

KROATISCH-UNGARISCHE
ÖFFENTLICH-RECHTLICHE
VERHÄLTNISSE ZUR ZEIT
DER DOPPELMONARCHIE

Herausgeben von:
Prof. Dr. Gábor MÁTHÉ
Prof. Dr. Barna MEZEY

Budapest, 2015
Eötvös University Press



ENTWICKLUNG DER REGIERUNGSINSTITUTIONEN DES KÖNIGREICHES KROATIEN UND SLAWONIEN VON 1868–1918*

DIE STAATSRECHTLICHE LAGE KROATIENS BIS 1868 UND GRUNDBESTIMMUNGEN DER ENTWICKLUNG DER REGIERUNGSINSTITUTIONEN BIS 1918

Die besondere staatsrechtliche Lage Kroatiens und Slawoniens im Königreich Ungarn war bis 1848 durch eine gesonderte kroatische feudale Staatlichkeit bestimmt, welche sich auf das Bestehen der eigenen feudalen Ständestruktur und separaten Ständekörper mit eigenen Wirkungskreis, entsprechenden Ständerechten und Privilegien, sowie gemeinsamen König, seiner gemeinsamen Krönung und

* Dieser Artikel wurde im Rahmen des wissenschaftlichen, unter der Leitung des Prof. Dr. Dalibor Čepulo stehenden Forschungsprojekts *Kroatische Rechtskultur im europäischen Kontext: Tradition und Modernisierung* verfasst. Das Projekt wird vom Ministerium für Wissenschaft, Bildung und Sport der Republik Kroatien finanziert.

sind in Vorbereitung. Homepage: <http://www.oeaw.ac.at/fileadmin/Institute/INZ/INZ-verlag.pdf> – Für das vorliegende Thema bes. nützlich die Bände II: Verwaltung und Rechtswesen (1975, 2003); und VII: Verfassung und Parlamentarismus (2000), mit Teilband 1: Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, Zentrale Repräsentativkörperschaften; und mit Teilband 2: Die regionalen Repräsentativkörperschaften. Die Bände enthalten jeweils umfangreiche Angaben von Quellen und Schrifttum.

Monographien: OLECHOWSKI, Thomas–HRDLICKA, Karin, *Die gemeinsamen Angelegenheiten der Österreichisch-Ungarischen Monarchie* (= Rechtshistorische Reihe 232), LANG, Peter, Wien 2000 (mit reichen Quellen- und Literaturnachweisen). ŽOLGER, Ivan, *Der staatsrechtliche Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn*, Duncker & Humblot, Leipzig 1911.

Lehrbücher: BRAUNEDER, Wilhelm, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, 11. Aufl., Manz 2009. HELLBLING, Ernst C., *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, 2. Auflage, Springer, Wien – New York 1974. HOKE, Rudolf *Österreichische und Deutsche Rechtsgeschichte*, 2. Auflage, Böhlau, Wien–Köln–Weimar 1996. OLECHOWSKI, Thomas, *Rechtsgeschichte*, 3. Aufl., Facultas wuv, Wien 2010, bes. S. 48–64.

Sonstige: Vgl. ferner die gängigen (Rechts-)Lexika sowie die Hand- und Lehrbücher des Verfassungs- und Verwaltungsrechts und seiner Geschichte in Österreich und seinen Nachbarstaaten. Für eine erste Orientierung zu einzelnen Fragen (etwa Ausgleich 1867, Dezemberverfassung 1867, Nationalitätenproblem u. v. a. m.) vgl. auch OLECHOWSKI, Thomas / GAMAUF, Richard, (Hg.), Studienwörterbuch: *Rechtsgeschichte & Römisches Recht*, 2. Auflage, MANZ, Wien 2010 (3. Aufl. im Druck). Auch das Internet bietet, mit Vorsicht verwendet, einen guten und bequemen Einstieg in das Thema bzw. einzelne seiner Aspekte.

gemeinsamen Reichstag mit ungarischen Ständen gründete.¹ Diese Lage hatte ihre traditionelle Basis im Bestehen des frühmittelalterlichen kroatischen Staates und der besonderen Rechte, die sich der kroatische Adel sicherte, nachdem in der Zeit des Feudalismuszerfalls um die Wende vom 11. zum 12. Jahrhundert in Kroatien die Dynastie der Arpaden Überhand gewann.² Diese Rechte blieben im Laufe des Jahrhunderts aufrecht und wurden ergänzt. Jedoch im Jahr 1790 wurden sie bedeutend eingeschränkt, als die kroatischen Stände sich dem Habsburger Absolutismus widersetzen und sich dem engeren Bund mit den ungarischen Ständen anschlossen. Damals hat der Landtag der kroatischen Stände die Verwaltungskompetenzen des kroatisch-slawnischen Landtages auf den ungarischen Statthalterrat und die Entscheidungen hinsichtlich Steuern auf den ungarischen Reichstag übertragen. Deshalb bestand die kroatische Staatlichkeit von da an bis 1848 nur virtuell und nicht faktisch³. Auch der Umfang des seinerzeitigen mittelalterlichen kroatischen staatlichen Gebietes wurde während des Jahrhunderts immer mehr verkleinert. So blieb im 19. Jahrhundert die Kontinuität der besonderen kroatischen Staatlichkeit einzig im Gebiet Kroatien und Slawonien bewahrt. Aber trotzdem hat der kroatische Landtag immer wieder seine historischen Rechte auf dem Gebiet des frühmittelalterlichen kroatischen Staates zum Ausdruck gebracht. Von größtem Interesse waren das Gebiet

1 BEUC, Ivan, *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, Zagreb 1985, S. 160–161.

2 BUDAK, Neven, *Prva stoljeća Hrvatske*, Zagreb 1994, S. 53; GOLDSTEIN, Ivo, *Hrvatski rani srednji vijek*, Zagreb 1995, S. 448; MACAN, Trpimir, *Povijest hrvatskog naroda*, Zagreb 1992, S. 76.

3 BEUC, 1985, S. 164.

Dalmatien, das sich ab dem 15. Jahrhundert unter den Venezianern, ab 1813 in Habsburgerhänden (Königreich Dalmatien) befand, sowie auch das Grenzgebiet Kroatiens zum Osmanischen Reich. Ab dem 17. Jahrhundert wurde es ein Militärgebiet (Militärgrenze), und bis 1882 stand es unter der Militärverwaltung des Wiener Hofes. Diese historischen Rechte fanden ihren Ausdruck in der amtlichen Bezeichnung des Landes „Königreich Dalmatien, Kroatien und Slawonien“ und in der entsprechenden amtlichen Bezeichnung des kroatisch-slawnischen Landtages.⁴

4 Die gebrauchte Landesbezeichnung änderte sich im Laufe der Geschichte und schloss die Namen Dalmatien und Kroatien, Kroatien und Slawonien, sowie Dalmatien, Kroatien und Slawonien ein. Ab dem 19. Jahrhundert wurde sehr oft (obwohl meistens inoffiziell) die Bezeichnung „Dreieinigtes Königreich“ verwendet, die alle drei historischen Regionen vereinigte. Im 13. beziehungsweise 14. Jahrhundert erschienen die Versammlungen der slawnischen beziehungsweise kroatischen Stände, aber nur im Gebiet des damaligen Slawoniens wurde ein Ständelandtag geformt. Zur Vereinigung der beiden Stände in einen einheitlichen kroatisch-slawnischen Landtag kam es dann 1558 in der Zeit, wo das einstige kroatische Staatsgebiet durch die Eroberungen der Osmanen und Venezianer immer kleiner wurde. Bis zum 19. Jahrhundert – als mit Erwähnung aller drei Namen immer mehr die Einheit des kroatischen historischen Gebietes hervorgehoben wurde – gebrauchte man die amtliche Bezeichnung der slawnische oder der kroatisch-slawnische Landtag. Der Einfachheit halber spreche ich im weiteren Text nur über Kroatien oder Banalkroatien (womit das kroatisch-slawnische Gebiet gemeint ist) und dem kroatischen Landtag (womit der kroatisch-slawnische Landtag gemeint ist). Über die Bezeichnungen des Landes und dem Landtag bis zum 19. Jahrhundert vergl. BEUC, 1985, S. 91, 94, 159–160, 190–194 und ČEPULO, Dalibor, Building of the modern legal system in Croatia

Die wichtigsten Bestandteile der kroatischen staatsrechtlichen und politischen Sonderheit waren eine einheitliche Ständevertretung – der Landtag, der die Gesetze erlassen hat, die besondere Exekutive mit dem Banus an der Spitze, die verwaltungsterritoriale Einrichtung mit starker selbstverwaltender Prärogativen der Komitate und Städte, sowie die eigene Gerichtsstruktur. Eine Delegation von vier Mitgliedern des kroatischen Landtages nahm an der Arbeit des ungarischen Reichstages teil und sie hatten Vetorecht und das Recht der Protestation an den König gegen solche Beschlüsse, die in die besonderen kroatischen *iura municipalia*⁵ eingegriffen hätten.

1848–1918 in the centre–periphery perspective, in: *Modernisierung durch transfer im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, hrsg. von GIARO, Tomasz, Frankfurt a. M., 2006, S. 50.

- 5 Mit der Bezeichnung *iura municipalia* sind alle Normen für die Festlegung und Gewährleistung der besonderen Lage des Königreiches Kroatien, Slawonien und Dalmatien erfasst, unter *statuta municipalia* versteht man die Beschlüsse (*acta et articuli* und *statuta*) des kroatischen Landtages. Über diese Rechte gab es zwischen den ungarischen und kroatischen Ständen schon im 17. Jahrhundert Auseinandersetzungen. Die ungarische Seite behauptete, dass die Bezeichnung dieser Rechte auf provinziellen Charakter der kroatischen Autonomie und statutarischer Natur der normativen Tätigkeit des kroatischen Landtages hinweisen. Von der kroatischen Seite wird das Wort *municipalia* jedoch als gewöhnliche Bezeichnung des einheimischen Zivilrechtes in Beziehung auf das universelle römische und kanonische Recht erklärt, und die gesetzgebenden Merkmale der Tätigkeit des kroatischen Landtages bzw. staatsrechtlichen Merkmale der kroatischen Sonderheit werden hervorgehoben. Die ungarischen Stände haben auch den Umfang einzelner Rechte negiert, wovon das wichtigste Recht des kroatischen Landtages war, Gesetze zu erlassen, die nicht in Übereinstimmung mit den Gesetzen des ungarischen

Die abgestimmten feudalen Strukturen und gemeinsamen Interessen der kroatischen und ungarischen Lehen waren der Grund zur jahrhundertlangen ungarisch-kroatischen Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit wurde am Anfang des 17. Jahrhunderts gestört, wobei dann durch die Entwicklung der nationalen Tendenz in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts diese Auseinandersetzungen immer stärker wurden. Es kam zur offenen kroatischen Widersetzung den großungarischen Einmischungen in das kroatische Recht und den Versuchen der Ungarisierung, die sich auf den Stand über die provinzielle und widerrufliche Natur der kroatischen Lage und der vollen Überlegenheit des ungarischen Reichstages stützte.

Die Kulmination dieser Auseinandersetzungen ergab sich dann im bewaffneten Kampf 1848, der sich im Rahmen eines breiteren Konflikts zwischen König und Ungarn abspielte,

Landtages sein mussten. BEUC, 1985, S. 191–192; POLIĆ, Ladislav, *Nacrt hrvatsko-ugarskog državnog prava*, Zagreb 1912, S. 21–29; PLIVERIĆ, Josip, *Hrvatsko ugarsko državno pravo*, Zagreb 1908, S. 114–184. Neben den vorerwähnten Rechten umfassten die wichtigsten *iura municipalia* die Zuständigkeit des kroatischen Landtages bei Ausschreibungen von Steuern und Rekrutierung (beide Rechte hat der Landtag 1790 freiwillig auf den ungarischen Landtag übertragen), das Recht des kroatischen Landtages auf Bestätigung und Proklamation der Beschlüsse des ungarischen Landtages, sowie die Bedingung ihrer Gültigkeit auf dem Gebiet Kroatiens, die Verantwortlichkeit des Banus unmittelbar dem König gegenüber, die Ausgeschlossenheit der Zuständigkeit des ungarischen Palatin, das Berufungsgericht in Zagreb mit der Möglichkeit der Appellation nur an den König, autonome Entscheidung in Glaubensfragen, Entscheidungen der Amtssprache (bis 1848 lateinisch), Bezahlung der Hälfte einiger Steuern, billigerer Import von Salz, usw. Systematisierung siehe in ŠULEK, Bogoslav, *Hrvatski ustav ili konstitucija*, Zagreb 1883, S. 80–81.

sowie in den Entscheidungen des kroatischen Landtages und vom Banus Jelačić. Man berief sich auf die widerrechtliche ungarische Nichtigkeit des kroatischen Rechtes und verlautbarte den Bruch der staatsrechtlichen Verbindungen mit Ungarn.⁶ Die Einführung des Absolutismus in den fünfziger Jahren verhinderte die ungarisch-kroatischen Auseinandersetzungen, ob außer des faktischen Bruches der Verbindungen zwischen Ungarn und Kroatien, es auch zur rechtskräftigen Verlautbarung der staatsrechtlichen Trennung Kroatiens gekommen ist, oder ob es nur eine Frage der verfassungsnichtigen kroatischen Handlungen, und somit die Nichtigkeit der Entscheidung über eine Trennung war.

Ein so ungelöster staatsrechtlicher Zustand, sowie der traumatische Zeitschnitt des Absolutismus waren 1860 der Grund zur teilweisen Wiederaufnahme des Konstitutionalismus. Das wurde zwischen den national-emanzipierten Kräften in Kroatien mit den Bemühungen für eine Redefinierung der Lage Kroatiens in Ungarn und der Monarchie aufgenommen. Dabei berief man sich auf das historische „kroatische Staatsrecht“ mit dem Grundsatz *iura municipalia* und auf das unmittelbare Erbe aus 1848. Mit der Anerkennung der staatsrechtlichen Lage Kroatiens gemäß den Beschlüssen des kroatischen Landtages wäre die Grundlage für eine Selbstständigkeit des Landes, und somit auch der Raum für die freie nationale Entwicklung geschaffen. Die kroatische Volkspartei (*Narodna stranka*), mit Überhand im kurzlebenden kroatischen Landtag 1861, versuchte das Programm der kroatischen Selbstständigkeit mit der Gleichge-

6 Vergl. *Zapisnik Sabora trojedne kraljevine Dalmatinske, Hrvatske i Slavonske*, bes. Gesetzesart. XI. in: KUKULJEVIĆ, Ivan, *Jura regni Croatiae, Dalmatiae et Slavoniae, II*, Zagreb 1862, S. 315–361.

wichtspolitik zwischen dem Wiener Hof und Ungarn zu realisieren, wobei sie bemüht war als schwächere Seite die Rolle des Waagependels zu spielen.⁷ Als Gegengewicht zum

7 Im Spiel der politischen Interessen auf dem kroatischen Landtag 1861 und danach, wurden endlich drei grundlegende kroatische Ideologien und politische Parteien profiliert, die den Stützpunkt des kroatischen Lebens, auch in der Nachausgleichszeit, darstellten. Das waren: 1) die Volkspartei – deren Betrachtung nach, es 1848 zum Abbruch der faktischen und staatsrechtlichen Verbindungen zwischen Kroatien und Ungarn kam (außer der Personalunion) und sich aus diesem Grund für ein Bündnis mit Ungarn einsetzten, zwecks gemeinsamer Verteidigung der Verfassungsmäßigkeit. Dem zuvor müsste aber die Anerkennung der kroatischen Selbstständigkeit und territorialen Integrität erfolgen. Danach könnte in Verhandlungen zwischen zwei gleichberechtigten Seiten der Vertrag über das Bündnis festgelegt werden, mit welchem das Minimum der kroatischen Autonomie in der Innenverwaltung, Religion, Unterricht und Gerichtsbarkeit gewährleistet wird. Nach Auflösung des Landtages 1861 hat sich von der Volkspartei bis 1867 eine selbstständige Volkspartei Ivan Mažuranić getrennt, die sich für eine unbedingte Annahme des Oktoberdiplomes und Februarpatentes und Bündnis mit Wien (bevor das Pest unternimmt) einsetzt, nebst aussichtbarer Konzession des Herrschers gegenüber Kroatien; 2) die Unionisten – die sich für die Autonomie Kroatiens in der Union mit Ungarn als Bürge für den stärkeren Widerstand gegenüber Wien einsetzten und deren Betrachtung nach, 1848 es zum Abbruch der faktischen aber nicht der rechtlichen Verbindungen mit Ungarn kam und Kroatien weiterhin staatsrechtlich und weiter in der Union mit Ungarn ist. 3) die Rechtspartei – die eine Vorstellung über ein ganz unabhängiges großes Kroatien hatte („weder mit Wien noch mit Pest, sondern ein ganz freies Kroatien“) und ihrer Betrachtung nach, wurde der seitens der Habsburger, auf dem kroatischen Landtag 1527 während der Habsburger-Wahlen für die regierende Dynastie, abgeschlossene Vertrag mit den Kroaten, umgangen. ČULINOVIĆ, Ferdo, *Sabor Hrvatske od 1861*, in: *Rad jugoslavenske akademije*

ungarischen Widerstand, sanktionierte damals der Herrscher den Gesetzartikel XLII:1861 des kroatischen Landtages. Dieser lapidare Artikel deklarierte die kroatische Selbstständigkeit aufgrund der Verbindungstrennung 1848 und drückte den kroatischen Wunsch nach einem neuen Bündnis mit Ungarn aus. Dies war mit der Anerkennung der Unabhängigkeit und Gemeinschaftsinteressen bedingt.⁸ Mit dem

znanosti i umjetnosti, B. 347, Zagreb, 1967, S. 176–179, 140–142; GROSS, Mirjana und SZABO, Agneza, *Prema hrvatskome građanskome društvu*, Zagreb, 1992, S. 132–140; ŠARINIĆ, Josip, *Nagodbena Hrvatska. Postanak i osnove ustavne organizacije*, Zagreb, 1972, S. 84–88.

- 8 Mit dem Gesetzesartikel XLII:1861 „über das Verhältnis des Dreieinigigen Königreiches Dalmatien, Kroatien und Slawonien zur Krone und Königreich Ungarn“ definierte der kroatische Landtag sein aktuelles und historisches Territorium (einschließlich Rijeka und Medjimurje), und stellte fest, dass 1848 jede Verbindung mit dem Königreich Ungarn aufgehört hat, außer der mit dem König und die gemeinsame Krönung. Es wurde aber der Wunsch geäußert, aufgrund der gemeinsamen Geschichte und gemeinsamen Interessen ein engeres staatsrechtliches Bündnis mit Ungarn einzugehen, jedoch unter der Bedingung der vorhergehenden, rechtsgültigen Anerkennung der Selbstständigkeit und des territorialen Umfangs des Dreieinigigen Königreiches seitens des ungarischen Landtages. Der staatsrechtliche Bund würde sich auf die altertümliche (ursprüngliche) Verfassung und die staatliche Gleichberechtigung beruhen, und somit die gemeinsamen Arbeiten festlegen. Als Minimum der Autonomie in der Gesetzgebung und Verwaltung des Dreieinigigen Königreiches müssten die Arbeiten der Innenverwaltung, Kultur und Religion, sowie Gerichtsbarkeit enthalten sein. Den Vertrag über die staatsrechtlichen Verbindungen müssten zwei gleichberechtigte Ausschüsse beider Landtage verfassen, die ihn dann akzeptieren. Vergl. POLIĆ, Martin, *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, I*, Zagreb 1899, S. 62–64 u.A.

