche, sondern auch soziologische, gesellschaftliche, psychologische, politische und wirtschaftliche Gründe wären zu erwähnen. Ich versuche einige von den wichtigsten Punkte der verfassungsgesetzlichen Regelung im Bezug auf Reichspräsidenten der Weimarer Republik hervorzuheben, die in den Augen der westdeutschen Verfassungsgebenden vom Jahre 1949 mindestens besorglich schienen. Die sind insbesondere:

- 1./ die Stelle und Kompetenzen des Präsidenten,
- 2./ die Wahl des Präsidenten,
- 3./ die Zeitdauer des Amtes des Präsidenten,
- 4./ und die Bildung eines Gegengewichts zum Präsidenten durch ein stärkeres Parlament.

Mit der Entscheidung für die Staatsform der Republik verneinte die Reichsverfassung die bis 1918 geltende Staatsform der Erbmonarchie, und die Deutschen entschieden sich für die Freiheit, Gleichheit, Demokratie, für eine auf denen gegründete Staatsform. Bei der Stellung des Staatsoberhauptes traten diese Grundprinzipien hervor. Für jeden aus dem Volk war der Aufstieg in das höchste Amt geöffnet.

Präsidentiale Demokratie gibt es in Deutschland seit der Weimarer Republik. Die Weimarer Verfassung zeigt einen Mittelweg zwischen dem amerikanischen und französischen System, indem die Volkswahl mit parlamentarischer Regierung verbunden war.

Der Präsident wurde in Frankreich zu der Zeit der Weimarer Republik nicht durch das Volk gewählt, sondern von den zur Nationalversammlung vereinigten Kammern, und zwar auf 7 Jahre. Seine Stellung dem Parlament gegenüber war schwach. Er hatte eher äusserlich-representative Kompetenzen, er war von jeder wesentlichen Teilnahme an der Willensbildung des Staates ausgeschlossen.

Im Gegensatz dazu war (und ist heute noch) die Stellung des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika sehr stark. Die Wahl des Präsidenten wurde nicht der Bundeslegislation, sondern dem Volke zugewiesen.¹ Die Grundlage des Verfassungsrechts ist das Prinzip der Gewaltenteilung, so hat der Präsident die gesamte vollziehende Kraft in seinen Händen. In seiner Sphäre ist der Präsident selbständig. Er regiert selbst, er ist auch der Ministerpräsident, seine Minister sind ihm und nicht dem Parlament verantwortlich. Zur Ausübung bestimmter Kompetenzen bedarf er der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit des Senats², aber das bedeutet schwache Beschränkung für seine Macht. Der amerikanische Präsident hat auch Anteil an der Gesetzgebung, ihm steht ein Vetorecht zu, gegen Gesetze, die vom Kongress beschlossen wurden. Dieses Vetorecht ist überhaupt nicht formell, gegen sein Vetorecht können die Gesetze nur durch die Verstärkung einer Zweidrittelmehrheit des Kongresses in Kraft treten.³

Es sollte in Weimar der Versuch gemacht werden, die Vorzüge der sowohl amerikanischen, als auch französischen verfassungsrechtlichen Systeme zu vereinigen, sowohl einen plebiszitären, als auch einen parlamentarischen Präsidenten zustande zu bringen. Als plebiszitär können wir bezeichnen, daß der Präsident nicht vom Reichstag, sondern unmittelbar vom Volk gewählt wurde.⁴ Die plebiszitäre, demokratische Legitimation wurde aus dem Gesamtwillen des Volkes abgeleitet. Es war auch die Grundlage der Autorität und Macht des Präsidenten, die die Verfassung dem Reichspräsidenten zusprach. Dadurch erlangte er eine unmittelbare demokratische Legitimation, und eine vom Parlament, und von den politischen Parteien unabhängige Autorität und Macht. Er stand damit neben dem Reichstag als zweite Säule des Staates. Das parlamentarische Element lag darin, dass der Präsident nicht selbst, wie der amerikanische, regierte, sondern in enger Verbindung mit durch das Parlament bestimmte Reichsregierung. Aber er war wesentlich stärker, als damals der französische Präsident der Republik. Er war nicht selbst Regierungschef, er war auf die Einsetzung des vom Vertrauen des Reichstags abhängigen Reichskabinetts beschränkt, so war seine Stellung wesentlich schwächer, als die des Präsidenten der Vereinigten Staaten. Die Volkswahl und die lange Amtszeit

¹ *Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika*, Artikel II., 1.§

² *Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika*, Artikel II., 2.§

³ *Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika*, Artikel I., 7.§

⁴ *Weimarer Reichsverfassung*, Artikel 41., (1)

von sieben Jahren gaben dem Präsidenten in der Weimarer Republik eine starke Stellung. Es gab damals Debatte darüber, ob das viel, wenig, oder genug wäre, Preuß hatte z.B. ursprünglich die zehnjährige Amtsdauer haben wollen.⁵ Seiner Auffassung nach wäre für die Sicherheit der Demokratie ein grosser Vorzug, an der Stelle des Reichspräsidenten einen Punkt der Dauer und Ruhe zu haben, der möglichst nicht immerzu im Kampfe der politischen Gegensätze und Parteien steht. Aus dieser Erwägung heraus sollte die Stellung eine gewisse Gewehr dadurch erhalten, daß man ihn nicht auf kurze Zeit, nicht, wie in Amerika, auf 4 Jahre, sondern wie in Frankreich, auf 7 Jahre wählen lässt. Schon wegen des gewaltigen Apparats der allgemeinen Wahl empfahl es sich nicht, die Amtsdauer des Präsidenten auf eine kürzere Dauer zu bemessen.

Die wirtschaftlichen und politischen Krisen der Weimarer Jahre führten dazu, daß die Autorität und die Macht des Reichspräsidenten sich stärker entwickelten, als es den Willen der Schöpfer der Reichsverfassung entsprach. Besonders bedeutsam war seine Rolle in den Zeiten von Regierungskrisen. In der letzten Zeit der Weimarer Republik wurde der Reichspräsident das mächtigste Verfassungsorgan.

Die Reichsverfassung weist dem Präsidenten eine Reihe von Aufgaben und Rechten zu, die ihm neben dem ebenfalls vom ganzen deutschen Volke gewählten Reichstage eine einflußreiche Stellung geben. Dem Vorschlag von Hugo Preuss folgend entschied sich die Nationalversammlung für die Kombination einer starken Präsidentschaft mit dem Reichstag.⁶

Hindenburg brachte bei Eidesleistung am 12. Mai 1925 im Reichstag mit folgenden Worten zum Ausdruck, daß der Reichspräsident nicht nur ein dekorativ-representatives Organ, sondern ein politischer Machtfaktor sein soll, der dem Reichstag ebenbürtig ist: „Reichstag und Reichspräsident gehören zusammen, denn sie sind beide unmittelbar aus den Wahlen des deutschen Volkes hervorgegangen. Aus dieser gemeinsamen Grundlage leiten sie ihre Machtvollkommenheiten her. Beide zusammen erst bilden die Verkörperung der Volkssouverenität, die die Grundlage unseres gesamten heutigen Verfassungslebens bildet. Das ist der tiefe Sinn der Verfassung.“⁷

Die Reichsverfassung stattete den höchsten Amtsträger der Republik mit den Hauptfunktionen aus, die vordem dem Kaiser zugeteilt waren: völkerrechtliche Vertretung des Reiches, das Recht zur Ernennung des Reichskanzlers und der Reichsminister, das Recht zur Ernennung der Reichsbeamten und der Offiziere

⁵ KLAUS STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band V.* München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 2000. 543.

⁶ MICHAEL STOLLEIS: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Dritter Band 1914-1945.* München: Verlag C.H. Beck, 1999. 84.

⁷ GERHARD ANSCHÜTZ – RICHARD THOMA (Hrsg.): *Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Band 1.* Mohr Siebeck Verlag – Universitätsnachdruck der 1. Auflage, 1930. 483.

der Reichswehr, und vor allem das Recht, in kritischen Lagen, die Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Reiches auch durch die Anwendung der Diktaturgewalt⁸ zu bewahren.

Die Frage tauchte immer wieder auf: war es vernünftig, den Reichspräsidenten zu einem „Ersatz-Monarchen“⁹ zu machen? Die Übernahme aller obersten Exekutivfunktionen der Staatlichkeit durch ein demokratisch aufgebautes höchstes Amt war auch ein Grund dafür, daß es in der Weimarer Republik nie ernst versucht worden war, die Monarchie wieder herzustellen.

Nach dem Inkrafttreten der Weimarer Verfassung wurden die Meinungen immer stärker, die statt der Wahl des Reichspräsidenten durch das Volk die Wahl durch den Reichstag bevorzugten. Die Sozialdemokraten meinten: Die Wahl des Reichspräsidenten durch das Volk sei in Wirklichkeit eine scheinrepublikanische Einrichtung. Es bestehe die Gefahr, daß der Präsident während seiner langen Amtsdauer seinen Wählern und der nur auf 4 Jahre gewählten Volksvertretung gegenüber ein übertriebenes Macht entwickelt, und die demokratisch-republikanischen Staatseinrichtungen schwer geleitet werden können. Obwohl die im Ergebnis angestrebte plebiszitäre Präsidentenschaft mit Notkompetenzen, kombiniert mit einer parlamentarisch gebundenen Regierung anfangs als glückliche Synthese angesehen wurde.¹⁰

Nach der Weimarer Verfassung war der Reichspräsident mit Befugnissen ausgestattet, die ihn von den gesetzgebenden Stellen unabhängig machten. Er war gleichzeitig an die Gegenzeichnung der Minister gebunden, die vom Vertrauen des Parlaments abhängig waren. Die ihm zugewiesenen verfassungsmässigen Befugnisse¹¹ entsprachen dem Katalog von typischen Befugnissen des Staatsoberhauptes. Die Ausbalancierung der plebiszitären und parlamentarischen Verfassungselemente, die Unabhängigkeit des Präsidenten vom Reichstag auf Grund selbständiger Befugnisse, die Abhängigkeit auf Grund des allgemeinen Erfordernisses der ministeriellen Gegenzeichnung¹², der Schutz der Reichsverfassung gegenüber den Ländern, und der Schutz der Verfassung (zum Unterschied vom einzelnen Verfassungsgesetz) nach Art. 48 RV., das alles war keine widerspruchsvolle und sinnlose Mischung unvereinbarer Bestimmungen. Die Urheber der Weimarer Verfassung waren

⁸ *Reichsverfassung*, Art. 48.

⁹ ERNST RUDOLF HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Bd. 6. Stuttgart–Berlin–Köln: Verlag W. Kohlhammer, 1981. 309.

¹⁰ MICHAEL STOLLEIS: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Dritter Band 1914–1945*. München: Verlag C.H.Beck, 1999. 114.

¹¹ Beamtenernennung nach Art. 46, Begnadigungsrecht nach Art. 49, Verkündung der Gesetze nach Art. 70 der *Reichsverfassung*.

¹² *Reichsverfassung*, Art. 50.

sich dessen wohl bewußt. Hugo Preuß sagte im Verfassungsausschuß¹³, daß es „nur einen der Funktionen des Reichspräsidenten“ sei, ein Gegengewicht gegen den Reichstag zu bilden. „Daneben besteht die wichtigere: ein gewisses Zentrum, einen ruhenden Pol in der Verfassung zu bilden. [...] Je mehr Kollegien Sie haben werden, die zusammenwirken, je mehr Massenabstimmungen durch Referenden, Reichsrat, Arbeiterräte usw., um so grösser wird das Bedürfnis, neben dem allem einen festen Punkt zu haben, in dem wenigstens in der Idee die Fäden zusammenlaufen.“ F. Neumann sah ähnlich den pluralistischen Koalitionsparteistaat voraus, und sagte: „Das für die Reichstagswahl geltende Proportionalwahlrecht, und die daraus sich ergebende Vielheit der Parteien führen dazu, daß der Reichskanzler Koalitionsminister sein wird. Gerade aus diesem Grunde wird sich das Bedürfnis nach einer Persönlichkeit, die das Ganze im Auge hat, besonders stark geltend machen. [...] Der Grund, weshalb ich glaube, daß wir einen Präsidenten gebrauchen, liegt vor allem in der Tatsache, daß wir in Deutschland bei der Vielheit der Ressorts ohne den Präsidenten nicht zur vollständigen Einheit gelangen können. Wir müssen auch jemand haben, der representative Pflichten erfüllt, der Beziehung zu allen Landesteilen, zu allen Parteien und zu den auswärtigen Staaten unterhält, und der eine vermittelnde Grösse zwischen dem Parlament, und der Regierung darstellt. Es besteht die Möglichkeit, daß im Reichstag eine Mehrheit nicht zu finden ist, und daß infolgedessen eine Regierung nicht ohne weiteres gebildet werden kann. Dann muß der Präsident wirksam werden. [...] Die ganze Präsidentenfrage ist keine Parteifrage, sondern eine Frage der politischen Technik und Harmonie.“¹⁴

Der Reichspräsident besaß nach Artikel 48 RV. unter bestimmten Voraussetzungen das Recht zur Ausübung der Diktaturgewalt: Er kann, wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, auch mit Hilfe der bewaffneten Macht. Zu diesem Zweck durfte er vorübergehend nach der Verfassung bestimmte Grundrechte ganz, oder zum Teil, außer Kraft setzen. Von allen in Ausübung der Diktaturgewalt getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben, auf dessen Verlangen die Maßnahmen außer Kraft zu setzen sind.

Der Reichspräsident kann ein Land, das die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht zwingen. Es ist gleichgültig, ob die Nichterfüllung der Pflichten die öffentliche Ordnung und Sicherheit stört und gefährdet, oder nicht. Darüber, ob die Voraussetzungen dieses Rechts vorliegen, entschied der

¹³ CARL SCHMITT: *Der Hüter der Verfassung*. Berlin: Duncker&Humblot Verlag, 1996. 138.

¹⁴ SCHMITT aoO. 138–139.

Reichspräsident allein, ebenso über die Mittel und Wege der Reichsexekution.

Die Diktaturgewalt der Weimarer Reichsverfassung war eine Einrichtung des Ausnahmezustandes. Es hatte das Ziel, drohende Gefahren abzuwehren und eingetretene Störungen zu beseitigen. Mit dem Zweck: Wiederherstellung des status quo ante. Die Diktaturgewalt war ein Mittel des Verfassungsschutzes. Der Inhaber der Diktaturgewalt konnte ohne förmliche Proklamation des Notrechts zu Notmaßnahmen schreiten. Er konnte die Wirkungen des Einschreitens und ihre Dauer nach den gegebenen Umständen und Notwendigkeiten frei bestimmen.

In der Weimarer Zeit gab es langdauernde Krisenlagen, die ein permanent verfügbares Krisenrecht erforderten.

Die bisher dargestellten verfassungsrechtlichen Punkte wurden nach dem zweiten Weltkrieg stark kritisiert¹⁵, als solche, die auf demokratischer Basis zustandegebracht wurden, die als Garantie der demokratischen verfassungsrechtlichen Einrichtungen galten, und unter wirtschaftlich und politisch schwierigen Umständen trotzdem bei der Ausbildung eines diktatorischen, später sogar totalitären Staates halfen. Die keine direkte Wahl des Bundespräsidenten, die kürzere Zeitfrist des Amtsdauers (5 Jahre), und die Beschränkung der ohne Kontrolle auszuübenden Kompetenzen des Bundespräsidenten schienen Garantie zu sein, den demokratischen Staatsaufbau zu bewahren.

Dazu kam noch die Problematik der Zusammensetzung des Parlaments.

Oftmals stand 1949 „Weimar“ vor Augen, auch als Vorbild, eher als Anlaß, Fehler zu korrigieren, wie etwa bei der Einführung des konstruktiven Mißtrauensvotums, oder die Stellung des Staatsoberhauptes. Die positiven und negativen Seiten der Weimarer Reichsverfassung standen als Vergleichsmaterial zur Verfügung. Natürlich wurden auch die ausländischen Verfassungen zum Beispiel genommen. Folgende neuralgische Punkte kristallisierten sich heraus (im Bezug auf Präsidenten):

Schon im Herrenchiemseer Konvent, und auch im Parlamentarischen Rat war die verfassungsrechtliche Position des Staatsoberhauptes strittig. Eine solche Machtposition, wie sie der Reichspräsident innehatte, wollte niemand diesem Amt einräumen. Die überwiegende Meinung sprach sich für ein Staatsoberhaupt vorwiegend repräsentativen Charakters aus. Carl Schmid (SPD) betonte, daß „der Inhaber diesen hohen Amtes die Möglichkeit zu fruchtbarer staatsmännischer Wirkung habe, wenn er begreife, [...] daß Aktion nicht die einzige Möglichkeit politischen Wirkens ist.“¹⁶ Der Herrenchiemseer Konvent schlug als Alternative zu einem Bundespräsidenten ein Bundespräsidium vor, ein Dreierkollegium, das

¹⁵ SZABÓ, ISTVÁN : *Német alkotmányfejlődés 1806–1945*, Budapest: Szent István Társulat, 2002, 218.

¹⁶ STERN aoO. 1317.

aus den Präsidenten der beiden Kammern und dem Bundeskanzler besteht. Diese Konstruktion wurde allerdings im Parlamentarischen Rat nicht weiterverfolgt.

