

INSTYTUT HISTORII POLSKIEJ AKADEMII NAUK
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA

**CZASOPISMO
PRAWNO-HISTORYCZNE**

TOM LXI – ZESZYT 2

2009

**PARLIAMENTARISM IN SMALL STATES
– PARLIAMENTARISM AND MONARCHY**



POZNAŃ 2009

CZASOPISMO PRAWNO-HISTORYCZNE

Studies Presented to the International Commission for the History
of Representative and Parliamentary Institutions

Volume LXXXV
2009

Etudes présentées à la commission internationale pour l'histoire
des Assemblées d'Etats

**INSTYTUT HISTORII POLSKIEJ AKADEMII NAUK
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA
INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE HISTORY
OF REPRESENTATIVE AND PARLIAMENTARY INSTITUTIONS**

**CZASOPISMO
PRAWNO-HISTORYCZNE**

**TOM LXI – ZESZYT 2
2009**

**PARLIAMENTARISM IN SMALL STATES
– PARLIAMENTARISM AND MONARCHY**



POZNAŃ 2009

CONTENTS – INHALTSVERZEICHNIS – TABLE DES MATIÈRES

Tom LXI – Zeszyt 2

Gerald K o h l	
Preface	9
Vorwort	12
Préface	15
Peter G e i g e r, Genese des liechtensteinischen Parlamentarismus im 19. Jahrhundert	19
Rupert Q u a d e r e r, Liechtensteins Weg vom Konstitutionalismus zum Dualismus – Die Aufwertung des Landtags mit der Verfassung von 1921	29
Wilfried M a r x e r, Der liechtensteinische Parlamentarismus heute	43
Elisabeth B e r g e r, Gelebter Parlamentarismus – die ABGB-Reform im liechtensteinischen Landtag	57
Simonetta B e r n a r d i, La bulle « Coelestis pater familias » du pape Boniface VIII et le parlement d'une ville des Marches	65
Antonio R u i u, L'État de Sienne de la République communale à la monarchie absolue « postmédievale ». Les institutions parlementaires citadines à l'époque du Principat des Médicis	79
Danuta B o g d a n, The Warmian Dietine in the 16 th –18 th Centuries	91
Coleman A. D e n n e h y, Dependency and Subservience: The Irish Parliament as a 'Small- State Parliament'	99
John R. Y o u n g, The Scottish Parliament and the Monarchy in the Context of Absentee Monarchy and the Anglo-Scottish Dynastic Union, 1603-1707	113
Henryk O l s z e w s k i, Die Landtage in Polen als Träger der Souveränität im Zeitalter der Oligarchie	129
Maria Sofia C o r c i u l o, Les orageux rapports entre Louis XVIII et la Chambre Introuvable (1815-1816)	141
Cristiana S e n i g a g l i a, Monarchie und Parlament in der politischen Theorie nach dem Wiener Kongress	149
Lothar H ö b e l t, Monarch und Parlament: Der a-symmetrische Sonderweg zur parlamenta- rischen Monarchie?	167
Luboš V e l e k, Grenzen für die Entwicklung des Parlamentarismus bei den kleinen Völkern: Die Tschechen im Reichsrat in Wien 1879-1914	177
Larissa D o u g l a s s, "Caesarism without Caesars": Representation, Autonomy and the De- mocratization of the Law in the Late Habsburg Empire	189

Izmail Sharifzhanov, The Crown and Parliament. The Tragic Fates of English King Charles I and Russian Tsar Nicholas II: a Comparative Study	205
István Szabó, Die Stellvertretung des Staatsoberhauptes in Ungarn zwischen 1920 und 1944	221
Jonathan Warner, The “Cyprus Problem” and the President and Parliament in the “Turkish Republic of Northern Cyprus”	233
List of Authors – Autorenverzeichnis – Table des auteurs.....	247

Preface

In 2003, the principality of Liechtenstein—“a constitutional hereditary monarchy on a parliamentary and democratic basis” (Art. 2 of the Liechtenstein constitution)—saw a revision of its constitution, which returned to a stronger emphasis on the country’s character as a constitutional monarchy. For the people of Liechtenstein this meant that the first few years of the 21st century were a period of intensive reflection on their understanding of democracy and parliamentarism as well as on the relations of these principles to the monarchy and the dynasty. For historians of the constitution of neighbouring Austria, a country whose fate has been interwoven in many ways with that of Liechtenstein, this opened up an opportunity to draw parallels to the constitutional situation in Cisleithanian Austria in the 19th and early 20th centuries. The discussions and the balances of power which they observed in the case of Liechtenstein allowed them to deepen their understanding of constitutional forms of government.

Against this background and based on established contacts between Liechtenstein and Vienna the idea to organise a conference at the *Liechtenstein-Institut* in BERN dedicated to the specific problems of parliamentarism in small states began to develop. It had first been voiced by Dr. Gerard Batliner, a former head of the Liechtenstein government and one of the ‘intellectual fathers’ of the *Liechtenstein-Institut*. In preliminary talks with Prof. Dr. Wilhelm Brauner, then the president of the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions (ICHRPI) it became clear that given the local conditions and the desired thematic focus it would not be appropriate to apply for an annual conference of the ICHRPI to be held in BERN. Instead it was decided that the ‘Austrian’ section of the ICHRPI (which also comprises members from other Central European countries) with its experience from previous ICHPRI conferences in Vienna (1996) and Graz (2001) would undertake a cooperative venture with the Department of Legal and Constitutional History of the University of Vienna and the *Liechtenstein-Institut*. The thematic focus of this joint conference was found by the formulation of two general topics appropriate to its location: ‘parliamentarism in small states’ and ‘parliamentarism and monarchy’.

This is not the place to elaborate on the programme of the conference, which eventually took place between 4 and 6 June 2008, mainly at the *Liechtenstein-Institut* in Bendorf but also in Vaduz, St. Gallen, Feldkirch and Bregenz (instead see the report of the secretary-general of the ICHRPI in *Parliaments, Estates & Representation* 28/2008). Here, it must suffice to say that already in the run-up to the event it had become clear that there would be considerable interest in the topics presented at the conference. This gave birth to the idea to publish the papers in print so as to make them available to a broader audience. Another impetus for this plan was that although participants from ten different countries had managed to come to Bendorf, some of the scholars from more distant countries, although already registered, could not attend the conference due to travel and accommodation issues.

At first the idea had been to publish the conference proceedings in the conventional manner, but then the editor of the CPH, Prof. Dr. Henryk Olszewski, offered to make an entire volume of this internationally established journal available for this purpose, thereby expressing the close bond of Polish legal historians with the ICHRPI. This made it possible to distribute the papers on a much larger scale than expected. This aim has also been served by the inclusion of this volume into the series 'Studies presented to the ICHRPI', which is under the responsibility of Dr. Henry Cohn, Director of Publications of the ICHRPI. He had been interested in the conference from the very beginning and has since followed the development of this volume attentively. Sincere thanks are due to both gentlemen for their friendly cooperation.

As the national convenor for Austria I am pleased to present to the public the result of international cooperation on more than one level. Apart from the papers presented at the Bendorf conference this volume also contains contributions that could not be heard at the event because their authors had experienced troubles in coming to Liechtenstein, as well as a relevant article that is based on a presentation given at the 58th ICHRPI conference in Edinburgh (2007). Consequently, the order of the papers in this volume is not identical with the original conference schedule. Instead I decided to put the contributions into a generally chronological order and thus against separating them according to which of the two general topics they follow, which I think is justified given the close connections between them. It should also be noted that these general topics had never been interpreted narrowly, which for instance allowed us to include contributions on the problems of small peoples or the oligarchic 'Realverfassung' of the Polish monarchy as well. Only the four papers that specifically concern Liechtenstein were placed together at the beginning of the volume, which seemed reasonable given the context that has just been described.

In editing this volume I felt committed to the ICHRPI principle of multilingualism with its three working languages, German, English and French. The fact that this publication includes contributions in all three of them and so

manifests their equality is therefore the result of it being rooted in the ICHRPI. Accordingly, the present collection of papers is marked by a high degree of internationality, which is also observable in the variety of countries of origin of the contributors, but also by multidisciplinary, given that it contains papers written by lawyers, historians and political scientists alike. This also had to be taken into consideration during the editing process and led to the decision to refrain from an excessive standardisation of the different citation traditions. Nevertheless, editing the texts submitted required more than just minor efforts; thus my thanks to MMag. Caroline Fally and MMag. Ramon Pils for their support.

The editorial stage of the project profited not least from the resources that had not been spent for the event itself. Therefore, thanks are once again due to the institutions and individuals which in one way or another contributed to the success of the conference. In addition to the staff of the *Liechtenstein-Institut*, the following deserve special mention: the Liechtenstein diet (President Klaus Wanger, Paul Vogt), the St. Gallen 'Kantonsrat' (Sarah Hauser), the Vorarlberg diet (President Gebhard Halder, Director Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger), the city of Feldkirch (Mayor Mag. Wilfried Berchtold, Deputy Mayor Erika Burtscher), Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank AG, Bregenz; LGT Bank, Vaduz; Verwaltungs- und Privatbank AG, Vaduz. Thank you also to Prof. Dr. Wilhelm Brauner and to Dr. Zoltan Tibor Pallinger for their involvement in the preparation of individual aspects of the symposium, and of course to everyone who came to Barend for the event.

*

This publication is dedicated to the memory of Gerard Batliner, for whom the hosting of the conference in Barend had been a very important project. But as a result of his sickness he was unable to participate, and passed away three weeks after the opening of the event, on 25 June 2008.

Gerald Kohl

Vorwort

Im Fürstentum Liechtenstein, einer „konstitutionellen Erbmonarchie auf parlamentarischer und demokratischer Grundlage“ (Art. 2 der Liechtensteini-schen Verfassung), kam es im Jahr 2003 zu einer Verfassungsrevision, die den Charakter einer konstitutionellen Monarchie wieder deutlicher betonte. Für die Liechtensteiner waren die ersten Jahre des 21. Jahrhunderts daher eine Zeit besonders intensiver Reflexion über ihr Verständnis von Demokratie und Par-lamentarismus sowie über das Verhältnis dieser Prinzipien zur Monarchie und zum Fürstenhaus. Für die Verfassungsgeschichte des benachbarten und mit Liechtenstein im Laufe der Geschichte in mehrfacher Hinsicht verflochtenen Österreich eröffnete sich zugleich die Möglichkeit, Parallelen zur historischen Verfassungssituation Österreich-Cisleithaniens im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert zu ziehen und durch Beobachtung der Diskussionen und Kräfte-verhältnisse in Liechtenstein ihr Verständnis für konstitutionelle Regierungs-formen zu vertiefen.

Vor diesem Hintergrund und auf der Basis bestehender Kontakte zwischen Liechtenstein und Wien reifte der von Dr. Gerard Batliner – ehemaliger Regie-rungschef des Fürstentums Liechtenstein und einer der geistigen Väter des Liechtenstein-Instituts in BERN – angeregte Plan, den spezifischen Proble-men des Parlamentarismus in Kleinstaaten eine Tagung an diesem Institut zu widmen. In Vorgesprächen mit dem damaligen Präsidenten der Internationa-len Kommission für die Geschichte des Ständewesens und der Parlamente (ICHRPI), Prof. Dr. Wilhelm Brauneder, wurde deutlich, dass es aufgrund der lokalen Gegebenheiten sowie im Sinne der gewünschten thematischen Fokus-sierung nicht sinnvoll war, sich um die Ausrichtung einer Jahreskonferenz der ICHRPI zu bewerben. Beschlossen wurde vielmehr eine Kooperation der – auch Mitglieder anderer mitteleuropäischer Länder aufweisenden – „öster-reichischen“ Sektion der ICHRPI, die ihre Erfahrungen mit der Organisation der ICHRPI-Konferenzen in Wien 1996 und Graz 2001 einbringen konnte, mit dem Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte der Universität Wien und dem Liechtenstein-Institut. Die inhaltliche Schwerpunktsetzung der gemein-sam zu veranstaltenden Tagung erfolgte durch Formulierung von zwei dem Tagungsort angemessenen Generalthemen: „Parlamentarismus in Kleinstaa-ten“ und „Parlamentarismus und Monarchie“.

Dies ist nicht der geeignete Ort, den Verlauf der Tagung zu referieren, die schließlich vom 4. bis 6. Juni 2008 überwiegend am Liechtenstein-Institut in BERN, zum Teil aber auch in Vaduz, St. Gallen, Feldkirch und Bregenz stattfand – dazu sei auf den Bericht des Generalsekretärs der ICHRPI in „Par-liaments, Estates & Representation“ 28/2008 verwiesen. An dieser Stelle sei lediglich bemerkt, dass schon im Vorfeld der Tagung ein beachtliches Interes-se an den Themen erkennbar wurde, was sehr bald den Gedanken aufkommen

ließ, die Referate einem breiteren Interessentenkreis durch den Druck zugänglich zu machen. Diese Idee fand einen weiteren Impuls im bedauerlichen Umstand, dass zwar Teilnehmer aus zehn verschiedenen Ländern nach Bendern gekommen waren, doch manche bereits registrierte Wissenschaftler aus fernen Ländern durch Probleme bei der Anreise oder der Unterbringung an der persönlichen Teilnahme gehindert wurden.

War zunächst an einen herkömmlichen Tagungsband gedacht, so eröffnete das Angebot des Herausgebers der CPH, Prof. Dr. Henryk Olszewski, für die Beiträge der Tagung einen eigenen Band dieser international verbreiteten Zeitschrift zur Verfügung zu stellen und damit die Verbundenheit der polnischen Rechtshistoriker mit der ICHRPI zum Ausdruck zu bringen, eine nicht für möglich gehaltene Verbreitung. Diesem Ziel dient auch die Aufnahme dieses Bandes in die Reihe „Studies presented to the ICHRPI“, die unter der Verantwortung von Dr. Henry Cohn, Director of Publications der ICHRPI, steht. Er hat sich von Anfang an für die Veranstaltung in Bendern interessiert und die Entstehung dieses Bandes mit Aufmerksamkeit begleitet. Beiden Herren sei an dieser Stelle für ihre freundliche Kooperation gedankt.

Als österreichischer National Convener ist es mir nun eine besondere Freude, diese Frucht mehrfacher internationaler Zusammenarbeit der Öffentlichkeit vorzulegen. Dieser Band enthält neben den in Bendern gehaltenen Vorträgen auch Beiträge, deren Präsentation zwar geplant war, deren Autoren jedoch kurzfristig nicht anreisen konnten, sowie einen thematisch passenden Aufsatz, der auf einen Vortrag bei der 58. Konferenz der ICHRPI in Edinburgh 2007 zurückgeht. Schon wegen dieses erweiterten Umfangs entspricht die Reihenfolge der Texte nicht der Vortragsabfolge im Rahmen der Tagung. Stattdessen wurde überwiegend eine an der Chronologie orientierte Ordnung gewählt, wobei die beiden Generalthemen wegen ihrer vielfach gegebenen Zusammenhänge nicht auf getrennte Abschnitte verteilt wurden. Hier sei auch angemerkt, dass diese Generalthemen schon von Beginn an nicht verengend ausgelegt worden waren, was etwa die Einbeziehung von Problemen kleiner Völker oder der oligarchischen Realverfassung der Monarchie Polen ermöglichte. In einem eigenen Abschnitt zusammen- und – aufgrund der hier ange deuteten Vorgeschichte verständlich – an die Spitze gestellt wurden lediglich jene vier Beiträge, die speziell liechtensteinische Verhältnisse betreffen.

Bei der Herausgabe dieses Bandes fühlte ich mich dem Grundsatz der Mehrsprachigkeit der ICHRPI – mit den drei statutengemäßen Geschäftssprachen Deutsch, Englisch und Französisch – verpflichtet. Ihrer Verankerung in der ICHRPI verdankt diese Sammlung also den Umstand, dass sie Beiträge in allen diesen Sprachen vereint und deren Gleichrangigkeit manifestiert. Neben seiner dadurch schon auf den ersten Blick erkennbaren Internationalität – die bei Beachtung der Wirkungsstätten der Autoren noch deutlicher wird – ist dieser Band aber auch durch seine Multidisziplinarität gekennzeichnet, enthält er doch Beiträge von Juristen, Historikern und Politikwissenschaftlern. Diesen

Charakteristika war bei der redaktionellen Bearbeitung Rechnung zu tragen: Von übertriebenen Normalisierungen der ganz unterschiedlichen Zitierkulturen wurde Abstand genommen. Dessen ungeachtet waren mehr als nur geringfügige Arbeiten erforderlich; dabei haben mich Frau MMag. Caroline Fally und Herr MMag. Ramon Pils unterstützt, wofür ihnen auch an dieser Stelle herzlich gedankt sei.

Die redaktionellen Arbeiten profitierten nicht zuletzt von Ressourcen, die bei der Veranstaltung nicht aufgebraucht worden waren. Es ist daher hier all jenen Institutionen und Personen nochmals zu danken, die auf die eine oder andere Weise einen Beitrag zum Gelingen der Tagung leisteten. Neben den Mitarbeitern des Liechtenstein-Instituts waren dies: Liechtensteinischer Landtag (Präsident Klaus Wanger, Paul Vogt), Kantonsrat St. Gallen (Sarah Hauser), Vorarlberger Landtag (Landtagspräsident Gebhard Halder, Landtagsdirektor Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger), Stadt Feldkirch (Bürgermeister Mag. Wilfried Berchtold, Vizebürgermeisterin Erika Burtscher), Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank AG, Bregenz; LGT Bank, Vaduz; Verwaltungs- und Privatbank AG, Vaduz. Dank gilt auch Prof. Dr. Wilhelm Brauneder und Dr. Zoltan Tibor Pallinger für ihre Mitwirkung bei der Vorbereitung einzelner Programmpunkte der Tagung. Nicht zuletzt sei all jenen gedankt, die den Weg nach Bendern nicht gescheut hatten.

*

Dieser Band sei dem Andenken an Gerard Batliner gewidmet, dem die Veranstaltung der Tagung in Bendern ein großes Anliegen gewesen war. Krankheitsbedingt konnte er daran nicht mehr teilnehmen. Er verstarb am 25. Juni 2008, drei Wochen nach Eröffnung der Tagung.

Gerald Kohl

Préface

En 2003, la constitution de la Principauté du Liechtenstein, une « monarchie constitutionnelle héréditaire sur des bases démocratiques et parlementaires » (Article 2 de la constitution du Liechtenstein), fut révisée. Cette révision mit de nouveau l'accent sur le caractère de la monarchie constitutionnelle. Par conséquent, les premières années du XXI^e siècle furent marquées par un temps d'intense réflexion pour les liechtensteinois – plus particulièrement sur leur conception de la démocratie et du parlementarisme ainsi que sur le rapport de ces principes avec la monarchie et avec la maison princière. Pour l'histoire constitutionnelle de l'Autriche, État voisin lié historiquement à plus d'un point de vue avec le Liechtenstein, s'ouvra en même temps la possibilité de mettre en parallèle la situation constitutionnelle historique de l'Autriche-Cisleithanie au XIX^e et au début du XX^e siècle et d'approfondir sa conception des régimes politiques constitutionnels en observant la discussion et le rapport de force au Liechtenstein.

Sur cette trame et sur la base de contacts existants entre le Liechtenstein et Vienne, mûrit l'idée d'une conférence du « Liechtenstein-Institut » à BERN, consacrée aux problèmes spécifiques du parlementarisme dans les petits États, qui fut incitée par le Dr. Gerard Batliner – ancien chef d'État de la Principauté du Liechtenstein et un des pères spirituels de cet institut. Dans des entretiens préliminaires avec l'ancien président de la Commission Internationale pour l'Histoire des Assemblées d'États (CIAHE), le Prof. Dr. Wilhelm Brauner, il s'avéra qu'il n'était pas judicieux d'organiser une conférence du CIAHE à cause des réalités locales et du thème souhaité. On décida donc une coopération de la section « autrichienne » du CIAHE (qui comporte d'ailleurs aussi des membres d'autres pays de l'Europe centrale et qui a pu apporter son expérience en organisant les conférences du CIAHE à Vienne en 1996 et à Graz en 2001) avec l'Institut de l'histoire du Droit et de la constitution de l'Université de Vienne et le « Liechtenstein-Institut ». L'accent de cette conférence porta sur deux thèmes généraux, qui allaient bien au Liechtenstein puisqu'il s'agissait de « Parlementarisme dans les petits États » et « Parlementarisme et Monarchie ».

Le but de cette préface n'est pas de relater les faits de la conférence, qui eut enfin lieu du 4 au 6 juin 2008 surtout au « Liechtenstein-Institut » à BERN, mais aussi à Vaduz, à Saint-Gall, à Feldkirch et à Brégence. Veuillez consulter à ce sujet le rapport du secrétaire général du CIAHE dans *Parlements, États & Représentation* 28/2008. Il suffit ici d'évoquer le grand intérêt que susciterent déjà ces sujets avant la conférence pour comprendre que cela nous donna très vite l'idée de publier ces exposés pour les rendre accessibles aux personnes intéressées. Nous l'avons aussi fait car même s'il est vrai qu'il y avait des participants provenant de dix pays différents, quelques scientifiques de pays

plus éloignés déjà inscrits ne purent participer personnellement à la conférence en raison de problèmes de transport ou d'hébergement.

Bien qu'au début un rapport de la conférence tout-à-fait conventionnel soit prévu, l'offre de l'éditeur de la CPH, le Prof. Dr. Henryk Olszewski, donna l'opportunité d'une diffusion que l'on n'avait pas crue possible. Il proposa de consacrer un numéro de cette revue internationale aux articles de la conférence pour y montrer l'attachement des historiens du Droit avec le CIHAE. L'admission de ce numéro à la série « Studies presented to the ICHRPI » (« Études présentées au CIHAE »), dont le Dr. Henry Cohn, Directeur de la Publication du CIHAE, est responsable, permit aussi cette diffusion. Il s'intéressa dès le début à la conférence de BERN et accompagna attentivement la création de ce numéro. Nous les remercions chaleureusement pour leur aimable coopération.

En tant qu'organisateur autrichien j'ai le plaisir particulier de présenter le résultat de cette coopération internationale au public. Ce numéro contient en plus des conférences tenues à BERN, les exposés dont la présentation avait été prévue, mais dont les auteurs n'ont pas pu venir au dernier moment, ainsi qu'un article qui correspond à ce sujet et qui provient d'une conférence lors de la 58^e conférence du CIHAE à Édimbourg en 2007. Ainsi, l'ordre des textes ne correspond pas au déroulement de la conférence. Par contre, nous avons choisi un ordre plutôt chronologique, compte tenu du fait que les différents articles avaient un grand nombre de thèmes qui pouvaient s'appliquer en même temps aux deux sujets généraux. Dans ce contexte, il faut noter que les sujets généraux n'ont pas été interprétés dès le début de manière restrictive, ce qui a permis d'inclure les problèmes des petites populations ou de la constitution réelle oligarchique de la monarchie polonaise. Seules les quatre contributions traitant spécifiquement de la situation liechtensteinoise ont été regroupées dans une partie à part et placées au début – ce qui est bien compréhensible en raison de ce que nous avons déjà évoqué.

En éditant ce numéro je me sentais obligé de respecter le principe du plurilinguisme du CIHAE et des trois langues habituelles ancrées dans ses statuts : l'allemand, l'anglais et le français. Ce numéro prend donc son fondement au CIHAE car il unit les apports de toutes ces langues et fait valoir leur similitude. Outre son caractère international, qui est facilement reconnaissable à cela dès le premier coup d'œil et d'autant plus si nous prenons en considération les différentes origines des auteurs, ce numéro se distingue par sa multidisciplinarité, puisqu'il contient des contributions de juristes, d'historiens et de politologues. Il fallait donc aussi tenir compte de ces caractéristiques pour la rédaction: nous avons donc renoncé à trop uniformiser les règles pour les citations. Cependant, la rédaction de ces travaux nous a demandé des efforts non négligeables. MMag. Caroline Fally et MMag. Ramon Pils m'ont assisté à cet égard, aide pour laquelle je voudrais cordialement les remercier.

Ces travaux rédactionnels ont pu en définitive profiter d'un surplus du financement prévu pour la conférence. Il faut donc remercier encore une fois toutes les institutions et les personnes qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à la réussite de cette conférence: Outre les collaborateurs du « Liechtenstein-Institut » il y a eu aussi : le Parlement du Liechtenstein (le président du Parlement Klaus Wanger, Paul Vogt), le Grand Conseil de Saint-Gall (Sarah Hauser), le Landtag de Vorarlberg (le président du Landtag Gebhard Halder, le directeur du Landtag Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger), la ville de Feldkirch (Monsieur le maire Mag. Wilfried Berchtold et son adjointe Erika Burtscher), la Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank AG de Brégence ; la LGT Bank de Vaduz; la Verwaltungs- und Privatbank AG de Vaduz. Je voudrais aussi remercier les Prof. Dr. Wilhelm Brauner et Dr. Zoltan Tibor Pallinger pour leur aide à la préparation des différents points du programme de la conférence. Et finalement, je remercie tous ceux qui n'ont pas renoncé à venir à BERN.

*

Ce numéro sera dédié à la mémoire de Gerard Batliner, dont l'organisation de la conférence de BERN tenait à cœur. Pour des raisons de santé il n'a pas pu y participer. Il nous a quitté le 25 juin 2008, trois semaines après le début de la conférence.

Gerald Kohl

PETER GEIGER

Genese des liechtensteinischen Parlamentarismus im 19. Jahrhundert

Im Fürstentum Liechtenstein entstand der Parlamentarismus im Laufe des 19. Jahrhunderts. Vorläuferformen gab es seit dem Spätmittelalter, die Weiterentwicklung folgte nach dem Ersten Weltkrieg mit der bis heute gültigen Verfassung von 1921. Parlamentarismus ist hier im weiteren Sinn als System der Volksvertretung verstanden, noch nicht im engeren, eigentlichen Sinne als System der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung

I. Hinweis auf die Vorgeschichte

Dem ersten der vier Liechtenstein-Beiträge sei ein knapper Hinweis auf die Vorgeschichte des Fürstentums Liechtenstein vorangestellt. Seit dem Hochmittelalter stand das ärmlich-bäuerliche, 160 km² kleine Gebiet des heutigen Fürstentums Liechtenstein unter Herren, die etwa alle 100 Jahre infolge Erbteilung, Heirat, Kinderlosigkeit oder Regierungsunfähigkeit neuen Herren Platz machten: Grafen von Montfort und Grafen von Werdenberg (verschiedener Linien), Herren von Schellenberg (im Liechtensteiner Unterland), Grafen von Vaduz, Freiherren von Brandis, Grafen von Sulz, Grafen von Hohenems. Die Hohenemser mussten schliesslich verkaufen. Warum erwarb der ferne Fürst Johann Adam I. von Liechtenstein 1699 die Herrschaft Schellenberg und 1712 die Grafschaft Vaduz? Weil sie reichsunmittelbar waren und die Liechtenstein denn erst zu echten, regierenden Fürsten machten. 1719 erhob Kaiser Karl VI. Liechtenstein zum Reichsfürstentum. Der Fürst blieb fern, bei der Huldigung der Untertanen beider Landschaften 1718 war er nur „in effigie“ präsent. Weit über 100 Jahre später besuchte 1842 erstmals ein Fürst sein entlegenes Stätchen. Und erst 1938 nahm der Fürst hier bleibend Wohnsitz. Der heutige Fürst Hans-Adam II. trägt – als Zweiter – den Namen des einstigen Käufers von 1699.

II. Drei Zitate: 1784, 1848, 1921

Der Rahmen des Themas „Die Genese des liechtensteinischen Parlamentarismus im 19. Jahrhundert“¹ sei mit drei Zitaten abgesteckt.

1784 charakterisierte der liechtensteinische Landvogt Gilm von Rosenegg in seiner Landesbeschreibung die Bewohner:

„Wir mussten aber ... leider erfahren, daß die hiesigen Unterthanen grobe, ungesittete, und ungezogene Unterthanen, die weil sie ringsumher mit Republikanern umgeben, auch selbst Republicaner zu seyn glauben, und nur Schein- oder Verstellungsweis einen Landes-Herrn und Obrigkeit in so lange erkennen, als es ihnen gefällig“².

1848 wiederum wurde in einem von Peter Kaiser verfassten Adress-Entwurf der liechtensteinischen Revolutionsausschüsse an den Fürsten gefordert:

„Wir wollen in Zukunft als Bürger und nicht als Unterthanen behandelt sein“³.

1921 schliesslich definierte die zwischen dem Fürsten und Politikern des Volkes ausgehandelte Verfassung in Artikel 2 neu und bis heute gültig:

„Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage“⁴.

III. Stufen parlamentarischer Entwicklung in Liechtenstein im 19. Jahrhundert

Die parlamentarische Entwicklung verlief im 19. Jahrhundert in Stufen, auch in Liechtenstein. Dies zeigt die nachstehende Übersicht.

Vor 1808	Landammänner und Richter, „Landammann-Verfassung“
1818-1847	Landstände-Landtag, Landständische Verfassung 1818
1848/49	Ausschüsse, Wahlen, Paulskirche, Verfassungsarbeit
1849	Landrat, „Constitutionelle Übergangsbestimmungen“

¹ Siehe hierzu insgesamt die folgenden Werke: Georg Malin, *Die politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein in den Jahren 1800-1815*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein“ (JBL) 1953, 5-178; Rupert Quaderer, *Politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1815 bis 1848*, in: JBL 1969, 5-242; Peter Geiger, *Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848 bis 1866*, in: JBL 1970, 5-418; Paul Vogt, *Brücken zur Vergangenheit, Ein Text- und Arbeitsbuch zur liechtensteinischen Geschichte, 17. bis 19. Jahrhundert*, Vaduz 1990; Paul Vogt, *125 Jahre Landtag*, Vaduz 1987.

² Landvogt Gilm von Rosenegg, Landesbeschreibung des Fürstentums Liechtenstein, Liechtensteinisches Landesarchiv (LLA), Vaduz.

³ Adressenwurf von der Hand Peter Kaisers, März 1848, LLA, Peter Kaiser Akten ad 265.

⁴ Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Okt. 1921, „Liechtensteinisches Landesgesetzblatt“ 1921 Nr. 15; *Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Okt. 1921*, Ausgabe 2007.

1852-1862 Landstände-Landtag, Landständische Verfassung 1818

1862-1921 Landtag, Konstitutionelle Verfassung 1862

1921 Landtag, Monarchisch-demokratisch-parlamentarische
Verfassung 1921 (bis heute gültig)

Vor 1808 gab es hier Landammänner und Richter aus dem Volk, 1818 bis 1848 einen Landstände-Landtag, im Revolutionsjahr 1848 eine Vielzahl von Ausschüssen, Wahlen, einen Paulskirchenabgeordneten, einen Verfassungsentwurf, im Jahr darauf 1849 bis 1852 einen Landrat als Volksvertretung, darauf für kurze Zeit nochmals den Landstände-Landtag von 1852-1862 sowie schliesslich 1862 einen konstitutionellen Landtag. Dieser wurde bleibend installiert, bis heute (2009). Wie sahen jene frühen Volksvertretungen aus?

IV. Bis 1808: Landammänner und Richter

Die *Landammänner*, je einer pro Landschaft (Oberland und Unterland), und die *Richter*, je 12 pro Landschaft, wurden öffentlich gewählt und im Zusammenwirken mit dem Landvogt ernannt. Durch sie geschah die Wahrung der „alten Rechte“. Doch sie wurden 1808 vom Fürsten Johann I. abgeschafft⁵.

V. 1818 bis 1848/1862: Landstände

Die Akte des Deutschen Bundes von 1815 verlangte eine „landständische Verfassung“, mit Landständen als Volksvertretung. Eine solche Verfassung wurde 1818 in Liechtenstein erlassen. Der 26-köpfige liechtensteinische *Landstände-Landtag* bestand aus 3 Geistlichen (von den Geistlichen gewählt und vom Oberamt bestätigt), 22 Gemeindevertretern der elf Gemeinden (nämlich jeweils Richter und Säckelmeister) sowie einem Vertreter des österreichischen Kaisers (als Gutsbesitzer im Lande). Adel gab es keinen. Die Landstände-Vertreter trafen sich jeweils Ende Dezember in der Kanzlei des Landvogts. Unter dem Vorsitz des Landvogts oblag ihnen die „dankbare Annahme“ des „Steuerpostulats“, der Steuersumme für das kommende Jahr, und zwar zwingend. Aus dem Vorschlagsrecht des Landtags ging eine einzige Neuerung hervor, die 1828 eingeführte Hundesteuer. Bemühungen um 1830/31 und anfangs der 1840er Jahre, mehr Rechte zu erlangen, prallten am Fürsten und dessen Hofkanzlei in Wien ab. Die landständische Vertretung, im Volk abschätzig „Glasbläser“ genannt⁶, war ein Gefäss ohne Inhalt⁷.

⁵ Malin, *Geschichte*, 31-50.

⁶ Vogt, *Brücken*, 130.

⁷ Quaderer, *Geschichte*, 12-121; Rupert Quaderer, *Die Entwicklung der liechtensteinischen Volksrechte seit der vorabsolutistischen Zeit und der Landstände seit 1818 bis zum Revolutionsjahr 1848*, in: „Liechtenstein Politische Schriften“ 1981, 9-27.

VI. 1848: Revolution, Wahlen, Volksausschüsse, Verfassungsentwurf

Die europaweite *Revolution von 1848* griff auch ins Fürstentum über. Zwar wurde auch mit Gewalt gedroht, ein fürstlicher Beamter wurde über die Grenze gejagt, aber sonst bewegte man sich auf der Ebene von *Volksausschüssen, Beratungen, Forderungen, Wahlen und Verfassungsarbeit*⁸. In Peter Kaisers Entwurf einer Adresse der Revolutionsausschüsse an Fürst Alois II. vom März 1848 lesen wir:

„Durchlauchtigster Fürst!

Die Art, wie wir bisher verwaltet u. regiert wurden, ist für unser Ländlein zu kostspielig, das Grundeigenthum zu schwer belastet. Wir haben nur zu lange unter diesem doppelten Druck gelitten. So ergreift auch uns die Bewegung, welche ganz Deutschland durchzuckt u. an alle Throne klopft: Auch wir wollen eine freiere Verfassung, Entlastung des Grundeigenthums +. Darum sind die Vorsteher u. Ausschüsse sämtlicher Gemeinden zusammen getreten zu Schaan am 22 März, um über unsere öffentlichen Zustände zu berathen u. folgende, dringende Wünsche an Euere Durchlaucht gelangen zu lassen u. um deren Erfüllung ehrfurchtsvoll zu bitten: ...”

Mit einem Kreuz „+“ (nach „Grundeigenthums“) war jener eingangs zitierte, ausdrucksstarke Zusatz eigens am Rande angefügt: „+ wir wollen in Zukunft, als Bürger u. nicht als Unterthanen behandelt sein“⁹.

1848 wurden in Liechtenstein gleich fünfmal Vertreter durch das Volk gewählt: Revolutionsausschüsse (116 Mitglieder), Sicherheitsausschüsse in Land (9) und Gemeinden (je ca. 10), ein Verfassungsrat (5), ein Abgeordneter zur Frankfurter Paulskirche (und ein Ersatz). Entwürfe für eine Verfassung wurden vorgelegt, der Verfassungsrat schuf einen definitiven Entwurf, er wurde den Wahlmännern und den Gemeinden in Versammlungen zur Beratung vorgelegt und schliesslich im Oktober dem Fürsten nach Wien gesandt. Und Fürst Alois II. war weitestgehend einverstanden. Das Jahr 1848 war für die Liechtensteiner ein Jahr politischen Praktikums.

VII. 1849: Konstitutioneller Landrat

Fürst Alois II. erliess 1849 Teile des vom Verfassungsrat erarbeiteten Entwurfs als „Constitutionelle Übergangsbestimmungen“, eine vorläufige konstitutionelle Teilverfassung¹⁰. Der *Landrat* als Parlament wurde gewählt, in dreistufigem Verfahren über Gemeindewahllisten, eine Landeswahlliste und eine Landsgemeinde. Der Landrat zählte 24 Mitglieder, dazu 8 Ersatzmitglieder. Er erkor aus sich den „engeren Landrat“ von 13 Mitgliedern. Wie war die

⁸ Geiger, *Geschichte*, 52-157.

⁹ Siehe oben Anmerkung 3. – Siehe Abbildung unten S. 25.

¹⁰ „Übergangs-Bestimmungen für das constitutionelle Fürstenthum Liechtenstein“, Erlass des Fürsten Alois II. von Liechtenstein vom 7. März 1849, gegengezeichnet von Landesverweser Menzinger, Original, LLA C/3. – Dazu Geiger, *Geschichte*, 158-184.

Macht zwischen Landrat und Monarch verteilt? Die Staatsgewalt ruhte „beim Fürsten und Volke vereint“ – womit eigentlich das monarchische Prinzip durchbrochen war. Die Exekutive stand allein dem Fürsten zu. Der Landesverweser (früher Landvogt) war neben dem Fürsten auch dem Landrat verantwortlich. Fürstliche Erlasse traten nur mit Gegenzeichnung des Landesverwesers in Kraft. Gesetze, Steuern, Staatsanleihen und Staatsverträge bedurften der Zustimmung des Landrats. Doch galt auch das absolute Veto des Fürsten gegen Beschlüsse des Landrats; indes bezeichnete Fürst Alois II. das absolute Veto als nur vorläufig, es erschien ihm nicht mehr unabdingbar. Der Landrat war das erste funktionierende konstitutionelle Parlament des Landes.

VIII. 1852: Zurück zu den Landständen

Doch 1852 wurden mit Rücksicht auf die rückwärts drehende Entwicklung im Deutschen Bund und in Österreich die „Constitutionellen Übergangsbestimmungen“ und der Landrat wieder durch die landständische Verfassung ersetzt. Bei der ersten Einberufung des alten *Landstände-Landtages*, die erst 1857 erfolgte, verlangten die Vertreter unisono den baldigen Erlass der Verfassung; gemeint war jene, die 1848 dem Fürsten eingereicht worden und 1849 zum Teil erlassen worden war. Als bald wurde eine neue Verfassung unter Beteiligung der Landstände ausgearbeitet¹¹. Die landständischen „Glasbläser“ füllten Inhalt in die Form.

IX. 1862: Konstitutioneller Landtag

Die neue, *konstitutionelle Verfassung von 1862*¹² wurde vom 22-jährigen Fürsten Johann II. erlassen, und zwar, wie die Präambel vermerkt, „mit Beirath und vertragsmäßiger Zustimmung des einberufenen Landtages“.

Letzterer waren noch die Landstände-Vertreter gewesen. Artikel 2 der Verfassung von 1862 sagt über die höchste Gewalt: „Der Landesfürst ist Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den in gegenwärtiger Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus“.

Damit war das monarchische Prinzip aufrechterhalten. Der Anfang dieses Artikels (bis „Staatsgewalt“) war wörtlich früheren deutschen Verfassungen entnommen, so jener des süddeutschen Sigmaringen von 1833, die ohnehin der liechtensteinischen Verfassung von 1862 in vielem als Vorlage diente, zusammen mit dem Entwurf des liechtensteinischen Verfassungsrates von 1848¹³.

¹¹ Dazu Geiger, *Geschichte*, 216-285.

¹² Liechtensteinische Verfassung vom 26. Sept. 1862, Originalurkunde mit der Unterschrift des Fürsten Johann II. und Gegenzeichnung durch Landesverweser Carl Haus von Hausen, Hausarchiv des regierenden Fürsten von Liechtenstein, Wien, Urkundensammlung. – Dazu Geiger, *Geschichte*, 286-333.