Herrschers Sanktion dieses Artikels, gemäß der Meinung einiger Autoren, wurde Kroatien im Grunde mit Ungarn gleichgestellt,⁹ blieb aber im staatsrechtlichen Provisorium, weil keine institutionelle Durchführung der deklarierten Grundsätze erfolgte und auch kein Abkommen mit Ungarn geschlossen wurde.¹⁰

Mit dem Abschluss des österreichisch-ungarischen Ausgleiches 1867 wurden die kroatischen Bemühungen, die ungarische Anerkennung und Garantie für selbstständige Entwicklung mittels Verhandlungen zu erhalten, endgültig gebrochen. Mit dem österreichisch-ungarischen Ausgleich wurde Banalkroatien definitiv in die ungarische Hälfte eingeschlossen. Dazu kam die Empfehlung aus Wien, über seine Lage unmittelbar mit Ungarn zu verhandeln.

Nach diesem Abschluss des österreichisch-ungarischen Ausgleiches 1867 wurden die Wahlen für den kroatischen

9 Die kroatischen Rechtshistoriker waren der Meinung, dass mit der Anerkennung dieses Aktes seitens des Herrschers, Kroatien in eine gleichgestellte Lage mit Ungarn kam. BEUC, 1985, S. 273; ČULINOVIĆ, 1967, S. 176–179; ŠARINIĆ, 1972, S. 57; SIROTKOVIĆ, Hodimir und MARGETIĆ, Lujo, *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*, Zagreb 1988, S. 145.

10 Im Jahr 1862 wurde in Wien die kroatisch-slawonische Hofkanzlei und separat der Statthaltereirat gegründet. Dadurch wurde die kroatische Verwaltung von der ungarischen Hofkanzlei getrennt und in Zagreb die Septemviraltafel als kroatisches Oberstes Gericht gegründet. Jedoch, wegen der Ablehnung, Abgeordnete in den Reichsrat zu senden, wurde der kroatische Landtag schon Anfang November 1861 aufgelöst. Von der großen Anzahl gesetzlicher Grundlagen welche dieser Landtag erlassen hat und die die Basis für eine moderne kroatische staatsrechtliche Infrastruktur darstellten, hat der Herrscher keine einzige bestätigt. GROSS und SZABO, 1992, S. 138–139; M. POLIĆ, 1899, S. 102, 104.

Landtag abgehalten. Unter Druck des Königs, der Regierung in Pest und drastischen Maßnahmen des ungar geneigten Statthalters Levin Rauch hat die unionistische Partei die ausdrückliche Mehrheit erhalten; die Volkspartei in der Minderheit, ist aus dem Landtag als Protest gegen die Verfassungswidrigkeit der oktroyierten Wahlordnung ausgetreten. Bald danach, erreichte die Delegation des kroatischen Landtages, welche von unionistischen Abgeordneten zusammengestellt war, in ungeschickt geführten Verhandlungen das Abkommen mit der Delegation des ungarischen Landtages über den Inhalt des kroatisch-ungarischen Ausgleiches.¹¹ Dieses Abkommen wurde recht bald im kroatischen und danach im ungarischen Landtag akzeptiert. Mit dem Ausgleich wurde Kroatien eine gesetzgebende und exekutive Autonomie für die Angelegenheiten in der Innenverwaltung, Religion, Unterricht und Gerichtsbarkeit, aber keine finanzielle Autonomie gewährleistet. Der Vorgang selbst, wie der Ausgleich abgeschlossen wurde, erlebte die kroatische politische Öffentlichkeit als ungarisches Diktat. Außerdem war es offenbar, dass bestimmte Beschlüsse und normative Unklarheiten des Ausgleiches schwere Folgen für Kroatien haben werden. Dieser Akt wurde in Kroatien stark angefochten und seine Revision wurde verlangt. Nebst erforderlicher beidseitiger Zustimmung kam es bereits 1873 zur Revision. Die vorgenommenen Änderungen haben jedoch

11 Vergl. HEKA, Ladislav, *Osam stoljeća hrvatsko-ugarske državne zajednice s posebnim osvrtom na Hrvatsko-ugarsku nagodbu*, Szeged – Subotica, 2011, S. 318–349; ŽIVKOVIĆ, Jovan, *Politički pabirci iz nedavne prošlosti hrvatske ili kako postala hrvatsko-ugarska Nagodba*, Zagreb 1895; *Spisi odnoseći se na provedenje nagodbe između Kraljevine Ugarske te kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godine 1868*, Zagreb (s.a.).

zu keinem wesentlichen Fortschritt in der Natur und Umfang der Autonomie geführt.¹²

Ein Teil des politischen Kompromisses im Jahr 1873 zwischen der Volkspartei und der gemeinsamen Regierung in Budapest war der Antritt als Banus, des Liberalen Ivan Mažuranić, ein gebildeter Jurist und in der kroatischen Geschichte der einzige Ban aus dem Bürgertum. Mažuranić hat mit einer ganzen Reihe von Reformgesetzen aus allen drei Gebieten der autonomen Zuständigkeiten, die Modernisierung der kroatischen autonomen Institutionen ausschlaggebend beeinflusst. Gleichzeitig hat er auch damit die Rechtsinfrastruktur für die vollkommene Realisierung der kroatischen autonomen Rechte und die Unterlage für ihre eventuelle Erweiterung in Richtung einer vollen Selbstständigkeit geschaffen. Aber wegen der Einschränkung des Ausgleichsrahmen und der persönlichen Unentschlossenheit wurde die Tätigkeit des Mažuranić seitens der kroatischen

12 Die wichtigsten Änderungen durch die Revision des Ausgleiches 1873 waren: das Weglassen der Bestimmung über den Pauschalbetrag, der an Kroatien für den Bedarf der autonomen Verwaltung zurückging, sowie das Widerinkrafttreten des festgelegten Prozentsatzes, sogenannte Tangente (45% aller Steuereinkünfte in Kroatien), die Präzisierung, dass der kroatisch-slawonische Minister kroatische Vorschläge ohne irgendwelcher Änderungen und Verzögerung dem Herrscher überbringen muss, die Verpflichtung über die Einberufung des kroatischen Landtages spätestens drei Monate nach seiner Auflösung, die Bestimmung, dass der Banus keinen militärischen Wirkungsbereich innehaben kann. Vergl. Gesetzartikel vom 30. November 1873 (Revision des Ausgleiches) in BOJNIČIĆ, Ivan, *Zakoni o ugarsko-hrvatskoj nagodi*, Zagreb 1907, S. 45–52. GA: 30. XI. 1873; V. i ČEPULO, Dalibor, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba*, Zagreb 2012, S. 184–186.

Öffentlichkeit wegen Opportunismus kritisiert, und hat auch den ungarischen Widerstand, wegen der autonomen Tendenzen hervorgerufen. Daraufhin ist Mažuranić im Jahr 1880 abgetreten. 1883 wurde dann als Banus Karoly Khuen-Héderváry, der ungarische Würdenträger mit Abstammung aus Slawonien, aufgestellt. Seine Hauptaufgabe war, die ungarischen Interessen zu sichern, Kroatien in Frieden zu halten und seine konkurrenzfähige wirtschaftliche, gesellschaftliche und verkehrsmäßige Entwicklung zu verhindern. Der gewandte und autoritäre Verwalter Khuen-Héderváry hat diese Aufgabe bis 1903 innegehabt. Khuen-Héderváry erlaubte die kulturelle Entwicklung, aber schränkte die Teilnahme der Bevölkerung am politischen Leben ein. Das Parteileben¹³ instrumentalisierte er und die autonomen Institu-

13 Die unionistische Partei erlosch noch 1873, aber als Teil des Abkommens mit der ungarischen Regierung, wurde damals der Volkspartei ein Teil der mäßigen unionistischen Abgeordneten hinzugewählt. Das war der Anfang der Ideologiemlenkung der Partei, weshalb sich 1880 von ihr die unabhängige Volkspartei trennte. In der weiteren Entwicklung hat Khuen-Héderváry die Volkspartei ganz instrumentalisiert und in die gouvernementale Partei umgebildet, die jedoch dann auch 1906 erlosch. Khuen-Héderváry nützte auch die kroatisch-serbischen Auseinandersetzungen und stützte sich dabei auf die serbischen Abgeordneten, die auch in die Volkspartei und die Serbische selbstständige Partei (1881) eintraten. Die Rechtspartei wurde nach ihrer Verbannung, als gestärkte Partei in den achtziger Jahren eine der wichtigsten kroatischen Opposition. Jedoch 1894 und 1908 kam es zur ideologischen Spaltung und Aufteilung in die Reine Rechtspartei, Kroatische Rechtspartei (vereint mit der unabhängigen Volkspartei) und die Starčević-Rechtspartei. Andere wichtige Parteien waren die Sozialdemokratische Partei Kroatien und Slawonien (1894) und die Kroatische Partei der Bürger und Bauern (1904). Die wichtigste Rolle hat ab 1905 die oppositionelle Kroatisch-serbische Ko-

tionen unterwarf er einer strengen Aufsicht. Nach seinem Abtritt und unter Einfluss der Einverleibung der gesamten Verhältnisse in Kroatien und seiner Umgebung, kam es zur stärkeren Entwicklung des politischen Lebens. Nun, bis dahin waren die Grundlagen der autonomen Institutionen hauptsächlich schon definiert; die Ziele der politischen Kräfte in Kroatien wurden in den neuen politischen Gegebenheiten aber anders verfasst. Deshalb gab es im System der kroatischen Institutionen keine größeren Eingriffe, wie in den früheren Zeitabschnitten.

So blieb der kroatisch-ungarische Ausgleich bis 1918 das staatsrechtliche Stammdokument, das die wesentlichen Bestimmungen der staatsrechtlichen Einrichtung, die Lage Kroatiens, sowie seine politische und wirtschaftliche Entwicklung regelte.

DIE STAATSRECHTLICHE LAGE KROATIENS UND DIE GEMEINSAME UND AUTONOME GESETZGEBUNG UND EXEKUTIVE NACH DEM KROATISCH-UNGARISCHEN AUSGLEICH 1868

Die rechtliche Natur des kroatisch-ungarischen Ausgleiches
Über die rechtliche Natur des kroatisch-ungarischen Ausgleiches (*Hrvatsko-ugarska nagodba*) bestanden zwischen den kroatischen und ungarischen Seiten grundlegende Meinungsverschiedenheiten. Diese Unterschiede übertrugen sich auf

alition gespielt, die sehr schnell eine opportunistische Politik führte und an der Herrschaft teilnahm. ŠIDAK, Jaroslav, GROSS, Mrijana, KARAMAN, Igor und ŠEPIĆ, Dragoslav, *Povijest hrvatskog naroda g. 1860–1914*, Zagreb 1968, S. 177 u. A.

verschiedene Thesen über die verfassungsrechtliche Lage Kroatiens im Rahmen der ungarischen feudalen Staatlichkeit. Teilweise wurden sie auch durch die pragmatische Konzeption des Ausgleiches ermöglicht, die nicht aufgrund eines konsequent durchgeführten staatsrechtlichen Modelles geschrieben wurde, sondern den formellen Strukturverhältnissen nach dem österreichisch-ungarischen Ausgleich ähnlich war und die verschiedenen Auslegungen unfähig machte. Für die ungarische Seite stellte der ungarisch-kroatische Ausgleich das Gesetz des ungarischen Reichstages dar, durch das einem Teil Ungarns eine breite statuarische und exekutive Autonomie zugeteilt wurde, während in der Tat, dass auch der kroatische Landtag diesen Ausgleich akzeptierte, als rechtlich irrelevante Verkündung in eigener Sprache in der Landesversammlung¹⁴ ausgelegt wurde. Auf der kroatischen Seite wurde die rechtliche Natur des Ausgleiches analog zum österreichisch-ungarischen Ausgleich ausgelegt, als Vertrag zwischen zwei gleichberechtigten Staatseinheiten von zwei grundsätzlich gleichberechtigten Landtagen akzeptiert, wodurch eine komplexe Staatengemeinschaft sui generis gegründet wurde, in der eine Seite freiwillig auf einige ursprüngliche Befugnisse verzichtet. Die kroatische Seite hat ihren Stützpunkt für ihre Ansicht besonders in der Bestimmung des § 59 gefunden, wo Kroatien und Slawonien eine „politische Nation“ mit separatem Territorium und autonomer Gesetzgebung und Regierung ist, sowie im § 70, laut dem der Ausgleich nur auf die gleiche Weise geändert werden konnte, wie er entstand, d. h. durch Teilnahme der gleichen Faktoren (Landtagsabgeordnete, beide Landtage, König). Auch andere Bestimmungen dieses in kurzer Zeit

14 GROSS und SZABO, 1992, S. 235, 237.

und relativ unsystematisch ausgearbeiteten Dokumentes gaben die Grundlage der kroatischen Auslegung.¹⁵ Die textmäßigen Unterschiede des vom ungarischen und kroatischen Landtag akzeptierten Gesetzes waren jedoch kein ernsthafter Gegenstand der Streitigkeiten.¹⁶ Hinsichtlich der

15 Zu Gunsten der kroatischen Staatlichkeit sind auch die Bestimmungen über den kroatischen Text des Krönungseides als formelles anerkanntes Original, über die nachträgliche Anerkennung des österreichisch-ungarischen Ausgleiches im kroatischen Landtag, nebst Forderung für die Teilnahme bei ähnlichen zukünftigen Abkommen, über die ausschließliche Anwendung der amtlichen kroatischen Sprache in Kroatien und über die Gleichberechtigung der kroatischen Sprache im Gemeinsamen Reichstag, sowie über den Gebrauch der kroatischen Fahne und des Wappen angeführt. Die empfindliche Frage der Staatsbürgerschaft haben die kroatischen Theoretiker so gelöst, indem sie über die gemeinsame ungarisch-kroatische Staatsbürgerschaft sprach, oder über „die gemeinsame Gesetzgebung über die (nichtaufgehobene) ungarische und kroatische Staatsbürgerschaft“. L. POLIĆ, 1912, S. 101 u.a.; PLIVERIĆ, 1908, S. 621 u. A.; ČEPULO, Dalibor, *Pravo hrvatske zavičajnosti i pitanje hrvatskog i ugarskog državljanstva 1868–1918*. – pravni i politički vidovi i poredbena motrišta, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 49, 1999, 6, S. 813 u. A., ČEPULO, *Pravo hrvatske zavičajnosti i pitanje hrvatskog i ugarskog državljanstva 1868–1918*, Im Weiterem: ČEPULO, 1999a

16 Im ungarischen und kroatischen Widerspruch des Ausgleiches gibt es nicht so bedeutende Unterschiede im Vergleich zum österreichisch-ungarischen Ausgleich. Sie sind mehr das Ergebnis einer oberflächlichen Übersetzung. Es gibt doch viele Unterschiede, davon sind diejenigen kennzeichnend, die im ungarischen Widerspruch den einheitlichen Charakter Ungarns hervorheben. Im kroatischen Widerspruch wird jedoch das gleichberechtigte Verhältnis hervorgehoben. So z.B. beginnt der Widerspruch mit der Einleitung über die Interartikulierung des gemeinsamen Grundgesetzes, Kroatien dagegen beginnt mit der Präambel, die sich auf die Pragmatische Sanktion und die gegenseitig nichttrennbare

zentralen Bedeutung des kroatisch-ungarischen Ausgleiches haben ihr die kroatischen Theoretiker größte Aufmerksamkeit gewidmet¹⁷. Seine Spezifität hat auch das Interesse der ausländischen Theoretiker hervorgerufen.

Verbindung beruft. Weiterhin spricht sie über das Abkommen zwischen dem Königreich Ungarn und Königreich Kroatien und Slawonien. Der kroatische Widerspruch enthält den Begriff „Königreich“ und „Königreiche“, während Ungarn die staatsrechtlichen Begriffe konsequent vermeidet und nur über Ungarn (*Magyarország*) und Kroatien, Slawonien und Dalmatien (*Horvát, Szlavon es Dalmátországok*), sowie über die „Länder“ spricht. Ein Unterschied, der ständig Gegenstand der Zwistigkeiten war, lag in der unterschiedlichen Formulierung des §. 46 des Ausgleiches. Aus dem kroatischen Text geht hervor, dass die Verpflichtung der gemeinsamen Regierung in der Gründung von separaten kroatisch-slawonischen Sektionen bei den Ministerien liegt. Im ungarischen Text hat die gemeinsame Regierung die Verpflichtung, in solchen Sektionen Kroaten zu beschäftigen, was die gemeinsame Regierung auch getan hat, aber auf eine solche Weise, dass diese Sektionen als Übersetzungsämter fungierten. GROSS und SZABO, 1992, S. 234–235; L. POLIĆ, 1912, S. 182–184. Vergleichsaufzeichnungen des kroatisch-ungarischen Ausgleiches siehe in Bojničić, 1937, S. 3–37; Aufzeichnungen des kroatischen Widerspruches mit Kommentar siehe in: Milan SMREKAR, *Priručnik za političku i upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, II*, Zagreb 1900, S. 895–817. Vergl. auch Gesetzartikel XXX:1868. des Ungarischen Reichstages in der *Zbornik zakona od godine 1868* (Buda 1868) in der Ausgabe des Ministeriums für Rechtspflege.

17 Die Meinung über die gesonderte staatsrechtliche Position Kroatiens war auch zwischen den ausländischen öffentlich-rechtlichen Theoretikern und Historikern anwesend (E. Horn, P. Dareste, P. Senton-Watson, W. Rehm, E. Bernatzik, H.J. Biderman, F. Tetzler, K. Kadlec, S. Brie und andere), wobei die Rede über eine ungleiche Realunion und über die Föderation war. Die ungarischen Theoretiker haben hauptsächlich Ungarn als einheitlichen dezentralisierten Staat und Kroatien als seine Provinz betrachtet. G. Jellinek hat

Nun, hinsichtlich der Durchführung des einheitlichen staatsrechtlichen Systems hatten die erwähnten kroatisch-ungarischen politischen Spannungen und verfassungsrechtlichen theoretischen Missdeutungen keine ernsthafteren Folgen. Es störte auch nicht das Fehlen besonderer Mechanismen oder des Vorgehens um eine Lösung bei Zuständigkeitsstreitigkeiten.¹⁸ Es wurde die dominante staatsrechtliche und politische Lage der zentralen Organe, sowie die stärkere Position Ungarns auf dem Hofe genützt, um bei vitalen Sachen mittelbar oder unmittelbar den politischen Willen der ungarischen Seite durchzusetzen.¹⁹ Fragliche

nach der Polemik mit J. Pliverić von seiner Behauptung über die provinzielle Position Kroatiens Abstand genommen und Kroatien als „Fragment Staat“ ernannt, d.h. „mehr als eine Provinz, aber weniger als ein Staat“. Eine Übersicht dieser Standpunkte siehe in: ČULINOVIĆ, Ferdo, *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja*, Zagreb 1961, S. 122–127; HEKA, 2011, S. 374–381; L. POLIĆ, 1912, S. 98–101. JELLINEK, Georg und PLIVERIĆ, Josip *Das rechtliche Verhältnis Kroatiens zu Ungarn*, Zagreb 1985; JELLINEK, Georg, *Ueber Staatsfragmente*, Heidelberg 1896, S. 36–38.

