

ISTVÁN SZABÓ

## Die Stellvertretung des Staatsoberhauptes in Ungarn zwischen 1920 und 1944

### I. Einführung

Der ungarische Reichstag stellte in den letzten Tagen des ersten Weltkrieges seine Tätigkeit ein. Zu neuen Parlamentswahlen kam es erst nach dem Scheitern der Revolutionen zu Beginn des Jahres 1920. Die durch diese Wahlen gewählte Nationalversammlung musste – auch wenn sie dem Namen nach keine verfassungsgebende Nationalversammlung war – über die zukünftige Staatsorganisation Ungarns entscheiden. Der überwiegende Teil des staatsrechtlichen Schrifttums hielt die verfassungsrechtliche Tätigkeit der Revolution für ungültig und war damit der Ansicht, dass in Ungarn nach wie vor die Staatsform des Königreichs bestand<sup>1</sup>. Das am 28. Februar 1920 verlautbarte Gesetz Nr. 1 über die Wiederherstellung der Verfassungsmäßigkeit und über die Ausübung der obersten Staatsgewalt hat das Königreich wiederhergestellt.

Die Frage nach der Ausübung der königlichen Gewalt führte jedoch zu scharfen politischen und juristischen Zwistigkeiten. Der im Jahre 1916 gekrönte Karl IV. konnte aufgrund des Widerstandes der Entente nicht nach Ungarn zurückkehren. Die Meinungen waren jedoch auch hinsichtlich der Frage geteilt, ob nach dem Zerbrechen der österreichisch-ungarischen Verbindung Karl IV. seine Rechtsposition als Herrscher beibehalten hatte oder nicht<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> S. v. Csekey, *Ungarns Staatsrecht nach dem Weltkrieg*, in: „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart“ 1926, 416 ff.; K. Kmety, *A királyválasztás joga* [Das Recht der Königswahl], in: „Magyar Jogi Szemle“ 1920, 10; L. Buza, *A királyválasztás joga* [Das Recht der Königswahl], in: „Magyar Jogi Szemle“ 1920, 84; J. Bölöny, *Magyar közjog 1. kötet* [Ungarisches Staatsrecht 1. Band], Budapest 1942, 28; Ö. Polner, *A trón megüresedésének és betöltésének kérdéséhez* [Zur Frage der Vakanz des Thrones und dessen Neubesetzung], in: „Magyar Jogi Szemle“ 1920, 196 ff.

<sup>2</sup> Csekey, wie FN 1, 436; M. Tomcsányi, *Magyarország közjoga* [Das öffentliche Recht Ungarns], Budapest 1932, 317 ff.

In dieser Frage waren die führenden politischen Kräfte und die Staatsrechtswissenschaft in zwei gegensätzliche Lager gespalten. Die eine Seite vertrat die Ansicht, dass das zwischen Österreich und Ungarn bestehende Verteidigungsbündnis die Grundlage der Thronfolgeordnung bildete, und diese war mit Außerkrafttreten der Pragmatischen Sanktion gleichfalls weggefallen. Infolgedessen war der königliche Thron frei und stand für eine Besetzung durch ein neues Herrscherhaus zur Verfügung<sup>3</sup>. Das andere Lager vertrat die Meinung, dass es sich bei der Pragmatischen Sanktion um ein selbständiges ungarisches Gesetz handelte, dessen Gültigkeit vom Untergang der österreichisch-ungarischen Monarchie nicht berührt wurde. Karl I. (IV.) und seine Nachfolger waren daher die rechtmäßigen Könige Ungarns<sup>4</sup>. Für eine Festlegung des Standpunktes im Wege eines Gesetzes verfügte keines der beiden Lager über die entsprechende parlamentarische Mehrheit, und so versuchten beide Lager ihre Meinung durch Auslegung der – nach wie vor vorhandenen – Rechtslücken durchzusetzen. Die Rückkehr Karls auf den ungarischen Thron wurde durch die Entente verhindert, das andere Lager war nicht in der Lage, ein neues Herrscherhaus zur Besetzung des Thrones zu wählen.

Das ungarische Staatsrecht sah nun für jene Fälle, in denen der König an der Ausübung der Regierungsgeschäfte verhindert war, die Wahl eines Reichsverwesers durch den Reichstag vor. In diesem Sinne wählte die Nationalversammlung, der die provisorische gesetzgebende Gewalt zustand, am 1. März 1920 Miklós Horthy zum Reichsverweser<sup>5</sup>.

## **II. Die Nichtregelung der Stellvertretung im Gesetzesartikel Nr. I aus dem Jahre 1920**

Aus dem Gesagten geht eindeutig hervor, dass der Reichsverweser selbst nur ein Stellvertreter ist, seine Aufgabe besteht in der Vertretung des Königs. In diesem Zusammenhang stellt sich nun die interessante Frage, ob für den Fall, dass der Reichsverweser – als Stellvertreter des Staatsoberhauptes – an der Erfüllung seiner Aufgaben verhindert ist, die Vertretung eines Stellvertreters zugelassen werden sollte. Der Gesetzesartikel Nr. I aus dem Jahre 1920 hat sich mit dieser Frage nicht befasst. Zu diesem Zeitpunkt dachte man, dass es höchstens ein bis zwei Jahre dauern würde, bis die Ausübung der Regierungsgewalt durch den König wiederhergestellt werden würde. In diesem Fall wäre die Beauftragung des Reichsverwesers automatisch erloschen. Die Wahrscheinlichkeit schien gering, dass sich das Problem der Stellvertretung in dieser kurzen Zeitspanne stellen würde.