¹³ Vgl. Geiger, *Geschichte*, 239-242, 271.

Zum Landtag sagt die liechtensteinische Verfassung von 1862 in Artikel 39: „Der Landtag ist das gesetzmässige Organ der Gesamtheit der Landesangehörigen ...“

Der ganze Artikel 39 lautet weiter:

„... und als solches berufen, deren Rechte gegenüber im Verhältnisse zur Regierung nach den Bestimmungen der Verfassungsurkunde geltend zu machen und das allgemeine Wohl des Fürsten und des Landes mit treuer Anhänglichkeit an die Grundsätze der Verfassung möglichst zu befördern“.

Damit war immerhin – bei aller ungelassenen Formulierung – die Volksvertretung deutlich der Regierung gegenüber gestellt. Insgesamt waren nun Fürst, Regierung und Parlament und die gesamte Staatstätigkeit unter die Verfassung gestellt.

Der Landtag von 1862 bis 1921 war indes noch keine vollständige Volksvertretung. Von den 15 Abgeordneten wurden 3 vom Fürsten ernannt und nur 12 vom Volk gewählt. Die letzteren wurden in indirekter Wahl durch Wahlmänner gewählt (2 Wahlmänner auf 100 Seelen, bei der ersten Wahl 1862 waren es 156 Wahlmänner, 1914 bei der letzten Wahl nach diesem Modus 216 Wahlmänner). Aktiv und passiv wahlberechtigt waren Männer ab 24 Jahren. Die drei vom Fürsten aus dem Volk bestimmten Abgeordneten hatten in einem gewissen Sinne die Funktion einer zweiten Kammer. Anfänglich wurden die Abgeordneten auf 6 Jahre, ab 1878 auf 4 Jahre gewählt und ernannt. In der ersten Phase wurde die Hälfte des Parlaments nach 3 Jahren erneuert. Ab 1878 erhielt das Oberland 9, das Unterland 6 Abgeordnete, was dem zuvor majorisierten Unterland eine Sperrminorität gab¹⁴.

Insgesamt erhielt der Landtag ab 1862 die üblichen konstitutionellen Rechte. Ebenso enthielt die Verfassung Grundrechte sowie eine Reihe von Reformartikeln, welche Gesetze verlangten. Es kam zu einem eigentlichen Aufschwung im Lande: Der Landtag entfaltete rege Tätigkeit, Gesetze und Reformen kamen voran, eine erste Zeitung erschien, Infrastrukturvorhaben wurden realisiert, so die Rheindämme, Rheinbrücken, Schulhäuser, Armenhäuser¹⁵.

In den ersten sechs Jahren hielt der neue Landtag seine Sitzungen im Saal eines Vaduzer Gasthauses („Kirchthaler“) ab. Für den Landtag und das Landgericht wurde in Vaduz 1867 ein „Ständehaus“ erstellt. Kurz nach 1900 baute man das schicke „Regierungsgebäude“. In dessen Landtagssaal tagte die Volksvertretung bis 2007. Anfang 2008 ist das Parlament ins neue, eigene Landtagsgebäude eingezogen.

¹⁴ Vgl. Vogt, *Brücken*, 176–182, und Vogt, *125 Jahre Landtag*, 187–202. – Peter Geiger, *Die liechtensteinische Volksvertretung in der Zeit von 1848–1918*, in: „Liechtenstein Politische Schriften“ 1978, 29–58.

¹⁵ Vgl. Geiger, *Geschichte*, 310–333; Vogt, *Brücken*, 176–251; Geiger, *Volksvertretung*, 29–58.

Exemplarisch seien einige Volksvertreter herausgegriffen: Johann Schlegel, Richter (Vorsteher) von Triesenberg, und Pfr. Rudolf Schädler, Bondern, waren Landstände-Abgeordnete, Peter Kaiser war Revolutionsführer und Paulskirchen-Abgeordneter, der Arzt Karl Schädler schliesslich war Präsident des Verfassungsrates 1848, des Landrates 1849/50 und des ersten Landtages 1862-1871. Und Fürst Johann II., der von 1858 bis 1929, 71 Jahre lang, regierte, erliess zwei Verfassungen: die konstitutionelle von 1862 und wieder die monarchisch-demokratisch-parlamentarische von 1921. Diese gilt mit Änderungen bis heute.

X. 1908: Der Landtag im Bild

So sah denn Liechtensteins Landtag 1908 aus (siehe Bild nächste Seite): Eine bärtige Männergruppe, einvernehmlich vor dem Regierungsgebäude positioniert, mit den drei fürstlichen Abgeordneten und in der Mitte (mit weissem

Landständigen Fürst!

Ich, der, wie wir, lieber, gerne,
wollte, es, ergründet, werden, ^{ist} für, unser
Land, sein, zu, befähigen, in, der, Zukunft,
mit, dem, Fürst, zu, einem, beiderseitigen, Ein-
vernehmen, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,
wird, gehalten, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,
auf, mit, die, Beratung, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,
Land, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,
Befehl: auf, wir, wollen, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,
Führung, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,
Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,
Auf, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,
Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,
am, 22. März, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,
für, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,
Wieder, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,
zum, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,
Führung, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,
~~2. Die, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,~~
Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst, ^{mit} dem, Fürst,

Hut) dem Landesverweser als Regierungschef¹⁶. Das Dictum von Peter Kaiser war zum guten Teil umgesetzt: „... wir wollen in Zukunft als Bürger und nicht als Unterthanen behandelt sein“.



XI. Was ist festzuhalten?

Nach Betrachtung der Genese der parlamentarischen Formen und Inhalte, die sich im Fürstentum Liechtenstein im 19. Jahrhundert herausbildeten – immer im Windschatten der parallelen Entwicklungen im Ausland –, sollen sieben Ergebnisse herausgehoben werden.

1. *Traditionelle Formen* der Volksvertretung – Landammänner, Richter, Landstände – wirkten nach. Sie zogen Inhalte nach sich. In Landständen, Ausschüssen, Landrat und Landtag herrschte über die verschiedenen Vertretungsformen hinweg eine auffällige personelle Kontinuität.

2. Das *Autonomiestreben*, wie es Landvogt Gilm von Rosenegg festgestellt hatte, blieb durchwegs ausgeprägt, es wuchs weiter. Die Distanz zum Fürsten in Wien trug dazu bei.

3. *Treibend* waren ökonomische Zwänge, das Auslandstudium von Protagonisten sowie die Entwicklungen im Deutschen Bund, in Österreich und in der Schweiz.

¹⁶ Fotoaufnahme des Landtags des Fürstentums Liechtenstein 1908, Foto: Friedrich Müller (Buchs), LLA Fotosammlung; wiedergegeben in: Vogt, *125 Jahre Landtag*, 82.

4. *Träger* waren der Historiker und Pädagoge Peter Kaiser, Ärzte, Lehrer, Pfarrer, Vorsteher, Wirte, auch der eine und andere Landesverweser.

5. Der zutage tretende *Sachverstand* bei den auf Volksvertretung und Verfassungsausbau hinwirkenden Kräften war erstaunlich gut.

6. *Drei Fürsten* wirkten massgeblich: Johann I., österreichischer General, setzte auf obrigkeitliche Modernisierung. Alois II., Bürgerfürst, gab 1849 die Verfassung gerne. Ebenso sein Sohn und Nachfolger Johann II.; dieser war 1862 als junger Fürst noch konservativ beraten, und zwar von niemand geringerem als Justin Timotheus Balthasar von Linde¹⁷.

7. Nicht unerwähnt bleibe, was natürlich bekannt, aber nicht natürlich ist: In Liechtenstein waren im 19. Jahrhundert und lange darüber hinaus, nämlich bis 1984, *keine Frauen* politisch beteiligt.

XII. Spannungsreiche Symbiose

Jene von Peter Kaiser angesprochene „Zukunft“ aber ging weiter, im 20. und ins 21. Jahrhundert hinein. Dies zeigen auch die nachfolgenden Beiträge des Historikers Rupert Quaderer zur parlamentarischen Entwicklung in Liechtenstein nach dem Ersten Weltkrieg, des Politologen Wilfried Marxer zur parlamentarischen Situation Liechtensteins in der Gegenwart und der Rechtswissenschaftlerin Elisabeth Berger zur Rezeption des österreichischen Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches (ABGB) in Liechtenstein bis heute. Auf die Ausführungen und Forschungen dieser Kollegin und Kollegen am Liechtenstein-Institut sei hier verwiesen¹⁸.

Das Eigentümliche Liechtensteins liegt auch heute nicht nur in der Kleinheit, Souveränität und Lebensfähigkeit des Staates, seiner Volkswirtschaft und seiner Bevölkerung, sondern gerade auch in der spannungsreichen Symbiose von direkten Volksrechten, parlamentarischer Volksvertretung und selbstbewusster Monarchie.

¹⁷ Justin Timotheus Balthasar von Linde (1797-1870), Jurist, Professor in Bonn und Giessen, polit. Ämter im Grossherzogtum Hessen, 1848/49 Paulskirchen-Abgeordneter, 1850 bis 1866 im Dienste der österreichischen Gesandtschaft in Frankfurt und zugleich liechtensteinischer Gesandter beim Deutschen Bund, vgl. Geiger, *Geschichte*, 242-285, besonders 180 Anm. 104.

¹⁸ Siehe ihre Beiträge im vorliegenden Band sowie ihre zahlreichen weiteren Veröffentlichungen unter: <http://www.liechtenstein-institut.li/Publikationen>.

RUPERT QUADERER

Liechtensteins Weg vom Konstitutionalismus zum Dualismus – Die Aufwertung des Landtags mit der Verfassung von 1921

I. Vorgeschichte 1806-1914

Unter Fürst Johann I.¹ wurde Liechtenstein 1806 von Napoleon in den Rheinbund (1806-1813) aufgenommen und erlangte dadurch die Souveränität². Die von Johann I. erlassenen Dienstinstruktionen von 1808 bewirkten durch ihre österreichisch-josefinische Ausrichtung einen Umsturz von oben. Das Fürstentum galt als Objekt des obrigkeitlichen Willens, und die gesamte Staatsgewalt wurde in der Person des Fürsten vereinigt. Die Regierungsgeschäfte wurden durch das Oberamt im Auftrage des Fürsten ausgeübt. Das Oberamt setzte sich aus Landvogt (ab 1848 Landesverweser), Rentmeister und Landschreiber zusammen. Die Mitglieder des Oberamtes wurden vom Fürsten

Folgende Abkürzungen wurden verwendet:

Bd. = Band

FBP = Fortschrittliche Bürgerpartei

LGBl. = Landesgesetzblatt

LLA = Liechtensteinisches Landesarchiv

LPS = Liechtenstein Politische Schriften, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Band 1–, Vaduz 1972–

ON = „Oberrheinische Nachrichten“

SF = Sonderfaszikel

VP = Christlich-soziale Volkspartei

¹ Johann I. von Liechtenstein (1760-1836); regierte von 1805 bis 1836.

² Zur Geschichte Liechtensteins von 1800 bis 1862 siehe: Georg Malin, *Die politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein in den Jahren 1800-1815*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein“, Bd. 53, Vaduz 1953, 5-178; Rupert Quaderer, *Politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1815-1848*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein“, Bd. 69 (1969), 5-241 (Diss. Freiburg/Schweiz); Peter Geiger, *Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848-1866*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein“, Bd. 70, Vaduz 1970, 5-418.

ernannt. Bis 1921 wurden als Landvogt/Landesverweser ausschliesslich Ausländer berufen. Das Oberamt (ab 1848 Regierungsamt) stellte die allein dem Fürsten verantwortliche Regierung Liechtensteins dar und war gleichzeitig Gerichtsbehörde erster Instanz. Direkte vorgesetzte Behörde des Oberamtes war die fürstlich-liechtensteinische Hofkanzlei in Wien.

1815 wurde Liechtenstein als souveräner Staat in den Deutschen Bund (1815-1866) aufgenommen. Diese Mitgliedschaft prägte die innen- und ausenpolitische Entwicklung Liechtensteins stark. 1818 erliess Fürst Johann I. in Erfüllung des Art. 13 der Bundesakte die „Landständische Verfassung“. Diese vereinigte weiterhin alle Rechte der Staatsgewalt im Fürsten. Die Mitspracherechte der Landstände, bestehend aus 22 Vertretern der elf Gemeinden (Richter und Säckelmeister) und 3 Geistlichen, wurden auf ein absolutes Minimum beschränkt. Ihnen war lediglich gestattet, die fürstlichen Postulate gehorsam anzunehmen und Vorschläge „zum allgemeinen Besten“ zu unterbreiten. Vorstösse der Untertanen, mehr Mitspracherechte zu erlangen (Unruhen 1831/32) prallten an der Unnachgiebigkeit des Fürsten ab.

Die Revolution von 1848, welche in Liechtenstein unblutig verlief, zielte auf politische Veränderung und wirtschaftliche Verbesserung. Volksvertretungen wurden gewählt, Adressen mit Forderungen an den Fürsten gerichtet; Verfassungsentwürfe brachten die Wünsche nach politischer Mitbestimmung zum Ausdruck. Zugeständnisse des Fürsten Alois II.³ führten zu den „Konstitutionellen Übergangsbestimmungen“ vom 7. März 1849, wodurch Liechtenstein sein erstes konstitutionelles Verfassungsgesetz erhielt. Im Mai 1849 wählten die Liechtensteiner die erste gesetzgebende Volksvertretung. Ende April 1848 wurden zwei liechtensteinische Volksvertreter in der deutschen Nationalversammlung in Frankfurt gewählt. Unter dem Druck der Entwicklung in Österreich und Preussen erliess Fürst Alois II. am 20. Juli 1852 den Reaktionserlass. Dadurch hob er die konstitutionellen Übergangsbestimmungen auf und setzte die absolutistische Verfassung von 1818 wieder in Kraft.

Ab Mitte der 50er Jahre kam es immer wieder zu Forderungen von Seiten des Volkes nach Reformen. 1858 trat der 18jährige Fürst Johann II.⁴ die Nachfolge seines Vaters Alois II. an. Mit der Verfassung vom 26. September 1862 trat Liechtenstein in den Konstitutionalismus ein. Diese Verfassung war das Ergebnis der Verhandlungen zwischen dem Fürsten und seinen Vertretern einerseits und dem landständischen Verfassungsausschuss andererseits. Am 2. September 1862 nahm der landständische Landtag die vereinbarte Verfassung an, Fürst Johann II. unterzeichnete diese am 26. September 1862. Gemäss § 2 dieser konstitutionellen Verfassung war der Landesfürst Oberhaupt des Staates und vereinigte „in sich alle Rechte der Staatsgewalt“⁵. Er ernannte

³ Alois von Liechtenstein (1796-1858); regierte von 1836 bis 1858.

⁴ Johann II. von Liechtenstein (1840-1929); regierte von 1858 bis 1929.

⁵ Verfassung vom 26. September 1862, § 2. Publiziert in LPS Band 8, Vaduz 1981, 273-294.

die Regierung, die Richter der 1. und 2. Instanz und die Beamten. Er hatte er das Oberkommando über das Militär und bestimmte die Aussenpolitik. Er verfügte über das absolute Vetorecht in der Gesetzgebung und das uneingeschränkte Notverordnungsrecht.

Als Gegengewicht zum Monarchen war die Volksvertretung gedacht, die aus dem 15köpfigen Landtage bestand. Als „gesetzmässiges Organ der Gemanntheit der Landesangehörigen“ war es nach § 39 der Verfassung von 1862 Aufgabe der Volksvertretung, die Rechte der Landesangehörigen gegenüber der Regierung geltend zu machen und das allgemeine Wohl des Fürsten und des Landes möglichst zu fördern. Die materiell wichtigsten Aufgaben und Rechte des Landtages erstreckten sich vorwiegend auf folgende Gegenstände:

- Verfassungsmässige Mitwirkung in der Gesetzgebung;
- Steuerbewilligung;
- Mitwirkung bei der Militär-Aushebung [bis 1868];
- Recht der Anträge und Beschwerden in Beziehung auf die Staatsverwaltung überhaupt und auf das Recht des Antrages auf Anklage wegen Verfassungs- und Gesetzesverletzung der verantwortlichen Staatsdiener⁶.

Drei der 15 Mitglieder des Landtages ernannte der Fürst aus der wahlfähigen männlichen Bevölkerung. Die übrigen 12 Mitglieder wurden indirekt über Wahlmänner aus dem Volk gewählt⁷. Aktiv und passiv wahlberechtigt waren alle liechtensteinischen Landesangehörigen männlichen Geschlechtes, welche im Vollgenusse der bürgerlichen Rechte standen, das 24. Lebensjahr erreicht hatten, einen Beruf für sich auf eigene Rechnung betrieben und im Fürstentume wohnten⁸.

Die Regierung, welche sich aus dem Landesverweser und zwei Landräten zusammensetzte, wurde vom Fürsten ohne jegliche Mitwirkung des Volkes oder des Landtages ernannt und war nur diesem unmittelbar unterstellt⁹. Zudem stammte der als Regierungschef amtierende Landesverweser in der Tradition der liechtensteinischen Landvögte des 19. Jahrhunderts aus Österreich. Infolge der in der alleinigen Kompetenz des Fürsten liegenden Berufung und Entlassung galt der Landesverweser als ein „bleibend angestellter landesfürstlicher Beamter“¹⁰. Die beiden Landräte wurden vom Fürsten auf die Dauer von 6 Jahren aus der „zur Landesvertretung wahlfähigen Bevölkerung des Fürstenthums“ gewählt¹¹. Da die Amtsinstruktion von 1862 die fürstliche Hof-

⁶ Verfassung von 1862, § 40.

⁷ Verfassung von 1862, § 55.

⁸ Verfassung von 1862, § 57.

⁹ Amtsinstruktion von 1862, § 39; Verfassung von 1862, § 2. Siehe dazu das Schema der Verfassung bei Paul Vogt, *Brücken zur Vergangenheit. Ein Text- und Arbeitsbuch zur liechtensteinischen Geschichte, 17. bis 19. Jahrhundert*, Vaduz 1990, 177.

¹⁰ Amtsinstruktion von 1862, § 36.

¹¹ Ebenda.

kanzlei in Wien sowohl als Rekursinstanz über Entscheidungen der Landesregierung in Administrativ- und Finanzangelegenheiten als auch als Appellationsgericht über die gerichtlichen Urteile und Bescheide des Landgerichts definierte und zudem dem Landgericht als erster Gerichtsinstanz sowohl Verwaltungs- wie auch Justizgeschäfte übertrug, war eine klare Gewaltentrennung in der Verfassung von 1862 nicht garantiert¹². Hingegen gewährte die Einsetzung des Oberlandesgerichtes in Innsbruck als oberster Gerichtshof und damit dritte Gerichtsinstanz für Liechtenstein eine gerichtliche Unabhängigkeit, wie sie wohl in keinem anderen Staat gegeben war. Die Mängel in der Frage der Gewaltentrennung und -kontrolle wurden teilweise durch die neue Amtsinstruktion von 1871¹³ ohne jegliche Mitwirkung des Volkes oder des Landtages behoben. Durch sie wurde die Trennung von Justiz und Administration vollzogen und die fürstliche Hofkanzlei als Appellationsgericht durch ein aus drei geprüften, vom Fürsten ernannten Richtern bestehendes Gremium ersetzt. Als Rekursinstanz in Administrations- und Finanzangelegenheiten wurde die Hofkanzlei durch die politische Rekursinstanz in Wien abgelöst. Da jedoch alle drei Mitglieder auch dieser Instanz vom Fürsten in alleiniger Kompetenz ernannt und abberufen wurden, war deren gänzliche Unabhängigkeit nicht gewährleistet. Dies führte in den Jahren der Verfassungsdiskussion nach dem Ersten Weltkrieg zu schweren Anschuldigungen von Seiten der Opposition gegenüber dieser Rekursinstanz.

Die vom Fürsten gewährte und vom Volk zum Teil ertrotzte neue Verfassung brachte aber insgesamt doch jene Neuerungen, die in Liechtenstein schon seit Jahrzehnten gewünscht und gefordert worden waren. Die neue Verfassung wurde vom Volk aus diesem Grunde denn auch als fortschrittlich empfunden und mit „Dankbarkeit und Jubel“¹⁴ begrüßt.

Die Bevölkerung Liechtenstein, von bäuerlicher Tradition geprägt, neigte konservativen, patriarchalischen Denkstrukturen zu. Veränderungen in radikaler Form wurden abgelehnt, auch in aufrührerischen Zeiten. So wurde die Monarchie kaum je in Frage gestellt; die Autorität der katholischen Kirche wurde kaum angezweifelt, auch wenn sich diese durchs Band als starke Stütze der bestehenden Machtverhältnisse erwies.

Solange die wirtschaftliche Lage einigermaßen erträglich war, bot die liechtensteinische Bevölkerung kaum Hand zu weitgehenden Änderungen. Die Person und Art des Fürsten, der Einfluss der katholischen Kirche sowie die konservative Grundhaltung und die sozial mehrheitlich homogene Struktur der Bevölkerung und ihrer Vertretung im Parlament waren die massgeblichen Gründe dafür.

¹² Amtsinstruktion 1862, § 91. Siehe auch Geiger, wie FN 2, 298-300.

¹³ LGBl. 1871/I vom 30. Juni 1871.

¹⁴ Geiger, wie FN 2, 303.

II. Wandel und Reform im Umfeld des Ersten Weltkrieges

Die 1862 geschaffene verfassungsrechtliche Grundlage blieb bis 1921 in ihren Grundzügen bestehen. Der Erste Weltkrieg, an dem Liechtenstein nicht direkt beteiligt war, bewirkte in Liechtenstein tiefgreifende Umwälzungen. Während des Krieges und zu Beginn der Nachkriegszeit kam es zu Versorgungsproblemen und zu Arbeitslosigkeit. Infolge der Währungsunion mit Österreich-Ungarn wirkte sich für Liechtenstein auch der Zusammenbruch der österreichischen Kronenwährung katastrophal aus. Es drohte der Staatsbankrott. Diese Entwicklung löste in Liechtenstein – begleitet von teilweise heftigen Auseinandersetzungen – grundlegende innen- und aussenpolitische Veränderungen aus und zog innenpolitische Spannungen nach sich.

Seit 1914 erschien mit den „Oberrheinischen Nachrichten“ (ON) erstmals eine zweite Zeitung in Liechtenstein. Diese wurde das Sprachrohr einer sich um den in der Schweiz ausgebildeten Juristen Wilhelm Beck¹⁵ bildenden Opposition, die ab Herbst 1914 auch im Landtag vertreten war und auf politische, wirtschaftliche sowie soziale Reformen drängte. Für Beck war klar, dass im Landtag Abgeordnete sein sollten, welche „sich unserer Interessen doch endlich einmal im Landtage“ annehmen sollten. Wenn nur „petitioniert“ werde, so würde das nicht viel bewirken. Beck sah nur „einen einzigen Weg“, um zum gewünschten Erfolg zu kommen: den der Gesetzgebung. Dazu müssten aber Leute im Landtag sein, die „für und nicht gegen Volksinteressen“ handeln würden. Bisher seien nur „schweigende Volksvertreter“ im Landtag gewesen¹⁶.

1914 hielt eine Gruppe mit Wilhelm Beck als bestimmende Gestalt Einzug ins Parlament, die den verfassungsrechtlich gegebenen Freiraum ausnützte und eine aktivere und kontradiktorische Behandlung der anliegenden Fragen durchsetzte. Neu waren auch ideelle Einflüsse von aussen – vorwiegend aus der Schweiz – vor allem was die Stärkung der Volksrechte und die Verbesserung von Sozialleistungen anbelangte. Dies geschah vor allem durch Personen, welche sich in der Schweiz aufgehalten hatten, sei es zu Studienzecken oder wegen eines Arbeitsplatzes.

Im Januar 1918 verabschiedete der Landtag ein Gesetz zur Abänderung der Landtagswahlordnung. Zwölf der fünfzehn Abgeordneten wurden neu direkt von den wahlberechtigten Männern gewählt. Als Folge dieser Neuerung gründete die Gruppe um Wilhelm Beck auf die Landtagswahlen vom März 1918 hin die erste liechtensteinische Partei, die Christlich-soziale Volkspartei (VP)¹⁷, und als Reaktion darauf formierten sich ihre Gegner im Dezember

¹⁵ Wilhelm Beck (1885-1936). Studium der Rechtswissenschaft in Zürich und München (1911 Dr. iur.). 1918 Mitbegründer der Christlichsozialen Volkspartei. 1914-28 und 1932-34 Landtagsabgeordneter (1922-28 Präsident), 1918-19 Regierungsrat.

¹⁶ LLA, Reg. Nr. 651; 1913-18; Briefe Wilhelm Beck's (Abschriften); 31. März 1913.

¹⁷ Das genaue Datum der Parteigründung der Christlich-sozialen Partei kann nicht festgestellt werden.

1918 in der Fortschrittlichen Bürgerpartei (FBP). Parteiblatt der VP waren die „Oberrheinischen Nachrichten“ (ab 1924 „Liechtensteiner Nachrichten“), Parteiorgan der FBP war das „Liechtensteiner Volksblatt“. In der Folge ist auch in Liechtenstein eine parteipolitische Auseinandersetzung gegeben. Die Forderungen der VP zielten auf verfassungsrechtliche Reformen mit verstärkten Mitspracherechten des Volkes nach schweizerischen Vorbild (Initiativ- und Referendumsrecht). So stellten Wilhelm Beck und seine Gesinnungsfreunde im Oktober 1918 im Landtag den Antrag auf eine „Einführung einer parlamentarischen (Volksmit-)Regierung“. Nach diesen Vorstellungen hätte die Regierung nur noch „im Einvernehmen mit der Mehrheit des Landtages geführt werden“ dürfen¹⁸. Ausserdem war in diesem Antrag vorgesehen, dass die Regierung zurückzutreten hätte, wenn sie das Vertrauen des Landtages verlieren würde. Der Landesverweser lehnte diesen Antrag ab mit dem Hinweis auf § 21 der Verfassung von 1862, der die Organisation der Staatsbehörden allein dem Landesfürsten zusprach.

Die Bürgerpartei hatte in ihr Programm auch wichtige Verfassungsänderungen aufgenommen, wie etwa das Vorschlagsrecht des Landtages für die Ernennung des Regierungschefs. Sie verwendete für dieses Amt aber immer noch den Begriff „Landesverweser“. Der Chef der Regierung sollte lediglich „in erster Linie“ Liechtensteiner sein. Im Falle des Vertrauensverlustes eines Mitgliedes der Regierung konnte der Landtag lediglich beim Fürsten die Enthebung beantragen. Die Bürgerpartei war sich in ihren Aussagen recht allgemein und bemühte sich, keine voreilig wirkenden, auf eine radikale Veränderung hin zielenden Vorschläge zu präsentieren. Auf die Nähe zum Fürstenhaus und zur katholischen Kirche legte sie besonderes Gewicht.

Mit der Veröffentlichung der Parteiprogramme hatten sich beide Seiten positioniert. Dabei kann nicht von ideologisch unterschiedlichen Standpunkten der beiden Parteien wie links oder rechts ausgegangen werden. Beide betonten ihre Treue zum Fürstenhaus und ihre christliche Grundhaltung. Volkspartei und Bürgerpartei nahmen in ihr Programm entweder infolge des Krieges eingetretene soziale und wirtschaftliche Probleme oder Missstände in der Staatsverwaltung auf. Beide Parteien erachteten es als wesentlich, die Verfassung von 1862 zu überarbeiten.

Unterschiede der Parteien zeigten sich in der Forderung nach der Stärkung der Volksrechte und in der Art, wie die Forderungen umgesetzt werden sollten. Die Volkspartei brachte ihre Anliegen forscher vor, trat entschiedener für eine Demokratisierung des Staates und Stärkung des Landtages sowie für eine parlamentarische Regierung ein. Sie scheute sich auch nicht, eine Einschränkung der Kompetenzen des Fürsten in ihre Überlegungen mit einzubeziehen. Das Programm der Volkspartei mass auch der Verbesserung der sozialen Fra-

¹⁸ LLA, Landtagsakten 1918, L3.

ge grossen Wert zu. Vor allem nahm sie sich dezidiert der Anliegen für eine Besserstellung der Schwächeren der Gesellschaft an. Im Programm ist auch eine klare Tendenz zu erkennen, die jungen Wähler für sich zu gewinnen und den Einfluss der Ausländer im Staat und in der Wirtschaft zu verringern. Die Volkspartei betonte auch wiederholt, dass sie sich auf die Grundlage der katholischen Lehre abstütze.

Die Bürgerpartei hatte vergleichbare Zielsetzungen. Sie betonte jedoch immer wieder, dass sie den „gesunden Fortschritt [...] in den Bahnen der Ordnung und Gesetzlichkeit, nach den Grundsätzen unserer katholischen Religion“ anstrebe¹⁹.

Im November 1918 erzwang eine Oppositionsgruppe den Rücktritt des seit 1914 amtierenden Landesverwesers Leopold von Imhof. Für einen Monat übernahm ein provisorischer Vollzugsausschuss die Regierungsgeschäfte. Das Resultat dieses nicht verfassungsgemässen, vom Fürsten nicht gebilligten, sonder lediglich „zur Kenntnis genommenen“ Vorganges war, dass Fürst Johann II. seinen Neffen Karl von Liechtenstein²⁰ im Dezember 1918 zum Landesverweser ernannte. Mit diesem handelte der Landtag ein 9-Punkte-Programm aus²¹. Dieses Programm, dem Fürst Johann II. am 13. Dezember 1918 zustimmte, enthielt drei zentrale Forderungen unter den Schlagwörtern: Nationalisierung, Parlamentarisierung und Kollegialisierung.

Diese Forderungen bedeuteten, dass

a) die Regierung vom Landesfürsten im Einvernehmen mit dem Landtag ernannt werden und aus Liechtensteinern zusammengesetzt sein sollte,

b) die Mitglieder der Regierung gegenüber dem Landtag verantwortlich sein sollten (Misstrauensantrag),

c) die nebenamtlichen Regierungsräte grundsätzlich zu allen wichtigen Beschlüssen der Regierung beizuziehen seien²².

Der Landtag sollte durch die Forderung nach Beibehaltung der direkten Wahl der Abgeordneten und die „nach Bedarf“ einzuberufenden Sitzungen gegenüber der Regierung gestärkt und vom Fürsten unabhängiger gemacht werden²³.

Das 9-Punkte-Programm diene als Basis für eine Verfassungsrevision.

Auf Prinz Karl folgte im Sept. 1920 der Österreicher Josef Peer²⁴. Die VP erhob energischen Widerspruch gegen die Ernennung eines Ausländers zum

¹⁹ So in ihrem Programm, publiziert im „Liechtensteiner Volksblatt“ Nr. 1 vom 4 Januar 1919.

²⁰ Karl von Liechtenstein (1878-1955); Neffe von Fürst Johann II., Schottengymnasium und Rechtsstudium in Wien.

²¹ LLA, SF 1.8/1918/44, 10. Dezember 1918; Landtag an Prinz Karl: Beschlüsse des Landtags mit der Bitte um Weiterleitung an den Fürsten zur baldmöglichen Abänderung der bisher bestehenden Gesetze.

²² Punkt 1. bis 4. des 9-Punkte-Programmes.

²³ Punkt 5. und 6. des 9-Punkte-Programmes.

²⁴ Josef Peer (1864-1925); Landesverweser (Regierungschef) 15.9.1920-23.3.1921; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Innsbruck; Promotion 1887 (Dr. jur., Rechtsanwalt).

Landesverweser. Sie brachte den „Herren in Wien“ unzweideutig zur Kenntnis, dass sie „mit dem Ins-Land-schicken“ von ausländischen Regierungsherren nicht mehr einverstanden sei, und dass Liechtenstein „keine Kolonie für Wiener Herren und kein Tummelplatz für Wiener Regierungskünste“ sei²⁵. Versammlungen und Demonstrationen beider Seiten mit Aufmärschen und Protestresolutionen waren Ausdruck der aufgeheizten Stimmung im Lande.

Im Juni 1920 veröffentlichten die „Oberrheinischen Nachrichten“ einen Verfassungsentwurf von Wilhelm Beck, den dieser bereits im Februar 1919 bei der Regierung eingereicht hatte²⁶. Dieser Entwurf hatte auch Teile der im 9-Punkte-Programm vom Dezember 1918 ausgehandelten Bestimmungen übernommen. Dies betraf sowohl die „Parlamentarisierung“ und die „Nationalisierung“ als auch die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Landtag und deren Zusammensetzung aus Landesbürgern. Die Staatsform Liechtensteins definierte dieser Entwurf in Artikel 1 als eine „souveräne demokratische Monarchie auf parlamentarischer Grundlage“.

Als Fürst Johann II. im September 1920 im Land weilte, kam es zu den sogenannten Schlossabmachungen. Darin einigten sich Vertreter der VP und des Fürsten auf eine Begrenzung von Peers Amtszeit auf sechs Monate sowie auf die Grundsätze einer Verfassungsreform. In den Schlossabmachungen waren unter anderen folgende Bestimmungen festgehalten²⁷:

1. Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Monarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage; die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden Seiten nach Massgabe der Bestimmungen der Verfassung ausgeübt.

3. Die dem Fürsten und dem Landtag verantwortliche Kollegialregierung besteht aus dem Landammann und zwei Regierungsräten. Der Landammann und sein Stellvertreter werden vom Fürsten im Einvernehmen mit dem Landtage über dessen Vorschlag ernannt. Wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen des Volkes und des Landtages verliert, so ist der Landtag berechtigt, beim Landesfürsten die Enthebung des betreffenden Regierungsfunktionärs zu beantragen.

6. Der Landtag hat künftig nur mehr aus gewählten Abgeordneten zu bestehen. Der Landtag übt die Kontrolle über die gesamte Staatsverwaltung aus.

7. Das Recht des Referendums und der Initiative ist einzuführen.

1901-09 Bürgermeister von Feldkirch, 1902-09 und 1914-18 Mitglied des Vorarlberger Landtages; vom Kaiser zum stellvertretenden Landeshauptmann im Landtag ernannt. 1917-25 Hofrat am Verwaltungsgerichtshof in Wien.

²⁵ ON 28/7. April 1920.

²⁶ ON 47/12. Juni 1920-52/30. Juni 1920.

²⁷ Publiziert in: Vaterländische Union (Hrsg.), *Die Schlossabmachungen vom September 1920*, Vaduz 1996, 158-199.

III. Die Verfassung von 1921

Auf der Grundlage der Schlossabmachungen arbeitete Landesverweser Peer eine Regierungsvorlage aus. Eine vom Landtag gewählte Verfassungskommission überarbeitete diese Vorlage und nahm einige Korrekturen im Sinne der konservativen Kräfte vor.

Am 24. 8. 1921 verabschiedete der Landtag einstimmig die neue Verfassung²⁸, die am 5. 10. 1921 durch Prinz Karl in Vertretung des Fürsten sanktioniert und von Peers Nachfolger, dem Liechtensteiner Josef Ospelt²⁹, gegengezeichnet wurde.

Neu gegenüber der Verfassung von 1862 ist nun die Staatsgewalt im Fürsten und im Volk (Dualismus) verankert. Artikel 2 der Verfassung 1921 lautet: „Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage (Art. 79 und 80); die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung ausgeübt“. Eine weitere entscheidende Neuerung ist, dass die Ernennung der nur noch aus Liechtensteinern bestehenden Regierung durch den Fürsten über Vorschlag des Landtages erfolgt. Diese ist dem Fürsten und neu auch dem Landtag verantwortlich. Zudem werden alle 15 Landtagsabgeordneten fortan vom Volk gewählt, direktdemokratische Rechte nach schweizerischem Vorbild (Initiative und Referendum) eingeführt, der Sitz sämtlicher Gerichte nach Liechtenstein verlegt und das Gerichtswesen ausgebaut. Die Macht des Fürsten ist zugunsten der Volksrechte eingeschränkt. Der Fürst behält aber bedeutende Kompetenzen, wie das absolute Vetorecht bei der Gesetzgebung und das Notverordnungsrecht. Zudem genießt er weiterhin absolute Immunität und kann den Landtag auflösen.

Der Landtag ist in Art. 45 definiert als „das gesetzmässige Organ der Gesamtheit der Landesangehörigen und als solches berufen, nach den Bestimmungen dieser Verfassung die Rechte und Interessen des Volkes im Verhältnis zur Regierung wahrzunehmen“. Für die Wahl der 15 Abgeordneten gilt das allgemeine, gleiche, geheime und direkte Stimmrecht (Art. 46). Dem Landesfürst steht das Recht zu, den Landtag einzuberufen, zu schliessen und „aus erheblichen Gründen“ zu vertagen oder aufzulösen (Art. 48). Wird der Landtag aufgelöst, so muss binnen sechs Wochen eine neue Wahl angeordnet werden (Art. 50).

²⁸ LGBl. 1921/15 vom 5. Oktober 1921.

²⁹ Josef Ospelt (1881-1962); Regierungschef und Landtagsabgeordneter (1930-32); Ospelt war Mitglied der vorberatenden Kommission für die Ausarbeitung der neuen Verfassung; am 5.3.1922 ernannte ihn der Fürst auf Vorschlag des Landtags als ersten Liechtensteiner zum Regierungschef. Am 27.4.1922 entsprach Johann II. dem Gesuch Ospelts, ihn aus gesundheitlichen Gründen vom Amt des Regierungschefs zu entheben. Den eigentlichen Grund für seine Demission bildete der Sieg der Volkspartei bei den Landtagswahlen vom Februar 1922.

Zur „Wirksamkeit“ des Landtages gehören folgende Gegenstände (Art. 62):

a) die verfassungsmässige Mitwirkung an Gesetzen. Ohne Mitwirkung des Landtages darf kein Gesetz gegeben, abgeändert oder authentisch erklärt werden (Art. 65).

b) die Mitwirkung bei Abschliessung von Staatsverträgen;

c) die Festsetzung des jährlichen Voranschlages und die Bewilligung von Steuern und anderen öffentlichen Abgaben;

d) die Beschlussfassung über Kredite, Bürgschaften und Anleihen zu Lasten des Landes sowie über den An- und Verkauf von Staatsgütern;

e) die Beschlussfassung über den alljährlich von der Regierung über die gesamte Staatsverwaltung zu erstattenden Rechenschaftsbericht;

f) die Antragstellung und Beschwerdeführung bezüglich der Staatsverwaltung überhaupt sowie einzelner Zweige derselben;

g) die Erhebung der Anklage gegen Mitglieder der Regierung wegen Verletzung der Verfassung oder sonstiger Gesetze vor dem Staatsgerichtshof.

Dem Landtag steht zudem das Recht der Kontrolle über die gesamte Staatsverwaltung zu; er übt dieses Recht durch eine von ihm zu wählende Geschäftsprüfungskommission aus (Art. 63). Die Mitglieder des Landtages geniessen auch Immunität, stimmen einzig nach ihrem Eid und ihrer Überzeugung und sind für ihre Äusserungen nur dem Landtag verantwortlich (Art. 57).

Gegenüber 1862 hatte der Landtag eine Stärkung seiner Stellung erfahren. Dies war im Grundsatz mit der Übertragung der Staatsgewalt auf Fürst und Volk und damit indirekt auf den Landtag als Volksvertretung geschehen. Der Landtag war auch durch die direkte Wahl aller Abgeordneten durch das Volk gestärkt worden, wobei festzuhalten ist, dass das Frauenstimm- und wahlrecht in Liechtenstein erst 1984 über Volksabstimmung eingeführt wurde. Wesentlich war die neue Befugnis des Landtags, dass er bei der Bestellung der Regierung das Vorschlagsrecht hatte; gegen seinen Willen konnte also keine Ernennung von Regierungsmitgliedern erfolgen. Durch das Vorschlagsrecht hatte er beim Besetzungsvorgang die stärkere Position inne. Neu gehörte es nun in die Kompetenz des Landtages, aus seiner Mitte einen Präsidenten und einen Stellvertreter desselben zu wählen, ohne dass für diese Wahl die Bestätigung durch den Fürsten erforderlich war (Art. 52, Abs. 1).