Die Sozialdemokraten warfen die Frage auf, ob über das Amt des Bundespräsidenten überhaupt in diesem Rahmen entschieden werden sollte, oder ob es aufgrund des provisorischen Charakters des Grundgesetzes nicht sinnvoller wäre, ein anderes Organ vorübergehend mit den Aufgaben des Staatsoberhauptes zu betrauen. Viele sahen den Bundespräsidenten gegenüber den Besatzungsmächten und nach innen auch als „Symbol für eine werdende deutsche Einheit“, wie Heuß (FDP), Süsterhenn (CDU) oder Seebohm (DP).¹⁷

Für die Wahl des Bundespräsidenten herrschte Übereinstimmung darüber, daß es keine plebiszitäre Wahl geben sollte. Der Herrenchiemseer Entwurf sah den Bundestag und die zweite Kammer als Wahlkörper vor. Diese Konzeption wurde im Organisationsausschuss abgelehnt. Auf Vorschlag von CDU wurde über eine Kombination aus Bundestag, Bundesrat und Volksvertretungen der Länder geredet. Es wurde dabei die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit von Bundespräsidenten und Bundesrat betont. Heuss (FDP) und Katz (SPD) lehnten die Einbeziehung des Bundesrates ab. Schließlich einigte man sich auf eine Bundesversammlung, die aus Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl von den von Landtagen gewählten Mitgliedern besteht.

An Stelle des Mehrheitsystems des früheren Reichstagswahlrechts hat man in Art. 22 der Weimarer Reichsverfassung die Verhältniswahl (Proportionalwahl) eingeführt.

Nach dem Reichswahlgesetz war nach 60 000 abgegebenen Stimmen ein Mandat zuerkannt. Stimmen, deren Zahl für die Zuteilung eines Abgeordnetensitzes nicht ausreicht, die waren die Reststimmen. Die wurden dem Reichswahlausschuss zur Verwertung überwiesen. Dieser zählt die Reststimmen zusammen. Doch bleiben die Reststimmen unberücksichtigt, wenn nicht wenigstens auf einen der verbundenen Kreiswahlvorschläge 30 000 Stimmen abgegeben sind. In solchem Falle werden diese Reststimmen nicht berücksichtigt.

Nach Verwertung der Reststimmen zählt der Reichswahlausschuss zusammen, und teilt jedem Reichswahlvorschlag auf je 60 000 Reststimmen einen Abgeordnetensitz zu. So konnte das vorkommen, daß in der Weimarer Republik im Reichstag zu viele politische Interessen vertreten waren, die selten nach Übereinstimmung suchten. So konnte die Ausübung der Aufgaben sowohl einer legislativen als auch exekutiven Macht in die Hände des Staatsoberhauptes rutschen.

¹⁷ Ibid.

In heutigem Wahlsystem sind nur Parteien berücksichtigt, die 5 % der Zweitstimmen (für eine Landesliste abgegebene Stimmen) bekommen, oder wenn sie mindestens drei Direktmandate erringen.¹⁸

Ein derartiger Grund liegt darin, daß die Wahlen regierungsfähige Mehrheiten zustande bringen sollen. Eine Zerspaltung der Stimmen muß daher verhindert werden. Aus diesem Grunde ist die sog. Fünf-Prozent-Klausel, bezogen auf das gesamte Wahlgebiet, oder die Zehn-Prozent-Klausel, bezogen auf einen Stimmbezirk zu rechtfertigen.¹⁹ Die Abmilderung der Sperrklausel durch die sog. Grundmandatsklausel ist verfassungsgemäss.

Auch mit Hilfe dieser Regelungen schien die Stabilität eines demokratisch aufgebauten Staates zu bewahren. Als der 52jährige General Clay (1897-1978) von Deutschland Abschied genommen hat, und als er vor dem amerikanischen Kongreß vom Präsidenten ausgezeichnet wurde, sagte folgendes: „Zwei Jahre lang haben die Vereinigten Staaten verzweifelt versucht, im Rahmen der Vier-Mächte-Vereinbarungen fruchtbare Arbeit zu leisten. Das ist uns nicht gelungen, weil eine der Vier Mächte in Deutschland nur zwei Ziele verfolgt hat: Erstens wollte sie möglichs große Reparationsleistungen erzwingen und zweitens eine Regierung einsetzen, die sich von einem Polizeistaat kontrollieren oder zumindest ausnutzen ließt. Die drei Westmächte mußten ihre Aufgabe daher allein erfüllen. Und jetzt haben sich auch die Deutschen für eine Regierung entschieden, die sich für die Würde des einzelnen Menschen einsetzt. Es ist unmöglich zu vergessen, und es ist schwer zu vergeben. Wir alle erinnern uns daran, daß Deutschland den Angriffskrieg begonnen hat. Aber es ist schwer für freie Menschen, sich vorzustellen, wie die Moral in einem unter einer Diktatur lebenden Volk zerrüttet werden kann. Ein Volk, das ein solches Regime hat ertragen müssen, kann nicht über Nacht zur Demokratie zurückgeführt werden. Ich habe in Berlin den Geist und die Seele eines wiedergeborenen Volkes gesehen. [...] Wir müssen diese Flamme nähren und versuchen, ein Deutschland zu entwickeln, das nicht nur auf Deutschland blickt, sondern dieses Land als Teil eines neuen europäischen Konzepts betrachtet, um für den gemeinsamen wirtschaftlichen Fortschritt und die gemeinsame Liebe zur Freiheit zu arbeiten.“²⁰

Deutschland gelang es, uns, Ungarn ging und geht das auch nicht über Nacht, aber die Geschichte bietet uns immer Erfahrungen, von denen man lernen kann.

¹⁸ BRUNOSCHMIDT-BLEIBTREU-FRANZKLEIN(HANSHOFFMANN,AXELHOPFAUFHrsg.):*Grundgesetz Kommentar*. München: Carl Heymanns Verlag, 2008. 937.

¹⁹ STERN aoO. 1816.

²⁰ STERN aoO. 1347–1348.

STAATSOBERHAUPT UND PARLAMENTARISMUS IN UNGARN 1867, 1920, 1946, 1989/1990¹

ISTVÁN SZABÓ
Professor, Pázmány Péter Katholische Universität

I. Einführung

In den einzelnen Regierungssystemen richtet sich der Durchbruch des Parlamentarismus nach zahlreichen Aspekten, die teilweise auch mit der Macht des Staatsoberhauptes in Zusammenhang stehen. Eine kräftige Macht des Staatsoberhauptes beschränkt nämlich den Parlamentarismus. Im Wesentlichen ist dieser eine der wichtigsten Trennlinien zwischen der konstitutionellen und der parlamentarischen Monarchie bzw. zwischen der präsidentialen und der parlamentarischen Republik. In dieser Studie ist ein kurzer Überblick über die Entwicklung dieses Problemkreises in Ungarn zu lesen.

Der erste wesentliche Kreis der Machtbefugnisse des Staatsoberhauptes betrifft die Tätigkeit des Parlaments. Die Regierungsbefugnisse des Staatsoberhauptes sind grundsätzlich dazu geeignet, die Arbeit der gesetzgebenden Körperschaft an mehreren Stellen zu beeinflussen. Kann das Funktionieren der gesetzgebenden Behörde – zumindest vorübergehend – durch die Befugnisse des Staatsoberhauptes behindert werden, so muss in diese Befugnisse eine Beschränkung des Parlamentarismus gesehen werden.

Ein weiteres wesentliches Element im Hinblick auf die praktische Umsetzung des Parlamentarismus bildet die Überprüfung der Tätigkeit der vollziehenden Gewalt (der Regierung) durch die Volksvertretung. Es stellt sich die Frage, ob diese Kontrolle nur eine rechtliche Überprüfung der jeweiligen Maßnahmen oder auch eine politische Kontrolle bedeutet. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, inwiefern das Staatsoberhaupt die Bevollmächtigung der Regierung beeinflusst, insbesondere, ob es eine Regierung über längere Zeit im Amt halten kann, obwohl diese über keine parlamentarische Mehrheit verfügt. Eine

¹ A tanulmány az OTKA K76472 sz. kutatási program támogatásával készült. (Der Beitrag wurde mit der Unterstützung des Forschungsprogramms OTKA Nr. K76472 ausgearbeitet.)

Bejahung dieser Frage führt im Ergebnis gleichfalls zu einer Beschränkung des Parlamentarismus. Diese beiden Fragen betreffen die wichtigsten Problemstellungen, mit denen sich die ungarische Verfassungsentwicklung im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Staatsoberhaupt und Parlamentarismus auseinandersetzen musste.

In dieser Studie werden diese zwei Elemente der Staatsoberhauptrechte untersucht, die eine Auswirkung auf den Parlamentarismus haben. Vor allem lohnt es sich, einen kurzen Überblick über die Perioden der ungarischen Verfassungsentwicklung nach der bürgerlichen Umgestaltung (1848) zu geben. Es stellt sich die Frage, an welcher Periode man sich bei der Ausgestaltung der Befugnisse des Staatsoberhauptes zu richten hat.

II. Die Chronologisierung der ungarischen Verfassungsentwicklung nach 1848

Die bürgerliche Umgestaltung im Jahre 1848 war mit einem erfolglosen Unabhängigkeitskampf verknüpft. Nach dessen Niederschlagung stellte Franz Joseph das Habsburgische Reich unter einheitliche Regierung, was die Aussetzung der ungarischen Verfassung bedeutete. Mit dem Ausgleich von 1867 gerieten die cisleithanischen und transleithanischen Gebiete unter eine eigene Verwaltung, die die Verfassungseinrichtung von 1848 wurde also in Ungarn wiederhergestellt. In dieser Verfassungseinrichtung waren die Regierungsrechte des Habsburger Herrschers getrennt festgestellt, als österreichischer Kaiser und als ungarischer König. Eine erste Periode kann also für die Zeit zwischen 1867 und 1918 ausgemacht werden.

Der nach dem Zerfall der Österreichisch-Ungarischen Doppelmonarchie entstehende unabhängige Staat blieb auch zwischen den beiden Weltkriegen ein Königtum. Aber niemand bestieg den Thron, sondern ein Reichsverweser stand an der Spitze des Staates. Grundsätzlich übte der Reichsverweser die Befugnisse des Königs aus, aber die Nationalversammlung (Reichstag) beschränkte diese in mehreren Punkten, in weiterer Folge wurde diese Einschränkung teilweise abgebaut. Diese Vorschriften betrafen auch die von uns behandelten Regierungsrechte in mehreren Fällen. Deswegen werden wir die zwei Zeitperioden (1867-1918, 1920-1944) gemeinsam behandeln. Nach dem zweiten Weltkrieg wurde die Republik auch in Ungarn eingeführt, und das Staatsoberhaupt wurde der Präsident der Republik. Seine Befugnisse wurden nicht aufgrund der alten königlichen Macht festgestellt, daher ist auf diese getrennt einzugehen.

Nach der kommunistischen Machtergreifung von 1949 wurde das Amt des Präsidenten der Republik abgeschafft. An seine Stelle trat – nach sowjetischem

Vorbild – eine Kollegium, der Präsidentialrat der Volksrepublik. Die das demokratische Regierungssystem wiederherstellende Verfassungsnovelle von Oktober 1989 führte aber das Amt des Präsidenten der Republik wieder ein. Der Ausgangspunkt war die Regelung von 1946, im Ergebnis fanden sich aber zahlreiche Abweichungen in Fragen, die auch in der vorliegenden Studie behandelt werden. Das Vorbild war viel mehr das deutsche Grundgesetz von 1949 als die ungarische Regelung aus dem Jahre 1946. So ergab sich eine vierte Periode in der ungarischen Verfassungsentwicklung. Das im Jahre 2011 angenommene Grundgesetz betraf das hier behandelte Recht des Staatsoberhauptes nicht besonders, daher ist die Bildung einer fünften Periode nicht erforderlich. Die Regelungen sollen jedoch kurz erwähnt werden.

III. Die Rechte des Königs und des Reichsverwesers gegenüber dem Reichstag

Nach der bürgerlichen Umgestaltung des Jahres 1848 kamen dem ungarischen Staatsoberhaupt weiterhin verhältnismäßig umfassende Regierungsbefugnisse zu. Diese Rechte beinhalteten auch Befugnisse zur Regulierung des Reichstages. Der Herrscher hatte das Recht den Reichstag einzuberufen, ihn zu vertagen, zu schließen und aufzulösen.² Das Recht zur Einberufung bezog sich nicht nur auf die konstituierende Sitzung nach den Wahlen, sondern auch auf die übrigen Sessionen. Gesetzliche Bestimmungen darüber, wann die Sitzungen einzuberufen waren und wie lange diese zu dauern hatten, waren keine vorhanden. Durch Gesetz wurde lediglich festgelegt, dass der König den Reichstag einmal im Jahr einzuberufen hatte.³ Dem Herrscher kam auch ein – an keine weiteren Voraussetzungen gebundenes – Vertagungsrecht zu. Der König war innerhalb einer Session nach freiem Ermessen dazu berechtigt, den Reichstag auf so lange Zeit zu vertagen, wie er dies für angebracht hielt. Die einzige Begrenzung dieser Kompetenz bestand darin, dass er durch seine Maßnahmen, die Annahme des staatlichen Budgets nicht behindern konnte.⁴ Darauf werden wir noch in Beziehung mit dem Auflösungsrecht ausführlicher zurückkehren, weil sich die gleichen restriktiven Regeln auch darauf bezogen.

² „Seine Majestät hat das Recht, die versammelte jährliche Sitzung zu vertagen und zu schließen; ja sogar den Reichstag auch vor Verlauf der drei Jahren aufzulösen...“ [§ 5 des Gesetzes Nr. IV aus dem Jahre 1848]

³ § 1 des Gesetzes Nr. IV aus dem Jahre 1848

⁴ „Es kann weder die jährliche Sitzung geschlossen, noch ein Reichstag aufgelöst werden, bevor die Rechnungen des letzten, und das Budget des nächsten Jahres durch das Ministerium vorgelegt und über diese die betreffenden Beschlüsse gefasst werden.“ [§ 6 des Gesetzes Nr. IV aus dem Jahre 1848]

Ähnlich umfassende Kompetenzen wie sie dem ungarischen König zukamen, finden wir – wohl nicht zufällig – nur noch beim österreichischen Kaiser.⁵ Die belgische Verfassung des Jahres 1831 etwa legte das Datum für den Beginn und das Ende der Session konkret fest, außerdem beinhaltete die Verfassung die Bestimmung, dass der König das Parlament frühestens nach vierzig Tagen schließen durfte.⁶ In der III. Französischen Republik konnte der Präsident der Republik die gesetzgebende Körperschaft frühestens nach fünf Monaten schließen.⁷ Was die Befugnis zur Vertagung der Sitzung betraf, so konnte der belgische König⁸ und der deutsche Kaiser⁹ das Parlament während einer Session jeweils für einen Monat vertagen, der französische Präsident war dazu berechtigt, die Sitzungen der gesetzgebenden Körperschaft zwei Mal für jeweils einen Monat zu vertagen.¹⁰

Das Parlamentsauflösungsrecht des Staatsoberhauptes soll vom Vertagungs- und Schließungsrecht abgetrennt werden. Die ersten zwei Befugnisse dienen nämlich zur Behinderung der Tätigkeit des Parlaments, obwohl diese auch die Folge der Auflösung ist, sein Ziel ist doch die Erneuerung der Parlamentssitze. Dies steht mit den Erfordernissen des Parlamentarismus grundsätzlich nicht im Widerspruch.

Das Auflösungsrecht des ungarischen Königs war, wie bei konstitutionellen Monarchien üblich, nicht an die vom Parlament vorgeschriebenen Bedingungen gebunden. Der König konnte sein Recht auch im Konfliktfall ausüben. Es bestand jedoch eine wesentliche Einschränkung. Der König konnte das Parlament nur dann auflösen, wenn die Körperschaft den Schlussbericht des vorhergehenden Jahres und das Budget des folgenden Jahres bereits angenommen hat.¹¹ Das bedeutete, dass die Auflösung jährlich nur rund um den Monat Dezember erfolgen konnte, da das Parlament über das Budget des Folgejahres immer gegen Jahresende abstimmte. Zur Zeit des Ausgleiches wurde dieses Recht des Königs erweitert. Nach dem Ausgleich (1867) ermöglichte die Auflösung des Parlamentes auch dann, wenn für das neu zusammengetretene Parlament noch genügend Zeit blieb, den Schlussbericht des vergangenen Jahres und das Budget des neuen

⁵ „Die Vertagung des Reichsrates, sowie die Auflösung des Hauses der Abgeordneten erfolgt über Verfügung des Kaisers...“ [§ 19. des Gesetzes vom 21. Dezember 1867, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 abgeändert wird.]

⁶ Die Verfassung des Königreichs Belgiens vom 7. Februar 1831. Artikel 70. Abs. (1)–(3).

⁷ Verfassungsgesetz über die Beziehungen der französischen Staatsgewalten untereinander vom 16. Juli 1875. Art. 1. Abs. (1); Art 2. Abs. (1).

⁸ Die Verfassung des Königreichs Belgiens vom 7. Februar 1831. Artikel 72.

⁹ Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871. Art. 26.

¹⁰ Verfassungsgesetz über die Beziehungen der französischen Staatsgewalten untereinander vom 16. Juli 1875. Art. 2. Abs. (2).

¹¹ § 6 des Gesetzes Nr. V aus dem Jahre 1848.

Jahres zu beschliessen.¹² Das bedeutete, dass das Auflösungsjahr bis zum Herbst des jeweiligen Jahres ausgeübt werden konnte. In diesem Falle musste das neu gewählte Parlament innerhalb von drei Monaten zusammentreten und so blieb genügend Zeit für die Annahme der erwähnten Gesetze.

