

Attila BARNA, Győr

# Im Wendekreis von Notstand und Ausnahmsgewalt

## Politische Umbruchszeiten und außerordentliche Normsetzungsbefugnisse in Ungarn am Beginn des 20. Jahrhunderts

### *Constitutional Crisis and Parliamentary Obstruction in Hungary before World War I*

*This study of the Hungarian Kingdom in the Pre-World War I period aims to analyse two of its special phenomena and institutions, namely its parliamentary-constitutional crisis and the legal framework of the extraordinary state of war. Furthermore, the study attempts to explain the regulations contained in the Act nr. LXIII (1912) regarding measures to avert danger in times of war. Also, obstruction as a crisis phenomenon of the era discussed, and a related symbolic event, the so-called “handkerchief votum” (“zsebkendőszavazás”), will be interpreted as symptoms of an unleashed constitutional crisis (1904–1906), including a description of the course of events as well as the political circumstances.*

**Keywords:** *Austro-Hungarian Monarchy – constitutional crisis – obstruction – parliamentary procedure – political defence – state of emergency*

### I. Zum Thema

Die im Jahre 1867 entstandene Österreich-Ungarische Monarchie bestand aus zwei – durch gemeinsamen Angelegenheiten – verbundene, aber sonst selbstständigen öffentlich-rechtlichen Strukturen. Die Hauptträger der Souveränität und der Rechtsetzungsmacht waren im Ungarischen Königreich der König und das Parlament (Magnatentafel und Abgeordnetenhaus). Ende des 19. Jahrhunderts reichten die politischen Kämpfe in Ungarn über die normalen parlamentarischen Wege hinaus. Es kamen wieder die alten Fragen auf: Gesamtmonarchie oder selbstständiger Staat – Realunion oder Personalunion?

In meinem Bericht möchte ich zwei Tendenzen und Vorgänge darstellen, die ein außergewöhnliches Normsetzungs-Problem darstellten, und damit bürgerliches Verfassungsrecht sowie Rechtsinstitutionen in Frage stellten, und so die

Idee des funktionsfähigen und trotzdem verteidigbaren Staates stark beeinflussten. Eines dieser Probleme war der Reichstag (die sog. „Landesversammlung“) und die Sicherung seiner ungehinderten Arbeitsweise durch die Neuregelung der Debatten sowie der Hausordnung im Parlament; das andere betraf die rechtliche, sogar rechtsstaatliche und ständige Regelung der Ausnahmsgewalt, welche willkürlichen parlamentarischen Handlungen widersteht.

Der Wunsch nach einer gesetzlichen Regelung des Notstandsrechts bestand schon seit 1868. Ferenc Deák<sup>1</sup> präsentierte damals einen Gesetzesentwurf über den Belagerungszustand, der in schwierigen Zeiten (Unruhen, Krieg, Kriegsgefahr, etc.) greifen und die staatliche

---

<sup>1</sup> Ferenc Deák (1803–1876): ungarischer Politiker, nach dem Ausgleich hatte er eine führende Rolle und Einfluss auf die Innenpolitik.

Willkür im überschaubaren Rahmen halten sollte. Die nächsten Versuche der ungarischen Regierung – in den Jahren 1878 und 1888 und auch später im Jahr 1893 mit einem Entwurf von Kriegsminister Fejérváry –, einer gesetzlichen Regelung der Ausnahmgewalt waren ebenfalls gescheitert. Aber die Sache und die damit verbundene Bestrebung blieben vorhanden, besonders nachdem die internationale Lage, z.B. auf dem Balkan, sich verschärfte<sup>2</sup> und die Kriegsgefahr in greifbarer Nähe war. Bis 1912 scheiterten all diese Bemühungen an den innenpolitischen Kämpfen, aber noch mehr an der Angst vor den dominanten gemeinsamen – aber trotzdem beängstigend fremd wirkenden – Militär-Institutionen, primär vor den Ansprüchen des k.u.k. Kriegsministeriums.

Die wichtigsten Themen, die geregelt werden sollten, und sich zu politisch-juristischen Streitzonen wandelten, waren: a) der Zeitpunkt und Zeitraum der Anwendung der Maßnahmen, ob nach oder schon vor der Anordnung der militärischen Mobilisierung; b) ob die zivile Verwaltung im Aufmarschgebiet dem Armeekommando untergeordnet wird; c) wie detailliert man die Ausnahmefälle und Ermächtigungen regeln soll, oder ob es reicht, eine allgemeine Bevollmächtigung zu erteilen; d) wer berechtigt ist, das Inkrafttreten der außerordentlichen Gewalt festzulegen, ob der König oder die Regierung, und welche Kontrolle dabei das Parlament hat.

Die Verhandlungen über den erneuerten Entwurf wurden im Jahr 1900 abgebrochen und erst 1906 wieder angefangen.<sup>3</sup>

## II. Obstruktion und die „Taschentuchabstimmung“

Anfang der 1900er Jahre beschuldigten die immer mehr radikalisiert auftretenden ungarischen parlamentarischen Oppositions-Gruppen die Regierung, die 1848-er Traditionen aufzugeben (z.B. in Finanz- und Militärangelegenheiten), sie wollten eine Umstrukturierung der Ausgleichs-Institutionen. In den schwierigsten Jahren (1904–1907) setzten sie alle Mittel, Möglichkeiten und Tricks der Obstruktion gegen die Gesetzesvorlagen und die (manchmal auch gewaltigen) Änderungspläne zur parlamentarischen Hausordnung ein.

Als Zwischen- und Vorgeschichte müssen wir die stürmischen Geschehnisse im Parlament im Herbst 1904 unter die Lupe nehmen, insbesondere den als „Taschentuchabstimmung“ berichtigten Höhepunkt; ferner die politischen, öffentlich-rechtlichen, und ab und zu in Faustgefechte ausartenden Kämpfe in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg. Diese wurden zu den wichtigsten Kraftproben der Verfassungsmäßigkeit in der Zeit der Doppelmonarchie, und sie verursachten Wunden, die unter den alten Verhältnissen nicht mehr geheilt werden konnten.