Auch die Ernennung der Mitglieder der verschiedenen Gerichte und Gerichtsinstanzen wurde neu geregelt. Die Einzelrichter der Erstinstanz, des Landgerichtes, werden über Vorschlag des Landtages vom Landesfürsten ernannt³⁰. Die Mitglieder des Obergerichts und des Obersten Gerichtshofs werden vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtage über dessen Vorschlag ernannt (Art. 102, Abs. 3).

³⁰ Dieser Vorgang ist in § 2 des Gerichtsorganisationsgesetzes von 1922 festgelegt. (LGBl. 1922, Nr. 16, ausgegeben am 20. April 1922.)

Art. 105 der Verfassung bestimmt, dass die Mitglieder des Staatsgerichtshofs, der aus einem Präsidenten und vier weiteren Stimmführern besteht, vom Landtage gewählt werden, „und zwar so, dass er mehrheitlich mit gebürtigen Liechtensteinern besetzt ist [...]. Die Wahl des Präsidenten, der ein gebürtiger Liechtensteiner sein muss, unterliegt der landesfürstlichen Bestätigung“.

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz „besteht aus einem vom Landesfürsten über Vorschlag des Landtages ernannten rechtskundigen Vorsitzenden und zwei vom Landtag aus der wahlfähigen Bevölkerung des Landes gewählten Rekursrichtern mit ebensovielen Stellvertretern (Art. 97)

Das Recht der Beamtenernennung verbleibt zwar 1921 beim Fürsten. Neue ständige Beamtenstellen dürfen jedoch nur mit Zustimmung des Landtages geschaffen werden (Art. 11).

Als zentrale Neuerung ist der Artikel 78 zu nennen. Er bestimmt, dass „die gesamte Landesverwaltung, mit Ausnahme der Schulangelegenheiten, [...] durch die dem Landesfürsten und dem Landtage verantwortliche Kollegialregierung [...] besorgt“ werde.

Die Verfassung von 1921 beinhaltet bedeutende Reformschritte gegenüber 1862. Wobei zu bemerken ist, dass die zentralen Bestrebungen der Verfassungsreformer auf eine „Nationalisierung“ und eine „Parlamentarisierung“ der Regierung tendierten. Weitere angestrebte und auch erreichte Neuerungen waren die Stärkung der Volksrechte (Initiativ- und Referendumsrecht auf Verfassungs- und Gesetzesebene) und die Schaffung eines Staatsgerichtshofes als „Gerichtshof des öffentlichen Rechtes zum Schutze der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte, zur Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden und als Disziplinargerichtshof für die Mitglieder der Regierung“ Art. 104).

IV. Abschliessende Gedanken

Die Verfassung von 1921 stellt im Ergebnis einen Kompromiss dar zwischen den reformwilligen Kräften mit dem Ziel der Stärkung der Volksrechte und den beharrenden Elementen mit dem Bestreben, die Neuerungen zu verlangsamen und zu bewahren. Die Verfassung von 1921 weist deshalb einige Problembereiche auf, derer sich die Verfassungsväter wohl nicht bewusst waren. Zu nennen ist etwa die Frage der Entscheidungskompetenz in Konfliktfällen. Welche Rolle steht dem Staatsgerichtshof bei Konflikten zwischen dem Fürsten, dem Parlament und der Regierung zu? Problematisch sind auch die noch vorhandenen absolutistischen Elemente. Dies kommt in einigen Kompetenzen des Fürsten zum Tragen, wie dem absoluten Vetorecht bei der Gesetzgebung (Art. 9) und dem uneingeschränkten Notverordnungsrecht (Art. 10). Auch die Tatsache, dass nur männliche Staatsangehörige das Stimm- und wahlrecht hatten, wurde nicht thematisiert und problematisiert.

Die Zeit am Ende und nach dem Ersten Weltkrieg war weltweit eine Phase des allgemeinen Umbruchs, teilweise einer revolutionären Veränderung. Liechtenstein geriet als Kleinstaat in den Einflussbereich dieser Neuordnung der staatlichen und gesellschaftspolitischen Verhältnisse. Unzufriedenheit mit den innenpolitischen Zuständen hatte sich teilweise aber schon vor Ausbruch des Krieges manifestiert.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Ersten Weltkrieges führten 1918 zur Bildung von politischen Parteien. Die Volkspartei unter der Führung von Wilhelm Beck forderte eine Demokratisierung und Nationalisierung der Regierung und des Parlamentes. Die Bürgerpartei, der eine dominierende Persönlichkeit fehlte, sprach sich für Reformen „im Rahmen der Gesetze“ aus.

Nach dem Scheitern des nicht verfassungskonformen Vorgehens vom 7. November 1918 wurde das 9-Punkte-Programm im Dezember 1918 als Grundlage für eine Verfassungsrevision geschaffen. In den folgenden Jahren wurde in harten und heftigen Auseinandersetzungen um die Erfüllung und Interpretation dieser Grundlage gerungen. Die Bereitschaft des Fürsten, Zugeständnisse zu machen und der Wille der Volkspartei, im Rahmen der gesetzlichen Grenzen die Reformen vorzunehmen, bildeten die Voraussetzung für die Verfassungsrevision.

Das Ringen um die Inhalte der Revision prägte die Jahre bis 1921. Wohl gab es nach 1918 keine revolutionären Aktionen in Liechtenstein. Die Aufmärsche, die verlautbarten Resolutionen, die vielen Verhandlungsgespräche und Disputationen sowie die heftigen Zeitungsfehden waren aber teilweise doch von Drohgebärden begleitet, die den Machtinhabern klar machten, dass Veränderungen unumgänglich waren.

Verhandelt wurde über diejenigen Inhalte, die von der Opposition thematisiert wurden; durchgesetzt wurden jene Forderungen, deren Bedeutung von der Mehrheit der führenden Kräfte erkannt wurde und für deren Durchsetzung die Mehrheit des Volkes willens war sich einzusetzen.

Die Hauptinhalte der Verfassungsrevision, die in ihrem Ergebnis wohl als eine Totalrevision bezeichnet werden darf, stellten insgesamt eine prinzipielle Neuverteilung der Kompetenzen dar. Der Fürst musste zugunsten eines stärkeren Mitspracherechtes des Volkes darauf verzichten, „in sich alle Rechte der Staatsgewalt“ zu vereinigen. Allerdings blieb die Ausübung der politischen Rechte des Volkes auf die männlichen Wahlberechtigten begrenzt.

Regierungschef Gustav Schädler³¹ urteilte 1926 in einem Rückblick auf die Entstehungszeit der Verfassung von 1921, diese sei infolge grosser Mängel, welche „die veraltete Verfassung von 1862 aufwies und der demokratischen Entwicklung, die sich in Liechtenstein seit langem geltend gemacht [habe], zustande gekommen“³².

³¹ Gustav Schädler (1883-1961); Lehrer, fürstlicher Landtagsabgeordneter (1919-22), Regierungschef (1922-28).

³² LLA RE 1926/3376, Gustav Schädler an R. Caratsch, „Neue Zürcher Zeitung“, 9. September 1926.

Die wesentlichen Punkte, die 1918-21 die Auseinandersetzungen dominierten, bezogen sich auf den Ausbau der demokratischen und parlamentarischen Grundlage, insbesondere die Forderung nach einer „parlamentarischen“ (d.h. dem Landtag verantwortlichen) und „nationalen“ (d.h. mit Liechtensteinern besetzten) Regierung. Dazu kam die Forderung nach Demokratisierung der Staatsverwaltung, d.h. nach einer Besetzung der Ämter mit Liechtensteinern, ausgewählt und bestimmt durch liechtensteinische Gremien. Die Rechtsprechung sollte eine verbesserte Unabhängigkeit erlangen, was man sich vor allem von einer Loslösung von Wien erhoffte. Ein weiteres wichtiges Element war die Stärkung des Landtages, die sich in der Mitbestimmung bei der Wahl der Regierung zeigte. Schliesslich bildete der Ausbau der direktdemokratischen Volksrechte (Initiative und Referendum auf Verfassungs- und Gesetzesebene), der Grundrechte (Pressefreiheit, Vereinsfreiheit, Versammlungsfreiheit) sowie schliesslich nach einer dem Staatsgerichtshof zuerkannten Verfassungsgerichtsbarkeit weitere Eckpfeiler dieser Totalrevision.

Nicht alle ausgesprochenen oder unterschwellig vorhandenen Probleme wurden einer Lösung zugeführt. Das Ergebnis der Verfassung von 1921 stellt einen Kompromiss mit all seinen Mängeln dar.

Als letzter Gedanken sei eine Meinung aus dem Jahre 1921 angeführt³³:

„Die neue Verfassung hat ... einen bedeutenden Fortschritt im Sinne der neuzeitlichen Auffassung gemacht, und man kann allgemein sagen, dass die Verfassung, wenn sie auch noch lange nicht allem entspricht, eine ziemlich moderne ist und nur eines, aber das allerwichtigste voraussetzt, dass ein Volk sie handhabe und ausbaue, das ihrer würdig ist“.

³³ ON 81/19. Oktober 1921.

Literatur

- Thomas Allgäuer, *Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein* (= LPS Bd. 13), Vaduz 1989.
- Gerard Batliner, *Schichten der liechtensteinischen Verfassung von 1921*, in: Arno Waschkuhn (Hrsg.), *Kleinstaat: Grundsätzliche und aktuelle Probleme* (= LPS Bd. 16), Vaduz 1993, 281-300.
- Gerard Batliner, *Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht* (1. Teil), in: Gerard Batliner (Hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation* (= LPS Bd. 21), Vaduz 1994, 15-104.
- Peter Geiger, *Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848-1866*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein“, Bd. 70, Vaduz 1970, 5-418.
- Peter Geiger, *Die liechtensteinische Volksvertretung in der Zeit von 1848-1918*, LPS Bd. 8, Vaduz 1981, 29-58.

- Alexander Ignor, *Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung*, in: Volker Press/Dietmar Willoweit (Hrsg.), *Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung*, 2. Auflage Vaduz 1988, 465-485.
- Georg Malin, *Die politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein in den Jahren 1800–1815*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein“, Bd. 53, Vaduz 1953, 5-178.
- Alois Ospelt, *Die geschichtliche Entwicklung des Gerichtswesens* (= LPS Bd. 8), Vaduz 1981, 147-155.
- Josef Ospelt, *Zur liechtensteinischen Verfassungsgeschichte*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein“, Bd. 37, Vaduz 1937, 6-50.
- Rupert Quaderer, *Politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1815-1848*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein“, Bd. 69, Vaduz 1969, 5-241 (Diss. Freiburg/Schweiz).
- Rupert Quaderer, *Die Entwicklung der liechtensteinischen Volksrechte seit der vorabsolutistischen Zeit und der Landstände seit 1818 bis zum Revolutionsjahr 1848* (= LPS Bd. 8), Vaduz 1981, 9-27.
- Rupert Quaderer, *Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921*, in: Gerard Batliner (Hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Ordnung* (= LPS Bd. 21), Vaduz 1994, 105-140.
- Gregor Steger, *Fürst und Landtag nach liechtensteinischem Recht*, Diss. Freiburg/Schweiz 1950.
- Vaterländische Union (Hrsg.), *Die Schlossabmachungen vom September 1920, Studien und Quellen zur politischen Geschichte des Fürstentums Liechtenstein im frühen 20. Jahrhundert*, Vaduz 1996.
- Paul Vogt, *Brücken zur Vergangenheit. Ein Text- und Arbeitsbuch zur liechtensteinischen Geschichte*, 17. bis 19. Jahrhundert, Vaduz 1990.
- Herbert Wille, *Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen der Verfassung 1921*, in: Gerard Batliner (Hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation* (= LPS Bd. 21), Vaduz 1994, 141-199.
- Herbert Wille, *Regierung und Parteien – Auseinandersetzung um die Regierungsform in der Verfassung 1921*, in: *Probleme des Kleinstaates gestern und heute* (= LPS Bd. 6), Vaduz 1976, 59-118.
- Dietmar Willoweit, *Fürstenamt und Verfassungsordnung*, in: Volker Press/Dietmar Willoweit (Hrsg.), *Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung*, 2. Auflage Vaduz 1988, 487-510.

WILFRIED MARXER

Der liechtensteinische Parlamentarismus heute

Bevor auf die Einzelheiten des heutigen Parlamentarismus in Liechtenstein¹ eingegangen wird, sollen kurz die Eigenheiten des politischen Systems Liechtensteins dargestellt werden, da dies die Einordnung der späteren Ausführungen etwas erleichtert.

I. Politisches System Liechtensteins

Wie aus anderen Vorträgen dieser Konferenz bereits hervorging, hat sich eine liechtensteinische Volksvertretung im 19. Jahrhundert nur zögerlich etabliert². Sie wurde erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts mit immer noch rudimentären Kompetenzen ausgestattet, und es dauerte bis nach dem Ersten Weltkrieg, ehe man von einem eigentlichen Beginn parlamentarischer Tätigkeit mit entsprechender Kompetenzausstattung sprechen kann. Bis in die Gegenwart hat sich der liechtensteinische Parlamentarismus allerdings nicht zu voller Blüte entfaltet. Auf dem Weg von der absoluten Monarchie (landständische Verfassung von 1818) in das Zeitalter der Demokratie hat sich Liechtenstein von der Stufe der konstitutionellen Monarchie (konstitutionelle Verfassung von 1862) noch nicht ganz gelöst. Auf der Grundlage der Verfassung von

¹ Dieser Beitrag wurde als Vortragsmanuskript für die Konferenz „Parlamentarismus in Kleinstaaten – Parlamentarismus und Monarchie“ (Bendern, 4.-6. Juni 2008) erstellt, welche von der österreichischen Sektion der International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions und vom Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte der Universität Wien in Zusammenarbeit mit dem Liechtenstein-Institut organisiert und überwiegend in den Räumlichkeiten des Liechtenstein-Instituts in Bendern durchgeführt wurde. Am Vortragsmanuskript wurde wenig geändert, sodass der Vortragsstil weitgehend beibehalten bleibt.

² Vgl. diverse Beiträge in: Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (Hrsg.), *Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein* (= Liechtenstein Politische Schriften 8), Vaduz 1981; Gerard Batliner, *Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht* (1. Teil), in: Gerard Batliner (Hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921* (= Liechtenstein Politische Schriften 21), Vaduz 1994, 15-104.

1921 konnte zwar lange Zeit angesichts weitgehend zurückhaltender Amtsausübung der regierenden Fürsten die Illusion gehegt werden, es handle sich beim politischen System Liechtensteins um eine parlamentarische Monarchie, in welcher das Volk bzw. die Volksvertretung im Wesentlichen die Staatsgeschäfte führt, während der monarchischen Komponente eine integrative und repräsentative Funktion im Staatswesen zukommt. Spätestens mit den vom Fürstenhaus forcierten Verfassungsänderungen von 2003 hat sich die Monarchie in Liechtenstein jedoch nachhaltig in Erinnerung gerufen.

Art. 2 der Verfassung von 1921 ist daher wieder wörtlich zu nehmen: Das Fürstentum Liechtenstein ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf parlamentarischer und demokratischer Grundlage. In der Literatur wird dafür der Begriff der dualen, dualistischen, elliptischen oder unentschiedenen Verfassung verwendet, jedenfalls von einer Mischverfassung gesprochen³. Für das liechtensteinische Parlament – den Landtag – bedeutet dies dreierlei. Erstens ist in der dualistischen Konstruktion der Verfassung die oberste Staatsmacht in Liechtenstein auf zwei Säulen verteilt: Den Fürsten auf der einen, das Volk bzw. dessen Repräsentativorgane auf der anderen Seite. Zweitens wurden mit der Verfassung von 1921 direktdemokratische Rechte nach schweizerischem Vorbild eingeführt, sodass die Macht des Parlaments auch von dieser Seite her beschränkt wird. Drittens orientiert sich das Verhältnis von Parlament und Regierung in Liechtenstein am „parlamentarischen“ Modell. Im Gegensatz zu einem „präsidentiellen“ System erfolgt die Wahl der Regierung also nicht direkt durch das Volk, sondern durch das Parlament, wobei jedoch wieder die Mitwirkung des Fürsten gegeben ist.

Diese erste Übersicht über die Einordnung des Landtages in das politische System bzw. dessen Verhältnis zu anderen Staatsorganen Liechtensteins lässt also leicht erkennen, dass der Landtag in seiner Macht stark eingeschränkt ist. Im Folgenden wollen wir zunächst den Landtag selbst näher beschreiben und sodann dessen Verhältnis zu anderen Staatsorganen und politischen Akteuren detaillierter betrachten.

II. Der Landtag

Der Landtag setzt sich aus 25 Abgeordneten zusammen, die in zwei Wahlkreisen – dem Oberland mit 15 Abgeordneten und dem Unterland mit 10 Abgeordneten – gewählt werden. Die Mandatsdauer beträgt vier Jahre, die ordentlichen Wahlen finden jeweils im Februar oder März statt. Mitglieder der Regierung und der Gerichte können nicht gleichzeitig Mitglieder des Landtages sein. Die Wahl erfolgt nach dem Verhältniswahlrecht, genauer genommen

³ Vgl. Batliner, wie FN 2, 42; Wilfried Marxer, *Wahlverhalten und Wahlmotive im Fürstentum Liechtenstein* (= Liechtenstein Politische Schriften 30), Vaduz 2000, 33 ff mit weiteren Literaturverweisen.

nach dem Kandidatenproporz. Das bedeutet, dass sich die Wählerinnen und Wähler für einen offiziellen Stimmzettel einer Wählergruppe, d.h. einer Partei, entscheiden müssen, auf diesem Stimmzettel aber einzelne Kandidatinnen und Kandidaten herausstreichen sowie auch Kandidatinnen und Kandidaten anderer Parteien auf diese Stimmzettel notieren können. Auf diese Weise bestimmt das Wahlvolk die Reihenfolge der Kandidierenden bei den einzelnen Parteien, da Streichen einen Stimmenverlust für den betreffenden Kandidierenden bedeutet, eine Sympathiestimme einen Stimmengewinn. Für die Anrechnung der Parteistimmen und somit den Stimmenanteil der einzelnen Parteien hat das Streichen noch keine Konsequenzen. Ein Stimmzettel bedeutet 10 bzw. 15 Parteistimmen, auch wenn einzelne Kandidatinnen oder Kandidaten gestrichen werden. Sobald aber Sympathiestimmen an Kandidatinnen und Kandidaten anderer Parteien vergeben werden, wandert mit der Kandidatenstimme auch eine Parteistimme zur entsprechenden Partei.

Die Mandatsverteilung erfolgt separat in den beiden Wahlkreisen gemäß dem Stimmenanteil der einzelnen Parteien. Es gelangen allerdings nur diejenigen Parteien in die Mandatsverteilung, die mindestens acht Prozent der landesweit gültig abgegeben Stimmen auf sich vereinigen. Dies ist eine im internationalen Vergleich äußerst hohe Sperrklausel, die über Jahrzehnte den Einzug einer dritten Partei in den Landtag verhindert oder erschwert hat, zumal sie bis in die 1960er Jahre noch bei 18 Prozent lag⁴.

In der Mandatsperiode 2005 bis 2009 gehören dem Landtag drei Parteien an: die „Fortschrittliche Bürgerpartei“ mit zwölf Mandaten, die „Vaterländische Union“ mit zehn Mandaten und die „Freie Liste“ mit drei Mandaten⁵. Die Fortschrittliche Bürgerpartei und die Vaterländische Union sind ideologisch weitgehend identisch positioniert und können der Parteienfamilie der christdemokratischen Volksparteien zugerechnet werden. Sie liefern sich seit Jahrzehnten ein Kopf-an-Kopf-Rennen um die Mehrheit der Parlamentssitze. Die Freie Liste ist dem Lager der grün-alternativen Parteien zuzuordnen. Seit 1937 bildeten die beiden Volksparteien fast durchgehend eine gemeinsame Koalitionsregierung, wobei die stärkere der beiden Parteien jeweils den Regierungschef und die Mehrheit in der Regierung stellen konnte, während die unterlegene Partei der Juniorpartner in der Regierung war. Bis 1993 waren nie mehr als diese beiden Parteien im Landtag vertreten. Die Freie Liste war die erste Partei, die neben diesen etablierten Volksparteien Landtagsmandate erobern konnte. Die große Regierungskoalition dauerte von 1937 bis 1997, bis 1993 somit als Allparteienkoalition. 1997 folgte eine vierjährige Periode mit einer

⁴ Zur Sperrklausel vgl. Arno Waschkuhn, *Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel* (= Liechtenstein Politische Schriften 18), Vaduz 1994, 313 ff; zum Wahlrecht Marxer, wie FN 3, 53 ff.

⁵ Bei den Landtagswahlen 2009 erreichte die Vaterländische Union 13 Mandate, die Fortschrittliche Bürgerpartei 11, die Freie Liste 1 Mandat.

Alleinregierung der Vaterländischen Union, gefolgt von vier Jahren mit einer Alleinregierung der Fortschrittlichen Bürgerpartei. 2005 wurde an die Tradition der großen Regierungskoalition mit Regierungschef Otmar Hasler (Fortschrittliche Bürgerpartei) an der Spitze angeknüpft⁶.

Zu vorgezogenen Neuwahlen kann es kommen, wenn der Landtag nicht mehr beschlussfähig ist. Dies ist dann der Fall, wenn das Anwesenheitsquorum von zwei Drittel nicht erfüllt ist. Der Landesfürst kann seinerseits genäß Verfassung den Landtag „aus erheblichen Gründen“ auflösen. Dies war 1993 im Kontext der Absetzung eines Regierungschefs auf Betreiben des Landtags der Fall. Schließlich kann auch das Volk direkt in einer Volksabstimmung die Auflösung des Landtages beschließen, was allerdings bisher nie der Fall war. Neuwahlen nach der Auflösung des Landtages sind innerhalb von sechs Wochen anzuordnen.

III. Arbeitsweise des Landtages

Der Landtag wird zu Jahresbeginn jeweils mit fürstlicher Verordnung einberufen und mit einer Thronrede des Staatsoberhauptes eröffnet. Ansonsten lädt der Landtagspräsident zu den rund acht mehrtägigen Landtagssitzungen innerhalb eines Jahres ein. An der letzten Sitzung des Jahres wird der Landtag jeweils geschlossen und ein Landesausschuss von fünf Landtagsmitgliedern, einschließlich des Landtagspräsidenten, zur allfälligen Besorgung von Geschäften gewählt. Die Mandatsdauer des Ausschusses erlischt mit der folgenden Landtagssitzung.

Die Beschlüsse werden im Landtag nach dem einfachen Mehrheitsprinzip gefasst, wobei die Zahl der anwesenden Mitglieder relevant ist. Bei Stimmengleichheit hat der Präsident den Stichentscheid. Eine Ausnahme bilden Verfassungsänderungen. Solche müssen entweder einstimmig von allen anwesenden Mitgliedern beschlossen werden, oder sie bedürfen der Zustimmung von drei Vierteln der anwesenden Mitglieder an zwei aufeinander folgenden Landtagssitzungen.

Der Landtag ist in Fraktionen aus den einzelnen Parteien organisiert. Für Fraktionsstärke sind drei Landtagsmandate notwendig. Im Jahr 2008 konnte der Landtag erstmals in seiner Geschichte ein eigenes Gebäude beziehen, welches sich in unmittelbarer Nähe zum Regierungsgebäude befindet, wo die Sitzungen in den vergangenen Jahren jeweils stattgefunden hatten.

Die Abgeordneten genießen Immunität. Sie stimmen einzig nach ihrem Eid und ihrer Überzeugung, unterliegen also keinem Fraktionszwang, auch

⁶ Nach den Wahlen 2009 wurde Klaus Tschütscher (Vaterländische Union) Regierungschef in eine Koalition mit der Fortschrittliche Bürgerpartei. Ausführlicher zu den Parteien bei Marxer, wie FN 3, 67 ff; Wilfried Marxer, *Das Parteiensystem Liechtensteins*, in: Oskar Niedermayer / Richard Stöss / Melanie Haas (Hrsg.), *Die Parteiensysteme in Westeuropa*, Wiesbaden 2006, 299-320.

wenn in der Realität die Fraktionen häufig geschlossen abstimmen. Die Abgeordneten des liechtensteinischen Landtages sind Milizparlamentarier und üben somit neben ihrer Tätigkeit als Abgeordnete einen Beruf aus. Für ihre Abgeordnetentätigkeit werden sie finanziell entschädigt.

Das Instrumentarium des Landtages ist vergleichbar mit demjenigen in anderen Staaten. Neben dem Initiativrecht auf Vorlage eigener Gesetzesvorschläge steht den Abgeordneten die Möglichkeit von Motionen, Postulaten, Interpellationen und einfachen Anfragen offen.

Die Gesetzesberatungen⁷ beginnen mit einer Eintretensdebatte, nach welcher entschieden wird, ob eine Vorlage in Beratung gezogen werden soll. Ist diese Hürde genommen, findet eine erste Lesung statt. Die Regierung beziehungsweise die für den jeweiligen Sachverhalt zuständigen Mitglieder der Regierung sind in den Landtagssitzungen anwesend. In der ersten Lesung werden Fragen aufgeworfen, Kritik angebracht und Alternativen diskutiert. In der Regel obliegt es der Regierung, bis zu einer der folgenden Sitzungen eine schriftliche Stellungnahme zu den im Landtag aufgeworfenen Fragen einzubringen. An der zweiten Lesung werden die Gesetzesartikel einzeln beraten und abgestimmt. Schließlich erfolgt die Schlussabstimmung über die gesamte Vorlage.

Der Landtag kann die Gesetzesberatungen zu jeder Zeit abbrechen. Er kann auch Kommissionen bilden, die die Landtagsberatung vorbereiten und vordiskutieren. Der Regelfall ist allerdings die Beratung im Plenum. Andererseits gibt es ständige Kommissionen des Landtages, namentlich die Außenpolitische Kommission, die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission. Diese sind dauerhaft mit bestimmten Aufgaben betraut und mit besonderen Kompetenzen ausgestattet.

Der Landtag kann von sich aus die Durchführung einer Volksabstimmung über eine verabschiedete Vorlage beschließen. Falls er dies nicht macht, steht dem Volk bei Gesetzes- und Verfassungsänderungen, ferner bei Finanzbeschlüssen ab einer bestimmten Ausgabenhöhe und sowie bei Staatsverträgen das Recht auf ein Referendum zu. Will der Landtag ein Referendum ausschließen, kann er Beschlüsse für dringlich erklären. Dies geschieht beispielsweise routinemässig mit dem Budget, dem sogenannten Landesvoranschlag⁸.

⁷ Zum Gesetzgebungsprozess Hilmar Hoch, *Verfassung und Gesetzgebung*, in: Gerard Batliner (Hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921* (= Liechtenstein Politische Schriften 21), Vaduz 1994, 201-230.

⁸ Vgl. zu den direktdemokratischen Instrumenten Wilfried Marxer, *Direkte Demokratie in Liechtenstein – Entwicklung, Analyse, Forschungsperspektiven*, Schaan (in Vorbereitung); Wilfried Marxer / Zoltán Tibor Pállinger, *System Contexts and System Effects of Direct Democracy – Direct Democracy in Liechtenstein and Switzerland compared*, in: Zoltán Tibor Pállinger / Bruno Kaufmann / Wilfried Marxer / Theo Schiller (Hrsg.), *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden 2007, 12-29; frühere Arbeiten von Waschkuhn, wie FN 4, 324-342; Martin Batliner, *Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein* (= Publikationen des Instituts für Föderalismus 8), Fribourg 1993.

Beschlüsse des Landtages treten erst in Kraft, wenn sie vom Landesfürsten – einschließlich der Gegenzeichnung des Regierungschefs – sanktioniert, amtlich kundgemacht und im Landesgesetzblatt publiziert worden sind.

IV. Aufgaben des Landtages

Der Landtag wirkt in der Gesetzgebung mit, entscheidet über Staatsverträge, verfügt über die Budgethoheit und kontrolliert die Tätigkeit der Regierung sowie der ihr unterstellten Verwaltung⁹. Die wesentlichen gesetzlichen Grundlage für die Tätigkeit des Landtages sind in der Verfassung und in der Geschäftsordnung des Landtages – LGBI. 1997 Nr. 61 – normiert.

In der Gesetzgebung, einschließlich verfassungsändernder Gesetze, steht den einzelnen Abgeordneten das Initiativrecht zu. Vom Landtag in Eigenregie ausgearbeitete Gesetzesvorlagen sind allerdings der Ausnahmefall. In der Regel gelangen Gesetzesentwürfe in Form von Berichten und Anträgen der Regierung an den Landtag. Der Landtag kann die Regierung auch mittels einer Motion zur Ausarbeitung einer Vorlage verpflichten oder mit einem Postulat die Prüfung eines Sachverhaltes durch die Regierung fordern, aus welchem ebenfalls eine Gesetzesvorlage resultieren kann. Der Landtag kann ferner gesetzgeberische Kompetenzen an die Regierung delegieren, indem die Regierung ermächtigt wird, mittels Verordnung ausführende Bestimmungen zu einem Gesetz zu erlassen.

Staatsverträge werden von der Regierung beziehungsweise den zuständigen Stellen ausgehandelt. Der Landesfürst nimmt nach Art. 8 LV ebenfalls eine wichtige Rolle in der Außenpolitik ein, da er den Staat – „unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung“ – in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten vertritt. Folgende Staatsverträge bedürfen nach demselben Artikel der Verfassung zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtages: „Staatsverträge, durch die Staatsgebiet abgetreten oder Staatseigentum veräußert, über Staatshoheitsrechte oder Staatsregale verfügt, eine neue Last auf das Fürstentum oder seine Angehörigen übernommen oder eine Verpflichtung, durch die den Rechten der Landesangehörigen Eintrag getan würde, eingegangen werden soll“. Damit unterliegen die meisten Staatsverträge der Zustimmungspflicht des Landtages.

Die Finanzhoheit des Landtages zeigt sich insbesondere in der jährlichen Budgetdebatte, in welcher im Herbst über den sogenannten Landesvoranschlag für das kommende Jahr beraten und in dringlichem Beschluss entschieden wird. Budgetierte Mittel, die nicht verbraucht werden, verfallen.

⁹ Zur parlamentarischen Kontrolle vgl. Thomas Allgäuer, *Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein* (= Liechtenstein Politische Schriften 13), Vaduz 1989 (Rezension von Arno Waschkuhn in: LJZ 1990, H. 3, 97 f), allerdings in einigen Fragen durch die Rechtsentwicklung überholt.

Falls bei einzelnen Budgetpositionen Ausgabenüberschreitungen eintreten, muss sich die Regierung mit einem Nachtragskreditantrag an den Landtag wenden, welcher hierzu einen Finanzbeschluss fasst. Außerhalb des ordentlichen Budgets können weitere Ausgaben für Hoch- und Tiefbauvorhaben, für bestimmte Aktionen, Subventionen usw. im Landtag beraten und beschlossen werden. Finanzbeschlüsse werden im Liechtensteinischen Landesgesetzblatt veröffentlicht.

Die Kontrolle der Regierungstätigkeit erfolgt kontinuierlich durch die vom Landtag als dauerhafte Kommissionen gewählte Geschäftsprüfungskommission, die Finanzkommission und die Außenpolitische Kommission¹⁰. Den einzelnen Abgeordneten steht zudem das Instrument der Interpellation zur Verfügung, mit dem von der Regierung Aufklärung über Vorgänge in der Landesverwaltung verlangt werden kann. Ein weiteres Instrument sind die einfachen Anfragen, die am ersten Tag einer Landtagssitzung mündlich und ohne Vorankündigung vorgetragen werden und am Ende der Landtagssitzung von den zuständigen Regierungsmitgliedern beantwortet werden. Schließlich kann der Landtag auch mit einer Minderheit der Stimmen eine parlamentarische Untersuchungskommission bestellen. Ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten reicht dafür aus.

Zu den Kontrollinstrumenten zählen außerdem indirekt des Postulat und die Einbringung von Petitionen aus dem Volk, die Prüfung und Genehmigung des Rechenschaftsberichtes der Regierung und von Landesinstituten¹¹, in ultimativer Form auch das Recht auf Entlassung der Regierung oder – im Einvernehmen mit dem Fürsten – die Entlassung einzelner Regierungsmitglieder.

V. Landtag, Fürst und Regierung

Wie bereits einleitend berichtet, teilt sich der Landtag gemäß Verfassung von 1921 – einschließlich diverser Änderungen, vor allem auch mit der Verfassungsrevision von 2003 – seine Kompetenzen mit anderen Staatsorganen. Dabei ist in erster Linie der Fürst als zweiter Träger der obersten Staatsmacht in Liechtenstein zu nennen. Im Gesetzgebungsprozess bedarf jedes vom Landtag verabschiedete Gesetz, ebenso ein Finanzbeschluss, zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten einschließlich der Gegenzeichnung durch den Regierungschef. Erfolgt die Unterzeichnung durch den Fürsten nicht innerhalb eines Zeitraumes von sechs Monaten, gilt sie als verweigert.

¹⁰ Allgäuer, wie FN 9, 303 ff.

¹¹ Allgäuer, wie FN 9, 111, klammert die Landesinstitute sowie die Justizverwaltung aus dem Bereich der Regierungskontrolle aus, da sie eine gewisse Selbständigkeit aufweisen. Das parlamentarische Mittel der Motion wird bei Allgäuer (120) korrekterweise nicht zu den Kontrollinstrumenten gezählt, da es sich um ein gesetzessinitiiierendes Element, nicht um ein Instrument der Regierungskontrolle handelt.

Im Verhältnis zur Regierung wird die Macht des Landtages ebenfalls durch die Kompetenzen des Fürsten beschränkt. Bei der Regierungsbestellung ist das Einvernehmen beider Organe notwendig, da der Landtag die Regierung vorschlägt und der Fürst die Regierung ernennt. Er kann ohne Angabe von Gründen die Ernennung verweigern. Sollte also der Fürst im Vorfeld einer Regierungswahl signalisieren, dass ihm die personelle Zusammensetzung einer neu vorzuschlagenden Regierung nicht genehm ist, riskiert der Landtag, dass die Ernennung verweigert wird, oder er sucht von vornherein nach personellen Alternativen. In Bezug auf die Entlassung der Regierung ist zu unterscheiden, ob die Gesamtregierung oder nur ein Regierungsmitglied entlassen werden soll. Die Gesamtregierung kann sowohl vom Landtag wie auch vom Fürsten ohne Angabe von Gründen jederzeit entlassen werden. In diesem Fall bestellt der Landesfürst einseitig eine interimistische Regierung, welcher auch Mitglieder der bisherigen Regierung angehören können. Wenn nicht binnen vier Monaten auf Vorschlag des Landtages durch den Fürsten eine neue Regierung ernannt wird, hat sich die Übergangsregierung einer Vertrauensabstimmung im Landtag zu stellen.

Verliert nur ein einzelnes Regierungsmitglied das Vertrauen des Fürsten oder des Landtages, kann eine Entlassung nur im Einvernehmen zwischen dem Landtag und dem Landesfürsten erfolgen. Vor der Verfassungsänderung von 2003 musste auch bei der Entlassung der Gesamtregierung Einvernehmen zwischen dem Fürsten und dem Landtag bestehen. Durch das Ernennungsverfahren, verstärkt noch durch die nunmehr unmittelbare doppelte Verantwortlichkeit, ist die Regierung zu jeder Zeit nicht nur Regierung und Vertretung des Volkes, sondern auch Regierung des Fürsten.

Der Fürst kann zusätzlich direkt auf den Landtag einwirken. Einerseits steht ihm das Recht zu, den Landtag während der laufenden Mandatsperiode an der letzten Landtagssitzung des Jahres jeweils zu schließen und im neuen Jahr mit fürstlichem Erlass wieder zu eröffnen, wobei er oder sein Stellvertreter jeweils eine Thronrede hält. Dies ist ein formales, routinisiertes Verfahren. Der Fürst kann aber auch den Landtag auflösen und damit Neuwahlen auslösen. Im Gegensatz zur Regierungsentlassung muss er hierfür erhebliche Gründe geltend machen, wobei es aber kein Organ gibt, das die Erheblichkeit seiner Gründe in Zweifel ziehen könnte. Bei der Regierungsentlassung 1993, als Regierungschef Markus Büchel (FBP) bei der eigenen Fraktion in Ungnade fiel und der Landtag beim Landesfürsten dessen Entlassung beantragte, folgte der Fürst diesem Ansuchen, löste aber gleichzeitig den Landtag auf (damals musste eine Entlassung noch einvernehmlich erfolgen). Proteste der FBP-Fraktion im Landtag mit dem Hinweis, dass der Landtag beschluss- und arbeitsfähig sei und ein personeller Ersatz für den abzuwählenden Regierungschef vorhanden sei, halfen nichts. Der Fürst begründete den Schritt damit, dass der Wahlscheid der Wählerinnen und Wähler nicht zuletzt auch dem Regierungschef-

kandidaten gegolten hätte. Daher solle dem Wahlvolk eine neue Wahlmöglichkeit geboten werden¹².

Ein weiterer möglicher Konfliktpunkt betrifft die Richterbestellung. Seit der Verfassungsänderung von 2003 ist ein gemischtes Gremium für neue Richtervorschläge zuständig. Diesem gehören Vertreter der Landtagsfraktionen und das für Justiz zuständige Regierungsmitglied auf der einen Seite, der Landesfürst und von ihm ernannte Mitglieder in gleicher Zahl wie Vertreter des Landtages auf der anderen Seite an. Der Fürst verfügt in diesem Gremium nicht nur über den Stichentscheid, sondern besitzt auch das Vetorecht. Falls der Landtag den Vorschlag dieses Gremiums nicht akzeptiert, muss er einen eigenen Vorschlag machen. Es kommt dann zwingend zu einer Volksabstimmung über die beiden Vorschläge, wobei noch weitere Vorschläge vorliegen können, die vom Volk auf direktdemokratischem Weg, also mittels Unterschriftensammlung, eingebracht werden können. Mit der Verfassungsänderung von 2003 wurde das vormalige Vorschlagsrecht des Landtages bei der Richterbestellung abgeschafft.

Mit der Revision von 2003 wurde neu auch ein Verfahren zur Abschaffung der Monarchie eingeführt. Der Landtag nimmt dabei jedoch formal betrachtet keine führende Rolle ein und ist in den Handlungsoptionen weitgehend eingeschränkt. Die Initiative zur Abschaffung der Monarchie geht nicht vom Landtag aus, sondern vom Volk, denn nur auf dem Wege einer Volksinitiative kann das Verfahren überhaupt lanciert werden. Stimmt die Mehrheit des Volkes zu, ist der Landtag beauftragt, eine republikanische Verfassung – dies ist eine explizite Vorgabe – auszuarbeiten, über welche wiederum das Volk zu entscheiden hat. Die Abstimmung kann frühestens ein Jahr und muss spätestens zwei Jahre nach der ersten Abstimmung erfolgen. Es ist dem Landtag nicht erlaubt, Modifikationen an der bestehenden liechtensteinischen Mischverfassung vorzunehmen und damit grundsätzlich am dualistischen Staatsaufbau festzuhalten. Dem Fürsten hingegen ist es gestattet, auf die Abstimmung hin einen eigenen Vorschlag einzubringen, welcher keinen Einschränkungen unterliegt. Er kann also auch Modifikationen am dualistischen System beinhalten. Falls nur zwischen der Landtagsvorlage und der bestehenden Verfassung zu wählen ist, gilt die neue Verfassungsvorlage als angenommen, falls sie die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen erreicht. Wenn neben der Landtagsvorlage noch eine Vorlage des Fürsten zur Abstimmung gelangt, erhalten die Stimmberechtigten in einer ersten Abstimmungsrunde zwei Stimmen, die sie den beiden bevorzugten Varianten geben können. Die beiden Varianten mit der höchsten Stimmenzahl gelangen in eine zweite Abstimmungsrunde, bei welcher die Vorlage mit der Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen angenommen ist.

