

Die Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn und die internationalen Modelle (*The History of the Hungarian Jurisdiction of Public Administration and the Relating International Models*)

István Stipta*

Abstract

The paper is concerned with the circumstances of the establishment of the legal protection in the Hungarian public administration in the 19th century. As part of that, it concentrates on what foreign impacts, contemporary Western models had influence on the Hungarian legislation. The author analyses the clear-defined characteristics of the English, French and German systems and their impact on Hungary. The ground thesis of the essay is that the Hungarian jurisdiction of public administration with limited competence did not adapt to neither of the models. The Hungarian contemporary political elite namely did not wish for the substantive abridgement of the executive power by the court.

Key words: *jurisdiction of public administration; legal protection in the public administration; English model of public administration; French model of public administration; reforms of Hungary concerning public administration.*

Die damalige ungarische Fachliteratur der Verwaltungsgerichtsbarkeit teilte die bis dahin gekannten Lösungen vom Rechtsschutz der Verwaltung auf Modelle. Im Allgemeinen waren drei Versionen zu unterscheiden: die Verwaltungsjudikatur im Rahmen von ordentlichen Gerichten, das getrennte Verwaltungsgerichtsmodell und die innerhalb der Verwaltungsstruktur ausgerichteten Organisationsstrukturen. Die Fachliteratur und die politische Publizistik sprachen oft schematisierend von englischer, deutscher oder französischer Lösung. In der damaligen ungarischen Wissenschaft existierte noch keine eindeutige Rechtsterminologie und es fehlten oft auch die für den Vergleich geeigneten öffentlich-rechtliche Begriffe. Die auf die ausländischen Parallelen hinweisenden Schriften vermissten häufig den Vergleich vom Kompetenzbereich und der Prozessordnung. Da sich der Verwaltungsrechtsschutz in den Staaten des kontinentalen Europas beinahe simultan herausbildete, fehlte auch die Erfahrung zum Vergleich der Tätigkeit. Es wurde nicht einmal eindeutig, dass die Organisationsstrukturen nicht ganz von sich einander separierten. Zum Beispiel wirkte das englische System des Friedensgerichts wesentlich auf die Organisation der preußischen Rechtsprechung und dadurch auch die öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeit von Österreich.¹

1. Das englische Modell und der Rechtsschutz in der ungarischen Verwaltung

In England formte sich der Rechtsschutz in der Verwaltung im Rahmen der ordentlichen richterlichen Rechtsprechung.

Diese Situation änderte die Gesellschaftsbewegung vom 19. Jahrhundert oder der die Umgestaltung der Verwaltung ergebende Gesetzgebungsprozess auch nicht. Auch im 19. Jahrhundert war die Verwaltungsgerichtsbarkeit die Aufgabe der unabhängigen Verwaltungsbeamten, der Friedensrichter (judge of the peace). Speziell war die Lage von England, weil die Rechtsfragen zusammenhängend mit der Verwaltungsveranlassung auf höchster Instanz von den obersten Gerichten entschieden wurden. Während sich die Richterkompetenz in Verwaltungsstreiten von der Verwaltung im kontinentalen Europa im 19. Jahrhundert allmählich formte, operierte die Verwaltung in England auch zwischen richterlichen Formen, und nur im 19. Jahrhundert wurde die einzelnen Aufgaben der Verwaltung von der Kompetenz der Friedensrichter zum Aufgabenbereich der kommunalen Körperschaften (Boards) verwiesen. Die Boards bestanden grundsätzlich aus gewählten Mitgliedern. Die Zweckmäßigkeit dieser Maßnahmen wurde vom Dicasterium für innere Angelegenheit überprüft, das diese auch ändern konnte. Die Entscheidungen standen jedoch vom juristischen Aspekt weiterhin unter der strengen rechtlichen Kontrolle der obersten Gerichtshöfe. Der andauernde Wert der englischen Rechtsentwicklung war die Möglichkeit, gegen die Verwaltung das individuelle Recht schützen zu können, Klagebefugnis wurde also für die Individuellen (Körperschaft, Staat) gewährleistet, um im Fall einer Verwaltungsrechtsbeleidigung Rechtsmittel am Gericht zu suchen.²

* Prof. Dr. István Stipta, Károli Gáspár Universität der Reformierten Kirche in Ungarn, Budapest.

¹ Thomas Olechowski: Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich. Wien, 1999. (im Weiteren: Olechowski 1999.) S. 12.

² Zabulik, László: A közigazgatási bíróságról szóló törvény. [Das Gesetz vom Verwaltungsgericht] Budapest, 1894. 5. p.; Szabó, József: Demokrácia és közigazgatási bíráskodás. [Demokratie und Verwaltungsgerichtsbarkeit] Budapest, 1946. 25. p.; Károly Csemegi weist in seiner Studie „Verwaltung und Rechtsprechung“ von 1862 darauf hin, dass im englischen Recht nicht nur das Privatrecht, sondern auch das Recht von Privaten unter dem Schutz des Gesetzes stehen. In: Csemegi Károly művei. [Die Werke von Károly Csemegi] (S.a.r. Edvi Illés Károly és Gyomai Zsigmond). I. köt. 88-89. p.