18 Im Gegenteil: die ungarische Seite hat in den Revisionsverhandlungen des Ausgleiches 1873 den kroatischen Vorschlag über die Gründung eines Königreiches mit der Zuständigkeit zur Entscheidung über Kompetenzkonflikte zwischen Ungarn und Kroatien nach dem Vorbild des österreichischen Reichsgerichtes mit dem Argument abgelehnt, dass es sich hierbei um ein Organ handelt, das über dem König und der Zentralregierung stehen und somit die Einheit des ungarischen Staates beleidigen würde. Ungarn ist von der Voraussetzung ausgegangen, dass Kroatien ein Teil des einheitlichen ungarischen Staates ist und demnach die Streitigkeiten zwischen den beiden Teilen in einheitlichen Institutionen der gemeinsamen Regierung beizulegen sind. GROSS und SZABO, 1992, S. 253.

19 *Ibidem*, S. 255.

Situationen sind manchmal den ungarischen Interessen entsprechend gelöst worden, auch dann, wenn es sich um offenbare Verletzungen der autonomen Zuständigkeit handelte.²⁰

Der kroatisch-ungarische Ausgleich hatte den Sinn des Grundgesetzes von staatsrechtlicher Bedeutung, das wesentliche Bestimmungen der inneren Organisation Kroatiens und seiner autonomen Lage in Ungarn festsetzte. Nach seiner Festlegung war es Recht, im kroatischen Landtag eine Reihe von Gesetzen zu erlassen, mit denen die einzelnen Bestimmungen des Ausgleiches durchgeführt werden.²¹

Der kroatisch-ungarische Ausgleich und die Frage der Zuständigkeitsaufteilung

Eine Grundfrage des Ausgleiches war die Aufteilung der Zuständigkeiten. Bezüglich der territorialen Zuständigkeit war der Ausgleich, obwohl die dreigliedrige Bezeichnung für Kroatien „das Königreich Dalmatien, Kroatien und Slawonien“ aufrecht blieb, nur für das Gebiet Kroatien und Slawonien gültig, d.h. für das Gebiet einzeln aufgeführter sieben kroatischer und slawonischer Komitate, denen bis 1882 auch die entmilitarisierte Militärgrenze angeschlossen wurde.²² Die Frage der Zugehörigkeit Dalmatiens, dessen Reintegration

20 ČEPULO und KREŠIĆ, 2011, S. 43 (149).

21 ČEPULO, Dalibor, *Hrvatsko-ugarska nagodba i reforme institucije vlasti u Hrvatskom saboru 1868-1871*, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, Supplement 1, 2001, S. 135 u. A.

22 Das waren die Komitate Rijeka, Zagreb, Varaždin, Križevac, Požega, Virovitica und Srijem und dazu wurden noch die elf Militärgrenzregimente gezählt. Im Rahmen des Zagreber Komitates wurde aus politischen Gründen auch separat der freie Bezirk Turropolje erwähnt. Er war traditionell ein starker Stützpunkt der Unionisten, §. 66 Ausgleich. Siehe in: BOJNIČIĆ, 1907, S. 32–34.

im Ausgleich nebelhaft angedeutet wird, ist nie ernsthaft erörtert worden; das schon aus dem Grund, weil der Herrscher auf seine Verwaltung in diesem Land nicht verzichten wollte.²³ Das umstrittene Gebiet der Stadt Rijeka, wo man sich in den Verhandlungen der kroatischen und ungarischen Delegation nicht einigen konnte, definierte der Herrscher es auf die Forderung des ungarischen Landtages hin, als *corpus separatum*. Das war gleichzeitig die Unterlage Rijeka Ungarn zu unterwerfen und ihr faktischer Ausschluss aus Kroatien.²⁴

23 Das Gebiet Dalmatien wurde nach langdauernder venezianischer (bis 1797) und kurzer französischer Herrschaft (1805–1813) in die Habsburger Erbländer eingeschlossen. Habsburg begründete es damit, Dalmatien durch das Friedensabkommen erworben zu haben, d.h. im Waffenkrieg gegen Napoleon, wodurch die kroatischen historischen Rechte ausgelöscht wurden. Die zeitweiligen zweideutigen Versprechungen des Herrschers über die Vereinigung Dalmatiens, wo zum größten Teil die Bevölkerung kroatisch war, mit Kroatien waren kein einziges Mal ernst gemeint. Über die staatsrechtliche Lage Dalmatiens siehe ČULINOVIĆ 1961, S. 172–180; SIROTKOVIĆ und MARGETIĆ, 1988, S. 170–175; NOVAK, Grga *Prošlost Dalmacije, II*, Zagreb 1944.

24 In den Verhandlungen zum Abschluss des Ausgleiches wehrte sich sogar die ungeschickte kroatische unionistische Delegation gegen den Verzicht von Rijeka. Jedoch, auf Druck seitens des ungarischen Landtages und Gyle Andrassy hat der Herrscher den schon sanktionierten kroatischen Text zum Ausgleich, dass das Abkommen über Rijeka nicht erreicht wurde, mit der Formulierung über Rijeka als ein besonderer autonomer Bereich der ungarischen Krone unterstellt (*separatum sacrae regni coronae adnexum corpus*) ausgetauscht. Diese Formulierung wurde als ein Stück Papier am Text des Ausgleiches angeklebt und wurde schmähslich „Rijeka-Flicken“ genannt. Trotz dieser offensichtlich groben Verletzung des Gesetzgebungsverfahrens, hat der kroatische Landtag mit der unionistischen Zusammensetzung ohne größere Probleme dem integralen Text des Ausgleiches zugestimmt. Mit der Formulierung

Kroatien hatte dem Ausgleich nach die gesetzgebende und exekutive Autonomie.²⁵ Die Frage der Aufteilung der wirklichen Zuständigkeit des Ausgleiches wurde so gelöst, dass die gemeinsame Zuständigkeit mit Aufzählung des breiten Arbeitskreises aus den Gebieten Finanz, Wirtschaft und Handel, das Heer, und der staatsbürgerlichen Aufgaben festgestellt wurde. Alles andere gehörte zu den autonomen Aufgaben und im Anspruch (als garantiertes Minimum) waren die innere Verwaltung, Kultur, Religion und Justizwesen (außer dem Seerecht) aufgezählt.

Im Einklang mit der Aufteilung der Zuständigkeit hat der Ausgleich auch die Aufteilung in autonome und gemeinsame Organe vorgesehen. Gemeinsame Organe waren der gemeinsame Reichstag und die gemeinsame Regierung in

zung *corpus separatum* wurden die Voraussetzungen für eine faktische volle ungarische Vorherrschaft in Rijeka geschaffen, und durch Bildung des sog. Provisorium 1870 stabilisiert. Alle politischen Kräfte in Kroatien waren sich jedoch einig, über die Zugehörigkeit von Rijeka zu Kroatien. Auch haben alle kroatischen Wahlgesetze ein viriler und zwei gewählte Sitze im kroatischen Landtag für die Vertreter aus Rijeka vorgesehen, aber Rijeka hat diese Teilnahme abgelehnt. ČEPULO, 2012, S. 219–220; GROSS und SZABO, 1992, S. 227–232.

25 Entgegen der Ansicht der ungarischen Theoretiker und ungarischen offiziellen Politik, dass es sich um Gebietsstatute handelt, hat die kroatische Verfassungstheorie und Landtagspraxis einheitlich die Meinung vertreten, dass es sich um Gesetze handelt. Den Begriff „Gesetzgebung“ gebraucht man konsequent im kroatisch-ungarischen Ausgleich (§. 47, 59, 60 u.a.), sowie auch im kroatischen Widerspruch, als auch im ungarischen Widerspruch. Vergl. BOJNIČIĆ, 1907, S. 3–37. Die offizielle Bezeichnung der entsprechenden Akten des kroatischen Landtages war „Gesetzartikel“ bzw. „Gesetze“ die auch konsequent angewandt wurden.

Budapest.²⁶ Die höchsten autonomen Organe des Königreiches Dalmatien, Kroatien und Slawonien waren der Landtag des Königreiches Dalmatien, Kroatien und Slawonien. Mit dem autonomen Gesetz aus dem Jahr 1869 wurde die kroatisch-slawonisch-dalmatinische Landesregierung in Zagreb gegründet, mit dem Banus an der Spitze des Königreiches Dalmatien, Kroatien und Slawonien, während das höchste Gericht die Septemviraltafel des Königreiches Dalmatien, Kroatien und Slawonien im Jahr 1862 gegründet wurde.²⁷

Mit dieser festgelegten Aufteilung wurden Kroatien Vollmachten in einigen vitalen Gebieten entzogen. Es han-

26 In beiden Widersprüchen zum kroatisch-ungarischen Ausgleich gebraucht man die Bezeichnungen „Gemeinsamer Reichstag“, „Zentralregierung“ und „Gemeinsame Regierung“ (Vergl. BOJNIČIĆ, S. 3–44 u.a. Sammlung der Gesetze vom Jahr 1868, S. 143–160). In der kroatischen verfassungsrechtlichen Theorie und Landtagspraxis, sowie in der öffentlichen Kommunikation wurden für diese Organe viel öfter die Adjektive „gemeinsam“ oder „ungarisch-kroatisch“ angewandt, was klar auf eine bipolare Struktur hinwies. Die Staatsgemeinschaft wurde aber immer mit „ungarisch-kroatisch“ bezeichnet. Das haben auch die neuzeitigen kroatischen Historiker und Rechtshistoriker weitergegeben. ČEPULO, 2001, S. 131.

27 „Dalmatien“ hat in den offiziellen Bezeichnungen mehr die virtuelle und nicht die wirkliche Tragweite der kroatischen Rechte gekennzeichnet. Anstatt der erwähnten Bezeichnungen wurden im üblichen politischen und rechtlichen Verkehr sehr oft das „Dreieinige Königreich“ (außer im offiziellen Akten von gesetzlicher und verwaltungsmäßiger Wichtigkeit), sowie Kroatien und Slawonien oder das Vorwort „Land(es)“ (Landtag und Regierung) erwähnt. Die Reihenfolge im ungarischen Widerspruch war anders (Kroatien, Slawonien und Dalmatien) und in dieser Richtung wurde mit der Revision des Ausgleiches 1873 auch die Benennung für den Banus geändert.

delte sich um die wirklichen Voraussetzungen der proklamierten Autonomie.

Die zugesagte Autonomie konnte teilweise beaufsichtigt und bedingt sein. Die besondere Wichtigkeit lag darin, dass das Finanzwesen gemeinsam war. So wurden die Steuern und Abgaben vom gemeinsamen Reichstag festgelegt, die dann die Organe des Finanzministeriums eingesammelt und darüber verfügt haben. Im Ausgleich war festgelegt, dass von den gesamten eingezogenen Einkünften an Kroatien 45% für die autonome Verwaltung zurückgehen. Alle übrigen Einkünfte waren für die Deckung der gemeinsamen Kosten vorgesehen, wobei aber dieser finanzielle Ausgleich einer Revision alle zehn Jahre unterlag²⁸. Kroatien konnte also grundsätzlich keine Steuern und Abgaben vorschreiben, die Steuern weder selbst eintreiben, noch ihre Eintreibung kontrollieren. Kroatien hatte auch kein Aufsichtsrecht

28 Im kroatisch-ungarischen Ausgleich 1868 war der Prozentsatz grundsätzlich mit 45% vorgesehen, während gleichzeitig ein Pauschalbetrag (2,200.000 Forint) mit Rückgabe an Kroatien vereinbart wurde. Jedoch nach scharfer Kritik der kroatischen Öffentlichkeit wurde mit der Revision des Ausgleiches 1873 diese Abzweigung auf den Grundsatz von 45% zurückgesetzt und das hat sich bemerkenswert vorteilhaft für Kroatien erwiesen. Später kam es zu kleineren Änderungen dieses Prozentsatzes, sowie zur sog. Quote, d.h. zum Prozentsatz, der für die gemeinsamen österreichisch-ungarischen Ausgaben (5,57–8,127%) zu leisten war. Die Quote unterlag besonders der Kritik aus Kroatien, weil sie ganz im Misklang mit der Wirtschaftsleistung Kroatiens bestimmt wurde. Kroatien konnte dieser Verpflichtung auch nie nachkommen. Deshalb war es ständig in einer politischen und finanziellen unerträglichen Situation, mitunter auch wegen der ungarischen Beanstandungen, über die „ausgehaltene“ Autonomie. Siehe LUNAČEK, Vladimir, *Ugarsko-hrvatska finansijska nagodba*, in: Obzor. Spomen-knjiga 1860–1935, Zagreb 1936, S. 57–60.

über die genaue Aufteilung dieser Mittel für die Berechnung und auch nicht, wie sich der Verbrauch für den gemeinsamen Bedarf zusammenstellte. So waren also die kroatischen Finanzen in den Händen der gemeinsamen Organe (im Einklang der erwähnten Interpretation des vereinten ungarischen Staates), während Kroatien mit der derivierten und bescheidenen autonomen Berechnung, kaum genügend Mittel für die Deckung des Bedarfes der autonomen Verwaltung zur Verfügung standen, und auch die wirkliche Führung der eigenen Finanzangelegenheiten, der wirtschaftlichen Politik und Entwicklungsrichtung nicht ermöglicht wurde²⁹.

Der gemeinsame Reichstag und die gemeinsame Regierung

Der nach dem Ausgleich vorgesehene gemeinsame Reichstag war eigentlich die Einrichtung des ungarischen Landtages, erweitert mit den Vertretern des kroatischen Landtages. In diesen Fällen fasste der gemeinsame Reichstag die unmittelbar gültigen Beschlüsse für das ungarische und kroatische Verwaltungsgebiet.³⁰ Auf Grund der instruktiven Bestimmung des Ausgleichs (§ 38), welche auf kroatische Forderung verabschiedet wurde, „kroatische“ Gegenstände wurden am Anfang der Sitzung des gemeinsamen Reichstags in Betracht gezogen, so dass die kroatischen Vertreter auf Sitzung des kroatischen Landtags zurückkehren konnten. Daher wurde der gemeinsame Landtag in der Regel der Rest der Sitzung in der „engeren“ Zusammensetzung fortgesetzt, womit die kroatische Seite eigentlich die Möglichkeit verloren hat, ihren Einfluss durch Stimmabgabe in „ungarischen“ Fragen zu verstärken.

29 GROSS und SZABO, 1992, S. 471–472.

30 HEKA, 2011, S. 326, 329.

Als kroatische Vertreter im Oberhaus des gemeinsamen Reichstages nahmen zwei, später dann drei Mitglieder teil (von etwa 400 Abgeordneten), während im Abgeordnetenhaus die Delegation des kroatischen Landtages mit 20 Abgeordneten und ab 1883 mit 40 Abgeordneten (von etwa 453 Abgeordneten) teilnahm.³¹ Die kroatischen Vertreter hatten das nominale Recht in ihrer kroatischen Sprache zu sprechen, was aber faktisch hinsichtlich der ungarischen Mehrheit nutzlos war. Nun, die wichtigste Einschränkung war, dass die Vertreter des kroatischen Landtages trotz des Grundsatzes von kollektiver Vorstellung, nur persönliches Stimmrecht, aber kein Vetorecht hatten. Mit Rücksicht auf die große Mehrheit der ungarischen Vertreter und auf den politischen Einfluss der ungarischen Regierung, anlässlich der Wahl der kroatischen Vertreter, war ihre Mitwirkung im gemeinsamen Reichstag mehr vortragend und protokollarisch, als wirklich. Die kroatischen Vertreter waren auch in der ungarischen Delegation vertreten, die Ungarn in den ge-

31 Mit dem Ausgleich war die Anzahl von 29 Abgeordneten vorgesehen, die entsprechend dem Zuwachs der Bevölkerung nach Einverleibung der Militärgrenze erhöht werden sollte. Mit der Revision 1873 wurde diese Zahl auf 34 erhöht, hinsichtlich der zurückgehaltenen Teile der Militärgrenze. Als aber nach der ganzen Einverleibung der Militärgrenze diese Zahl auf 55 anstieg, wurde 1883 unter Druck der ungarischen Seite, anlässlich der Revision des finanziellen Ausgleiches, die feste Zahl von 40 kroatischen Abgeordneten festgelegt. Bis dahin hatten die kroatischen Abgeordneten in der Regel mit dem Klub der Regierungspartei abgestimmt, unter der Befürchtung, wenn sie dagegen sind, eventuelle Folgen für die kroatische Autonomie hervorzurufen. Die ungarische Regierung befürchtete, dass im parteilich geteilten gemeinsamen Reichstag die Zahl von 55 kroatischen Abgeordneten ausschlaggebend sein könnte. GROSS und SZABO, 1992, S. 486–487.

meinsamen österreichisch-ungarischen Angelegenheiten vertrat, weil der gemeinsame Reichstag fünf Mitglieder aus Kroatien wählte.

Das gemeinsame Exekutivorgan war die gemeinsame Regierung, die eigentlich aus den Ressorts der ungarischen Regierung bestand, zu deren Wirkungskreis die Aufgaben der gemeinsamen Zuständigkeit gehörten. Das waren: der Ministerpräsident, Ministerium a latere, Handelsministerium (Handel, Industrie, Gewerbe, Post und Telegraf, Schifffahrt und Eisenbahn), Landwirtschaftsministerium (Landwirtschaft, Waldwesen, Staatsgüter, Wasserwesen), Landesverteidigungsministerium, Finanzministerium (Steuern und gemeinsames Finanzwesen, Bergbau), sowie separat der „kroatisch-slawonisch-dalmatinische Minister ohne Geschäftsbereich bei der gemeinsamen Regierung in Buda“ (im weiteren Text: der kroatisch-slawonische Minister). Die Ministerien der Landesverteidigung, Finanzen, des Handels und der Landwirtschaft hatten ihre Gebietsorgane in Kroatien. Die Landesregierung war verpflichtet, der gemeinsamen Regierung Hilfe zu leisten, wenn sie nicht über eigene Organe zur Erledigung der Aufgaben aus der gemeinsamen Zuständigkeit verfügte.

Von außergewöhnlicher Wichtigkeit war der erwähnte kroatisch-slawonische Minister, weil seine nominale Aufgabe daraus bestand, die „Interessen des Königreiches Dalmatien, Kroatien und Slawonien“ bei der gemeinsamen Regierung zu vertreten und die Verbindung zwischen dem Herrscher und der Landesregierung Kroatiens zu bilden.³² Über ihn wurde die ganze Kommunikation zwischen der Landesregierung und dem König abgewickelt, was auch die

32 §. 44 des Ausgleiches, BOJNIČIĆ, 1907, S. 24–25.

gesetzlichen Vorschläge des kroatischen Landtages, über welchen der Banus sie dem König zur Bestätigung unterbreitete, umfasste. Der kroatisch-slawnische Minister konnte diese Vorschläge mit seinen Bemerkungen oder Bemerkungen der gemeinsamen Regierung versehen, mit denen er den kroatischen Vorschlag im Ziel der Interessen der Staatengemeinschaft oder der mit dem Ausgleich festgelegten gemeinsamen Interessen, streitig machen konnte³³. Es handelte sich um die Möglichkeit des faktischen Vetos der gemeinsamen Regierung, weil sie über den kroatisch-slawnischen Minister fast immer bezüglich Inhalte der kroatischen Autonomie intervenieren konnte, verdeckt mit irgendeiner Frage aus dem Gebiet der gemeinsamen Zuständigkeit. Der Herrscher hatte aber in der Regel den Vorschlägen der stärkeren ungarischen Seite zugestimmt. Außerdem hatte der kroatisch-slawnische Minister aus seinem Zuständigkeitsgebiet das Recht der Gegenzeichnung der königlichen Entscheidungen. Er war (wie auch die anderen Minister der gemeinsamen Regierung) also rechtlich verantwortlich dem gemeinsamen Reichstag und nicht dem kroatischen Landtag. Wenn man das nun berücksichtigt, sowie auch die Tatsache, dass der Ministerpräsident immer einen Kroaten als kroatisch-slawnischen Minister vorschlug, von welchem Loyalität erwartet werden konnte, dann ist in diesen Befugnissen des kroatisch-slawnischen Ministers – aus dem Gesichtspunkt der kroatischen Autonomie betrachtet – auch die Verborgenheit eines außergewöhnlich wirkungsvollen und gefährlichen Instrumentes der faktischen breiten Kontrolle über der kroatischen Autonomie klar. Dieses Instrument war in

33 §. 44 des Ausgleiches 1868 und §. 5 der Ausgleichsrevision 1873, BOJNIČIĆ, 1907, S. 24–25, 50.