Die der Auflösung folgende obligatorische neue Wahl ist auch ein wesentliches Element des Parlamentarismus. Dies garantiert, dass die Maßnahme des Staatsoberhauptes wirklich der Erneuerung der Parlamentssitze und nicht der Beendigung der Tätigkeit dienen soll. Auf die genaue Formulierung der Vorschriften wurde auch im Laufe der parlamentarischen Verhandlung großes Gewicht gelegt. Der am Reichstag zu Pressburg vorgelegte Gesetzesentwurf des Jahres 1848 kannte keine derartig engen Regelungen. Der erste Textvorschlag lautete folgendermassen: „Seiner Majestät kommt das Recht zur Auflösung des Reichstages und zur Anordnung der Wahl neuer Abgeordneten auch vor Ablauf der Dreijahresfrist zu“.¹³ Demgemäss bestanden weder zur Versammlung des neuen Reichstages, noch zur Abwicklung der Neuwahlen fixe Fristen. Auf Vorschlag von Lajos Kossuth wurde der Gesetzesentwurf dahingehend verändert, dass der König innerhalb einer Frist von drei Monaten zum Zusammenrufen des neuen Reichstages verpflichtet war. Kossuth war jedoch auch mit dieser Textvariante noch nicht zufrieden und brachte einen weiteren Vorschlag ein, der dann auch angenommen wurde, wonach der neue Reichstag innerhalb von drei Monaten nach der Auflösung zusammentreten musste.¹⁴

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass die starken Regierungsfunktionen, die das ungarische Staatsrecht dem König nach 1848 zuwies, die Umsetzung des Parlamentarismus an mehreren Stellen beschränkte. Eine erste vorübergehende Änderung wurde zu Beginn des Jahres 1920 eingeführt.¹⁵ Im Anschluss an die Wiederherstellung des Königreichs – wie bereits erwähnt – wurde ein Reichsverweser als Staatsoberhaupt eingesetzt,¹⁶ der zur Ausübung der Kompetenzen des Königs mit gewissen Einschränkungen berechtigt war.¹⁷ Diese Einschränkungen waren im Hinblick auf die Befugnisse gegenüber der gesetzgebenden Gewalt bedeutend. Der Reichsverweser hatte überhaupt kein Recht zur Vertragung des Reichstages, zur Auflösung des Parlaments war er nur dann berechtigt, wenn dieses auf die Dauer unfähig wurde, seine Aufgaben weiter zu erfüllen.¹⁸

¹² Gesetz Nr. X aus dem Jahre 1867.

¹³ Parlamentsprotokoll 1847/1848 (Untere Kammer) S. 179.

¹⁴ Parlamentsprotokoll 1847/1848 (Untere Kammer) S. 180.

¹⁵ Gesetz Nr. I aus dem Jahre 1920 über die Wiederherstellung der verfassungsmässigen Ordnung und die provisorische Neuordnung der Ausübung der obersten Staatsgewalt.

¹⁶ § 12 des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1920.

¹⁷ § 13 des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1920.

¹⁸ „Der Reichsverweser kann die Nationalversammlung nicht vertagen und das in der königlichen

Die Beurteilung der Frage, wann das Parlament unfähig wurde, seine Funktionen zu erfüllen, war dem Reichsverweser überlassen. Im Zusammenhang mit der Frage der Festlegung des Kompetenzbereiches des Präsidenten der Republik im Jahre 1989 komme ich auch dieses Problem noch einmal zurück. Diese Beschränkungen wurden jedoch zum Großteil bereits im August 1920 gelockert¹⁹ und im Jahre 1933 gänzlich aufgehoben.²⁰

Bei einem Mehrkammernsystem stellt sich die Frage, auf welche Kammer sich die Auflösung durch das Staatsoberhaupt bezieht. Wie bereits erwähnt ist das Ziel der Auflösung eine Neuzusammensetzung des Parlaments. Daraus ergibt sich evidentermassen, dass sich sinnvollerweise nur um die Auflösung der Kammer der Volksvertretung handeln kann. Nur in diesem Fall ist es vorstellbar dass die Befragung der Wahlbürger zu einer unterschiedlichen Zusammensetzung des Vertretungskörpers führt. In der Verfassungsentwicklung Ungarns bis 1918 erstreckte sich das Auflösungsrecht jedoch zumindest formal auch auf das Herrenhaus,²¹ gleichzeitig war es der König der die Mitglieder dieser Kammer zur Eröffnungssitzung des Parlaments zusammenrief. Auf die nach dem ersten Weltkrieg verschwundene und 1926 wiederbelebte zweite Kammer erstreckte sich die Auflösungsgewalt des Staatsoberhauptes jedoch nicht mehr.²²

IV. Die Regelungen zur Regierungsbildung (bis 1944)

Die Vorschriften zur Regierungsbildung des Jahres 1848/1867 folgten dem damals allgemein anerkannten Modell. Die Ernennung und die Amtsenthebung des Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag der Minister war Aufgabe des Königs.²³ Die Regierung musste im Hinblick auf ihre Regierungsfähigkeit – in einer für Monarchien typischer Weise – das Vertrauen des Herrschers besitzen.

Gewalt enthaltene Recht der Reichstagsauflösung im Hinblick auf die Nationalversammlung nur dann ausüben, wenn die Nationalversammlung trotz der Botschaft des Reichsverwesers dauernd arbeitsunfähig geworden ist und selbst der Präsident der Nationalversammlung mit seinen in der Geschäftsordnung gewährleisteten Rechten nicht imstande ist, die Arbeitsfähigkeit herzustellen.“ [13 Abs. (3) des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1920]

¹⁹ § 1 Abs. (1) des Gesetzes Nr. XVII aus dem Jahre 1920; STEPHAN CSEKEY: Ungarns Staatsrecht nach dem Weltkrieg. In ROBERT PILOTY–OTTO KOELLREUTTER (Hrsg.): *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. Bd. XIV, Tübingen, 1926. 438.

²⁰ § 1 Abs. (1) des Gesetzes Nr. XXII aus dem Jahre 1933.

²¹ KMETY KÁROLY: *A magyar közjog tankönyve [Lehrbuch des ungarischen Staatsrechts]*. Budapest: Politzer Zsigmond és Fia, 1902. 194.

²² § 25 des Gesetzes Nr. XXII aus dem Jahre 1926.

²³ §§ 11–12 des Gesetzes Nr. III aus dem Jahre 1848 und § 1 des Gesetzes Nr. VIII aus dem Jahre 1867.

Aber in Hinsicht des Parlamentarismus ist die wichtige Frage, welchen Einfluss das Parlament auf die Regierungsbildung hatte. War es ausreichend, dass die Minister zu ihrer Ämterfähigkeit das Vertrauen des Königs besaßen, oder benötigten sie auch das Vertrauen des Reichstags? Das bedeutet die Kontrolle der vollziehenden Gewalt durch die Gesetzgebung, welche Kontrolle ein unentbehrliches Element des bürgerlichen Staats ist. Die bedeutendste Institution dieser Kontrolle ist die Ministerialverantwortung, deren sich auch mehrere Stufen bildeten. Die rechtliche Verantwortung erschien fast in allen Staaten, das Parlament konnte die Minister, die das Gesetz verletzte, von ihrem Amte absetzen, eventuell konnte ihnen auch eine Strafe auferlegt werden. Diese rechtliche Verantwortung wurde auch durch die Gesetze von 1848 festgelegt.²⁴ Obwohl sie keine gesetzliche Bestimmung über die politische Verantwortung beinhalteten, sie wurde nach 1867 doch durch das Gewohnheitsrecht konstruiert. Die Minister waren dem Abgeordnetenhaus auch politisch verantwortlich. Das ungarische öffentliche Recht kannte die Institution des Misstrauensantrags.²⁵

Der Misstrauensantrag war damals in Europa noch nicht allgemein verbreitet. Für die praktische Umsetzung des Parlamentarismus stellt er jedoch ein wichtiges Element dar. Eine Lücke im System entstand jedoch dadurch, dass das Gesetz Nr. III aus dem Jahre 1848 das Institut der geschäftsführenden Regierung noch nicht kannte. Ein erfolgreiches Misstrauensvotum führte nämlich nicht automatisch zur Beendigung des Mandats der Minister bzw. der Regierung. Die betroffenen Mitglieder der Regierung mussten zurücktreten, der König musste den Rücktritt annehmen und die Minister in der Folge ihres Amtes entheben. Die Entlassung der Minister erfolgte jedoch erst sobald der entsprechende Nachfolger ernannt war. Im Zusammenhang mit der Regierungstätigkeit musste jede Art von Interregnum vermieden werden. Zeiten, in denen die Aufgaben eines Ministers von niemandem wahrgenommen wurden, waren zu vermeiden. Es finden sich Staaten, in denen die Minister sich schnell zurückzuziehen hatten und das Ministerium in der Übergangszeit von einem Staatssekretär geführt wurde. Im ungarischen Staatsrecht wurde diese Lösung nicht angewandt, der Minister blieb nach seiner Entlassung bis zur Ernennung eines Nachfolgers im Amt.

Es stellt sich die Frage, ob der König die von ihm ernannte Regierung auch gegen den Willen des Abgeordnetenhauses an ihrem Platz halten konnte. So

²⁴ §§ 32–36 des Gesetzes Nr. III aus dem Jahre 1848.

²⁵ NAGY, ERNŐ: *Magyarország közjoga (államjoga)*. [Das öffentliche Recht (Staatsrecht) Ungarns] Budapest: Athenaeum, 1901. 321.; FERDINANDY, GEJZA: *A magyar alkotmányjog tankönyve*. [Lehrbuch zum ungarischen Verfassungsrecht] Budapest: Franklin Társulat, 1911. 391–392.; TOMCSÁNYI, MÓRIC: *Magyarország közjoga*. (2. bővített és átdolgozott kiadás) [Das öffentliche Recht Ungarns, 2. erweiterte und überarbeitete Auflage] Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932. 477–478.; BÖLÖNY, JÓZSEF: *Magyar közjog*. (2. kötet) [Ungarisches öffentliches Recht, 2. Band] Budapest, 1943. 181–182.; BÖLÖNY, JÓZSEF: *Magyarország kormányai 1848–1992*. [Die Regierungen Ungarns 1848–1992] Budapest: Akadémiai Kiadó, 1992. 47.

hatte etwa im Jahre 1905 die bisherige Regierungspartei bei den Wahlen eine vernichtende Niederlage erlitten. Im Sinne der Spielregeln des Parlamentarismus legte der Ministerpräsident István Tisza sein Amt zurück. Dieser Rücktritt wurde vom König angenommen, zu einer Entlassung kam es jedoch erst vier Monate nach der Wahlniederlage.²⁶ Im Anschluss daran, ernannte der König General Géza Fejérváry zum Ministerpräsidenten, der durch kontinuierliche Vertagung der Sitzungen des Reichstages weitere zehn Monate im Amt hielt.²⁷ Die Vertagung des Reichstages auf so lange Zeit war gesetzwidrig, da sie die Beschlussfassung über das Staatsbudget verhinderte. Der Ministerpräsident hatte die Gegenzeichnung nunmehr nicht nur politisch, sondern auch rechtlich zu verantworten. Da es jedoch im Jahre 1906 zu einer Einigung zwischen dem König und dem Abgeordnetenhaus gekommen war, unterblieb die Einleitung eines Verfahrens gegen Fejérváry.

Dies wurde in den Regeln der Regierungsbildung durch den Gesetz Nr. I. aus dem Jahre 1920 nicht berührt, der Reichsverweser übte die schon früher behandelten Rechte des Königs ohne Änderung aus.

V. Der Parlamentarismus zwischen 1946–1949

Zu einer neuerlichen Überprüfung des Verhältnisses zwischen dem Staatsoberhaupt und dem Parlament kam es mit der Einführung des Amtes des Präsidenten der Republik im Jahre 1946. Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass zu Beginn des Jahres 1920 die Rechte des Reichsverwesers nur im Hinblick auf die Vertagung und die Auflösung des Parlaments eine Beschränkung erfahren haben. Das Recht zur Einberufung und zur Schliessung des Parlaments war weiterhin uneingeschränkt beim Reichsverweser geblieben. Diese beiden Berechtigungen wurden dem Präsidenten der Republik zu Gänze entzogen. Das Parlament konnte über die Ordnung der Sitzungsperioden frei entscheiden. Bei einer Vertagung seitens des Präsidenten, war dieser verpflichtet, das Parlament zusammenzurufen, falls hundert Abgeordnete dies verlangten.²⁸ Im Ergebnis wurde somit auch seine diesbezügliche Kompetenz geschwächt. Von der

²⁶ BÖLÖNY (1992) aoO. 53–54.

²⁷ Die von Géza Fejérváry geleitete Regierung stellte sich am 21. Juni 1905 im Abgeordnetenhaus vor, was sofort von der königlichen Vertagung bis 15. September gefolgt wurde. [Tagebuch des Abgeordnetenhauses aus den Jahren 1905–1910 Band 1. 469]. Der Herrscher vertagte die Parlamentssitzung von 15. September sogleich bis 10. Oktober, danach bis 19. Dezember, und die damalige Sitzung bis 1. März 1906. [Tagebuch des Abgeordnetenhauses aus den Jahren 1905-1910 Band 2., 4, 13, 31.]

²⁸ § 10 Abs. (1) des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1946.

ursprünglich umfassenden Kompetenz blieb somit nur die Berechtigung zur Auflösung des Reichstages bestehen.

Das neue Staatsoberhaupt konnte das Parlament auflösen, wenn dies von der Regierung oder von zwei Fünftel der Abgeordneten vorgeschlagen wurde.²⁹ Vergleichen mit dem durch Gesetz Nr. I. aus dem Jahre 1920 festgelegten Kompetenzbereich war sein Zuständigkeitsbereich umfassender, im Vergleich mit den dem König zustehenden Rechten, die ab August 1920 auch dem Reichsverweser zustanden war, sein Kompetenzbereich enger. Zur Auflösung des Parlaments war kein wie immer gearteter Anlass von Seiten der gesetzgebenden Versammlung erforderlich, insbesondere bedurfte es keiner Funktionsuntüchtigkeit seitens des Parlamentes. Auf der anderen Seite in 1946 war der Präsident an den Vorschlag des Parlaments gebunden. Dieser Vorschlag konnte jedoch auch von der parlamentarischen Opposition eingebracht werden, insofern diese über zumindest 40 % der Mandate verfügte. Die Auflösungsverordnung musste vom Ministerpräsidenten gegengezeichnet werden. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, welcher Einfluss dem Präsidenten der Republik bei der Ernennung bzw. bei der Amtsenthebung der Regierung, in erster Linie des Regierungschefs, zukam.

Der Ministerpräsident wurde nach Anhörung der politischen Kommission der Nationalversammlung und unter Beachtung des Grundsatzes der parlamentarischen Mehrheit vom Präsidenten der Republik ernannt und vom Amt enthoben.³⁰ Die Beachtung des Prinzips der parlamentarischen Mehrheit ist in erster Linie auf die Ernennung des Ministerpräsidenten zu beziehen. Die Amtsenthebung des Regierungschefs bedeutete jedoch noch nicht, dass eine Regierung ohne Unterstützung der parlamentarischen Mehrheit zustande kommen würde. Wir können daher zusammenfassend feststellen, dass die Regierung in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Präsidenten der Republik stand, oder anders ausgedrückt, dass dieser im Zusammenhang mit der Auflösung des Parlaments einen Druck auf die Regierung ausüben konnte. Als Gegengewicht zu dieser Vorschrift nahm man jene Regelung in das Gesetz auf, wonach im Anschluss an die Ernennung der neuen Regierung, solange diese sich der Nationalversammlung nicht vorgestellt hatte, sie auch nicht aufgelöst werden konnte.³¹

In der Regelung des Jahres 1946 konnten die Grundsätze des Parlamentarismus somit praktisch uneingeschränkt durchgesetzt werden. Der Präsident der Republik konnte in das Funktionieren des Parlaments nur durch seine Auflösung eingreifen. Im Hinblick auf die Auflösung des Parlaments

²⁹ § 10 Abs. (2) des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1946.

³⁰ § 13 Abs. (2) des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1946.

³¹ § 13 Abs. (3) des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1946.

haben wir jedoch bereits festgestellt, dass diese nicht als Behinderung des Funktionierens der gesetzgebenden Körperschaft interpretiert werden und somit mit dem Grundsatz des Parlamentarismus durchaus in Einklang gebracht werden konnte. Die Regierung wurde weiterhin durch das Staatsoberhaupt ernannt, dieses verfügte jedoch über keine Möglichkeit mehr die Einbringung eines Misstrauensvotums zu verhindern. Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass das Staatsoberhaupt im Falle der Ernennung einer neuen Regierung, die Nationalversammlung so lange nicht auflösen konnte, solange die neue Regierung ihren Antrittsbesuch noch nicht abgestattet hatte. Die Regelungslücke, wonach die Entlassung der Regierung durch den Präsidenten der Republik auch im Falle eines Misstrauensvotums notwendig war, blieb weiterhin bestehen. Solange dieser keine neue Regierung ernannte hatte, blieb die alte Regierung unter Beibehaltung des gesamten Kompetenzbereiches weiter im Amt. All dies bedeutete auch, dass der Ministerpräsident nach einem erfolgreichen Misstrauensvotum die Auflösung des Parlaments gegengezeichnet konnte. Im Laufe der Vorbereitung des republikanischen Gesetzes gab es einen solchen Vorschlag, der die Befugnis der geschäftsführenden Regierung in diesem einzigen Punkt beschränken wollte, mit anderen Worten er hätte die Gegenzeichnung der Auflösungsverordnung nach dem erfolgreichen Misstrauensvotum verboten. Dieser Vorschlag wurde aber verworfen.³² Daraus folgt natürlich, dass das Verbot des Gesetzes, nach dem das Kollegium vor der Vorstellung der Regierung in der Nationalversammlung nicht aufzulösen ist, für die Hinderung der tatsächlichen Auflösung der Nationalversammlung nicht geeignet war. Daneben bedeutete es eine Änderung im Vergleich zu den Regeln vor 1944. Es war zu sehen, dass der König (der Reichsverweser) auch eine gegen die Parlamentsmehrheit ernannte Regierung durch mehrere Monate im Amt behalten konnte. Diese Möglichkeit konnte dadurch gesichert werden, dass der Ministerpräsident die Maßnahme des Staatsoberhauptes gegen das Parlament schon vor seiner Vorstellung im Abgeordnetenhaus gegenzeichnen konnte. Die Auflösung des Parlaments konnte auch nach 1946 durchgeführt werden, aber der Sturz der Regierung konnte vom Präsidenten der Republik nicht mehr behindert werden. Natürlich war die Lücke noch immer im System, dass es keine Frist für die Ernennung der neuen Regierung nach dem Rücktritt der alten Regierung gab. Es war zu sehen, dass Franz Joseph im Jahre 1905 durch vier Monate eine schon zurückgetretene Regierung im Amt behielt.³³

Die kommunistische Verfassung des Jahres 1949 kann in diesen Entwicklungsprozess nicht eingeordnet werden. Wir können uns somit

³² VIDA, ISTVÁN: Törvénytervezetek az államforma 1946. évi rendezéséről. [Gesetzentwürfe über die Regelungen der Staatsform im Jahre 1946] *Jogtudományi Közlöny* 1982/12. 967.