Die Auffassung von Gneist von der Rechtsstaatlichkeit vereinfachte die prinzipielle Angelegenheit der Verwaltungsrechtssprechung zur Frage der Verwaltungsreform. Es ist natürlich zu finden, dass diese Anschauung auch von den Verwaltungsexperten aus der Praxis unterstützt. Der Gedanke des Verwaltungsgerichts war generell das Produkt des Misstrauens, das ihre Tätigkeit begleitete, so befolgten auch die Experten selbst die Auffassung, dass die Verwaltung auch fähig ist, in seinem ursprünglichen Betätigungsfeld die juristische Ordnung zu schützen. Diese Konzeption erhielt die Mehrheit auch auf der ungarischen Juristenversammlung vom 1882. Das ansehbarer Juristenforum hielt es für wünschenswert, in jedem Bezirk einen Verwaltungsgerichtshof zu formen, der durch die gleichzeitige Durchsetzung der Wesenheit von Staatsverwaltung, Selbstverwaltung und Gericht, unabhängig und durch die Garantien der Angelegenheitsfähigkeit tätig ist.³

Das damalige Verwaltungsgerichtsmuster des Insellandes fügte sich der englischen Rechtsbetrachtungsweise und den Ansprüchen der derzeitigen Praxis. Es baute sich also keine ein separierter Verwaltungsgerichtshof aus, trotzdem formte sich die wirksame Kontrolle der Verwaltung vom rechtlichen Aspekt. Das konnte so passieren, weil im englischen Recht die Verwaltung von detaillierten Regeln umschrieben wurde, und die rechtliche Normativität von hoher Qualität und befriedigend vom Aspekt der Quantität war. Auch Győző Concha, der das englische öffentliche Recht tief kannte und respektierte, warnte beim Vergleich unserer Verhältnisse: „England ist eine eigene Welt, die auch im besten Fall lediglich Prinzipien und Richtungen geben kann, innerhalb dessen es sich jedoch zahlreiche Formen entfalten kann.“ Er hielt die Vorstellung der Vorzüge der englischen Verfassung für seine patriotische Pflicht, aber er verheimlichte nicht einmal ihre Fehler, strebend nach der Kompensierung der „Stimmung des Auslandskults“, die in den 1870er Jahren in Ungarn zu erfahren war.⁴

Im ungarischen politischen Gemeinsinn nach dem Ausgleich war das englische System eine von den zu folgenden Lösungen, weil das dem Gedanke dem Selbstverwaltungsprinzip im ungarischen Sinn zu entsprechen war.⁵ Es war jedoch vom Anfang an zu erfahren, dass die ungarische Gesetzgebung von der Übernahme des Musters geschreckt wurde, weil die Arbeitsstelle der Mitwirkenden in der englischen Rechtsprechung vom anderen Gesellschaftscharakter und ohne Dotation war.⁶ Bei einer rechtswissenschaftlichen Diskussion erwähnte György Lukács den substantiven Unterschied der dem Grund dienenden Verhältnisse, als er davon sprach, dass es im England keine Verwaltungsgerichtsbarkeit im kontinentalen Sinne existiert, weil auch die Verwaltung selbst unter rechtlichen Rahmen funktioniert. Es gab solche Fachautor, der hielt es für ein fatales Fehler, die englische Praxis „in fremden Boden zu pflanzen“.⁷ Auch Dezső Szilágyi meinte, dass das nur im Urwaterland von Jury am besten funktioniert – funktionieren kann.⁸

In der ungarischen Fachliteratur brachte die Erscheinung des Grundwerks von Győző Concha einen geistigen Durchbruch. Das war das erste ungarische Werk, das die europäische Praxis der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit prinzipiellem Anspruch prüfte und auch in den Teilfragen der erwünschten ungarischen Reformen sachkundig Stellung nahm. Die Studie analysierte ausführlich das Konzept des Rechtsstaates, besonders die konkreten Lösungen, die sich im deutschen Land formten. Analysierend die belgische, französische, englische, badische, preußische und österreichische Regelung zog er die Folgerung, dass das englische Strukturmodell in Ungarn zu folgen und die öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichtsorganisation zu vertrauen. Der wichtige Gedanke des Werkes ist, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit die unverzichtbare Bedingung des modernen Staatslebens und das elementare Kriterium der Rechtsstaatlichkeit ist.⁹

³ Auch der ungarische Komitatsgesetzentwurf vom 1891 ging von dieser Konzeption aus. Vgl: Kmetty, Károly: A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. [Von der Regelung der Kompetenz der Verwaltungsgerichtshöfe] Budapest, 1891. 9-10. p. Auf Gneist weist Károly Csemegi hin: Csemegi, Károly: Taxáció és az elvi meghatározás. [Taxation und die prinzipielle Sacherklärung] In: Csemegi Károly művei.[Die Werke von Károly Csemegi] (S.a.r. Edvi Illés Károly és Gyomai Zsigmond). I. köt. 432. p.

⁴ Concha, Győző: A közigazgatási bíraskodás. [Die Verwaltungsgerichtsbarkeit] *Magyar Igazságügy* 1881. XVI. évf. 5. sz. 471. p.; Bónis, György: Az angol alkotmánytörténetírás tegnap és ma. [Die englische Verfassungshistoriographie gestern und heute] Különlenyomat a *Századok* 1940. évi 4-6. számából. Budapest, 1940. 4. p. In diesem Geiste schrieb Jenő Zergényi, dass die Verwaltung Ungarns das Produkt eines eigenartigen, historischen Wachstums, sie kann den englischen Instituten doch nicht verglichen werden. „Unsere Heimat erfreute sich an jahrhundertlanger friedensvoller Entwicklung nicht, als England.“ A közigazgatási bíróságokról. [Von den Verwaltungsgerichtshöfen] *Jogtudományi Közöny* (im Weiteren: Rechtswissenschaftliches Rundschau) 1891. 5. sz. 35. p.

⁵ Láncoz, Gyula: „Nyolcadik magyar Jogászgyűlés“ [„Achte ungarische Juristenversammlung.“] *Jogtudományi Közöny* XVII. évf. 44. sz. 1882. november 3. 351. p.

⁶ „Es wurde bei der englischen Gentry ein Gebrauch, auf die Belohnung zu verzichten, und dadurch das Friedensrichtersamt wurde eine für die höheren Klassen reservierte ehrenamtliche Stelle.“ Grünwald 1876. 46. p. „Ein gebildeter, reicher, unabhängiger englischer Aristokrat, der seine geistige und materielle Stärke dem Gemeinwohl dienste opfert, [...] kann nicht mit der Bauernbehörde des ungarischen Dorfrichters parallelisiert werden.“ Dr. Dell' Adami, Rezső az államhatalom megosztása szempontjából. [Die Reform unserer Rechtsprechung und Verwaltung vom Aspekt der Teilung der Staatsmacht] *Magyar Jogászgyűlési Értekezések* I. (gelesen auf der ordentlichen Sitzung am 9. Mai, 1880) Budapest, 1880. 28. p. (im Weiteren: Dell' Adami Rezső) 23. p.