---

<sup>3</sup> K. Kmety, *Véleményem a királykérdésben* [Meine Meinung zur Königsfrage], in: „Jogtudományi Közlöny” 1921, 11.

<sup>4</sup> Csekey, wie FN 1, 434 ff; Tomcsányi, wie FN 2, 322 ff.

<sup>5</sup> Gesetzesartikel Nr. II. aus dem Jahre 1920.

Eine weitere Schwierigkeit bestand freilich auch darin, dass die Frage der Stellvertretung seit dem Ausgleich des Jahres 1867 nicht eindeutig geregelt war. Gemäß einem Gesetz aus dem Jahre 1485 war die Stellvertretung des Staatsoberhauptes Aufgabe des Palatins. Grundsätzlich wäre es auch möglich gewesen, neben den Reichsverweser einen Palatin zu wählen<sup>6</sup>. Grundsätzlich unterschied man zwei Formen der Stellvertretung: die Stellvertretung bei Abwesenheit des Königs (wenn dieser sich ausserhalb der Landesgrenzen aufhielt)<sup>7</sup> und eine Stellvertretung für den Fall der Minderjährigkeit des Königs. In diesem Fall wurde der Palatin mit dieser Aufgabe betraut, der auch der gesetzliche Vormund des Königs war<sup>8</sup>. Diese Lösung hatte während der Regierungszeit des Hauses Habsburg zu einer andauernden Stellvertretung geführt<sup>9</sup>, auf der anderen Seite hätte diese Lösung keine Garantie für eine einheitliche Ordnung der Stellvertretung im Gesamtreich geboten<sup>10</sup>.

Ein weiteres Problem bestand darin, dass man mit der Dreiteilung der vollziehenden Gewalt (König, Palatin, Regierung) zumindest in Ungarn 1848 schlechte Erfahrungen gemacht hatte. Diese Erfahrungen hatten dazu geführt, dass man mit dem Ausgleich auch die Stellvertretungsrechte des Palatins für den Fall der Verhinderung des Königs außer Kraft setzte. Auch hatte man die Wahl eines neuen Palatins auf unbestimmte Zeit verschoben<sup>11</sup>, so dass dieses Amt auch im Jahre 1918 unbesetzt gewesen war.

<sup>6</sup> Tomcsányi, wie FN 2, 306.

<sup>7</sup> Gesetzesartikel Nr. X. aus dem Jahre 1485; G. Ferdinandy, *A magyar alkotmányjog tankönyve* [Lehrbuch des ungarischen Verfassungsrechts], Budapest 1911, 151.

<sup>8</sup> Gesetzesartikel Nr. II. aus dem Jahre 1485; Csekey, wie FN 1, 433; Ferdinandy, wie FN 7, 150; E. Nagy, *Magyarország közjoga (államjog)* [Das öffentliche Recht Ungarns (Staatsrecht)], Budapest 1905, 239.

<sup>9</sup> Das Gesetz über die Rechtsstellung des Palatins wurde noch in der Zeit vor 1526 erlassen, es stammt also aus einer Periode, bevor das Haus Habsburg in den Besitz der ungarischen Krone gelangt ist. Zu dieser Zeit hatte sich der König im Allgemeinen innerhalb der Landesgrenzen aufgehalten. Eine Abwesenheit gehörte zu den Ausnahmefällen. Aufgrund der Regeln des ungarischen Staatsrechts befand sich Wien außerhalb der Landesgrenzen. Die Regelungen zur Stellvertretung hätten also immer dann Anwendung finden müssen, wenn der König sich in Wien aufhielt. Die Ausgangsbedingungen hatten sich 1526 ins Gegenteil gewandelt und die Stellvertretung war zur Regel geworden. Der König verbrachte weit mehr Zeit in Wien als in Ungarn und die persönliche Ausübung der Regierungsgewalt war zur Ausnahme geworden.

<sup>10</sup> Für das Herrscherhaus war die zweite Form der Stellvertretung problematisch, bei der der Palatin neben dem minderjährigen König als Vormund und Reichsverweser fungierte. Im Interesse der Einheit war es geboten eine einheitliche Thronfolgeordnung für die Erbländer zu erlassen; eine solche war durch die Pragmatische Sanktion auch weitgehend erfolgt. Diese einheitliche Ordnung konnte in den Fällen einer Stellvertretung des minderjährigen Königs nicht gehalten werden, da Ungarn für diesen Fall spezielle Regelungen vorgesehen hatte. Im Jahre 1741 hatte der Reichstag in einer Sonderregelung den Mann Maria Theresias als Reichsverweser vorgesehen. Durch diese Regelung wollte man Vorkehrungen für den Fall treffen, dass Maria Theresia zu einem Zeitpunkt gestorben wäre, in dem ihr Sohn noch minderjährig gewesen wäre [Gesetzesartikel Nr. IV. aus dem Jahre 1741; Tomcsányi, wie FN 2, 305]. Diese Regelung diente offensichtlich der Ausbildung einer Stellvertretungsordnung.

<sup>11</sup> Gesetzesartikel Nr. VII. aus dem Jahre 1867; Csekey, wie FN 1, 433 ff; Tomcsányi, wie FN 2, 304; Nagy, wie FN 8, 239.