³³ BÖLÖNY (1992) aoO. 53–54.

unmittelbar der Verfassungsnovelle des Jahres 1989 zuwenden, die die Grundlage für die heute geltende Regelung darstellt.

VI. Die Stellung des Präsidenten der Republik nach 1989

Gemäß der bis 2012 geltenden ungarischen Verfassung kann der Präsident der Republik das Parlament auflösen, wenn: “das Parlament während einer Legislaturperiode insgesamt viermal der Regierung ihr Misstrauen ausspricht, oder nach Ablauf des Mandats der Regierung jene Person, die vom Präsidenten der Republik als Ministerpräsident vorgeschlagen wurde innerhalb von 40 Tagen nach Vorschlag der ersten Person nicht gewählt wird.”³⁴ Aus der eben zitierten Bestimmung kann abgeleitet werden, dass die ungarische Verfassung ein Auflösungsrecht durch den Staatspräsidenten nur im Falle der Funktionsuntüchtigkeit des Parlaments vorsieht. Das stellt eine starke Beschränkung der Rechte des Präsidenten dar, da dieser im Falle eines Konflikts mit der parlamentarischen Mehrheit über keinerlei materielle Rechte zur Durchsetzung seines Willens verfügt. Es gilt auch festzuhalten, dass der Präsident auch im Vergleich mit den Rechten des Staatsoberhauptes des Jahres 1946 nur über beschränkte Rechte verfügt. Die Rechte des heutigen Staatsoberhauptes lassen sich mit jenen des Reichsverwesers des Jahres 1920 vergleichen. Dort wurde der Fall der Funktionsuntüchtigkeit als Grund zur Auflösung des Parlaments ausdrücklich festgelegt, hier werden aber einige Symptome der Arbeitsunfähigkeit bestimmt. Diese letzte ist eine bessere Lösung, weil die Definition des Begriffes der Arbeitsunfähigkeit bestreitbar ist, dagegen kann die Entstehung der aufgezählten Symptome festgestellt werden.

Das neue ungarische Grundgesetz von 2011 bringt im Parlamentsauflösungsrecht keine wesentliche Änderung. Die Auflösungsgründe verändern sich einigermaßen, aber ihr öffentlich-rechtlicher Inhalt nicht. Der viermalige Sturz der Regierung innerhalb von 12 Monaten, als Auflösungsgrund, wird abgeschafft, und an seiner Stelle tritt der Fall, wenn das Parlament den Haushaltsplan für das gegebene Jahr bis 31. März nicht annimmt.³⁵ Der Präsident der Republik kann weiterhin das arbeitsunfähige Parlament auflösen, es gibt Änderungen nur in den dies hervorrufenden Symptomen. Der gelöschte Auflösungsgrund war unrealistisch, denn nur ein einziges Misstrauensvotum wurde seit dem 20 jährlichen Bestehen der Verfassung angebracht. Die allfällige Nichtannahme des Budgets ist viel realistischer, und zeigt wirklich die Arbeitsunfähigkeit des Parlaments. Es lohnt sich noch zu erwähnen, dass

³⁴ Verfassung der Republik Ungarn von 1949/1989 § 28 Abs. 3 a-b.

³⁵ Grundgesetz Ungarns von 2011 Artikel 3 Abs. 3.

auch die Aufhebung von „der verfassungsrechtlichen und politischen Krise wegen des schweren Vertrauensverlustes“³⁶ in der ersten bekanntgegebenen Konzeption des Grundgesetzes als Auflösungsgrund auftrat. Das wäre eine grundlegende Veränderung gewesen, denn der Präsident der Republik hätte in diesem Fall auch das arbeitsfähige Parlament auflösen konnte.

Die Verfassungsnovelle von 1989 brachte im Vergleich zum Gesetz von 1946 in den Regeln der Regierungsbildung eine wesentliche Änderung. Der Ministerpräsident wird nicht mehr vom Präsidenten der Republik ernannt, sondern er kann ihn nur vorschlagen, aber er wird vom Parlament gewählt.³⁷ Die Regierung kann ausschließlich vom Parlament und nicht vom Präsidenten der Republik vom Amte absetzt werden.

Im Hinblick auf die heute geltende Verfassung und über das im Jahre 2012 in Kraft tretende Grundgesetz ist festzustellen, dass auch das deutsche Grundgesetz von 1949 neben den geschichtlichen Traditionen auf sie eine große Wirkung ausübt. Dies gilt auch für die Bestimmungen zur Parlamentsauflösung und die Regierungsbildung. Im Gegensatz zu den Regelungen des Jahres 1946 erhält der Ministerpräsident seine Beauftragung nicht vom Präsidenten der Republik, sondern vom Parlament. Das Staatsoberhaupt verfügt über keine Berechtigung zur Entlassung der Regierung, eine solche Maßnahme fällt ausschließlich in die Kompetenz des Parlaments. Nach deutschem Vorbild wurde in Ungarn auch das Institut des Misstrauensvotums eingeführt.³⁸ Das Misstrauensvotum trägt gleichzeitig zur Beseitigung jener Lücke dar, die im Falle einer Abdankung der Regierung für den Zeitraum zwischen der Entlassung der alten und der Ernennung der neuen Regierung entstehen konnte. Ein erfolgreiches Misstrauensvotum war immer mit der Wahl eines neuen Ministerpräsidenten verbunden. Die Auflösung eines funktionsfähigen Parlaments wird weder von dem deutschen Grundgesetz noch von der ungarischen Verfassung vorgesehen. Im Sinne des deutschen Grundgesetzes kann das Staatsoberhaupt den Bundestag auflösen, wenn dieses nicht in der Lage ist einen Bundeskanzler zu wählen.³⁹ In Ungarn gilt – mit Abweichungen in Einzelfragen – seit der Verfassungsnovelle des Jahres 1989 eine ähnliche Regelung,⁴⁰ und das bleibt auch in dem 2012 in Kraft tretenden Grundgesetz.⁴¹

³⁶ Siehe: den 6. Punkt des Kapitels über das Parlament, der sich im parlamentarischen Beschlussentwurf befindet, der um die Regelungsprinzipien der ungarischen Verfassung geht. [<http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf>]

³⁷ Verfassung der Republik Ungarn von 1949/1989 § 33 Abs (3).

³⁸ Verfassung der Republik Ungarn von 1949/1989 § 39/A.

³⁹ GG. Art. 63 Abs. 4.

⁴⁰ Verfassung der Republik Ungarn von 1949/1989 § 28 Abs (3) Punkt b.

⁴¹ Grundgesetz Ungarns von 2011. Artikel 3. Abs (3).

IV.

Deutsche Wirkungen in der heutigen ungarischen Verfassungsentwicklung



DAS STAATSOBERHAUPT UND DER REGIERUNGSCHEF IN DEM HEUTIGEN DEUTSCHEN UND UNGARISCHEN VERFASSUNGSSYSTEM¹

ISTVÁN SZABÓ

Professor, Pázmány Péter Katholische Universität

I. Einführung

In der Phase des Systemwechsels von 1989/1990 wurde die bisherige sowjetische Staatsstruktur durch einen Verfassungsstaat ersetzt. Bei der Untersuchung dieses Systems lohnt es sich zu berücksichtigen, welche Modelle die Wirkungen auf dessen Entstehung hatten. Sie können offenbar in zwei Gruppen geteilt werden: einerseits die Wirkung der historischen Wurzeln, andernteils die Wirkung der ausländischen Modelle. Es kann nicht bestritten werden, dass das deutsche Grundgesetz unter diesen den stärksten Einfluss hatte.

Die Durchsetzung der historischen Wurzeln und der ausländischen Modelle wird auch dadurch bestimmt, ob die Institutionen der Staatsmacht vor der Einführung der kommunistischen Diktatur existierten. Zum Beispiel die Aufstellung des Verfassungsgerichts war ein unentbehrlicher Schritt, aber vor 1948 hat es noch kein ähnliches Staatsorgan gegeben. Also bei der Gestaltung der Besonderheiten dieser Institution konnten nur die ausländischen Modelle als Beispiel herangezogen werden, unter diesen war das deutsche Modell eindeutig konstitutiv.

Für den größeren Teil der heutigen staatlichen Institutionen ist charakteristisch, dass für ihre Organisation und Funktion das Jahrhundert nach dem bürgerlichen Übergang von 1848 bedeutende Traditionen geschaffen hat. Dies gilt für das Regierungssystem (Staatsoberhaupt, Regierung), für das Gerichtssystem (ordentliche Gerichte und Sondergerichte, die Organisation der Staatsanwaltschaft), für das Selbstverwaltungssystem usw. Dabei stellt sich die Frage, ob den historischen Wurzeln gefolgt werden muss, oder aufgrund

¹ A tanulmány az OTKA K76472 sz. kutatási program támogatásával készült. [Der Beitrag wurde mit der Unterstützung des Forschungsprogramms OTKA Nr. K76472 ausgearbeitet.]

ausländischer Modelle ein neues System ausgebaut werden soll. Die Erfahrung zeigt, dass die ausländische, besonders die deutsche Wirkung sich auch in diesem Bereich bemerkbar macht. Am stärksten ist dies im Falle des Regierungssystems zu beobachten: in der Rechtsstellung und Kompetenz des Staatspräsidenten, des Ministerpräsidenten und der Regierung. Eine Übersicht über das gesamte Verfassungssystem würde den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen, daher möchte ich mich auch die Darstellung des letzten Themas beschränken. Im Folgenden soll der Einfluss des deutschen Grundgesetzes auf das ungarische Regierungssystem untersucht werden.

II. Die Epochen der ungarischen Verfassungsentwicklung nach 1989/1990

In der Phase des Systemwechsels von 1989/1990 nahmen alle Staaten der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone eine neue Verfassung an, Ungarn bildete eine Ausnahme von dieser Regel. Der Systemwechsel wurde durch eine Modifizierung der kommunistischen Verfassung von 1949 verwirklicht.

Als im Sommer des Jahres 1989 die aussichtslose Lage des Landes immer deutlicher wurde, hat sich die kommunistische Staatsführung dazu entschlossen Verhandlungen mit den Vertretern der entstehenden Opposition zu beginnen. Als Ergebnis dieser Verhandlungen wurde am 23. Oktober, dem Jahrestag der Revolution des Jahres 1956, eine umfassende Verfassungsreform verkündet.² Im Zuge der Verfassungsverhandlungen ist der Gedanke geäußert worden, wonach grundsätzlich auf die Annahme eines endgültigen Verfassungstextes zunächst auch verzichtet werden könnte. Für die Zeit des politischen Übergangs wäre es auch ausreichend gewesen, wenn nur eine provisorische Verfassung angenommen worden wäre, in diesem Fall wäre die Verabschiedung einer neuen Verfassung Aufgabe des neuen frei gewählten Parlaments gewesen. Diese Lösung wurde durch Legitimationsprobleme verursacht, die vor allem darauf zurückzuführen waren, dass das Einparteienparlament nicht mehr als legitime Gewalt angesehen wurde. Diesem stand eine starke Opposition gegenüber, die jedoch noch über keine Bestätigung durch demokratische Wahlen verfügte.

Nach den Wahlen von 1990 entstand eine Polarisierung der ehemaligen kommunistischen Macht gegenüberstehender demokratischer Opposition, deswegen stand eine neue Verfassung nicht mehr zur Debatte. Nach den Wahlen von 1994 gab es einen ernsthaften Versuch zur Annahme einer neuen Verfassung. Unter fast allen Regierungen wurden dann Verfassungsentwürfe vorbereitet. Wegen des Mangels des Konsenses der parlamentarischen Kräfte

² Gesetz Nr. XXXI aus dem Jahre 1989.

fiel die Frage immer wieder unter den Tisch. Im Jahre 2010 begann letztendlich ein Verfassungsgebungsprozess, der im April 2011 zur Annahme eines neuen Grundgesetzes führte.

In Hinsicht auf die Untersuchung des Regierungssystems muss aber im Vergleich zu den im vorhergehenden Absatz beschriebenen Tatsachen noch eine Zwischenperiode der ungarischen Verfassungsentwicklung nach dem Systemwechsel von 1989/1990 erwähnt werden. In der Verfassungsnovelle von 1989 können im Hinblick auf die Rechtsstellung des Staatspräsidenten bedeutende Einflüsse aus dem deutschen Grundgesetz entdeckt werden. Im Falle der Regierung und des Ministerpräsidenten folgte aber die Verfassungsnovelle noch nicht dem von der Bundesrepublik gut bekannten Kanzlersystem. Das wurde im Frühling 1990, direkt nach den ersten freien Wahlen mit zwei Verfassungsänderungen durchgeführt.³ Sie bedeuteten aber keine neue Verfassung, sie waren nur eine weitere Modifizierungen der Verfassung von 1949. Wir können also die Zeit nach 1989 in Hinsicht der Entwicklung des Regierungssystems in drei Perioden aufteilen. Die Verfassungsnovelle vom Herbst 1989, die Verfassungsrevision vom Frühling 1990 und das im Frühling 2011 angenommene neue Grundgesetz. Wir müssen auch auf die Bezeichnungen einen großen Wert legen. Das im Jahre 1949 angenommene Operatum wurde „Verfassung der Volksrepublik Ungarn“ genannt. Mit der Verfassungsnovelle von 1989 wurde der Name in „Verfassung der Republik Ungarn“ geändert. Für die Regelung von 2011 wurde die Bezeichnung „Grundgesetz Ungarns“ gewählt. So bezeichnen die „Verfassung“ und das „Grundgesetz“ zwei verschiedene Zeitabschnitte, den wir konsequent folgen werden. Der erste Ausdruck bezieht sich auf die Periode zwischen 1989 und 2011/2012, während der letzte, die nach dem 1. Januar 2012 geltende Regelungen bezeichnet.⁴

Bevor wir aber die Details der geltenden Regelungen des Regierungssystems näher untersuchen würden, lohnt es sich einen kurzen Blick auf die Regelungen von 1946 zu werfen. Wie sah diese nicht zu alte und lange, aber doch vorhandene Vorgeschichte aus, zu der wir im Jahre 1989 zurückkehren hätten können.

III. Die Frage der Vorgeschichten bei der Annahme der Verfassungsnovelle von 1989

Im Jahr 1989 bestand aufgrund der bestehenden Legitimationsprobleme ein möglicher Ausgangspunkt im Rückgriff auf die Lösungsansätze vor der Zeit der kommunistischen Machtübernahme. Auch die im Jahr 1945 gewählte

³ Gesetz Nr. XXIX aus dem Jahre 1990; Gesetz Nr. XL aus dem Jahre 1990.

⁴ Das Grundgesetzes wurde am 25. April 2011 bekanntgemacht, aber der Zeitpunkt des Inkrafttretens ist der 1. Januar 2012.

Nationalversammlung funktionierte in der Zeit der sowjetischen Besatzung, ihr demokratischer Charakter war jedoch stärker, als jener des Parlaments des Jahres 1989, das die den Systemwechsel begründeten Verfassungsänderungen annehmen hätte müssen.

Im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg hat die Nationalversammlung, nach einer Übergangszeit von einem Jahr, das Königtum abgeschafft und sich für die Einführung der Republik entschieden. Das Gesetz Nr. I aus dem Jahre 1946 ordnete die diesbezügliche Neuordnung der Staatseinrichtungen. In diesem Sinne wurde das Amt des Präsidenten der Republik eingeführt und seine staatsrechtlichen Befähigungen wurden einer Regelung unterzogen. Dieses Gesetz zur Einführung der Republik wurde zu einer der wichtigsten Grundlagen des verfassungsgebenden Prozesses des Jahres 1989.

Die Verfassungsnovelle vom Oktober des Jahres 1989 schuf den im Jahre 1949 nach sowjetischem Muster eingeführten Präsidentenrat ab, seine Kompetenzen übernahm der Präsident der Republik. Die Regelungen des Jahres 1989 lehnen sich an zahlreichen Stellen an die Regelungen des Jahres 1946. Es finden sich zahlreiche wörtliche Übereinstimmungen, einige Passagen beinhalten jedoch auch einschneidende Änderungen. Die Befugnisse des Präsidenten wurden nach dem Beispiel des deutschen Bundespräsidenten ausgestaltet, das Amt verlor alle Elemente einer Präsidentenrepublik. Auch wenn es weiterhin Unterschiede zwischen dem Amt des deutschen Bundespräsidenten und jenem des Präsidenten der Republik gab, ist die konkrete Ausgestaltung der vollziehenden Gewalt doch sehr am deutschen Beispiel ausgerichtet.

Gemäss der Regelung des Jahres 1946 wurde die vollziehende Gewalt vom Präsidenten der Republik und der Regierung gemeinsam ausgeübt. Im Gegensatz lag die vollziehende Gewalt im System des Jahres 1989 ausschliesslich bei der Regierung. Grundsätzlich betreffen die Änderungen des Kompetenzbereiches vor allem zwei Bereiche, die Zuständigkeit zur Regierungsbildung und jene zur Auflösung des Parlaments. In beiden Bereichen verfügte der Präsident nach dem Gesetz des Jahres 1946 über weitgehende Befugnisse, die jedoch im Jahre 1989 wesentliche Einränkungen erfuhren.