⁷ A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. A Magyar Jogászgyűlésben 1894. évi január hó 21-én Németh Károly és Lukács György által tartott előadások. [Vom Gesetzentwurf des Verwaltungsgerichtshofes. Die Vorträge von Károly Németh und György Lukács auf der Ungarischen Juristenversammlung am 21. Januar, 1894] *Magyar Jogászgyűlési Értekezések*. X. köt. 7. füzet. Budapest, 1894. 171. p. Aufgrund des Bandes 52 der Zeitschrift *Magyar Közigazgatás* [Ungarische Verwaltung] Jahrgang Dezember 24, 1893. „formt in England die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der Verwaltung sozusagen eine einheitliche Tätigkeit, hier also der Kompetenzteil des Institutes beherrscht keine praktische Wichtigkeit.“ Der Standpunkt gegen die Adaptation wurde von Jenő Zergényi vertreten. *Jogtudományi Közöny* 1890. 42. sz. 330. p.

⁸ Antal, Tamás: Törvénykezési reformok Magyarországon (1890–1900). Ítéletábrák, bírói jogviszony, esküdtszék. [Rechtsprechungsreformen in Ungarn 1890–1900. Gerichtshöfe, Rechtsverhältnis der Richter, Spruchkammer] Szeged, 2006. 220. p.

⁹ Concha, Győző: A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában. [Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Verhältnis von der Verwaltungsmäßigkeit und zum Individualrecht] Budapest, 1877. (im Weiteren: Concha 1877.) 89-93. p. Vgl: *Jogtudományi Közöny* XII. évf. 17. szám. 1877. ápr. 27. (Die Kritik von Ágost Pulszky vom Buch von Győző Concha)

Die Argumentation von Concha übereinstimmte mit den Konzepten von Gneist und Stein, nach denen die Verwaltungsgerichtsbarkeit für die Harmonie der Gesetzgebung und der Ausführung ein unbedingt notwendiges Institut ist, weil die ministeriale Verantwortung lediglich auf der höchsten Eben des Staatslebens die Ausführung der Gesetze dient, die (in der Verwaltungstätigkeit manifestierenden) Alltage des Staates entbehrt diese Harmonie.¹⁰ Concha betrachtete zweifelsohne kritisch auch die Ansichten von Gneist. Er meinte, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit nur den Selbstverwaltungen nicht überlassen werden kann. „Denn der kluge Gesetzgeber dort, wo es keinen tatsächlichen Bedarf gibt, wird nur wegen einer unwahrscheinlichen Möglichkeit keinen besonderen Organismus schaffen, so begnügte auch England mit der Verbindung des Verwaltungsgerichtshofes zur Verwaltung auf niedriger Instanz, als es sich beruhigte, dass ein Teil der Strafrechtsprechung von Verwaltungsorganen behandelt wird. Aber dadurch, dass er den höchsten Gerichtshof des Landes, als revisionales und kassatorisches Forum über die Verwaltung stellte, bestärkte am definitivsten die Möglichkeit der Kompetenz der ordentlichen Gerichtshöfe auch bezüglich der Verwaltungsstreite.“¹¹

Der immerwährende Verdienst von Győző Concha ist es, dass er die Verwaltungsgerichtsbarkeit als ein Mittel und unverzichtbares Institut für den Rechtsschutz betrachtete. Er bestand darauf, den Rechtsschutz auch in Ungarn zu institutionalisieren und im englischen System, also vor den ordentlichen Gerichten zu verwirklichen. Er blieb mit dieser Meinung in Minderheit, aber seine Ansichten und Teillösungen enthaltenden Gedanken seiner späteren Monografien übten eine formende Wirkung auf unsere öffentlich-rechtliche Gesetzgebung aus.¹²

In der ungarischen Fachliteratur erschien simultan die Initiative an der Errichtung der Verwaltungsfachgerichtshöfe, der zuerst von Ignác Kuncz verfasst wurde, und am wirksamsten von Gyula Lánczy vertreten wurde.¹³ Von der theoretischen Grundlagen und der Situation Land nach Land der Verwaltungsgerichtsbarkeit publizierte auch Lajos Gruber ein elementares Werk. Der Autor unterstützte die Idee des separaten Verwaltungsgerichtes, und widersprach der Aussage, dass in England

der ordentliche Gerichtshof in Verwaltungsangelegenheiten entscheidet. „In England wird die Administratio nicht von der Rechtsprechung separiert, es ist also zu sagen, dass nicht nur die Administratio über dem Gericht, sondern auch das Gericht über der Administration entscheidet.“¹⁴

Auf die Abgeordnetenansprachen übte auch seine Artikelserie eine große Wirkung aus, die die europäische Situation, die einzelnen Regeln und die institutionellen Teillösungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit überblickte.¹⁵ Auch Jenő Zergényi der Aussage überzeugend widersprach, aufgrund deren die Rechtspraxis des englischen obersten Gerichtsforums unter den ungarischen Verhältnissen maßgeblich sein könnte. Die englische Selbstverwaltung reparierte nämlich meistens selbst die von ihr begangenen Verfehlungen. Das dortige oberste Gerichtsforum sollte sich mit entschwindenden Zahlen von Verwaltungsangelegenheiten beschäftigen. Außerdem verfügen die Richter der englischen Hauptgerichtshöfe über erforderliche Verwaltungserfahrungen, öffentlich-rechtliches Verständnis und politische Vergangenheit, bei uns dominiert bei der Auswahl der Richter der berufliche Aspekt.¹⁶