Graf István Tisza hielt es für die wichtigste Aufgabe seiner Ministerpräsidentschaft vom November 1903, die in Sachen der Heeresentwicklung gescheiterten Verhandlungen wieder aufzunehmen und die von der Opposition im Parlament dagegen eingesetzte Obstruktion einzuschränken.<sup>4</sup> „Dieser Kampf ist ein nationaler Kampf, dieser Kampf ist ein

<sup>2</sup> Z.B. „Die ganze Politik Serbiens scheint nur ein Ziel zu kennen: Krieg mit Österreich-Ungarn.“, in: Militär-Zeitung, Wien v. 8. 12. 1912, 1.

<sup>3</sup> TÓTH, A kivételes hatalomról szóló 31–32.

<sup>4</sup> „Daraufhin erklärte ich ohne zu zögern, dass ich das Niederschlagen der Obstruktion und die Schaffung eines ruhigen Umfeldes für das Funktionieren der Verfassung für eine Frage des Seins oder Nichtseins der Nation halte [...]“, 11. 3. 1903 (TISZA, Krise 1903, 698).

verfassungsmäßiger Kampf“<sup>5</sup>, äußerte er sich dazu.

Die dabei problematischen Fragestellungen waren: die Stärke des gemeinsamen Heeres, seine Anführung (Oberbefehl), der Sprachgebrauch im Dienst, das Tragen von Militärabzeichen, die Ausbildung von Offizieren im Inland, die Reformierung der Militärstrafprozessordnung und der in Militärprozessen verhängten Strafen, sowie der sog. „Armeebefehl von Chłopy“<sup>6</sup>, der allgemeine Empörung im Land auslöste.

Die zwei Schwächen waren dabei eng miteinander verbunden: Eine der wichtigsten Zielsetzungen von Tisza war es, die schlagkräftige und einheitliche Armee auf einen möglichen Krieg vorzubereiten. Im Interesse dieser Ziele wäre er sogar zu Zugeständnissen bereit gewesen, insbesondere die alten – mit heutigen Augen oft symbolischen und zweitrangigen, in nationalem Gewand erscheinenden, aber sehr empfindlichen Forderungen – zu bremsen und aufzuschieben. Dabei traten in diesem Fragenkomplex – wie in einem Vergrößerungsglas – alle, im Jahr 1867 und danach nicht erledigten öffentlich-rechtlichen und Unabhängigkeitsdebatten<sup>7</sup> ungebremst und mit allen technischen Waffen des „Totredens“ im Parlament an die Oberfläche.

<sup>5</sup> Rede von István Tisza in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 9. 3. 1904 (KN 1901, Bd. XXIII: 5.–29. 3. 1904, 83).

<sup>6</sup> Der Armeebefehl von Franz Josef, erlassen am 16. 9. 1903 in Chłopy in Galizien. Er enthält eine Stellungnahme für den einheitlichen Geist der Armee. Der Teil des Befehls, in dem Franz Josef im Allgemeinen über die Völker der Armee (die Ungarn auch als ein Volksstamm) und über ihr Zusammenwirken spricht, löste in Ungarn große Empörung aus: „Getreu ihrem Eide wird Meine gesamte Wehrmacht fortschreiten auf dem Wege ernster Pflichterfüllung, durchdrungen von jenem Geiste der Einigkeit und Harmonie, welcher jede nationale Eigenart achtet und alle Gegensätze löst, in der er die besonderen Vorzüge jedes Volkstammes zum Wohle des großen Ganzen verwertet.“ (Armee-Befehl, Chłopy, am 16. September 1903., *Verordnungsblatt für das k.u.k. Heer* 35/1904)

<sup>7</sup> MÁTHÉ, *Közjogi argumentáció* 60–61.

Das Jahr 1904 begann mit großen Schwierigkeiten für die neue Regierung. Die Monate Januar und Februar vergingen mit ständigen und endlos scheinenden Debatten über die Geschäftsordnung des Parlaments. Die wichtigsten Fragen waren dabei: wie Entwürfe und Vorlagen einzureichen seien, ferner Umfang der Befugnisse des Parlamentspräsidenten, Sinn und Berechtigung der Obstruktion, sowie die Versuche zur Verwirklichung einer tschechischen Selbstständigkeit. Nach zwei Monaten erfolgloser Versuche bezog Tisza in der Sitzung der Liberalen Partei (Szabadelvű Párt) dafür Stellung, die Sitzungsregeln, auch um den Preis von langen Kämpfen, sogar „mit außerordentlichen und äußersten Mitteln“ zu ändern, wobei für das Land die wichtigsten Gegenstände (z. B. Haushalt, Fragen des Militärwesens) rechtzeitig verhandelt werden sollten<sup>8</sup>. Dazu verlangte er die Ermächtigung seiner Partei. Er hoffte, auch die Öffentlichkeit für die Sache gewinnen zu können, und stellte ihre vorherige Aufklärung und offene Informierung als eine äußerst wichtige Sache dar.

Am 5. März brachte er seine Vorlage mit dem Titel „Vorlage zur provisorischen Ergänzung bzw. Änderung der Geschäftsordnung“ im Abgeordnetenhaus ein. Die Vorlage wollte die Geschäftsordnung für ein Jahr ändern und hätte ernsthafte Einschränkungen eingeführt für den Zeitraum der Behandlung der Gesetzesvorlagen über Indemnität 1903–1904<sup>9</sup>, über den Haushalt, über die Rekrutenstellung, sowie über die Regelung der Finanz- und Wirtschaftsverhältnisse

<sup>8</sup> Tisza Képviselőházi beszédei II. 379–380.