In diesem Zusammenhang gilt es auch darauf hinzuweisen, dass sich auch die Bezeichnung der Regierung wesentlich verändert hatte. Die Verfassung des Jahres 1949 hatte den Ausdruck „Ministerrat“ verwendet, der Regierungschef wurde als Präsident des Ministerrats bezeichnet. Die Novelle des Jahres 1989 legte die Begriffe „Regierung“ und „Ministerpräsident“ als verfassungsmässige Bezeichnungen fest. Im vorliegenden Beitrag werde ich die Begriffe so verwenden, wie sie der jeweils zu behandelte Verfassungstext festlegte, und im ungarischen Grundgesetz von 2011 bleibt es auch so erhalten. Wie wir bald sehen werden, stellen die geänderten Bezeichnungen auch eine inhaltliche Änderung dar. Der Präsident des Ministerrates bezeichnet grösserenteils eine administrative

Funktion. Die Entscheidungen werden im Kollegium (Ministerrat) getroffen, dem Präsident des Ministerrates kommt die Funktion der Organisierung des Kollegiums zu, er hat auch die Entscheidungen des Kollegiums zu vollziehen. Der Ausdruck „Ministerpräsident“ bezeichnet den Leiter des Kollegiums der Minister, also mit der Einführung des Kanzlersystems war die Veränderung der Bezeichnung des Regierungschefs kein Zufall.

IV. Die Grundlinien des Regierungssystems in der Verfassungsnovelle von 1989

Eine erste Gemeinsamkeit zwischen dem deutschen Grundgesetz und der geltenden ungarischen Verfassung lässt sich daher im Hinblick auf das Amt des Staatsoberhauptes ausmachen. Die halbpräsidentialen Züge im Verfassungstext des Jahres 1946 sind zweifelsohne nach deutschem Vorbild entstanden. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen dem Staatsoberhaupt und der Regierung lag das Schwergewicht zweifelsohne bei der Regierung. Diese Ausgestaltung gehört zu den Voraussetzungen der Ausbildung eines Kanzlersystems, ist jedoch nicht automatisch mit diesem verbunden. Damit ein Kanzlersystem entstehen kann, ist es darüber hinaus erforderlich, dass bei der Regierungsbildung das monokratische System (neben dem kollegialen Ausgestaltung und der Autonomie der einzelnen Ministerien)⁵ in den Vordergrund gestellt wird. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Bundesregierung Österreichs in der Zeit von 1920 bis 1929 vom Abgeordnetenhaus gewählt wurde. Im Hinblick auf die Zusammensetzung der Regierung hatte der Bundeskanzler jedoch nicht einmal ein Vorschlagsrecht.

Die Liste der Minister wurde von der Hauptkommission des Nationalrates zusammen gestellt.⁶ Ein kollegiales System entsteht grundsätzlich, wenn die wichtigsten Regierungsentscheidungen von einer Körperschaft gefällt werden. Fehlt eine solche körperschaftliche Entscheidungsfindung, so steht die Autonomie der einzelnen Ministerien im Vordergrund. Zur Ausbildung eines monokratischen Systems kommt es in einem solchen Falle jedoch nicht. In Österreich stand übrigens die Autonomie der Ministerien im Vordergrund.⁷

In der ungarischen Verfassung vor der Novelle im Oktober 1989 hatte der Präsident des Ministerrates keinen Einfluss auf die Zusammensetzung der

⁵ GERHARD ANSCHÜTZ: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*. (Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis; 14. Auflage) Berlin, 1933. 311–312.

⁶ Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz) Art 70 Abs. 1.; LUDWIG ADAMOVICH: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts*. (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes) Wien: Österr. Staatsdruckerei, 1927. 198.

⁷ ADAMOVICH aoO. 198–199.

Mitglieder der Regierung. Der Ministerrat wurde vom Parlament auf Vorschlag des Präsidentenrates der Volksrepublik gewählt. Dieser erfüllte seine Aufgaben nach dem kollegialen System, die Minister leiteten ihre Ministerien aufgrund der Beschlüsse des Ministerrates. Die Abschaffung des Präsidentenrates der Volksrepublik im Jahre 1989 führte zu Änderungen bei der Ausbildung der Regierung, das kollegiale System blieb jedoch grundsätzlich erhalten.⁸ Wir werden noch darauf zurückkommen, dass die Einführung des monokratischen Kanzlersystems im Jahre 1990 Ergebnis eines politischen Kompromisses war, der ausserdem noch zwei weitere Verfassungsänderungen beinhaltete.⁹

Wenn wir nun zurück auf das Gesetz Nr. 1 des Jahres 1946 als Ausgangspunkt kommen, so gilt es festzuhalten, dass die vollziehende Gewalt beim Präsidenten der Republik gelegen war.¹⁰ Der Präsident übte sie durch verantwortliche Minister aus. Unter Berücksichtigung der parlamentarischen Mehrheit lag die Kompetenz zur Ernennung und Enthebung des Ministerpräsidenten beim Präsidenten der Republik.¹¹ Die Minister ernannte er aufgrund eines Vorschlages des Ministerpräsidenten. Im Sinne der Verfassungsnovelle im Oktober des Jahres 1989 hatte der Präsident der Republik nur mehr ein Vorschlagsrecht im Hinblick auf die Person des Präsidenten des Ministerrates, dieser legte im Anschluss daran sein Programm vor und erstellte einen Vorschlag für die Mitglieder des Ministerrates (der Minister). Der Ministerrat wurde vom Parlament gewählt, was gleichzeitig auf die Annahme des Regierungsprogrammes bedeutete.¹² Die gesetzgebende Gewalt hatte ähnlich wie bei einer doppelten Investitur einen zweifachen Einfluss auf die Regierungsbildung. Einerseits war sie zur Auswahl des Ministerpräsidenten befugt, andererseits hatte sie einen direkten Einfluss auf die Besetzung der Ministerposten. Jede Regierungsumbildung war gleichfalls an die Zustimmung des Parlaments gebunden. Die Ernennung und Entbindung der Minister lag jeweils beim Parlament. Dieses System ist weit vom deutschen Kanzlersystem entfernt, es lässt sich viel eher mit jenem der vierten französischen Republik vergleichen.

Dem Präsidenten des Ministerrats kam auch bei der Durchführung der Geschäfte keine hervorragende Rolle zu. Der Text der Verfassung sieht vor, dass

⁸ HERBERT KÜPPER – TÉREY, VILMOS – JAKAB, ANDRÁS: „37.§ [A miniszterelnök és a miniszterek hatáskörei. (Die Wirkungskreise des Ministerpräsidenten und der Minister.)]” In JAKAB, ANDRÁS (Hrsg.): *Az Alkotmány kommentárja*. (Der Kommentar der Verfassung.) Budapest: Századvég, 2009. Punkt 2.

⁹ Gesetz Nr. XXIX aus dem Jahre 1990.; Gesetz Nr. XL aus dem Jahre 1990.; KÜPPER–TÉREY–JAKAB aoO. § 37. Punkt 4–5.

¹⁰ Gesetz Nr. I aus dem Jahre 1946. § 13. Abs (1).

¹¹ Gesetz Nr. I aus dem Jahre 1946. § 13. Abs (2).

¹² Verfassung der Republik Ungarn § 33 Abs (3)–(4). Der Text wird in der durch das Gesetz Nr. XXXI aus dem Jahr 1989 festgelegten Fassung zitiert.

„der Präsident des Ministerrates zur Leitung der Sitzungen des Ministerrates befugt ist und für die Durchführung der Beschlüsse zu sorgen hat“.¹³ Damit hat sich der Verfassungstext für die Einführung eines kollegialen Systems entschieden. Die Entscheidungen werden vom Ministerrat getroffen, die wichtigste Aufgabe des Präsidenten ist die Durchführung seiner Beschlüsse. Die Minister verfügen über einen eigenständigen Kompetenzbereich, ihre Tätigkeit ist jedoch im Sinne der vom Ministerrat festgelegten Rahmenbestimmungen auszuführen. Im Gegensatz dazu werden in einem Kanzlersystem die allgemeinen Richtlinien vom Regierungschef festgelegt, die Minister haben sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an diese allgemeinen Richtlinien zu halten.

Ein weiterer Punkt betrifft das System der Verantwortung des Ministerrates. Dem kommunistischen System war das Institut des Misstrauensantrages fremd. Ein solches war jedoch bereits einige Monate vor der Verfassungsnovelle im Oktober eingeführt worden.¹⁴ In diesem Zusammenhang folgte man grundsätzlich der Ausgestaltung aus der Zeit vor dem Jahr 1948. Das Parlament konnte einen Misstrauensantrag gegen den Ministerpräsidenten, dh. gegen die gesamte Regierung, aber auch gegen jedes einzelne Regierungsmitglied einbringen. Auch diese Lösung stellte eine Schwächung des Kanzlersystems dar, da es sich für eine Absetzung der Minister auch ohne Zutun des Ministerpräsidenten entschieden hatte. Das Parlament war zu einer solchen Absetzung auch ohne jeden Vorschlag befugt.

V. Die Einführung des Kanzlersystems (die Verfassungsänderungen des Jahres 1990)

Die ersten freien Wahlen fanden am 25. März des Jahres 1990 statt. Die Regierungsbildung erfolgte durch Parteien der mittleren Rechten.¹⁵ Die Opposition setzte sich aus liberalen Kräften¹⁶ und der sozialistischen Nachfolgerpartei der kommunistischen Partei¹⁷ zusammen. Die liberale Partei, die einige Monate zuvor noch mit der neuen Regierungspartei zu den oppositionellen Kräften gehört hatte, schloss eine Übereinkunft mit der Regierungspartei. Im Zentrum dieser Vereinbarung stand die Bestimmung, dass die liberale Partei die Entscheidungen der Regierungspartei unterstützen

¹³ Verfassung der Republik Ungarn § 37 Abs. (1). Dieser Text wurde durch eine Novelle aus dem Jahr 1972 festgelegt (Gesetz Nr. I. aus dem Jahre 1972). Der Wortlaut wurde von der Verfassungsnovelle des Jahres 1989 beibehalten.

¹⁴ Gesetz Nr. VIII aus dem Jahre 1989.

¹⁵ Magyar Demokrata Fórum (MDF) [Ungarische Demokratische Forum]

¹⁶ Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) [Bund Freier Demokraten]

¹⁷ Magyar Szocialista Párt (MSZP) [Ungarische Sozialistische Partei]

würde, als Gegenleistung dafür würden die Abgeordneten der Regierungspartei den freiheitlichen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Republik unterstützen.

Als ersten Schritt wurden die Regelungen zur Regierungsbildung geändert. Der Ministerpräsident wurde weiterhin auf Vorschlag des Präsidenten der Republik vom Parlament gewählt. Die Minister wurden jedoch nicht mehr vom Parlament gewählt, sondern auf Vorschlag des Ministerpräsidenten vom Präsidenten der Republik ernannt.¹⁸

Dies stellte eine wesentliche Abänderung dar, da dem Staatsoberhaupt im Hinblick auf die Ernennung der Minister – so, wie in Deutschland¹⁹ – nur ein beschränktes Vetorecht zukam,²⁰ während die Abgeordneten aufgrund ihres freien Mandats die Vorschläge des Ministerpräsidenten nach Belieben zurückweisen konnten. Die Konstruktion des Misstrauensantrages wurde beibehalten, womit das Parlament einen Minister auch gegen den Willen des Ministerpräsidenten jederzeit von seinem Amt entheben konnten, die Minister standen nunmehr auch in einem stärkeren Abhängigkeitsverhältnis zum Ministerpräsidenten, da dieser die Minister jederzeit auch ohne Mitwirkung des Parlaments absetzen konnte.

In einem zweiten Schritt wurde jedoch die Möglichkeit eines eigenständigen Misstrauensantrag gegen die Minister aufgehoben. Ein solcher Antrag konnte nunmehr nur gegen den Ministerpräsidenten eingebracht werden, ein solcher Antrag wurde als Misstrauensantrag gegen die gesamte Regierung gewertet.

¹⁸ Verfassung der Republik Ungarn § 33 Abs. (2)–(3). Zitiert in der durch das Gesetz Nr. XXIX aus dem Jahr 1990 festgelegten Fassung.

¹⁹ ROLF SCHMIDT: *Staatsorganisationsrecht*. (3. Auflage). Grasberg bei Bremen: Rolf Schmidt GmbH, 2003. 250–253.; DIETER SCHMALZ: *Staatsrecht*. (4. Auflage) Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000. Punkt 512–513.; ROLF SCHMIDT – STEPHANIE SEIDEL: *Staatsorganisationsrecht*. (1. Auflage) Grasberg bei Bremen: Verlag Rolf Schmidt, 2000. 195.

²⁰ HERBERT KÜPPER – TÉREY, VILMOS: „33.§ [A kormány szervezete és megalakítása. (Die Organisation und die Bildung der Regierung.)]“ In JAKAB (Hrsg.) aoO. Punkt 39. Im Sommer von 1990 war eine starke politische Debatte über die Auslegung der Ernennungsbefugnis des Präsidenten der Republik ausgebrochen, wobei das letzte Wort im Herbst vom Verfassungsgericht ausgesprochen wurde. Im Wesentlichen ging es dabei um folgende Frage: Kann der Präsident der Republik bei Vorliegen einer – den gesetzlichen Voraussetzungen entsprechenden – Personalvorlage von einem Mitglied der Regierung, die Ernennung nur dann ablehnen, wenn dies die demokratische Funktionsweise der Staatsorganisation stören würde. [Beschluss des Verfassungsgerichtshofes Nr. 48/1991 (IX. 26.) Punkt B.2.] Das bedeutet, dass bei einer Regierungsumbildung die Vorlage des Ministerpräsidenten der entscheidende Moment ist. In den letzten zwei Jahrzehnten gab es kein Beispiel dafür, dass der Präsident der Republik die Erfüllung des Vorschlages des Ministerpräsidenten einen Minister zu ernennen oder zu entlassen abgelehnt hätte.

VI. Der konstruktive Misstrauensantrag und die Regierungsbildung

Das Institut des konstruktiven Misstrauensantrages ist in Deutschland vor dem Hintergrund der zahlreichen Regierungsumbildungen zur Zeit der Weimarer Republik zu interpretieren. Im Reichstag konnten wegen dessen stark polarisierter Zusammensetzung, die anwesenden Parteien erzielten relativ leicht einen auf die Absetzung der Regierung ausgerichteten Konsens, dies auch dann wenn sie keine neue Regierungsmehrheit erzielen konnten.²¹ Zu einem Antrag auf Absetzung der Regierung konnte es etwa kommen, wenn eine Partei die Regierungskoalition verliess. Diese Gesichtspunkte waren auch im Hinblick auf die Ausgestaltung des ungarischen Systems nicht unbedeutend, darüberhinaus gilt es jedoch noch zwei weitere Punkte zu erwähnen, die die Übernahme des deutschen Systemes für angezeigt erscheinen liessen. Zunächst ist zu sagen, dass sich Ungarn bei seiner Verfassungsreform zwar grundsätzlich an das deutsche Modell hielt, jedoch in Einzelfragen durchaus auch abweichende Regelungen festlegte. Die aktuellen Regelung zum Misstrauensantrag ist im Wege von vier Verfassungsänderungen entstanden, diese Änderungen waren Frucht von zahlreichen Kompromissen.

Ein wesentlicher Unterschied zum deutschen System besteht darin, dass die ungarische Verfassung keine Möglichkeit der Ernennung einer Minderheitsregierung seitens des Präsidenten der Republik kennt. In Ungarn wird aufgrund eines Vorschlages des Staatsoberhauptes der Ministerpräsident vom Parlament gewählt. Diese Regelung entspricht dem deutschen Vorbild, wonach der Bundeskanzler von dem Bundestag gewählt wird. Die beiden Systeme stimmen auch darin überein, dass bei der Wahl nicht die Mehrheit der jeweils anwesenden Abgeordneten, sondern die absolute Mehrheit der gesamten ernannten Abgeordneten entscheidend ist.²² In Deutschland ist im Anschluss an die Wahl durch das Parlament noch eine Ernennung seitens des Bundespräsidenten erforderlich, der entscheidende Akt liegt jedoch in der Wahl durch den Bundestag.

Für den Fall, dass keiner der Kandidaten die absolute Mehrheit der Abgeordneten für sich gewinnen konnte, der Staatspräsident entscheidet selbst, ob er entweder die Person, die eine relative Mehrheit bekommen hat zum Bundeskanzler ernennt, oder die Bundesversammlung auflöst.²³ In Ungarn kann

²¹ KLAUS STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Band V. (Die geschichtlichen Grundlagen des deutschen Staatsrechts). München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 2000. 610–611.

²² GG. Art. 63 Abs. (2); Verfassung der Republik Ungarn § 33. Abs. (3); KÜPPER-TÉREY aoO. § 33. Punkt 32.

²³ GG. Art. 63 Abs. (4); JÖRN IPSEN: *Staatsrecht I*. (Staatsorganisationsrecht). Neuwied–Kriftel:

der Präsident der Republik in einem solchen Fall nur das Parlament auflösen, zur Ernennung einer Minderheitenregierung ist er nicht berechtigt.