Im Jahre 1896 wurde der Verwaltungsgerichtshof mit allgemeiner Kompetenz in Ungarn veranstaltet. Bei der Bewertung des Institutes wies Győző Concha auf das progressivere Wesen der englischen Lösung hin, das da „den völligen, perfekten richterlichen Schutz der – subjektiven Rechte ermöglichte, die sich von Rechtsverhältnissen ergaben, die gegen die öffentliche Behörde entstanden“.¹⁷ Laut ihm ist das Grundfehler des Gesetzes, dass es den im Prinzip erkannten Rechtsschutz zum engsten Kreis beschränkt. Es gewährleistet keinen Rechtsschutz im Fall von Militärpflicht, Angelegenheiten von Kirche, Ausbildung, Staatsangehörigkeit, Verein, Enteignung und polizeiliche Maßnahmen ausser des Strafprozesses. Das Gesetz weicht von der englischen Lösung auch davon, dass in Militärangelegenheiten – beziehend auf die Ausgleichsgesetze – es den Richterschutz verweigert. Seine größere Mangelhaftigkeit als diese ist, dass das Gesetz die Herrschaft des positiven Rechts dem Gesamtinteresse unterwirft, und zwar nicht dem in den Gesetzen, Rechtsnormen definierten objektiven Gesamtinteresse, sondern dem, den die Regierung und ihre Organe und die Gerichte für dasjenige halten.¹⁸

¹⁰ Ausgelegt wird das Werk Conchas von: Ruhman, Emil: A közigazgatási bíráskodás. [Die Verwaltungsgerichtsbarkeit] In: Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből. Némethy Károly születésének 70. évfordulója és a Magyar Közigazgatás félszázados fennállása alkalmából. [Abschnitte vom Kreis des öffentlichen Rechts und des Verwaltungsrechts. Anlässlich des 70 jährigen Jubiläums der Geburt von Károly Némethy und des 50 jährigen Bestehens der Zeitschrift Ungarische Verwaltung] (Szerk. Mártonffy Károly). Budapest, 1932. 121. p.

¹¹ Concha, Győző: A közigazgatási bíráskodás. [Die Verwaltungsgerichtsbarkeit] *Magyar Igazságügy.* 1881. XVI. évf. 5. sz. 389-390. p.

¹² Concha, Győző: Hatvan év tudományos mozgalmi között. Összegyűjtött értekezései és bírálati. [Unter den wissenschaftlichen Bewegungen von sechzig Jahren. Seine versammelten Beiträge und Kritiken] I. köt. Budapest, 1928. 332-335. p., uő: Politika. II. köt. Budapest, 1905. 126. p. Von den seine spätere Ansichten spiegelnden Debatten: *Jogtudományi Közöny* 1893. évi 50-53. sz.; *Magyar Jogászegyleti Értekezések* [Die Beiträge des Ungarischen Juristenvereins] X. köt. 5., 6., 7., 8. füzet.

¹³ Kuncz, Ignác: A közigazgatási bíráskodás. [Die Verwaltungsgerichtsbarkeit] *Jogtudományi Közöny* 1878.; Lánczy, Gyula: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon. [Von der Veranstaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn] Budapest, 1883.

¹⁴ Gruber 1877. 48-49. p.

¹⁵ Gruber, Lajos: A közigazgatási bíráskodás alakzatai Európában. [Die Formen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn] *Jogtudományi Közöny* XII. évf. 35. szám. 1877. aug. 31.; 36. szám 1877. szept. 7.

¹⁶ Zergényi weist auch darauf hin, dass es im Feld der Wissenschaft und der praktischen Politik in Ungarn eine allgemeine Mode war zu denken, dass notwendigerweise England die Heimat für jedes liberale oder für liberal gehaltene Institut ist. A közigazgatási bíróságokról. [Von den Verwaltungsgerichtshöfen] *Jogtudományi Közöny.* 1891. 9. sz. 68-69. p.

¹⁷ A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. A Magyar Jogászegyletben 1894. évi január hó 8-án Concha Győző és Reinhard Zsigmond által tartott előadások. [Vom Gesetzentwurf des Verwaltungsgerichtshofes. Die Vorträge von Győző Concha und Zsigmond Reinhard auf dem Ungarischen Juristenverein am Januar 8. 1894] *Magyar Jogászegyleti Értekezések.* X. köt. 5. füzet. Budapest, 1894. 5. p.

¹⁸ *Jogtudományi Közöny* 1896. 50. szám 394. p.; Martonyi, János: A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867–1949). [Die Einleitung, Struktur und Wirksamkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn] *Acta Jur. et Pol.* Tomus XX. Fasc. 2. Szeged, 1973. 5-6. p.

Der ungarische Klassiker der Verwaltungsgerichtsbarkeit fand die ungarische Konstruktion von 1896 weder vom verfassungsrechtlichen noch vom Verwaltungsaspekt die Verwaltung nicht erfolgreich. Obwohl es darin einen Fortschritt gibt, im Vergleich zu dem früheren diskretionellen Wesen der Verwaltung, es kann ernsthaft beanstanden werden, dass sie die angelsächsische Idee des Rechtsschutz von den ordentlichen Gerichten aufgab. Ein Teil der Rechtsliteratur – gleichend die Lösung der englischen – beanstand es auch, dass das erste Gesetz vom Verwaltungsgerichtshof mit allgemeiner Kompetenz den richterlichen Schutz der Selbstverwaltungsrechte ermöglichte nicht.¹⁹

Die aufgeführten Standpunkte können beweisen, dass die maßgebenden Kreise der ungarischen wissenschaftlichen öffentlichen Leben und der Politik bei der Auslegung und der Anwendbarkeit des englischen Verwaltungsmodells geteilt waren. Es ist zu bemerken, dass die Teilnehmende der ungarischen wissenschaftlichen und Gesetzgebungsdebatten auf die damaligen englischen Lösungen grundlegend richtig hinwiesen. Die Situation kam nicht vor, wie im Fall des so genannten deutschen Modells, wo sich die gesamt-deutschen und die ländlichen Lösungen in den Referenzen mischten, und nicht einmal der Zeitraum des Vergleichs nicht gleich war.²⁰