Im Anschluss daran übte der König die vollziehende Gewalt persönlich aus<sup>12</sup>, in Hinblick auf seine Stellvertretung im Fall einer Verhinderung war jedoch eine Rechtslücke entstanden. Das ungarische Staatsrecht war der Ansicht, dass die Frage der Stellvertretung – sollte der Fall eintreten – einer gesonderten Regelung zugeführt werden sollte<sup>13</sup>. So hat sich die Nationalversammlung im Jahre 1920 im Grunde nur an die vorgesehenen Regelungen gehalten und im konkreten Fall einen Reichsverweser gewählt.

Diese Ordnung der Stellvertretung wies jedoch eine Lücke auf. Die Regelungen enthielten keine Lösung für die Ausübung der Gewalt des Staatsoberhauptes für die Zeitspanne zwischen dem Freiwerden des Throns und der Wahl des Reichsverwesers; genau dieselbe Situation ergab sich auch dann, wenn das Amt des Reichsverwesers zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht besetzt war. Die Wiedereinsetzung des Amtes des Palatins hatte man jedoch bereits 1918 für nicht durchführbar gehalten<sup>14</sup>. Da man im Jahre 1920 den vorübergehenden Charakter der Situation betonte, stellte sich die Frage einer Neuregelung der umstrittenen staatsrechtlichen Funktion nicht. Das Offenlassen der Stellvertretungsfrage war auch Ausdruck der Ansicht, dass die Übergangsphase nur von kurzer Dauer sein würde. Die Beauftragung des Reichsverwesers war unbefristet und sollte bis zum Zeitpunkt der Wiederbesetzung des Thrones gelten. Die aktive Auseinandersetzung mit der Frage der Stellvertretung beinhaltete gleichzeitig die Botschaft, dass man der Ansicht war, dass der Thron zur Lebenszeit des Reichsverwesers nicht nachbesetzt werden würde. Diese Schlussfolgerung sollte auch in weiterer Folge für das Vorgehen der Gesetzgebung bestimmend sein, die nur zögernd begann, sich mit dem Problemkreis auseinanderzusetzen. Es sollten – wie noch darzustellen sein wird – mehr als eineinhalb Jahrzehnte vergehen, bis man sich zur Verabschiedung einer klaren und anwendbaren Lösung durchringen konnte.

### **III. Eine erste Regelung: Stellvertretung durch den Ministerrat (1926)**

Die Wiederbesetzung des Throns blieb aus und im Laufe der Jahre wuchs auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich vor der Lösung der so genannten Königsfrage das Problem der Nachbesetzung des Amtes des Reichsverwesers stellen würde. Ein wichtiger Schritt zur Wiederherstellung der Staatsgewalt war das Gesetz über die Wiedereinrichtung des Oberhauses aus dem Jahre 1926<sup>15</sup>. Durch diese Maßnahme erlosch die nur aus einer Kammer bestehende Nationalversammlung, an ihre Stelle trat der aus einem Abgeordnetenhaus und einem Oberhaus bestehende Reichstag. In den Schlussbestimmungen be-

<sup>12</sup> Nagy, wie FN 8, 240.

<sup>13</sup> Ferdinandy, wie FN 7, 149.

<sup>14</sup> Ebenda, 153.

<sup>15</sup> Gesetzesartikel Nr. XXII. aus dem Jahre 1926.

fasste sich das Gesetz auch mit der Möglichkeit, dass die Frage der Nachbesetzung des Amtes des Reichsverwesers noch vor der Wiederbesetzung des Thrones aktuell werden könnte. Das Gesetz sah vor, dass bis zur Wahl eines neuen Reichsverwesers die Ausübung der obersten Staatsgewalt dem Ministerrat zustehen sollte<sup>16</sup>.

Zu diesem Zeitpunkt hatten die Verfasser des Gesetzes die Möglichkeit, dass der Regelungsfall auch eintreten könnte, noch nicht für eine reale Variante gehalten. Die Lückenhaftigkeit des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1920 bezog sich nämlich nicht nur die Frage der Vertretung, sondern es fehlte auch eine genaue Ausarbeitung der Bestimmungen zur Wahl eines neuen Reichsverwesers. Dies lag vor allem daran, dass im Jahr 1920 bereits vor der Verabschiedung des Gesetzes ein Konsens über die Person Horthys bestanden hatte. Die diesbezügliche Bestimmung des Gesetzes war daher kurz gehalten und lautete: „...zur provisorischen Ausübung der Aufgaben des Staatsoberhauptes wählt der Reichstag in geheimer Wahl einen Reichsverweser“<sup>17</sup>. Das Gesetz zum Oberhaus regelte zwar bereits die Frage der Stellvertretung, enthielt jedoch keine Konkretisierung der Regelungen über die Wahl des Reichsverwesers. Diese Tatsache lässt daher die Schlussfolgerung zu, dass man noch immer nicht ernstlich mit der Möglichkeit gerechnet hatte, dass Horthy zu einem Zeitpunkt sterben könnte, zu dem die Frage der Ausübung der königlichen Gewalt noch keiner Klärung zugeführt werden können.