Die deutsche Regelung sieht für den Fall, dass die Bildung einer Minderheitenregierung misslingt vor, dass der Bundeskanzler den Bundestag auflösen kann. In Deutschland kann der Bundespräsident immer dann die Auflösung des Parlaments beantragen, wenn dieses einen Vertrauensantrag abgelehnt hat.²⁴ Das heisst im Ergebnis, dass in Deutschland für den Fall, dass eine Minderheitenregierung misslingt, verschiedene Lösungsansätze vorgesehen sind. In Ungarn kann in einem solchen Fall nur eine einzige Vorgangsweise gewählt werden, was dazu führt, dass dem Misstrauensantrag im ungarischen System eine größere Bedeutung zukommt. Ziel der ungarischen Regelung ist es, die Freiwerdung des Posten des Ministerpräsidenten, ohne dass gleichzeitige Wahl eines Nachfolgers zu vermeiden.

Wie bereits erwähnt, enthalten die ungarischen Vorschriften zur Regierungsbildung noch ein weiteres Element, das die Bedeutung des konstruktiven Misstrauensantrags verstärkt. Während für den Fall, dass der vom Bundespräsident vorgeschlagene Kandidat nicht zum Bundeskanzler gewählt wird, in Deutschland die Befugnis zur Nominierung des Kandidaten für das Amt des Bundeskanzlers auf den Bundestag übergeht.²⁵ Das heißt, der Bundespräsident kann seinen Kandidaten den Abgeordneten nicht aufzwingen.²⁶

Sieht die ungarische Regelung für einen solchen Fall einen neuen Vorschlag durch den Präsidenten der Republik vor. Kommt es innerhalb von 40 Tagen nicht zur Wahl eines Ministerpräsidenten seitens des Parlaments, so kann gemäss der ungarischen Regelung der Präsident der Republik das Parlament auflösen. Auch wenn diese Lösung unter dem Gesichtspunkt des verfassungsmässigen Funktionierens des Staates eher bedenklich erscheint, so kann dennoch festgehalten werden, dass der Präsident der Republik in Ungarn eine Regierungsbildung verhindern kann.

Der Verfassungsentwurf des Jahres 1989 enthielt noch eine Regelung, wonach der Präsident der Republik vor der Regierungsbildung, die Meinung der im Parlament vertretenen Fraktionschefs einzuholen hatte,²⁷ diese Regelung wurde jedoch im Jahre 1990 nicht mehr übernommen. Der gegenwärtig geltende Verfassungstext sieht vor, dass der Ministerpräsident auf Vorschlag des Präsidenten der Republik vom Parlament gewählt wird.²⁸ Wie bereits erwähnt,

Luchterhand, 2001. Punkt 350.

²⁴ GG. Art. 68 Abs. (1); SCHMIDT–SEIDEL aoO. 196–197.

²⁵ GG. Art. 63 Abs. (3).

²⁶ IPSEN aoO. Punkt 346.

²⁷ Verfassung der Republik Ungarn § 33 Abs. (3) in der durch das Gesetz Nr. XXXI aus dem Jahr 1989 festgelegten Fassung.

²⁸ Verfassung der Republik Ungarn § 33 Abs. (3) in der durch das Gesetz Nr. XXIX aus dem Jahr

war die Rechtsstellung des Präsidenten der Republik in der Regelung des Jahres 1946 viel stärker gewesen, da er zu dieser Zeit sowohl zur Ernennung wie auch zur Abberufung des Ministerpräsidenten berechtigt war. Der diesbezügliche Gesetzestext sah jedoch vor, dass die Ernennung unter grundsätzlicher Beachtung der parlamentarischen Mehrheit zu erfolgen hatte.²⁹ Eine solche Regelung ist in der geltenden Verfassung nicht mehr enthalten. In der geltenden Verfassung wird die vorliegende Frage im Wege des konstruktiven Misstrauensantrag gelöst. Wird ein solcher eingebracht, so bezieht sich dieser immer auch auf den Vorschlag der Person des Ministerpräsidenten. Dem Präsidenten der Republik kommt dabei kein Mitwirkungsrecht zu. Ein Misstrauensantrag kann von einem Fünftel der Abgeordneten eingebracht werden, der Misstrauensantrag hat auch einen Vorschlag für die Person des neuen Ministerpräsidenten zu enthalten.³⁰

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass im Fall eines konstruktiven Misstrauensantrag nicht nur das Recht zur Wahl, sondern auch das Recht zum Vorschlag eines Kandidaten beim Parlament liegt. Im Falle des Vorliegens einer entsprechenden Mehrheit im Parlament, kann der Präsident der Republik die Wahl des Kandidaten nicht verhindern. Das Parlament könnte den Kandidaten des Präsidenten zwar in einem ersten Akt wählen, um ihn jedoch innerhalb kürzester Zeit im Wege eines konstruktiven Misstrauensantrages wieder auszutauschen.³¹

Die Regelungen der Regierungsbildung und des Misstrauensantrages hat das neue ungarische Grundgesetz nicht wesentlich verändert. Der Ministerpräsident wird weiter auch auf Vorschlag des Präsidenten der Republik durch das Parlament mit Mehrheit von allen Abgeordneten gewählt,³² auf Vorschlag des gewählten Ministerpräsidenten werden die anderen Mitglieder der Regierung vom Präsident der Republik ernannt.³³ Wenn der Vorschlag des Präsidenten der Republik zur Person des Ministerpräsidenten von den Abgeordneten abgelehnt wird, wird das Recht der Wiedernominierung immer noch nicht auf das Parlament übertragen. Ins Grundgesetz wurde sogar getrennt erwähnt, dass in diesem Fall wieder der Präsident der Republik einen Kandidaten stellen muss.³⁴ Natürlich ist es auch eine wichtige Gewährleistungsvorschrift. Wenn es nicht gelingt, einen Ministerpräsident zu wählen, kann der Präsident der Republik 40

1990 festgelegten Fassung.

²⁹ Gesetz Nr. I aus dem Jahre 1946. § 13. Abs. (2).

³⁰ Verfassung der Republik Ungarn § 39/A Abs. (1) in der durch das Gesetz Nr. XL aus dem Jahr 1990 festgelegten Fassung.

³¹ KÜPPER-TÉREY aoO. § 39/A. Punkt 20.

³² Grundgesetz Ungarns Art 16. Abs (3)–(4).

³³ Grundgesetz Ungarns Art 16. Abs (7)–(8).

³⁴ Grundgesetz Ungarns Art 16. Abs (6).

Tage nach dem ersten Vorschlag das Parlament auflösen.³⁵ Das Grundgesetz mit der obligatorischen Wiedernominierung innerhalb von 15 Tage garantiert einen Versuch zur Regierungsbildung. Nach der Ablehnung der ersten Person, die zum Ministerpräsident vorgeschlagen wurde, kann der Präsident der Republik die 40 Tage zuwarten, ohne dass das Parlament die Möglichkeit hätte, die Person des Präsidenten zu wählen.

Ein Misstrauensantrag kann – so wie in der Verfassung³⁶ – durch ein Fünftel der Abgeordneten eingereicht werden, mit der gleichzeitigen Nominierung der Person, die zum Ministerpräsident vorgeschlagen wurde, also auch das Institut des konstruktiven Misstrauensantrages ist erhalten geblieben ist.³⁷ Also wenn der Präsident der Republik abgeneigt ist von der parlamentarischen Mehrheit einen Ministerpräsidenten zu nominieren, kann das Parlament das Recht zur Nominierung immer noch mit dem konstruktiven Misstrauensantrag an sich ziehen.

Bisher haben wir noch nicht die Institution des Vertrauensvotums erwähnt, in dem das neue ungarische Grundgesetz eine Veränderung vorgenommen hat, welche die Position des Ministerpräsidenten ein wenig verstärkt hat. Nach den Regeln der Verfassung konnte – durch den Ministerpräsidenten – die Regierung nämlich ein Vertrauensvotum initiieren.³⁸ Nach dem neuen Grundgesetz ist es aber nicht mehr die Kompetenz der Regierung, dieses Recht steht nun mehr dem Ministerpräsidenten zu.³⁹ Natürlich hat der Ministerpräsident einen bedeutenden Einfluss auf die Entscheidungen der Regierung, also wenn er ein Vertrauensvotum wollen würde, könnte er dafür auch die Unterstützung der Regierung erlangen.⁴⁰

VII. Die Bestimmung der Richtlinien der Politik

Es wurde bereits festgestellt, dass es wesentlich zum Kanzlersystem gehört, dass die Festlegung der allgemeinen politischen Grundlagen dem Regierungschef zukommt. Das deutsche Grundgesetz legt dies ausdrücklich fest.⁴¹ Eine solche Kompetenz war bereits dem Reichskanzler zur Zeit der Weimarer

³⁵ Grundgesetz Ungarns Art 3 Abs (3) Punkt a.

³⁶ Verfassung der Republik Ungarn § 39/A Abs. (1).

³⁷ Grundgesetz Ungarns Art 21. Abs (1).

³⁸ Verfassung der Republik Ungarn § 39/A. Abs. (3)–(4).

³⁹ Grundgesetz Ungarns Art 21. Abs (4).

⁴⁰ KÜPPER–TÉREY–JAKAB aoO. § 37. Punkt 8.

⁴¹ GG. Art. 65 Abs. (1) 1. Satz.

Reichsverfassung zugekommen.⁴² Die Weimarer Republik kann jedoch nicht als Kanzlerrepublik bezeichnet werden, weil neben den polarisierten parlamentarischen Machtverhältnissen haben sich Koalitionen aus zahlreichen Parteien gebildet. In einer solchen Situation hat die Erzielung der parlamentarischen Mehrheit vom Reichskanzler eine große Kompromissbereitschaft erfordert, was zur Bestärkung des kollegialen Modells in der Reichsregierung geführt hat.⁴³ Daneben verfügte der Reichspräsident über eine hervorragende Stellung, sodass auch der Reichskanzler stark von ihm abhing.⁴⁴

Zu den Gemeinsamkeiten zwischen dem geltenden deutschen Grundgesetz und der Weimarer Reichsverfassung gehört weiters jene Regelung, wonach innerhalb der vom Bundes- bzw. Reichskanzler festgelegten allgemeinen politischen Richtlinien die Minister ihre Ministerien selbständig leitenden und auch die entsprechende Verantwortung zu tragen hatten.⁴⁵ Im Grundgesetz des Jahres 1949 fand sich jedoch noch ein Satz, der im Text der Weimarer Verfassung nicht mehr vorhanden war.

Im Verfassungstext des Jahres 1949 war zu lesen, dass im Fall einer Meinungsverschiedenheit zwischen den einzelnen Ministern, die Bundesregierung zu entscheiden hatte.⁴⁶ Diese Lösung entspricht dem kollegialen Modell. Daneben können wir auch an anderen Stellen des Grundgesetzes solche Aufgaben finden, worüber die Bundesregierung als Kollegium entscheidet: Einbringung von Gesetzentwürfen beim Bundestag,⁴⁷ Erlass von Rechtsverordnungen,⁴⁸ Entscheidung über den Bundeszwang,⁴⁹ Anrufung des Bundesverfassungsgerichts,⁵⁰ haushaltsrechtliche Beschlüsse,⁵¹ usw. Diese Regelung bedeutet jedoch noch nicht, dass die Bundesregierung die vom Bundeskanzler festgelegten allgemeinen Richtlinien übergehen könnte. Sie wäre zwar theoretisch zur Fällung von abweichenden Entscheidungen berechtigt, eventuelle eine Meinungsverschiedenheit kann sich jedoch immer nur auf Einzelfälle beziehen. Die Wahrscheinlichkeit, dass aus der Summe diese Einzelentscheidungen ein eigenständiges Regierungsprogramm entsteht, ist gering. Es ist auch schwer vorzustellen, dass die einzelnen Minister im

⁴² Weimarer Reichsverfassung Art. 56; ANSCHÜTZ aoO. 326–329.

⁴³ STERN aoO. 607.

⁴⁴ IPSEN aoO. Punkt 348.

⁴⁵ GG. Art. 65 Abs. (1) 2. Satz; Weimarer Reichsverfassung Art. 56 2. Satz.

⁴⁶ GG. Art. 65 Abs. (1) 3. Satz.

⁴⁷ GG. Art. 76 Abs. (1).

⁴⁸ GG. Art. 80.

⁴⁹ GG. Art. 37.

⁵⁰ GG. Art. 93 Abs. (1) Nr. 2–4.

⁵¹ GG. Art. 110, 113, 114.

Ministerrat von den Vorschlägen des Kanzlers abweichende Entscheidungen fällen und diesem so die Kompetenz zur Festlegung der allgemeinen politischen Richtlinien entziehen.⁵² Dies hängt damit zusammen, dass das Vorschlagsrecht zur Ernennung der Bundesminister ausschliesslich beim Bundeskanzler liegt, was es im Ergebnis unwahrscheinlich erscheinen lässt, dass diese sich in der Regierungspraxis gegen den Kanzler wenden. Die Befugnisse der Bundesregierung weisen daher Elemente eines kollegialen Modells auf, diese sind jedoch nicht deutlich genug ausgeprägt, um das Kanzlersystem bedeutend einzuschränken.

Was nun die Regelungen der ungarischen Verfassung betrifft, so kann festgehalten werden, dass sich die Novelle des Oktobers 1989 grundsätzlich für ein kollegiales System entschieden hat. Das kollegiale Modell war dabei als das Grundmodell anzusehen. Diese Ausrichtung wurde auch der Novelle des Jahres 1990 beibehalten. Die Regelungen zur Regierungsbildung, zur Festlegung des Regierungsprogrammes und zur Verantwortung der Regierung sprechen für die Übernahme es monokratischen Kanzlersystems. Im Hinblick auf die Tätigkeit der Regierung wird jedoch vom Kanzlersystem abgegangen. Der heute geltende Verfassungstext bezeichnet die Vollziehung der Regierungsentscheidungen als die wichtigste Aufgabe des Ministerpräsidenten.⁵³ Die Minister haben ihre Ressorts im Einklang mit den Entscheidungen der Regierung zu führen,⁵⁴ und im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit sind sie zu einer kontinuierlichen Berichterstattung verpflichtet.⁵⁵

Es ist zu prüfen, inwieweit diese Vorschriften eine Einschränkung für das Kanzlersystem darstellen. Der Unterschied zur deutschen Regelung besteht ohne Zweifel darin, dass in Deutschland die Bundesregierung nur in den Fällen einer Meinungsverschiedenheit der Minister aktiv wird, während in Ungarn die Entscheidungen der Regierung eine kontinuierliche Vorgabe für die Tätigkeit der Minister bilden. Bei einer solchen Regelungsvariante kann es auch leichter zu Abweichungen im Hinblick auf das vom Ministerpräsidenten vorgegebenen Regierungsprogramm kommen. Die Frage, ob die Mitglieder der Regierung ihre Beschlüsse regelmässig entgegen den Vorschlägen des Ministerpräsidenten fassen können, stellt sich natürlich auch für Ungarn. Aehnlich wie in Deutschland ist dies Frage zu verneinen.

Die Stellung des ungarischen Ministerpräsidenten erweist sich daher hier etwas schwächer als jene des deutschen Bundeskanzlers. Auf der anderen Seite enthält das System aber auch einen Ausgleich. Der deutsche Bundeskanzler

⁵² SCHMIDT-BLEIBTRAU-HOFFMANN-HOPFAUF: *Kommentar zum Grundgesetz*. (11. Auflage) Köln-München: Carl Heymanns Verlag, 2008. 1394.; IPSEN aoO. Punkt 388.

⁵³ Verfassung der Republik Ungarn § 37 Abs. (1).

⁵⁴ Verfassung der Republik Ungarn § 37 Abs. (2).

⁵⁵ Verfassung der Republik Ungarn § 39 Abs. (2).

wird ohne Aussprache im Bundestag gewählt.⁵⁶ Das bedeutet, dass der Bundeskanzler vor seiner Wahl durch den Bundestag nicht verpflichtet ist, sein Regierungsprogramm vorzustellen. Die allgemeinen politischen Richtlinien kann er grundsätzlich auch erst nach seiner Wahl bekannt geben. Wenn nun die Bundesregierung eine Entscheidung entgegen der Vorgabe des Bundeskanzlers fällt, so bleibt diese Angelegenheit innerhalb der Bundesregierung, der Bundestag wird nicht damit befasst.

In Ungarn ist der Ministerpräsident vor seiner Wahl zur Vorlage eines Regierungsprogrammes verpflichtet. Die Wahl erfolgt erst im Anschluss an die Vorstellung des Regierungsprogrammes, was bedeutet, dass sich die Wahl auf die Person des Ministerpräsidenten und auch auf sein Programm bezieht.⁵⁷ Das Regierungsprogramm wird somit nicht von der Regierung, sondern vom Ministerpräsidenten zusammengestellt. In diesem Zusammenhang entspricht die ungarische Regelung noch dem deutschen Beispiel. Eine Bestärkung der Funktion des Ministerpräsidenten ist jedoch darin zu sehen, dass das Regierungsprogramm nicht nur mit der Autorität des Ministerpräsidenten, sondern auch mit der Bestätigung durch das Parlament ausgestattet ist. Der Ministerpräsident ist natürlich auch hier als Mitglied der Regierung anzusehen, für den die Entschlüsse der Körperschaft grundsätzlich verpflichtend sind, die Beauftragung der Minister erfolgt jedoch vor dem Hintergrund eines durch das Parlament angenommenen Regierungsprogrammes. Die Regierungsbildung erfolgt durch die Ernennung der Minister,⁵⁸ einen Vorschlag für die Mitglieder der Regierung kann der Ministerpräsident erst im Anschluss an seine Wahl unterbreiten, das heisst aber auch, dass die Minister erst im Anschluss an Bestätigung des Regierungsprogrammes vorgeschlagen werden.

2006 hat sich ein Gesetz⁵⁹ mit der Befugnis des Ministerpräsidenten befasst, die in diesem Punkt behandelt wird.⁶⁰ Das Gesetz über den Rechtsstand der Minister legt fest, dass der Ministerpräsident im Rahmen des Regierungsprogrammes die allgemeinen politischen Richtlinien festlegt.⁶¹ In diesem Zusammenhang ist der Ministerpräsident berechtigt, den Mitgliedern der Regierung normativen Weisungen zu erteilen und ihnen Aufgaben zu übertragen.⁶² Die Regelung der Verfassung, wonach die Minister die Staatsverwaltung im Einklang mit den

⁵⁶ GG. Art. 63 Abs. (1).