Den Unterschied zwischen dem kontinentalen und englischen System erklärte 1947 der letzte Vorsitzende des Verwaltungsgerichtshofes János Csorba mit den verschiedenen Umständen ihrer Herausbildung. Laut ihm bürgerte sich das englische System nur in den angelsächsischen Staaten ein. In England nämlich existierte die Gefahr des äußeren Angriffs nicht. So war es nicht notwendig, eine größere Armee aufzubehalten oder die allgemeine Militärpflicht einzuleiten. Auf dem europäischen Kontinent wurde jedoch der Schutz der Bewohner die erste Aufgabe des Staates, deshalb wurde eine entwickelte Verwaltungsorganisation geschaffen. Der Verwaltungsapparat verfügte über das Einkommen und die Exekutive des Staates, und er erwarb einen Respekt, der das Bewusstsein der Superiorität der Verwaltung akzeptieren ließ. Am Anfang entschied diese Verwaltung in den Klagen gegen ihr, später wurden getrennte Fachgerichte errichtet, die nicht unabhängig waren, oder wenn doch (wie die ungarischen), war ihre Kompetenz beschränkt.²¹

József Szabó schrieb 1946: „Der sachliche Schutz des Verwaltungsrechts wurde gerade in England am reinsten formuliert. Ohne geschriebene Gesetze, oder ihre Rahmen ausfüllend, aus Präzedenzfällen und Richterpraxis (judge made law), während langen Jahrhunderten bildete sich das erstaunlich feste Gebäude des Rechts und der Gerechtigkeit, das – schützend gleichermaßen die individuelle Freiheit, die soziale Gerechtigkeit, die Vielfalt der erworbenen Rechte und die unverlierbare ewige

Menschengleichheit – heute schon der Drittel der Menschheit als einen sicheren Schutz dient.“²² Er hielt dieses Muster für verfolgbar. Man weist, dass sich diese Gedanken nicht verwirklichten. Im Jahre 1949 endete die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit selbständiger Struktur.

Mit einer merkwürdigen Wende der Geschichte des ungarischen öffentlichen Gerichts vernichtete das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung 34/1990 (XII. 22.) mit der Gültigkeit von März 31, 1991 die früheren beschränkenden Regeln, und stellte fest, dass der Mangel der Gesetzregelung in Bezug mit der Gerichtsüberprüfung der Verwaltungsbeschlüsse eine Verfassungswidrigkeit wegen Versäumnis verwirklicht. Das Gesetz vom 1995 Nr. XXVI bezieht die provisorischen Regeln bezüglich der Ersetzung des Versäumnisses ein. Durch die Entscheidung (am englischen Beispiel sozusagen) gerieten die heutigen Verwaltungsrechtsstreite vor das ordentliche Gericht.

2. Heimische Meinungen vom Rechtsschutzmodell der französischen Verwaltung

Die wissenschaftliche öffentliche Meinung informierte sich vom französischen Rechtsschutzsystem zuerst aus dem Werk von Győző Concha. Frankreich – schreibt ein von den ungarischen Aposteln den heimischen Verwaltungsrechtsschutz – verfügt über eine große Struktur von Richtern im Kreis des Rechtsschutzes in der Verwaltung, aber das ist unnützlich.

Im Aspekt der Freiheit ist das französische Modell demütigend. Die Franzosen teilen mit schematisierender Logik die Gewalten auf, trennen rigoros die Handlung und ihre Beurteilung, also die Verwaltung und die Gerichtsbarkeit. Deshalb wurde die in der Regierung und Verwaltung eingefügte Gerichtsbarkeit herausgefunden, unternommen, dass diese Rechtsprechung die Unabhängigkeit vermisst. Die französische Auffassung hielt für die Aufgabe der Verwaltung die unfehlbare Geltendmachung den Gesamtinteressen. Die Rechtsmäßigkeit ist bei den Franzosen nicht eine elementare Forderung der Verwaltung. Das soll von dem vollstreckenden Apparat geltend gemacht werden, wenn das dem Gesamtinteresse nicht zusammenstoßt. Nach ihrem Standpunkt soll der Verwaltungsgerichtshof deshalb von der Verwaltung abhängen, da das Gericht nur das Recht, die Formen für maßgeblich halten würde, die dem Begriff Gesamtinteresse untergeordnet sind. Das Gesamtinteresse definieren die Franzosen so weit, dass es auch gegen das Privatrecht und Strafrecht Priorität hat. Von diesem stammt der Begriff des Verwaltungsgerichtsverfahrens (contentieux administratif), in dessen Kreis auch die Privat- und Strafsachen gehören, und die – im Fall der Betroffenheit des Gemeininteressen – fallen unter Verwaltungsgerichtsdiskretion.

¹⁹ *Jogtudományi Közlöny* 1896. 52. sz. 413-416. p.; Boér, Elek: Törvényhatósági önkormányzatunk és közigazgatási bíróságunk hatáskörének kiterjesztése. [Die Erweiterung der Kompetenz von unserer Selbstverwaltung und unserem Verwaltungsgerichtshof] *Magyar Jogászegyleti Értekezések*. Budapest, 1908. XXXVI. köt. 6. füzet. 46. p. Vgl: Rudolf von Gneist: Das englische Verwaltungsrecht (Selfgovernment). 69. p.

²⁰ Stipta, István: A német közigazgatási bíróságot kialakulása, és hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. [Die Herausbildung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und ihre Wirkung auf den ungarischen Rechtsschutz der Verwaltung]. In: *Facultas nata*. Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára. (Szerk.: Szabadfalvi József) Miskolc, 2006. 347-364. p.; ders.: A francia közigazgatási bíróságot hatása a dualizmus kori magyar törvényhozásra. [Die Wirkung der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit auf die ungarische Gesetzgebung vom Dualismus] In: *Sapientia iniuria non potest fieri*. Ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére. (Szerk.: Horváth Attila, Koltay Tamás, Máthé Gábor) *Jogtörténeti értekezések* 36. (Sorozatszerkesztő: Mezey Barna). Gondolat Kiadó Budapest, 2009. 263-282. p.