Wirklichkeit weniger mit dem Rechtsrahmen, sondern mehr aus politischen Gründen begrenzt, weil die gemeinsame Regierung den Zustand in den entsprechenden Verwaltungsbereichen in Kroatien, die Stimmung der kroatischen politischen Öffentlichkeit, und auch die Toleranz des Herrschers berücksichtigen musste.

Organisation und Position des kroatischen Landtags und der Landesregierung

Die Struktur der autonomen kroatischen Gesetzgebung und Exekutive wurde im Grunde von der traditionellen staatsrechtlichen Ständestruktur Kroatiens vererbt, wurde aber unter neuen Grundlagen erstellt.

Der kroatische Landtag erließ Gesetze aus dem Gebiet der autonomen Zuständigkeit und wählte kroatische Mitglieder in das Abgeordnetenhaus des ungarischen Reichstages. Die Gesetze waren auf dem Gebiet Kroatien und Slawonien gültig, nachdem sie über den kroatisch-slawnischen Minister dem König zur Bestätigung zugestellt und danach vom kroatisch-slawnischen Minister und dem Banus gegengezeichnet wurden. Daraufhin wurden sie im kroatischen Gesetzbuch verkündet. Der Landtag bestand aus der traditionellen einen Kammer mit bipolarer Struktur, deren Mitglieder, vom Banus persönlich berufene Virilisten (Magnaten, Prälaten, Hochwürden) und Abgeordnete waren. Die Zahl der Abgeordneten war 1888 schließlich mit 90 festgelegt und die der Virilisten war auf die Hälfte der Abgeordneten (bis 45) begrenzt.³⁴ Das Wahlrecht wurde durch den vom

34 Die endgültige Gestaltung des Landtages bestimmte präzise, dass die Virilisten im Gesetz angeführte Prälaten, alle Obergespäne, der Gespan von Turopolje und Familienmitglieder der Fürsten,

Zensus umfassten 3% Bürger 1848 im Jahr 1888 auf unter 2% gesenkt, wobei Kroatien zwischen den verfassungsmäßigen Ländern in Europa mit den dürftigsten Wahlrechten ausgestattet war.³⁵ Erst nach der Reform im Jahr 1910 wurde dieser Prozentsatz auf 6% erhöht.³⁶ Der Landtag wird vom König über den Banus einberufen oder aufgelöst. Die Legislaturperiode wurde von den traditionellen drei Jahren ab 1888 auf fünf Jahre verlängert. Der Landtag war in seiner Arbeit autonom, hatte seine Geschäftsordnung, wählte selbstständig

Grafen und Barone sind, nebst Bedingung, dass das Alter von 24 Jahren erreicht ist, die kroatische Sprache beherrscht wird, sowie ein Zensus von 2000 Kronen. Die Arbeitscharakteristik des Landtages war, dass die virilen Mitglieder in der Regel an der Arbeit nicht teilnehmen, sie stellten aber wegen der Regime-Orientierung zeitweise in den Händen des Banus eine Drohung dar, welcher an ihre Teilnahme appellieren konnte, um bei Bedarf die Abgeordneten zu überstimmen. Als in den achtziger Jahren auch die Virilisten ihren Widerstand gegen das Khuen-Héderváry-Regime zeigten, reduzierte Khuen-Héderváry mit der Wahlreform ihre Anzahl und beschränkte sie auf die höchsten und reichsten Mitglieder. ČEPULO, Dalibor, *Prava građana i moderne institucije: europska i hrvatska pravna tradicija*, Zagreb 2003, S. 98 u. a.; SIROTKOVIĆ, Hodimir, Ustavni položaj i organizacija rada Sabora Kraljevina Hrvatske i Slavonije u građanskom razdoblju njegova djelovanja 1848–1918, in: *Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti*, B. 393, Zagreb 1981, S. 60.

35 ŠIDAK et al., 1968, S. 124.

36 Die Bedingungen für das Wahlrecht in Kroatien waren Heimatzuständigkeit, männliches Geschlecht, Zensus von 24 Lebensjahren, sowie verschiedene alternative Varianten des Zensus von Vermögen, Beruf und Ausbildung. Die Wahl fand öffentlich statt. Erst im September 1918 erließ der kroatische Landtag das Gesetz, mit welchem das allgemeine und geheime Stimmrecht für alle Männer mit 24 Lebensjahren eingeführt wurde. ČEPULO, 2003, S. 106; SIROTKOVIĆ, 1981, S. 57.

den Präsidenten und Vizepräsidenten, hatte das Recht der gesetzgebenden Initiative und die Abgeordneten hatten ihre Immunität. Der Landtag arbeitete in Plenarsitzungen und Ausschüssen. Die Abwicklung des gesetzgebenden Vorganges erfolgte durch drei Lesungen. Ein bedeutendes Recht des Landtages war das traditionelle Adressenrecht an den König, dessen sich der Landtag oft bediente. Die Adresse beruhte auf politischen Beweisen und Anwendung der gesandten Forderungen. Dahinter standen aber keine rechtlichen Mechanismen, die ihre Kraft hervorheben soll. Die Autonomie des Landtages wurde bedeutend gefährdet, als im Jahr 1888 die Wahlgesetzänderung einen starken Einfluss der Landesregierung auf die Formierung der Landtagsmehrheit ermöglichte. Danach wurde eine neue Geschäftsordnung erlassen, worin eine Reihe von Bestimmungen die Aktivitäten der Opposition im Landtag blockierten. Jedoch, trotz rechtlicher und wirklicher Einschränkungen behielt der Landtag seine außergewöhnliche Bedeutung im politischen Leben Kroatiens, schon wegen des großen Ansehens, das diese Institution als traditionelles Symbol der gesonderten kroatischen Staatlichkeit hatte.³⁷

Das höchste kroatische Exekutivorgan war die Landesregierung, beziehungsweise „die kroatisch-slawonisch-dalmatinische Regierung“. Mit ihrer Gründung mittels autonomen Gesetzes wurde 1869 die Krone klar von der Regierung getrennt, wodurch auch die Voraussetzung für eine klare Bestimmung des Wirkungskreises und der Verantwortlichkeit geschaffen wurde.³⁸ An der Spitze der Landesregierung

37 SIROTKOVIĆ, 1981, 84.

38 Aus diesem Grund hat der kroatische Verwaltungstheoretiker F. Vrbanić die Gründung der autonomen Regierung als Anfang einer

stand der Banus, unter ihm drei Sektionschefs als Leiter der Sektionen für innere Aufgaben, für Religion und Unterricht, sowie die Sektion für das Justizwesen und 1914 kam noch die Sektion der Volkswirtschaft dazu. Die Sektionen selbst wurden in Abteilungen unterteilt.

Die Zuständigkeit der Sektion für innere Tätigkeiten war die breiteste, weil zu ihr präsumtiv alle Tätigkeiten der Landesverwaltung gehörten, die nicht in die anderen zwei Sektionen griffen. Es handelte sich besonders um die Ausarbeitung und Verwaltung des Landesbudgets, staatliche und öffentliche Sicherheit (einschließlich Kontrolle über die Gesellschaft, Presse, öffentlich-rechtliche Anstalten und Institutionen), Kontrolle über regionale und lokale Verwaltung, Wahrnehmung der Staatsbürgerschaftsaufgaben, Aufgaben der öffentlichen, technischen und gesellschaftlichen Ämter (Wirtschaftsaufgaben, Bauwesen, Gesundheitswesen, Sozialfürsorge u. a.). Zur Zuständigkeit der Sektion für Religion und Unterricht gehörten die Verhältnisse des Staates zu den Glaubensgemeinschaften, Schulwesen und Kultur, Hauptverwaltung und Aufsicht über die Erziehung, Unterricht und aller Anstalten, Wissenschafts- und Kunstorganisationen, Verwaltung und Aufsicht über Güter und Stiftungen auf diesem Gebiet. Zur Zuständigkeit der Sektion für Justizwesen gehörte die administrative Verwaltung und die Kontrolle über die gesamte Justiz (Gerichte und Staatsanwaltschaft), Hauptverwaltung der Strafverfolgung, Amnestie, Entwurfsausarbeitung der gesetzlichen Vorschriften aus dem

neuen Zeit in der Geschichte der Exekutive in Kroatien bezeichnet. ČEPULO, 2011, S. 135; VRBANIĆ, Fran, *Rad hrvatskoga zakonarstva na polju uprave od god. 1861. do najnovijega vremena, I*, Zagreb 1889, S. 25.

Justizkreis und ähnliches. Besonders wichtig war der Einfluss der Sektion auf die Richterernennung, was die Richter in Abhängigkeit von der Regierung brachte³⁹. Die Sektion für Volkswirtschaft hat entsprechende Aufgaben aus der Sektion für innere Tätigkeiten übernommen (Aufgaben der Volkswirtschaft, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft, Wasserrecht, Jagd, Fischfang und andere).⁴⁰

Die Regierung hatte auch Ämter, wovon das wichtigste die Regierungspräsidentschaft und als Nebenämter die Landeskasse, Rechnungsamt, Statistikamt und das Landesarchiv waren.

Der Präsident der Landesregierung war der Position nach der Banus von Kroatien, Slawonien und Dalmatien. Der Banus wurde vom König ernannt, auf Vorschlag und unter Gegenzeichnung des ungarischen Ministerpräsidenten.⁴¹ Das Hauptmerkmal des Banus-Amtes war die besondere Würde. Die Ehre und das Amt des Banus zieht ihren laufenden Ursprung von den frühmittelalterlichen kroatischen Hochwürden und Hoffunktionär, was sich dann langsam in die Funktion *vicereus* umgewandelt hat, um dann die erst breiten Befugnisse dem Banus wieder langsam einzuschränken.⁴²

39 BEUC, 1985, S. 285.

40 BEUC, 1985, S. 286; ŽIGROVIĆ-PRETOČKI, Ivan, *Upravno pravo kraljevina Hrvatske i Slavonije s obzirom na ustav*, Bjelovar 1911, S. 82–84.

41 Wegen der grundsätzlichen Gebundenheit des Banus an den König, hat die kroatische verfassungsrechtliche Theorie weiterhin in erster Linie den Banus als den königlichen Vertreter angesehen, wobei die wirkliche Bedeutung der Tatsache übersprungen wurde, dass sich die Kommunikation des Banus mit dem Herrscher über den kroatisch-slawonischen Minister in der gemeinsamen Regierung abwickelte. Vergl. POLIĆ, Ladislav, 1912, S. 247–249.

42 BEUC, 1985, S. 44–45, 202–212.

Deshalb wurde er im Laufe des Jahrhunderts das Symbol der kroatischen Besonderheit mit den vereinten Verwaltungs-, Gerichts- und Militärbefugnissen, aber auch die Würde, die diese Befugnisse übertraf.

Nach dem Ausgleich wurde der Banus solcher feudalen Vereinigungen entledigt. Es wurden ihm nur noch die Verwaltungsbefugnisse überlassen. Sogar noch mehr, durch die Revision des Ausgleiches 1873, als Reaktion auf die Erfahrung mit Banus Jelačić 1848, wurde ausdrücklich festgelegt, dass der Banus keine Militärperson sein kann. Im Jahr 1874 wurde dem Banus auch der Vorsitz der Septemviraltafel entzogen. Jedoch über die Landesregierung, sowie entsprechend den Erklärungen einiger Beamten des Banus-Amtes, war er die einzige politische Persönlichkeit in der Regierung.⁴³ Der Banus war somit das Haupt jeder einzelnen Regierungsabteilung. Er hat nicht nur die Arbeit der Abteilungen vereint, sondern auch Beschlüsse aus der Zuständigkeit jeder dieser Ressorts erlassen. Der Banus hat alle königlichen Regelungen, Anordnungen und Ernennungen aus dem Bereich der kroatischen Autonomie gegengezeichnet und war dem kroatischen Landtag gegenüber für seine gesetzwidrigen Entscheidungen verantwortlich. Hinsichtlich der eingeschränkten Möglichkeiten des Landtages und der breiten Exekutivbefugnisse war der Banus der entscheidende Faktor in der Verfassungspraxis in Kroatien. In seiner gesamtpolitischen Stellung übertraf der Banus auf jeden Fall die Position des „Gouverneurs“, wie sie Ungarn gleichzustellen pflegte, während die kroatische verfassungsrechtliche Theorie behauptete, sie würde eher einer Ministerposition naheliegen.⁴⁴

43 SIROTKOVIĆ, 1981, S. 78; VRBANIĆ, 1889, S. 27–29.

44 ČEPULO, Dalibor, *Odgovornost i položaj bana i članova hrvatske*

Jedoch die kroatischen Versuche zur Revision des Ausgleiches in der Richtung, das Recht der Gegenzeichnung ausschließlich dem Banus zu erhalten, dem kroatisch-slawonischem Minister zu entziehen, und die Sektionschefs dem kroatischen Landtag verantwortlich sind, lehnte die ungarische Seite ab, weil dies zu Gunsten der kroatischen Staatlichkeit gegangen wäre.⁴⁵

Dementsprechend waren die Sektionschefs nur hohe Beamte an der Spitze einzelner Sektionen, als Verwaltungsressorts und ihre Verantwortung blieb subsidiarisch dem Landtag gegenüber. Die Bane wurden in der Regierungspraxis allerdings so aufgestellt, dass sie die Regierung vollkommen beherrschten, auch dann, wenn die Sektionschefs starke und bekannte öffentliche Personen waren.⁴⁶ Der Banus hat in der

Zemaljske vlade 1868–1918. i ministarska odgovornost u Europi, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 49, 1999, 2, S. 229–274, Im Weiterem: ČEPULO, 1999b; So lt. POLIĆ, Ladislav, 1912, S. 249; VRBANIĆ, 1889, S. 30.

45 Die kroatische Seite hat in den Verhandlungen über die Revision des Ausgleiches 1873 vorgeschlagen, dass der Banus als „Ban-Minister“ bezeichnet und nicht mehr auf Vorschlag des ungarischen Ministerpräsidenten erstellt wird. Die ungarische Delegation hat es jedoch mit dem Argument abgelehnt, da es sich nicht um einen Staat handelt, sei auch die Bezeichnung Minister nicht gerechtfertigt. GROSS und SZABO, 1992, S. 253, 379.

46 Mehr über die ministerielle Position und die Verantwortlichkeit des Banus s. ČEPULO, Dalibor, *Odgovornost i položaj bana i članova hrvatske Zemaljske vlade 1868–1918. i ministarska odgovornost u Europi*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 49, 1999, 2, S. 229–274; ČEPULO, Dalibor, *Croatian autonomy and ministerial impeachment from 1868 to 1918: model and reality*, in: *Assemblee rappresentative, autonomie territoriali, culture politiche*, hrsg. von NIEDDU, Anamari und SODDU, Francesco, Sassari, 2011, S. 531–544.

Praxis alle wichtigen Beschlüsse der Regierung gefasst und die wichtigsten Aufgaben der Sektionen in der Regel an sich genommen und sie der Regierungspräsidentschaft anvertraut. Die Präsidentschaft hat auch die Korrespondenz mit der gemeinsamen Regierung bei Erlassung von gemeinsamen Gesetzen durchgeführt. Auch die Korrespondenz mit dem Hof, die Aufgaben aus dem Verhältnis des Banus zum Landtag (z. B. Interpellation) war in ihrem Aufgabenkreis. In der Regel wurden die wichtigsten Gesetzentwürfe im Regierungspräsidium vorbereitet.⁴⁷

Die Tatsache, dass der Banus vom König auf Vorschlag und unter Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten der gemeinsamen Regierung ernannt wurde, bestimmte eine mittelbare, aber starke Abhängigkeit dieses einen entscheidenden Organs der kroatischen Autonomie. Diese Tatsache der Abhängigkeit und Gebundenheit des Banus an den Ministerpräsidenten schränkte die Tragweite des kroatischen politischen Systems doch sehr ein. Somit wurde auf eine mittelbare, aber auch wirkungsvolle Art des Mechanismus der Kontrolle über die kroatische Autonomie hergestellt. Deshalb war gerade die Abhängigkeit des Banus vom Ministerpräsidenten, nebst der Frage der finanziellen Autonomie immer wieder der Anstoß der machtlosen kroatischen Op-

47 Die Präsidentschaft der Landesregierung bewältigte die Angelegenheiten der Staatspolizei, Oberaufsicht über die Presse, Gesellschaft, Theater, Ernennung des Regierungspersonals und der Obergespäne, Anstellungen in Bosnien und Herzegowina, Disziplinarbefugnisse über die Regierungsbeamten, Angelegenheiten für die Ernennung des Adels, der Titel und Auszeichnungen, Angelegenheiten für die Ernennung der kirchlichen Hochwürden, und ab 1896 auch die Oberaufsicht über Komitate und Städte. BEUC, 1985, S. 285–286; ŽIGROVIĆ-PRETOČKI, 1911, S. 84–85.

position.⁴⁸ Es soll aber doch noch erwähnt werden, dass diese Abhängigkeit nicht die einzige Verfügung der (un)selbstständigen Position des Banus war, weil er in den gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen in Kroatien, von den Beziehungen zwischen Budapest und Wien, sowie von den außenpolitischen Verfügungen abhängig war.

Im Jahr 1874 verabschiedete man endgültig das Gesetz über die Verantwortlichkeit des Banus und der Sektionschefs gegenüber dem Landtag, wodurch die grundsätzlichen Bestimmungen des Ausgleiches und des Gesetzes über die Gründung der Landesregierung aus dem Jahr 1869 durchgeführt wurden. Die Verantwortlichkeit des Banus gegenüber dem kroatischen Landtag, die wesentlich die kroatische Autonomie gestärkt hätte, bestand in Wirklichkeit jedoch nicht. Die Gesetzerlassung über die Verantwortlichkeit der Regierung im Jahr 1874 verfolgte die kroatische Öffentlichkeit mit großem Interesse, schon wegen der symbolischen

48 Die wichtigsten kroatischen Forderungen kommen gut im Vorschlag der kroatischen Delegation bei den Verhandlungen über die Revision des Ausgleiches 1873 zum Ausdruck. Die wichtigsten kroatischen Forderungen, die klar auf die kritischen Stellen im Ausgleich und der Ausgleichsautonomie hinweisen, waren: finanzielle Autonomie, schon erwähnte Änderung der Bezeichnung Ban in Ban-Landesminister, sowie Ernennung des Banus von der Krone ohne Beteiligung des Ministerpräsidenten der gemeinsamen Regierung, Untersagung des Einflusses seitens des kroatisch-slawonischen Ministers“ auf die autonomen Aufgaben ohne Vermittlungsrolle zum König, Gründung des königlichen Gerichtes, welches die Unstimmigkeiten zwischen Ungarn und Kroatien beilegen soll, sowie die symbolische Änderung der Bezeichnung „Königreiche“ in Einzahl. Ungarn hatte alle Forderungen einfach abgelehnt, mit der Argumentation, es sei eine Widersetzlichkeit der Staatseinheit Ungarns. GROSS und SZABO, 1992, S. 252–255.