<sup>9</sup> „Befreiung [...] im Zustande eines mangelnden Haushalts“, Rede von Ödön Barta, Abgeordneter der Kossuth-Partei, vom 1. 5. 1903. Außerdem die Rede von Géza Polónyi am gleichen Tag: „Das ungarische Gesetz räumt der Regierung ein Verfügungsrecht über die staatlichen Einnahmen und Ausgaben nur ein, wenn das Haushaltsgesetz oder das Haushaltsermächtigungsgesetz bereits verabschiedet worden ist.“ (KN 1901, Bd. XV: 27. 4.–14. 5. 1903, 108, 118).

des Landes für eine Zeit von nicht mehr als einem Jahr.<sup>10</sup>

Diese Vorlage wurde nach einer kurzen politischen Zankerei verschoben<sup>11</sup>, aber der scheinbaren Ruhe im Sommer 1904 bereitete der am 4. Oktober verfasste offene, auch in der Presse veröffentlichte Brief von Tisza an die Bürger des Wahlkreises im Komitat Bihar ein Ende. Seines Erachtens nach waren die durch die umstürzlerische Tätigkeit und das „schlechte Beispiel“ verursachten Schäden so erheblich und sie hatten eine derartig langfristige Auswirkung, dass sie „die Würde des Staates, die Ehre gegenüber den Gesetzen und das Ansehen der Behörden in ihren Grundlagen erschütterten.“ Sei es auch noch so schwer, so müsse der Verfall gebremst, die Ordnung und Ehre des Parlaments wiederhergestellt und vor bedeutungslosen und blindwütigen, randalierenden Kräften geschützt werden, denn diese setzten das Niveau des Abgeordnetenhauses herab.<sup>12</sup> Die Ankündigung Tisza's und das darin verkündete Programm trafen die ungarische politische Öffentlichkeit unerwartet, denn sie hielt die frühere Vereinbarung vom März 1903 eher für einen Friedenspakt als für einen provisorischen Pakt. Die Par-

<sup>10</sup> Solche geplante Änderungen waren beispielsweise: das Abgeordnetenhaus hätte in bestimmten Gesetzgebungssachen nach Anhören höchstens zweier Redner mit einfacher Abstimmung entscheiden dürfen; 50 Abgeordnete hätten durch einen schriftlichen Antrag die Zeitdauer der darüber geführten Debatten festlegen können; eine Unterbrechung der Debatten über die auf der Tagesordnung stehenden Vorlagen wäre nicht gestattet gewesen, und der Vorsitzende hätte Reden verbieten können (im Fall der §§ 215 und 226 der Geschäftsordnung), die die Debatten absichtlich in die Länge ziehen wollten.

<sup>11</sup> Der erste Versuch zur Verschärfung der Geschäftsordnung wurde damals aber noch abgebrochen. Für die Außenwelt unerwartet, jedoch nach aktiven Verhandlungen im Hintergrund gelang es, eine Vereinbarung mit der Opposition über die Anzahl der Rekruten, über die „Rekrutenprovision“ für 1903 abzuschließen.

<sup>12</sup> TISZA, *Az ugrai levél* 9–10.

teien der Opposition kündigten bereits am Tag nach der Veröffentlichung auf mehreren Foren empört an, dass sie der Beeinträchtigung der Redefreiheit, der Einschränkung der Widerstandsmittel im Parlament und auch der Geschäftsordnungsrevision ablehnend gegenüberstehen werden.

Am 3. November 1904, in der Versammlung der Liberalen Partei, stellte aber Tisza seinen Standpunkt bezüglich der Geschäftsordnungsänderung und der Versammlung am nächsten Tag dar. Er führte aus, dass er die Änderung als eine entscheidende Frage der nationalen Mehrheitspolitik für unaufschiebbar und für kardinal halte. Seiner Meinung nach sei das System der parlamentarischen Hausregeln nicht unantastbar, denn die Schöpfer der alten und adeligen Regeln konnten damals mit dieser organisierten Form der Missbräuche, welche die verfassungsmäßige Ordnung gefährden, noch nicht rechnen. Seine Zielsetzungen teilte er in drei Gruppen ein:

- Einstellung der technischen Obstruktion unter Beibehaltung der Diskussionsfreiheit, im Sinne der Geschäftsordnungsreform, welche die bereits 1899 angefangenen Beratungen vorsahen;
- Aufrechterhaltung der Ordnung im Haus gegenüber den Entartungen im öffentlichen Leben, und entsprechende Bereitstellung von Ordnungsmitteln für den Hauspräsidenten;
- Regelung der allzu langen Haushaltsdebatten.

Wie Tisza auch immer dachte und hoffte, verrechnete er sich bezüglich der Reaktionen der Opposition und der öffentlichen Meinung doch schwer. Mehrere Oppositionsparteien hielten noch am gleichen Abend Versammlungen ab und nahmen für die volle Abweisung der Vorlage entschlossen Stellung.<sup>13</sup> Die Opposition bezeichnete in der Parlamentssitzung vom 5. November die Bestrebung nicht nur als unvernünftig und unbillig („Wir sehen in den Hausregeln eine starke Burg des verfassung-

<sup>13</sup> Tisza *Képviselőházi beszédei* III, 88.

smäßigen Rechtsschutzes und der Rechtsdurchsetzung der Nation“), sondern bestritt auch das Recht der Mehrheit zur einseitigen Änderung, und deshalb lehnte sie die Beauftragung und Entsendung des vorgeschlagenen Parlamentsausschusses in der stürmisch verlaufenen Sitzung ab.<sup>14</sup> Die heftigen Debatten über die Vorlage wurden auch in den nächsten Sitzungstagen (von 7. bis 9. November) fortgesetzt.<sup>15</sup> Im Allgemeinen traten sie aber für die Obstruktion ein, denn diese war eine alte und bewährte Institution im alten Standesparlament und auch der letzten 60 Jahre, als es in der Politik überhaupt keine „Wechselwirtschaft“ gab.<sup>16</sup> Der Ministerpräsident verlor langsam die Geduld und musste feststellen, dass sogar die Aufstellung eines Ausschusses große Schwierigkeiten bereitete. Er sagte bedrohlich, dass die offene Obstruktion die Mehrheit sogar zur Anwendung „schärferer Mittel“ ermächtige, wie z. B. zur zwangsweisen Auflösung des Hauses.