¹² Landtagsprotokoll LTP 1993, 524-601, über den Vertrauensverlust und die Amtsenthebung sowie Berichterstattung im Liechtensteiner Vaterland und Liechtensteiner Volksblatt über diese Vorkommnisse.

Noch schwächer sind die Kompetenzen des Landtages beim im Jahr 2003 neu normierten Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten. Die Initiative kann wiederum einzig vom Volk im direktdemokratischen Verfahren ausgehen. Der Landtag hat zum Misstrauensvotum eine Empfehlung auszusprechen und eine Volksabstimmung anzuordnen. Wird der Misstrauensantrag angenommen, ist er dem Landesfürsten zur Behandlung nach dem Hausgesetz des Fürstenhauses mitzuteilen. Die gemäß Hausgesetz von den stimmberechtigten, männlichen Mitgliedern des Fürstenhauses getroffene Entscheidung wird dem Landtag durch den Landesfürsten innerhalb von sechs Monaten bekannt gegeben. Der Landtag fungiert im Verfahren also lediglich als Transferstelle.

Im Notrechtsfall sieht die Verfassung, modifiziert mit der Verfassungsänderung von 2003, ein deutliches Übergewicht des Monarchen vor. Der Landesfürst kann ohne Mitwirkung des Landtages durch die Regierung „das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorsehen“ (Art. 10 Abs. 1 LV). Notverordnungen dürfen zwar Verfassungsbestimmungen nicht aufheben, sie können aber deren Anwendbarkeit einschränken. Nach sechs Monaten treten Notverordnungen außer Kraft.

Das weiter oben behandelte Vetorecht des Landesfürsten, welches insbesondere Gesetzesbeschlüsse des Landtages betrifft, ist nur in zwei Fällen aufgehoben. Der eine Fall betrifft die Richterbestellung. Wenn es im Dissensfall zwischen Landtag und Fürst zu einer Volkswahl eines Richters kommt, kann der Fürst kein Veto einlegen. Der Entscheid des Volkes ist bindend. Der andere Fall betrifft die Monarchieabschaffung. Wenn nach dem beschriebenen Verfahren schlussendlich in einer Volksabstimmung über die Staatsform abgestimmt wird, allenfalls die Monarchie abgeschafft und eine republikanische Verfassung eingeführt wird, kann der Fürst ebenfalls kein Veto mehr einlegen. Auch hier ist der Beschluss des Volkes endgültig.

VI. Landtag und Volk

Im Verlaufe der bisherigen Ausführungen ist schon mehrfach angedeutet worden, dass der Landtag einen Teil seiner Macht mit dem Volk direkt teilen muss. Grundlage hierfür liefern die direktdemokratischen Rechte, welche nach Schweizer Vorbild mit der Verfassung von 1921 eingeführt wurden und seitdem tendenziell weiter ausgebaut worden sind¹³. Systematisch kann man unterscheiden zwischen fakultativen und obligatorischen Volksabstimmungen. Fakultative Abstimmungen sind vom Volk unmittelbar initiierte Volksabstimmungen, die sogenannten Volksbegehren, durch Gemeindeversammlungsbeschlüsse erwirkte Volksabstimmungen, die sogenannten Gemeindebegehren, oder vom Landtag dem Volk vorgelegte Vorlagen, die sogenannten Landtagsbegehren. Neben diesen drei Arten von fakultativen Volksabstim-

¹³ Ausführlich bei Marxer, wie FN 8.

mungen gibt es noch obligatorische Volksabstimmungen, namentlich die Schlussabstimmung im Verfahren der Monarchieabschaffung und eine allfällige Volkswahl von Richtern, beide im Jahr 2003 eingeführt. Ein weiteres seit 1922 existierendes Obligatorium bezieht sich auf massive Steuererhöhungen. Keines der obligatorischen Referenden ist bisher zum Einsatz gekommen.

In der bisherigen Praxis beschränkten sich die Volksabstimmungen auf Volksbegehren und Landtagsbegehren. Bei den Volksbegehren kann noch unterschieden werden zwischen Volksinitiativen und Referenden. Initiativen zielen auf ein neues Gesetz, eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung oder eine allgemeine Anregung für eine Gesetzgebung ab. Referenden richten sich gegen einen Beschluss des Landtages. Die Beschlüsse des Volkes sind in der Regel für den Landtag bindend, weshalb sie der Landtag nicht ignorieren kann. Mehrheitlich angenommene Volksinitiativen bedürfen nur noch der Zustimmung des Landesfürsten. Allerdings hat der Landtag die Möglichkeit, einer Volksinitiative einen Gegenvorschlag entgegenzuhalten. In diesem Fall wird nach einem speziellen Abstimmungsverfahren, dem doppelten Ja mit Stichentscheid, abgestimmt.

Die Bandbreite der Sachverhalte, die in einer Volksabstimmung entschieden werden können, ist groß. Bereits seit Bestehen der Verfassung von 1921 kann gegen Gesetzes- und Finanzbeschlüsse des Landtages opponiert werden, einschließlich verfassungsändernder Gesetze. Dagegen sind Regierungsbeschlüsse, also etwa von der Regierung erlassene Verordnungen, nicht referendumsfähig. Bei Finanzbeschlüssen muss eine bestimmte Mindestausgabenhöhe erreicht sein, damit ein Referendum ergriffen werden kann. Die Schwelle ist jedoch mit aktuell 300.000 Franken einmaliger Ausgabe oder 150.000 Franken wiederkehrenden Ausgaben sehr tief angesetzt. Unmittelbaren Bezug zum Landtag hat auch das Volks- und Gemeindebegehren auf Einberufung oder Auflösung des Landtages, welches allerdings bisher noch nie angewendet wurde. Seit 1992 kann zudem gegen Staatsverträge, sofern ihnen im Landtag zugestimmt wurde, ein Referendum ergriffen werden. Weitere Volksrechte wurden mit der Verfassungsänderung 2003 eingeführt und sind in diesem Beitrag teilweise schon abgehandelt worden: das Verfahren zur Monarchieabschaffung, das Misstrauensvotum gegen den Landesfürsten, ein allfälliger Volksentscheid bei der Richterbestellung, sowie das noch nicht erwähnte Recht der Gemeinden, mit Gemeindeversammlungsbeschluss aus dem Staatsverband auszutreten.

Im Vergleich zur Schweiz werden die direktdemokratischen Volksrechte sehr zurückhaltend eingesetzt. Im langjährigen Mittel kommt es etwa zu einer Volksabstimmung pro Jahr. Diese teilen sich zu ungefähr gleichen Teilen auf Landtagsbegehren, Volksinitiativen und Referenden auf. Der Großteil der Abstimmungen bezieht sich auf Gesetzesvorhaben, vereinzelt wird auch über Finanzbeschlüsse abgestimmt. Die Abstimmungen über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum sind Beispiele für Abstimmungen über Staatsverträge.

Trotz dieses eher zurückhaltenden Einsatzes der direktdemokratischen Instrumente entfalten die direkten Volksrechte eine Wirkung auf den Gesetzgebungsprozess und die Tätigkeit des Landtages¹⁴. Da theoretisch gegen die meisten Landtagsbeschlüsse ein Referendum ergriffen werden kann, werden neue Vorhaben bereits bei der Erarbeitung von Vorlagen einem breiten Vernehmlassungsprozess, also einem Konsultationsverfahren bei Vereinen, Verbänden und anderen relevanten, interessierten oder betroffenen Akteuren, unterzogen. Die Berichte und Anträge der Regierung an den Landtag sind also bereits gesellschaftlich breit abgestützt und so abgefasst, dass ein Referendum möglichst verhindert wird. Vor diesem direktdemokratischen Hintergrund spielt sich schließlich auch die Beratung im Landtag ab. Zwar könnte der Landtag eine Vorlage durch Dringlicherklärung dem Referendum entziehen, dies wäre jedoch politisch kaum opportun und ohne sachliche Notwendigkeit wohl auch verfassungsrechtlich problematisch, da dies zu einer Aushöhlung der direkten Volksrechte führen würde.

Durch die direktdemokratischen Rechte übt daher die Zivilgesellschaft in Form von Interessengruppen, Vereinen, Verbänden, der Wirtschaft usw. einen merklichen Einfluss auf die Landtagstätigkeit aus. Dies verhindert gleichzeitig die Etablierung einer abgehobenen politischen Klasse, wobei dies auch wegen des Milizcharakters des liechtensteinischen Parlaments eher unwahrscheinlich ist.

VII. Weitere machtbesschränkende Faktoren

Neben dem Landesfürsten, dem Volk und der Zivilgesellschaft können noch weitere machtbesschränkende oder handlungseinschränkende Faktoren, welche die Tätigkeit des Landtages beeinflussen, genannt werden. Zu erwähnen sind insbesondere die Regierung, die Parteien und der Staatsgerichtshof als Verfassungsgericht.

Die Regierung, nicht der Landtag, ist das in der Politikgestaltung dominante Repräsentativorgan. Der Landtag reagiert zumeist auf Vorlagen der Regierung und wird nur in seltenen Fällen selbst aktiv. Wie in anderen Staaten kann daher eine funktionale Dominanz der Exekutive festgestellt werden. Da der Landtag in seiner parteipolitischen Zusammensetzung wenig Interesse hat, die von ihm faktisch gewählte Regierung zu desavouieren und außerdem die beiden stärksten Parteien beispielsweise in der Mandatsperiode von 2005 bis 2009 mit 22 von 25 Landtagsmandaten in einer gemeinsamen Regierungskoalition zusammenarbeiten, ist nur mit schwacher Opposition im Landtag zu rechnen¹⁵. In Liechtenstein hat sich vor dem Hintergrund einer langjährigen großen Regie-

¹⁴ Marxer / Pällinger, wie FN 8.

¹⁵ Bei den Landtagswahlen 2009 und einer neuerlichen Koalitionsregierung verschol sich das Verhältnis auf 24 zu 1.

rungskoalition das System der sogenannten Ko-Opposition¹⁶ herausgebildet, welches bedeutet, dass die beiden Koalitionsparteien die Regierungsressorts der gegnerischen Partei besonders kritisch beobachten und insofern so etwas wie eine eingeschränkte Opposition innerhalb der Koalition bilden.

Die Parteien ihrerseits wirken sich insofern auf die Landtagstätigkeit aus, als das theoretisch freie Mandat der Landtagsabgeordneten informell einem Fraktionszwang unterliegt. Es kommt nicht selten vor, dass die Fraktionen geschlossen abstimmen – auch dies vor dem Hintergrund des Systems der sogenannten Ko-Opposition. Diese Auseinandersetzungen werden in der Medienlandschaft¹⁷ gespiegelt, welche weitgehend auf die Printmedien beschränkt ist, da es kein liechtensteinisches Fernsehen gibt und Radio Liechtenstein medienbedingt wenig zur politischen Kommunikation beitragen kann. Die Printmedienlandschaft wiederum wird dominiert von zwei Landeszeitungen, welche gleichzeitig jeweils Parteizeitung einer Regierungspartei sind, ein wahrer Anachronismus. Das Liechtensteiner Volksblatt ist das Sprachrohr der Fortschrittlichen Bürgerpartei, das Liechtensteiner Vaterland dasjenige der Vaterländischen Union.

Schließlich sollte noch der Staatsgerichtshof als Verfassungsgericht und Normenkontrollinstanz¹⁸ mit der Kompetenz, Rechtsbestimmungen aufzuheben, erwähnt werden. Die rechtlichen Grundlagen finden sich in der Verfassung und im Staatsgerichtshofgesetz (LGBL 2004 Nr. 32). Aufgrund einer Individualbeschwerde betreffend Verletzung verfassungsmäßig gewährleisteter oder durch bestimmte, internationale Abkommen garantierter Rechte kann der Staatsgerichtshof Entscheidungen treffen (konkrete Normenkontrolle). Die diesbezüglich relevanten Staatsverträge sind die Europäische Menschenrechtskonvention, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von

¹⁶ Gerard Batliner, *Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments* (= Liechtenstein Politische Schriften 9), Vaduz 1981, 144; Helga Michalsky, *Handlungsbedingungen von Parteien im Kleinstaat Liechtenstein*, in: Peter Geiger / Arno Waschkuhn (Hrsg.), *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz* (= Liechtenstein Politische Schriften 14), Vaduz 1990, 264 (257-275); Helga Michalsky, *Liechtenstein: Konkordanzdemokratie und Parteienwettbewerb*, in: Helga Michalsky (Hrsg.), *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen* (= Liechtenstein Politische Schriften 15), Vaduz 1991, 148 (133-157).

¹⁷ Vgl. Wilfried Marxer, *Medien in Liechtenstein. Strukturanalyse der Medienlandschaft in einem Kleinstaat* (= Liechtenstein Politische Schriften 37), Vaduz 2004; Frank Marcinkowski / Wilfried Marxer, *Die Medien im Dienste der Politik. Politische Kommunikationskultur im Fürstentum Liechtenstein*, in: Roger Blum / Peter Meier / Nicole Gysin (Hrsg.), *Wes Land ich bin, des Lied ich sing?* (= Berner Texte zur Kommunikations- und Medienwissenschaft 10), Bern 2006, 109-125.

¹⁸ Vgl. dazu insb. Herbert Wille, *Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes* (= Liechtenstein Politische Schriften 27), Vaduz 1999; Herbert Wille, *Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein – Entstehung, Ausgestaltung, Bedeutung und Grenzen*, in: Herbert Wille (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein. 75 Jahre Staatsgerichtshof* (= Liechtenstein Politische Schriften 32), Vaduz 2001, 9-64; div. Beiträge in: Herbert Wille, *Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein. 75 Jahre Staatsgerichtshof* (= Liechtenstein Politische Schriften 32), Vaduz 2001.

Rassendiskriminierung, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Eine Individualbeschwerde kann im Anschluss an eine enderledigende, letztinstanzliche Entscheidung der öffentlichen Gewalt an den Staatsgerichtshof herangetragen werden, oder direkt vorgebracht werden, falls die bemängelte Rechtsvorschrift ohne Fällung einer Entscheidung oder Verfügung der öffentlichen Gewalt für den Beschwerdeführer wirksam geworden ist. Der Staatsgerichtshof kann auch eine Gesetzesprüfung vornehmen, wenn dies von der Regierung, einer Gemeinde oder einem Gericht aufgrund eines Anwendungsfalles beantragt wird, oder wenn er selbst im Anwendungsfall darauf stößt (abstrakte Normenkontrolle). Der Staatsgerichtshof kann mit seinen Entscheidungen Gesetze und Gesetzesbestimmungen außer Kraft setzen¹⁹. Die Aufhebung wird mit deren Kundmachung wirksam, außer der Staatsgerichtshof bestimmt eine andere Frist von längstens einem Jahr. In spezifischen Fragen ist auch der Gang an internationale Gerichtshöfe möglich, so etwa der Gang zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bei Verletzung von Grund- und Freiheitsrechten.

VIII. Fazit

Der liechtensteinische Landtag ist eingebettet in ein komplexes politisches System, welches die Macht des Landtags formell beschränkt, explizit durch die Rechte des Landesfürsten, die direktdemokratischen Volksrechte und die Gerichtsbarkeit. Er ist aber auch informellen Einschränkungen unterworfen, etwa durch die Macht und den Einfluss der Regierung, der Zivilgesellschaft und der Parteien. Dies verleiht ihm einen vergleichsweise schwachen Stand innerhalb des politischen Systems.

¹⁹ Vgl. Wolfram Höfling, *Die Verfassungsbeschwerde zum Staatsgerichtshof* (= Liechtenstein Politische Schriften 36), Schaan 2003; Wille, *Normenkontrolle*, wie FN 18; diverse Beiträge in Wille (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit*, wie FN 18; Herbert Wille, *Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und seine Aufwirkungen auf das liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, in: Thomas Bruha / Zoltán Tibor Pállinger / Rupert Quaderer (Hrsg.), *Liechtenstein – 10 Jahre im EWR. Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven* (= Liechtenstein Politische Schriften 40), Vaduz 2005, 108-147.

ELISABETH BERGER

Gelebter Parlamentarismus – die ABGB-Reform im liechtensteinischen Landtag

„Rezeption ist ein Faktum!“ Mit diesen Worten argumentierte der Leiter des Justizressorts Walter Kieber 1971 im liechtensteinischen Landtag, der damals am Beginn einer umfassenden Justizrechtsreform stand¹. Er verwies damit auf eine zu diesem Zeitpunkt bereits mehr als 150-jährige Rezeptionsgeschichte, die als Beweis dafür dienen sollte, dass an der Rezeption ausländischen Rechts auch in Zukunft kein Weg vorbeiführen werde².

Die Rezeptionsgeschichte begann mit der Rezeption³ des österreichischen Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuchs von 1811⁴ sowie weiterer österreichi-

Bei dem Beitrag handelt es sich um einen überarbeiteten und um Anmerkungen ergänzten Vortrag, den die Verfasserin am 4. Juni 2008 am Liechtenstein-Institut in Barenden (FL) im Rahmen der Tagung „Parlamentarismus in Kleinstaaten – Parlamentarismus und Monarchie“ gehalten hat.

Folgende Abkürzungen werden verwendet:

BBl. = schweizerisches Bundesblatt

BGBL. = österreichisches Bundesgesetzblatt

JGS = österreichische Justizgesetzsammlung

LGBl. = liechtensteinisches Landesgesetzblatt

LTA = Landtagsakten (Liechtensteinisches Landesarchiv, Vaduz)

LTP = Landtagsprotokolle (Liechtensteinisches Landesarchiv, Vaduz)

RGBL. = österreichisches Reichsgesetzblatt

¹ Landtagssitzung vom 3.11.1971, in: LTP 1971/II, 495.

² Vgl. den Rückblick auf die Rezeptionsgeschichte in: Wilhelm Brauner, *175 Jahre „Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch“ in Liechtenstein*, in: „Liechtensteinische Juristen-Zeitung“ 3, 1988, 94 ff; Elisabeth Berger, *190 Jahre ABGB in Liechtenstein*, in: „Liechtensteinische Juristen-Zeitung“ 2, 2002, 27 ff.

³ Tatsächlich setzte der Transfer österreichischen Rechts nach Liechtenstein schon einige Jahre früher ein, nämlich durch die Ausarbeitung von liechtensteinischen Rechtsvorschriften in engster Anlehnung an das österreichische Recht. Einige Gesetze – wie etwa eine Grundbuchordnung und eine Konkursordnung – traten zu Jahresbeginn 1809 in Kraft, andere – wie der Entwurf für ein bürgerliches Gesetzbuch – blieben im Entwurfstadium stecken. Vgl. hierzu im Detail: Elisabeth Berger (ed.), *Eine Zivilrechtsordnung für Liechtenstein. Die Entwürfe des Landvogts Joseph Schuppler* (Rechts- und Sozialwissenschaftliche Reihe 22), Frankfurt/Main etc. 1999.

⁴ Zunächst mit Ausnahme des Erbrechts, das in Liechtenstein erst mit Erbrechtspatent vom 6.4.1846 (abgedruckt in: *Ämtliches Sammelwerk der Liechtensteinischen Rechtsvorschriften bis*

scher Gesetze⁵ mittels Fürstlicher Verordnung vom 18. Februar 1812⁶. Mit diesem Schritt vertiefte das seit 1806 souveräne Fürstentum Liechtenstein⁷ seine Beziehungen zu seinem östlichen Nachbarland, die zu einem Gutteil auf der engen Verbindung seines Fürstenhauses mit dem österreichischen Kaiserhaus beruhten⁸. Auf die 1819 veranlasste „automatische“ Übernahme österreichischen Rechts⁹ – d.h. dass alle zu den rezipierten Gesetzen erlassenen Erläuterungen und Nachtragsverordnungen ohne weiteren Rechtsakt auch in Liechtenstein in Kraft traten – folgte ab 1843 die „autonome“ Rezeption österreichischen Rechts¹⁰. Das bedeutete, dass zwar weiterhin rezipiert wurde, aber nicht mehr wie bisher pauschal und unverändert, sondern mit Modifikationen und Anpassungen und zudem oft erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung¹¹. Zu der mit der Rezeption der wichtigsten Justizgesetze geschaffenen engen Anbindung Liechtensteins an Österreich kamen noch weitere verbindende Elemente hinzu. Mehr als ein Jahrhundert lang – von 1818 bis 1922 – fungierte das für Tirol und Vorarlberg zuständige Appellationsgericht und spätere Oberlandesgericht in Innsbruck als Höchstgericht in liechtensteinischen Zivil- und Strafsachen und sorgte solchermassen für die Aufrechterhaltung der Rechtsübereinstimmung¹². Mehr als ein halbes Jahrhundert lang – von 1852 bis 1919 – schuf die zwischen den beiden Nachbarländern bestehende Zollunion¹³ ein enges wirtschaftliches Naheverhältnis, das durch eine gemeinsame Währung und ein einheitliches Postwesen ergänzt wurde¹⁴. Diese engen rechtlichen und wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den beiden Nachbarstaaten ließen Liechtenstein nach außen nicht wie einen souveränen Staat, sondern eher wie eine „österreichische Provinz“ erscheinen.

1863, Vaduz 1971) zum 1.1.1847 in Kraft gesetzt wurde, und zwar mit leichten Modifikationen gegenüber der österreichischen Fassung.

⁵ Dabei handelte es sich um die Allgemeine Gerichtsordnung von 1781, JGS 13, und das Gesetzbuch über Verbrechen und schwere Polizeübertretungen von 1803, JGS 626.

⁶ Abgedruckt in: *Ämtliches Sammelwerk*, wie FN 4.

⁷ Vgl. hierzu Elisabeth Berger, *Rechtsrezeption und Souveränität – ein Widerspruch?*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins des Fürstentums Liechtenstein“ 105, 2006, 33 ff.

⁸ Vgl. zu den historischen Grundlagen Elisabeth Berger, *Rezeption im liechtensteinischen Privatrecht unter besonderer Berücksichtigung des ABGB* (= Schriften zum liechtensteinischen Recht 13), 2008, 11 ff (mit weiteren Nachweisen).

⁹ Mittels Fürstlicher Verordnung vom 16.10.1819, abgedruckt in: Werner Kundert, *Liechtenstein*, in: Helmut Coing (ed.), *Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte* III/2, Frankfurt/Main 1982, 1827 ff.

¹⁰ Angeordnet mit Fürstlicher Verordnung vom 20. Januar 1843.

¹¹ So wurde z.B. das österreichische Strafgesetzbuch von 1852 in Liechtenstein erst 1859 eingeführt.

¹² Berger, wie FN 8, 24 f.

¹³ Die gesetzliche Grundlage der Zollunion mit Österreich bildete der Vertrag vom 5.6.1852, RGBl. 146, der 1863 verlängert und 1876 mittels Staatsvertrag erneuert wurde.

¹⁴ Vgl. hierzu näher: Arthur Hager, *Aus der Zeit der Zoll- und Wirtschaftsunion zwischen Österreich und Liechtenstein von 1852-1919*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins des Fürstentums Liechtenstein“ 61, 1961, 25 ff; Berger, wie FN 8, 28 ff.

Der politische und wirtschaftliche Zusammenbruch der Habsburgermonarchie im Gefolge des Ersten Weltkriegs drohte das kleine Land mitzureißen und bedrohte ernsthaft seine staatliche Existenz. Für Liechtenstein wurde in dieser Situation die wirtschaftliche Loslösung von Österreich zu einem Gebot der Selbsterhaltung. Da allerdings eine völlig selbständige und unabhängige Existenz illusorisch war, bot sich als nächstliegende Alternative die Hinwendung zum westlichen Nachbarland, der Schweiz, an. Im Gefolge der wirtschaftlichen Neuorientierung durch den Abschluss eines Zollvertrags mit der Schweiz 1923¹⁵ kam es zum „Rezeptionsbruch“, d.h. Liechtenstein entschied sich gegen die Beibehaltung des österreichischen Rechts als Rezeptionsgrundlage und für eine Modernisierung seiner Privatrechtsordnung nach dem Vorbild des schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB). Für diesen Entschluss waren, abgesehen von der unbestreitbaren Qualität und Aktualität des ZGB, vor allem politische Umwälzungen in Liechtenstein ausschlaggebend, im Zuge derer die Christlich-soziale Volkspartei an die Macht gelangte¹⁶. Sie verstand sich als Reformpartei, die sich in allen relevanten Belangen am Vorbild der Schweiz orientierte. An ihrer Spitze stand mit Wilhelm Beck ein junger Rechtsanwalt aus Triesenberg, der seine juristische Ausbildung zum überwiegenden Teil in der Schweiz erhalten hatte¹⁷. Er hatte bereits 1912 sehr kritisch auf die Abhängigkeit von Österreich und die seiner Ansicht nach daraus resultierende Reformbedürftigkeit der gesamten liechtensteinischen Rechtsordnung hingewiesen¹⁸ und seinem Einfluss ist es zuzuschreiben, dass sich die Volkspartei in ihrem Parteiprogramm unter anderem explizit die Schaffung eines „neuzeitlichen bürgerlichen Rechts“ zum Ziel setzte¹⁹. Gemeinsam mit Emil Beck²⁰, einem Schüler von Eugen Huber, plante Wilhelm Beck eine Neukodifikation des liechtensteinischen Privatrechts in enger Anlehnung an das moderne schweizerische Zivilrecht. Das geplante fünfteilige „Liechtensteinische Zivilgesetzbuch“ sollte das damals bereits seit mehr als einem Jahrhundert in Kraft stehende ABGB ebenso ersetzen wie das 1865 rezipierte ADHGB aus 1861²¹.

¹⁵ Vertrag über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet vom 29.3.1923, LGBI. 24, in Kraft getreten am 1.1.1924. Vgl. hierzu Berger, wie FN 8, 42 ff. Zur Vorgeschichte siehe auch Rupert Quaderer, *Der Weg zum Zollvertrag, in: 70 Jahre Zollvertrag Schweiz – Fürstentum Liechtenstein, 1924-1994*, Beilage zur Zoll-Rundschau 4, 1994, 12 ff.

¹⁶ Rupert Quaderer, *Die Entstehung der „Christlich-sozialen Volkspartei“* (1918), in: Vaterländische Union (ed.), *Die Schlossabmachungen vom September 1920*, 1996, 59 ff; Berger, wie FN 8, 36 ff.

¹⁷ Biographische Details zu Wilhelm Beck (1885-1936) in: *Historisches Lexikon der Schweiz* (www.hls-dhs-dss.ch).

¹⁸ Wilhelm Beck, *Das Recht des Fürstentums Liechtenstein. Ein Grundriss*, Zürich 1912.

¹⁹ Vgl. Pkt. 9 des Programms der Christlich-sozialen Volkspartei Liechtensteins, erschienen in deren Parteiorgan, den Oberrheinischen Nachrichten vom 18.1.1919. Abgedruckt in: *Schlossabmachungen*, wie FN 16, 146 ff.

²⁰ Biographische Details zu Emil Beck (1888-1973) in: *Historisches Lexikon der Schweiz* (www.hls-dhs-dss.ch).

²¹ LGBI. 10/1865.

Tatsächlich verwirklicht wurden von dem ambitionierten Vorhaben aber nur zwei Teile und zwar das Sachenrecht aus 1922²² sowie das Personen- und Gesellschaftsrecht aus 1926 und 1928²³. An der Realisierung des nächsten Schrittes, der Neuordnung des Obligationenrechts, schieden sich nämlich die Geister: Strittig war, ob diese Rechtsmaterie, analog zu den bisherigen Reformschritten, nach dem Vorbild des schweizerischen ZGB erneuert werden sollte oder ob man es beim österreichischen Recht belassen und dieses durch die Übernahme der Teilnovellen zum ABGB aus 1914, 1915 und 1916 reformieren sollte. Dass das Obligationenrecht zum Zankapfel geriet, hatte erneut innenpolitische Gründe. Seit 1928 war nämlich die Fortschrittliche Bürgerpartei an der Macht²⁴ und damit lag die Regierungsverantwortung bei einer konservativen und schweizkritischen Gruppierung, die die von der Volkspartei praktizierte bedingungslose Orientierung am westlichen Nachbarland offen in Frage stellte und in Bezug auf die laufende Privatrechtsreform zu einer Rückbesinnung auf die ursprüngliche Rezeptionsgrundlage, das ABGB, tendierte. Einem von der Bürgerpartei erwogenen generellen Schwenk zurück zur österreichischen Rechtsordnung als Rezeptionsgrundlage stand allerdings der Zollvertrag mit der Schweiz im Weg, der in vielen Bereichen direkt oder indirekt die liechtensteinische Rechtsordnung beeinflusste. Da es für beide Varianten der Schuldrechtsreform gute Gründe gab, ließ sich jahrzehntelang keine einvernehmliche Lösung finden²⁵, was dazu führte, dass der Reformeifer im liechtensteinischen Privatrecht generell ins Stocken geriet.

Das Resultat dieser sozusagen auf halbem Wege abgebrochenen Privatrechtsreform war eine Situation, die sich treffend mit folgenden Worten beschreiben lässt: „Das neue Ganze ist unvollendet und das alte Ganze ist zerrissen“²⁶. Es sollte bis Anfang der 1970er Jahre dauern, bis man sich erneut der durch die Rezeption aus unterschiedlichen Rechtsordnungen geschaffenen Situation stellte und sich ernsthaft eine Reform zum Ziel setzte.

„Rezeption ist ein Faktum!“ Mit diesen bereits eingangs zitierten Worten gab der stellvertretende Regierungschef und Leiter des Justizressorts Walter Kieber im November 1971 im Landtag den Startschuss für die Reform des Justizrechts²⁷. Er begründete dieses Vorhaben damit, dass „die für die Leben-

²² LGBl. 4/1923.

²³ LGBl. 4/1926 und 6/1928.

²⁴ Rupert Quaderer, *Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921*, in: Gerard Batliner (ed.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921* (= Liechtenstein Politische Schriften 21), Vaduz 1994, 117 ff.

²⁵ Zu der Diskussion um die Neuordnung des Obligationenrechts vgl. Berger, wie FN 8, 64 ff.; Herbert Wille, *Die Neukodifikation des liechtensteinischen Privatrechts als Rezeptionsfrage ausländischen Rechts*, in: Kurt Ebert (ed.), *Pro iustitia et scientia. Festgabe zum 80. Geb. von Karl Kohlegger*, Wien 2001, 613 ff.

²⁶ Zitiert aus: Klaus Biedermann, *Die Treuhänderschaft des liechtensteinischen Rechts, dargestellt an ihrem Vorbild, dem Trust des Common Law*, Bern 1981, 18 FN 23.

²⁷ Vgl. zum Folgenden ausführlich Berger, wie FN 8, 89 ff.

digkeit des Rechts notwendige Fortentwicklung seit Jahrzehnten zum Stillstand gekommen sei”²⁸. Dies zeigte sich besonders deutlich im Eherecht, das im Wesentlichen noch der Urfassung des ABGB aus 1811 entsprach. Nicht zuletzt deshalb sollte dessen Reform am Beginn der Erneuerung des bürgerlichen Rechts stehen²⁹. Als besonders antiquiert erwiesen sich vor allem zwei Aspekte des liechtensteinischen Eherechts, und zwar zum einen, dass es in Liechtenstein zu Beginn der 1970er Jahre keine Möglichkeit der zivilen Eheschließung gab, und zum anderen, dass es für Katholiken keine Möglichkeit zur Ehescheidung gab. Beides hatte seinen Grund in der katholisch-konservativen Grundhaltung der Bevölkerung und des Fürstenhauses sowie in der Dominanz des Katholizismus und im Widerstand der Geistlichkeit. Angesichts der entkonfessionalisierten Eherechte der Nachbarstaaten hatte die Kritik an den veralteten eherechtlichen Bestimmungen des ABGB seit längerem stetig zugenommen und der liechtensteinische Gesetzgeber war zunehmend unter Reformdruck geraten. Ende der 1960er Jahre schien schließlich die Zeit reif zu sein für die Schaffung eines zeitgemäßen und den gesellschaftlichen Verhältnissen adäquaten Eherechts, obgleich man sich der Sensibilität der Materie durchaus bewusst war. Trotz der in den Landtagsdebatten geäußerten Bedenken, wonach die Einführung der obligatorischen Zivilehe und die Zulassung der Ehescheidung einen „offenen Bruch mit der Tradition“ bedeuten würden, verabschiedete der Landtag im Dezember 1973 ein neues Ehegesetz³⁰, das am 1. Juni 1974 in Kraft trat. Damit erhielt Liechtenstein ein formell und materiell rein staatliches Eherecht, das die eherechtlichen Bestimmungen des ABGB weitgehend ersetzte. Die traditionellen Kräfte in der Regierung sowie im Landtag hatten sich insofern durchgesetzt, als an der Unauflöslichkeit der Ehe grundsätzlich festgehalten wurde³¹. Dies kam dadurch zum Ausdruck, dass die Scheidung als Ausnahme statuiert wurde, die nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen zugelassen wurde. Der Gesetzgeber trug der religiösen Überzeugung einer Mehrheit der Bevölkerung dadurch Rechnung, dass sie nur im Falle der totalen Zerstörung der Ehe als gerechtfertigt angesehen wurde. Um dies sicherzustellen, hatte der Scheidung ein langwieriges und aufwendiges Trennungsverfahren vorauszugehen, das in seiner spezifischen Ausgestaltung eine eigenständige liechtensteinische Rechtsschöpfung darstellte. Im Übrigen handelte es sich bei dem neuen Ehegesetz um eine Kompilation von österreichischen und schweizerischen Rechtsvorschriften. Auf die Vorhaltungen, das neue Eherecht sei zu konservativ ausgestaltet und hätte wichtige Aspekte wie die Einführung des Partnerschaftsprinzips unberücksichtigt gelassen, antwortete die Regierung mit dem Einwand, dass es nur darum gegangen war, die vordringlichsten Probleme zu lösen.

²⁸ LTP 1971/II, 493.

²⁹ Zum Folgenden vgl. Berger, wie FN 8, 100 ff.

³⁰ Ehegesetz vom 13.12.1973, LGBl. 20/1974.

³¹ Zum Folgenden im Detail Berger, wie FN 8, 111 ff.

Eine Reform des Familienrechts war somit vorläufig ausgeklammert worden und dabei sollte es im weiteren Verlauf der Justizrechtsreform zunächst auch bleiben. Auf der Agenda des Landtags standen im Folgenden vielmehr die Revision des Adoptionsrechts³², des Mieterschutzrechts³³ sowie des Werk-, Verlags- und Arbeitsvertragsrechts³⁴. Der nächste grundlegende Reformschritt betraf sodann die im 2. und 3. Teil des ABGB enthaltenen erb- und schuldrechtlichen Bestimmungen, die auf den Stand gebracht werden sollten, wie er in Österreich, dem Ursprungsland des ABGB, galt³⁵. Dies bot der Regierung und dem Landtag die Gelegenheit, eine virulente Problematik einer Lösung zuzuführen, nämlich die jahrzehntelang umstrittene Frage, ob Liechtenstein das Schuldrecht des ABGB oder das schweizerische Obligationenrecht rezipieren sollte. Mit der Entscheidung zugunsten der Übernahme der Teilnovellen zum ABGB wurde der ursprünglichen Rezeptionsgrundlage, dem österreichischen ABGB, der Vorzug eingeräumt³⁶.

Die seit dem Beginn der Justizrechtsreform mehrfach in Aussicht gestellte Erneuerung des gesamten liechtensteinischen Ehe- und Familienrechts erfuhr schließlich 1982 durch ein Postulat des Landtags³⁷ an die Regierung einen ersten konkreten Anstoß³⁸. Darin ging es um eine Verbesserung der Rechtsstellung der Frau im Allgemeinen und in bestimmten Rechtsmaterien wie dem Vormundschaftsrecht im Besonderen. In der Postulatsbeantwortung musste die Regierung einräumen, dass Mann und Frau weder in der liechtensteinischen Gesetzgebung noch in der Praxis gleichberechtigt waren und diesbezüglich ein gravierender Aufholungsbedarf bestand³⁹. Im September 1987 legte die Regierung dem Landtag schließlich einen Bericht über den Vergleich der Rechtssituation in Liechtenstein, Österreich und der Schweiz in Hinblick auf die Verwirklichung des Partnerschaftsprinzips und die Gleichberechtigung der Geschlechter vor⁴⁰. Von der Leitidee her waren zwischen der österreichischen und der schweizerischen Ehe- und Familienrechtsreform kaum Unterschiede auszumachen, Abweichungen ergaben sich nur in Einzelfragen wie z.B. im Erbrecht und im Ehegüterrecht. Diese Unterschiede fielen aber nicht in einem Ausmaß ins Gewicht, dass sie für die Entscheidung der Rezeptionsfrage ausschlaggebend gewesen wären. Das

³² LGBI. 40/1976; Berger, wie FN 8, 122 ff.

³³ LGBI. 6/1975; Berger, wie FN 8, 119 ff.

³⁴ LGBI. 18/1974; Berger, wie FN 8, 115 ff.

³⁵ Vgl. hierzu Berger, wie FN 8, 126 ff.

³⁶ Berger, wie FN 8, 127 ff.

³⁷ Postulat vom 15.12.1982 betr. die Überprüfung der liechtensteinischen Gesetzgebung in Bezug auf die Stellung der Frau in Ehe, Familie, Staat und Gesellschaft, Blg. zur Landtagssitzung vom 20.4.1983, in: LTP 1983/I.

³⁸ Vgl. zum Folgenden Berger, wie FN 8, 135 ff.

³⁹ Postulatsbeantwortung vom 4.12.1984, Nr. 60/1984.

⁴⁰ Grundlagenbericht der Regierung zu einer liechtensteinischen Ehe- und Familienrechtsreform vom 1.9.1987, in: LTA 1988/L21.

Hauptaugenmerk richtete sich daher auf die Aspekte der Rechtstradition und der Rechtskontinuität, was die Regierung dazu veranlasste, sich bezüglich der Rezeptionsfrage dezidiert für eine Übernahme des österreichischen Rechts auszusprechen. Unter Zugrundelegung dieser Prämisse wurden nun konkrete Schritte zu einer Gesamtreform des Ehe- und Familienrechts gesetzt, die sowohl die Rechtsbeziehungen der Ehegatten während der aufrechten Ehe in personen- und vermögensrechtlicher Hinsicht, als auch das Erbrecht, das Scheidungsfolgenrecht, das Vormundschaftsrecht und das Unehelichenrecht umfassen sollte⁴¹. Ausgenommen von der Reform sollte vorerst das Ehetrennungs- und Ehescheidungsrecht bleiben. Begründet wurde dies damit, dass die Revision dieses Rechtsbereichs nichts mit dem Partnerschaftsprinzip oder dem Gleichberechtigungsgrundsatz zu tun hatte, die im Zuge der Reform im liechtensteinischen Recht verankert werden sollten. Primär ging es aber wohl darum, die anstehende Gesamtreform des Ehe- und Familienrechts nicht mit dieser als äußerst heikel bekannten Rechtsmaterie zu belasten. Im Oktober 1992 – rund zehn Jahre nach der Inangriffnahme des Projekts – gelangte der Landtag schließlich zur Beschlussfassung der Ehe- und Familienrechtsreform⁴².