Wichtigkeit, womit die „feudale“ Unverantwortlichkeit des Banus eingestellt wurde, aber auch wegen der bis vor kurzem schwierigen Erfahrungen mit der Usurpation der ungarliebenden Bane. Deshalb sind auch unberechtigte Hoffnungen in die wenigstens „moralische“ Wirkung dieses Institutes gelegt worden, das als eines der wichtigsten Gesetze im Reformprogramm des Banus Ivan Mažuranić betrachtet wurde. Das Verfahren der Realisierung der Verantwortlichkeit des Banus wurde aus dem österreichischen Gesetz über die Rechtsverantwortlichkeit der Minister aus dem Jahr 1867 übernommen und den kroatischen Verhältnissen, beziehungsweise dem kroatischen Landtag, der nur aus einer Kammer bestand, angepasst.⁴⁹ Der Banus konnte angeklagt werden, wenn er absichtlich gegen den kroatisch-ungarischen Ausgleich verstoßen hat, oder wegen absichtlicher Zufügung von großem Schaden, oder wenn er die „staatsrechtliche Selbstständigkeit“ in Kroatien und den „staatsrechtlichen Bund“ Kroatien-Ungarn in große Gefahr gebracht hat, während die Sektionschefs subsidiär verantwortlich waren, wenn sie sich gegen das bestimmte Vergehen nicht schriftlich abschrifteten. In schwierigen paragerichtlichen Akkusa-

49 Das kroatische Gesetz über die Verantwortlichkeit des Banus und der Sektionschefs siehe in: SMREKAR, Priručnik, II, S. 965–970. Das österreichische Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister vom 25. Juni 1867 s. BERNATZIK, Edmund (Hrsg.), *Die österreichischen Verfassungsgesetze*, Wien 1911, S. 371–378. S. auch SIROTKOVIĆ, S. 75–78. Noch im Jahr 1869 hat die kroatische Opposition im Versuch, die versprochene Gesetzerlassung über die Verantwortlichkeit des Banus herauszufordern, ihren Gesetzesvorschlag abgegeben, der die wortwörtliche Übersetzung des erwähnten österreichischen Gesetzes war. Vergl. *Saborski spisi sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od godine 1867. do 1870*, Zagreb 1905, S. 112–114; ČEPULO, 1999b, S. 248–258.

tionsverfahren richtete das königliche Sondergericht, das aus 12 Richtern der obersten kroatischen Gerichte und 12 juristisch ausgebildeten Bürgern bestand, die vom kroatischen Landtag gewählt wurden.⁵⁰ Die einzige Sanktion war die Degradierung der Funktion, sowie Entlassung aus dem Amt und die Ausgeschlossenheit wieder ein Staatsamt zu versehen. Die politische Konstellation – die durch das System der „verbundenen Gefäße“ die gemeinsame Regierung, Landesregierung und der kroatische Landtag, die reichen faktischen Möglichkeiten der Landesregierung – selbst erzeugt wurde, um die Gestaltung der Landtagsmajorität und das schwierige Verfahren im Landtag zu beeinflussen, haben die Möglichkeit, dass eine solche Verantwortlichkeit in der politischen Ausübung überhaupt veranlasst wird, gleich ganz ausgeschlossen. In einem einzigen Fall, als 1907 die Möglichkeit gegeben war, dass die Opposition im Landtag die Frage der Verantwortlichkeit behandeln konnte, kam es zur Auflösung des Landtages.⁵¹

50 Das Verfahren wurde durch den Vorschlag von 20 Mitgliedern des Landtages initiiert. Im Falle der Genehmigung des Vorschlages, wählt dann der Landtag eine Untersuchungskommission von 3 Mitgliedern. Aufgrund der Verhandlung über den Bericht hat der Landtag die Klage mit zwei Drittel Majorität eines speziellen Quorums erhoben und wählte seine zwei Mitglieder als Vertreter der Anklage. Mit dem Gesetz waren zwölf höchste Gerichtsfunktionen vorgesehen, deren Träger die Mitglieder des Königgerichtes waren, während die übrigen zwölf Mitglieder in der Kombination durch Verlosung und Disposition der Parteien aus dem Adressenbuch des am Anfang der dreijährigen Legislaturperiode des Landtages ausgearbeitet wurde, gewählt wurden. Kondemnative Urteile fällt man mit zwei Drittel Majorität der Mitglieder des Gerichtes. Vergl. SMREKAR, 1900, II, S. 967–969.

51 Der Vorschlag für die Veranlassung des Verfahrens bzgl. der Verantwortlichkeit des Banus Khuen- Héderváry den die schwache

Neben der Position des Banus, wie auch des vorher darlegten Instituts der Sanktion bezüglich des kroatisch-slawnischen Ministers, war ein besonders wichtiges Instrument der Kontrolle auch das Institut der Vorsanktionierung. Nämlich, die autonome Regierung hat die Gesetzentwürfe dem kroatischen Landtag formell im Namen des Königs vorgeschlagen und vor der Einreichung des Gesetzes sie musste Bestätigung vom König (die Vorsanktion) ihres Gesetzesentwurfes erhalten. Die Vorsanktion wurde in dem gleichen Verfahren als auch die Sanktion, beziehungsweise durch den kroatisch-slawnischen Minister erhalten, aber mit dem Unterschied dass dieses Verfahren – unterschiedlich von der Sanktion – nicht öffentlich war und der kroatisch-slawnische Minister wurde an keine bestimmte Frist gebunden. Das ermöglichte dem kroatisch-slawnischen Minister noch effizientere Obstruktion eventueller modernisierenden Absichten von der kroatischen Regierung und das war sehr oft vorhanden.⁵²

Opposition 1885 gestellt hat, wurde mit Stimmen der Mehrheit abgelehnt und die lautesten Abgeordneten wurden noch wegen ihrer Störung im Abgeordnetenhaus verurteilt. Der Vorschlag gegen das Banus Aleksandar Rakodczay im Jahr 1907 wegen seiner Passivität bezüglich der Erlassung des Gesetzes im Ungarischen Reichstag mit welchem die ungarische Sprache als Amtssprache in der Eisenbahn in Kroatien eingeführt wurde, hatte wegen starker Opposition Aussicht auf Erfolg. Jedoch dieser Vorschlag wurde durch Auflösung des Landtags neutralisiert, bevor der überhaupt vorgelegt wurde. ČEPULO, 1999a, S. 260–261; ČEPULO, 2011, S. 538–539.

52 Über das Institut der Vorsanktion s. ČEPULO, Dalibor und KREŠIĆ, Mirela, Horvát-magyar kiegyezés: intézmények es valóság (Hrvatsko-ugarska nagodba: institucije i stvarnost), in: *Mint nemzet a nemzettel... (Kao narod s narodom...)*, ur. ŠOKČEVIĆ, Dinko, Budapest 2011, S. 45–47; ČEPULO, 2006, S. 66–67.

Auch die übrigen Aufsichtsmechanismen des Landtages über die Arbeit der Landesregierung, waren nicht mehr wirkungsvoll. So hatte der Landtag kein wirkliches Budgetrecht; nachdem im Falle einer Nichtannahme des autonomen Budgets, die Regierung mit einer Verordnung die Gültigkeit des alten Budgets um drei Monate verlängern konnte, kam es auch zu keiner Krise wegen der Ablehnung des Budgets. Genauso verstand man unter „Interpellation“ die einzige Verpflichtung der Regierung, dass sie die Antwort (aber auch das nicht immer) auf die Fragen der Abgeordneten gibt. Eine Sanktion ist ausgeblieben, weil im Falle einer Abstimmung der Ablehnung der Regierungsantwort, der Landtag über den weiteren Verlauf entscheiden musste. Soweit war die Frage des politischen Vertrauens der Regierung nicht vorgesehen und es war auch keine Gelegenheit, dass dies in der Landtagspraxis via facti zum Ausdruck kam. Aus ähnlichen Gründen hatten auch das Recht Petitionen und Bitten der Bürger anzunehmen, sowie das Recht Umfragen durchzuführen, keinen wirklichen Effekt.⁵³

Nebst der ausschlaggebenden Abhängigkeit der autonomen Organe von den „gemeinsamen“ Organen, bestand überall der Mangel des kroatischen politischen Systems im Fehlen der Aufsichtsmechanismen des Landtages über die Landesregierung. Die Regierung war de facto nichtverantwortlich, und die einzige schwache Bremse ihrer Tätigkeit stellte die öffentliche Meinung und die politische Rücksicht dar.

53 ČEPULO, 2003, S. 121–122.

DIE KROATISCHE TERRITORIALE VERWALTUNG UND SELBSTVERWALTUNG

Die Entwicklung der Verwaltung im modernen Zeitabschnitt war eine außergewöhnlich schwierige Angelegenheit. Von 1848 bis 1918 war das verwaltungsterritoriale System einer Reihe von Reorganisationen ausgesetzt, wobei die Grundformen die Komitate (*županije*) Städte und Gemeinden darstellten.⁵⁴ Die Basis der kroatischen Verwaltungsorganisation bis 1848 war das feudale munizipale System mit sehr bedeutender Verwaltungs- und Gerichtsautonomie der Komitate und freier königlicher Städte. An der Spitze der sechs Komitate, als Einheit der Verwaltung und Adelsverwaltung, war der vom König bestellte Obergespan (*veliki župan*) und unter seiner Führung der Komitatsmagistrat. Wichtigere Verwaltungsangelegenheiten wurden in der „großen“ Komitatsversammlung behandelt, die auch die Komitatsfunktionäre (Restauration) wählte. Die laufenden Angelegenheiten wurden in der „kleinen“ Komitatsversammlung bearbeitet, während die Gerichtsfunktionen relativ getrennt waren.⁵⁵ Die

54 Neben der erwähnten Einheiten bestanden auch andere verwaltungs-territoriale Einheiten, die eine gesonderte Position mit beschränktem Selbstverwaltungs-Wirkungskreis hatten, welcher sich auf besondere Privilegien oder Verordnungen gründete (Märkte, freie Bezirke, freie Gemeinden, freie Städte, Burgen). Ein solcher Status war in der Regel ein Ausdruck der geschichtlichen Verhältnisse und eine Ausnahme, sowie als Regulative zu einer von den Grundverwaltungseinheiten ausgerichtet, hatte aber keine besondere Bedeutung (außer der adeligen Gemeinde Turopolje). BEUC, 1985, S. 223; LANOVIĆ, Mihajlo, *Privatno pravo Tripartita*, Zagreb 1929, S. 169–171.

55 LANOVIĆ, 1929, S. 71–76, 328–329; POTREBICA, Franjo, *Županije u Hrvatskoj i Slavoniji u 18. i kroz prvu polovicu 19. stoljeca*, in:

Einrichtung der Städte wurde durch die einzelnen Herrscherprivilegien reguliert, aber nebst gemeinsamen Merkmalen der inneren Struktur. Untereinander gleiche Bürger wählten den Senat, welcher unter sich den Richter und andere Funktionäre wählte und alle zusammen waren dann der Stadtmagistrat. Die Bürger wählten auch einen Wahlkörper, aus dem dann die leeren Plätze im Senat und für Funktionäre besetzt wurden.⁵⁶

Die erwähnte Organisation der Komitate und Städte änderte sich in der Zeit des Absolutismus drastisch mit der Modernisierung der Verwaltung. Sie gründete sich auf Professionalismus und Zentralisierung. Aber nach Rückkehr der Verfassungsmäßigkeit wurde mit einstweiliger „Anweisung für die Einrichtung der Komitate, freien Bezirke, freie königliche Städte, bevollmächtigter Märkte und Dorfgemeinden“ 1861 (weiter im Text: Anweisung 1861), die der Herrscher auf den Vorschlag der beratenden Banalkonferenz erlassen hat, das munizipale System wieder aufgenommen. Die Rückkehr zu dieser Tradition war die Reaktion auf die absolutistische Zentralisierung und die Frucht der Überzeugung über den Wert des Komitatssystems, welches sich bis 1848 als ausnutzbarere Abwehr vor den absolutistischen Eingriffen zeigte. Dazu war auch die Überzeugung anwesend, dass es möglich ist, auf den Unterlagen des munizipalen Systems, auch einen modernen fachmäßigen Verwaltungsapparat mit den Werten rechtlicher Gleichberechtigung und Schutz der Einzelnen zu gestalten. Das Dilemma

GOLDSTEIN, Ivo, u.a., *Hrvatske županije kroz stoljeca*, Zagreb 1996, S. 57.

56 BEUC, 1985, S. 220; LANOVIĆ, 1929, S. 78–79, 329; ŽIGROVIĆ-PRETOČKI, 1911, S. 178.

über die Ausnutzbarkeit des munizipalen Systems für eine moderne Verwaltung wird in den weiteren Reformen des Komitatssystems anwesend sein (1870, 1874–1875, 1886), während für die Einrichtung der Städte (1881 und 1895) im Grunde die Organisation aus den absolutistischen Städtereihen übertragen wird. Die Verwaltungsreformen wickeln sich zuerst unter Druck der gesellschaftlichen und politischen Prozesse und der Ereignisse in Kroatien ab, aber auch unter mittelbarem Einfluss aus Budapest.⁵⁷

Komitate

Kroatien hatte nach der Verwaltungsumänderung 1861 sieben Komitate.⁵⁸ Die Komitate wurden in gesetzlich festgelegte Kreise unterteilt und diese wiederum in Bezirke, die die Komitate bestimmten. Es wurde auch die Funktion Obergespan, Vizegespan und die Komitatsversammlung mit der Zuständigkeit, wie im Jahr 1848 wieder aufgenommen, während die laufenden Angelegenheiten die Komitatsbeamten bearbeiteten. An der Versammlung haben nebst Erfüllung

57 Die Übersicht der Reform des Komitatssystems in Kroatien s. Dalibor Čepulo, *Centralisation, modernisation and nation building – administrative reforms in Croatia 1848-1918*, Conferência Parlamentos : a lei, a prática e as representações. Da Idade Média à Actualidade (60 ICHRPI) : procedimiento; Conference Parliaments : the law, the practice and the representations from the middle ages to the present day : proceedings. da COELHO, Cruz, HELENA, Maria, RIBEIRO, Tavares, MANUELA, Maria (eds). Lisabon 2010, S. 143–149.

58 Das waren vier kroatische Komitate (Komitat von Rijeka, von Zagreb, von Križevac, von Varaždin) und drei slawonische (von Požega, von Virovitica, von Srijem). BEUC, *Povijest*, S. 274; Milan SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji*, I, Zagreb 1899, S. 21, 23.

der Voraussetzungen der allgemeinen Bedingungen (Zugehörigkeit zum Munizipium, Volljährigkeit, Selbstständigkeit und Lasterlosigkeit), Komitatsbewohner teilgenommen, die über den Vermögenszensus bzw. Profession oder Ausbildung verfügten, weiterhin Vertreter der freien und königlichen Städte, Gemeinden und anderer territorialer Einheiten, sowie Vertreter der Anstalten (Kapitol, Königliche Akademie der Wissenschaften in Zagreb, Kloster), während die Beamten Mitglieder gemäß Funktion waren. Jedoch diese Übergangslösung, mit einer Verflechtung der Idee der feudalen Komitatsverwaltung mit dem Bedarf an Ausbau einer modernen Verwaltung aufgrund der Grundsätze rechtlicher Gleichberechtigung und Rechte des Einzelnen, war inkonsequent, unvollständig und unklar, was sich in der Praxis mit Problemen widerspiegelte.

Diese Probleme drückten sich besonders in den Konflikten bezüglich Zuständigkeit aus. Es gab bedeutende Unterschiede zwischen den Komitaten und auch willkürliche Entscheidungen. In der Praxis haben einige absolutistische Vorschriften eine bedeutende Rolle behalten.⁵⁹

Trotz der Forderungen seitens der Komitate an den Landtag, für die Erlassung entsprechender neuer Vorschriften, war die Schwierigkeit dieser Aufgabe unter den Bedingungen des staatsrechtlichen Provisorium, dem die Erlassung des Ausgleiches folgte, der Grund, dass es zu den Reformen erst 1870 kam.⁶⁰ Dem zuvor im Jahr 1869 wurde das Gesetz über die Gründung und Organisation der Landesregierung erlassen, was die Voraussetzung der Reformforderungen auf niedrigerer Stufe war.

59 SMREKAR, 1899, I, S. 23–24.

60 BEUC, 1985, S. 275.

Die Verwaltungsreform 1870 wurde mit dem Gesetz über die Organisation der Komitate durchgeführt, jedoch wegen der damaligen Schwierigkeiten konnte die Frage der Einrichtung der Städte nicht geregelt werden. Diese vierte Reorganisation des Komitatssystems charakterisierte die inkonsequent durchgeführte Modernisierung, die sich größtenteils an das munizipale Erbe lehnte. Es wurden die bisherigen sieben Komitate behalten und nach der Einverleibung eines Teiles der Militärgrenze 1871, wurde das achte, das Bjelovar-Komitat gegründet. Die Komitate in dieser Einrichtung waren als selbstständige Munizipien definiert, mit selbstverwaltendem Tätigkeitskreis, dessen Breite das Gesetz präziserte. Alle Aufgaben aus diesem Tätigkeitskreis erledigte die Komitatsversammlung, die zweimal im Jahr zusammentraf. Zwischen diesen beiden Sitzungen tagte der Verwaltungsausschuss mit der Hälfte der Mitglieder, gewählt von der Versammlung und der Hälfte der Beamten. Die Versammlungen wurden nach dem Vertretungs-Steuer-Kriterium besetzt, weil ihre Zusammensetzung aus den Vertretern der Gemeinden (2/3) und Vertretern der Großsteuerzahler und der höheren Komitatsbeamten (1/3) bestand, während die Vertreter der Anstalten nicht vorhanden waren. Die Exekutive war der Magistrat an der Spitze mit dem Obergespan und mit professionellen Beamten, vom Banus bzw. Obergespan ernannt. Demnach ist der munizipale Grundsatz über die Wahl der Beamten entfallen. Die Beamten erhielten dadurch einen wesentlichen Einfluss, wodurch auch die politische Position der schon geschwächten Unionisten sichergestellt wurde.