Der Höhepunkt der unersprißlichen Verhandlungsserie war die Rede von Albert Apponyi<sup>17</sup> am vierten Sitzungstag (9. November). Apponyi

trat dafür ein, dass das Wahlrecht auf die Grundlage einer echten Volksvertretung gesetzt, also erweitert werden sollte. Er lehnte die Aufstellung des Ausschusses ab, denn er meinte, seine im Voraus bestimmte, „präjudizierte“ Aufgabe lege auch schon das Endergebnis fest. Das entscheidende und alles verdrängende Argument der gut aufgebauten und besonnen vorgebrachten Rede – das Tisza nicht hören wollte – wurde zum Eckstein der Tätigkeit der Opposition in den darauf folgenden Wochen: „Entsteht eine Änderung der Hausordnung gesetzwidrig, sind alle Beschlüsse des Hauses, die mit Hilfe dieser gesetzwidrig entstandenen Hausordnung angeblich entstanden, rechtlich nichtig.“<sup>18</sup>

Zur entscheidenden Wendung in den Geschehnissen kam es am 15. November, als der Abgeordnete Gábor Dániel im Namen des Präsidiums der Liberalen Partei einen Beschlussvorschlag unterbreiten wollte. Er konnte seine Rede selbst nicht mehr beenden, aber der Schriftführer verlas den Vorschlag in seinem vollen Umfang.<sup>19</sup> Die Vorlage hätte die Geschäftsordnung bereits vor der Wahl des von Tisza zur Entsendung empfohlenen Ausschusses für ein Jahr geändert, und damit hätte sie die Vorbereitung der neuen Geschäftsordnung aufgeschoben.<sup>20</sup> Die immer besser organisierte und einheitlicher gewordene Opposition griff in den nächsten zwei Sitzungen sowohl die formellen als auch die inhaltlichen Elemente der Vorlage heftig an.

Am „fatalen“ Freitag (18. November) kam es im Haus zu zwei Sitzungen. Die Nachmittags-sitzung begann mit der Debatte über die Beglaubigung des Vormittagsprotokolls und der Frage: wann soll sie stattfinden (sofort oder morgen) und ist der Protokollinhalt richtig? Béla

<sup>14</sup> Der Diskussionsbeitrag von Ferenc Kossuth (KN 1901, Bd. XXX: 7.–18. 11. 1904, 415).

<sup>15</sup> Sitzung vom 7. 11. 1904; Beratung über die Vorlage des Grafen István Tisza in Sachen der Entsendung eines Ausschusses zur Änderung der Geschäftsordnung (KN 1901, Bd. XXX: 7.–18. 11. 1904, 15–21).

<sup>16</sup> „Die Obstruktion darf umso weniger unmöglich gemacht werden, weil der ganze ungarische Parlamentarismus, sogar die alte ständische Landesversammlung nichts Anderes als eine Kette von Obstruktionen ist / war. Es ist eine unwiderlegbare Wahrheit, dass alles Große und Gute, was in den letzten sechzig Jahren für die Nation erkämpft wurde, wegen einer mangelnden Wechselwirtschaft nur durch Obstruktion erreicht werden konnte. Deshalb will man die Nation um diese ihre letzte Waffe bringen.“, Rede von István Rakovszky (KN 1901, Bd. XXX: 7.–18. 11. 1904, 10).

<sup>17</sup> 1899 trat er der Regierungspartei bei (Liberaler Partei), Ende 1903 trat er aus und organisierte die oppositionelle Nationale Partei neu. (Magyar Életrajzi Lexikon I, 47).

<sup>18</sup> Rede von Apponyi am 9. 11. 1904 (KN 1901, Bd. XXX: 7.–18. 11. 1904, 53–54).

<sup>19</sup> 15. 11. 1904 (KN 1901, Bd. XXX: 7.–18. 11. 1904, 186–187).

<sup>20</sup> Nr. 702. Schriften des Abgeordnetenhauses, 1901–1906, Bd. XXXVI, 232.

Barabás, ein Abgeordneter der Opposition<sup>21</sup> geißelte die seines Erachtens „schlampige“ Protokollierung und die Nachlässigkeit der Schriftführung. Die Rede von Barabás und anderer Abgeordneten sind deshalb von großer Bedeutung, weil sie das immer stärkere Misstrauen der Opposition gegenüber allen Tätigkeiten der Parlamentsämter zeigen. (Und für uns werfen sie die Frage auf, inwiefern das Journal des Parlaments überhaupt eine glaubwürdige und akzeptable Quelle der Ereignisse ist.)

Inzwischen war István Tisza im Sitzungssaal erschienen. Er kam dann endlich zu Wort und bat – unter ständigen Zwischenrufen – das Haus, die Konsequenzen bezüglich der Obstruktion zu ziehen. Er bezeichnete die laufenden Geschehnisse als Attentat, als Zertreten der Gesetze und als schändlich, sowie als eine Erfindung, eine Infektion, die aus dem österreichischen Parlament ins Land gelangt sei. Er sprach über Österreich und die sich dort entfaltende Obstruktion und bezeichnete Österreich als eine Nation, die kaum über parlamentarische Erfahrungen verfüge, die keine tausendjährige Tradition wie die Ungarn habe, welche die Sicherung des Parlamentarismus gewährleisten würde. (Interessanterweise erschien dieses Argument auch in öffentlichen Diskussionen der ungarischen Abgeordneten, wenn sie über Missstände im österreichischen Parlament sprachen, z.B. die Bedingungen der Erneuerung der finanziellen Gegenstände des Ausgleichs, die sog. „Ischler Klausel“). Tisza erklärte, es sei eine Aufgabe der Mehrheit der Nation, die Heimat vor dieser Verderbnis und nationalen Katastrophe zu retten. Wegen der inzwischen eingetretenen technischen Obstruktion – und dies zeigten auch schon die vergangenen Tage – bestehe keine Möglichkeit zur weiteren Diskussion. „Da bleibt nur Eines übrig: Entweder überlassen wir das