Im Anschluss sah man sich sogleich dem nächsten Themenkomplex gegenüber: der Reform des Ehetrennungs- und Ehescheidungsrechts⁴³. Mittels Postulat vom Oktober 1995 forderte der Landtag die Regierung auf, einen Reformvorschlag zur Einführung der einvernehmlichen Ehescheidung vorzulegen⁴⁴. Die Reformbedürftigkeit des Scheidungsrechts wurde durch den Hinweis unterstrichen, dass Liechtenstein damals beinahe das einzige europäische Land war, das seinen Bewohnern keine einvernehmliche Eheauflösung ermöglichte. Ein Jahr später, im November 1996, legte die Regierung dem Landtag einen Entwurf zur Revision des Scheidungs- und Trennungsrechts vor, mit dem das Scheidungsrecht im Sinne einer Abkehr vom reinen Verschuldensprinzip und einer Zuwendung zum Zerrüttungsprinzip novelliert sowie die einvernehmliche Scheidung eingeführt werden sollte⁴⁵.

Eine rechtsvergleichende Analyse des Scheidungsrechts der Nachbarstaaten hatte die Regierung dazu bewogen, dem schweizerischen Ehescheidungsrecht als Rezeptionsgrundlage den Vorzug einzuräumen. Die fortschrittliche Konzeption des schweizerischen Entwurfs zur Revision des Scheidungsrechts

⁴¹ Berger, wie FN 8, 153 ff. Einen kurzen Überblick über die wesentlichen Änderungen bei Mario Frick, *Revision des Ehe- und Familienrechts im Fürstentum Liechtenstein*, in: „Aktuelle juristische Praxis“ 7, 1993, 826 ff.

⁴² LTP 1992/III, 1587ff. Die Ehe- und Familienrechtsreform, LGBI. 53-57/1993, trat am 1. April 1993 in Kraft.

⁴³ Vgl. hierzu ausführlich Berger, wie FN 8, 179 ff.

⁴⁴ Postulat vom 5.10.1995 betr. die Reform des Ehetrennungs- und Scheidungsrechts.

⁴⁵ Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag über die Revision des Scheidungs- und Trennungsrechts vom 24.3.1998, Nr. 21/1998, in: *Berichte der Regierung an den Landtag 1998/II*.

des ZGB⁴⁶ aus 1995 harmoniere – so die Argumentation – besser mit den liechtensteinischen Reformzielen als die österreichische Rechtslage mit ihrem Mischsystem aus Verschuldens- und Zerrüttungsscheidung⁴⁷. Im Landtag wurde die von der Regierung vorgeschlagene Reform, die vor allem ein verschuldensunabhängiges Scheidungs- und Trennungssystem sowie die gesetzliche Verankerung der einvernehmlichen Scheidung bringen sollte, im Großen und Ganzen gutgeheißen⁴⁸. Die im Dezember 1998 beschlossene Novelle⁴⁹ wurde von vielen Abgeordneten als radikaler Bruch mit der liechtensteinischen Tradition und als ein besonders fortschrittliches Ehescheidungsrecht gepriesen. Dennoch oder vielleicht gerade deswegen stieß das neue Scheidungsrecht in der Bevölkerung durchwegs auf breite Akzeptanz, da es nun endlich eine Alternative zu der zeitaufwendige Ehescheidung im streitigen Verfahren gab.

Lässt man die kurz dargestellten Meilensteine der bald zwei Jahrhunderte währenden Rezeptionsgeschichte im liechtensteinischen Privatrecht Revue passieren, so zeigt sich, dass es gelungen ist, sich in zunehmendem Maße als selbständiger, unabhängiger und nur der Qualität verpflichteter Gesetzgeber zu profilieren. Dass die Anlehnung an die Rechtsordnungen der Nachbarstaaten dabei intensivere Ausmaße annimmt als in anderen Staaten, ist den besonderen Bedingungen der Kleinstaatlichkeit geschuldet. Sie sind der Grund dafür, dass nicht die Frage „ob“ rezipiert wird im Vordergrund steht, sondern „wie“ rezipiert wird. Das Fürstentum Liechtenstein hat es geschafft, die passive Rolle eines ohne eigenes Zutun von ausländischen gesetzgeberischen Vorarbeiten profitierenden Staates abzulegen und in eine aktive und selbstbestimmte Rolle hineinzuwachsen, dessen mit der Gesetzgebung betrauten Organe es verstehen, die Rezeption als Rechtserzeugungsinstrument in bestmöglicher Weise zu nutzen⁵⁰.

Auch in Zukunft wird die ABGB-Reform den liechtensteinischen Landtag intensiv beschäftigen. Gegenwärtig widmet sich eine von der liechtensteinischen Regierung im Sommer 2007 eingesetzte Expertengruppe der Aufgabe, Reformvorschläge auszuarbeiten, um die liechtensteinische Privatrechtsordnung – zeitgerecht zu dem 2012 bevorstehenden ABGB-Jubiläum – auf einen aktuellen Stand zu bringen. Mit diesem Vorhaben wird die ungebrochene Lebenskraft des liechtensteinischen ABGB in überzeugender Weise unter Beweis gestellt.

⁴⁶ Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Personenstand, Eheschliessung, Scheidung, Kindesrecht, Verwandtenunterstützungspflicht, Heimstätte, Vormundschaft und Ehevermittlung) vom 15.11.1995, BBl. 1996/I.

⁴⁷ BGBl. 280/1978.

⁴⁸ Vgl. zur parlamentarischen Behandlung des Gesetzentwurfs im Detail Berger, wie FN 8, 188 ff.

⁴⁹ Gesetz vom 17.12.1998 über die Abänderung des Ehegesetzes, LGBl. 28/1999.

⁵⁰ Elisabeth Berger, *Rezeption und Adaption in der liechtensteinischen Privatrechtsordnung*, in: Verena Duss / Nikolaus Linder u.a. (ed.), *Rechtstransfer in der Geschichte*, München 2006, 350 f.

SIMONETTA BERNARDI

La bulle « Coelestis pater familias » du pape Boniface VIII et le parlement d'une ville des Marches

Le panorama institutionnel des Marches entre le XIII^e et le XIV^e siècle est dans une phase de plein développement comme le démontre de façon évidente la riche documentation qui nous reste. Des inventaires des archives de nombreuses communes nous constatons, en effet, combien à partir du début du XIII^e siècle les fonds de parchemins sont de plus en plus importants¹. C'est le signe indubitable que dans la culture commune s'était manifestée la nécessité de documenter, enregistrer, donner une trace légale à chaque manifestation, chaque activité : régler, en bref, selon des schémas officiels tout acte de la vie publique et privée.

La législation de Cingoli au XIV^e siècle est composée de deux rédactions statutaires complètes datant de 1325 et de 1364 et également d'une série de fragments et *additiones* qui répondent aux situations contingentes qui caractérisèrent la vie de la commune durant le premier siècle de son existence². De 1307³ datent 52 normes qui règlent et restreignent l'exercice des pouvoirs nobiliaires : ces normes furent communément définies comme le premier statut de Cingoli qui nous soit parvenu, mais on peut plus précisément les lire comme des *additiones* à un statut en vigueur à l'époque, écrites à la suite des événements contingents qui avaient mis en danger les normes juridiques de la cité. La législation statutaire de la commune de 1325 à 1356 est contenue dans un code dit « Livre rouge »⁴ qui renferme outre le statut de 1325 – l'un des plus

¹ Gli Archivi Storici dei Comuni delle Marche, indici degli inventari, a c. V. Cavalcoli Andreoni, Ostra Vetere 1986.

² Le premier témoignage d'une magistrature dans la commune de Cingoli remonte à la fin du XII^e siècle : cf. *Le pergamene del monastero di santa Caterina (1104-1215)*, a c. S. Bernardi, Roma 1983, 54, n° 19.

³ Archivio de Stato di Macerata, Archivio Comunale di Cingoli (par la suite ACCi), n° 1 : L. Colini Baldeschi (éd.), *Statuti del comune di Cingoli, secoli XIV, XV, XVI*, Cingoli 1904.

⁴ ACCi n° 1.

anciens textes statutaires des Marches parvenus complets – les *additiones* de 1328 et de 1330⁵ relatives à l'exploitation des forêts, au cadastre et à l'imposition de collectes et d'amendes. En 1334 furent rédigés de vrais statuts qui règlent les aspects fiscaux et administratifs de tels moyens de production⁶.

Dans les dernières années du XX^e siècle, P. Cartechini⁷ fit une description soignée et commentée de tout ce matériel.

Au cours du XIII^e siècle, en concomitance aussi avec les évènements qui avaient affligé toute la région, la commune de Cingoli avait affirmé son autonomie en regard des communes limitrophes de plus importante puissance et tradition, comme c'était le cas pour Osimo⁸, avait consolidé sa structure institutionnelle, mis sur pied des organes administratifs, agrandi l'aire du *castrum vetus* avec la construction d'un *castrum novum* sur des terrains pris en emphytéose par l'évêque d'Osimo⁹. On avait construit un palais public où devait œuvrer le gouvernement et un palais du peuple, on avait délimité le périmètre des murs et identifié l'aire de domaine public¹⁰. En même temps la commune avait étendu son influence sur le territoire environnant constituant un *distric-tus*, aux frais des seigneurs des châteaux qui étaient sis sur son territoire et en négociant avec ces derniers, créant ainsi de puissants territoires dans la zone montagneuse pour protéger ses frontières. L'acquisition, en 1209, du château de Castriccione¹¹ transformé en point d'appui défensif, les pactes avec les seigneurs du château de l'Isola degli Orzali¹², avec les seigneurs de Civitella¹³, et à la fin du siècle l'annexion du château de Moscosi¹⁴, propriété comme Castriccione des seigneurs Montecampinari, avaient consolidé l'importance de la présence de Cingoli en regard des communes limitrophes et des feudataires de

⁵ ACCi n°1, cc. 53-70.

⁶ ACCi n°1, cc. 80-82.

⁷ P. Cartechini, « Aspetti della legislazione statutaria cingolana nei secoli XIV-XVI », *Studi Maceratesi* 19 (1986), 361-424, mais en outre des exemples de Camporotondo, dont la législation statutaire remonte à 1322, et d'Esanatoglia, 1324, cités par Cartechini, on mentionne le plus ancien statut d'Osimo de 1308.

⁸ Cf. G. Gatella, « Cingoli nelle sue pergamene », *Studi Maceratesi* 19 (1986), 324-326.

⁹ ACCi perg. 1232 agosto 22-26 : contrat entre l'évêque Sinibaldo et les hommes de Cingoli pour loyer esplanades et maisons dans le *castro novo* entre les deux murs du château et la rue qui reliait la porte Montana et le *castrum vetus* ; perg. 1235, 1236, 1239 : quittances laissées par le curé Morico au public de Cingoli pour l'*affictum* payé à l'évêque d'Osimo pour les terrains où on bâtit le *castrum novum* : on peut interpréter cet *affictum* comme une reconnaissance de la souveraineté du diocèse.

¹⁰ ACCi, perg. 1292, dans : L. Colini-Baldeschi (éd.), *L'Archivio Comunale di Cingoli e la sua importanza storica*, Cingoli MCMIX, I, doc. vii.

¹¹ ACCi, perg. 1209 septembre.

¹² Archivio di Stato di Macerata, Archivio del monastero di Santa Caterina di Cingoli (par la suite ASC), perg. n°312, dans *Le pergamene del monastero di santa Caterina (1104-1215)*, a c. S. Bernardi, Roma 1983, 76, n°24; cf. S. Bernardi, « Esempi di assistenza a Cingoli nel secolo XIII, gli ospedali di Spineto e Buraco », *Studi Maceratesi* 19 (1986), 257-288.

¹³ ACCi, perg. 1244, février.

¹⁴ ACCi, perg. 1282 février, 1290 avril, 1295 janvier, 1297 mai.

la Val di Castro¹⁵. Cette politique expansionniste amena un mouvement démographique de la campagne vers les villes de nouvelles figures sociales: les seigneurs qui avaient cédé à la commune leurs privilèges consolidés et leurs droits et donc considéraient devoir occuper une position adéquate dans la nouvelle société¹⁶, et leurs hommes affranchis qui de cette nouvelle réalité s'attendaient à une situation totalement différente¹⁷.

Entre la fin du XIII^e siècle et le début du XIV^e siècle, la commune, donc, prend conscience d'elle-même, aussi bien comme entité matérielle que comme entité institutionnelle et on ressent la nécessité de transmettre par écrit, explicitement, les principes juridiques sur lesquels la commune basait son autonomie. En 1280, les notables de Cingoli¹⁸ firent un inventaire des actes qui documentaient les droits de la commune sur le noyau urbain, sur le territoire environnant et ses anciens seigneurs, les rapports avec les communes limitrophes, les nombreuses quittances de paiements faits par la commune à ses officiers et à ses créanciers, les privilèges concédés à Cingoli par l'Église romaine¹⁹.

Toute cette ferveur témoigne combien la vie de Cingoli, durant le premier siècle de son autonomie, était complexe et articulée politiquement, basée sur des équilibres instables et combien elle avait besoin d'un apport économique et juridique vraiment solide. On chercha une réponse à ces exigences en impliquant dans le gouvernement, dirigé par un podestat et structuré en deux conseils, le Conseil général et le Conseil de « credenza », la base productive de la commune : en février 1298, une sentence qui sanctionnait une division des biens entre les monastères de Saint-André et de Sainte-Catherine et les héritiers d'un bienfaiteur, fut stipulée par un notaire sur mandat du Conseil des 120 du peuple²⁰ ; en février 1300, les prieurs des Arts, sur mandat du Conseil général, du Conseil de « credenza », ainsi que du podestat, promulguèrent des normes concernant l'exploitation, de la part de la commune, des moulins appartenant au monastère de Sainte-Catherine²¹. On peut interpréter cet acte comme le début d'une politique tendant à faire rentrer dans le domaine de l'État les moyens de production comme l'acquisition et le contrôle des moulins, jusqu'alors propriété des moines ou des seigneurs et gérés par des privés;

¹⁵ G. Gatella, « Cingoli nelle sue pergamene », 319.

¹⁶ En 1209 Gualtiero Otto et Gozo, seigneurs de Castriccione, s'engagèrent à habiter à Cingoli pendant trois mois et ils obtinrent la seigneurie de la forteresse de Montenero ; en 1297 Feltranuccio de Montecamparari s'engagea à habiter à Cingoli pendant six mois et à acheter un palais.

¹⁷ ACCi, perg. 1298 avril, distribution des maisons dans le château de Moscosi par la commune de Cingoli.

¹⁸ Ils sont les podestats *nobiles viri Clodio domini Appiliaterre* et *Johannucius domini Rogerii* avec le juge *Deotaiute Atonis*.

¹⁹ Le document original manque, il y a une copie manuscrite du XVIII^e siècle dans la Biblioteca Benedettucci, Recanati, *Codice Diplomatico Cingolano* IV (par la suite CDC), par G.A. Vogel, cc. 12-22.

²⁰ ASC n°1008.

²¹ ASC n°1011.

cette politique d'essor économique sous le contrôle communal, qui se poursuivait dans les premières décennies du XIV^e siècle, fut l'élément fondamental qui constitua le caractère même de la commune.

Un tel développement urbain, économique et territorial et la conséquente articulation institutionnelle ne furent pas sans traumatisme : il y eut des révoltes, des luttes intestines, des tentatives de prise de pouvoir de la part des factions. Pour consolider la commune, il fallait mettre fin à ce climat et on arriva à une pacification générale en faisant amende des torts réciproques du passé. Le 18 juin 1306²² Geraldo deTastis, recteur des Marches²³, émit une sentence d'absolution générale pour les révoltes qui avaient éclaté à Cingoli pendant les dix dernières années. Cette sentence parle d'une manière très détaillée des événements qui, au delà du fait local, témoignent qu'il s'était agi de bien plus que d'une rébellion, d'ailleurs assez étendue dans la région, contre l'Eglise de Rome, ses officiers et recteurs. En l'espace de dix ans, les expulsions, les amendes, les condamnations de biens et de personnes, avaient été infligées pour homicides, adultères, viols, vols et révoltes commis sur le territoire de Cingoli, dans son district et dans beaucoup d'autres endroits des Marches par Antonio, évêque de Fiesole, quand il était recteur des Marches²⁴, par ses officiers et par ses juges, en particulier par Oddone di Cortona, par le recteur Rambaldo et ses juges envers les sorciers Bartolo di San Gimignano et Ubertino di Reggio et par le recteur soldat Gerardo deTastis, ainsi que ses juges et officiers. Le podestat Malpelo di Pitino, le maire Jacobino di Fermo au nom de toute la commune de Cingoli, ainsi que 480 personnes, citées une par une et appartenant à diverses communes, furent acquittés du délit d'avoir emprisonné et volé Gualtiero di Firenze, à l'époque podestat de Cingoli, et toute sa famille, et par la suite d'avoir provoqué une révolte sur le territoire d'où ils avaient réussi à chasser les membres de la faction adverse. Pagnone, Giovannuzio et Ruggieruccio di Attone de la famille Cima²⁵, Taddeo de maître Rinaldo et certains de leurs partisans furent frappés par cet exil, leurs maisons furent saccagées et détruites, malgré la paix stipulée entre les parties au temps du vicariat du seigneur Giacomo di Ronzano. Le seigneur Gonzolino, fils du seigneur Giacomo²⁶, ainsi que ses fils et ses partisans, le seigneur Fidesmido da Monteverde, autrefois podestat de Cingoli, furent également acquittés ; ces derniers, au cours de la décennie précédente, en accord avec le seigneur Appigliaterra avaient occupé et maintenu en état de rébellion Cingoli contre l'autorité de la sainte Eglise romaine à l'époque où la partie de Cingoli, exilée au

²² ACCi, 1306 juin 18, cf. CDC IV, 398.

²³ Il était vicaire général de Bertrando Delgot, seigneur de Durazzo, neveu du pape.

²⁴ Antonio, évêque de Fiesole, était recteur en 1302.

²⁵ Famille documentée dans le territoire de Cingoli au début du XIII^e siècle, cf. *Le pergamene*, a c. S. Bernardi, 123, n°71.

²⁶ Gonzolinus d'Osimo était podestat de Cingoli en 1298.

moment de l'acquittement, avait déjà été expulsée de la ville²⁷. On absout donc de toutes les peines le podestat Malpelo di Pitino et le maire au nom de la commune et contre le paiement d'une amende de huit cents florins d'or au bénéfice de la sainte Église romaine, leur nom est en outre effacé du livre des sorciers. Cependant, cette absolution fut seulement applicable pour ceux qui étaient châtelains de Cingoli depuis le début de la guerre et pour les étrangers partisans des habitants de Cingoli qui avaient commis des délits dans d'autres endroits à cause de cette guerre.

La réponse immédiate de la commune à cette volonté explicite du siège apostolique d'effacer, par une amnistie générale, des décennies de luttes fut, le 7 mai 1307, la promulgation d'une norme qui sanctionnait les contenus de cette absolution. Ces normes, articulées en 52 rubriques, furent communément interprétées comme le premier statut de Cingoli qui nous soit parvenu²⁸, mais il serait plus correct de les lire comme des *additiones* à un statut en vigueur à l'époque et rédigées exactement à la suite des événements contingents qui avaient mis en danger les normes juridiques de la ville. Mais, plus qu'une réponse à des situations locales contingentes, aussi bien la pacification que les lois qui en découlent peuvent être interprétées comme une adaptation aux normes émanées par le pape Boniface VIII dans la bulle « Coelestis pater familias » de 1303²⁹, qui sanctionnait pour les grandes et petites communes des Marches des libertés du commerce et de l'autogestion de la justice, en bref, elle reconnaissait aux nouvelles structures communautaires les privilèges que ses prédécesseurs avaient délégué à un groupe restreint de personnes en qui ils avaient entière confiance, les *nobiles*. De fait, bien que présentant un caractère essentiellement contre les classes privilégiées, ces *additiones* rentrent dans tout un ensemble de normes finalisées à la limitation et au contrôle des droits des *nobiles* et peuvent être considérées comme une nouvelle vision du concept de noblesse qui réside non plus sur un droit de naissance mais plutôt sur des qualités acquises. « Nobiles autem illos intelligi volumus qui per nos viginti de populo vel per decem de populo qui pro tempore erint extiterint declarati », récite en effet une rubrique de ces normes datant de 1307³⁰, faisant de cette manière une nouvelle distinction de classes basée sur la connaissance du droit, des normes qui règlent le « savoir vivre ensemble » et donnant une légitimité à Cingoli à la naissance du parti populaire au gouvernement.

Ces normes offrent l'un des tableaux les plus éloquents et articulés de la situation politique, institutionnelle, sociale et économique de Cingoli au début du XIV^e siècle ; avec, enfin, l'explicite autorité donnée à ce texte, avec l'invi-

²⁷ CDC IV, 419.

²⁸ L. Colini Baldeschi, *Statuti del Comune di Cingoli. Secoli XIV, XV, XVI*, Cingoli MCMIV.

²⁹ A. Theiner, *Codex Diplomaticus domini temporalis Sanctae Sedis I*, Romae 1861-2, n°571,

391 ss.

³⁰ L. Colini Baldeschi, *Statuti*, rubr. XXIII.

tation renouvelée à la pacification interne, avec la volonté manifeste d'oublier les discordes passées, avec les limites imposées aux *nobiles*, ce texte fait bien comprendre à quel point la période écoulée avait été traumatisante.

De la compilation des normes on peut apprendre comment la classe dirigeante de la ville était structurée. Il avait fallu le podestat et 20 experts du peuple expressément élus dans le Conseil général des 500 pour rédiger ce texte qui mettait fin à toutes les revendications et à toutes les peines auxquelles Cingoli avait été exposée à cause des rébellions des années passées, et qui réglait et restreignait l'exercice du pouvoir nobiliaire. Avec ce statut étaient annulés tous les statuts et toutes les ordonnances et les *numera et libertates* concédés aux particuliers au temps des podestats Gonzolino di Osimo et Ferrantino des Malatesta, du seigneur Fidesmido da Monte Verde et de Malpelo da Pitino³¹. On sanctionne, en outre, que telles normes ou d'autres qui seraient faites dans l'avenir par les 120 du peuple, pour le gouvernement de Cingoli et la défense de son état pacifique, seraient observées et insérées dans les statuts. Ce Conseil, nommé Conseil majeur, est composé de 500 jurés du peuple qui devront s'efforcer le plus possible de prêter aide et conseil aux gouvernants *pro tempore* pour maintenir en tranquillité et paix la commune et les habitants de la terre de Cingoli et pour s'opposer à quiconque, citoyen ou étranger, qui voudrait la troubler, de manière évidente ou occulte³². En cas de menace d'une émeute, ils devront se rendre avec des armes offensives et défensives au palais de la commune et aller là où l'officier du podestat les aurait envoyés pour prendre les rebelles et les remettre dans les mains de ce dernier³³. C'est d'ailleurs pour éviter que se forment des complots, qu'aucun juré du peuple, en cas d'émeutes, ne pourra aller, ni permettre à aucun membre de sa famille d'aller chez un noble, sous peine d'une amende de 100 livres de Ravenne. Les jurés du peuple devront également garder le secret sur leurs fonctions et ne pourront les divulguer qu'avec l'autorisation de leurs officiers, en cas de manquement ils devront payer une amende de dix livres versée à la commune de Cingoli, seront radiés à perpétuité de l'administration publique et leurs effigies seront peintes dans le palais; l'accusation sera valable si soutenue par le consensus de la population et par deux témoins dignes de foi³⁴. La population est divisée en dizaines: parmi celles-ci on élit un Conseil restreint de 120 membres, plus ou moins aisés, dit Conseil du peuple. Le Conseil des jurés du peuple s'appelle Conseil majeur³⁵. Tout ce qui aura été délibéré par ce Conseil – qui, comme on le présume, devra donner à chaque occasion le conseil le plus sage pour le bien public – aura une validité perpétuelle, et chaque

³¹ Ivi, rubr. XL.

³² Ivi, rubr. II, III.

³³ Ivi, rubr. IV, V.

³⁴ Ivi, rubr. VI.

³⁵ Ivi, rubr. LI, LII.

mois le podestat devra réunir ledit Conseil et proposer des dispositions qui, approuvées, auront la même validité que celles approuvées par le Conseil général, peine d'une amende de 50 livres. Si l'un de ces conseillers, après avoir été appelé par le crieur public, devait être absent à une séance, il paierait une amende de cinq livres et en cas de décès il sera remplacé par un autre membre de sa dizaine. À l'intérieur de ces 120 seront élus – toujours par les 20 du peuple – tous les mois par rotation dix conseillers spéciaux, dits les dix du peuple, qui ne pourront recouvrir aucune autre charge pendant un an. Leur tâche sera de nommer les ambassadeurs et tous les autres officiers qui serviront et ce seront eux qui les premiers devront délibérer sur les impôts et les collectes; les dix du peuple furent tenus à être toujours présents aux Conseils sous peine de 20 sous ravennais d'amende et ils devraient contredire le podestat s'il devait faire des propositions contraires aux statuts, sous peine de dix sous d'amende³⁶. Au cas où on devrait suivre une procédure contraire à cette forme de statut, chaque conseiller sera puni de 100 livres et le podestat de 25 livres³⁷. On décide aussi que les recteurs et leurs officiers qui pour un temps ont le régime de Cingoli doivent observer et exécuter fidèlement et avec attention les mandats des statuts et ordonnances de ladite forteresse et toutes les réformes et les délibérations prises par le Conseil du peuple et des 120 du peuple sous peine de retrait de leur salaire³⁸. N'importe quel recteur, avant d'entrer dans le palais de la commune, devra jurer d'observer et de faire exécuter lesdits statuts, qui auront toujours une valeur supérieure aux autres – qu'il s'agisse de statuts précédents ou évidemment de particuliers; il ne devra, en outre, ni proposer de modifier ni annuler aucune partie de ces statuts sous peine de 100 livres d'amende, et de même, quiconque donnera des conseils en contraste avec lesdits statuts sera puni de 25 livres. Le podestat et les autres officiers ne pourront avancer aucune proposition devant le Parlement ou le Conseil avant qu'elle ne soit approuvée par les dix du peuple, sous peine de 50 livres d'amende, celui qui l'aura fait exécuter subira une amende de dix livres et la norme sera invalidée. On sanctionne, en outre, que, aussi bien collectivement qu'individuellement les jurés du peuple ont la même autorité que le Parlement et tous les hommes de Cingoli, et qu'il faut mettre en œuvre tout ce qui fut proposé par eux ou par la majeure partie d'entre eux pour le bien de Cingoli, même si certains chapitres des statuts sont contraires à certaines décisions. On donne au podestat et à ses officiers la pleine liberté d'imposer des amendes de n'importe quelle entité à quiconque et au cas où les délits ne seraient pas considérés dans les statuts, on devra procéder par similitude : c'est une norme, d'ailleurs, qui revient souvent dans la législation statutaire de l'époque. On entre donc dans le mérite des événements de Cingoli qui viennent de s'écouler

³⁶ Ivi, rubr. XX, XXI.

³⁷ Ivi, rubr. VII, VIII, IX, X, XI.

³⁸ Ivi, rubr. XXXVIII.

en punissant comme « personne qui s'est reconnue coupable » quiconque commettra un délit envers le recteur ou l'un de ses officiers, ceci évidemment pour éviter d'impliquer dans le délit des figures institutionnelles, mais surtout en interdisant d'insulter – terme très éloquent pour indiquer le refus des événements précédents – d'autres personnes qui firent mention des excès commis dans le passé sous peine de dix livres si l'insulte fut prononcée devant des officiers, et de dix sous si prononcée ailleurs et selon la personne qui commettra le délit³⁹. Le recteur ne peut donner à personne la permission de porter des armes, sans l'approbation des dix du peuple, peine de dix livres d'amende⁴⁰. En cas d'émeute interne, aucun fils ni membre de la famille des jurés du peuple ne pourra intervenir pour prêter-main forte aux nobles ou aux gens du peuple, peine de 100 livres d'amende⁴¹. Si un juré devait être accusé devant la curie du marquis, il serait défendu aux frais de la commune⁴². Les votes devront se dérouler non pas en s'asseyant et en se levant, mais en se servant de boules blanches et noires, sous peine de dix livres d'amende et de l'invalidation du vote: on voulait évidemment sauvegarder ainsi le secret du vote⁴³.

On sanctionne donc l'inquisition pour les recteurs à la fin de leur mandat, et cela se passera de la manière suivante : le lendemain du jour où l'officier finira son mandat, sera proclamé dans les endroits habituels de Cingoli et dans les environs l'invitation à quiconque aurait des remontrances à faire, de les exprimer dans les deux jours suivants; si rien ne se passe dans ce délai, les officiers pourront s'en aller, sinon ils devront rester pendant huit jours (y compris les deux jours écoulés) pour rendre compte de leurs actes et être absous ou condamnés. Au cas où, dans ce laps de temps, ils ne seraient pas jugés, ils pourront partir tranquillement, sinon ils seront condamnés à dédommager le tort, selon la demande de la partie lésée, et ils devront payer une amende de 50 livres. Les dix du peuple choisiront comme inquisiteur un contrôleur expert de droit qui ne devra pas être de la région, ce dernier devra rester à Cingoli pendant dix jours afin de prononcer sa sentence, il devra être accompagné d'un notaire et recevra de la commune 20 sous par jour, le notaire aura lui aussi le même traitement. Pour telle somme, le contrôleur devra, en outre, enquêter sur tous les 120 du peuple de l'année précédente et sur les dix du peuple et si quelque malversation commise par ces derniers devait être découverte, ils seraient condamnés à rendre ce qui fut pris injustement et ils seraient frappés d'une amende du quadruple de la valeur de leur fraude et seraient bannis pour toujours de toute charge. Aucune personne de Cingoli ne pourra banqueter en ville ou en dehors de la ville avec le contrôleur, son notaire, sa famille ou avec

³⁹ Ivi, rubr. XXVIII, XXIX, XXX, XXXI.

⁴⁰ Ivi, rubr. XXXVIII.

⁴¹ Ivi, rubr. XVIII.

⁴² Ivi, rubr. XIX ; le territoire de Cingoli était sous la juridiction civile du marquis d'Este.

⁴³ Ivi, rubr. XXII.

les recteurs sous peine de 25 livres d'amende et les inquisiteurs devront jurer de conduire leur enquête scrupuleusement⁴⁴.

Il est interdit de tenir des assemblées et des réunions qui pourraient troubler la tranquillité de Cingoli et la paix de ses habitants sous peine de 500 livres d'amende, d'expulsion pour un an et de la peinture infamante dans le palais public, la même peine sera également infligée à quiconque troublera la paix citadine à peine reconquise⁴⁵.

On entre dans le mérite des normes antinobiliaire en interdisant aux *nobles*, à moins qu'ils ne soient juges, notaires ou procureurs, de prêter fidéjussion ou garantie à un homme du peuple imputé de sorcellerie sous peine de 25 livres d'amende, et au recteur *pro tempore* d'accepter éventuellement de telles garanties, qui de toute façon ne seraient pas retenues valables, sous peine de dix livres d'amende, vice versa aucun homme du peuple ne pourra accepter telles fidéjussions sous peine de 25 livres d'amende⁴⁶. On prescrit, en outre, pour éviter toute possibilité de délit, qu'aucun noble n'aura la présomption et l'audace d'offenser ou de faire offenser dans la personne ou dans les choses, ni ouvertement ni de façon occulte, un quelconque homme du peuple ou juré du peuple sous peine d'une amende doublée par rapport à celle déjà contenue dans les statuts précédents⁴⁷. Si un noble devait se promener dans les rues de Cingoli, aucun des jurés du peuple ou de leurs familles ne pourrait le suivre ou l'accompagner avec ou sans armes et qui enfreindra ce règlement subira une amende de 100 sous et quiconque pourra dénoncer ce dernier – la dénonciation restant secrète – sera récompensé en touchant la moitié de l'amende appliquée⁴⁸. Aucun noble ou personne du peuple, homme ou femme – il faut remarquer l'implication des femmes dans ces conjurations, peut-être en mémoire de l'expérience passée, bien que parmi les absous on ne trouve pas de prénoms féminins – personne, donc, ne pourra dire des mensonges qui troubleraient la tranquillité de la commune ou qui pourraient donner naissance à un scandale et ledit mensonge devra être rapporté par un témoin digne de foi sous peine de 25 livres d'amende⁴⁹.

On sanctionne, en outre, que quiconque commettra ces méfaits, excès ou délits subira une enquête, sera accusé et puni par des magistrats en charge, même si le procès se tenait contre un mineur de 14 ans et sans le consentement du tuteur et même si l'application de la sentence était renvoyée, elle resterait toujours en vigueur. Les recteurs du moment pourront tripler ou quadrupler la peine selon les circonstances et à leur discrétion ; on concède au père de pou-

⁴⁴ Ivi, rubr. XLI.

⁴⁵ Ivi, rubr. XXV, XXVI : c'était une allusion à la paix de 1306.

⁴⁶ Ivi, rubr. XXIII, XXIV.

⁴⁷ Ivi, rubr. XII.

⁴⁸ Ivi, rubr. XLVIII.

⁴⁹ Ivi, rubr. XVI.

voir payer pour son fils et si dans les normes il devait y avoir quelque chose de peu clair, les 20 du peuple pourraient apporter des explications⁵⁰.

Si un homme du peuple ne devait pas agir durant ses fonctions pour le bien de la commune, il serait destitué de ses fonctions et puni selon le délit. Quand les hommes du peuple se réuniront, aucun d'entre eux ne devra provoquer d'injures, de désaccords et de séditions, sous peine de 50 livres d'amende, et au contraire, à une quelconque requête ils devront aller armés d'une lance de douze pieds de long, protégés par un écu et une cervelière⁵¹. La permission de porter des armes sera donnée par le recteur avec l'autorisation préalable des dix du peuple, sinon il y aura une amende de dix livres⁵². S'il devait se produire une rixe pour une demeure ou un domaine, personne ne pourrait prêter aide sous peine de 100 livres d'amende⁵³. Il est également interdit de former une garnison et d'envoyer lettres ou messages pour convoquer des hommes en armes : à l'éventuel coupable sera infligée une amende de 500 livres, il sera exilé à cinquante milles de Cingoli et son portrait sera peint dans le palais; par le mot garnison il faut entendre le rassemblement dans un palais privé – bien entendu de *nobiles* – de cinq hommes armés n'étant pas de Cingoli et de six hommes armés de la terre de Cingoli ; le messenger qui aura apporté les missives aura une amende de dix livres ou sera blâmé dans tout le territoire de Cingoli⁵⁴. En outre, celui qui d'une maison aura jeté des pierres ou blessé quelqu'un avec des flèches ou des arbalètes, subira une amende de 50 livres, le propriétaire de la maison aura lui aussi une amende car il sera retenu coupable des méfaits de son hôte, et la maison sera rasée au sol⁵⁵.

Pour un meilleur contrôle de la sécurité intérieure, on décide que l'on doit entrer et sortir de la ville seulement par les portes – évidemment surveillées –, celui qui passera d'un autre côté – entrées privées – serait frappé d'une sanction de 25 livres si cela s'est passé de nuit et de dix livres de jour ; le propriétaire de la maison qui aura servi de passage subira la même peine, qu'il l'habite personnellement ou qu'il la tienne à disposition de ses amis: la moitié de l'amende reviendra à l'accusateur. Il est interdit, en outre, d'amener des chariots dans Cingoli⁵⁶ : cette interdiction peut être, elle aussi, le fruit de l'expérience du passé et dénonce la crainte que les charrettes puissent celer des armes, des hommes armés et se transformer en machine de guerre. On interdit aussi de porter dans la forteresse de Cingoli des armes offensives et défensives: sur un itinéraire direct et sans faire halte, on permet chapeaux, serpes, bêches ou pioches tenus à la main; autrement, pour toute arme offensive il

⁵⁰ Ivi, rubr. XLIX.

⁵¹ Ivi, rubr. XIII, XIV.

⁵² Ivi, rubr. XXXVIII.

⁵³ Ivi, rubr. XXXII.

⁵⁴ Ivi, rubr. XXXIII.

⁵⁵ Ivi, rubr. XXXIII, XXXV.

⁵⁶ Ivi, rubr. XXXVI, XXXVII.

y aura une amende de 100 sous, pour la brogne, pour la pansière ou pour l'écu l'amende sera 20 sous, tandis que pour le gorgerin, la cervelière, les gantelets et les sellières l'amende sera dix sous et ces armes deviendront propriété de la commune. Parmi ces armes, certaines pourront être rachetées : l'écu et le couteau pour cinq sous, l'épée, l'estoc et l'esponton ou toute arme offensive pour dix sous, la brogne pour 40 sous, le gorgerin pour dix sous, la cervelière pour cinq sous et les gantelets ainsi que les sellières pour dix sous. Présument que quiconque porte des armes veut commettre quelque méfait, il fut décidé que celui qui sera vu en armes ne pourra pas se déplacer du lieu où il fut vu et donc réprimandé par l'homme de confiance du podestat, sinon il sera considéré comme coupable de porter les armes dénoncées par ce même homme de confiance du podestat lequel lui accordera créance. Si le serviteur devait déclarer que l'accusé pouvait entendre son avertissement, ce dernier ne pourrait pas se justifier en disant qu'il n'avait pas entendu; s'il devait déclarer qu'il était de passage, on s'en remettrait aux déclarations du serviteur et si on devait trouver une personne portant au côté un fourreau de couteau, il serait puni comme s'il avait effectivement le couteau. Si on devait trouver un enfant armé, vu que vraisemblablement ces armes lui furent données, il serait mis à l'isolement jusqu'à ce que l'on sache la vérité à propos de la personne qui lui avait donné les armes: ce dernier aurait été puni du double de ce qu'il aurait dû payer si on l'avait trouvé lui-même en armes. Quiconque refusera que l'on enquête sur son compte pour avoir possédé des armes aurait été retenu coupable et condamné au double de l'amende qu'il aurait payée si on l'avait trouvé en armes. Au cas où une garnison ou un groupe de plus de quatre hommes armés devrait traverser le territoire de Cingoli, de jour comme de nuit, tous les jurés du peuple ou les hommes qui habitent dans les hôtels particuliers devront se rebeller contre ces hommes en armes, les faire prisonniers et les consigner aux officiers de Cingoli pour les faire punir et celui qui se soustraira à ce devoir devra payer une amende de dix livres; personne ne pourra loger chez soi des personnes étrangères à la ville ou des hommes de mauvaise réputation sans les avoir auparavant présentés aux officiers de la forteresse et avoir été autorisé à les recevoir, au contrevenant sera infligée une amende de dix livres; si l'invité devait se rendre coupable de quelque méfait sans être pris, qui l'avait accueilli devrait répondre du méfait comme s'il l'avait commis lui-même⁵⁷. Il est interdit, en outre, de circuler dans la ville le soir après le troisième son de la cloche, et de stationner en dehors des maisons sous peine de 20 sous d'amende⁵⁸. Ceux que l'on trouvera rassemblés et en armes de nuit – c'est-à-dire après le premier son de la cloche – subiront une amende élevée.

Pour éviter que les revenus de la commune ne diminuent, il est interdit à quiconque d'acheter ou d'accepter en donation des maisons ou des biens

⁵⁷ Ivi, rubr. XLIII, XLIV, XLV, XLVI, XLVII.

⁵⁸ Ivi, rubr. XXVII.

d'habitants de Cingoli qui voudraient quitter la ville, dans le cas contraire, il faudra payer toutes les taxes que les propriétaires précédents auraient dues régler⁵⁹.