Trotz der munizipalen Relikte wurde mit dieser Reform der Grundsatz der Zweigleisigkeit deutlicher dargelegt, wobei der Schwerpunkt zum Verwaltungswirkungskreis und der

Regierungsrolle verschoben wurde. Die Regierung hat ihren direkten Einfluss in die Komitate über den vom König auf Vorschlag des Banus erstellten Obergespan verwirklicht. Die Regierung konnte über ihn oder direkt bestimmte Aufgaben dem Vizegespan anvertrauen, wodurch die Komitatsversammlung übersprungen wurde. Somit hörten die Komitate auf besondere selbstverwaltende Organe mit dem Recht endgültiger Entscheidungen in bestimmten Tätigkeiten zu sein, und wurden Instanzen zweiten Ranges, trotzdem alle Tätigkeiten grundsätzlich in den Versammlungen oder Verwaltungsausschüssen erledigt wurden. Die Einheiten erster Instanz waren die Bezirke mit den Bezirksrichtern an der Spitze, die dem Obergespan verantwortlich sind. Als Grund der erhobenen Rolle der Regierung und der Ausschluss der üblichen Beamtenwahl wurde die Verantwortlichkeit der Regierung für die ganze Verwaltung angeführt.⁶¹

Nun, diese Reform des Komitatensystems war nur eine kurze Zwischenzeit für die unionistische Regierung 1868–1873. Schon 1874–1875 hat Ban Ivan Mažuranić eine radikale Reform hinsichtlich der Komitate als Teil seines erneuerten Programmes durchgeführt. Wegen dem Chaos, infolge schlecht organisierter und nicht kompetenter Verwaltung und deshalb, weil die Verwaltung als Hebel für die Änderung des gesamten Zustandes in der Gesellschaft angesehen wurde, hatten Rekonstruktion und Modernisierung der Verwaltung für Mažuranić Priorität. Im Jahr 1874 wurde zuerst mit einem Gesetz die Trennung der Gerichtsbarkeit von der Verwaltung verkündet, und bald danach wurde das Gesetz über die Organisation der politischen Verwaltung erlassen.

61 SMREKAR, 1899, I, S. 27–30. Mehr über die Reform des Komitatssystems 1870 s. ČEPULO, 2001, S. 139–143.

Das Gesetz änderte radikal die bisherige Einrichtung und die Erlassung erfolgte trotz heftigem Widerstreben der Unionisten, die wegen Ablehnung der kommunalen Tradition protestierten. Die erste Absicht von Mažuranić war, die Komitatsorganisation ganz zu verlassen und eine größere Anzahl von Kreisen zu gründen. Jedoch wegen der Weigerung seitens der gemeinsamen Regierung nahm er davon Abstand und akzeptierte einen kosmetischen Kompromiss.⁶² Mit dem neuen Gesetz wurde die Aufteilung auf 8 Komitate behalten. Es wurden aber insgesamt 20 „Unterkomite“ als Grundverwaltungseinheiten gegründet.⁶³ Der Schwerpunkt der Verwaltungstätigkeiten wurde auf die Unterkomite übertragen, während die Komitate nur einen engen Selbstverwaltungswirkungskreis behielten. Dadurch kam es zu einer scharfen Trennung des Verwaltungs- und Selbstverwaltungswirkungskreises. Die Unterkomite hatten die Position eines Grundverwaltungskreises, wobei das Unterkomitat um den Komitatszentrum das Unterkomitat erster Instanz war, das vom

62 Der Weigerungsgrund der gemeinsamen Regierung stammte aus den innerlichen ungarischen Gründen, in Anbetracht auf den Streit in Ungarn, zwischen denen, die auch für die Änderung und Aufrechterhaltung der Komitatsorganisation waren. Interessant ist, dass sich in der ersten Ablehnung des Mažuranić-Vorschlages, welcher die Komitatsorganisation verwarf, die gemeinsame Regierung darauf berief, dass dieser Vorschlag eine Verletzung des kroatisch-ungarischen Ausgleiches darstellt, worin namentlich sieben kroatische Komitate bestimmt wurden. Das Paradox liegt darin, dass im Ausgleich die Komitate aufgezählt waren, damit auf diese Weise das kroatische Territorium definiert und ein eventuelles Eingreifen von Ungarn hinsichtlich des slawonischen Territoriums verhindert wird. GROSS und SZABO, 1992, S. 379.

63 Einzelne Komitate hatten 2-3 Unterkomite, während zum Zagreber Komitat 4 gehörten. SMREKAR, 1899, I, S. 32.

Obergespan geleitet wurde. Die übrigen Unterkomite waren Unterkomite zweiter Instanz unter Leitung des Vizegespans. Die Berufungszuständigkeit hatte die Regierung, sodass die Position der Unterkomite nach der Hierarchielinie mit den Städten gleichgestellt wurde. Das Verwaltungssystem wurde vom dreistufigen zum zweistufigen, und den Komitaten verblieb die Rolle des Vermittlers. Die Unterkomite waren demnach Einheiten der Staatsverwaltung, während ihre Beamten Staats- und nicht Selbstverwaltungsbeamte waren.

Der Wirkungskreis der Unterkomite war breit und umfasste alle Aufgaben der höheren Verwaltungsorgane und auch solche Aufgaben, die bis dahin den Bezirks- und Komitatsverwaltungsorgane angehörten. Dadurch wurde die Selbstverwaltungstätigkeit ganz eliminiert. Die einzige wichtige Aufgabe der Unterkomitatsversammlung war die Wahl der „Vertreter für die Komitatsversammlung“. Die Komitatsversammlung traf einmal im Jahr zusammen und ihr wurde das traditionelle Recht der Einreichung von Eingaben an den Landtag und die Regierung überlassen. Das war ein eigenartiges Andenken an die kommunale Einrichtung, die die Gegner der neuen Organisation beruhigen sollte, welche der „absolutistischen Verwaltung“ Vorhaltungen machten und auf die Bedeutung der Komitatsautonomie, als letzte Abwehr der kroatischen Verfassungsmäßigkeit vor den absolutistischen Einmischungen bis 1848 hinwiesen. Hinsichtlich des streng geteilten Wirkungskreises der Verwaltung und Selbstverwaltung und der Beruhigung der „Munizipalisten“ wurde mit dem Gesetz ebenfalls die Mitgliedschaft der Beamten an den Versammlungen abgelehnt.⁶⁴

64 Die Beamten der Unterkomite konnten nicht Mitglieder der Unterkomitatsversammlung sein und das Virilrecht in den Komitats-

Aber auch diese fünfte Reorganisation war nicht von langer Dauer. Ihre Mängel kamen in den politischen und gesellschaftlichen Änderungen zum Ausdruck. Durch die Einverleibung der Militärgrenze 1882 gab es in Kroatien größere Gebiete und Bevölkerungszuwachs, was auf optimale Weise verwaltungsmäßig integriert werden musste.⁶⁵ Die Probleme tauchten besonders in Finanzierung der Unterkomitee auf und zwar wegen der schlechten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundlagen, wegen einiger sehr großen Unterkomitee in Hinsicht auf die Konzentrationsstufe der Aufgaben im Zentrum, dem schlechten Zustand der Verkehrswege und wegen der Überbelastung der Regierung mit Rechtsmitteln gegen Organe erster Instanz. Mit der Integration der Militärgrenze, in der vorläufig die Aufteilung in Kreise blieb, hat sich die Anzahl der Verwaltungseinheiten noch erhöht. Dadurch war die Regierung nicht mehr im Stand sie erfolg-

versammlungen wurde nur auf die Virilmitglieder des kroatischen Landtages beschränkt. Es ist notwendig zu sagen, dass diese Maßnahme im Einklang mit der Mažuranić-Novelle über das Wahlgesetz 1875 war, mit der der Eintritt der Beamten auch in den kroatischen Landtag untersagt wurde. In der gleichen Novelle wurden zum ersten Mal gesetzlich die Wahlbezirke bestimmt, womit die bisherigen Regierungsmanipulationen in der Umgestaltung der Wahlgebiete verhindert wurden. POLIĆ, Ladislav, *Povijest modernoga izbornoga zakonodavstva hrvatskoga*, Mjesečnik Pravnikačkoga društva u Zagrebu, 34, 1908, 8. S. 685.

65 Im Jahr 1880 umfasste die kroatische Militärgrenze 19.238 km² mit 698.084 Einwohnern und das Gebiet Kroatien und Slawonien unter der Zivilverwaltung 23.277 km² mit 1.194.415 Einwohnern. Die Angaben über die Fläche unterscheiden sich in den verschiedenen Ausgaben. VRBANIĆ, Fran, *Jedno stoljeće u razvoju broja žiteljstva Hrvatske i Slavonije*, in: Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, B. 140, Zagreb 1899, S. 30, 37.

reich zu beaufsichtigen und in ihnen eine zweckmäßige Verwaltungspolitik durchzuführen. Deshalb deutete sich der Bedarf nach einer neuen Reorganisation an, mit Rückkehr auf Bezirke, umfangsmäßig kleinere und zugänglichere Einheiten und Verwaltungsorganisation dritter Instanz.⁶⁶ Es bestand auch ein politisches Motiv zur Reform, schon in Anbetracht auf das Bestreben von Ban Khuen-Héderváry eine Verwaltungsorganisation aufzustellen, die Kroatien fester unter Kontrolle halten sollte. Es war nun offenbar, dass es zu Reformen kommen wird. Nur gab es noch geteilte Meinungen in der politischen Öffentlichkeit, ob die bestehende Organisation ausgebaut, oder eine totale Verwaltungsreorganisation durchgeführt werden soll.⁶⁷ Schließlich wurde 1886 das Gesetz über die Organisation der Komitate und Einrichtung der Verwaltung in den Komitaten und Bezirken erlassen, womit die sechste und endgültige Reorganisation vorgenommen wurde. Sie bedeutete einerseits die Rückkehr der Tradition der Selbstverwaltung in deren Basis die Idee lag eine Vertretungs-Beamten-Körperschaft mit begrenztem Tätigkeitskreis zu bilden, während anspruchsvollere Verwaltungsfunktionen in den Staatsverwaltungsorganen bleiben sollten.⁶⁸ Die Reform trug jedoch ein starkes Merkmal der autoritären Macht von Khuen-Héderváry, weil sie trotz Rückgabe der kommunalen Gestaltung an die Komitate, nebst Vorbehaltsrecht der Regierung auf alle wichtigen Entscheidungen aus der Selbstverwaltungszuständigkeit Einfluss

66 SMREKAR, 1996, S. 34, 128–129.

67 VRANJEŠ-ŠOLJAN, Božena, *Županijsko uredenje u posljednjoj fazi postojanja (1881-1918)*, in: GOLDSTEIN, 1996, S. 101.

68 SMREKAR, 1996, I, S. 129–130.

auszuüben, die Aufteilung der Befugnisse die wirkliche Aktivität in den Komitaten hinderte.⁶⁹

Mit dem erwähnten Gesetz wurde die Verwaltungszweiheit der Komitate im Zivilbereich Kroatiens und in den Kreisen des Gebietes der ehemaligen Militärgrenze abgesetzt. Das Gebiet Kroatiens wurde in acht neue Komitate aufgeteilt, mit Rücknahme der Einrichtung in drei Instanzen mit Bezirken als Einheiten erster Instanz.⁷⁰ Eine besondere Neuheit in der territorialen Aufteilung war das Absetzen des Komitates Rijeka, mit Sitz in Rijeka, das symbolisch und wirklich, Rijeka als *corpus separatum* und das breitere Gebiet Kroatiens verband. Auf Bestehen von Khuen-Héderváry wurde Rijeka mit seinem Komitat (Modruš-Rijeka Komitat) mit Sitz in Ogulin geschaffen, das geographische Zentrum des Komitates ohne irgendwelcher wirtschaftlicher, kultureller oder gesellschaftlicher gravitierender Macht.⁷¹

Das Komitat wurde als Selbstverwaltungs- und Verwaltungseinheit festgesetzt. Die Struktur der Komitatsversammlung bestand aus zwei Hälften, wobei in der einen mit Namenverzeichnis aufgestellte höchste Steuerzahler und füh-

69 ČEPULO, 2010, S. 148.

70 Das waren die Komitate: Lika-Krbava (mit Sitz in Gospić), Modruš-Rijeka (mit Sitz in Ogulin), Zagreb (mit Sitz in Zagreb), Varaždin (mit Sitz in Varaždin), Bjelovar-Križevci (mit Sitz in Bjelovar), Požega (mit Sitz in Požega), Virovitica (mit Sitz in Osijek) und Srijem (mit Sitz in Vukovar). ŽIGROVIĆ-PRETOČKI, 1911, S. 48. Gemäß Organisation am Ende des Ersten Weltkriegs, waren es insgesamt 70 Bezirke. KRIŠKOVIĆ, Vinko, *Upravna nauka. Upravni postupak*, Zagreb 1925, S. 54.

71 Ähnlich war es mit der Bestimmung des Sitzes in der bergigen und unentwickelten Stadt Gospić für das Komitat „Lika-Krbava“, womit die Stagnation des kroatischen Hafens Senj und dieses gesamten Komitates beschleunigt wurde.

rende Komitatsbeamte und in der anderen Hälfte Bezirksvertreter waren.⁷² Die Beschlüsse der Komitatsversammlung hatte der Vizegespan durchzuführen, welcher aber als Verwaltungsfunktionär gegenüber der Versammlung nicht verantwortlich war. Die Komitatsversammlung war eigentlich ihrer eigenen Exekutivgewalt entledigt, und ihre Selbstverwaltungsrolle war nur formell. Der gesellschaftliche Ursprung der Versammlungsmitglieder ermöglichte einen direkten Einfluss der Regierung.

Der Wirkungskreis der Versammlung war relativ groß,⁷³ aber gegen ihre Beschlüsse waren Einsprüche an die Landesregierung erlaubt, die dann die endgültige Entscheidung in Sachen der Komitatsselbstverwaltung hatte. Weiterhin waren weder die Gemeinden noch die Verwaltungsorgane gegenüber der Komitatsversammlung verantwortlich, und ohne wirkliche Durchführungsmöglichkeit der Beschlüsse in eigenen oder hierarchischen untergeordneten Organen, war auch über sie das Aufsichtsrecht der Versammlung nur formell.

Zwischen den Versammlungstagungen führte die Geschäftsabwicklung der Verwaltungsausschuss.⁷⁴ Dieser bestand

72 ŽIGROVIĆ-PRETOČKI, 1911, S. 96–97.

73 Die Zuständigkeit der Komitatsversammlungen lag in der Ausarbeitung der Statute, Verhandlungen über die öffentlichen Interessen, Senden von Petitionen an den Landtag, der Frage der Änderung des territorialen Umfanges der Gemeinden, Verwaltung des Komitatsvermögens und den anvertrauten Stiftungen und Instituten, Auswahl des Komitatsverwaltungsausschusses, Aufsicht über die Gemeinde-, Bezirks- und Komitatsverwaltung, nebst Recht von der Regierung Mängelbehebungen zu fordern. *Ibidem*, S. 97.

74 Die Gründung und Geschäftsabwicklung des Verwaltungsausschusses wurde mit einem besonderen Gesetz 1886 geregelt. *Ibidem*, S. 98–101

nebst Obergespan und Vizegespan, aus bis zu sechs Beamten gemäß Funktion und sechs durch die Komitatsversammlung gewählten Mitglieder. Der Wirkungskreis des Verwaltungsausschusses war ziemlich groß und umfasste die Verwaltungs-, Finanz- und Disziplinarangelegenheiten. Bei jeder Entscheidung des Verwaltungsausschusses konnte der Obergespan jedoch intervenieren und von der Regierung die endgültige Entscheidung verlangen.

Neben den erwähnten Organen in den Komitaten bestand auch die königliche Komitatsverwaltung, die die breiteste Verwaltungsvollmacht hatte, weil die Präsomtion der Zuständigkeit auf dem Gebiet der ganzen öffentlichen Verwaltung (wenn sie nicht der Regierung, Komitatsversammlung, Komitatsverwaltungsausschuss oder Bezirksverwaltung angehörte) grundsätzlich zu ihren Gunsten ging.⁷⁵

Die bedeutendste Rolle gehörte dem Obergespan, welcher der Vertreter der Regierung an der Spitze des Komitates war und die Selbstverwaltung und Verwaltung der Komitate und Bezirke beaufsichtigte. Er war der Vorsitzende der Komitatsversammlung (wofür er einen besonderen Eid ablegte), des Verwaltungsausschusses und hatte die Aufsicht und Disziplinargewalt über die Administration und Beamten in den Komitaten.

Der Obergespan vereinte somit die Befugnisse, neben denen die Selbstverwaltung nur förmlich sein konnte. Der Vizegespan war an der Spitze der Komitatsverwaltung und seine Grundzuständigkeit lag in der Leitung der Verwaltung und Durchführung der Beschlüsse der Komitatsversammlung. Die Verantwortlichkeit des Obergespanes und Vizegespanes war einseitig an die Regierung gerichtet und zum

75 BEUC, 1985, S. 293; KRIŠKOVIĆ, 1925, S. 63.

Unterschied zur Organisation aus dem Jahr 1870 wird ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Komitatsversammlung oder dem Verwaltungsausschuss überhaupt nicht erwähnt.

Mit der Erneuerung einiger Elemente des munizipalen Systems 1886 ist man bewusst an die Rückkehr auf Komitate mit der Gestaltung von Selbstverwaltungs- und Verwaltungseinheiten gegangen. Aber die Struktur der Komitatsorgane, ihr Wirkungskreis und Anordnung der Befugnisse haben das Selbstverwaltungsmaß ganz vermindert und die kroatischen verwaltungsrechtlichen Theoretiker haben ihnen den Selbstverwaltungscharakter nicht anerkannt.⁷⁶ Von den politischen Beobachtungen aus gemessen, haben die wirklichen Merkmale der Komitatsverwaltung die Absicht von Khuen-Héderváry enthüllt, dass anstatt dem System einer autonomen Verwaltung, eine in direkte Verwaltungsgewalt mit Selbstverwaltungsformen verdeckt, gegründet wird, die den Regimeführern in der konkreten Aufsichtsdurchführung in den Komitaten entgegenkommen soll.⁷⁷ Die Reform 1886 war gleichzeitig auch die letzte Organisation des Komitaten systems bis zum Ende der Monarchie.

76 Vrbanić war der Meinung, dass es sich um richtige Verwaltungsorgane handelt und nicht um die autonome Verwaltung. (VRBANIĆ 1889, S. 62). Žigrović-Pretočki hat nach dem Gesetz 1886 die Komitate als Verwaltungseinheiten definiert, die in kollegialer Aufstellung entschieden haben (ŽIGROVIĆ-PRETOČKI, 1911, S. 102). Krišković hat sie mit den „passiven Gemeinden“ laut Hatschek verglichen bzw. mit Gemeinden mit englischen Verwaltungsrecht. KRIŠKOVIĆ, 1925, S. 68.

77 VRANJEŠ-ŠOLJAN, 1996, S. 107.

Städte

Die Einrichtung der Städte machte nach den Grundzielen eine ähnliche, aber in Etappen eine ziemlich unterschiedliche Entwicklung gegenüber der Komitate durch. Mit dem Stadtrang für Zagreb und Osijek aus dem Jahr 1850, sowie für andere Städte 1851, haben die freien königlichen Städte in Kroatien den munizipalen Status verloren, den sie aufgrund der Herrscherprivilegien erhalten hatten. Die Zuständigkeit der Stadtorgane beschränkte sich nur auf Verwaltungsaufgaben aus dem übertragenen oder eigenen Wirkungsbereich, nebst sehr starkem Einfluss der höheren Organe gegenüber den Stadtorganen, einschließlich Auflösen der Vertretungen und Entlassung des Vorstandes. Die höchsten Steuerzahler wählten die Stadtvertretung. Die Vertretung wählte den Vorstand, den die Krone bzw. die Banus-Regierung bestätigte. Der Vorstand hatte die bedeutendste Rolle in der Stadtverwaltung und an seiner Seite stand der Magistrat als Gemeindevollzugsorgan. Die Position dieser Organe war jedoch nicht selbstständig, die Banus-Regierung konnte die Stadtvertretung auflösen, den Vorstand, sowie jedes Magistratsmitglied entlassen.⁷⁸ Der mit den Reformen eingeführte Professionalismus und die hierarchische Aufsicht verbesserten die Stadtverwaltung und machten sie wirkungsvoller. Die „Anweisung“ von 1861 gab grundsätzlich den Städten den munizipalen Status zurück, aber die Unvollständigkeit der „Anweisung“ und das Ausbleiben der durchzuführenden Vorschriften haben eigentlich dazu geführt, dass die Stadtränge von 1850-1851 in Kraft blieben.⁷⁹ Wegen der komplexen Frage der Städteeinrichtung wurde

78 SMREKAR, 1899, I, S. 453–456.

79 *Ibidem*, S. 457.

dies erst während der Banuszeit von Ivan Mažuranić systematisch geregelt und das 1881 erlassene Gesetz über die Stadtgemeinden wurde 1895 ernsthaft geändert.