Land seinem Schicksal oder wir bereiten dieser ganzen Komödie ein Ende.“<sup>22</sup>

An diesem Punkt wird der Text des Sitzungsprotokolls chaotisch, der Sitzungsablauf selbst trat hier wahrscheinlich endgültig aus seinen Ufern. Immer häufiger kann man die Zurufe „stimmen wir ab“, „wir nehmen es an, stimmen wir ab“ lesen. Im großen Lärm stellte Präsident Perczel<sup>23</sup> auf Bitte von Abgeordneten der Rechten unerwartet – weil sich noch mehrere Abgeordnete zu Wort gemeldet hatten –, und entgegen § 224 der Geschäftsordnung, also vor Abschluss der Diskussion, die Frage, ob man den Vorschlag von Dániel akzeptiere. Er bat gemäß den Abstimmungsregeln<sup>24</sup> diejenigen Abgeordneten, die damit einverstanden waren, aufzustehen. Danach erklärte er, es sei für den Vorschlag abgestimmt worden.

Es kam nun erneut zu einer unerwarteten Wende, indem der Präsident einen königlichen Erlass ankündigte (und verlesen ließ), der am gleichen Tag in Gödöllő datiert war, und durch den der Monarch auf Vorschlag der Regierung die dritte Sitzungsperiode des Reichstags (der „Landesversammlung“) mit sofortiger Wirkung aufgehoben hatte. Laut Journal<sup>25</sup> wurde das Protokoll verlesen und auch beglaubigt. Endeten aber die Ereignisse an diesem Freitagabend ge-

<sup>22</sup> KN 1901, Bd. XXX: 7.–18. 11. 1904, 271–272.

<sup>23</sup> Dezső Perczel, Politiker der Liberalen Partei, 1903–1905 Präsident des Parlaments. (Magyar Életrajzi Lexikon II. 388).

<sup>24</sup> „Abstimmung - § 228 Das Haus stimmt über die gestellte Frage in der Regel einfach ab. Die einfache Abstimmung geschieht durch Aufstehen oder Sitzenbleiben. Ist das Ergebnis nicht eindeutig, ist die Gegenprobe zu machen. Hält es der Präsident für notwendig oder verlangen es zehn Mitglieder, haben die Schriftführer die Stimmabgaben pro Kopf abzuzählen.“ (Geschäftsordnung 1901).

<sup>25</sup> Dieser Textteil im Journal wurde durch die neue Landesversammlung nach den Januarwahlen 1905 am 7. 4. 1905 gelöscht. (Zu lesen in den vorhandenen Journalen des Abgeordnetenhauses, siehe 1904, Bd. XXX.)

<sup>21</sup> Abgeordneter der Unabhängigkeits- und 48er Partei. (Magyar Életrajzi Lexikon I, 108).

gen halb zehn im Sitzungssaal damit wirklich, schwenkte der Parlamentspräsident dabei – zum Zeichen, dass er nun abstimmten lasse, wirklich sein Taschentuch?

Einen Versuch, die Geschehnisse glaubhaft zu rekonstruieren, unternahm József Barabási Kun,<sup>26</sup> der zahlreiche Zeitungsartikel und zeitgenössische Erinnerungen unter die Lupe nahm. In den Schriften der Abgeordneten der Opposition erscheint im Allgemeinen das Schwenken des Taschentuchs, ein Abgeordneter<sup>27</sup> der regierenden Partei leugnete dies aber, und nannte das Zeichen mit dem Taschentuch ein Märchen; ein anderer, Lajos Horánszky, leugnete aber nicht, dass es eine Gruppe der Eingeweihten gab, die wusste, dass es zur Abstimmung kommen werde, und diese Abgeordneten waren auf Gewalttätigkeit und Stimmengewirr sogar vorbereitet.<sup>28</sup>

### III. Vom Sturz der ungarischen Obstruktion bis zum Tumult und zur ungarischen „Pfeffermühle“

Wir wollen nun als Delikatesse präsentieren, wie deutschsprachige Tageszeitungen außerhalb Ungarns diese ungarischen Ereignisse darstellten. Sie beschäftigten sich damit reichlich und eingehend, häufig sogar auf mehreren Seiten.

<sup>26</sup> Tisza Képviseleti beszédei III., 227–229.

<sup>27</sup> Albert Berzeviczy.

<sup>28</sup> Horánszky erzählte von zwei Arten der Zeichengabe: Perczel stand sofort nach dem vereinbarten Schlusswort von Tisza auf, und das war das Zeichen für das Lager der Liberalen, ihre Stimmen abzugeben. Das wirklich Interessante daran ist, dass es seiner Meinung nach in diesem Moment noch nicht, aber später wirklich zur Zeichengabe mit einem Taschentuch kam, als der Parlamentspräsident die Zeit dafür gekommen sah, ihm den königlichen Erlass, der die Sitzungsperiode einstellte, zukommen zu lassen (HORÁNSZKY, Tisza 489).

Mehrere Zeitungen brachten die Geschehnisse im Abgeordnetenhaus sogar wortwörtlich, oder sie fassten die Ereignisse in beachtlichem Umfang zusammen. Die meisten Berichte erschienen unmittelbar nach der Sitzung, aber sogar noch im Dezember gab es Artikel darüber. Die Wiener Tageszeitung „Das Vaterland“ schreibt schon am Tag nach den Ereignissen in einem umfangreichen Leitartikel auf zwei Seiten über den Sturz der ungarischen Obstruktion.<sup>29</sup> In der Einführung wird die provisorische Änderung der ungarischen Parlamentsordnung kurz zusammengefasst und gewürdigt. Danach werden die Reden und Ereignisse der Pester Sitzung vom 18. November beinahe wortwörtlich wiedergegeben. Nach der Wiedergabe der Rede von Tisza wird dargestellt, wie die Abgeordneten stehend abgestimmt und den Vorschlag angenommen haben. Zuletzt werden die unbeschreiblich tumultuösen Geschehnisse auf dem Podium des Präsidiums geschildert und der Sitzungsschluss beschrieben.