Stellt man einen über die Grenzen schauenden Vergleich an, so lässt sich feststellen, dass die Regelungen in Hinblick auf die Vertretung eines Staatsoberhauptes eine große Ähnlichkeit aufweisen. Bei zweipolaren Systemen, in der die beiden Pole durch das Staatsoberhaupt und die Regierung gebildet wurden, wurde die Frage der Stellvertretung oftmals dahingehend gelöst, dass diese dem jeweils anderen Pol zugeordnet wurde. Im Allgemeinen wurde die Stellvertretung dabei nicht durch die gesamte Körperschaft, sondern nur durch die Person des Regierungschefs, des Ministerpräsidenten bzw. des Kanzlers vorgenommen. Diese Lösung war etwa von der Weimarer Reichsverfassung<sup>18</sup> oder auch von der österreichischen Verfassung des Jahres 1920<sup>19</sup> angewendet worden. In der dritten französischen Republik<sup>20</sup> oder auch in der damaligen Tschechoslowakei<sup>21</sup> war die Stellvertretung – ähnlich wie im vorliegenden Fall – durch eine Körperschaft, den Ministerrat, vorgesehen worden.

<sup>16</sup> § 48 Abs (1) des Gesetzesartikels Nr. XXII. aus dem Jahre 1926; I. Szabó, *A kormányzó jogállása* [Die Rechtsstellung des Reichsverwesers], in: *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc 1996, 156.

<sup>17</sup> § 12 Abs des Gesetzesartikels Nr. I. aus dem Jahre 1920; Szabó, wie FN 16, 124.

<sup>18</sup> Weimarer Reichsverfassung Art. 51.

<sup>19</sup> B-VG 1920, Art. 64.

<sup>20</sup> Verfassungsgesetz über die Organisation der französischen Staatsgewalt vom 25. Februar 1875, Art. 7.

<sup>21</sup> L. Adamovich, *Grundriss des tschechoslowakischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)*, Wien 1929, 137.

Obwohl diese Lösung also von zahlreichen Staaten angewandt wurde<sup>22</sup>, stellt sie, meines Erachtens, nicht die beste Variante dar und zwar deswegen, weil zwischen dem Staatsoberhaupt und der Regierung grundsätzlich eine gewisse Gewaltenteilung bestand<sup>23</sup>. Damit verbunden war, dass der ministeriellen Gegenzeichnung grundsätzlich eine wichtige Rolle zukam. Diese Funktion würde jedoch wegfallen, wenn beide Gewalten in einer Hand zusammenfielen. Zu einer solchen Situation war es etwa 1925 durch den Tod von Friedrich Ebert gekommen. In diesem Zusammenhang hat sich dann die Frage gestellt, ob der Reichskanzler, wenn er gleichzeitig auch das Amt des Reichspräsidenten innehatte, zur Gegenzeichnung bei den von ihm selbst erlassenen Maßnahmen berechtigt war. Durch eine solche Lösung würde also – wie erwähnt – das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung sinnlos werden<sup>24</sup>, trotzdem hielt man sie in bestimmten Fällen für anwendbar<sup>25</sup>. Weiters stellte sich die Frage, ob in der Zeit, in der das Staatsoberhaupt vertreten wird, ein Misstrauensantrag gegen die Regierung gestellt werden kann. Verneint man diese Frage, so würde das praktisch die Auflösung der politischen Verantwortung der Regierung bedeuten<sup>26</sup>. Bejaht man die Möglichkeit eines Misstrauensantrages, so würde dies bedeuten, dass auch das Staatsoberhaupt dem Parlament gegenüber politisch verantwortlich war, was jedoch im Normalfall nicht üblich war. Was würde jedoch geschehen, falls die Regierung nun doch vom Parlament ihres Amtes enthoben wird? Die Ernennung einer neuen Regierung stand nämlich dem Reichsverweser zu.

Im vorliegenden Fall stellen sich jedoch auch noch andere staatsrechtliche Probleme. Während der Übergangszeit erhalten die Mitglieder der Regierung ihre Beauftragung im Wege einer Kooptierung. Die Regierung selbst ernennt ihre Mitglieder und ist auch für deren Amtsenthebung zuständig. Es stellt sich weiter die Frage, ob die Regierung den Reichstag, dem sie verantwortlich war, auflösen konnte. Mehrere Verfassungen haben für den Fall einer provisorischen

---

<sup>22</sup> In der ministeriellen Begründung des Gesetzesvorschlages werden, als Beispiele für Staaten, in denen der Ministerrat für die Stellvertretung des Staatsoberhauptes zuständig ist, noch Belgien, Italien, Griechenland, Rumänien und das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen angeführt. [Erläuternde Bemerkungen zu § 48 des Gesetzes Nr. XXII aus dem Jahre 1926].

<sup>23</sup> I. Csekey, *A kormányzói jogkör reformja* [Die Reform des Kompetenzbereiches des Reichsverwesers], Szeged 1937, 22 ff.; Szabó, wie FN 16, 156 ff.

<sup>24</sup> E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789* VI, Stuttgart–Berlin–Köln 1981, 315.

<sup>25</sup> G. Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, Berlin 1933, 310; W. Jellinek, *Verfassung und Verwaltung des Reiches und Länder*, Leipzig–Berlin 1927, 81.