Das erwähnte Gesetz von 1881⁸⁰ hat im Grunde die Struktur der Stadtverwaltung gegenüber den Stadträngen 1850–1851 behalten und gleichzeitig die Einrichtung den Änderungen in der kroatischen Gesetzgebung angepasst. Der Stadtstatus konnte der Gemeinde nur durch ein Gesetz erteilt werden. Die Städte blieben weiterhin unmittelbar der Regierung untergeordnet. Der bedeutendste Unterschied gegenüber der früheren Einrichtung lag darin, dass das aktive Wahlrecht für die Stadtvertretung alle Gemeindeangehörigen, egal welchen Geschlechtes, erhielten, während das passive Wahlrecht an das Heimatsrecht gebunden war. Weiterhin wurde die Autonomiestufe bezüglich Beschlussfassung und -durchführung aus eigenem Tätigkeitsbereich und Verantwortlichkeit der exekutiven Organe, nebst negativem Aufsichtsrecht der Regierung in Form einer Bestätigung der wichtigsten Akte (Statut) und Entscheidungen, erhöht.⁸¹ Wegen der immer größeren Wichtigkeit der Städte und der ungenügenden Aufsichtsbefugnisse der Regierung wurde mit der Novelle 1886 ein besonderes Organ gegründet für die positive Aufsicht der Regierung über die Städte: der „Obervorstand“ in Zagreb, beziehungsweise der „Obergespan“ in

80 Das Gesetz über die städtischen Gemeinden 1881 wurde bereits 1882 auf das Gebiet der früheren Militärgrenze erweitert, mit der Änderung, dass sich das Wahlrecht nur auf Männer bezog. Smrekar, I. S. 462. Mehr über das Gesetz über die städtischen Gemeinden 1881 s. ČEPULO, Dalibor, *Položaj i ustroj hrvatskih gradova prema Zakonu o uređenju gradskih općina iz 1881.* in: *Hrvatska javna uprava*, 2, 2000, 1, S. 83–120.

81 VRBANIĆ, 1889, S. 68.

den anderen Städten. Deren Befugnisse erstreckten sich über die Aufgaben aus dem eigenen Tätigkeitskreis und schlossen das Recht ein, dem Vorstand Aufträge zu erteilen und Sitzungen der Stadtvertretung und Disziplinalgewalt einzuberufen. In Zagreb und Osijek wurden besondere Verwaltungssteuerbehörden und Verwaltungsbehörden für städtische Disziplinarangelegenheiten gegründet. Die übrigen Städte behielten ihre unmittelbare Unterordnung der Landesregierung in den Aufgaben aus dem eigenen Tätigkeitskreis, während sie sich für die Aufgaben aus den übertragenen Tätigkeitskreis und Steuerangelegenheiten dem Verwaltungsausschuss des Komitates unterziehen mussten.⁸²

Eine bedeutendere Wandlung erfolgte 1895 mit dem Gesetz über die Organisation der Stadtgemeinden, das bis zum Ende der Monarchie gültig blieb.⁸³ Dieses Gesetz regulierte die Position der Städte in Anbetracht der Änderung der Komitatsorganisation 1886. Die Bezirke nämlich, die mit dem Gesetz über die Komitatsorganisation 1886 als Verwaltungseinheiten erster Instanz, den Komitaten untergeordnet, eingeführt wurden, waren in der Fläche und Anzahl der Bevölkerung viel größer, als die der Regierung untergeordneten Städte. Daneben war die Regierung als Organ zweiter Instanz, schon wegen der großen Zahl an Städten, mit zu vielen Angelegenheiten überhäuft. Deshalb hat das Gesetz über die Organisation der Stadtgemeinden 1895 die Städte in drei Kategorien aufgeteilt, das Wahlsystem geändert und die Befugnisse der Regierung erweitert. Die Städte erster Kategorie (Zagreb, Osijek, Varaždin

82 SMREKAR, 1899, I, S. 461–463.

83 Das Gesetz über die Städte 1895 war für das kroatisch-slawnische Rechtsgebiet im Königreich Jugoslawien bis 1934 gültig. KRBEK, Ivo, *Razvoj organizacije hrvatske uprave*, in: *Obzor. Spomen-knjiga 1860–1935*, Zagreb 1936, S. 56.

und Zemun) blieben unmittelbar der Landesregierung in der Komitatsposition untergeordnet. Die Städte zweiter Kategorie (13) waren den Komitaten in der Bezirksposition und die Städte dritter Kategorie (4) den Bezirken in der Gemeindeposition untergeordnet. Die Städte erster Kategorie wurden wegen ihrer Größe (über 10.000 Einwohner) und Bedingungsbesitz für einen munizipalen Status getrennt, während für die Städte zweiter Kategorie und dritter Kategorie die geschichtliche Kontinuität entscheidend war.⁸⁴ Mit dem erwähnten Gesetz wurde das aktive Wahlrecht den Frauen entzogen, aber auf die selbstständigen Gemeindeangehörigen – die Männer – die nicht heimatberechtigt waren, jedoch einen Vermögens- oder Bildungszensus besaßen, erweitert. Auf diese Weise wurde eine Hälfte der Vertretung und die andere Hälfte von den höchsten Steuerzahlern, nebst vorgeschriebenem hohem unterem Steuerlimit gewählt. Die Regierung behielt das Recht aus dem Jahr 1886 die Vertretung aufzulösen, sollte sie gegen die Anweisung der Regierung verstoßen. In solchen Fällen übernahm die Funktion der Vertretung ein von der Regierung genannter Vertrauensmann, welcher an der Spitze des Magistrates bis zur Wahl der neuen Vertretung stand.

So hatte die Regierung eine starke Aufsicht und unmittelbare Verfügungen gegenüber den Städten. Die Tendenz neigte offensichtlich zu einer stärkeren Aufsicht der Städte, deren Wichtigkeit nicht nur wegen der demografischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung wuchs, sondern auch wegen der immer ausdrücklicheren politischen und sozialen oppositionellen Strömungen in den Städten.⁸⁵

84 VRANJEŠ-ŠOLJAN, Božena, *Stanovništvo gradova Banske Hrvatske na prijelazu stoljeća*, Zagreb 1991, S. 45.

85 KRIŠKOVIĆ, 1913, S. 70–75; VRBANIĆ, 1889, S. 62–65.

Die Gemeinden

Die Einrichtung der Gemeinden war bis 1851 nach dem Gesetz aus dem Jahr 1836 und umfasste ein oder mehrere Dörfer mit gleichen Interessen. An ihrer Spitze waren der Gemeinderichter und die Funktionäre, die vom Adel bestätigt wurden und eine beschränkte Selbstverwaltung und einen übertragenen Tätigkeitsbereich hatten. Mit dem Befehl von Banus Jelačić aus dem Jahr 1851 den Gemeindestatus zu erhalten, war mit materiellen und anderen Fähigkeiten, den Verpflichtungen nachzukommen, bedingt.

Mit diesem Befehl wurden auch Gemeindeausschüsse eingeführt, deren Tätigkeitsbereich die Verwaltung des Gemeindevermögens und Angelegenheiten umfasste, die für die Gemeinde von unmittelbaren Interessen waren. An der Spitze der Gemeinde war der Gemeindevorsteher, als exekutives Organ des Gemeindeausschusses. Er hatte auch einen übertragenen Wirkungskreis von höheren Verwaltungsorganen.⁸⁶ Die Anweisung 1861 hat den Stand wieder auf 1848 zurückbefördert. Jedoch, wegen der entstandenen Probleme in der Praxis hat die kroatische Hofkanzlei 1867 wieder den Jelačić-Befehl aus 1851 gestärkt. Die endgültige Einrichtung der Gemeinden wurde mit dem Gesetz über Einrichtung der Gemeinden und Märkte 1870 durchgeführt.⁸⁷ Mit diesem Gesetz versuchte man die Gemeinden so zu organisieren, dass sie für ein selbstständiges Wirken auf Grund der Verfügung eigener Einkünfte und Nebensteuern fähig sind und eine lokale Selbstverwaltung mit Aufsichtsrecht sichern.

86 BEUC, 1985, S. 264, 275; SMREKAR, 1889, I, S. 329, 331–333.

87 ŽIGROVIĆ-PRETOČKI, 1911, S. 111–129. Das erwähnte Gesetz wurde auf das Gebiet der früheren Militärgrenze erweitert und für das kroatisch-slawnische Rechtsgebiet im Königreich Jugoslawien bis 1934 gültig. SMREKAR, 1899, I, S. 338, KRBEK, 1936, S. 56.

Deshalb behielt man im Grunde die vorgefundene Organisation und Wirkungskreisauflösung, weil sie in der Praxis ihre Nützlichkeit behauptet haben. Eine bedeutend größere Aufmerksamkeit hat das Gesetz der Einflussssicherung der Landesregierung beigemessen, hinsichtlich Gestaltung neuer Gemeinden durch Trennen und Verbinden der bestehenden Gemeinden (insgesamt 212 Gemeinden im Jahr 1876), sowie Festlegung des aktiven und passiven Rechtes mit dem Ziel der Interessensicherung des Regimes.⁸⁸

ORGANISATION UND GRUNDFRAGEN DER KROATISCHEN GERICHTSBARKEIT

Das Gerichtssystem in Kroatien war bis 1850 nach den feudalen Grundsätzen eingerichtet, weil die einzige Änderung nur in der Abschaffung der Gutsherrengerichte geschah, während die übrigen Gerichte ihre Tätigkeit fortsetzten.⁸⁹

88 BEUC, 1985, S. 295; SMREKAR, 1899, I, S. 336; ŽIGROVIĆ-PRETOČKI, 1911, S. 113.

89 Das bedeutet das in Kroatien die Gerichtsbarkeit wie folgt bestand: Banaltafel in Zagreb, Gubernium in Rijeka, Distriktual-Gerichtstafel des Königreiches Kroatien, Slawonien und Dalmatien in Zagreb, Gerichtstafeln (Sedriae) in den Komitaten, Unterkomitaten, Komitatsrichter, Vertraute des Banus in Vinodol, Orts-, Bezirks- und Stadtmagistrate, Wechselgericht in Karlovac, Wechsel- und Seegericht in Rijeka, geistliche Gerichtsstühle, Berggericht von Radoboj, Kameralämter (für Zollangelegenheiten), Gemeinderichter und Präturgericht in Rijeka. Die Klageämter wurden von königlicher Prozessverwaltung, magistratuellen Fiskalen in den Komitaten, freien und königlichen Städten, Pedial-Stühlen und im freien Bezirk Turopolje geführt. BEUC, 1985, S. 305; LANOVIĆ, 1929, S. 323–332.

1850 wurde das Gerichtswesen teilweise durch Verstaatlichung der Gerichte und Trennen von der Verwaltung modernisiert. Damals wurden 57 Bezirksgerichte (sechs Kollegialgerichte), sieben Landesgerichte und die Banaltafel als höheres Gericht gegründet. Bereits 1854 wurde eine neue Reorganisation der Gerichte vorgenommen, wo auf der niedrigsten Ebene die Gerichtsbarkeit wieder mit der Verwaltung verbunden wurde. An der Spitze der neuen gerichtlichen Struktur blieb weiterhin die Banaltafel in Zagreb als Oberlandesgericht für das ganze Gebiet in Kroatien. Als Gerichtshöfe erster Instanz und Gerichte in Handelsangelegenheiten wurde das Landesgericht in Zagreb und Komitatsgerichte in Varaždin, Rijeka und Osijek gegründet. Das Gericht in Rijeka hatte noch die Gerichtsbarkeit als Seegericht, während die Gerichte in Zagreb und Osijek die Berggerichtsbarkeit erhalten haben. Auf der untersten Instanz wurden die sogenannten gemischten Bezirksamter gegründet, die die Verwaltungs- und Gerichtszuständigkeit vereinten. Diese Gerichte übten die sogenannte städtisch-delegierte Gerichtsbarkeit in den vier größten kroatischen Städten aus, unter Aufteilung der Aufgaben der Gerichtshöfe erster Instanz. In den fünf kleineren Städten und den übrigen Bezirken führten die Bezirksamter die Rechtsangelegenheiten.⁹⁰ Urbarialgerichte wurden 1857 gegründet, aber 1862 wieder abgeschafft.⁹¹

90 BEUC, 1985, S. 306.

91 Urbariale Gerichte erster Instanz (Zagreb, Varaždin und Osijek) wurden durch die Verordnung der kroatischen Hofkanzlei 1862 abgesetzt und ihre Aufgaben den Komitats-Gerichtstafeln anvertraut, während die Angelegenheiten des höheren Urbar-Gerichtes in Zagreb 1861, die Banaltafel in Zagreb, übernommen hat und die Agende des Oberurbargerichtes in Wien die Septemviraltafel. BEUC, 1985, S. 313.

Die Anweisung 1861 erließ jedoch wieder die Rückkehr der kommunalen Gerichtsbarkeit, aber wegen der komplexen Frage konnte keine neue Organisation errichtet werden, und so blieb die Organisation des Gerichtswesens aus dem Absolutismus erhalten. Sie wurde also doch „municipalisiert“ und die kommunale Gewalt führte die Ortsgerichtsbarkeit durch, die Zuständigkeit der städtisch-delegierten Bezirksamter übernahmen die Komitatsrichter, während die übrige Gerichtsbarkeit von den königlichen Komitatsgerichtstafeln für das ganze Komitatsgebiet übernommen wurde.⁹²

Eine wesentliche Neuheit war die Gründung der Septemviraltafel 1862. Damit erhielt Kroatien sein Oberstes Gericht und rundete im Ganzen das Gerichtssystem ab. Mit der Gründung dieses Gerichtes wurden die Verwaltung und das Gerichtswesen verbunden und somit die Spitze der Gerichtspyramide, weil der Präsident dieses Gerichtes der Banus war.

Eine so eingerichtete Gerichtsstruktur wurde nach dem Ausgleich 1868 nicht geändert. Ihre Komplexität, sowie die nicht fachgemäße Ausbildung des Personals, wovon ein großer Teil keine abgeschlossene juristische Ausbildung hatte, führte zu schlechten Gerichtsverhandlungen, öffnete den Weg zur Korruption und Eigenwillen. Es kam natürlich zu unzähligen Kritiken der Öffentlichkeit und die Gerichtsbarkeit wurde als ein einziges Chaos bezeichnet.

Eine grundlegende Reform des Gerichtssystems führte Ban Ivan Mažuranić durch. Es war auch eine der wichtigsten Reformen in seiner Herrscherzeit. Im Jahr 1874 kam es durch das Gesetz über die Richtergewalt, das aus dem gleichnamigen österreichischen Gesetz vom 21.12.1867 übernommen wurde, zur Trennung der Verwaltung vom Gerichtswesen.

92 BEUC, 1985, S. 274; SMREKAR, 1899, I, S. 22.

In der Zeit von 1874–1876 wurden noch andere Gesetze über die Organisation der Gerichtsbarkeit erlassen, was eine entscheidende Wandlung in der Modernisierung des kroatischen Gerichtswesens dargestellt hat. Die akzeptierten Gesetze gründeten sich auf den entsprechenden, nach dem Jahr 1867 erlassenen österreichischen Gesetzen und wurden den kroatischen Verhältnissen angepasst. Ihre Basis lag im Grundsatz der Trennung des Gerichtswesens von der Verwaltung, Verstaatlichung der kommunalen Gerichte und Gewährleistung der Unabhängigkeit der Richter.

Diese Trennung des Gerichtswesens von der Verwaltung wurde gemäß Organisations- und Verfahrensplan durchgeführt. Es wurde die Inkompatibilität des Richterberufes mit den anderen Staats- und Gemeindeämtern, Optionsverpflichtung zwischen Richteramt und Vertreterfunktion, Gründung und Absetzen der Gerichte ausschließlich mittels Gesetz, sowie das lebenslange Mandat für Richter festgelegt. Mit einem Sondergesetz wurde der Banus von seiner Funktion als Präsident der Septemviraltafel abgesetzt. Den Richtern wurde verboten, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu prüfen, aber die Prüfung der Gesetzlichkeit der Verwaltungsakte ausdrücklich erlaubt.⁹³ Ein Sonderverwaltungsgericht bestand nicht. Im Falle von Streitigkeiten aus der Zuständigkeit des Gerichtswesens und der Verwaltung musste die Beilegung derselben durch Vereinbarung der Landesregierung und Septemviraltafel erreicht werden, und im Fall von Uneinigkeit ermittelte der König. Die Unabhängigkeit

93 Es ist interessant, dass der Zagreber Professor für Staatsrecht Ladislav Polić sich für die Nichtanwendung des Gesetzes im konkreten Fall eingesetzt hat, wenn das Gesetz von einem nichtzuständigen Landtag erlassen wurde. POLIĆ, Ladislav, 1912, S. 197.

der Richter war mit den besonderen Gesetzen geschützt, die auch die Ausübung des Richterberufes auf Lebensdauer festlegten, die fachkundigen Bedingungen präzisierten, die Dauerhaftigkeit der Richterstellung garantierte. Außerdem wurde auch das paragerichtliche Verfahren innerhalb der Richterstände im Falle von Disziplinarverstoß, umstrittener Versetzung oder umstrittener Pensionierung der Richter gewährleistet und vorgeschrieben.⁹⁴

Mažuranić rationalisierte das Gerichtswesen durch Organisation der Gerichtsnetze, die unter bescheidenden Budgetbedingungen doch eine bestimmte Leistung, Zugänglichkeit und Qualität in den Urteilen garantierte. Die Gerichtsbarkeit erster Instanz haben nun die Bezirksgerichte und städtisch-delegierten Bezirksgerichte als Einzelgerichte und Gerichtstafeln als Kollegialgerichte (in sechs Städten Kroatiens) durchgeführt, während als Gericht zweiter Instanz die Banaltafel⁹⁵ und als Kassationshof dritter Instanz die Septemviraltafel in Zagreb zuständig waren. Die Handelsgerichtsbarkeit unterlag den Gerichtstafeln und Bezirksgerichten in Bakar und Senj (später noch 14 andere Bezirksgerichte), während der Gerichtstafel in Zagreb die Berggerichtsbarkeit für das ganze Gebiet Kroatiens übertragen wurde.⁹⁶ Auch die neue Regulierung der Ortsgerichte in den Gemeinden 1876 (1860 gegründet) war wichtig. Dafür wurden vom

94 Mehr über die Trennung des Gerichtswesens von der Verwaltung s. ČEPULO, Dalibor, *Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine – institucionalni, interesni i poredbeni vidovi*. in: *Hrvatska javna uprava*, 1, 1999, 2, S. 227–260.