Das Prager Tagblatt berichtete in seiner Morgen- und auch dann in der Abendausgabe am 19. sowie am 20. November über die Ereignisse im Parlament.<sup>30</sup> Die Tatsachen der provisorischen Regelung und der Schließung der Sitzung werden sachlich zusammengefasst. Danach kommt es zur Beschreibung der Geschehnisse der Sitzung. Unter dem Untertitel „Tumult“ wird die überlaute Schlussepisode der Sitzung hervorgehoben, dann werden der Ansturm der Opposition auf die Tribüne des Präsidiums und ihr Zusammenstoß mit den Rechten, sowie der Sitzungsschluss geschildert. Am nächsten Tag geht das Tagblatt auf die Person des Präsidenten

<sup>29</sup> Der Sturz der ungarischen Obstruktion, in: Das Vaterland, Nr. 321 vom 19. 11.1904, 1–3.

<sup>30</sup> Das ungarische Unterhaus nach Zunahme der provisorischen Geschäftsordnung geschlossen., in: Prager Tagblatt, Nr. 320 vom 19. 11. 1904, 3–4.

Perczel ein, der völlig zusammenbrach und von den Angriffen des Vortags krank wurde.<sup>31</sup>

Die Situation von Tisza erweckte das Interesse auch von Witzblättern. Auf der Titelseite der Dezemberrnummer des Wiener „Kikeriki!“ ist der Ministerpräsident in der „ungarischen Pfeffermühle“ gekrümmt sitzend, karikiert dargestellt. In seiner Mund steckt eine Pfeife, sein Kopf steckt in einem Sporn, im Drehstück des Streukopfes, der ihn drückt. Der Text darauf lautet: Tisza, mit guter Miene zum bösen Spiel.<sup>32</sup>

#### **IV. Krise in Ungarn 1905–1906 und das Gesetz von 1912 über die außerordentlichen Maßnahmen in Kriegszeiten**

Der Erlass des Königs vom 8. Dezember berief die vierte Sitzungsperiode des Reichstags (der „Landesversammlung“) für den 13. des Monats ein. Die zu einem Bündnis zusammengesetzten oppositionellen Parteien, die die Öffentlichkeit massiv zu bewegen vermochten, forderten den Abtritt von Perczel und sie wollten in den Ausschüssen nicht mitwirken. Die Regierung stellte als Vorkehrung eine Sitzungs-polizei auf (sog. „Trabanten“), die aber auf Befehl des Vizepräsidenten sich nur verteidigen durften.<sup>33</sup> Die empörten Oppositionellen griffen das Sicherheits-Personal an, jagten die Polizisten aus dem Saal und zertrümmerten die Möbel des Sitzungssaals. Danach hob der König die Sit-

zungsperiode – nach kaum sechs Tagen Arbeit – auf<sup>34</sup> und schrieb Neuwahlen aus.

Tisza und die zu jener Zeit bereits im Auflösen begriffene Liberale Partei verloren die Wahlen<sup>35</sup>, die Lex Dániel wurde von der neuen Parlamentsmehrheit für nichtig erklärt und als ein unpassender „Fleck“ im Protokoll sogar gelöscht.<sup>36</sup> Weil ihre Regeln nie angewendet wurden, kam es im Parlament nicht zu einem ordnungsgemäßen Funktionieren und auch der Problemkreis der Obstruktion kam nicht zur Ruhe. Das Abgeordnetenhaus gewann seine Funktionsfähigkeit und seine Würde in den öffentlich-rechtlichen Kämpfen der Folgejahre noch lange Jahre nicht zurück. „Es hörte auf, ein Schauplatz ernsthafter und zielbewusster Arbeit zu sein.“<sup>37</sup>

Nach den Parlamentswahlen im Januar 1905, entstand ein tiefer Konflikt zwischen dem Monarchen und den loyalen ungarischen Kräften sowie den Oppositionellen, die eben auf dem Siegerpodest standen und die überwiegende Mehrheit bildeten. So blieb erst Ministerpräsident Tisza ohne Mehrheit im Parlament, danach kam ein „Beamtenregierung“ auch als „Trabanten-Drabanten-Regierung“ [sic!] (Gendarmenre-

<sup>31</sup> Die Vorgänge in Ungarn., in: Prager Tagblatt, Nr. 321, 20. 11. 1904, 16, Auch das Prager Blatt weiß nichts vom Schwenken von Taschentüchern.

<sup>32</sup> „Tisza (mit guter Miene zum bösen Spiel): ‚Oh, das tut weh! Aber es macht nichts, bitte, der Ungar muss sparen und den Paprika vertragen!‘“, Zur Situation Tiszas, in: Kikeriki! Humoristisch-politisches Volksblatt Nr. 100 vom 15. 12. 1904, 1.

<sup>33</sup> HORÁNSZKY, Tisza 499.

<sup>34</sup> Königliche Erlässe Nr. CLXIII und CLXXIV, in: Schriften des Abgeordnetenhauses 1901–1906, Bd. XXXVI, 471–472.

<sup>35</sup> „Die Landesversammlung ist aufgelöst. Wir wollten uns selbst vor den Richtstuhl der Nation stellen.“ Abschiedsbrief von István Tisza vom 7. 1. 1905 an seine Wähler in: Ugra, Tisza Képviseletéhez beszédei III, 360.