Afin de maintenir et même d'augmenter l'état paisible de la ville, il est décidé que les 20 du peuple éliront un homme du lieu, juste et ayant une certaine expérience en matière juridique, pour s'occuper de l'entretien de la ville et des maisons récemment achetées par la commune et destinées aux gens du peuple⁶⁰. Il est enfin décidé que le futur podestat, le gardien des maisons achetées depuis peu par la commune près de la porte Bombace et les dix du peuple devront prendre les mesures nécessaires pour que l'on travaille de manière continue afin de remettre en état les susdites maisons, jusqu'à la fin des travaux, sous peine d'une amende de 100 livres pour chacun. Ces maisons devront être bien entretenues par le peuple et le gardien, qui, en outre, devra être vigilant: personne, si ce n'est des gens de sa famille, ne devra entrer dans la tour qui appartient au sieur Appigliaterra⁶¹, et d'autre part il devra veiller à ce que deux serviteurs ou certains de ses sergents soient de garde au palais et à la tour, le gardiennage comptera quatre personnes de plus en cas de désordres sous peine de 25 livres d'amende⁶².

L'ensemble des statuts de Cingoli pendant les premières décennies du XIV^e siècle témoigne de façon très éloquente les luttes intestines, les conflits d'intérêt, les bouleversements politiques qui scandèrent l'affirmation et la croissance de l'identité politique de la commune. Examiner ces normes dans l'optique locale semble la perspective la plus réaliste et contrôlable, de fait pour évaluer vraiment combien une interprétation qui tient compte de problèmes de grande ampleur peut être fondée, il est nécessaire avant toute chose de tenir compte de leur promulgation en fonction de situations locales. En effet, toute la production législative de Cingoli, produite en fonction de l'affirmation dans la commune de la classe populaire et de la conception complètement transformée de la noblesse, illustre les caractéristiques que l'on demande à une classe sociale destinée à émerger.

Dans les premières années du XX^e siècle, Colini Baldeschi concentra toute son attention sur cette législation; il fit une description du code avec des références aux normes, en publia certains passages à son avis intéressants, y inséra quelques constitutions des légats et des seigneurs. Les normes de 1307, pu-

⁵⁹ Ivi, rubr. XVII.

⁶⁰ Ivi, rubr. XLII.

⁶¹ Les seigneurs Mainetti avaient transformé le palais près de la Porta Bombace en forteresse, selon le témoignage des Statuti di Osimo de 1308, l. IV rubr. XXIII de reinventione ballstrarum communis et de tenutis datis contra commune recuperandis: « Addimus quod teneatur potestas, in primo mense sui regiminis, rinvenire, recuperare et procurare quod ad commune reinveniat baliste que fuerunt acomodate domino Appiliaterra de Cingulo per Andriolum Parmizani sindicum vel ambassiatorem vel nuncium communis, prout de hiis apparet scriptum manu Manfredi Simeonis vel Jacobo Jacobi notarium vel alterius notarii [...] ».

⁶² Ivi, rubr. L.

bliées par Colini Baldeschi de façon erronée comme étant le premier statut de Cingoli, témoignent de manière éloquent ce changement de jugement envers les *nobiles* et l'affirmation d'une certaine hostilité envers les classes privilégiées, mais, en limitant les pouvoirs de l'ancienne classe dirigeante, ces normes sanctionnent la naissance d'un nouveau concept de la noblesse; il faut ajouter pourtant que plutôt qu'énumérer les qualités qui devront caractériser la nouvelle classe émergente, ces normes fixent avec précision les limites à l'intérieur desquels sera circonscrite la vieille aristocratie, avec de plus grandes restrictions dans les cas douteux.

La législation statutaire de la commune de 1325 à 1356 est contenue dans un code appelé « Livre rouge »⁶³ qui contient, outre le statut de 1325 – l'un des plus anciens textes statutaires qui nous soient parvenus complets – toute une série de dispositions qui vont de 1328 à 1358.

Ce matériel fut commenté par P. Cartechini⁶⁴ et, au début du XX^e siècle, d'autres spécialistes, comme R. Nucci et U. Aloisi, ont aussi étudié toute cette documentation concernant l'origine de Cingoli et son histoire⁶⁵; ils s'occupèrent en particulier de ces mêmes sources dans l'optique de vérifier à quel point cette législation devait être lue comme une interprétation et une conséquence des mouvements à l'intérieur de l'État et de l'Église et en particulier à quel point elle pouvait être le fruit des contrastes entre le siège central, Avignon, et l'autorité locale, personnifiée par le recteur, pour un plus grand contrôle sur la région⁶⁶. En étudiant ces documents, on prit surtout en considération les thèmes relatifs aux luttes intestines pour la conquête du pouvoir de la part des factions et on interpréta les normes qui suivirent comme une réponse à des contingences bien particulières. On voulut donc déterminer la valeur de ces sources, en particulier les plus récentes, par rapport aux « constitutiones Egidianae ». En effet des fragments du corpus statutaire de Cingoli datant de la première moitié du XIV^e siècle furent amplement cités par Colliva⁶⁷, – qui les intitule « Fragmenta Cinguli », titre que changera Sella – lequel, au cours de sa recherche étudia le « Livre rouge » de Cingoli, considéra qu'il faisait partie

⁶³ ACCi, n°1.

⁶⁴ P. Cartechini, « Aspetti della legislazione statutaria cingolana nei secoli XIV-XVI », *Studi Maceratesi* 19 (1986), 361-424, mais en outre des exemples de Camporotondo, dont la législation statutaire remonte à 1322, et d'Esanatoglia, 1324, cités par Cartechini, on mentionne le plus ancien statut d'Osimo de 1308.

⁶⁵ U. Aloisi, « Sulla formazione storica del Liber Constitutionum Sanctae Matris Ecclesiae (1357) », dans : *Atti e Memorie della Regia Deputazione di Storia Patria Per le Marche nuova serie IV*, I (1904), 317-368, II (1905), 369-422, III (1906), 307-330, IV (1908), 129-168, V (1909), 126-310. R. Nucci, « L'Arte dei Notari a Cingoli nel sec. XIV fino alla riconquista dell'Albornoz », *ivi* IX (1914), 105-184. P. Sella, « Costituzioni dello Stato della Chiesa anteriori alla riforma albornoziana », dans : *Archivio Storico Italiano* VIII (1927), 11.

⁶⁶ *La Marca d'Ancona fra XII e XIII secolo. Le dinamiche del potere. Atti del Convegno VIII Centenario della « Pace di Polverigi »*, par G. Piccinini, Ancona 2004.

⁶⁷ P. Colliva, *Il Cardinale Albornoz, lo Stato della Chiesa, le « Constitutiones Aegidianae » (1353-1357)* (= *Studia Albornotiana* XXXII), Bononia 1977, 207-350.

intégrante d'un « Liber Constitutionum Curiae generalis Marchiae Anconitanae » à son tour source immédiate et directe des « Constitutions Egidiennes ». L'analyse rigoureuse de Colliva se fut concentrée sur les « Ordinamen, Reformationes et Statuta » promulgués au plus tard en 1356 par Francesco da Terni « per Sanctam Romanam Ecclesiam commissarium generalem et reformatorem terre Cinguli... » qui constituent la partie finale du code des statuts de Cingoli de 1325 à 1356⁶⁸. Les normes émanées par Francesco di Terni, glosées par Colini Baldeschi comme « evidente intromissione della Curie nella legislazione comunale »⁶⁹ rappellent de très près les normes communales en vigueur bien avant l'année 1307. On nomme pour deux ans les *CXX de populo*, les cinq prieurs, le Conseil de « credenza », on décide qu'il est interdit d'« ordinare et reformare contra honorem et reverentiam S.R. Ecclesie et suorum officialium », on réaffirme pour les prieurs la faculté d'établir l'ordre du jour du Conseil, la nécessité de la majorité des deux tiers pour délibérer sur les dépenses dépassant dix livres, à moins qu'il ne s'agisse de dépenses ordonnées par Rome.

À la lumière de toutes ces considérations, on peut estimer que les normes émanées contre les classes privilégiées datant de 1307 ne furent pas déterminées par des causes traumatiques et contingentes, mais qu'elles sont plutôt le résultat de toutes une série d'évènements qui caractérisèrent la structure même de la commune depuis les dernières décennies du XIII^e siècle. La production statutaire de Cingoli, bien que répondant à des situations contingentes locales – ce qui ne veut pas dire un état de tension continue parmi les familles émergentes – accompagne aussi les négociations avec le Saint-Siège pour établir une sorte d'alliance, réduire l'amende infligée pour obtenir l'absolution de l'excommunication imposée aux habitants de Cingoli à la suite des révoltes de la fin du XIII^e siècle et du début du XIV^e, s'aligner au mouvement qui s'était affirmé durant ces années dans les communes des Marches pour supprimer les pouvoirs des nobles et les transférer à la structure administrative de la commune, lancer donc un signal positif en réponse aux conseils exprimés dans la bulle « Coelestis pater familias ».

⁶⁸ Comunale di Cingoli, n°1, cc. 105-115.

⁶⁹ L. Colini Baldeschi, *Statuti*, cit II, 21.

ANTONIO RUIU

L'État de Sienne de la République communale à la monarchie absolue « postmédiévale ».

Les institutions parlementaires citadines à l'époque du Principat des Médicis

I. Profils généraux : noblesse de la ville, aristocratie et ordre de Saint-Etienne

En Toscane, le plus important héritage de l'époque médiévale fut la création d'une aristocratie urbaine qui légitimait sa supériorité hiérarchique à travers l'exercice des plus grandes charges publiques. Faisaient partie de cette noblesse citadine les familles qui détenaient le monopole des magistratures communales, ou du moins les plus importantes, en vertu d'un privilège héréditaire ou d'un acte d'agrégation au *regimen* historiquement constitué.

La nature insolite de la noblesse toscane permit une mobilité sociale plutôt élevée. Cette mobilité fut favorisée par l'absence des droits rigides du sang et de naissance et des droits concernant le monopole des armes, car cette noblesse se basait sur d'autres éléments rendant plutôt flous les paramètres de la condition nobiliaire. Ce phénomène peut, de plus, s'appuyer sur la théorie de la stratification sociale élaborée par Roland Mousnier¹. Nous rentrons clairement dans le cas de la société stratifiée en ordres, où la mobilité sociale se situe dans une position intermédiaire par rapport aux deux extrêmes représentés, par défaut, par la distribution par castes – où celle-ci n'est rien –, et, par excès, par la distribution en classes – lieu de la plus grande mobilité potentielle. En effet, la possibilité de déplacement était limitée et soumise au contrôle du pouvoir public, et était également liée à l'évaluation des qualités retenues indispensables pour acquérir le *status* nobiliaire.

L'institution de la noblesse citadine, qui trouvait son fondement dans les constructions jurisprudentielles établies entre le XVI^e et le XVIII^e siècle, fut plus tard acceptée dans la « Loi pour le règlement de la noblesse et du droit de

¹ R. Mousnier, *Les hiérarchies sociales de 1450 à nos jours*, Paris 1969.

cité », promulguée à Vienne par le grand-duc et Empereur François-Etienne de Lorraine le 31 juillet 1750 et publiée à Florence le 1^{er} octobre successif². Cette loi réglementait pour la première fois les titres et les procédures pour accéder à la classe dirigeante, à travers la reconnaissance de la qualité nobiliaire, et allait substituer la propre normative de droit commun qui était appliquée depuis des siècles et dont la matière était sujette à controverse³.

Jusqu'alors en effet, la Toscane était restée dépourvue d'un droit nobiliaire de l'État et profitait des normes du droit commun qui permettaient de réglementer l'*ordo decurionum* dans les municipes du Bas Empire romain, même s'il pouvait disposer d'un *corpus* normatif, de grande importance et de grand prestige, représenté par les statuts de l'ordre de Saint-Etienne, à ce moment là parvenus à la version définitive de 1746⁴.

De toute évidence, la mesure législative était le fruit d'un compromis entre la tradition municipale toscane et les statuts de la religion de Saint-Etienne⁵.

En particulier, à Sienne, le patriciat eut la suprématie numérique en adoptant les signalements d'une véritable « technocratie »: en substance,

« Etudier le patriciat, comme il a été définie avec les réformes du XVIII^{ème} siècle, après avoir été décimée et transformée depuis la baisse démographique, signifie lire l'histoire de ce groupe dirigeant qui avait su maintenir le monopole de l'exercice politique malgré l'affirmation du pouvoir des Médicis »⁶.

² Voir L. Cantini, *Legislazione Toscana XXVI* (1806), Florence 1800-1808, 231-241.

³ Lire à ce sujet : D. Marrara, *Riseduti e nobiltà. Profilo storico-istituzionale di un'oligarchia toscana nei secoli XVI-XVIII*, Pise 1976, 5-60 ; F. Diaz, *I Lorena in Toscana. La Reggenza*, Turin 1987, 156-170 ; F. Diaz / L. Mascilli Migliorini / C. Mangio, « Il Granducato di Toscana. I Lorena dalla Reggenza agli anni rivoluzionari », dans : *Storia d'Italia XIII-2*, Turin 1997, 158-172 ; C. Donati, *L'idea di nobiltà in Italia. Secoli XIV-XVIII*, Bari 1988, 315-338 ; M. Verga, *Da « cittadini » a « nobili »*. Lotta politica e riforma delle istituzioni nella Toscana di Francesco Stefano, Milan 1990, 241-272 ; C. Pazzagli, *Nobiltà civile e sangue blu. Il patriziato volterrano alla fine dell'età moderna*, Florence 1996, 1-10 et 58-71 ; M. Aglietti, *Le tre nobiltà. La legislazione nobiliare del Granducato di Toscana (1750) tra Magistrature Civiche, Ordine di Santo Stefano e Diplomi del Principe*, Pise 2000 ; D. Marrara, « I ceti municipali nella Toscana del settecento », dans : *Ceti dirigenti municipali in Italia e in Europa in età moderna e contemporanea*, Pise 2003, 9-17 ; C. Mangio, « Fra Giulio Rucellai e la Granduchessa Elisa: sconfitta e persistenza delle nobiltà cittadine », dans : *Ceti dirigenti municipali in Italia e in Europa in età moderna e contemporanea*, Pise 2003, 177-186 ; C. Rossi, « Il Discorso di Lorenzo Cantini sulla legge toscana del 31 luglio 1750 per regolamento della nobiltà e cittadinanza », dans : *Atti del Convegno « Volterra e l'Ordine di Santo Stefano »*, Pise 2006, 201-226.

⁴ *Statuti dell'Ordine de' Cavalieri di Santo Stefano ristampati con l'addizioni in tempo de' Serenissimi Cosimo II e Ferdinando II e della Sacra Cesarea Maestà dell'Imperatore Francesco I Granduchi di Toscana e Gran Maestri*, Pise 1746.

⁵ Voir à ce propos : D. Marrara, « La nobiltà e l'Ordine di Santo Stefano nella Toscana del settecento », dans : *Rivista di Storia del Diritto Italiano LXIII* (1990), 119-142 ; D. Marrara, « Nobiltà civica, patriziato e Ordine di Santo Stefano nella Toscana settecentesca », dans : *Quaderni Stefaniani XXII* (2003), 47-56.

⁶ M. Aglietti, *Le tre nobiltà*, 15. Voir à ce propos : G. Huppert, *Il borghese gentiluomo. Saggio sulla definizione di élite nella Francia del Rinascimento*, Bologne 1978, 23-31 et 69-86.

II. L'organisation siennoise

L'organisation siennoise puisait ses racines dans la commune médiévale, qui donna le jour au institut singulier des Monts (*Monti*), regroupements politico-familiaux qui s'alternèrent pour gouverner la ville et ses domaines. Celle-ci allait constituer une oligarchie multiforme, dérivée à l'époque républicaine de la somme de cinq « ordres » dits des Gentilshommes, des Neufs, des Douze, des Réformateurs et du Peuple, qui se sont réduits à quatre pendant le Principat⁷ :

« en termes généraux [...] un Mont naît comme l'ensemble de tous les habitants de la cité admis au gouvernement à une certaine période et de leurs familles. Il prend le nom du gouvernement dont il provient et il rassemble ensuite tous les descendants par ligne directe des membres originaires, composant ainsi des héritiers de celle qui était la classe de gouvernement lors d'une certaine phase de l'histoire de la ville »⁸.

Les familles de la vieille noblesse (*magnatizie*) furent les protagonistes indiscutables du gouvernement de la ville jusqu'au XIII^e siècle⁹, lorsque leur suprématie fut attaquée par l'ascension constante de la faction populaire, qui élaborait le catalogue des grandes familles exclues des honneurs publics¹⁰. Loin de donner naissance au renouvellement de la vie publique au sens démocratique, celui-ci encouragea (comme cela se passait très souvent dans les affaires des villes médiévales) la formation d'une nouvelle oligarchie. L'ensemble des familles touchées par la réglementation anti-noblesse fut appelé plus tard Mont des Gentilshommes, et Mont des Neufs l'ensemble de ceux qui dirigèrent le plus grand magistrat de la République de 1287 à 1355. Au régime des Neuf suivirent ceux des Douze (1355-1368), des Réformateurs (1368-1385) et enfin celui du Peuple.

Entre le XV^e et le XVI^e siècle, de nombreuses réformes furent adoptées visant l'égalité entre les Monts, pour permettre l'exercice équilibré des pouvoirs institutionnels. Pendant un demi-siècle, les familles nobles se retrouvèrent unies aux familles populaires, jusqu'à ce que, en passant par le dernier statut de l'époque républicaine (1544)¹¹, on arriva à la loi des Médicis du 1^{er}

⁷ Sur cette thématique on peut lire : M. Ascheri, *L'ultimo statuto della Repubblica di Siena*, Sienne 1993, V-XXXVI ; L. Douglas, *Storia della Repubblica di Siena*, Rome 1969, 105-162 ; A.K. Isaacs, « Popolo e Monti nella Siena del Primo Cinquecento », dans : *Rivista Storica Italiana* LXXXII (1970), 32-80 ; D. Marrara, *Studi giuridici sulla Toscana medicea. Contributo alla storia degli Stati assoluti in Italia*, Milan 1965 et 1981, 89-175 ; D. Marrara, *Riseduti e nobiltà*, 61-85 ; M. Ascheri, *Siena nel Rinascimento. Istituzioni e sistema politico*, Sienne 1985, 9-108.

⁸ A.K. Isaacs, *Popolo e Monti nella Siena del Primo Cinquecento*, 54. Sur l'organisation des Monts, voir : D. Marrara, *Studi giuridici sulla Toscana medicea*, 104-106 ; R. Cantagalli, *La guerra di Siena (1552-1559)*, Sienne 1962, LIX-LXIV ; C. Paoli, I « Monti » o fazioni nella Repubblica di Siena », dans : *Nuova Antologia* XXXIV (1891), 401-422.

⁹ Voir D. Marrara, « I magnati e il governo del Comune di Siena dallo statuto del 1274 alla fine del XIV secolo », dans : *Studi per Enrico Fiumi*, Pise 1979, 239-276.

¹⁰ D. Marrara, *I magnati*, 245.

¹¹ Voir M. Ascheri, *L'ultimo statuto della Repubblica di Siena (1545)*, V-XXXVI.

Février 1561¹², en vertu de laquelle les magistratures urbaines devaient être composées à parts égales par les habitants de la ville admis au gouvernement, répartis entre les quatre Monts qui ont survécu.

À la fin du XVI^e siècle, l'extraction aristocratique ou populaire des sujets aptes à recouvrer la charge des magistrats siennois serait devenue définitivement indistincte sous le même *status* de la noblesse de la cité¹³, comme les principes de base qui concernent la distribution homogène des sièges dans les magistratures collégiales entre les quatre Monts restés à leur apogée et la rotation de ces derniers dans les bureaux publics individuels (le premier d'entre eux, le capitaine du peuple), seraient restés comme le fondement du droit public de la ville pendant toute la période des Médicis et pendant une grande partie du XVIII^e siècle : c'est-à-dire, jusqu'aux grandes innovations politiques et institutionnelles introduites avec les réformes léopoldines.

III. L'avènement du Principat des Médicis et ses effets sur l'État siennois

La période allant de 1537 à 1543 marqua les débuts du Principat. Durant cette période, il affirma son absolutisme à l'intérieur et son indépendance à l'extérieur, tandis que les années allant jusqu'à 1559 et au-delà, ce furent les années qui marquèrent le moment le plus animé de l'activité expansionniste de Cosimo I^{er}, période dont l'apogée fut lors de la longue et risquée guerre de Sienne qu'il conduisit avec une énergie inflexible, jusqu'à la victoire définitive. Il s'agissait de la seconde capitale du grand-duché : « celle qui a le nom, l'État et qui est la ville principale, dont dépend le gouvernement et les *regimenti* avec leurs mêmes ordres, magistrats et conseils, avec la dignité du palais où réside toujours la Seigneurie »¹⁴.

Cette ancienne République, depuis presque toujours ennemie de Florence, était gouvernée depuis environ trois siècles de manière particulière, mais, durant tout le XVI^e siècle, elle ne constitua pas un noyau indépendant d'activité politique, à cause de sa faiblesse et du manque d'une domination autonome stable – comme celle de Lucques ou de Florence – restant toujours dans une sorte d'agonie perpétuelle, de crise sans interruption, dont la résolution dépendait peu de la volonté du gouvernement ou du peuple, jusqu'à arriver à l'écrasement politique, social et économique.

¹² « Riformazione del Governo della Città e Stato di Siena fermata per Sua Eccellenza Illustrissima del dì 1 febbraio 1560 ab Incarnazione », dans : L. Cantini, *Legislazione toscana* IV, 116-132. Voir, par exemple, U. Morandi, *I giudicanti dell'antico Stato senese*, Rome 1962, passim.

¹³ D. Marrara, *I magnati*, 275-276.

¹⁴ A. Segarizzi, *Relazioni degli ambasciatori veneti al Senato (1916)*, Bari 1968, 130.

IV. La survivance du système municipal et la renaissance des institutions féodales

Les structures institutionnelles qui passèrent vers l'« État nouveau » (*Stato nuovo*) – comme sera appelé, beaucoup plus tard, le territoire de la République siennoise vaincue, annexée au Saint Empire romain en 1555 et inféodée à Cosimo I^{er} en 1557 – restèrent protégées, puisque l'État siennois conserva « pendant longtemps une organisation caractérisée par la survivance d'une bonne partie de son patrimoine politico-juridique médiéval »¹⁵.

Les anciennes magistratures de la ville réussirent, en effet, aussi pendant la période des Médicis à avoir leur vitalité et leur pouvoir, mais aussi à s'opposer aux abus de pouvoir de certains gouverneurs ou d'autres fonctionnaires du grand-duché. A cette époque, on vivait dans « un climat de méfiance réciproque »¹⁶, « de collaboration forcée et non sincère entre le représentant du souverain et l'organe représentatif de la Communauté siennoise »¹⁷: le collège de la *Balia*, dont la transformation en organe permanent durant la décennie 1450-1460 marqua le point crucial du passage du particularisme corporatif de la commune médiévale à l'État moderne:

« The *Balia*, for example, although theoretically an all-powerful but only an occasionally appointed magistrature, by 1500 was permanent and had effectively taken over legislative and executive authority from the older magistratures and councils. Composed of the coalition's elder statesmen, and endowed in extraordinary powers in both domestic and foreign affairs, this magistrature represented a kind of compromise between medieval corporatism and modern monarchy, and with it the Siennese escaped both anarchy and tyranny »¹⁸.

En outre, le rôle de la magistrature en question était désormais considéré nécessaire par la magistrature suprême, celle-ci étant pénétrée dans la pratique constitutionnelle siennoise si bien que, encore avant la moitié du XV^e siècle, déjà

« le 17 juin 1431, la *balia* en fonction étant proche de son expiration, le Consistoire délibéra de demander au Conseil Général qu'en soit choisi immédiatement une autre, car ce Consistoire ne se considérait pas capable de gouverner la république, sans être appuyé par une telle magistrature extraordinaire, mais qui n'avait d'extraordinaire désormais que la forme de l'élection, de la délégation du pouvoir et de la dérogation aux dispositions statutaires »¹⁹.

¹⁵ D. Marrara, *Studi giuridici sulla Toscana medicea*, 90.

¹⁶ Ibid., 153.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ D.L. Hicks, « Siennese society in the Renaissance », dans : *Comparative Studies in Society and History* 4/II (1960), 412-420.

¹⁹ G. Prunai / S. De' Colli, « La *Balia* dagli inizi del XIII secolo fino alla invasione francese », dans : *Bullettino Senese di Storia Patria* LXV (1958), 48-49.

D'autre part, l'effort de surmonter la nature citadine du nouvel État, mis en œuvre par Cosimo I^{er}, trouva un obstacle insurmontable dans le dysfonctionnement de l'administration publique, un facteur qui est étroitement lié à celui de la « reféodalisation » (*rifeudalizzazione*)²⁰, c'est-à-dire aux nouvelles inféodations de terres et des communautés avec lesquelles, en particulier aux XVI^e et XVII^e siècles, les grands-ducs délèguèrent à l'aristocratie tous les pouvoirs le gouvernement n'arrivait pas à exercer, en particulier dans l'« État nouveau ».

V. Crise de la noblesse et droits politiques

A. Un certain scepticisme fut avancé par rapport aux thèses de la crise de la noblesse européenne entre le XVI^e et le XVII^e siècle, et le jugement selon lequel « la noblesse ne décline pas; elle se transforme en des aristocraties »²¹ trouve confirmation dans la réalité siennoise. En effet, si d'un côté existent des éléments certains pour soutenir que la classe des *riseduti* siennois subit une diminution quantitative, en passant de 260 familles en 1560 à 110 en 1760²², ou bien encore pour relever la diminution des nobles politiquement actifs, de l'autre il semble qu'il soit hors de doute que

« s'éteignèrent surtout les familles les moins importantes et les moins actives. De manière que le déclin des familles nobles regardait considérablement les couches les plus basses de la noblesse siennoise, les familles les moins importantes de l'échelle économique et sociale et moins présentes sur la scène publique de la ville »²³.

Et ce processus serait encore plus prononcé si le champ de l'enquête avait été limité aux vingt premières familles les plus importantes parmi celles qui occupèrent les charges politiques les plus importantes dans les magistratures de la ville²⁴, au sommet du système institutionnel :

²⁰ G. Luzzato, *Per una storia economica d'Italia*, Bari 1968, 80.

²¹ F. Billacois, « La crise de la noblesse européenne (1550–1650). Une mise au point », dans : *Revue d'histoire moderne et contemporaine* XIII (1976), 277.

²² G.R.F. Baker, « Nobiltà in declino : il caso di Siena sotto i Medici e gli Asburgo-Lorena », dans : *Rivista Storica Italiana* LXXXIV (1972), 584-585.

²³ M. Verga, « Riseduti e popolo », dans : R. Barzanti / G. Catoni / M. De Gregorio, *Storia di Siena. II. Dal Granducato all'Unità*, Sienne 1997, 18.

²⁴ G.R.F. Baker, *Nobiltà in declino*, 596. Voir, par exemple : M. Aglietti, « La famiglia Piccolomini nell'Ordine di S. Stefano », dans : *Atti del Convegno « L'Ordine di Stefano e la nobiltà senese »*, Pise 1998, 65-133 ; E. Panicucci, « La famiglia Tolomei nell'Ordine di S. Stefano », dans : *Atti del Convegno « L'Ordine di Stefano e la nobiltà senese »*, Pise 1998, 135-171 ; E. Baldasseroni, « I Pannocchieschi d'Elci. La commenda « Elci prima » et le presenze del ramo di Carlo di Achille nell'Ordine di Santo Stefano », dans : *Quaderni Stefaniani* XXIV (2005), 127-221 ; A. Ruiu, « La famiglia Ugurieri nel patriziato senese e nell'Ordine di S. Stefano », dans : *Quaderni Stefaniani* XXVI (2007), 117-208 ; A. Ruiu, *Il Monte senese dei Gentiluomini nel Principato mediceo. Inquadramento storico-storiografico e profilo comparato degli assetti politico-istituzionali e socio-economici interni, per la fondazione del Granducato*, Pise 2008, passim.

« Non seulement le *Consiglio Generale* choisissait la *Seigneurie* et occupait les différents offices réservés aux nobles siennois, mais ses membres monopolisaient les plus importantes fonctions de l'État de Sienne sous les Médicis et après le *Capitaine du Peuple* et la *Balia* »²⁵.

Cette observation élargie au contexte général met encore plus en évidence le caractère particulier de la situation siennoise, où il est opportun de souligner que, plus qu'un processus diffus de déclin et de crise nobiliaire, il s'agit plutôt d'une régénération interne de l'ordre dominant,

« qu'il n'est pas erroné d'indiquer comme processus de sélection d'un ordre dirigeant, numériquement plus réduit, mais politiquement et socialement plus significatif [...], qui s'accroît tout au long du XVII^{ème} siècle »²⁶.

Il semble donc juste de retenir que la greffe de la République siennoise au Principat des Médicis ait mis en évidence

« la continuité du pouvoir sur les institutions citadines, dans les limites [...], dans le cadre et dans les conditions dictés par la réalité des institutions et des équilibres politiques de l'État des Médicis : dans un rapport continu, donc, avec les orientations politiques qui s'affirmaient au fur et à mesure à Florence. Et c'est avec cette réalité que l'ordre dirigeant de Sienne dut se mesurer, en cherchant d'autres voies et d'autres objectifs d'affirmation politique et sociale »²⁷.

Nous pouvons donc conclure le raisonnement sur le rapport entre la crise de la noblesse européenne et le caractère très particulier de la réalité siennoise, à la manière d'Antoine Laurent Lavoisier²⁸, avec le même passage dont nous avons débuté : « la noblesse ne décline pas; elle se transforme en des aristocraties »!

B. D'autre part, l'analyse de la noblesse de la ville de Sienne pendant le Principat, d'un point de vue strictement normatif, doit partir des statuts de 1544-45, qui restèrent en vigueur, avec quelques modifications, pendant environ deux siècles²⁹. Il est nécessaire de tenir présent comment ceux-ci prévirent trois catégories dans le cadre du système oligarchique municipal : les *cives*, les *cives de regimine* (titulaires de l'électorat passif pour la magistrature suprême) et les *riseduti* (en général, tous ceux qui avaient déjà occupé un siège dans le Consistoire); cette dernière catégorie était de loin la plus importante au niveau institutionnel car elle était constituée de tous les sujets qui jouissaient, *de iure*, de tous les droits politiques – et dont la titularité était accordée, *de facto*, aussi

²⁵ G.R.F. Baker, *Nobiltà in declino*, 590.

²⁶ M. Verga, *Riseduti e popolo*, 18.

²⁷ Ibid., 19.

²⁸ A.L. Lavoisier, *Traité élémentaire de chimie*, Paris 1789.

²⁹ M. Ascheri, *L'ultimo statuto della Repubblica di Siena (1545)*, V-XXXVI.

aux sujets assimilés aux descendants des *riseduti*. Après l'avènement du Principat des Médicis, tous les *riseduti* siennois commencèrent à s'appeler nobles, même si

« la noblesse la plus anciennes (celle qui est arrivée au pouvoir durant la période républicaine) avait, et conserva toujours, une position de prééminence par rapport à la noblesse de formation récente; pour cela, elle fut favorisée non seulement par les dispositions législatives, par la pratique quotidienne du gouvernement, par les doctrines élaborées par les juristes et par les écrivains politiques, mais aussi par des circonstances objectives. En faisaient partie, en effet, certaines grandes familles très influentes politiquement, grâce à leur présence vieille de plusieurs siècles dans la conduite de la communauté de la ville, considérables par le nombre important de leurs membres, solides grâce au montant de leurs rentes patrimoniales »³⁰.

Les *homines novi*, donc, bien que insérés nominalement, de plein titre, dans la classe dirigeante municipale, durent subir la dégradation de leur *status* à cause « de la formation d'une étroite oligarchie de fait au sein de la plus vaste oligarchie de droit »³¹.

Par conséquent, dans l'arc bicentenaire de l'application des statuts du XVI^e siècle, le poids des nobles sur le gouvernement de la ville diminuera peu à peu, jusqu'à la réforme municipale du 29 août 1786, qui signera définitivement la fin du *status quo*, qui voyait la noblesse de la ville siennoise maître indiscutable de tous les magistrats de la cité, en laissant cependant survivre la Seigneurie consistoriale, dernier bastion de la continuité historique de l'artistocratie. Tout ceci allait marquer la maturation du déclin irréversible qui avait emporté les anciennes forteresses oligarchiques, tombées dans le vide laissé par la mort de la dynastie des Médicis.

Toutefois, les réformes subversives des privilèges de l'aristocratie ne réussirent pas à défaire les ordres nobiliaires toscans – et en particulier l'oligarchie siennoise – de leur importance juridique. Elle disparaîtra seulement après l'annexion de la Toscane à l'Empire des Français, lorsque l'électorat passif trouvera son fondement sur la richesse, « en se détachant totalement de la jouissance du titre nobiliaire »³².

VI. Un grand-duc pour deux Principats : l'impossibilité d'un État régional unitaire

Le dernier et plus délicat problème à résoudre réside en la qualification juridique de la nouvelle entité de l'État qui, s'il le voulait ou non, était en train de naître, tenant compte des perplexités fondées sur l'attribution, trop hâtive,

³⁰ D. Marrara, *Riseduti e nobiltà*, 161.

³¹ Ibid., 103.

³² Ibid., 211.

d'un vague caractère unitaire régional toscan et sur la concrétisation, sans réserves, d'une osmose institutionnelle entre les États de Sienne et de Florence, deux thèses avancées par plusieurs parties.

En réalité, la nature juridique que la République municipale siennoise vint à assumer en raison de l'acte constitutionnel du 1^{er} février 1561 ne peut se dissoudre et disparaître dans la spéculation de la pure et simple annexion à travers l'élargissement des frontières de l'État florentin, exprimée en la formule de l'« État régional unitaire » (*Stato regionale unitario*), puisqu'il s'agissait, plutôt, de la naissance « sur les cendres d'une des plus anciennes Communes italiennes »³³, d'« un nouveau principat »³⁴.

« La Reformation du gouvernement de la Ville et de l'État de Sienne », de 1561, ne peut pas être considérée un simple plan de modifications marginales inventées pour adapter le vieux système républicain à la nouvelle logique du pouvoir du Principat; mais, plutôt, elle représenta la nouvelle constitution, conçue de manière articulée, imposée par le nouveau prince à son État « nouveau », qui allait se placer dans l'histoire de l'administration de l'État et du domaine comme un élément clé, pour le caractère des structures qu'elle fixait, pour la conception du pouvoir et de la pratique administrative, qui se manifestèrent à travers elle. Il s'agit, donc, d'une définition hâtive et forcée, qui laisse de côté, en général, la réalité toscane, caractérisée par un ensemble complexe de communes, dans lesquelles les institutions parlementaires citadines – desquelles dérivait, en outre, le particulier *status* nobiliaire pour les descendants de leurs membres – ont maintenu leur propre autonomie, mais aussi, en particulier et surtout, la distincte individualité juridique siennoise. Quoi qu'il en soit, il n'y a aucun doute que nous ne pouvons accepter à aucun titre l'inclusion de la ville de Sienne et de son État dans le plus vaste spectre d'une entité de l'État régionale et unitaire, pour un grand nombre de raisons, parmi lesquelles se distinguent celles qui sont le plus étroitement associées à l'étude historico-institutionnelle en cours.

L'évolution et la systématisation des appareils publics florentins et siennois, évalués sur le fil de la comparaison, intégrés dans les contextes socio-économiques particuliers, à la suite des événements historiques, mettent en évidence l'existence de deux unités d'État dotées réciproquement d'une irréfutable autonomie substantielle. Les justifications de la distinguabilité en question concernent des aspects, non marginaux, liés à la manifestation de l'autonomie vers l'extérieur, car il fut pleinement clarifié – par les professeurs Antonio Marongiu et Danilo Marrara – comment, à l'intérieur du grand-duché, nous nous trouvons en face d'un « absolutisme déclaré et reconnu mais pas encore tout à fait maître de lui-même, puisque conditionné et limité par les

³³ D. Marrara, « L'autonomia dello Stato di Siena nell'età del Principato mediceo », dans : *Rassegna di politica e di storia* 123 (janvier 1965), 4.

³⁴ Ibid.

nombreuses et graves survivances des institutions – et, surtout, par les conceptions politiques – médiévales »³⁵.

En effet, à la conservation de l'État de Sienne d'une personnalité distincte de celle de l'État de Florence dans le domaine des rapports avec l'Empire, allait s'ajouter l'inextensibilité des traités de compétence florentine, mais aussi l'inapplicabilité des normes internes avec la même relation, qui avaient un contenu analogue ou – comme il se passait souvent – indistinguable, sans un processus spécifique d'élaboration normative, couronné par l'acceptation exprimée, à travers la mise en œuvre d'une délibération de la *Balia* spécifique et dont il faut tenir compte, « même si une telle introduction était déjà expressément prévue dans le texte original, et même si ce texte était [...] transmis au Collège [...] déjà imprimé »³⁶.

Ce fut, donc, l'ancien magistrat en question à défendre de manière tenace et énergique l'autonomie de l'État siennois, non seulement dans le secteur législatif, mais aussi à travers l'adoption d'un comportement de tutelle – et en même temps innovateur – à l'égard de l'« Etude » (*Studio*) (c'est-à-dire de l'Université), protectionniste envers le monnayage et les commerces, toujours déterminant dans les différents secteurs de la société civile. Cependant l'action du collège ne fut, presque jamais, mise en pratique à travers l'abus des devoirs détenus en tant qu'organe de contrôle et de collaboration du gouverneur, mais cette action fut, plutôt, appliquée à travers les opérations nécessaires à maintenir les fonctions formellement reconnues, refusant parfois, « avec un sens politique subtile »³⁷, aux propres prérogatives, « pour ne pas rester dans une époque d'un absolutisme de plus en plus étouffant, isolés [...] du cadre des forces qui opèrent de manière concrètes dans l'organisation constitutionnelle de l'État »³⁸.

Le gouverneur et la *Balia* interprétaient dans les faits deux impulsions politiques divergentes: l'tournée vers le futur, pour la consolidation de l'absolutisme des Médicis, à se réaliser sans s'occuper du passé; l'autre dirigé vers le passé, vers les origines, en équilibre, parfois statique, parfois dynamique, pour la sauvegarde de la tradition de la liberté citadine et de l'autonomie de l'État, héritage inaliénable du passé glorieux de matrice médiévale. En outre, l'attitude psychologique différente des deux organes au sommet de l'État nouveau

³⁵ A. Marongiu, *Storia del diritto italiano. Ordinamenti e istituti di governo*, Milan 1985, 239-240.

³⁶ D. Marrara, « L'autonomia dello Stato di Siena nell'età del Principato mediceo », 6. On peut citer dans ce registre: *Provvisione delli molto Magnifici Sigg. Luogotenente e Consiglieri di S. E. I. che li Banditi Condannati in pena afflittiva, o confinati, così del Dominio di Fiorenza, come di Siena siano descritti a un libro particolare, sotto certo modo et forma del di 14 Ottobre 1569 ab Inc.*, dans: L. Cantini, *Legislazione toscana* VII, 109-111; *Provvisione sopra de' Banditi, e Relegati del di 21. Ottobre 1569 ab Inc.*, dans: L. Cantini, *Legislazione toscana* VII, 112-114. Lire à ce propos: D. Marrara, *Studi giuridici sulla Toscana medicea*, 169-172.

³⁷ D. Marrara, *Studi giuridici sulla Toscana medicea*, 144.