²¹ *Jogászegyleti Szemle* 1947. 17. p.

²² Szabó 1946. 34. p.

Von dieser Auffassung ergibt sich der Anspruch an einem Kompetenzgericht (*Cour de compétence*), das unter dem Einfluss der Regierung steht und gegen die ordentlichen Gerichtshöfe auch die Durchsetzung des Gemeininteressen gewährleistet. Von dieser Auffassung ergibt sich es weiterhin, dass die französischen Verwaltungsbeamten nur mit der Genehmigung des Staatsrates durch das Gericht zur Rechenschaft zu ziehen. Concha betonte die Gefahren der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit aber er hob hervor ihre Vorteile auch. Er lobte den besonderen Ausbildungsberuf, die Schnelligkeit und die Öffentlichkeit des Prozesses.²³

Das französische Modell wurde von der ungarischen Legislative prinzipiell negativ beurteilt. Nach der Parlamentsrede von Gyula Schvarcz vom 21. März, 1871 ist die französische Lösung mit dem Rechtsstaat nicht kompatibel. In Frankreich nämlich hängen die in Verwaltungsstreiten entscheidenden Organe und Personen von der Vollstreckungsmacht, „der Gnade der Regierung“ ab. Sie üben auch das Recht der Gesetzgebung aus, verwenden auch Ordnungen, ohne zur Verantwortung gezogen werden zu können.²⁴

Den ausführlichen Entwurf des Vorschlags von der Errichtung des ungarischen Staatsrates legte Gyula Schvarcz dem Abgeordnetenhaus am Mai 23, 1878 ein. In dem Vorschlag erörterte er en détail den Unterschied zwischen den französischen und ungarischen öffentlich-rechtlichen Verhältnissen. „Die Staatsräte, die sich Europaweit ausser der Vorbereitung der Gesetzentwürfe auch mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit beschäftigen, ähneln essentiell der Struktur des französischen Staatsrates.“²⁵

Nach seiner Auffassung legen die französischen Verfassungen auf die Verantwortung des Staatsoberhaupt und nicht der Minister den Grundgedanken das Gleichgewicht der geteilten Staatsmachten, und so konnten sie ihre Staatsräte auch mit dem Recht der Verwaltungsgerichtsbarkeit ruhig befugen. „Dieses französische Institut imitierten bestimmte europäische Staaten mit einigen Änderungen, unter von unseren ganz und gar abweichenden Verhältnissen“ aber man kann das in Ungarn nicht tun. „Das in unserer Verfassung existierende Gleichgewicht der Staatsgewalt würde das Recht der Verwaltungsgerichtsbarkeit überschlagen, mit dem der zur Vorbereitung der Gesetzentwürfe berufene Staatsrat befugt wäre.“²⁶

In der Debatte vom Juni 24, 1878 des dargelegten Vorschlags von der Gestaltung des Staatsrates kritisierte Gyula Schvarcz wieder stark das französische Modell. Laut ihm war Frankreich noch kein parlamentarisches Land, als der Staatsrat seine zweifache Aufgabe (die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Vorbereitung der Gesetze) erwarb. Die Ministerverantwortung

war unbekannt, lediglich der Kaiser verantwortete nominell der Gemeinschaft der Wähler.²⁷ Bei der Debatte des Gemeindegeseztvorschlages Antal Csengery warnte jedoch dass die Franzosen auch das Petitionsrecht und das Interpellationsrecht verwandten, „und diese Rechte werden von niemandem verharmlöst, auch wenn sie bei jeder Privatbeschwer nicht immer Remedur bieten.“²⁸

Die angeführten Standpunkte können beweisen, dass der massgebenden Kreise der ungarischen Wissenschaft, Politik und des öffentlichen Lebens das französische öffentlich-rechtliche Rechtssystem und die dort herausgebildete Praxis unterstützten nicht. Es ist zu merken, dass die Teilnehmende der ungarischen wissenschaftlichen und Gesetzgebungsdebatten auf die damaligen französischen Lösungen grundlegend richtig hinwiesen. Die Situation kam nicht vor, wie im Fall des so genannten deutschen Modells, wo sich die gesamtdeutschen und ländlichen Lösungen in den Anführungen mischten, nicht einmal war der Zeitraum der Komparation gleich.²⁹

Das französische Modell, die auf die Zentralisierung und die Priorität der Gemeininteressen bildende Strukturlösung fand also keinen Folgenden in Ungarn. Den Rechtsschutz innerhalb der Verwaltungsstruktur halt sowohl die Rechtsliteratur als auch die Regierungspartei und die Opposition für ungeeignet. Lange schien es so, dass das englische oder das österreichische Beispiel zum Rechtsschutz der Bürger gegen den Staat das Modell wird. Kálmán Tisza entschied jedoch anders.

Die Begründung des Gesetzentwurfes von der Verwaltungskommission erwähnte unter den Aufgaben der geplanten Kommission den Verwaltungsrechtsschutz nicht. Auf einem Platz wies sie jedoch auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit hin, von dem es sich klärt, wie Kálmán Tisza 1876 diesen Begriff auslegte. Die Paragraphen § 44-58 der Vorlage detaillierten die disziplinarischen und behördlichen Aufgaben der Kommission. Die interne Beurteilung der Berufung gegen die disziplinarischen Entscheidungen begründete der Ministerpräsident-Innenminister so: „Das weiter, dass die Berufung jedes Organ zum kompetenten Minister einreicht, so die Gemeinden- und Munizipal-Organen immer zum Innenminister einreichen, ist zu begründen, dass es eine ungebührliche und so eine unververtretbare Maßnahme sein würde, die oberste Gerichtsbarkeit – obzwar das die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist – für den selben Beamten oder Büroangestellten verschiedenen Organen zu überlassen.“³⁰ Auf dem gleichen prinzipiellen Grund entschieden die Verwaltungsorgane auch im Fall der individuellen Klagen.