95 Die Banaltafel hat auch als Gericht zweiter Instanz in Berufungsverfahren gegen gerichtliche Entscheidungen der österreichischen Konsulate bis zu ihrer Aufhebung gerichtet. BEUC, 1985, S. 316.

96 SMREKAR, 1899, I, S. 637–676.

Banus bestätigte Laienrichter gewählt, die in Bagatellsachen nebst Einberufungsrecht der Partei auf das Bezirksgericht, urteilten. Auf dieser niedrigsten Instanz war die Rechtspflege und die Verwaltung verbunden und das, gegen den Vorschlag der Regierung, aber auf Bestehen der Landtagsabgeordneten, die sich auf die Zweckmäßigkeit und den bestätigten Erfolg einer solchen Lösung berufen haben.⁹⁷ Von Wichtigkeit war die Gründung der besonderen Gebietssektionen mit Zuständigkeit zweiter und dritter Instanz bei der Banaltafel und Septemviraltafel im Jahr 1874, als Teil der Übergangsmaßnahmen in der Einverleibung der Militärgrenze. Beide Sektionen wurden 1882 abgeschafft, als die Banaltafel und die Septemviraltafel alle Gerichtsfunktionen für das ganze Gebiet Kroatiens übernahmen.⁹⁸

Von Bedeutung war auch die Regelung des Pressestands⁹⁹ und die Einführung der Geschworenengerichtsbarkeit in Pressedelikten¹⁰⁰ 1875. Drei Gesetze, die die Frage der Pressefreiheit und das Verfahren im Falle von Pressedelik-

97 ČEPULO, Dalibor, *Mjesni sud na hrvatsko-slavonskom području između sudske i upravne vlasti*, in: *Djelotvorna pravna zaštita u pravičnom postupku. Izazovi pravosudnih transformacija na jugu Europe*, hrsg. von UZELAC, Alan, GARAŠIĆ, Jasnica und MAGANIĆ, Aleksandra, Zagreb 2013, S. 78 u. A.

98 SMREKAR, 1899, I, S. 669–672.

99 Über die Pressefreiheit s. ČEPULO, 2003, S. 141–147; Dalibor ČEPULO, *The pres and jury trial legislation of the Croatian Diet 1875–1907: liberalism, fear of democracy and Croatian autonomy*, in: *Parliaments, Estates and Representation*, 22, 2002, November, S. 176–182.

100 Eine breite vergleichende Analyse der Regelung und der Praxis der Geschworenengerichtsbarkeit in Banalkroatien s. Dalibor ČEPULO, *Trial by jury in Croatia 1849–1918: transfer and the context*, *Rechtssprechung in Osteuropa*, hrsg. von POKROVAC, Zoran, Frankfurt a. M. 2012, S. 1–111.

ten regulieren, wurden aus der österreichischen Gesetzgebung übernommen und den kroatischen Bedingungen angepasst. Die Anpassung war besonders notwendig im Geschworenenstrafverfahren, weil es in Österreich ein Teil des allgemeinen Strafverfahrens, in Kroatien aber ausschließlich nur in Pressedelikten vorgesehen war. Diese Einschränkung des Schwurgerichtes verlangte die Landesregierung aus Besorgnis, ob das Volk einem möglichen Einsatz von Geschworenen in politischen Delikten „gewachsen“ sein wird, aber wahrscheinlich noch eher, wegen der Zurückhaltung der gemeinsamen Regierung gegenüber der Institution der Geschworenen, die ihr bereits Probleme in der ungarischen Gerichtsbarkeit bereitete.¹⁰¹ Für die Geschworenenkörperschaft, die mit diesen Gesetzen vorgesehen war, wurde aufgrund einer jährlichen Eintragung von Personen, aufgestellt, welche den Forderungen als Geschworene entsprechen. Die Auswahl erfolgte durch Los und Parteidisposition in einem vom Gericht geleiteten Verfahren und wird auf eine Zahl von 12 Geschworenen beschränkt.¹⁰² Die Gründung

101 Der kroatische Landtag hat parallel mit den erwähnten Gesetzen über die Pressefreiheit, auch das Gesetz über das Strafverfahren erlassen, nach Muster des österreichischen StPO aus 1873, aber ohne Bestimmung über das Geschworenengericht, nachdem die Regierung diese Einführung in Kroatien außer den Verfahren über Pressdelikte nicht akzeptieren wollte. GROSS-SZABO, 1992, S. 376; BAYER, Vladmir, *Stogodišnjica donošenja hrvatskog Zakonika o krivičnom postupku iz 1875. godine*, in: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 26, 1976 1, S. 27–28; LJUBANOVIĆ, Vladimir, *120. obljetnica donošenja i sankcioniranja hrvatskog Zakona o kaznenom postupku od 17. svibnja 1875*, in: *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 1, 1995, 1, S. 240–241.

102 OGORELICA, Nikola, *Kazneno procesualno pravo*, I, Zagreb 1889, S. 782–792.

eines Schwurgerichtes war nur für Zagreb vorgeschrieben, begründet mit einem höheren Bildungsgrad der Zagreber Bürger und teils mit dem versteckten Wunsch nach einer unmittelbaren Kontrolle dieses Gerichtes. In Anbetracht dessen, dass der größte Teil der Zeitungen in Zagreb herausgegeben wurde, entstanden keine Probleme in der Praxis. Das Gesetz über das Strafverfahren in Pressedelikten (ähnlich dem österreichischen) ermöglichte selbst das Umgehen des Geschworenengerichtes durch das Möglichkeit der Präqualifikation der Straftat, was die Staatsanwaltschaft oft genutzt hat, um ein Verbot der Distribution von einer Zeitung zu erreichen und ihren Redakteur vor den Einzelrichter zu bringen.¹⁰³

Die grundlegenden Errungenschaften Mažuranićs im Gerichtswesen dauerten jedoch nicht lange an. Ein Jahr nach seinem Amtsantritt hat der Banus Karoly Khuen-Héderváry in 1884 erreicht, dass der Landtag unter seiner Kontrolle die Garantie für die Trennung des Justizwesens von der Verwaltung enthaltend im Gesetz über die Richtergewalt, sowie den Grundsatz der Dauerhaftigkeit der Richterstellung abgeschafft hat und die besonderen Gesetze, die den Schutz gegen unberechtigte oder ungerechtfertigte Versetzung oder Pensionierung der Richter gewährleisteten, außer Kraft gesetzt hat. Das war ein mächtiger retrograder Rückschritt für das kroatische Justizwesen. Das war die Anregung, am Anfang des 20. Jahrhunderts eine Bewegung zu entwickeln, und im Jahr 1907 die Gemeinschaft der kroatischen Richter zu gründen. Diese Gemeinschaft hat um die Rückgabe der Ga-

103 Vergl. K tumačenju par. 25 zakona od 17. svibnja 1875. o porabi tiska za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, Mjesečnik Pravničkoga društva u Zagrebu 20, 1984, 1, S. 118–121.

rantie der Unabhängigkeit des Justizwesens gekämpft, aber das wird erst 1917 geschehen.¹⁰⁴

Khuen-Héderváry hat in 1884 die Geschworenengerichtsbarkeit für fünf Jahre suspendiert und im Fortgang bedeutenden Beschränkungen für den Zuständigkeit des Schwurgerichts eingeführt. Im Jahr 1903 wurde die Geschworenengerichtsbarkeit nochmals außer Kraft gesetzt. Die neue liberal-demokratische Regierung hat im Jahr 1907 die Geschworenengerichtsbarkeit in Kraft wiederhergestellt und noch ein Schwurgericht in Osijek gegründet, aber immer noch mit der Vorbehaltung von einigen Einschränkungen, die von neuerem österreichischem Regulativ unterschiedlich waren. Unter diesen Umständen war die Geschworenengerichtsbarkeit in Kroatien in der Praxis kaum anwesend und nicht so entwickelt wie in Österreich und Ungarn der Fall war.¹⁰⁵ Eine sehr bedeutende Änderung während des Mandats von Khuen-Héderváry war die Vollendung der Integration des Justizwesens auf den ehemaligen Gebieten der Militärgrenze, nachdem diese Gebiete im kroatischen Verwaltungssystem in 1882 integriert wurden. Zur Übereinstimmung des Justizwesens mit neuer territorialer Verwaltungsorganisation kam es in 1886, als es durch Umänderung des Komitatssystems zur Errichtung der acht neuen Komitate mit dazugehörigen Bezirken kam. Mit den Bezirken wurden

104 POBOR, Josip, *Hrvatski sudci za nezavisnost sudaca (1906-1907) i utemeljenje zajednice hrvatskih sudaca*, Zagreb 1908; Zapisnik sa Skupštine sudaca od 15. VII. 1906, in: Mjesečnik Pravničkoga društva u Zagrebu 31, 1906, S. 561–595; ZUGLIA, Srećko, *Građanski parnički postupak u Hrvatskoj i Slavoniji*. Predavanja, Zagreb (s.a.), S. 19.

105 OGORELICA, 1889, S. 89; POLIĆ, Martin, *Ban Dragutin grof Khuen-Hedervary i njegovo doba*, Zagreb 1901, S. 56–59.

auch die Bezirksgerichte gegründet. Durch die Reformen 1884–1886 wurden die bisherigen städtisch-delegierten Bezirksgerichte beseitigt, und statt deren wurden die Bezirksgerichte errichtet (eigentlich nur umbenannt), die Ausübung der Gerichtsbarkeit von beseitigten städtisch-delegierten Bezirksgerichten weitergeleitet haben. Die anderen Bezirksgerichte und Gerichtsbarkeitstafeln (auch für das Gebiet der ehemaligen Militärgrenze) haben die Zuständigkeiten bekommen, die Bezirksgerichte und Gerichte erster Instanz im Jahr 1853 hatten. Die anderen Änderungen im kroatischen Justizwesen waren nicht so wichtig, und sie bezogen sich auf die Anzahl und die Sitze der Gerichte und ihre örtliche Zuständigkeit.¹⁰⁶

Auf diese Art wurde durch diese Reformen von Mažuranić im Grunde die Organisation eines modernen Gerichtswesens in Kroatien aufgestellt, das im Grunde bis 1929 bestehen blieb.

Ein besonderer Fall war es mit den Staatsanwaltschaften. Mit dem Gesetz über das Strafverfahren 1850 waren sie als ein Teil des Gerichtswesens eingeführt worden, aber als selbstständige und vom Gericht getrennte Institutionen. Das wurde mit dem Gesetz über das Strafverfahren 1853 geändert, wodurch die Staatsanwälte im Gerichtssystem eingeschlossen wurden, aber 1892 kam es wieder zu ihrer endgültigen Trennung in eine separate Institution.

Im Einklang mit dem Gesetz über das Strafverfahren 1853 gab es den Oberstaatsanwalt bei der Banaltafel in Zagreb und bei jedem Gerichtshof erster Instanz (später auch bei der Gerichtsbarkeitstafel) je ein Staatsanwalt, welcher hierarchisch dem Oberstaatsanwalt und dieser wiederum dem

106 BEUC, 1985, S. 307–308.

Justizminister bzw. dem Vorstand der Gerichtsbarkeitssektion der Landesregierung untergeordnet ist.

Diese Situation wurde nur insofern durch das Gesetz über das Strafverfahren 1875 geändert, indem der Oberstaatsanwalt auch in der Septemviraltafel fungierte, wobei er dem Banus, und nicht mehr dem Vorstand der Gerichtsbarkeitssektion, untergeordnet ist.¹⁰⁷

DIE STAATSRECHTLICHE POSITION KROATIENS UND ENTWICKLUNG DER GEWALTSINSTITUTIONEN 1868–1918 – DIE BEGRENZTE MODERNISIERUNG IN DER EUROPÄISCHEN PERIPHERIE

Die kroatischen gesetzgebenden, verwaltungsmäßigen und gerichtlichen Institutionen durchleben in der Zeit nach 1848 eine Entwicklung, in der sie sich aus feudalen in moderne und rationelle Institutionen eines Bürgerstaates umwandeln. Einen starken Ansporn zu dieser Entwicklung gaben die erprobten Modelle und Formen aus der Zeit des Absolutismus. Der plötzliche Sprung zu den neuen Prinzipien und auch die absolutistische Umgebung bedingen, dass die Verwaltungsorganisation nach Rückkehr des Konstitutionalismus, bewusst die stabilen und erprobten Formen der feudalen Selbstverwaltung wieder einführen, denen versucht wird, einen Bürgerinhalt zu geben. Die Zeit des staatsrechtlichen und institutionellen Provisoriums wird vom kroatisch-ungarischen Ausgleich beendet. Er bestimmt schließlich die staatsrechtliche Position Kroatiens und stellt gleichzeitig den Grundaussgangspunkt der inneren Organisation in Kroatien

107 BEUC, 1985, S. 318–319; OGORELICA, 1889, S. 206–210.

dar. Trotz aller seiner Mängel, wird der Ausgleich, als rationelles Dokument, einen stabilen und relativ gut durchdachten Rahmen für die Entwicklung geben. Der Ausgleich gibt seinen größten Beitrag zur grundlegenden Umwandlung der Institutionen autonomer Gewalt, teils mit feudalem Siegel, in moderne Institutionen einer bürgerlichen Gesellschaft. Der Ausgleich wird aber gleichzeitig mit seiner politischen und rechtlichen Engstirnigkeit seines Rahmens, entscheidend auf die Einschränkung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in Kroatien einwirken, während er auf dem Entwicklungsplan der Gewaltinstitutionen die Unterlage für ihre Instrumentalisierung und Umgestaltung zu begrenzten und autoritären Formen darstellen wird. Eventuelle weitere Änderungstendenzen des Ausgleichsrahmens wurden durch den Krieg abgebrochen.

Die Umwandlung der feudalen Institutionen in Institutionen moderner bürgerlicher Gesellschaft wird schließlich mit den intensiven Mažuranić-Reformen in den siebziger Jahren beendet. Diese Mažuranić-Reformeingriffe werden aufgrund der relativen Zustimmung seitens der ungarischen Liberalen und kroatischen Volksliberalen und auch wegen der Notwendigkeit des Ausbaus von modernen Institutionen zwecks Funktionierens der kroatischen Autonomie innerhalb des Ausgleichsrahmens ermöglicht. Die Außerstandsetzung weiterer institutioneller Reformen und die retrograden Einwirkungen waren die Folge ungünstiger politischer Umgebung, nach Machtübernahme der radikal orientierten großungarischen Liberalen K. Tisza und ihrer Einschätzung, dass die Reformen zur Erweiterung der Autonomie führen, sie aber auf der Gebietsebene gehalten werden soll. Deshalb wurde in der Mažuranić-Zeit der Ausbau von modernen institutioneller Infrastruktur der kroatischen Autonomie ab-

gerundet und im Grunde auch beendet. Eine weitere Entwicklung der Institutionen werden eine bedeutend langsamere Bewegung oder retrograde Eingriffe verzeichnen; die hauptsächlich diese Basis ausbauen oder reduzieren.

Der Grundzug der Entwicklung von Institutionen territorialer Verwaltung war die Richtung zur Zentralisierung und Verminderung der Selbstverwaltung, trotz eventueller behaltener Selbstverwaltungsformen. Das Grundmerkmal der Entwicklung der Gerichtsbarkeit war die Einführung der strukturellen Voraussetzungen der rationalen Gebietsverfahren durch Verstaatlichung der Gerichte, Trennung des Gerichtswesens von der Verwaltung und Gewährleistung der Unabhängigkeit des Gerichtswesens. Die Entwicklung der Verwaltung und Gerichtsbarkeit hat sich stark auf die institutionellen Modelle aus der Absolutismuszeit gestützt.

Die institutionelle Modernisierung in Kroatien wurde durch den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt motiviert, für was eine möglichst autonome und rationale Rechtsinfrastruktur als Voraussetzung galt, um die optimalen Entscheidungen zu Gunsten der kroatischen bürgerlichen Elite zu treffen. Hoch oben auf der Motivations-ebene lag die Bestätigung der nationalen Selbstständigkeit, weil man über die moderne und abgerundete Organisation der autonomen Gewaltinstitutionen als Substitut der vollen Staatlichkeit die nationale Identität zwischen den modernen europäischen Völkern bestätigen wollte.

Deshalb wurde nach Mustern für institutionelle Reformen in den entwickelten europäischen Ländern und in theoretisch bestätigten und in der Praxis erprobten Modellen gesucht. Die Träger der Reformbewegungen in Kroatien waren sehr gut über die theoretischen und praktischen Errungenschaften der deutschen Rechtstheorie und Gesetzgebung

informiert. Sie kannten auch gut die französischen Rechtstheoretiker, sowie den Rechtsstand in England und Amerika. Aber die unmittelbaren, konkreten Muster wurden hauptsächlich in Österreich gefunden und aus der österreichischen Gesetzgebung wurden oft fertige Lösungen übernommen, die mehr oder weniger den kroatischen Bedürfnissen und den Einschränkungen der gesellschaftlichen, sowie politischen Wirklichkeit angepasst wurden. Im Gegensatz dazu, in der ungarischen Gesetzgebung wurden an und für sich keine unmittelbaren Muster gesucht, trotz einiger notwendiger und optimaler Abstimmungen der autonomen Institutionen mit Änderungen in den gemeinsamen oder ungarischen Institutionen.

In den Verhandlungen über die Reformen wurde die Betonung oft auf die Anwendung „Errungenschaften der modernen Wissenschaft“ gestellt. Die kroatischen Reformisten waren sich der Kluft zwischen dem zurückgebliebenen Kroatien und ihren hohen Ambitionen bewusst. Deshalb haben sie im Sinne eines liberalen Optimismus ihre Hoffnungen in die rationelle Organisation der Verwaltung und deren Aufsicht gelegt. Das endgültige Ziel war, schnell Entwicklungsvoraussetzungen zu schaffen, nebst Abschaffung der Unterordnung oder Missbrauch der Verwaltung in Hinsicht auf die Interessen von Außen.

Die Dynamik und Bedingtheit der Reformen der Gewaltinstitutionen in Kroatien waren besonders durch den Rechtsrahmen des kroatisch-ungarischen Ausgleiches, innen- und außenpolitischen Umkreisung, gesellschaftlichen und politischen Bedürfnissen, Stand in den bestehenden Institutionen, traditionelles Entwicklungselement, sowie von den ausländischen, besonders österreichischen Mustern, bestimmt.

Der Grundterminator der Entwicklung der Gewaltinstitutionen in Kroatien war relativ rational, aber auch ein wesentlich einschränkender staatsrechtlicher und politischer Rahmen, erstellt durch den kroatisch-ungarischen Ausgleich. Trotz der Einschränkungen der Umkreisungen, die auch die Erreichung der Reform begrenzten, verfolgte die Entwicklung der kroatischen autonomen Institutionen im Grunde die Grundbestimmungen der Entwicklung der Gewaltinstitutionen in den entwickelten europäischen Staaten.¹⁰⁸

108 Die Übersicht des Prozesses der Modernisierung in Banalkroatien durch das Prisma des Zentrum und der Peripherie s. ČEPULO, 2006, S. 47–91; ČEPULO, Dalibor, *Autonomy, dependence and modern reforms in Croatia-Slavonia 1848–1918*, in: Separation of powers and parliamentarism. The past and the present. Law, doctrine, practice, hrsg. von URUSCZAK, Waclaw, BARAN, Kazimierz, KARABOWICZ, Anna, Warsaw 2007, S. 511–524.