<sup>36</sup> Rede von Ferenc Kossuth in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 6. 4. 1905: „In diesem Zusammenhang warne ich im Namen der vereinigten Linksparteien alle, die das Land mit Rechts- und Gesetzverletzungen regiert haben oder es beabsichtigen zu tun, dass Ungarn mit Gewalt nicht regiert werden kann; (Lebhafte Zustimmung und Applaus auf der linken Seite und in der Mitte.) und dass die große Mehrheit der ungarischen Nation die Rechte des ungarischen Abgeordnetenhauses für heilig und unantastbar erachtet.“

<sup>37</sup> GLICZE, VÍGH, Navay Lajos 214.



gierung), nach dem Regierungschef General-Leibwächter Géza Fejérváry, verspottet wurde und zahlreiche außerordentliche Maßnahmen und Verordnungen – ohne Legitimation und gesetzliche Grundlage – eingeführt hat. Am Höhepunkt des Konfliktes wurde das Parlament schließlich aufgelöst und das Gebäude militärisch besetzt. Die Regierung schaffte – mit der Hilfe königlicher Kommissare – die Selbstverwaltung der Verwaltungseinheiten (Komitate und Komitatsstädte) ab.<sup>38</sup> (Im Oktober 1905 entstand sogar ein militärischer Plan, der sog. „Fall-U“ über die geplante Besetzung Ungarns durch die k.u.k. Armee.<sup>39</sup>)

Die Empörung über die Regierung und der Wunsch nach einem allgemeinen Wahlrecht führte im Lande zum „nationalen Widerstand“ mit landesweiten Streiks und Massendemonstrationen. Der Wiener Hof und die ungarische Regierung nahmen Verhandlungen mit den verbündeten Oppositionsparteien auf. Nach einem gelungenen Geheimabkommen und Neuwahlen wurde im April 1906 Sándor Wekerle neuer Ministerpräsident.

Als die Lage sich im August 1906 normalisierte, kam die Anfrage aus dem Kriegsministerium über die geplante Regelung der Ausnahmegesetzgebung. Die ungarische Regierung reagierte mit Zustimmung aber zögernd, die endgültige Fassung<sup>40</sup> entstand erst im November 1912. Noch im Dezember in wenigen Sitzungen<sup>41</sup> wurde das Gesetz (Gesetzartikel LXIII) über außerordentliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr in Kriegszeiten verkündet. Der zeitgenössischen fachlichen Bewertung nach hatte – trotz

der verfassungsmäßigen und unabhängigen Zweifel – „die ungarische Gesetzgebung einen richtigen Weg gefunden“.<sup>42</sup>

Das Gesetz<sup>43</sup> ermächtigte – im Falle eines Krieges, oder bei drohender Gefahr – die Regierung, als gemeinsames und mitverantwortliches Gremium des Ministerpräsidenten, die Ausnahmestellung zu definieren und zu beanspruchen, aber ohne die „heimlich-ungeschriebene“ Gesetzgebung zu dulden. Als Kontrollorgan kam auch das Parlament zu einer Nebenrolle mit Recht auf nachträgliche Kenntnisnahme. So wurde diese Institution Bestandteil des Rechtssystems, ohne unkontrollierte Ausbreitung der Militäradministration. Die ungarische Regierung berichtete während des Weltkrieges regelmäßig, jedes Semester, vor dem Parlament, und das ohne größere Debatten.<sup>44</sup> Eine traditionelle Institution wurde nun neuerlich ins Leben gerufen: der Regierungskommissar-Regierungsbeauftragte, der Regierung untergeordnet und verantwortlich für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, mit direkter Vollmacht über die Verwaltungs- und Ordnungsorgane. Diese Ausnahmesituation gestattete auch die Einschränkung der Selbstverwaltungen, die Aufhebung der Geschworenengerichte und die Erweiterung der Zuständigkeit der Militärgerichte auf Privatpersonen. Die Freiheitsrechte (Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Streikrecht und Wirtschaftsrechte) wurden stark beschränkt und unter scharfe staatliche Kontrolle gestellt.

Kapitel II des Gesetzes regelte die verschärfenden Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts; es berief sich auf diese Sonderinteressen der Kriegsführung, insbesondere in Fällen von Hochverrat, Straftaten gegen die Landesverteidigung, Störpropaganda, öffentliche Aufforde-

<sup>38</sup> TÓTH, Törekvések 6.

<sup>39</sup> PEBALL, ROTHENBERG, Az „U“-ügy 726.

<sup>40</sup> Nr. 633. Gesetzesentwurf, in: KELEMEN, Források 40–48.

<sup>41</sup> „In Abwesenheit der verbündeten Opposition ist heute die Vorlage betreffend die Ausnahmeverfügungen für den Kriegsfall vom Abgeordnetenhaus verabschiedet worden.“, in: Pester Lloyd, Nr. 290 vom 8. 12. 1912, 4.

<sup>42</sup> MEZEY, Az első világháború jogi törvényhozási előkészítése 14.

<sup>43</sup> Magyar Törvénytar 1912.

<sup>44</sup> MEZEY, A kivételes hatalom jogi természete 32.

rung zu Straftaten (z.B. Verletzung) und Presdelikten. „All diese Vorbereitungen erschienen schlußendlich doch zu wenig, so setzte man nach dem Ausbruch des Krieges noch massenhaft Verordnungen in Kraft.“ – schrieb Árpád Tóth dazu.<sup>45</sup> Nach dem Kriegseintritt Ungarns (bzw. der Doppelmonarchie) machte die Regierung von dieser Ermächtigung auch häufigen Gebrauch und verschärfte immer wieder auch strafrechtliche Tatbestände und Institutionen.