Gegen jeden prinzipiellen Vorbehalt gegen den Rechtsschutz innerhalb der Verwaltung organisierte das Gesetz Nr. V vom 1876 jedoch auf französisches Beispiel die Beurteilung der da-

²³ Concha 1877. 84-88. p.

²⁴ Die Ansprache von Gyula Schvarcz: KN-1869. XV. köt. 1871. március 13-ápril 4. 1869-315 (1869-XV-120. p.)

²⁵ „Der französische Staatsrat folgt [...] der Verfassung von Ungarn ganz kontroverser Fassung und Richtung - besonders hinsichtlich der Verantwortung der Regierung.“ KI-1875. XXV. köt. 1875-870 (1875-XXV. 386. p.)

²⁶ KI-1875. XXV. köt. 1875-870 (1875-XXV. 386. p.)

²⁷ KN-1875. XVIII. köt. 1878. május 21-június 29. 1875-415 (1875-XVIII-279-280. p.)

²⁸ KN-1869. XV. köt. 1871. március 13- ápril 4. 1869-317 (1869-XV-169. p.)

²⁹ Vgl: *Stipta, István*: A német közigazgatási bírászkodási kialakulása, és hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. [Die Herausbildung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und ihre Wirkung auf den ungarischen Verwaltungsrechtsschutz]. In: *Facultas nata*. Ünnepi tanulmányok a miskolci jogász-képzés 25. évfordulójára. (Szerk.: Szabadfalvi József) Miskolc, 2006. 347-364. p.

³⁰ KI-1875. I. köt. 1875-43 (1875-I-322. p.)

maligen Verwaltungsklagen. Es wies die individuellen Ansprachen gegen den Selbstverwaltungs- und Staatsprozess vor den Verwaltungsbeamten und -Organen, so entschieden sie von der Überprüfung, die die Entscheidungen trafen, oder im deren Interesse war, die beschwerte Entscheidung gelten zu lassen. Es verwirklichte sich, und das justice administrative mit pejorativem Inhalt, und es funktionierte also bis 1883 auch in Ungarn, allerdings ohne die die individuellen Rechte gewährleistenden und in Frankreich wirksam durchsetzenden prozessrechtlichen Garantien.

3. Das deutsche Modell und die ungarische Verwaltungsgerichtsbarkeit

Das bedeutende Teil der ungarischen Forscher der Verwaltungsgerichtsbarkeit hält die ungarische öffentlich-rechtliche Rechtsprechung für deutsch von Herkunft. Hier sind – unter anderen – Móricz Tomcsányi, Zoltán Magyary, János Martonyi und auch der damalige Professor der staatsphilosophischen Schule von „Szeged“ József Szabó zu erwähnen. Szabó schrieb in seinem Buch von 1946, dass unsere Gesetzgebung nach 1848 unsere nationalen Traditionen verriet, und sich ganz in germanische Richtung drehte. Laut ihm ist es kein Wunder, dass ein großes Teil unserer öffentlich-rechtlichen Institute, vor allem unsere Verwaltungsgerichtsbarkeit bloß eine preussische Reproduktion ist.³¹

Was die eventuelle ungarische Wirkung der deutschen Regelung betrifft, ist – als methodologische Grundforderung – zum ersten die Sinkronität zu beachten. Die Gegenüberstellung kann nur dann wissenschaftlich korrekt, wenn mit der ungarischen rechtlichen Regelung gleichzeitigen oder frühere deutsche (imperiale oder ländliche) organisatorische-rechtliche Lösungen zu vergleichen sind. Betrachtend von diesem Aspekt die Geschichte der maßgeblichen Mitgliedsstaaten der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit, es stellt sich heraus, dass fast alle Länder sein Rechtsschutzsystem am Ende der 1890er Jahre radikal umgestalteten, und dann brachten sie ihren Struktur-, Kompetenz-, und Prozessordnung gültig auch für das 20. Jahrhundert hervor. Da die ungarische Regelung 1896 endete, kann die ungarische, Institut begründende Wirkung ausländischer Modelle nicht gefunden werden, die sich nach der Errichtung des ungarischen Verwaltungsgerichtshofes formten. Wie auch immer merkwürdig es ist, tat die Mehrheit der heimischen Autoren so.

Der andere wichtige Aspekt ist der Reichscharakter der deutschen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit. Obwohl die Mitgliedsstaaten ihrer Verwaltungsrechtsschutz selbst formten, war die – langsam bildende, auf wichtigeren Angelegenheiten allmählich erweiternde – Reichsgerichtsbarkeit um die Jahrhundertwende immer häufiger trotzdem zu beachten. Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz von doppelter Struktur für die ungarischen Verhältnisse keine ohne Änderungen durchsetzbaren Organisationsschemen bieten. Es ist die weitere Mangelhaftigkeit der auf die „deutsche Lösung“ hinweisenden Standpunkte, dass diese die zwischenzeitlichen Gesetzänderungen nicht befolgen. Baden z.B. befolgte am Anfang das angelsächsische Modell,

umformte sein Rechtsschutzsystem von 1863 im Jahre 1870, 1882 und 1884 deutlich, erweiterte allmählich die Kompetenzen der Verwaltungsgerichtshöfe. So – gegenüber einem Teil der bezüglichen Literatur – ist sich auf kein statisches badisches Modell zu beziehen.

Wenn man die deutsche Regelung betrachtet, können nicht einmal die Lösungen der Mitgliedsstaaten, die zur ungarischen Regelung ein Beispiel zeigen können, nicht verallgemeinert werden. Ein Teil der Autoren beweisen das so, dass die Deutschen – gegen das englische System – die ordentlichen Gerichtshöfe nicht in Anspruch nahmen. Demgegenüber ist es eine Tatsache, dass Württemberg, Hessen, Hamburg und Bremen vom Anfang an bis 1921 diese Lösung wählte. Von den Verwaltungsfachgerichten war das erste das badische von 1863, das konnte jedoch kein Beispiel sein, weil – gegenüber den beiden, kostensparenden ungarischen Lösungen – es zweistufig war. Seine Kompetenz umfasste auch einen taxativen, jedoch wesentlich weiteren Sachkreis, als das ungarische. Das Berufungsgericht verfügte über die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit, konnte also sowohl in Tatsachen- als auch Rechtsfragen entscheiden. Seine Entscheidungen erstreckten sich auf den Inhalt sowie die Form der Verwaltungsentscheidung. Der englischen Lösung ähnelte die Methode der Bildung des richterlichen Gremiums der ersten Instanz, weil seine Mitglieder aus der Bewohner des Bezirks gewählt wurde.