³⁸ Ibid.

transparaissait jusque dans les expressions verbales utilisées dans les documents officiels, où s'opposait l'austérité expressive de la Balìa, qui continuait impertubablement à parler de « ville », à la tendance du gouverneur de se référer au territoire sur lequel exerçait son pouvoir par le terme « État ». Et l'importance de la distinction littérale réside dans la même et univoque interprétation substantielle: le fait que, « au sein du Grand-Duché, l'État de Sienne soit autonome et distinct de celui de Florence, est une chose pacifiquement reconnue et jamais remise en question durant toute la période du Principat des Médicis »³⁹, et en effet « même sous les derniers Grands-Ducs de la Famille des Médicis, Cosimo III (1670-1723) et Jean Gaston (1723-1737), l'État de Sienne conserve son unité politico-territoriale et son individualité institutionnelle et normative, dont il reste de grands et complets témoignages »⁴⁰. Ce sera le *motu proprio* du 10 novembre 1765 à mettre fin au caractère unitaire de l'État de Sienne, par la volonté de Pierre Léopold, en le démembrant en deux provinces, lesquelles, malgré tout, conservèrent, en partie, des systèmes différenciés, bien que faisant partie du grand-duché⁴¹.

Il n'y a, donc, aucun doute sur la qualification juridique à attribuer à l'entité de l'État bicéphale constituée par les deux États florentin et siennois – respectivement *vieux* et *nouveau*, sur la base de l'antériorité de la domination des Médicis sur le premier –: il s'agissait d'une *union personnelle d'États* ; ainsi, comme la Balìa l'avait toujours soutenu, le seul lien entre les deux devait s'identifier à la personne du souverain, puisque chacun d'entre eux fut toujours maintenu dans les limites des frontières précédentes, et n'y eut jamais l'unification juridique des territoires ni – encore moins – l'unification des populations.

³⁹ Ibid., 163.

⁴⁰ Ibid., 167.

⁴¹ Voir à ce sujet : D. Marrara, « La provincia inferiore senese e la sua riforma comunitativa (1765-1787). Profilo storico-istituzionale », dans : *Rassegna Storica Toscana* XLVIII (juillet-décembre 2002), 411-422.

DANUTA BOGDAN

The Warmian Dietine in the 16th-18th Centuries

The Warmian Bishopric shows hardly any similarities to other parts of the Kingdom of Poland. It was founded on the territory originally inhabited by the pagan Old Prussians, conquered in the 14th century by the Teutonic Order. The Bishopric constituted the third part (since 1254-76 square miles) of a 120-square-mile diocese. The remaining two-thirds of its area were ruled by the Order, which over successive centuries was persistent in its attempts to subdue the entire territory.¹

Although, initially, the Bishopric constituted a territorially separated unit within the Teutonic State, it was represented by the Grand Masters of the Teutonic Order. Moreover, Warmia participated in the wars led by the Order, the ordinances issued by the Grand Masters were in force within its boundaries and, since 1411, the Bishopric was represented in all-Prussian parliamentary bodies.²

What contributed then to the fact that the autonomy of the Warmian Bishopric stood out among the four Prussian Bishoprics to such an extent that until now historians have not reached an agreement on its being a duchy-bishopric? The specifics of the Warmian legal and political system brought it rather closer to secular duchies of the Reich (especially to the territory of Rhineland: Leodium/Liège, Cologne, Trier) than other Polish bishoprics.³ The most striking similarity was a territorial – administrative division between the two authorities of the Bishopric: the bishop and a sixteen-member Cathedral Chapter.

¹ Viktor Röhrich, 'Die Teilung der Diözese Ermland zwischen dem Deutschen Orden und den ermländischen Bischöfen', in: *Zeitschrift für die Geschichte und Altertumskunde Ermlands* 1899, Bd. 12, 217-266.

² Marian Biskup / Gerard Labuda, *Dzieje Zakonu Krzyżackiego w Prusach. Gospodarka – Społeczeństwo – Państwo – Ideologia* [The History of the Teutonic Order in Prussia. Economy – Society – State – Ideology], Gdańsk 1986, 278-287, 394-395.

³ Danuta Bogdan, *Sejmik warmiński w XVI i pierwszej połowie XVII wieku* [The Warmian Dietine in the 16th and the First Half of the 17th Century], Olsztyn 1994, 30-34.

They acted as co-rulers in the civic administration of the subdued territories, whereas the Chapter possessed the right to elect the bishop.⁴ An essential element of the Warmian independence within the Teutonic State was the fact that, contrary to the situation in other Prussian Bishoprics, the Cathedral Chapter was not incorporated into the Teutonic Order. The bishop controlled seven administrative districts ("Kammern"), the Chapter the remaining three.⁵ They were administered by burgraves while the supreme position in the civil administration was held by a "Landvogt," the commander-in-chief of the Warmian armed forces, and a "Landrichter," a supreme judge in penitentiary matters.⁶

Warmia, within the Teutonic State, functioned as a separate judicial area administered by the "Landrichter" as well as four to twelve elected land assessors ("Landschöffen") originating from nobility, freemen ("Freie") and village administrators. They were, in fact, the officials constituting the core of the estate representation of the Bishopric.⁷

The formation of the Warmian estate representation was a long-lasting process, however, it was the first quarter of the 15th century that marked its real beginning. After a defeat of the Order at Grunwald, the Teutonic State, seeking financial support, started to summon delegates from its territories to make them agree to impose taxes.⁸ It was not until 1412 that the Warmian estates appeared at all-Prussian representative forums.⁹ The first written mention of a purely Warmian estate assembly can be traced to the year 1425; however, the debate concerned matters of all the Teutonic States. It took place on the initiative of the Warmian bishop Franciszek Kuhschmalz and was thought to pass a tax to strengthen the value of the Prussian coin. The Warmian estates gave

⁴ Karol Górski, 'Zagadnienie wpływów leodyjskich w kapitule warmińskiej w wiekach XV i XVI' [The Problem of Leodian Influences on the Warmian Chapter in the 15th and 16th Centuries], in: Karol Górski, *Studia i szkice z dziejów państwa krzyżackiego* [Studies and Essays in the History of the Teutonic State], Olsztyn 1986, 159-168. Cf. Günter Christ, 'Selbstverständnis und Rolle der Domkapitel in den geistlichen Territorien des alten Deutschen Reiches in der Frühneuzeit', in: *Zeitschrift für Historische Forschung* 1989, Bd. 16, Heft 3, 257-328; Volker Press, 'Formen des Ständewesens in den deutschen Territorialstaaten des 16. und 17. Jahrhunderts', in: Peter Baumgart (ed.), *Ständetum und Staatsbildung in Brandenburg-Preussen*, Berlin 1981, 280-318.

⁵ Bruno Pottel, *Das Domkapitel von Ermland im Mittelalter. Ein Beitrag zur Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte der deutschen Domkapitel, insbesondere des deutschen Ordensstaates in Preussen*, Borna – Leipzig 1911; Henryk Zins, 'Kapituła fromborska w czasach Mikołaja Kopernika' [The Frombork Chapter at the Time of Nicolaus Copernicus], in: *Komunikaty Mazursko-Warmińskie* 1959, no 4, 399-434.

⁶ Alojzy Szorc, *Dominium Warmińskie 1243-1772. Przywilej i prawo chełmińskie na tle ustroju Warmii*, Olsztyn 1990 [The Warmian Dominion 1243-1772. The Charter and the Culm Law in the Context of the Forms of the Warmian Governing], 55-67.

⁷ Fritz Gause, 'Geschichte der Landgerichte des Ordenslandes Preussen', in: *Altpreuussische Forschungen* 1926, Bd. 3/1, 43-48.

⁸ Biskup / Labuda, 393-395.

⁹ Marian Pelech, 'Die hochmeisterlichen Räte vom Jahre 1412. Ein Beitrag zur Personengeschichte des Deutschordenslandes Preussen', in: *Altpreuussische Geschlechterkunde* 1983, Bd. 119, 343.

their consent under the condition that in the future Grand Masters would not be allowed to make similar demands on the bishop.¹⁰

The activity of the Warmian estates (nobility, burghers, freemen and commune leaders) increased in the consecutive years, when the territories of the Teutonic Order came under the sphere of influence of the Kingdom of Poland. It is within the period from the foundation of the Prussian Confederation (1440) to the Second Treaty of Toruń (1466), that Warmia, along with Royal Prussia, was incorporated into the Kingdom of Poland.¹¹ The remaining part of Teutonic Prussia, since 1525 Ducal Prussia, was until 1657 a fief of the Crown.

Since the time of bishop Hozjusz (1551-1578), the people placed on the Warmian throne, not necessarily Prussian indigenes, were closely related to the Polish court. The King's influence (since 1523) on the election of the members of the cathedral's prepositure accounted for Warmia's loyalty to the Polish King and the Crown.¹²

Since 1526, when the Dietine of Royal Prussia started its regular sessions, the Warmian dietines gathered usually after these debates. Dietines, understood as meetings of estate delegates convened by the ruler to consult and pass resolutions concerning current state issues, took place mostly after the bishop's arrival from a general Diet of Royal Prussia.¹³

Our knowledge about the gatherings of the Warmian dietines is based on "Recessen," which are the acts summarizing the whole debates, unfortunately excluding in this case the course of the discussion. Historians have also at their disposal complimentary sources: the correspondence of the bishops with members of the Cathedral Chapter and the major towns of Royal Prussia as well as the account books and documents of the Bishop's Curia. At present,

¹⁰ Max Toeppen (ed.), *Acten der Ständetage Preussens unter der Herrschaft des Deutschen Ordens I. October 1425, Ständetag zu Elbing*, Leipzig 1874, 443-444; Franz Buchholz, 'Zur Geschichte der ermländischen Landstände', in: *Zeitschrift für die Geschichte und Altertumskunde Ermlands* 1942, Bd. 28, 145-149; Karol Górski, 'Początki reprezentacji rycerstwa w stanach państwa krzyżackiego w Prusach w XV wieku' [The Beginnings of the Chivalry Representation in the Estates of the Teutonic State in Prussia in the 15th Century], in: Karol Górski, *Studia i szkice z dziejów państwa krzyżackiego* [Studies and Essays in the History of the Teutonic State], Olsztyn 1986, 193-209.

¹¹ Wojciech Hejnosz, 'Traktat toruński z 1466 r. i jego prawnopolityczne znaczenie' [The Treaty of Toruń, Its Legal and Political Significance], in: *Zapiski Historyczne* 1966, vol. 31, no 3, 98-100; Bogusław Leśnodorski, *Dominium warmińskie (1243-1569)* [The Warmian Dominion (1243-1569)], Poznań 1949, 21-63.

¹² Danuta Bogdan, 'Próba skategoryzowania pojęcia lojalności w aspekcie miejsca Warmii w Prusach i w Koronie w XVI wieku' [An Attempt at Categorising the Concept of Loyalty in the Context of the Position of Warmia in Prussia and the Crown in the 16th Century], in: *Panorama lojalności. Prusy Królewskie i Prusy Książęce w XVI wieku* [The Panorama of Loyalty. Royal and Ducal Prussia in the 16th Century], Warszawa 2001, 92-110.

¹³ Osvaldus Balzer (ed.), *Corpus Iuris Polonici*, Kraków 1906, vol. 3, 619-621; Kraków 1910, vol. 4, 285-286. The constitutions of 12 April 1521 introduced the fixed times and places of the assemblies. They were to take place twice a year on the feast day of St Stanislaus (8 May) in Malbork and on the feast day of St Michael (29 September) in Grudziądz. Other Prussian constitutions treated the assemblies of the Prussian estates and general dietines as equal and convoked those of the voivodship.

they are stored in the Archive of the Warmian Archdiocese in Olsztyn. Until the mid-17th century they were noted down in German, later on in Latin. The Warmian dietines mentioned in the sources bore different names, ranging from Latin "conventus" to German "Zusammenkunfft," "Landtag" or "Tagfart."¹⁴ The estate assemblies in Warmia took on two forms: dietines of the entire Bishopric and the meetings of the Warmian towns. In the years 1491-1655, 121 Warmian dietines and seven town assemblies took place, whereas in the years 1660-1772, sixty-three estate dietines were documented, including eleven town congresses and a nobility one.

The accession of a new ruler to the bishop's throne was always connected with a Warmian dietine of a special, solemn character, as the estates of the bishop's part gathered at the assembly were obliged to pay homage.

There were no fixed terms of the Warmian dietines and they were convened when a necessity arose, especially to debate over defense or economic issues or, most commonly, to divide the taxes passed by the Crown Sejm and later on by the local Dietine of Royal Prussia. In spite of the fact that, since 1513, the Warmian bishops presided over the estate gatherings of Royal Prussia, they were not able to prevent their subjects from harsh financial burdens imposed on them.¹⁵

Initially, Warmia was sending its deputies to estate gatherings of Royal Prussia, however, in the end, until 1562, it was attended only by the most prosperous Warmian town—the Old Town Braniewo (Braunsberg).¹⁶ Later on, only the bishop, with the assistance of two canons, represented the Bishopric at the forum of the general dietines of Royal Prussia.

In that way the activity of the Warmian dietines was limited by the strong power of the bishop and the Chapter, whereas the weakness of the Warmian nobility and isolation of the Warmian estates from those of Royal Prussia and the Crown resulted in passive participation in the Warmian assemblies, which, in fact, meant giving consent to all the suggestions proposed by the rulers. The Warmian nobility was too weak in economic terms as, in the 16th century, their goods accounted for about 11.8% of the Bishopric's territory, located under the Culm law properties of the freemen for 16.7%, while peasant acres made up 71.5% of the whole territory.¹⁷

The fixed place of the Warmian dietine assemblies (101 dietines until the mid-17th century) was bishop's residence in Heilsberg (Lidzbark Warmiński), although the estate meetings were also convened in Dobrze Miasto (Gutstadt),

¹⁴ The main part of the "Recessen" of the Warmian Dietine is preserved in the two volumes of the Bishop's Archive (further referred to as: AB) stored presently in the Archive of the Warmian Archdiocese in Olsztyn (hereafter referred to as: AAWO); shelf numbers: H 183 and C 24.

¹⁵ Gottfried Lengnich, *Geschichte der preussischen Lande Königlich-Polnischen Antheils* VI, Danzig 1729, 16. Other historians move that date to 1508. Cf. Leśnodorski, 74.

¹⁶ Archive of the Warmian Archdiocese, Braniewo-Magistrat 46, 210-216, 224, 226-227; Ibid., 13, 385-386.

¹⁷ Leśnodorski, 86.

Orneta (Wormditt), Jeziorany (Seeburg), Reszel (Roessel) and Braniewo (Braunsberg town dietine).

The date of the Warmian estate gatherings was always set by the bishop, or, in his absence, by the administrator of the Bishopric after prior consultations with the Chapter. The latter, residing in Frombork (Frauenburg), received a letter from the bishop, in which he pointed out the need to convene a dietine and suggested a particular date, which had to be approved by all the canons at a general assembly. Only after a common agreement of the two authorities of the Bishopric as to the date and time of the Warmian dietine, they were allowed to commission their burgraves and town councils to inform the subjects in districts and towns.¹⁸

Apart from the preliminary date, the Chapter was provided by the bishop in advance with articles for discussion. The broad scope of the issues being talked over included taxes, land ordinances ("Landesordnungen") and their amendments, regulations of trade, prices for craft goods, servant salaries, beer brewing and its distribution in towns and villages, systems of weights and measures, monetary issues, forest and fish regulations, codification of the Culm law and, finally, the improvement of a defense system.¹⁹

The Warmian dietines were held throughout the year and lasted, depending on the number and importance of issues to consider, one, two or even three days. The delegates participating in dietine debates had been chosen earlier in each of the ten administrative districts. Unfortunately, there are no extant sources allowing us to reconstruct the course and frame of these assemblies. With all probability, they were presided by burgraves, and attended by the nobility and freemen of a given district as well as the commune leaders and aldermen. However, the poor Warmian estates were unwilling to participate, even if threatened with a fine of 6 fl (180 gr). In the end, the elected representatives of nobility and freemen were joined by town representatives—usually two provosts or councilmen.

The Warmian Bishop Martin Kromer (1579-1589) described the Warmian dietine in his work "Polonia," whose first edition was issued in 1575: "They have joint dietines. Nobility, townspeople, villages administrators and [so called] freemen, when asked, send there two or even more assistants, that is, representatives of a given territory, in order to decide together with the bishop and the Chapter on the issues debated."²⁰ The above note does not give any

¹⁸ The mandates calling to participate in the dietines in towns and *starosties* were sent 2-3 weeks in advance: AAWO, AB, A. 2, 80, Jeziorany 6 March 1550; *ibidem* A 7, Lidzbark 9 August 1606, 337; *ibidem*, A 10, Lidzbark, 22 March 1613, 218-219.

¹⁹ Bogdan, *Sejmik warmiński...* [The Warmian Dietine...], 87-160.

²⁰ Marcin Kromer, *Polska czyli o położeniu, ludności, obyczajach, urządach i sprawach publicznych Królestwa Polskiego księgi dwie* [Poland, It Is about the Location, Inhabitants, Customs, Offices and Public Matters of the Polish Kingdom, in Two Volumes], Roman Marchwiński (ed.), Olsztyn 1977, 175-177.

hint whether or not the dietines were attended by two deputies of a given estate or only by two delegates of a respective district. It seems, however, that because of the fact that it was a duty of the entire district to send delegates to the dietine, a typical representation of one district comprised one or two noblemen as well as one deputy of the freemen and village administrators. In that way the complete dietine frame of ten districts, including two delegates of twelve Warmian towns, might have ranged from 44 to 54 people. If we add two delegates of the Chapter, the chancellor and the bishop's secretary, it will make a total number of 50-60 people.

The issue being most frequently discussed by historians is the matter of the participation of the peasant estates in the gatherings of the Warmian dietine, though some extant sources seem to prove the presence of commune leaders and councilmen, at least during pre-dietine debates. The assumption as to their limited activity in the assemblies seems to be supported by the fact that between the 16th and 18th centuries their names were not even mentioned among the deputies elected at dietines.

So far, the course of the Warmian dietine has remained unknown. There are so few extant sources and documents, which are, in turn, chronologically varied, that the only conclusion which may be drawn is of a highly general character. A distinctive element was a separate debate of town and noble circle, prior to the very dietine.

The "Recess" of the Lidzbark estate assembly of 1496 implies that the estate representatives gathered first at the Lidzbark town hall where they were joined by the Chapter deputies suggesting issues to be discussed. Later on, the canons headed for the castle, while the estates themselves carried on a debate. The answer was given to the bishop by a four-person delegacy, comprising only the representatives of the Warmian towns.²¹

A resolution of the estate debates was passed unanimously, whereas complex cases, where there was no agreement, were postponed until the next dietine. Of course, it was the aim of the bishop and the Chapter to persuade the subjects to give their consent, especially in the case of the most burning issues of taxes. Warmia, on one hand, agreed to the taxes intended for the needs of the whole Crown, whereas, on the other, there was also a land treasury collecting taxes entirely for the Bishopric's needs. Petitions submitted to the bishop and the Chapter during a dietine by respective estates were not examined during the assembly but the Warmian rulers usually investigated them after the meeting, replying with an answer of general character, noted down in "Recessen," sent after all the debates to districts and towns.

At the beginning of the 17th century, when Warmia was suffering from numerous raids of the unpaid armies, so called "confederated soldiers," the

²¹ Marian Biskup, 'Reces zjazdu stanów warmińskich z 1496 roku' [The "Recess" of the Assembly of the Warmian Estates of 1496], in: *Rocznik Olsztyński* 1968, 177-186.

Warmian dietine was convened unusually often in order to collect money for sending the foreign armies off. At that time the Warmian estates were so strong that the Warmian rulers described the assemblies as “boisterous.” Nonetheless, there was always an option to follow the bishop and Chapter’s will: “We always have to be watchful”—wrote the provost of the Cathedral Chapter Paul Górnicki in his letter to the bishop Simon Rudnicki of 13 February 1608—“not to let them rule over us. Let’s make them enjoy the opportunity to talk as much as they wish, whereas we will adhere to the former rules.”²²

The activity of the Warmian dietines after 1660 could be described as the second, late stage of their functioning.²³ The irregularity of those gatherings in Royal Prussia resulted from the rarity of such meetings, usually shortened or broken. On the other hand, troublous times and numerous marches of armies demanding winter shelters in Warmia resulted in the passing of taxes to send them off, which in the course of the 18th century was, in fact, only a formality. Only the towns that thrived on trade and crafts were forced to convene assemblies more often in order to discuss current economic issues. A breakthrough in tax bills was the year 1717, when the Prussian dietine acknowledged the implementation of a regular army tax ordered by the Crown Sejm.²⁴ Since that time the taxes from Warmia were collected regularly in spring and summer without any need to convene the estates assemblies. Since 1733 no information may be found about joint dietines attended by representatives of the nobility and towns, as at that time only town assemblies were taking place.²⁵ The last estate gathering, however, in a considerably shortened form and after an eleven-year break, was a series of debates in 1766 concerning the land ordinance.²⁶

Until the mid-17th century the dietine discussions were focused mainly on making the subjects agree on taxes, whereas later on the assemblies dealt mainly with issues of their distribution among the bishop and Chapter’s subjects.

²² AAWO, AB, D 46, 48.

²³ Danuta Bogdan, ‘Sejmik warmiński w latach 1660-1772’ [The Warmian Dietine in the Years 1660-1772], in: Bogusław Dybaś / Dariusz Makilla (ed.), *Prusy i Inflanty między średniowieczem a nowożytnością. Państwo – Społeczeństwo – Kultura* [Prussia and Livonia between the Middle Ages and Early Modern Era. State – Society – Culture], Toruń 2003.

²⁴ Stanisław Achremczyk, *Życie sejmikowe Prus Królewskich w latach 1647-1772* [The Dietine Life of Royal Prussia in 1647-1772], Olsztyn 1999, 209.

²⁵ AAWO, AB, H 19, Rössel 29 XII 1733, 214-217v.

²⁶ Ibidem, 39-106v.; cf. Thomas Berg, *Landesordnungen in Preussen vom 16. bis 18. Jahrhundert*, Lüneburg 1998, 228.

COLEMAN A. DENNEHY

Dependency and Subservience: The Irish Parliament as a 'Small-State Parliament'¹

I.

Despite the protestations of the so called 'Aristocratic Home-Rulers' of the parliament of 1460 and those later such as Molyneux in 1699, the Irish parliament more often than not had a relationship with the executive in Dublin and London, and indeed the Westminster parliament which usually saw it fulfil a roll as an inferior and submissive institution within the system of government, legislation and legal jurisdiction in British and Irish government in the early modern parliament. Irish historiography has been reasonably well served by historians eager to understand what the bold declarations of Darcy, the patriot parliament of 1689, Molyneux, and indeed the Yorkist dominated parliamentarians of 1460 meant, both at the time and what it could mean in the struggle for a parliamentary independence later in the eighteenth century and afterwards.² This paper will attempt to instead look at the practical development of the Irish parliament, or what Tadhg Ó hAnnracháin terms 'the grubby actuality', and look at where it sits in the context of Irish political development and also what role it played in the parliamentary developments of a three kingdoms

¹ Much gratitude is due to Dr Aoife Duignan for very useful discussions concerning many of the concepts and ideas in this article.

² A. Clarke, 'Patrick Darcy and the constitutional relationship between Ireland and Britain,' in: J.H. Ohlmeyer (ed.), *Political thought in seventeenth-century Ireland. Kingdom or colony?*, Cambridge 2000; A. Carty, *Was Ireland conquered. International law and the Irish question*, London 1996; B. Farrell, 'The patriot parliament of 1689', in: B. Farrell (ed.), *The Irish parliamentary tradition*, Dublin 1973; J.G. Simms, 'The case of Ireland stated,' in: Farrell (ed.), *The Irish parliamentary tradition*; P. Kelly, 'Recasting a tradition. William Molyneux and the sources of *The case of Ireland...stated*,' in: Ohlmeyer (ed.), *Political thought*; A. Cosgrove, 'Parliament and the Anglo-Irish community. The declaration of 1460,' in: A. Cosgrove / J.I. McGuire (ed.), *Parliament and community. Historical Studies XIV*, Belfast 1983; J.F. Lydon, 'Ireland corporate of itself'. The parliament of 1460,' in: *History Ireland* 1995.

history.³ There will be a particular focus on attempting to determine to what extent the Irish parliament can be considered a small-state parliament, or in other words to consider and evaluate to what extent there was a narrow focus of the Irish parliament in the medieval and early modern period.

One of the interesting aspects of those aforementioned declarations of parliamentary independence is that, despite the intentions of such declarations, they actually tended to be followed by the creation of a closer relationship between the Irish parliament and the English executive and parliament, a relationship where Ireland had a reduced role to play. Two examples illustrate this point. As a refugee from English justice, Richard, duke of York, held and presided over a parliament in 1460 in Drogheda, just to the north of Dublin. By way of avoiding a summons to England and nullifying his attainder for treason, a declaration was made by the Irish parliament which claimed that Ireland 'is and at all times has been corporate of itself, by the ancient laws and customs used in the same, freed of the burthen of any special law of the realm of England, save only such laws as by the lords spiritual and temporal and the commons of the said land had been in great council or parliament there held, admitted, accepted, affirmed and proclaimed'.⁴ Such a claim was indeed bold, and it should come as no surprise that, with the conclusion of the civil wars towards the end of the fifteenth century, Henry VII should look at the position more closely. Not only was he to reconsider the position of Ireland to England but also the power wielded by those lord lieutenants who were supposed to rule in his interest. Because Henry could never possibly hope to afford an administration in Ireland that was independent of local magnate influence and could govern in the king's interest, he decided instead to adapt the process of law creation in Ireland, so as to ensure that the Irish parliament's legislative programme could not be controlled in the fashion it had been under Richard, duke of York. The support shown by the Irish parliament for the pretender, Lambert Simnel, in 1487 had also proven more than inconvenient for Henry VII.⁵ Poynings' Law ensured that parliament could no longer be called and legislation no longer passed without prior approbation from the king in council in England. One of the long term implications of this law was that the Irish parliament lost most of its capacity for independent law creation, although this may not have been the primary objective of it.⁶ There were some minor adjustments to the law and two brief suspensions during the sixteenth century, all of

³ T. Ó hAnnracháin, 'Imagining political representation in seventeenth-century Ireland,' in: R. Armstrong / T. Ó hAnnracháin (ed.), *Community in early modern Ireland*, Dublin 2006, 50.

⁴ 32 Henry VI, c. vi.

⁵ S.G. Ellis, *Ireland in the age of the Tudors. English expansion and the end of Gaelic Rule*, Harlow 1998, 83-96.

⁶ R.D. Edwards / T.W. Moody, 'The history of Poynings' Law.' Part I, 1494-1615, in: *Irish Historical Studies* 1940/41, 415-24; J. Kelly, *Poynings' Law and the making of law in Ireland, 1660-1800*, Dublin 2007, 8-14.

which were introduced for the benefit of royal governors.⁷ Otherwise the law was to remain on the statute books until the major constitutional change of 1782.⁸ Once it became obvious during the earlier half of the seventeenth century that the act was of more use to the government than its original purpose of protecting parliament, it was attempted to amend and even repeal it.⁹

The second example selected came in the aftermath of Molyneux's defence of the woollen industry in 1699, when he published 'The case of Ireland being bound by acts of parliament in England stated'. The pamphlet claimed, as Darcy had done in the 1640s, that Ireland was not bound by English legislation.¹⁰ The English house of commons not only ordered the document burned by the common hangman, but also carried out its threat to enact legislation amending the rates on the exportation of wool from Ireland to England, which of course it was legally entitled to, but it also forbade Irish wool to be exported to continental Europe.¹¹ This was not the first time that the Westminster parliament had regulated trade between Ireland and countries other than England, but the furore created by Molyneux's pamphlet did much damage both to Irish trade and the confirmation of Ireland's position within the empire.

This was followed up by the passing of what has become known as the declaratory act in 1720. The origins of this act are to be found in *Annesley V Sherlock*, a case concerning a parcel of land in Co. Kildare, which worked its way through the Irish courts up to the Irish house of lords.¹² The appeal by Hester Sherlock to the Irish house of lords prompted a second appeal by Maurice Annesley to the English house of lords at Westminster who ruled that the Irish house of lords had no appellate jurisdiction. When the Irish exchequer judges fined the local sheriff for failing to give Annesley possession, the judges were jailed for failing to recognise the rights of the Irish parliament. This episode led directly to the declaratory act of 1720, which stated in no uncertain terms that the Irish parliament had no appellate status within the Irish judicial system, that the English parliament was the final court of appeal for Irish cases, and that the English parliament was perfectly competent to legislate for Ireland. There was little new in this episode in terms of its implications for the creation of Irish law. Even a cursory glance at legislation being passed in the period shows as much. Most of the Protestant community in Ireland in the

⁷ Kelly, *Poynings' Law*, 10.

⁸ A.J. Ward, *The Irish constitutional tradition. Responsible government and modern Ireland, 1782-1992*, Washington, DC 1994, 18-20.

⁹ A. Clarke, *The Old English in Ireland, 1625-1642*, 2nd ed., Dublin 2000, 141-2; J.G. Simms, *The Jacobite parliament of 1689*, Dundalk 1966, 9.

¹⁰ A. Clarke, 'Patrick Darcy and the constitutional relationship.'

¹¹ E.M. Johnston-Liik, *History of the Irish parliament, 1692-1800* I, 6 vols, Belfast 2002, 41; J.G. Simms, *Colonial nationalism, 1698-1776*, Cork 1976, 39. There is some dispute as to whether the document was actually burned or not.

¹² I. Victory, 'The making of the 1720 Declaratory Act,' in: G. O'Brien (ed.), *Parliament, politics and people. Essays in eighteenth-century Irish history*, Dublin 1989.

later 1660s was dependent upon the English act of oblivion and was happy enough to reject a specific Irish act, which was deemed to be imperfect to its needs, on the basis that they had protection by the English act in any case.¹³ The first all-Protestant parliament in 1692 also seemed content to conform to the English act of 1691 which prevented Roman Catholics from taking seats in either Irish house of parliament from 1692 onwards.¹⁴ Indeed this is an interesting issue, as the commons in Ireland, and the lords to a lesser extent, had in previous parliaments taken great pains to insist on their right to decide upon their own composition.¹⁵ However a brief look at the research conducted by Alfred Donaldson also points to the unambiguous fact that the English parliament could and frequently did pass laws relating to Ireland throughout the early modern period. On occasion English law was found to be applicable and extended to Ireland either by writ, royal mandate, or being made directly by the English parliament referring specifically to Ireland.¹⁶ The use of the English parliament went some way towards undermining the role of the Irish parliament within the Irish constitution. In many cases the legislation was neither offensive nor was it complained of. In general there was not much outcry either by parliamentarians or their constituents, although the Jacobite parliament of 1689 (subsequently declared illegal) did pass a declaratory act asserting that no English legislation was binding in Ireland 'except such of them as by acts of parliament passed in this kingdom were made into laws here'. There was also a proviso forbidding the use of English courts, including the house of lords, to act as a court of appeals.¹⁷ One important aspect of English legislation is that there was never an attempt to raise money in Ireland by subsidy through the English parliament.

II.

Before we can get down to the nature of the early modern Irish parliament, we need, firstly, to look at the medieval heritage. The medieval conquest of Ireland, begun in 1169, was never completed. Gaelic Ireland as a political force was essentially vanquished after the flight of the last of the significant Ulster aristocrats in the early years of James I's reign. These facts are impor-

¹³ C.A. Dennehy, *Parliament in Ireland, 1661-6*, M.Litt. thesis, University College Dublin 2002, 211.

¹⁴ J.I. McGuire, 'The Irish Parliament of 1692,' in: T. Bartlett / D.W. Hayton (ed.), *Penal era & golden age. Essays in Irish history, 1690-1800*, Belfast 1979, 2-3.

¹⁵ In the house of lords the system of allowing several proxy votes to be held by a few government supporting peers, drastically over-used in Wentworth's time, was in 1661 reduced to a maximum of just two proxy votes to be held by a peer at any one time. *Lords' Journals*, Ireland, 10, 14 May 1661.

¹⁶ A.G. Donaldson, *The application in Ireland of English and British legislation made before 1801*, Ph.D. thesis, Queen's University, Belfast 1952, 189-222.

¹⁷ Simms, *The Jacobite parliament*, 8-9, 27.

tant for two reasons. In the first instance, in trying to identify Ireland's relationship to its medieval parliament, we must realise that parliament, like any other branch of the king's administration, extended only so far as it was safe to. The geographical island never had a consistent parliamentary heritage as it never bore resemblance to the theoretical feudal lordship. Previous to James I's reign, in Ireland's northern province of Ulster, only two parliamentary boroughs existed, Carlingford and Downpatrick.¹⁸ Although both of these towns have early origins, particularly that of Carlingford which can possibly trace its original charter to the reign of King John (1199-1216), both of these were at best on the fringe of the medieval colony. Particularly after the slide of the lordship in the fourteenth century, many towns on the fringe partook in the parliamentary process to a much lesser extent, and frequently at their own will. In the western province of Connaught, again there were only two boroughs of Galway City and Athenry.¹⁹ They also, on occasion, tended not to send members as, like the situation of the northern towns, the land route was too dangerous and the sea route was much longer and no less dangerous. In any case for all four of these towns, parliament could be of little relevance as the king's justiciar or lieutenant could not always provide protection for the enfranchised towns nor could he extract taxation that parliament may have voted.²⁰ Although these outposts may never have fully dropped out of the medieval colony, they certainly never had a constant relationship with the pale area.²¹

Although at its zenith, the medieval colony extended into all four provinces, it had entered a period of decline towards the end of the fourteenth century. The Bruce invasions followed by the black death, far more malignant in the Anglo-Norman colony due to the higher density of urban centres, was followed by inaction or an inability to give long term consistent support to the colony, which meant that it steadily shrank over time.²² The exchequer court, based in Carlow, an important military and administrative centre on the main route from the pale of the greater Dublin area into Munster, had to be evacuated for the safety of the capital by Richard II in 1394.²³ Many towns within the pale area were regularly attacked, and as late as 1539 Navan, a town less than 45 kilometres from Dublin, was burned to the ground.²⁴ As the power of Dublin Castle wilted over time, the more the Anglo-Irish aristocrats morphed.

¹⁸ Johnston-Liik, *History of the Irish parliament* II, 170, 221.

¹⁹ *Ibid.*, 240-242.

²⁰ H.G. Richardson / G.O. Sayles, *The Irish parliament in the middle ages*, Philadelphia 1952, 126.

²¹ For a useful re-thinking of the issues of thirteenth and fourteenth century English Ireland, see R.F. Frame, 'English political culture in later medieval Ireland,' in: *The History Review* 2002, 1-11.

²² See A. Cosgrove, *Late medieval Ireland, 1370-1541*, Dublin 1981, 29-46; M. Kelly, *History of the black death in Ireland*, Stroud 2001; *The great dying. The black death in Dublin*, Stroud 2003; J.F. Lydon, *The lordship of Ireland in the middle ages*, Dublin 2003, 121-177; T.W. Moody et al (ed.), *A new history of Ireland II, 1534-1691*, Oxford 1976, 4-6.

²³ M. Richter, *Medieval Ireland*, Dublin 1988, 170.

²⁴ T.W. Moody et al (ed.), *A new history of Ireland, 1534-1691*, 45.

The former Norman magnates 'degenerated' in the centuries after the invasion to become *Hiberniores ipsis Hibernis* (more Irish than the Irish themselves).²⁵ The earls of Desmond in the Limerick area are a very good example of a large part of the lordship dropping out of the Anglo-Irish political community and, as a consequence, the parliamentary tradition.²⁶

Thus a parliamentary tradition was never really established over the entire island and the fact that for the entire medieval period Ireland experienced almost constant low-intensity, and occasionally high-intensity warfare with the Gaelic Irish, meant that it would never be a part of the Gaelic Irish political scene. There were occasions when a Gaelic Irish person did attend parliament, usually a bishop or an abbot, or indeed the first baron of Upper-Ossory sat in the lords when he traded in his Gaelic Irish chieftom for an anglicised title, although his attendance could only be effective with the help of a translator.²⁷

However, the story of the colony and its colonial representative assembly is not all negative. The institution did develop during the medieval period, but it developed only because those boroughs and shires within the ever-decreasing pale area used it for law creation, judicature, and on occasion as a forum for representation of their constituents. As such, partially because of the example of its big-brother parliament in England, and partially due to particularly Irish circumstances, the Irish parliament did develop as a medieval institution of government. It had by the beginning of the Tudor period a developed system of passing legislation, considering petitions, acting as a senior law court, and using parliamentary meetings to trade finance for the king in return for his tending to their grievances.²⁸

There were, however, some more significant changes to the Irish parliament in the Tudor period. Apart from the dependency of Irish legislation upon the English council and monarch created by Poynings' Law, the Irish parliament seems to have been called far less frequently. A quick look at the appendix of the tenth volume presented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, Richardson and Sayles's masterly account of the medieval Irish parliament, shows that that institution was a very regular part of government. Between 1264 and 1485, it is exceedingly rare to have more than a gap of four years between each parliamentary meeting. Frequently the gap is much less, and in 1450 regular attend-

²⁵ A. Cosgrove, 'Hiberniores ipsis Hibernis,' in: A. Cosgrove / D. McCartney (ed.), *Studies in Irish history presented to R. Dudley Edwards*, Dublin 1979, 1-14.

²⁶ A. Cosgrove (ed.), *A new history of Ireland: Medieval Ireland II, 1169-1534*, Oxford 1987, 593.

²⁷ Richardson / Sayles, *The Irish parliament*, 182 n49; Ellis, *Ireland in the age of the Tudors*, 154; Moody et al (ed.), *A new history of Ireland, 1534-1691*, 47. This 1541 session of parliament enacted the legislation which redefined Ireland from a lordship to a kingdom, an act which was printed in Irish.

²⁸ S.G. Ellis, *Reform and revival. English government in Ireland, 1470-1534*, Woodbridge 1986, 141-5.

ance at parliament became such a burden that parliament legislated 'that it shall not be lawful for any lieutenant, deputy, justice, or any other governor under our lord the king in Ireland, to ordain, summon or hold any parliament of our lord the king in the said land except once a year'.²⁹ However, in the Tudor period between the establishment of the kingdom in 1541 to the first parliament of the seventeenth century, parliaments were called only in 1541, 1556, 1560, 1569, 1585, and again in 1613. In all of the Tudor period, Irish parliaments compared to English ones come to a total of 14 Irish as opposed to 31 English parliaments, and the English ones generally sat for considerably longer.³⁰ Particularly there was a reluctance to call parliament at the latter end of Elizabeth's reign due to Catholic opposition in both the commons and the lords, but also the governments were more inclined to getting business conducted through other constitutional innovations such as the provincial presidencies, castle-chamber and the privy council.³¹ In any case, it should be no surprise that when parliamentarians did assemble for the first parliament of the seventeenth century in 1613, there seems to have been a lack of experience in parliamentary affairs both in terms of MPs and administrators.

The decrease in the frequency of parliament and the collapse over time of the colony at the end of the medieval era, meant that when parliament was to be resurrected in the early modern period, it would be a difficult passage. With the collapse of Gaelic power completed in Ulster in 1607, the Brehon (Gaelic) legal system, which had survived in Gaelic areas along with a hybrid marcher law in the borderlands, was overturned and replaced by English common law, which was extended throughout the kingdom. This was quite a sudden development for Ulster in particular and it had an effect that the old political elite, or what remained of them, were inexperienced in English law and particularly so in relation to parliament. There were some Gaelic Irish who did sit in parliament in the seventeenth century after their localities had come under the control of Dublin Castle, but generally they did not make much of an impression in parliamentary politics and tended to make or break their political careers outside of the forum of parliament. The O'Briens of Clare and the O'Haras of Sligo stand out as families of Gaelic Irish origins who had conformed to the state religion, but they are the exception. Even in the Catholic dominated parliament of James II's reign, the membership was more representative of the Old English descendents of the original Anglo-Irish colonists than of the Gaelic Irish.³²

²⁹ 29 Henry VI, c.v.