<sup>26</sup> Aus der deutschsprachigen Literatur ist die Ansicht von Gerhard Anschütz zu erwähnen, wonach in einem solchen Fall der Reichskanzler die Rolle des Reichspräsidenten übernimmt: Anschütz, wie FN 25, 309. Das bedeutet, dass im Reichstag kein Misstrauensantrag gegen ihn gestellt werden kann. Eine solche Lösung scheint im Falle des Staatsoberhauptes noch durchführbar, wendet man sie jedoch auf den Ministerrat als Körperschaft an, dann würde dies zum Wegfall der politischen Verantwortung führen. Eine andere Auslegungsmöglichkeit würde darin bestehen, dass zwar gegen die Regierung als Körperschaft ein Misstrauensantrag unzulässig sein sollte, gegen die einzelnen Minister jedoch könnte er für zulässig angesehen werden.

schen Vertretung des Staatsoberhauptes durch die jeweils andere Staatsgewalt Beschränkungen vorgesehen. Die ungarische Regelung aus dem Jahre 1926 sah keine diesbezüglichen Beschränkungen vor, was einmal mehr darauf zurückzuführen ist, dass diese eben als *ad hoc* Lösung zu interpretieren war.

Zum Abschluss ist noch ein Satz aus den ministeriellen Erläuternden Bemerkungen zu dem Gesetz Nr. XIX aus dem Jahr 1937 zu erwähnen. Dieses Gesetz setzte die hier erörterten Regelungen ausser Kraft. In den Erläuternden Bemerkungen wurde die Ansicht vertreten, dass die – an der Spitze der vollziehenden Gewalt stehende – Regierung die Stellvertretung des Staatsoberhauptes auch nicht vorübergehend übernehmen sollte<sup>27</sup>. Dieser Feststellung wurde keine Begründung hinzugefügt. Man ging vielmehr davon aus, dass eine neue Regelung zu erlassen war.

#### IV. Die ausgearbeitete Regelung: der Landesrat (1937)

Im Laufe der Zeit war es jedoch immer klarer geworden, dass die Wiederbesetzung des ungarischen Throns in absehbarer Zeit nicht möglich sein würde. In der zweiten Hälfte der Dreißiger Jahre stand es beinahe außer Zweifel, dass es nach dem Tod Horthys wiederum zur Wahl eines Reichsverwesers kommen würde. Einen Beweis dafür finden wir in der Tatsache, dass man im Jahre 1937 eine genaue Regelung der diesbezüglichen Wahlordnung vorgenommen hatte<sup>28</sup>. So wurde das Amt des Reichsverwesers, das ursprünglich nur für eine kurze Zeit vorgesehen war, zu einem auf lange Zeit konzipierten Amt<sup>29</sup>.

Gleichzeitig wurde auch die Frage der Stellvertretung einer neuen Regelung zugeführt. Für den Fall eines Freiwerdens des Amtes des Reichsverwesers sollte die Ausübung seiner Kompetenzen – bis zur Wahl des neuen Staatsoberhauptes – dem Landesrat zustehen. Es lassen sich mehrere Beispiele aus anderen Ländern für eine Vertretung durch eine Körperschaft anführen, die hier gewählte Lösung stellt jedoch insofern eine Besonderheit dar, als es sich dabei nicht um eine für diesen Fall gewählte Körperschaft handelte. Vielmehr wurden im vorliegenden Fall die sieben wichtigsten Staatsämter in einer Körperschaft zusammengefasst. Dabei handelte es sich um den Ministerpräsidenten, den Vorsitzenden des Abgeordnetenhauses, den Vorsitzenden des Oberhauses, den Vorsitzenden der königlichen Kurie, d.h. des obersten Gerichtshofes, den Vorsitzenden des Verwaltungsgerichtshofes, den Oberbefehlshaber der Landwehr und den Fürstprimas, letzter Titel kam dem jeweils amtierenden Erzbischof von Esztergom zu<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Vgl. die Erläuterungen zu § 3 des Gesetzesartikels Nr. XIX aus dem Jahre 1937.

<sup>28</sup> § 5 des Gesetzesartikels Nr. XIX. aus dem Jahre 1937.

<sup>29</sup> Vgl. den allgemeinen Teil der Erläuternden Bemerkungen zu dem Gesetz Nr. XIX aus dem Jahre 1937. J. Bölöny, *Magyar közjog 2. kötet* [Ungarisches Staatsrecht 2. Band], Budapest 1943, 50.

<sup>30</sup> § 3 Abs 1 des Gesetzesartikels Nr. XIX. aus dem Jahre 1937; M. Tomcsányi, *Magyarország közjoga* [Das öffentliche Recht Ungarns], Budapest 1943, 331; Szabó, wie FN 16, 158.

Die Staatsorganisation Ungarns zur Zwischenkriegszeit stand in mehreren Punkten nicht im Einklang mit den Grundsätzen einer modernen Demokratie. Interessant ist jedoch in diesem Zusammenhang, dass man darum bemüht war, die Person des Staatsoberhauptes in Unabhängigkeit von parteipolitischen Interessen festzulegen. Dies lässt sich unter anderem an der Zusammensetzung des Landesrates ablesen, in dem nur zwei von sieben Personen – der Ministerpräsident und der Vorsitzende des Abgeordnetenhauses – aus jener Partei hervorgingen, die bei den Wahlen die Mehrheit erreicht hatte.

Die Regelung des Jahres 1926 hatte es unterlassen, den Kompetenzbereich, in dem der Ministerrat seine Stellvertretungsfunktion ausüben konnte einzuschränken. Eine solche Einschränkung wäre nicht nur aus technischen Gründen, sondern auch aus Gründen der Gewaltentrennung notwendig gewesen. Hätte man den Landesrat vorgesehen, hätte eine solche Situation auch ohne Einschränkung der Kompetenzen nicht vorkommen können, da seine vollziehende Gewalt von der des Ministerrates entsprechend getrennt war. Das Gesetz kannte trotzdem mehrere Kompetenzbereiche, in denen das stellvertretende Organ nicht für den Reichsverweser tätig werden konnte.