⁵⁷ Verfassung der Republik Ungarn § 33 Abs. (3) 2. Satz; KÜPPER-TÉREY aoO. 33.§ Punkt 34.

⁵⁸ Verfassung der Republik Ungarn § 33 Abs. (5) 1. Satz; KÜPPER-TÉREY aoO. 33.§ Punkt 42.

⁵⁹ Gesetz Nr. LVII aus dem Jahre 2006 über den Rechtsstand der Minister.

⁶⁰ Das Gesetz wurde 2010 aufgehoben.

⁶¹ Gesetz Nr. LVII aus dem Jahre 2006. § 14 Abs (1).

⁶² Gesetz Nr. LVII aus dem Jahre 2006. § 14 Abs (2).

Beschlüssen der Regierung durchführen,⁶³ ist somit nicht als Ermächtigung zur Aufstellung eines Regierungsprogrammes zu verstehen. Wenn die Minister über eine solche Befugnis verfügten, so wäre die entsprechenden Stellen wohl als verfassungswidrig anzusehen. Im Ergebnis kann somit festgehalten werden, dass die kollegialen Elemente im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der ungarischen Regierung stärker ausgebildet sind, wie in Deutschland. Diese Vorschriften bedeuten jedoch in der Praxis keine Einschränkung der Position des Ministerpräsidenten, der im Hinblick auf die Festlegung der allgemeinen politischen Richtlinien über ähnliche Befugnisse wie sein deutscher Kollege verfügt.

Das im Jahre 2012 in Kraft tretende ungarische Grundgesetz hat die Führungsrolle des Ministerpräsidenten eindeutiger hervorgehoben. Zunächst wurden die Regelungen der Verfassung ausgelassen, die sich auf die kollegiale Funktion beziehen, dass die Minister ihre Aufgaben nach den Beschlüssen der Regierung erfüllen.⁶⁴ Andererseits wird die Führungsrolle des Ministerpräsidenten nicht mehr indirekt, durch die Ermächtigung auf die Zusammenstellung des Programms der Regierung bestimmt, sondern das Grundgesetz legt eindeutig fest: „Der Ministerpräsident bestimmt die allgemeine Politik der Regierung“⁶⁵ Die Minister führen ihr Ministerium nach der allgemeinen politischen Richtlinie der Regierung, also im Rahmen der durch den Ministerpräsident bestimmten Richtlinie.⁶⁶ Das ungarische Grundgesetz gibt dem Ministerpräsident insofern eine stärkere Rechtsstellung als das deutsche Grundgesetz dem deutschen Bundeskanzler, dass das ungarische die Auflösung der Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ministern im Gegensatz zu dem deutschen nicht an die Regierung weist.⁶⁷ Natürlich haben wir nicht vor langer Zeit darüber gesprochen, dass diese Tatsache auch in Deutschland kein ernstes Gegengewicht für das Recht auf die Bestimmung der allgemeinen politischen Richtlinie des Bundeskanzlers bedeutet.⁶⁸

Das Element der Kollegialität ist auch im neuen ungarischen Grundgesetz erhalten geblieben, das heißt, dass einige Entscheidungen ausdrücklich in den Kompetenzbereich der Regierung verwiesen wurden. Zum Beispiel darf die Änderung des Grundgesetzes bei der Regierung initiiert werden,⁶⁹ die Regierung

⁶³ Verfassung der Republik Ungarn § 37 Abs. (2).

⁶⁴ Verfassung der Republik Ungarn § 37 Abs. (2).

⁶⁵ Grundgesetz Ungarns Art 18 Abs (1).

⁶⁶ Grundgesetz Ungarns Art 18 Abs (2).

⁶⁷ GG. Art. 65 Abs. (1) 3. Satz.

⁶⁸ SCHMIDT-BLEIBTRAU–HOFFMANN–HOPFAUF aoO. 1394.

⁶⁹ Grundgesetz Ungarns Art S. Abs (1).

ist zur Einreichung von Gesetzesvorschlägen im Parlament berechtigt,⁷⁰ die Ausschreibung eines Referendums kann von der Regierung dem Parlament vorgeschlagen werden,⁷¹ die Befugnis zur Erlassung von Verordnungen steht der Regierung zu.⁷² Es gilt jedoch auch, was wir in Verbindung mit dem Bundeskanzler erwähnt haben, dass der Ministerpräsident auch in Ungarn einen bestimmenden Einfluss auf die kollegialen Entscheidungen der Regierung hat.

VIII. Die Grenze der Bestimmung der allgemeinen politischen Richtlinie

Die Bestimmung der allgemeinen politischen Richtlinie hat aber eine bedeutende politische Grenze. Wenn die Partei, die die Wahlen gewonnen hat, nicht über genügende parlamentarische Mandate zur selbstständigen Regierungsbildung verfügt, muss sie einen Koalitionspartner suchen. Der Bundeskanzler (Ministerpräsident) wird natürlich von dieser Partei gestellt, aber für die Unterstützung des Koalitionspartners muss sie Konzessionen machen. Dieser Faktor beschränkt jedenfalls das Recht auf die Bestimmung der allgemeinen politischen Richtlinie. Wie ich am Anfang des vorigen Punktes – in Verbindung mit der Weimarer Republik – habe erwähnt habe, wenn es sehr viele Koalitionspartner gibt, verliert der Regierungschef in der Praxis diese Kompetenz fast vollständig.

Angesichts aber der Tatsache, dass es keine öffentlich-rechtlicher, sondern ein politischer Faktor ist, lassen wir uns nicht auf eine tiefere Analyse ein.

IX. Die parlamentarische Verantwortung der Minister

Wir haben bereits erwähnt, dass der Reichstag nach der Weimarer Verfassung berechtigt war der ganzen Regierung, oder einigen Minister das Vertrauen zu entziehen,⁷³ und die Regelungen waren in Ungarn bis 100 Jahren nach 1848 auch ähnlich. Das heißt, dass alle Mitglieder der Regierung parlamentarische Verantwortung hatten. Wir konnten aber sehen, dass im Bonner Grundgesetz,⁷⁴ beziehungsweise in der noch gültigen ungarischen Verfassung,⁷⁵ aber auch

⁷⁰ Grundgesetz Ungarns Art 6 Abs (1).

⁷¹ Grundgesetz Ungarns Art 8 Abs (1).

⁷² Grundgesetz Ungarns Art 15 Abs (3).

⁷³ Weimarer Reichsverfassung Art. 54.

⁷⁴ GG. Art. 67 Abs. (1).

⁷⁵ Verfassung der Republik Ungarn § 39/A. Abs (1)

im 2012 in Kraft tretenden neuen ungarischen Grundgesetz⁷⁶ das Parlament berechtigt ist, nur dem Regierungschef das Vertrauen zu entziehen, nicht den einzelnen Ministern. Damit stellt sich die Frage, ob die Minister dem Parlament verantwortlich sind, oder nur dem Bundeskanzler (dem Ministerpräsident). Der letzte, in Verbindung mit der Bestimmung der allgemeinen politischen Richtlinie auch erwähnte Verantwortlichkeitsbeziehung, infolge der zugrunde liegenden Regelungen existiert auch, wenn das Grundgesetz das konkret nicht bestimmt.⁷⁷

Der Misstrauensantrag ist zweifellos das stärkste, aber nicht das einzige Mittel der Geltendmachung der ministerialen Verantwortung. Daraus folgt aber logischerweise, dass der Mangel des Misstrauensantrages nicht den vollständigen Ausschluss der Verantwortung bedeutet. Zum Beispiel ist die Interpellation auch ein Mittel der Geltendmachung der Verantwortung, und nach der gegenwärtig geltenden ungarischen Verfassung kann nicht nur der Ministerpräsident, sondern auch jedes Mitglieder der Regierung interpelliert werden.⁷⁸ Das bedeutet indirekt, dass sich die Minister die politische Verantwortung der Regierung teilen.⁷⁹ Das deutsche Grundgesetz besagt, dass die Bundesminister im Rahmen der politischen Vorgaben des Bundeskanzlers die ihnen zugewiesenen Amtsbereiche in eigener Verantwortung führen.⁸⁰ Am korrektesten formuliert aber das 2012 in Kraft tretende ungarische Grundgesetz, wonach „das Mitglied der Regierung dem Parlament für seine Tätigkeit verantwortlich ist, der Minister dem Ministerpräsidenten“.⁸¹ Daraus folgt, dass der Ministerpräsident nur dem Parlament verantwortlich ist, die anderen Mitglieder der Regierung sind aber sowohl dem Parlament als auch dem Ministerpräsident verantwortlich. Daneben ist im ungarischen Grundgesetz die Möglichkeit zur Interpellation erhalten geblieben.⁸²

⁷⁶ Grundgesetz Ungarns Art. 21. Abs (1).

⁷⁷ IPSEN aoO. Punkt 380.

⁷⁸ Verfassung der Republik Ungarn § 27.

⁷⁹ SZENTE ZOLTÁN: „27.§ [Az interpellációs és kérdezési jog a magyar parlamenti jogban. (das Recht der Interpellation und der Frage in dem ungarischen Parlamentsrecht.)]” In JAKAB (Hrsg.) aoO. Punkt 28.

⁸⁰ GG. Art. 65 Abs. (1); IPSEN aoO. Punkt 380.

⁸¹ Grundgesetz Ungarns Art. 18 Abs. (4).

⁸² Grundgesetz Ungarns Art. 7 Abs (2).

X. Die Stellvertretung des Bundeskanzlers (des Ministerpräsidenten)

Eine Parallele zwischen dem deutschen und dem ungarischen System lässt sich weiterhin im Hinblick auf die Regelungen zur Vertretung des Bundeskanzlers (des Ministerpräsidenten) festlegen. Das deutsche Grundgesetz legt fest, dass der Bundeskanzler einen Bundesminister zu seinem Stellvertreter ernannt.⁸³ Das bedeutet, dass der Bundeskanzler selbst zur Ordnung seiner Stellvertretung befugt ist. Auch im Sinne der ungarischen Verfassung erfolgt die Stellvertretung des Ministerpräsidenten von einem durch diesen benannten Minister.⁸⁴ Der Kompetenzbereich des Stellvertreters ist in beiden Fällen unbeschränkt.⁸⁵ Der Stellvertreter kann alle Kompetenzen des Ministerpräsidenten wahrnehmen. Da der Ministerpräsident die Regierung nach freiem Ermessen zusammenstellen kann und bei der Wahl seines Stellvertreters an keine Vorgaben gebunden ist, ist davon auszugehen, dass das Regierungsprogramm auch im Falle einer Verhinderung des Ministerpräsidenten beibehalten wird.

Das 2012 in Kraft tretende Grundgesetz ändert auch nichts Wesentliches an der ungarischen Regelung. Der Ministerpräsident entscheidet weiter frei über seine Stellvertretung, die durch die Delegation von einem oder mehreren stellvertretenden Ministerpräsidenten erfolgt.⁸⁶ Sie ist insofern korrekter, als die bisherige Regelung, als sie die provisorisch zur Stellvertretung berufene Person namentlich erwähnt. Das Institut des stellvertretenden Ministerpräsidenten wurde schon im Jahre 2010 in der gegenwärtig geltenden Verfassung aufgenommen.

XI. Das Verordnungsrecht

Im Hinblick auf die Befugnis zur Erlassung von Rechtsverordnungen bestehen Unterschiede zwischen dem ungarischen und dem deutschen System, die sich auch auf den Stand des Regierungschefs auswirken. In Deutschland verfügt weder die Bundesregierung, noch die Bundesminister über ein selbständiges Verordnungsrecht. Die Erlassung von Verordnungen kann nur im Wege einer diesbezügliche gesetzliche Ermächtigung erfolgen.⁸⁷ Für Ungarn gelten in diesem Zusammenhang andere Vorschriften.

⁸³ GG. Art. 69 Abs. 1.; SCHMIDT-BLEIBTRAU-HOFFMANN-HOPFAUF aoO. 1433.

⁸⁴ Verfassung der Republik Ungarn § 33 Abs (2).

⁸⁵ KÜPPER-TÉREY aoO. 33.§ Punkt 24.

⁸⁶ Grundgesetz Ungarns Art. 16 Abs. (2).

⁸⁷ GG. Art. 80 Abs. 1.; SCHMIDT-BLEIBTRAU-HOFFMANN-HOPFAUF aoO. 1682–1683.

Die Verfassung legt fest, dass die Regierung in eigenem Zuständigkeitsbereich Verordnungen erlässt,⁸⁸ das Gesetz über die Rechtsquellen ergänzt diese Bestimmung dahingehend, dass die Regierung innerhalb des von der Verfassung festgelegten Aufgabenbereiches, bzw. aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung Verordnungen erlässt.⁸⁹ In diesem Sinn kann die Regierung ohne jede weitere Ermächtigung, ausschliesslich aufgrund des ihr von der Verfassung zugeordneten Zuständigkeitsbereiches Verordnungen erlassen. Die einzige Begrenzung für diese Regelung besteht darin, dass die Verordnungen der Regierung im Einklang mit den Gesetzen zu stehen haben.⁹⁰ Die Befugnis der einzelnen Minister zur Erlassung von Verordnungen ist in diesem Zusammenhang beschränkter. Die Mitglieder der Regierung können Verordnungen nur aufgrund der Gesetze oder einer Regierungsverordnung erlassen.⁹¹ Hervorzuheben gilt es, dass die Mitglieder der Regierung zur Erlassung von Verordnungen nur aufgrund einer konkreten Ermächtigung berechtigt sind. Wichtig ist auch, dass eine diesbezügliche Ermächtigung nicht nur aufgrund eines Gesetzes, sondern auch aufgrund einer Ermächtigung durch die Regierung erfolgen kann. Die Regierung ist somit zur Delegation ihres selbständigen Ordnungsrechts berechtigt.

Die bereits im Zusammenhang mit der Festlegung der allgemeinen politischen Richtlinien getroffene Feststellung, wonach die Beauftragung der Minister von dem diesen durch den Ministerpräsidenten entgegen gebrachten Vertrauen abhängt, gilt auch für den hier angeschnittenen Regelungsbereich. Der Ministerpräsident kann jene Minister auswechseln, die ihm in den Regierungssitzungen regelmässig ihre Unterstützung verweigern. Die Befugnis zur Erlassung von Verordnungen seitens der ungarischen Regierung und ihrer Mitglieder schränkt das grundsätzlich geltende Kanzlersystem somit nicht ein. Im Vergleich mit der deutschen Regelung bedeutet sie jedoch eine Einschränkung.

In dem im Jahre 2012 in Kraft tretenden ungarischen Grundgesetz findet sich auch die Klausel, nach der die Regeln, die für die grundsätzlichen Rechte und Verpflichtungen gelten, nur durch Gesetz festgestellt werden können.⁹² In diesem Zusammenhang kann die Verordnung höchstens Ausführungsregeln enthalten. Außerdem, in allen, nicht durch das Gesetz geregelten Sachgebieten kann die Regierung ohne besondere Befugnisse Verordnungen erzeugen,⁹³ also sie verfügt

⁸⁸ Verfassung der Republik Ungarn § 34 Abs. (2).

⁸⁹ Gesetz Nr. XI. aus dem Jahre 1987.

⁹⁰ Verfassung der Republik Ungarn § 34 Abs (2) 3. Satz.

⁹¹ Verfassung der Republik Ungarn § 37 Abs (3).

⁹² Grundgesetz Ungarns Art. I. Abs. (3).

⁹³ Grundgesetz Ungarns Art. 15 Abs. (3).

weiter über selbstständiges Ordnungsrecht. Natürlich, wenn ein Sachgebiet durch Gesetz geregelt ist, dürfen Regierungsverordnungen nicht gegen diese Gesetze verstoßen.⁹⁴ Es gibt keine Veränderungen im Ordnungsrecht der Regierungsmitglieder. Sie verfügen über kein selbstständiges Ordnungsrecht, die Ausgabe der ministerialen Verordnung darf nur aufgrund der Befugnis erfolgen, die im Gesetz oder in der Regierungsverordnung festgelegt wird.⁹⁵ Allerdings kann man sehen, dass die Regel erhalten geblieben ist, nach der die Regierung ihr Ordnungsrecht weiter an die Minister delegieren kann. Insgesamt können wir also festhalten, dass das ungarische Grundgesetz in der Befugnis des Ordnungsrechtes mit der bis Ende 2011 gültigen Verfassung völlig übereinstimmt.

XII. Das Parlamentsauflösungsrecht des Staatsoberhauptes

Zur Zeit der Weimarer Republik gehörte die Befugnis zur Auflösung der gesetzgebenden Gewalt grundsätzlich zu den Kompetenzen des Reichspräsidenten.⁹⁶ Dabei handelte es sich um eine umfassende Kompetenz, die nicht nur für die Fälle der Funktionsunmöglichkeit der gesetzgebenden Gewalt bestand. Der Reichspräsident konnte der Reichstag bei jeder Art von Konflikten auflösen.⁹⁷ Das Gesetz Nr. I aus dem Jahre 1946 enthielt ähnliche Regelungen, der Präsident der Republik konnte das Parlament auch aufgrund eines Vorschlags der parlamentarischen Opposition auflösen.⁹⁸

In diesem Zusammenhang kam es sowohl in Deutschland als auch in Ungarn zu einer Abänderung der Bestimmungen. Die Auflösung eines funktionsfähigen Parlaments wird weder von der deutschen noch von der ungarischen Verfassung vorgesehen. In historischer Perspektive finden sich Beispiele, wonach das Parlament immer dann aufgelöst werden konnte, wenn es als arbeitsunfähig bezeichnet werden konnte.⁹⁹ Dabei handelt es sich jedoch um eine nicht besonders glückliche Formulierung, da im Hinblick auf die Frage, wann dieser Zustand nun erreicht ist, Meinungsverschiedenheiten bestehen können. Eine

⁹⁴ Grundgesetz Ungarns Art. 15 Abs. (4).