Das Verwaltungsgericht von Preußen von 1872 war auch ein Fachgerichtshof, der jedoch auf einzigartiger Weise auf drei Instanzen ausgebaut wurde. Seine andere Eigenartigkeit ist es, dass der Rechtsschutz auf der ersten Instanz von Verwaltungsorganen geleistet wurde. Die Ausbildung der Körperschaft der preußischen Beamten war viel höher als in Ungarn, so funktionierte diese rechtstechnische Methode wirksam. Die Kompetenz der Gerichte wurde durch taxative Aufzählung festgestellt, aber in den für die wichtigsten erachteten Steuer- und Finanzwesen (z.B. Doppelbesteuerung) entschied der ordentliche Zivilgerichtshof. Diese Lösung wäre das legale Mittel der Steuerabwehr in Ungarn gewesen.

Der preußische Rechtsschutz in der Verwaltung bildete sich auch allmählich heraus. Im Jahre 1872 erschien die Prozessordnung des Bezirks, dann 1875 wurde der Zentralgerichtshof errichtet. Die Gerichtshofstruktur wurde durch die Gesetze vom 1880 und 1888 grundsätzlich modifiziert. Von seiner Kompetenz wurde im Jahre 1883 ein selbständiges Gesetz verabschiedet, der – ähnlich dem ungarischen Finanzverwaltungsgerichtshof – die Zusammensetzung des vorgehenden zentralen Gerichtshofes regelte. Dieses konnte jedoch auf die ungarische Regelung nicht wirken, weil ihren Entwurf schon zwei Jahre früher fertig wurde. Bayern hätte auch ein Beispiel sein können, weil sich sein Gerichtshof relativ früh, im Jahre 1878 formte. Das schien jedoch – vom Aspekt des individuellen Rechtsschutzes – auch kompliziert und zu wirksam zu sein, weil das ein dreistufiges, nach den Instanzen der Verwaltung des Landes organisiertes Gericht war, in dem die zwei unteren Organisationen – auf französisches Muster – im Verwaltungssystem waren.

³¹ Szabó, József: *Demokrácia és közbizonyos bírósághoz.* [Demokratie und öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeit] Budapest, 1946. 17. 158. p. Von der Debatte von der Auslegung des deutschen Modells: Ude, Carl Hermann: *Verwaltungsrechtsschutz.* In: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften.* 11. Bd. Stuttgart, Tübingen, Göttingen. 1961. S. 281-282.

Von der Übersicht ist es zu sehen, dass die Richtung der so genannten deutschen Rechtsschutz aus vielfarbigen, sowie englische als auch französische Elemente integrierenden und ständig verändernden Lösungen bestand.³² Die ungarische politische Elite wählte nicht und konnte das als zu folgende Lösung nicht wählen. Die Idee der mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit mit völliger Kompetenz geriet nämlich schon in der Zeit von Kálmán Tisza in die Peripherie.

4. Zusammenfassung

Die ungarischen Regierungen nach dem Ausgleich konnten noch nicht daran denken, den Rechtsschutz der Verwaltung auszubauen. Unter der Zeit der Andrassy-Regierung war die Konsolidation des Staatshaushalts die dringendste Aufgabe, und danach sollte ein „kleiner Ausgleich“ zwischen den regierenden Organe und die Munizipien zusammengebracht werden. Das Land, das in der Führung der inneren Angelegenheiten selbständig wurde, wurde bald gezwungen, sich gegen die ethnischen Gruppen mit separatistischem Ansatz zu schützen. Der Staat sollte Garantien ausbauen, um die den Dualismus angreifende Opposition zu neutralisieren. Die damaligen Regierungen dachten, dass dazu ledig-

lich eine schnelle, vom Zentrum führende Verwaltung fähig ist. Die Einführung der Verwaltungsrechtsprechung wurde auch vom Fehlen der gesetzlichen Regelung der Vollstreckung behindert. Die Staatsorgane und die die Aufgaben des Staates ausführenden Selbstverwaltungen betätigten sich in entscheidender Maße aufgrund seiner damaligen Statute, der fortlebenden Gewohnheiten und der Normen vom Alter des Neoabsolutismus. Das materielle Verwaltungsrecht wurde weder in keinem System noch keinem Gesetz festgelegt, so konnte es von dem Gericht – wie in Baden, Preußen oder Württemberg – nicht geschützt werden.

Die historische Verantwortung wird von der damaligen Elite getragen. Nicht, weil sie fremde Modelle wählte, aber vielmehr weil sie wog nicht, keine Varianten davon zu folgen. Die ungarische Politik scheute die zentralistische Macht vor dem wirksam arbeitenden Verwaltungsgerichtshof, und bestrebte sich, dass sich der Rechtsschutz der Verwaltung auf den engsten Kreis ausstreckt. 1896 wurde unseres Verwaltungsgericht nicht aufgrund der von den englischen, französischen oder den deutschen Staaten verliehenen Muster gegründet, sondern es formte sich entsprechen dem für das ungarische öffentlich-rechtliche Leben charakteristischen Muster voll von Kompromissen und Verzögerungen.

³² Thomas Henne: Verwaltungsrechtsschutz im 19. Jahrhundert: Von Lokalstudien zur europäischen Perspektive. Zugleich ein Literaturbericht. *Ius Commune. Zeitschrift für Europäische Rechtsgeschichte*. Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Europäische Rechtsgeschichte. XXVIII. Frankfurt am Main, 2001. S. 313-321.