Im Sinne dieser Regelungen war der Landesrat nicht zur Auflösung des Reichstages berechtigt, konnte die Mitglieder der Regierung nicht ihres Amtes entheben, zur Verkündung von Gesetzen war er nur in Ausnahmefällen berechtigt<sup>31</sup>. Was letzteren Punkt betrifft, so galt grundsätzlich, dass die Promulgierung von Gesetzen bis zur Wahl des neuen Reichsverwesers aufzuschieben war.

In Zusammenhang mit der Rechtsstellung des Landesrates ist nochmals auf den im zweiten Punkt erwähnten Problemkreis zurückzukommen. Der Reichsverweser ist selbst Stellvertreter des Staatsoberhauptes und es stellt sich die Frage, welche Funktion das zu seiner Stellvertretung aufgestellte Organ zu erfüllen hat. Der Landesrat könnte grundsätzlich den König direkt vertreten und damit im staatsrechtlichen Sinn des Wortes zu einem Regentenrat werden. Dies hätte bedeutet, dass in Zeiten, in denen die Gewalt des Königs ruht, der Reichsverweser die Stellvertretung übernimmt, kommt es jedoch zu einem Interregnum, so übernimmt ein Rat, der aus den sieben höchsten staatsrechtlichen Funktionen zusammengesetzt ist, die Aufgabe der Stellvertretung. Die Aufgabe des Landesrates war hingegen rein technischer Art gewesen. Die Ausübung entscheidender Funktionen des Reichsverwesers stand ihm nicht zu, seine Aufgabe bestand in erster Linie in der Abwicklung der Wahl des neuen Reichsverwesers. Zu diesem Zweck musste der Reichstag innerhalb von acht Tagen zusammengerufen werden<sup>32</sup>. In der ministeriellen Begründung

<sup>31</sup> § 4 Abs 1-2 des Gesetzesartikels Nr. XIX. aus dem Jahre 1937; Tomcsányi, wie FN 30, 332; Szabó, wie FN 16, 158 ff.

<sup>32</sup> § 4 Abs 4 des Gesetzesartikels Nr. XIX. aus dem Jahre 1937; Tomcsányi, wie FN 30, 332.

des Gesetzes wurde ausdrücklich festgelegt, dass der Landesrat nicht als Regentenrat gedacht war<sup>33</sup>.

### V. Der stellvertretende Reichsverweser (1942)

Mit der Verwandlung des Amtes des Reichsverwesers in ein ständiges Amt machten sich bei der Familie Horthy gewisse dynastische Bestrebungen bemerkbar. Ein erstes diesbezügliches Element trat im Zusammenhang mit der Regelung der Bestimmungen zur Wahl des Reichsverwesers im Jahre 1937 in Erscheinung. Dem im Amt befindlichen Reichsverweser wurde ein Vorschlagsrecht in Hinblick auf seinen Nachfolger zugestanden<sup>34</sup>, das bedeutete, dass er noch zu Lebzeiten Kandidaten für das Amt benennen konnte. Die Erwähnung dieses Punktes scheint mir deswegen von Bedeutung, da der zweite Schritt dieser dynastischen Bestrebungen in engem Zusammenhang mit dem vorliegenden Thema steht.

Angesichts des fortgeschrittenen Alters des im Amt befindlichen Reichsverwesers wurde zu Beginn des Jahres 1942 das Amt eines stellvertretenden Reichsverwesers eingeführt, der vom Reichstag auf Vorschlag des regierenden Reichsverwesers gewählt werden konnte<sup>35</sup>. Die Wahl eines stellvertretenden Reichsverwesers war nicht verpflichtend, der Reichsverweser konnte frei entscheiden, ob er sich mit einem diesbezüglichen Vorschlag an die Gesetzgebung wenden wollte. Horthy machte jedoch sofort nach Verabschiedung dieses Gesetzes von seinem Vorschlagsrecht Gebrauch, und nominierte für dieses Amt István Horthy, seinen ältesten Sohn, der vom Reichstag auch gewählt wurde<sup>36</sup>.

Bei näherer Betrachtung des Problembereiches lässt sich jedoch feststellen, dass es in Hinblick auf die Begründung einer Dynastie bei einem bloßen Bestreben geblieben war. Die im Rang eines Gesetzes ergangenen Bestimmungen boten keine Stütze für die Verwirklichung diesbezüglicher Vorhaben. Was die Möglichkeit betrifft, dass der stellvertretende Reichsverweser mit einem Nachfolgerecht gewählt werden hätte können, so ist es auch hier bei einem bloßen Vorschlag geblieben. Dieser wurde nämlich von der Durchführung der Wahl des neuen Reichsverwesers gänzlich ausgeschlossen. Diese Aufgabe stand weiterhin dem Landesrat zu<sup>37</sup>. Das im Jahre 1937 eingeführte

<sup>33</sup> „Der Vorschlag ging grundsätzlich davon aus, dass es sich bei dem Landesrat nicht um einen Regentenrat handelte, der die Kompetenzen des Reichsverwesers als Staatsoberhaupt in vollem Umfang übernommen hätte, man vertrat die Ansicht, dass es sich bei dem Landesrat um ein provisorisches Organ handelte, dessen Amtszeit und Kompetenzen beschränkt waren“. Vgl. die Erläuternden Bemerkungen zur § 4 des Gesetzesartikels Nr. XIX aus dem Jahre 1937.