⁹⁵ Grundgesetz Ungarns Art. 18 Abs. (3).

⁹⁶ Weimarer Reichsverfassung Art. 25.

⁹⁷ AXELFRHRN.VONFREYTAGH-LORINGHOVEN: *Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit*. München, 1924. 102; ANSCHÜTZ aoO. 195.

⁹⁸ Der Präsident der Republik konnte die Nationalversammlung auf Vorschlag von zwei Fünfteln der Abgeordneten auflösen. [Gesetz Nr. I § 10 Abs. (2) aus dem Jahr 1946]

⁹⁹ „Der Reichsverweser [...] ist nur dann zur Ausübung des in der königlichen Gewalt miteingeschlossenen Rechts zur Auflösung des Reichstages berechtigt [...] wenn die Nationalversammlung auf Dauer nicht mehr in der Lage ist ihre Aufgaben zu erfüllen.“ [Gesetz Nr. I. 1920. § 13 Abs (3)]

bessere Lösung ist die Wahl der Funktionsuntüchtigkeit eines Parlaments, eine solche liegt typischerweise dann vor, wenn die Regierungsmehrheit nicht mehr gewährleistet ist.

Im Sinne des deutschen Grundgesetzes kann das Staatsoberhaupt den Bundestag auflösen, wenn dieses nicht in der Lage ist einen Bundeskanzler zu wählen.¹⁰⁰ In Ungarn gilt – mit Abweichungen in Einzelfragen – seit der Verfassungsnovelle des Jahres 1989 eine ähnliche Regelung.¹⁰¹ Da die Amtsperiod der Regierung in beiden Staaten mit der Amtsperiod der gesetzgebenden Gewalt zusammenfällt,¹⁰² kommt es im Anschluss von Parlamentswahlen jeweils zu einer neuen Regierungsbildung. Die Beauftragung der Regierung kann jedoch auch während eines Parlamentszyklus erlöschen. Dies geschieht bei Abdankung des Ministerpräsidenten und immer dann, wenn er eine von ihm gestellt Vertrauensfrage keine Zustimmung findet.¹⁰³ Auch in diesem Zusammenhang findet sich eine geringfügige Abweichung zwischen den Regelungen der deutschen bzw. der ungarischen Verfassung. In Deutschland kann die Vertrauensfrage auf Antrag des Bundeskanzlers erfolgen,¹⁰⁴ während diese in Ungarn die Regierung durch den Ministerpräsidenten stellt.¹⁰⁵ Die in Ungarn gewählte Regelung stellt eine weitere Bestärkung des Kollegialprinzips dar.

Wird ein Misstrauensvotum abgehalten, so hat die ungarische Verfassung eine vom deutschen Grundgesetz abweichende Regelung gewählt. Die ungarische Verfassung sieht für diesen Fall eine einzige Lösung vor. Der Präsident der Republik hat einen neuen Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten zu benennen, der eine neue Regierungsbildung vorzunehmen hat. Gelingt diese Regierungsbildung nicht innerhalb von 40 Tagen, so kann das Staatsoberhaupt das Parlament auflösen.¹⁰⁶

In Deutschland konnte der Bundeskanzler im Falle, dass ein Antrag ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages gefunden hat, dem Bundespräsidenten vorschlagen, den Bundestag aufzulösen.¹⁰⁷ Diese Möglichkeit scheint auf den ersten Blick ein wichtiges Instrument in der Hand des Bundeskanzlers zu sein. Kann eine Regierung nicht mehr mit einer parlamentarischen Mehrheit rechnen, so kann der Bundeskanzler die Auflösung der Bundesregierung beantragen. Auf

¹⁰⁰ GG. Art. 63 Abs. (4).

¹⁰¹ Verfassung der Republik Ungarn § 28 Art (3) Punkt b.

¹⁰² GG. Art. 69 Abs. (2); Verfassung der Republik Ungarn § 33/A Abs (3) Punkt a.

¹⁰³ GG. Art. 68 Abs. (1) 1. Satz.

¹⁰⁴ GG. Art. 68 Abs. (1) 1. Satz.

¹⁰⁵ Verfassung der Republik Ungarn § 39/A Abs (3).

¹⁰⁶ Verfassung der Republik Ungarn § 28 Abs (3) Punkt b.

¹⁰⁷ GG. Art. 68 Abs. (1) 1. Satz.

diese Weise kann er durch vorgezogene Wahlen seine Stellung bewahren. Die Auflösung des Bundestages kann der Bundeskanzler selbst beantragen.

Für diese Lösung konnte man sich in Deutschland erst dann entscheiden, wenn die Bundesregierung die Unterstützung der parlamentarischen Mehrheit verloren hatte, und keine andere politische Einheit (Koalition) eine solche schaffen konnte. Kommt in dem Bundestag aufgrund einer Veränderung der Kräfteverhältnisse eine neue Mehrheit zustande, dann kann diese neue Mehrheit im Wege eines Misstrauensvotums den Bundeskanzler austauschen. In diesem Fall muss sie nicht die Lösung über die Ablehnung einer Vertrauensfrage wählen. Dieser Vorgang kommt daher auch in Deutschland nur für den Fall in Gange, dass es keinen Kandidaten für das Amt des Bundespräsidenten gibt, der die parlamentarische Mehrheit für sich aufweisen kann. In einem solchen Fall wären die Bemühungen des Präsidenten der Republik auch in Ungarn zum Scheitern verurteilt und da er über Befugnis zur Zusammenstellung einer Minderheitenregierung verfügt, würde dieser Prozess gleichfalls mit der Auflösung des Parlaments ein Ende finden.

Wenn die Stellung des Bundeskanzlers im Ergebnis dennoch stärker ist als jene des ungarischen Ministerpräsidenten, so hängt dies mit seinen Befugnissen im Fall eines Gesetzgebungsnotstandes im Sinne des Artikel 81 des deutschen Grundgesetzes zusammen. Für den Fall dass der Bundespräsident nach dem negativen Ausgang einer Vertrauensfrage der Bundestag nicht auflöst, kann er der Bundesregierung für die Zeit von höchstens sechs Monaten eine provisorische Beauftragung erteilen. Auf diese Art kann er die Entscheidungen des Bundestages ersetzen und der Staat bleibt funktionsfähig. Eine solche Massnahme kann der Bundespräsident nur für den Fall, dass im es im Bundestag zu keiner Regierungsmehrheit kommt. Der ungarischen Verfassung ist die Möglichkeit des Gesetzgebungsnotstandes fremd. Bei einem negativen Ausgang der Vertrauensfrage bleibt als einziger Weg die Ausschreibung von vorgezogenen Wahlen.

Neben der Ernennung einer Minderheitsregierung stellt die Erklärung des Gesetzesnotstandes bereits das zweite Mittel dar, durch das der Bundespräsident die Funktionstüchtigkeit des Staates aufrecht erhalten kann. Dem Staatsoberhaupt stehen immer dann wichtige Regierungsfunktionen zu, wenn im Funktionieren des Staates Unregelmässigkeiten auftreten. Im Gegensatz dazu verfügte der Reichspräsident als Haupt der vollziehenden Gewalt auch im Normalfall über Möglichkeiten zum Eingriff in die Regierungspraxis.

Das ungarische Staatsoberhaupt ist für die Fälle von Störungen im Funktionieren des Staatsgeschehens zu Passivität verurteilt. Zur Bildung einer Minderheitenregierung ist er nicht berechtigt. Dies auch dann, wenn es in der Praxis jeweils von der konkreten Situation abhängt, ob die Ausschreibung von vorgezogenen Wahlen angezeigt erscheint oder nicht. Wenn auch nach

Erschöpfung dieser Mittel die Regierungskrise keine Ende findet, so bleiben die Funktionsstörungen im Staat bestehen. Der Präsident der Republik hat auch für diesen Fall keine andere Wahl, als das Parlament erneut aufzulösen. Für einen solchen Fall wäre es wohl vorzuziehen, wenn das Staatsoberhaupt eine Minderheitenregierung ernennen, oder einen vorübergehenden Gesetzgebungsnotstand erklären könnte.

Zum Abschluss gilt es noch zu erwähnen, dass Ungarn abgesehen vom Scheitern einer Regierungsbildung, der Staatspräsident noch in einem weiteren Fall zur Auflösung des Parlaments schreiten kann. Er kann dies tun, wenn das Parlament im Zeitraum von 12 Monaten der Regierung bei viermal das Vertrauen entzieht.¹⁰⁸ Dieser Umstand wird genauso als Beleg für die mangelnde Funktionsfähigkeit des Parlaments gewertet, wie das Scheitern einer Regierungsbildung. Bei dieser Regelung handelt es sich allerdings um eine Vorsichtsmassnahme. Kommt es innerhalb von 12 Monaten vier Mal zu einem Misstrauensvotum kommt, bedeutet dies in der Praxis bereits, dass eine geordnete Regierungstätigkeit nicht mehr möglich ist. Eine solche Vorgangsweise bedeutet im politischen Alltag oft mit dem Abdanken des Ministerpräsidenten verbunden. Der Fall der Abdankung des Ministerpräsidenten kommt noch zu den eben genannten vier Fällen dazu. In den zwanzig Jahren seit der Verfassungsnovelle im Oktober 1989 ist es im ungarischen Parlament bisher zu einem Misstrauensvotum gekommen.

Im 2012 in Kraft tretenden ungarischen Grundgesetz gab es Veränderungen im Recht der Parlamentsauflösung des Präsidenten der Republik, was aber den Inhalt anbelangt, wurde das System nicht modifiziert. Das Staatsoberhaupt kann weiter auch das funktionsunfähige Parlament auflösen, nur in der Bezeichnung der Symptome der Arbeitsunfähigkeit gibt es Veränderungen. Die Regel, die besagt, wenn das Parlament innerhalb von 40 Tagen nach dem ersten Personalvorschlag des Präsidenten der Republik keinen Ministerpräsident wählen kann, gehört weiter auch zu den Auflösungsgründen.¹⁰⁹ Statt des nicht zu praxisnahen viermaligen Misstrauensantrages in 12 Monate wurde ein anderer Auflösungsgrund in das Grundgesetz aufgenommen: wenn das Parlament das Haushaltsgesetz nicht annehmen kann.¹¹⁰ In Ermangelung des Haushaltsgesetzes können schwere Störungen im Staatsleben vorkommen, die Annahme des Gesetzes ist eine Grundvoraussetzung für das geordnete Funktionieren des Staates. Wenn das Parlament nicht in der Lage ist, diese Grundvoraussetzung zu erfüllen, so kann mit Recht behauptet werden, dass seine Funktionsfähigkeit zweifelhaft ist.

¹⁰⁸ Verfassung der Republik Ungarn § 28. Abs (3) Punkt a.

¹⁰⁹ Grundgesetz Ungarns Art. 3 Abs. (3) Punkt a.

¹¹⁰ Grundgesetz Ungarns Art. 3 Abs. (3) Punkt b.

XIII. Zusammenfassung

Die politischen Veränderungen des Jahres 1989 haben in Ungarn zu einer umfassenden Verfassungsreform geführt. Durch die im Oktober dieses Jahres erlassene Verfassungsnovelle wurde das Amt des Präsidenten der Republik wieder eingeführt, das Amt wurde nach dem Vorbild des deutschen Grundgesetzes ausgestaltet. An zwei Stellen finden sich jedoch wesentliche Abweichungen. Der erste Punkt betrifft die Regierungsbildung, der zweite die Frage zur Auflösung des Parlaments. Die Regelungen der Verfassungsnovelle des Jahres 1989 im Hinblick auf die Tätigkeit der Regierung entschied sich nicht für die Übernahme des deutschen Kanzlersystems, sondern folgte dem Kollegialprinzip.

Im Frühjahr des Jahres 1990, nach Abhaltung der ersten freien Wahlen wurden die die Regierung betreffenden Regelungen in zwei Punkten abgeändert. Die Bestimmungen zur Regierungsbildung und jene zur Regelung der Verantwortlichkeit der Minister wurden dabei aus dem deutschen Grundgesetz übernommen. Im Ergebnis wandte man sich somit einem Kanzlersystem zu. Da die Verfassungsänderung des Jahres 1990 den Charakter einer „ad hoc“ Regelung aufweist, hat man im Zusammenhang mit dem Übergang zu Kollegialprinzip die einzelnen Bestimmungen nicht immer angepasst. Dies zeigt sich insbesondere im Zusammenhang mit den Regelungen zur Festlegung der politischen Richtlinien und im Hinblick auf die Rechtssetzungsbefugnis der Minister. Das Regierungsprogramm wird auf Antrag des Ministerpräsidenten vom Parlament angenommen. In einer anderen Regelung der Verfassung findet sich die Bestimmung, wonach die Minister ihre Arbeit aufgrund der Beschlüsse der Regierung durchführen. Die in diesem Zusammenhang vorliegenden Vorrechte des Ministerpräsidenten stellen ein Gegengewicht zu den Elementen des übernommenen Kanzlersystems dar.

Im Verhältnis zwischen dem Präsidenten der Republik und der Regierung fehlen zwei wesentliche Elemente in der ungarischen Verfassung, die in dem deutschen Grundgesetz vorhanden sind. Bei dem ersten dieser Elemente handelt es sich um das Recht zur Ernennung einer Minderheitenregierung,¹¹¹ bei dem zweiten um die Befugnis zur Ausrufung eines Gesetzgebungsnotstandes.¹¹² Insbesondere das Fehlen einer Befugnis zur Ernennung einer Minderheitenregierung ist ein Beleg dafür, dass es sich bei der ungarischen Regelung um eine ad hoc Regelung handelte. Für den Fall, dass das Parlament zur Bestimmung eines Regierungschefs nicht in der Lage ist, gilt es zu entscheiden, ob eine Minderheitsregierung zu bilden ist, oder ob vorgezogene

¹¹¹ GG. Art. 63 Abs. (4); IPSEN aoO. Punkt 350.

¹¹² GG. Art. 81. Abs. (1)

Wahlen abgehalten werden sollen. Gemäss der ungarischen Verfassung kann das Staatsoberhaupt nur vorgezogene Wahlen ausschreiben.

Das im Jahre 2012 in Kraft tretende Grundgesetz berührt das im vorigen Absatz angesprochene Problem nicht. Wenn im Parlament als keine Mehrheit erzielt und kein Ministerpräsident gewählt werden kann, so ist der Präsident der Republik weiterhin nicht zur Bildung einer Minderheitsregierung berechtigt. Die Auflösung des Parlaments ist das einzige Mittel, mit dem er versuchen kann, die Situation vom toten Punkt wegzubringen. Der kollegiale Charakter der Regierung ist im neuen Grundgesetz schwächer ausgeprägt. In Deutschland wird auf das Prinzip der Kollegialität bei der Untersuchung der Funktion der Bundesregierung eingegangen.¹¹³ In beiden Fällen ist hervorzuheben, dass der Bundeskanzler (Ministerpräsident) einen bedeutenden Einfluss nicht nur auf die Entscheidungen seiner Minister, sondern auch auf die kollegialen Entscheidungen der Regierung hat. Daraus folgt, dass das kollegiale Prinzip an folgenden die bestimmende Position des Regierungschefs berührenden Punkten nicht rütteln darf. Eine durch eine Koalitionsregierung erzeugte politische Begrenzung kann natürlich in beiden Staaten vorkommen.

¹¹³ SCHMIDT aoO. 240–242.

Bis jetzt erschienene Bände der Serie

1. SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.):
Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről [Ein Befund über das letzte Jahrzehnt unseres öffentlichen Rechtes (in ungarischer Sprache)]
Budapest: PPKE JÁK, 2010. 424. ISBN 978-963-308-010-8
2. FRIVALDSZKY János – POKOL Béla (szerk.):
Rudolf von Jhering és jogelméletének hatása [Der Einfluss von Rudolf von Jhering und seiner Rechtsphilosophie (in ungarischer Sprache)]
Budapest: PPKE JÁK, 2011. 258. ISBN 978-963-9206-93-9
3. VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna (szerk.):
Közérdekvédelem – A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője
[Der Schutz des Gemeinwohls – Vergangenheit und Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit (in ungarischer Sprache)]
Budapest: PPKE JÁK – KIM, 2011. 136. ISBN 978-963-308-019-1
4. TÓTH Tihamér – SZILÁGYI Pál (szerk.):
A versenyjog múltja és jövője. Jubileumi kötet a modern magyar versenyjog 20 éves fennállására [Vergangenheit und Zukunft des Wettbewerbsrechtes. Jubiläumsband zum zwanzigjährigen Bestand des modernen ungarischen Wettbewerbsrechtes; (in ungarischer Sprache)]
Budapest: PPKE JÁK, 2011. 224. ISBN 978-963-308-024-5
5. BELOVICS Ervin – TAMÁSI Erzsébet – VARGA Zoltán (szerk.)
Örökség és Büntetőjog – Emlékkönyv Békés Imre tiszteletére [Erbe und Strafrecht; Gedenkschrift für Imre Békés; (in ungarischer Sprache)]
Budapest: PPKE JÁK, 2011. 248. ISBN 978-963-308-027-6
6. Péter KOVÁCS (ed.): International Law – A quiet strenght le droit international, une force tranquille (Miscellanea in memoriam Géza Herczegh)
[Völkerrecht – eine ruhige Macht (Miscellanea in memoriam Géza Herczegh); (in englischer, französischer und ungarischer Sprache)]
Budapest: PPKE JÁK, 2011. ISBN 978-963-308-047-4