Das Ende des Krieges bedeutete für Ungarn auch das Ende der Monarchie und eine Umbruchphase mit Gründung der ersten demokratischen Republik und nach wenigen Monaten mit einer bisher noch ungewöhnlicheren Staatsform einer Räterepublik. Die Jahre 1918/1919 waren von gewaltsamen Konflikten, diktatorischen Einrichtungen, dem Fehlen eines – zwischen den neuen und alten politischen Eliten schwankenden – staatlichen Gewaltmonopols und kurzfristig geltenden Notstandsgesetzen gekennzeichnet. Diese Machtperioden haben die traditionellen normativen Grundlagen ruiniert und die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung als eine schwere Aufgabe hinterlassen, beide haben zahlreiche Dekrete und Erlasse herausgerufen, welche aber vielmehr die Sicherheitsprobleme standrechtlich lösen wollten.

Die politische Funktion der Gesetzgebung und die unkontrollierte gesetzgebende Gewalt übertrat die bürgerlichen Rechtsmaximen und schuf schlechte Vorbilder für die weitere Verfassungsbrüche des 20. Jahrhunderts. Das „alte-neue“ Regime, so bezeichnet von Admiral Reichsverweser Horthy, hat auch das Gesetz von 1912 beibehalten, und seinen Wirkungsbereich bis 1920 und auch noch 1922 ausgedehnt. Anfang des Zweiten Weltkrieges (1939) hat das neue Wehrgesetz die Institution der Ausnahmeregelung übernommen und in die Rechtsordnung

eingebaut.<sup>46</sup> Die politische Elite des Dualismus hatte wahrscheinlich nicht gedacht, dass dieses Erbe des Großen Krieges als ein ständiges Institution so lange präsent bleiben wird.

## Korrespondenz:

Dr. Attila BARNA, PhD  
Széchenyi István University  
Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences  
Department of Legal History  
Egyetem tér 1  
H-9026 Győr  
barnaatt@gmail.com  
ORCID-Nr. 0000-0001-6209-7037

## Abkürzungen:

KN Journal des Abgeordnetenhauses  
Siehe auch das allgemeine Abkürzungsverzeichnis:  
[<http://www.rechtsgeschichte.at/files/abk.pdf>]

<sup>45</sup> TÓTH, A kivételes hatalom jogi szabályozása 96.

<sup>46</sup> MEZEY, Az első világháború jogi törvényhozói előkészítése 17.

**Literatur:**

- Magyar Törvénytár 1912. Évi törvénycikkek. Corpus Juris Hungarici 1912. (Budapest 1913)
- János GILICZE, Zoltán VÍGH, Návay Lajos politikai jegyzetei 1910–1912. [Politische Notizen von Lajos Návay], in: Dél-Alföldi évszázadok, Ferenc SZABÓ (Hg.) (Békéscsaba–Szeged 1988) 7–313.
- Lajos HORÁNSZKY, Tisza István és kora [István Tisza und seine Zeit] (Budapest 1994).
- Roland KELEMEN (Hg.), Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről [Quellen zur Geschichte der Genese der Ausnahmeregelung in Ungarn] (Budapest 2017).
- József KUN (Hg.), Gróf Tisza István Képviselőházi beszédei [Reden des Grafen István Tisza im Abgeordnetenhaus] Bd. II-III. (Budapest 1933).
- Magyar Életrajzi Lexikon, II Bände. [Ungarisches Biografisches Lexikon] (Budapest 1967–1982).
- Gábor MÁTHÉ, Közjogi argumentáció. Gondolatok a Lustkandl-Deák vitához [Öffentlich-rechtliche Argumentation. Gedanken zur Diskussion Lustkandl-Deák], in: Jogtörténeti Szemle, 9 Jg. (2007/3) 58–63.
- Barna MEZEY, Az első világháború jogi törvényhozói előkészítése. A kivételes hatalomról szóló 1912. évi 63. törvénycikk, [Gesetzliche Vorbereitung des Ersten Weltkrieges, das Gesetz 1912:63. über die Ausnahmsgewalt], in: Péter KÓNYA (Hg.) Az első világháború a Kárpátokban (Prešov 2016) 11–18.
- Barna MEZEY, A kivételes hatalom jogi természete, [Rechtliche Natur der Gewalt im Ausnahmezustand], in: Jogtörténeti Szemle 17 Jg. (2015/4) 25–34.
- Kurt PEBALL, Gunther E. ROTHENBERG, Az „U”-ügy. Magyarország tervezett megszállása a cs. és kir. hadsereg által 1905 őszén [Der Fall „U”. Die geplante Besetzung Ungarns durch die k.u.k. Armee im Herbst 1905], in: Hadtörténelmi Közlemények, 17 Jg. (1970) 724–763.
- István TISZA, Az ugrai levél [Der Brief aus Ugra], Geszt 4. Oktober 1904, in: DERS., Küzdelem a parlamentárizmusért. Gróf Tisza István beszédei [Kampf um den Parlamentarismus – Reden des Grafen István Tisza] (Budapest 1904) 5–10.
- István TISZA, Die Krise 1903. Tagebuchartige Notizen, in: Gróf Tisza István összes munkái I. [Die gesammelten Werke vom Grafen István Tisza] (Budapest 1928) 697–704.
- Árpád TÓTH, A kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig [Vorgeschichte des Zustandekommens des Gesetzartikels LXIII. v.j. 1912 über die Ausnahmsgewalt der Regierung von 1868 bis zur Jahrhundertwende] (= Acta Universitatis Szegedensis. Acta Juridica et Politica XI/6, Szeged 1964).
- Árpád TÓTH, Törekvések a szabadságjogok korlátozására. A kivételes állapot bevezetésének problémái a „darabont” és a koalíciós kormány idején (1905-1909) [Bestrebungen zur Beschränkung der Freiheitsrechte. Probleme der Einführung des Ausnahmezustands in der Zeit der sog. „Trabanten” und der Koalitionsregierungen] (= Acta Universitatis Szegedensis. Acta Juridica et Politica XXXII/4, Szeged 1984).
- Árpád TÓTH, A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén [Die Rechtliche Regelung der Ausnahmsgewalt in Ungarn am Vorabend des Ersten Weltkrieges] (= Acta Universitatis Szegedensis. Acta Juridica et Politica L/13, Szeged 1996).