<sup>34</sup> § 2 des Gesetzesartikels Nr. XIX. aus dem Jahre 1937; Bölöny, wie FN 29, 52 ff; Tomcsányi, wie FN 30, 330 ff; Szabó, wie FN 16, 125.

<sup>35</sup> § 1 des Gesetzesartikels Nr. II. aus dem Jahre 1942; Szabó, wie FN 16, 160.

<sup>36</sup> Gesetzesartikel Nr. III. aus dem Jahre 1942.

<sup>37</sup> § 13 des Gesetzesartikels Nr. II. aus dem Jahre 1942; Szabó, wie FN 16, 162 ff.

Nachfolgerecht wurde gleichfalls nur in einer gemäßigten Form in Gesetzesrang erhoben. Die Benennung eines Nachfolgers durch den amtierenden Reichsverwesers war nur in der Form eines Dreivorschlags gültig<sup>38</sup>, wobei der Reichstag den Vorschlag durch die Nennung von weiteren Kandidaten ergänzen konnte<sup>39</sup>. Das Gesetz legte ausdrücklich fest, dass das Vorschlagsrecht an keine ministerielle Gegenzeichnung gebunden war. Damit wurde zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei dem Vorschlagsrecht nicht um einen Akt der Staatsgewalt handelte, was bedeutete, dass der Vorschlag für den Reichstag nicht verbindlich war. Das Vorschlagsrecht stellte „staatsrechtlich nur einen Ratschlag an die Nation dar“<sup>40</sup>.

István Horthy fiel im August 1942 an der Ostfront. Nach diesem Ereignis wurde das Amt des stellvertretenden Reichsverwesers – obwohl Horthy noch weitere Söhne hatte – nicht mehr besetzt.

Im Ergebnis hat sich also das Amt des stellvertretenden Reichsvertreters zur Schaffung eines Nachfolgerechts innerhalb der Familie Horthy als nicht geeignet erwiesen, dennoch ist es interessant diesem noch einige Gedanken zu widmen. Die bisher dargestellten Lösungsversuche hatten sich alle auf die Vakanz des Amtes des Reichsverwesers bezogen. In diesem Fall wäre eine Vertretung unumgänglich gewesen. Ist das Amt des Reichsverwesers nicht besetzt, so muss es jemanden geben, der mit der Regelung von unaufschiebbaren Angelegenheiten betraut ist.

Für diesen Fall gab es kein ständiges Organ, sondern die einzelnen Funktionen des Reichsverwesers wurden von anderen Staatsorganen übernommen. Die Regelung des Jahres 1942 führte jedoch zur Einführung eines eigenen Amtes, das auch dann ausgeübt werden konnte, wenn der Reichsverweser zur Wahrnehmung seiner Zuständigkeiten ohne weitere Probleme in der Lage war.

Diese Art von Stellvertretung weist gewisse Ähnlichkeiten mit den im zweiten Punkt dargestellten Aufgaben des Palatins auf, der bei Abwesenheit des Königs dessen Regierungsfunktionen übernehmen hatte können. Im Zusammenhang mit der Vertagung der Wahl eines neuen Palatins, die im Ergebnis zur Abschaffung des Amtes geführt hatte, haben wir drei Gründe angeführt. Zwei dieser Gründe waren in der österreichisch-ungarischen Verbindung begründet und fielen mit der Auflösung der österreichisch-ungarischen Monarchie weg, der dritte Grund blieb jedoch weiterhin bestehen. Es handelte sich um die Schwierigkeiten, die mit der Einfügung des Amtes des Palatins in eine ministerielle Regierung verbunden war. Im Zuge der Vorbereitungsarbeiten in Hinblick auf die Erlassung eines neuen Gesetzes, hatte man auch die Wiedereinführung des Amtes des Palatins in Erwägung gezogen, diesen Ge-

<sup>38</sup> § 2 Abs 7 des Gesetzesartikels Nr. XIX. aus dem Jahre 1937.

<sup>39</sup> § 5 Abs 4-5 des Gesetzesartikels Nr. XIX. aus dem Jahre 1937.

<sup>40</sup> Bölöny, wie FN 29, 54.

danken jedoch wieder verworfen, da er nur durch eine vollständige Umgestaltung des Amtes verwirklicht hätte werden können<sup>41</sup>.

Die staatsrechtliche Stellung des stellvertretenden Reichsverwesers war von jener des Reichsverwesers abhängig. Ein solcher wurde – wie bereits dargelegt – nur bei Vorliegen einer Initiative des Reichsverwesers gewählt<sup>42</sup>. Sein Zuständigkeitsbereich wurde gesetzlich in zwei Gruppen eingeteilt. Einerseits war er zur Vertretung des Reichsverwesers bei dessen Verhinderung berufen, er konnte als dessen persönlicher Beauftragter tätig werden. Der stellvertretende Reichsverweser konnte also teilweise die Aufgaben des Landesrates übernehmen, dabei übte er die Aufgaben des Reichsverwesers nicht nur für den Fall einer Vakanz des Amtes aus, sondern auch bei Krankheit und bei anderen Verhinderungen. Ein weiterer Unterschied bestand darin, dass ihm gesetzlich – im Unterschied zum Landesrat – alle Kompetenzen des Reichsverwesers zustanden. Einzig das Recht zur Nennung eines Nachfolgers wurde ihm verwehrt<sup>43</sup>, doch dieses hatte man nicht als Akt der Staatsgewalt angesehen. Die zweite Gruppe seiner Kompetenzen ergab sich für den Fall, dass er als persönlicher Beauftragter des Staatsoberhauptes tätig wurde. Der Reichsverweser konnte seinen Stellvertreter – unter Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten – mit der Ausübung jeder Aufgabe betrauen. Diese Beauftragung konnte auf dem gleichen Weg rückgängig gemacht werden<sup>44</sup>.

Seine Amtszeit fiel mit jener des Reichsverwesers zusammen. Seine Aufgaben konnte er noch bis zur Wahl des neuen Reichsverwesers ausüben, mit dessen Amtsantritt erlosch jedoch seine Beauftragung<sup>45</sup>.

## VI. Zusammenfassung

Ungarn hatte in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen nur ein provisorisches Staatsoberhaupt. Da das Amt des Reichsverwesers grundsätzlich nur für eine kurze Zeitspanne konzipiert war, ergingen zunächst auch keine Regelungen im Zusammenhang mit der Frage der Vertretung des Staatsoberhauptes.

Man wollte den provisorischen Charakter dieser staatsrechtlichen Lösung hervorstreichen und wählte daher den Reichsverweser nur für eine befristete Amtszeit. Man dachte, dass eine Vertretung des Reichsverwesers nur dann notwendig werden würde, wenn es nicht gelingen sollte, den Thron vor dessen Tod nachzubesetzen. Bei dem Erlassen der Stellvertreterordnung des Jahres

---

<sup>41</sup> Desweiteren hat man die Möglichkeit in Erwägung gezogen, den Landesrat mit einem ständigen Stellvertretungsrecht auszustatten: Allgemeine Erläuterungen zu dem Gesetzesartikel Nr. II aus dem Jahre 1942.

<sup>42</sup> § 1 Abs 1 des Gesetzesartikels Nr. II. aus dem Jahre 1942; Tomcsányi, wie FN 30, 349.

<sup>43</sup> § 7 Abs 1 des Gesetzesartikels Nr. II. aus dem Jahre 1942; Tomcsányi, wie FN 30, 348 ff.

<sup>44</sup> § 8 des Gesetzesartikels Nr. II. aus dem Jahre 1942; Tomcsányi, wie FN 30, 349.

<sup>45</sup> § 11 des Gesetzesartikels Nr. II. aus dem Jahre 1942; Tomcsányi, wie FN 30, 349.

1926 hat man noch nicht ernstlich damit gerechnet, dass dieser Fall auch eintreten könnte. Im Jahr 1937 war es jedoch bereits offenkundig, dass das Amt des Reichsverwesers längerfristig das ungarische Staatsrecht bestimmen würde. Zu diesem Zeitpunkt verfasste man eine gut durchdachte und ins Detail gehende Regelung.

Bei mehreren Gelegenheiten hat man sich auch mit der Frage befasst, das traditionsreiche Amt des Palatins wieder einzuführen. Die Einfügung des Amtes in das geltende Staatsrecht hat sich jedoch als nicht durchführbar erwiesen. Ein Vergleich mit den Regelungen anderer zeitgenössischer Verfassungen zeigte, dass die meisten Staaten ein anderes Verfassungsorgan mit der Vertretung des Staatsoberhauptes betraut hatten. Die meisten europäischen Staaten hatten – trotz der damit verbundenen staatsrechtlichen Probleme – die Kompetenz zur Vertretung auf den Ministerrat übertragen<sup>46</sup>. Es ist ohne Zweifel vorteilhafter, wenn die Trennung der einzelnen Organe der vollziehenden Gewalt konsequent beibehalten wird. In diesem Sinne kann die Regelung des Jahres 1937 als Fortschritt bezeichnet werden, da hier nicht ein einziges Staatsorgan die Aufgabe der Stellvertretung übernahm, sondern man diese an eine Körperschaft übertrug.

Die Lösung des Jahres 1942 kann jedoch als aussergewöhnlich bezeichnet werden. Aufgrund des fortgeschrittenen Alters des im Amt befindlichen Reichsverwesers führte man das Amt eines stellvertretenden Reichsverwesers ein. Ein solches Amt findet sich in keiner anderen europäischen Verfassung. Es kann angenommen werden, dass die Familie Horthy den Plan zur Gründung einer Dynastie gefasst hatte. Das vom Reichstag verabschiedete Gesetz kann als Kompromisslösung betrachtet werden, war jedoch zur Gründung einer Dynastie nicht geeignet.

Dieser Abschnitt der ungarischen Verfassungsgeschichte wurde durch die Ereignisse des zweiten Weltkrieges noch vor dem Tod des amtierenden Reichsverwesers beendet. Die Regelungen zur Stellvertretung wurden daher mit der Ausnahme von wenigen Monaten nicht angewandt. Der Landesrat trat zwar nach dem durch die deutsche Militärmacht am 16. Oktober 1944 erzwungenen Rücktritt des Reichsverwesers zusammen, eine Entscheidung wurde dabei jedoch nicht gefällt.

---

<sup>46</sup> Erläuternde Bemerkungen zu § 48 des Gesetzes Nr. XXII aus dem Jahr 1926.