³⁰ Ellis, *Ireland in the age of the Tudors*, 372-5; M.A.R. Graves, *Elizabethan parliaments, 1559-1601*, 2nd ed., Harlow 1996, 125; Richardson / Sayles, *The Irish parliament*, 332-365.

³¹ J.G. Crawford, *A star chamber court in Ireland. The court of castle chamber, 1571-1641*, Dublin 2005; Anglicizing the government of Ireland. The Irish privy council and the expansion of Tudor rule, 1556-1578, Dublin 1993; Ó hAnnracháin, *Imagining political representation*, 34.

³² J.G. Simms, *Jacobite Ireland*, Dublin 2000, 76.

If the Gaelic Irish elite which remained in Ulster after the flight of the earls failed to (or were not allowed to) partake in the parliamentary forum with any gusto, who did? A consideration of the new boroughs created in Ulster in the months before the 1613 meeting of parliament will show that they were designed to ensure a Protestant-planter majority in the house of commons. The policy was a massive success. The seventeenth century saw representation go from a Catholic dominated parliament (in the commons in particular) at the end of Elizabeth's last Irish parliament, to an exclusively Protestant parliament at the beginning of William & Mary's reign. This is in no small measure from the granting of charters, which allowed for borough representation in parliament, to towns, and sometimes mere projected settlements, which provided for an entirely Protestant town council. The immediate result of the work of Sir John Davies, the Irish attorney general, was that the balance of power swung in favour of Protestants and their share of the MPs in the house of commons held a majority of 32 (84 new seats had been created in advance of this parliament).³³ Gentlemanly behaviour reached what may have been an all-time low when, during a dispute over the election of a speaker for the commons, Everard, the Catholic choice was placed in the chair whilst the Protestants dumped the rather portly Davies, their candidate, on his lap. We should not be surprised that this parliament had such a disastrous start. The Catholic party had probably arranged their subsequent walk-out in advance and perhaps because of the last minute creations of boroughs, in general Sir Arthur Chichester, head of the administration, admitted that in advance of the first meeting 'all things are so out of order and unprepared'.³⁴

The majority of these 'new men' were of the planter community, particularly in Ulster, with its high proportion of Scots. It is highly unlikely that many of them had an experience of what parliament was and how it should be. No more than 15 had sat in the English parliament either before or after 1613. Obviously the Scots had a tradition of parliament going back several centuries previous to 1613, although very different in its composition and organisation. In any case, the fact that most of those who came to Ireland from the mid-1500s, both the Scottish and the New English, were social climbers, and as such a community with little parliamentary heritage or indeed much political experience at all.³⁵ One critic of these innovations argued that the parliamentary tradition had been cheapened by the introduction of so many men of such low social origins.³⁶ It was not just the MPs who lacked experience. The next

³³ J. McCavitt, *Sir Arthur Chichester. Lord deputy of Ireland, 1605-16*, Belfast 1998, 169-89; H.S. Pawlisch, *Sir John Davies and the conquest of Ireland. A study in legal imperialism*, Cambridge 1985, 31.

³⁴ BL, Lansdowne MS. 159, f. 191; McCavitt, *Sir Arthur Chichester*, 184.

³⁵ Ó hAnnracháin, *Imagining political representation*, 38.

³⁶ B. Jackson (ed.), 'A document on the parliament of 1613 from St Isidore's College, Rome,' in: *Analecta Hibernia* 1986, 47-58.

projected parliament, due to sit in 1628, had to be abandoned due to the inability of the administration to perform some of the basic requirements in keeping within the provisions of Poynings' Law when calling parliament.³⁷

It is easy to be dismissive of the newcomers and the cynical arrangements made for their domination of the institution. However, it was unlikely to have been anything else. A process had begun under Elizabeth whereby English law and the reach of the administration was being spread over the entire island. Almost all of her enfranchised boroughs were returning Protestant MPs. Once Ulster had been subjugated militarily and later planted, the province was shired and all the normal local and provincial political structures (including boroughs) were put into place. It would be rare for an imperial government to strengthen native control of such an important arm of its administration, especially when parliament sat just ten years after a war on the island which put the kingdom in the most severe difficulty. Parliament in Ireland had always been an assembly of the few. The elite were defined by blood. In the medieval parliament it was an assembly for the Anglo-Irish or as they liked to term themselves 'the King's liege subjects'. This elitist nature did not change in the seventeenth century. All that changed was how the parliamentary elite were to be defined. Despite the formal extension of equality before the law to both Gaelic Irish and the Scots in the 1613 parliament, the elite was now being defined by religion.³⁸ In a similar fashion, the apartheid-like ordinances of 1351, confirmed by the Kilkenny parliament of 1366 which sought to protect and preserve the Anglo-Irish community were to return in the form of the penal laws in the decades after 1692, but instead of using race or ethnicity as a defining feature, religion was used.³⁹

In many ways, Chichester and Davies had originated a process which was to continue throughout the century. Wentworth had intimidated many boroughs in advance of the parliaments and exercised control in the lords by concentrating proxy votes of absent lords in the hands of a few loyal peers. Orrery and Mountrath had kept the Catholics out of the towns (and thus out of the commons) in advance of the elections in 1661 and, on the advice of the house of commons, stopped the courts sitting for a time so as to, amongst other things, prevent reversals of outlawries of Catholic lords who wished to take their seats in the lords.⁴⁰ Tyrconnell's *quo warranto* proceedings guaran-

³⁷ Cal.S.P.Ire., 1625-32, 386.

³⁸ 13 James, cc. v, vi.

³⁹ For some useful discussions of Irish anti-Catholic legislation see S.J. Connolly, *Religion, law, and power. The making of Protestant Ireland, 1660-1760*, Oxford 1992, ch. 7; M. Wall, *The penal laws, 1691-1760*, Dundalk 1967.

⁴⁰ Commons' Journals, Ireland, 22, 24, 25 May, 7, 13, 15, 18, 22 June 1661; C.A. Dennehy, 'The Restoration Irish Parliament,' 1661-6, in: C.A. Dennehy (ed.), *Restoration Ireland: Always Settling and Never Settled*, Aldershot 2008, 54-5; H.F. Kearney, *Strafford in Ireland, 1633-41. A study in absolutism*, 2nd ed., Cambridge 1989, 46-7, 50-1; B. McGrath, 'The Irish elections of 1640-41,' in: C. Brady / J.H. Ohlmeyer, *British interventions in early modern Ireland*, Cambridge 2005, 195-99.

teed an overwhelmingly Catholic parliament during James II's time in Ireland.⁴¹ As has been mentioned above, the role for Catholics in parliament from 1692 was removed by an English act of parliament.⁴²

So as a community with little parliamentary heritage was assuming the ascendancy, the Old English community was, slowly but surely, being edged out of parliament, just as it had been or would be removed from all other areas within the administration either at local, provincial or national level. At this stage, with two communities in contention within parliament, it is to be of little surprise that a lord deputy with political acumen, such as Sir Thomas Wentworth (later earl of Strafford) managed to dominate proceedings within parliament with such relative ease. One of the main ways in which he did this was to compose a middle party in the house of commons made up of government men, loyal only to Strafford and not part of either the Catholic or planter interest. With this middle party in place he could then 'bow and govern the Native by the Planter and the Planter by the Native'.⁴³ Wentworth was also the first governor to become convinced of the use of Poyning's Law as a way of reducing the independent action of the Irish parliament in the area of law creation and thus further emasculating the institution.⁴⁴ However, although parliament was a damaged institution, it was not a broken one. It revived in the 1640s in the extraordinary circumstances of crippling financial difficulties in the mother kingdom, war against the Scots, and the beginnings of what was to later become the civil wars. Wentworth, partially because of his attitude and behaviour towards parliament, managed to do what very few politicians had managed to achieve: to get Catholic and Protestant politicians working together.⁴⁵ The Irish parliament and Irish politicians who went to London played an important part in bringing about the end of Wentworth and, to a certain degree, produced some of the conditions which allowed for the outbreak of hostilities in Ulster in October 1641.⁴⁶ We may view the events of 1640-1 in parliament

⁴¹ Simms, *Jacobite Ireland*, 35-6.

⁴² The act to prevent the future growth of popery (2 Anne, c. vi) contained a sacramental test clause which did some damage to the influence of the non-conforming Protestants in parliament, particularly their exclusion from the boroughs of Ulster. See D.W. Hayton, *Ruling Ireland, 1685-1742. Politics, politicians and parties*, Woodbridge 2004, 186-208, also published as: 'Exclusion, conformity and parliamentary representation. The impact of the sacramental test on Irish dissenting politics,' in: K. Herlihy (ed.), *The politics of Irish dissent, 1650-1800*, Dublin 1997, 52-73.

⁴³ Cited in Kearney, *Strafford in Ireland*, 44.

⁴⁴ A. Clarke, 'The history of Poyning's Law, 1615-41,' in: *Irish historical studies* 1972-3, 207-22.

⁴⁵ Clarke, *The Old English in Ireland*, 125-52.

⁴⁶ J. McCafferty, '"To follow the late precedents of England". The Irish impeachment proceedings of 1641,' in: D.S. Greer / N.M. Dawson (ed.), *Mysteries and solutions in Irish legal history. Irish legal history society discourses and other papers, 1996-1999*, Dublin, 2001, 51-72; B. McGrath, 'Parliament men and the confederate association,' in: M. Ó Siochrá (ed.), *Kingdoms in crisis. Ireland in the 1640s*, Dublin 2001, 90-105; M. Perceval-Maxwell, 'Ulster 1641 in the context of political developments in the three kingdoms,' in: B. MacCuarta (ed.), *Ulster 1641. Aspects of the rising*, Belfast 1993; *Outbreak of the Irish rebellion of 1641*, Montreal 1994.

as a reassertion of the traditional rights of the Irish parliament with a view towards a realignment of the relationship between the representative assembly and the executive. In some ways, perhaps we could also view this parliament as moving towards an assembly which was far more representative of the island than it ever had been: a parliament which represented all counties of the island, which had the two religious groups working together to bring the executive to account. This was not to last. Once Wentworth had been removed, the necessity for cooperation between the different religious groups no longer existed.

The outbreak of the rebellion in mid-Ulster in October 1641 had spread throughout the island within a few months, and the Irish parliament reverted to being a 'small-state' parliament, both in its functions and its composition. Its attendance levels were poor, despite the regular fining of members for non-attendance, and it passed only one piece of legislation between November 1640 and its conclusion in the summer of 1648.⁴⁷ During the session which followed the outbreak of the rebellion, most Roman Catholic members began to absent themselves from parliament (frequently in favour of the Catholic confederate alternative at Kilkenny), and the use of the oath of supremacy by the commons made the religion of the lower house exclusively Protestant.⁴⁸ Even without the implementation of the oath for all members, it is perhaps unlikely that the house would have had any Catholics. The lords became an almost exclusively Protestant house in the years after the outbreak of hostilities, but there were some Catholic loyalists who sat, such as Richard Nugent, second earl of Westmeath.⁴⁹ Military successes by the Catholic confederate forces during the course of the 1640s made areas of royal authority more similar to the medieval pale, which meant that the Irish parliament was reduced to being a parliament representing an area roughly the size of Corsica.⁵⁰ At the same time, the English parliament was expanding its zone of influence in the early 1640s to include legislating for the future ownership of estates in Ireland in 1642 to embarking on a conquest in 1649.⁵¹ This obviously further reduced the influence

⁴⁷ *Lords' Journals*, Ireland, 17 November 1642. On 6 May 1645 royal assent was given to 'An act remitting to his majesty's protestant subjects, and their adherents, all arrears of rent, services, compositions, first fruits and twentieth parts, due to his majesty at Michaelmas 1641, ever since, and at Easter 1645'. It passed through the commons on 17 and 18 March 1645, but readings in the lords have not been recorded.

⁴⁸ *Commons' Journals*, Ireland, 21 June 1642.

⁴⁹ Westmeath was definitely in the chamber in April 1644. It is not certain whether Taaffe and Clanrickard were sitting in the lords after the start of hostilities, although it is highly likely as they were later fined one hundred pounds for non-attendance in June 1644, which would indicate that they were in attendance on occasion before that date. *Lords' Journals*, Ireland, 15 April, 4 June 1644.

⁵⁰ See Map, P. Lenihan, "'Celtic' warfare in the 1640s," in: J.R. Young (ed.), *Celtic dimensions of the British civil wars*, Edinburgh 1997, 117.

⁵¹ K.S. Bottigheimer, *English money and Irish land. The 'adventurers' in the Cromwellian settlement of Ireland*, Oxford 1971; M. Ó Sióchruá, *God's executioner. Oliver Cromwell and the conquest of Ireland*, London 2008.

and necessity of the Irish parliament. It is little wonder that the Cromwellians effectively abolished the Irish parliament when they created a union parliament in London to which Ireland sent MPs.⁵²

When parliament did sit in Ireland it tended to look towards the English parliament for its lead in procedure. This is very much in keeping with the fact that the Irish assembly was heavily based upon the English model. Developments in English procedure tended to be followed in Ireland, partially because a similar set of circumstances may have prevailed in Ireland and so it makes sense that the institution would react to these circumstances in the same fashion.⁵³ The king of the medieval lordship of Ireland and the kingdom of England needed taxation for his wars in Scotland, Wales and Ireland, and so there was a necessity for parliament. The fact that similar governmental structures and political theories were in place in both jurisdictions meant that a similar institution would organically emerge.⁵⁴ However, it is also quite likely that personnel who sat in the English parliament also sat in Ireland and transferred procedural knowledge. For instance on 18 July 1634, just four days into the sitting, it was recorded in the journals of the commons that 'It is ordered by the house, for avoiding of disorder in the proceedings of the house, that the orders and usages of the house be entered with the clerk; and that he shall give copies thereof unto such as desire them, to the end, [that] those, that have not been formerly acquainted with the orders of parliaments, may the better inform themselves, how to demean themselves in the house'.⁵⁵ This is almost certainly a reference to John Hooker's *Orders and Usages*. It was published by an Exeter MP, but one who had also sat in the Irish parliament for Athenry in Galway in 1569.⁵⁶ 'Hooker provided his readers with an up-to-date description of parliament – its purpose, composition, structure, personnel, and *modus operandi*.'⁵⁷ It is quite likely that the book originated due to the close friendship between Hooker and James Stanihurst, three time speaker of the Irish house of commons.⁵⁸

Fifteen members of the 1613 parliament sat in an English parliament, and a similar number, if not more, sat in both parliaments throughout the rest of the century. This would seem, therefore, to be another obvious source for the dissemination of information whereby the examples seen in the English parliament could be put into use in the early modern Irish parliament. For example on 2 May 1615, the house of commons considered the petition of the baron of

⁵² P. Little, *Lord Broghill and the Cromwellian union with Ireland and Scotland*, Woodbridge 2004.

⁵³ M.A.R. Graves, *The parliaments of early modern Europe*, Harlow 2001, 7-31.

⁵⁴ Richardson / Sayles, *The Irish parliament*; G.O. Sayles, *The king's parliament of England*, London 1975.

⁵⁵ *Commons' Journals*, Ireland, 18 July 1634.

⁵⁶ V.F. Snow, *Parliament in Elizabethan England. John Hooker's 'Order and Usage'*, New Haven 1977, 12-5.

⁵⁷ *Ibid.*, 58.

⁵⁸ *Ibid.*, 14-5.

Howth against one of its members, Thomas Lutterell, for slander against the peer (it does seem strange in the first place that a peer is petitioning the lower house when normal procedure in the century would have been to petition his own house and then move the issue forward by conference). In the case that followed, two precedents were mentioned in the English parliament. The first of these was the case of the Earl of Hertford, who when he attended the commons in a similar case, was allowed to sit on a stool, and the second referred to the right of the earl of Huntingdon to produce witnesses in such a case.⁵⁹ There are several other incidents throughout the seventeenth century where members of both houses confirm that precedent in the English parliament was to be followed in its Irish counterpart. The evidence in the parliamentary journals is of the growth in the amounts of petitions and also the development of impeachment proceedings in Ireland followed on from English examples some fifteen years earlier.⁶⁰

Indeed Sir John Davies, speaker of the Irish house of commons, Irish attorney-general and English serjeant at law is a perfect example of one of those who ensured the transition of English precedent to the Irish parliament. He was a speaker and senior legal officer in Ireland and also one of the king's serjeants in England where he went on circuit as a judge and was a keen observer of constitutional affairs. He was not the only observer of the English parliament. There seems to have been a considerable amount of contact between the officers of the Irish house and their English counterparts. At the beginning of most parliaments, the clerks tended to write to the clerks in the English parliament to enquire as to what fees were being charged in England, with an obvious attempt to avoid being left short on what other clerks were collecting. Indeed in advance of one parliament, the clerk was sent to England to serve, what in essence was a brief apprenticeship.⁶¹

Although Ireland could never be described as a small country, the parliament which sat in the lordship and kingdom tended to be a dependent and small institution. Its initial progress may have been healthy, but the decreasing size of the colony throughout the later medieval period meant that the area where MPs came from steadily decreased. So too did those areas where the laws created by the Irish parliament could be enforced. Once we have more regular journals being kept in the early modern period, we see through legislation passed by the English parliament and also the taking of precedent by the Irish parliament showed that it was in many ways a parliament dependent on its mother parliament in England.

⁵⁹ *Commons' Journals*, Ireland, 2 May 1615.

⁶⁰ See G. Dodd, *Justice and Grace: Private Petitioning and the English Parliament in the Late Middle Ages*, Oxford 2007; J. Hart, *Justice upon Petition. The House of Lords and the Reformation of Justice, 1621-1675*, London 1991; McCafferty, "To follow the late precedents..."

⁶¹ Cal.S.P.Ire., 1611-4, 11, 14, 18, 291, 491.

JOHN R. YOUNG

The Scottish Parliament and the Monarchy in the Context of Absentee Monarchy and the Anglo-Scottish Dynastic Union, 1603-1707

I. Introduction

The 1603 Union of the Crowns marked a diplomatic, dynastic and political triumph for the Scottish royal family, the House of Stewart. James VI, King of Scotland, succeeded Elizabeth I as the monarch of England as James I of England. The Anglo-Scottish dynastic union came into existence, but Scotland and England remained independent kingdoms with their own respective institutional infrastructures. The mother of James VI, Mary, Queen of Scots, had a strong dynastic claim to succeed to the English throne instead of Elizabeth I and she remained a perennial thorn in the side of the English body politic until her execution in England in 1587. Her stubborn adherence to her devout personal Catholicism, her legitimate right to succeed to the English throne in the eyes of many English Catholics and Catholic Spain, and her perceived involvement in international Catholic plots to assassinate Elizabeth ultimately ensured that her removal as a political and dynastic threat could only be implemented by her execution. What took place in 1603, therefore, was a Stewart succession in England, but this was a Protestant male succession as opposed to a Catholic female succession.¹

The 1603 dynastic union created the structural problem of a single monarch governing three separate kingdoms, Scotland, England and Ireland. Composite monarchies and the government of multiple kingdoms are issues that

¹ R. Lockyer, *James VI & I*, London 1998; R.A. Mason, *Scots and Britons. Scottish Political Thought and the Union of 1603*, Cambridge 1994; B. Galloway, *The Union of England and Scotland 1603-8*, Edinburgh 1986; J. Wormald, *Mary Queen of Scots. A Study in Failure*, London 1988, are select examples of the literature on these topics.

have attracted the attention of historians of early modern British and Irish history and they have often analysed the British multiple kingdoms within a wider European comparative framework, as this was an important feature of the dynastic and territorial landscape of early modern Europe. From a Scottish perspective, the 1603 union led to the problem of absentee monarchy.² The Scottish court disappeared from Edinburgh, the monarch was now based in London and this became the focal point of influence. Upon his departure for England, James VI promised to return to Scotland once every three years, but he only did so once in 1617 prior to his death in 1625. The convening of Parliaments in Scotland could often coincide with return royal visits to the dynastic homeland. Charles I, who succeeded James in 1625, took eight years for a return journey home to Scotland for his coronation in 1633 and the convening of the 1633 Parliament. This was a parliament that was subjected to intense crown political management, a controversial legislative programme enacted in favour of the crown and the stifling of legitimate constitutional dissent. The political impact of the 1633 Parliament played an important role in the articulation of political and constitutional grievances that were to emerge with the Covenanting movement of the later 1630s and 1640s. Indeed, when Charles I returned to Scotland eight years later in 1641, the Scottish Parliament enacted a constitutional settlement that enhanced the powers of the Scottish Estates and weakened the royal prerogative in Scotland. With the execution of Charles I in 1649, as King of England and the man of blood deemed to be responsible for the English Civil War, the Scottish Parliament acknowledged the Prince of Wales as Charles II as King of Great Britain, France and Ireland, but he was to be a covenanted king of three covenanted kingdoms. With the abolition of the monarchy in England, the stance of the Scottish Parliament with its reassertion of monarchy on a British basis, threatened the strategic security of the Cromwellian regime and Scotland, like Ireland, was subjected to a Cromwellian conquest and occupation in 1650-1. Charles II had been forced to reluctantly agree to Covenanting terms and conditions in order to become King and after a process of detailed diplomatic negotiations at Breda, he came to Scotland and attended sessions of the Scottish Parliament and parliamentary committees in 1650-1, prior to leading an abortive invasion of England in the summer of 1651 where he was defeated at the Battle of Worcester on 3rd September.³

² See, for example, Conrad Russell, 'Composite monarchies in early modern Europe. The British and Irish Example,' in: A. Grant / K.J. Stringer (ed.), *Uniting the Kingdom? The Making of British History*, London 1995, 133-46.

³ The following works give a detailed coverage of the period; A.I. Macinnes, *Charles I and the Making of the Covenanting Movement 1625-1641*, Edinburgh 1991; A.I. Macinnes, *The British Revolution 1629-1660*, Basingstoke 2005; D. Stevenson, *The Scottish Revolution 1637-44*, Edinburgh 2003 edition; D. Stevenson, *Revolution and Counter-Revolution in Scotland 1644-51*, Edinburgh 2003 edition; J.R. Young, *The Scottish Parliament 1639-1661. A Political and Constitutional Analysis*, Edinburgh 1996; K.M. Brown / A.J. Mann (ed.), *Parliament and Politics in Scotland, 1567-1707. The History of the Scottish Parliament II*, Edinburgh 2005, 82-162.

Charles II had been crowned as King of Great Britain, France and Ireland at Scone in Perthshire on 1st January 1651. Not only was this the last coronation of a Scottish monarch to take place on Scottish soil, but Charles did not return to Scotland again and there were no further monarchical visits until that of George IV in 1822. James, Duke of York, the heir to the throne of Charles II came to Scotland in two separate visits as a result of the Exclusion Crisis of 1679-81 in England, where there were formal English parliamentary attempts to exclude James from the succession on account of his Catholicism. James was relatively popular and a mini-court existed with associated artistic patronage and culture in Edinburgh. Furthermore, a Parliament was held in 1681 and James was appointed as Royal Commissioner to that Parliament. Arguably, there was no Exclusion Crisis in Scotland and the 1681 Scottish Parliament acknowledged his rights of succession to the Scottish crown, irrespective of his Catholicism. When James became king in 1685 however, he did not attend the sessions of his one and only Parliament in Scotland in 1685 and 1686. The removal of James as King of Scotland at the Glorious Revolution in the British Isles resulted in William of Orange, King of England, succeeding to the Scottish throne with his wife Mary. Yet he did not attend the 1689 Convention of Estates, the political and constitutional forum that removed James and installed William, nor any of the ten sessions of the Parliament of 1689 to 1702, often referred to as the Williamite Parliament. This was largely due to his European war commitments and a general lack of interest in Scottish affairs. Furthermore, and perhaps symbolically, the Scottish coronation of William and Mary took place in Whitehall in May 1689 in London. This trend of absentee monarchy continued with his successor Queen Anne. As Princess Anne, she had visited Scotland in 1680-2 as part of the Duke of York's visits. When she became Queen however, there was no royal visit and she was not present at the 1702 parliamentary session (the final session of the Williamite parliament following William's death), nor at any of the sessions of the Parliament of 1703-7. Anne was fundamentally committed to the maintenance of her royal prerogative and she was fully in favour of an 'intire' union between her Scottish and English kingdoms. Furthermore, she played an interventionist role in the Anglo-Scottish treaty negotiations of 1706 that would ultimately result in the 1707 Act of Union that created a single Parliament of Great Britain in a union of incorporation and the sanctioning of the Hanoverian Succession in the aftermath of her death (this came into being in 1714).⁴

⁴ K.F. McAlister, *James VII and the conduct of Scottish politics, c. 1679-1686*, University of Strathclyde, unpublished PhD thesis, Glasgow 2003, 10-231; T. Harris, *Restoration. Charles II and His Kingdoms, 1660-1685*, London 2005, 136-205, 329-76; T. Harris, *Revolution. The Great Crisis of the British Monarchy, 1685-1720*, London 2006, 144-81, 364-421; Brown / Mann, *Parliament and Politics in Scotland, 163-286*; A.I. Macinnes, *Union and Empire. The Making of the United Kingdom in 1707*, Cambridge 2007, 274-5, 284, 292, 308-9; J. Prebble, *The King's Jaunt. George IV in Scotland, August 1822*, Edinburgh 1988.

The parliamentary standing committee known as the Lords of the Articles played an important role in the process of parliamentary business and it was particularly controversial in the periods of absentee monarchy under James VI and Charles I, in the respective Parliaments of 1621 and 1633. It has been traditionally viewed as a mechanism for ensuring that legislation was passed that was amenable to the crown, although this has been revised in recent years. The Parliaments of 1621 and 1633 may have witnessed the high point of the influence of the Articles in securing crown policies in the political management of Parliament, hence their abolition by the Covenanters as part of the constitutional settlement of 1640-1, but their abolition may have signified a return to the rights of the Scottish Estates in the deliberative process of the Scottish Parliament. 1621 and 1633 may have been the exception rather than the norm within the wider perspective of the Scottish parliamentary experience. A complicated system of session committees (sitting during parliamentary sessions) and interval committees (sitting after parliamentary sessions or Parliaments) operated under the Covenanters and each estate had the right to elect its own members to parliamentary committees. The Lords of the Articles were reintroduced in the Restoration Settlement of 1661-3, before being finally abolished in the Revolution Settlement of 1689-90.⁵

II. The Scottish Parliament, the monarchy and constitutional settlements

Three important constitutional settlements were enacted by the Scottish Parliament in the course of the seventeenth century that impacted on the powers of the Scottish monarchy. The first of these was the Covenanting constitutional settlement of 1640-1. The Covenanting movement emerged as a movement of opposition against the problems of absentee monarchy in general and the policies of Charles I in particular. The leadership of the movement was known as the Tables and it proceeded to take control of the Scottish Parliament. The Covenanting constitutional settlement of 1640-1 is probably the most powerful settlement that was ever enacted by the Scottish Parliament. It can be argued that in terms of the history of the pre-1707 Scottish Parliament and the constitutional heritage of the modern day Scottish Parliament that this settlement represents the high point of Scotland's constitutional heritage. The royal prerogative of Charles I was fundamentally weakened and the king was

⁵ See Young, *The Scottish Parliament 1639-1661*, for a detailed study of these committees; John R. Young, 'The Scottish Parliament and the Covenanting heritage of constitutional reform,' in: A.I. Macinnes / J. Ohlmeyer (ed.), *The Stuart Kingdoms in the Seventeenth Century. Awkward Neighbours*, Dublin 2002, 226-50. For an important reassessment of the Articles, see A. Macdonald, 'Deliberative processes in the Scottish Parliament before 1639. Multicameralism and the Lords of the Articles,' in: *The Scottish Historical Review* 2002, 23-51.

personally forced to give his consent to a settlement that restricted his powers, an act of humiliation given his previous arrogant and condescending attitude to the Scottish Estates as evidenced in the politically managed Parliament of 1633. The Covenanted constitutional settlement secured parliamentary control over executive and judicial appointments. Regular parliaments were to be held in Scotland. This was enshrined in the 1640 Triennial Act which stated that Parliaments were to meet every three years. This was in marked contrast to the previous experience of only one Parliament under Charles I (1633) and a twelve year hiatus between Charles I's first Parliament and the final one of James VI in 1621. Furthermore, the Scottish Triennial Act provided a model for the English Triennial Act passed by the English Parliament in 1640. The demand for 'free' and regular Parliaments had been important constitutional demands, 'free' signifying Parliaments to be held without royal interference—in contrast to the negative experiences of 1621 and 1633. As a result of Charles I's failure to defeat the Covenanters militarily in the First Bishops' War of 1639, the 1639 Treaty of Berwick had acknowledged that a Parliament should be held in Scotland. Thereafter three parliamentary sessions were held between 1639 and 1641. Regular Parliaments were held in Scotland throughout the 1640s. The First Triennial Parliament of 1644-7 met over six sessions and the Second Triennial Parliament of 1648-51 met over eight sessions. In addition, there were Conventions of Estates in 1643 and 1644 and these were particularly important for securing Covenanted intervention in the English Civil War on the side of the English Parliament.

The 1640 parliamentary session witnessed the *de facto* abolition of the Lords of the Articles via the act choosing committees out of every estate. The Articles were deemed to be optional and not mandatory, but they ceased to exist under the Covenanters. Instead a sophisticated system of parliamentary committees emerged, based on session committees (that sat during parliamentary sessions) and interval committees (that sat between parliamentary sessions or between Parliaments). Session committees consisted of parliamentary members, but interval committees could include non-members, albeit they had to be Covenanters. The Estates elected their own members to committees. Covenanted parliamentary committees played an important role in the government of Scotland, as well as Covenanted intervention in England and Ireland. No High Commissioner, the king's representative, was present in the June 1640 parliamentary session, and the estates sat in defiance of royal authority. Given the absence of a High Commissioner, the estates proceeded to elect a President. Indeed, the Scottish Parliament had an elected President throughout the period of the Covenanted parliaments.⁶

⁶ Young, *The Scottish Parliament*, 1-296.

The second main constitutional settlement was that of the Restoration settlement enacted in three parliamentary sessions between 1661 and 1663. This settlement was enacted in the context of the restoration of the monarchy in the British Isles after the period of Cromwellian rule. Following the conquest of Scotland in 1650-1, Scotland (and Ireland) were incorporated into the Commonwealth and Protectorate under the 1654 Ordinance of Union (which later became an act in 1657). With the collapse of the Cromwellian regime and the return of Charles II at the Restoration, however, the union of incorporation was abandoned and there was a return to the structure of the 1603 Anglo-Scottish dynastic union. The Scottish Restoration settlement therefore dealt with Charles II's kingdom of Scotland. The Scottish Parliament of 1661-3 was strongly Royalist in terms of its composition and political outlook. In essence the Covenanted constitutional settlement was repealed, as were other controversial proceedings and enactments of the Covenanted parliaments, and the royal prerogative of the Stewart monarchy was restored in a willing aristocratic alignment and rapprochement with the monarchy following over two decades of the Covenanted troubles and Cromwellian rule. The constitutional gains of the 1640s were surrendered. The Lords of the Articles were reintroduced in 1661, albeit they did not return to their 1633 structure until the 1663 parliamentary session. Crown control over legislative and judicial appointments was restored. Members of parliament were required to take a personal oath of allegiance to Charles II. The monarchy was given sole power over the calling and dissolving of parliaments. The clerical estate (archbishops and bishops) were restored in the 1662 session. The Restoration settlement returned Scotland constitutionally to 1633 and within a wider British context, the monarchy regained more of its powers in Scotland than it did in England. It can also be argued that the Scottish Restoration settlement displayed absolutist tendencies and it can be placed within a northern European context of absolutism, given developments in Sweden and Denmark-Norway in the 1660s.⁷

Absolutist tendencies were particularly enhanced in the later Restoration Parliaments of 1681 and 1685. These focused around the figure of James, Duke of York and Albany, later James VII and II from 1685 onwards. The Exclusion Crisis of 1679-81 constituted an attempt to exclude York, the heir to the throne, from future succession to the English crown due to his conversion to Catholicism. This crisis was primarily, although not exclusively, an English one, focused on the English Parliament. York was sent to Scotland in order to remove him from the heat of the English crisis. In Scotland, John

⁷ Ibid., 304-330; J.R. Young, 'The Scottish Parliament in the Seventeenth Century. European Perspectives,' in: A.I. MacInnes, T. Riss / F.G. Anderson (ed.), *Ships, Guns and Bibles in the North Sea and the Baltic States, c. 1350-c.1700*, East Linton 2000, 139-72; G.H. MacIntosh, *The Scottish Parliament under Charles II 1660-1685*, Edinburgh 2007, 1-35.

Maitland, Duke of Lauderdale had recently fallen from royal favour in the aftermath of a failed Covenanted Rising in 1679. The vacuum created by Lauderdale's political demise was filled by York. York's visits to and residence in Scotland between November 1679 and March 1682, apart from a seven month break in England, were remarkably successful in political terms. A court culture revolved around York's residence at Holyrood and he played an important role in promoting the arts and learning through his patronage. He also established a good working relationship with the Highland clans, an important reason in explaining why 28 clans came out to fight for him in the First Jacobite Rising in 1689. This marked an increase of seven clans in terms of the number of clans (21) that fought for Charles I in the Montrose Rebellion in Scotland in 1644-5. York was the royal commissioner to the 1681 Scottish Parliament, on behalf of his brother Charles II. Crucially, York secured his right of succession as future monarch of Scotland, irrespective of his Catholicism. This was acknowledged in the 1681 Hereditary Succession Act. The full title of the act was the act acknowledging and asserting the right of succession to the imperial crown of Scotland. This legislation embodied the concept of indefeasible hereditary succession to the Scottish crown. Accordingly, Scottish monarchs derived their power from God alone. Succession to the Scottish crown was based on degrees of proximity in blood. The Scottish succession could not be altered or suspended, without involving rebellion and civil war. Furthermore, no law or act of Parliament could alter the Scottish succession. The implications of the 1681 Hereditary Succession Act were profound. When one monarch died, the subjects of the kingdom of Scotland were legally obliged to obey the next successor. Thus, when Charles II died in the future, the Scots would be obliged to obey James VII as his successor. It was deemed to be high treason to deny the Scottish succession. Thus, denial of the rights of the succession of James as the rightful heir to the Scottish throne was equated with high treason. James, Duke of York and Albany, a Roman Catholic convert and heir to the throne, had constitutionally secured his succession rights in Scotland. The next monarch of Scotland would be a Roman Catholic and this had been established by law.

The 1681 Scottish Parliament was therefore a major political triumph for the Stewart monarchy. The key theme that can be identified is that of parliamentary loyalism. There was no parliamentary crisis in Scotland over the succession. There was no Exclusion Crisis in Scotland compared to England. Other legislation enacted in 1681 emphasised loyalty and monarchical powers. The 1681 Test Act imposed an oath on all officeholders in church and state. This oath required acknowledgement that the monarch was the only supreme governor of the realm, over all persons and in all causes ecclesiastical as well as civil. The 1681 Test Act therefore acknowledged the royal supremacy in church and state, based on the 1669 Act of Supremacy. This required that all officeholders renounced the National Covenant of 1638 and the Solemn

League and Covenant of 1643. Officeholders were required to promise that they would not take up arms against the king.⁸

Following the death of Charles II in 1685, James VII and II did indeed succeed to his British thrones. In Scotland the first and only Parliament of James VII met over two sessions in 1685 and 1686 respectively. The 1685 Parliament convened during the abortive Argyll rebellion launched from Amsterdam early in May 1685. Archibald Campbell, ninth Earl of Argyll, had been the most high profile opponent of the Test Act in the 1681 Parliament and he had been found guilty of high treason in 1682. In face of the Argyll rebellion, however, Scotland remained loyal to James VII and the rebellion itself was a catalogue of failures. The loyalism shown in the 1681 Parliament was continued in the 1685 parliamentary session. Not only was specific legislation enacted against the rebels, but the session also passed legislation that enhanced royal powers.⁹ Parliamentary loyalism and Stewart absolutist tendencies were exemplified in the 1685 Excise Act. This act permanently annexed the excise to the Scottish crown for all time coming, not just for the lifetime of the king as had been the case with Charles II. Absolutist language and a powerful commitment to the monarchy can be detected within the preamble to the legislation. It stated that the people of Scotland had lived for 2000 years under a continuous line of hereditary monarchs. The people of Scotland owed their security and peace to the 'solid absolute authority wherewith ... the sacred race ... of Scotland's glorious kings ... were invested by the first and fundamental law of our monarchy'. The act further expressed revulsion towards those who advocated 'principles and positions' that were 'contrary or derogatory to the king's sacred, supreme, absolute power and authority'.¹⁰ As Tim Harris has strongly argued recently, the 1685 Scottish parliamentary session had confirmed by parliamentary legislation that the Scottish monarchy was an absolute one.¹¹ Nevertheless, the 1686 parliamentary session in Scotland proved to be less loyal than its predecessor of 1685, despite common membership. Indeed, the 1686 session refused to adhere to the king's wishes in passing legislation for Roman Catholics in Scotland. The Scottish Parliament was the testing ground for this wider British policy, but the parliamentary loyalism of 1681 and 1685 had turned into parliamentary disloyalism.¹² Gordon Donaldson, the late Historiographer Royal in Scotland, argued that religious tolera-

⁸ MacIntosh, *The Scottish Parliament under Charles II*, 179-211; McAlister, *James VII and the conduct of Scottish politics, c. 1679 to c. 1686*, 10-136; Harris, *Charles II and His Kingdoms*, 329-376; A.I. MacInnes, *Clanship, Commerce and the House of Stuart, 1603-1788*, East Linton 1996, 99, 180.

⁹ MacIntosh, *The Scottish Parliament under Charles II*, 204-5; McAlister, *James VII and the conduct of Scottish politics, c. 1679-c. 1686*, 193-256.

¹⁰ W.C. Dickinson / G. Donaldson (ed.), *A Source Book of Scottish History III, 1567-1707*, Edinburgh 1961 revised edition, 190-1.

¹¹ T. Harris, *Revolution. The Great Crisis of the British Monarchy 1685-1720*, London 2006, 69.

¹² *Ibid.*, 158-63; Brown / Mann, *Parliament and Politics in Scotland*, 184-207.

tion for Roman Catholics was the only issue that could have brought James VII down in Scotland.¹³ In January and February 1686 there were a series of anti-Catholic riots in Edinburgh, circa three months before the convening of the 1686 session and later anti-Catholic riots in Edinburgh in 1688 played a significant role in the collapse of James VII's Scottish regime. James VII's strategy of securing toleration via parliamentary legislation in 1686 had failed and he proceeded to use his royal prerogative to secure this objective via Declarations of Indulgence.¹⁴

This leads on to the third important constitutional settlement of the period, namely the revolutionary settlement of 1689-90 enacted in the 1689 Convention of Estates and the Scottish parliamentary sessions of 1689-90. The Revolution of 1689-90 in Scotland, as part of a wider British crisis and revolution, had a fundamentally different political tone from the absolutist tendencies of 1681 and 1685. Contractual monarchy was emphasised in the Scottish revolutionary settlement. James VII was removed as King of Scotland on the grounds that he had forfeited the Scottish crown. There was a contrast between the respective settlements in Scotland and England. In England, the Declaration of Rights stated that he had abdicated as James II, King of England, but in Scotland the Claim of Right stated that as James VII, King of Scotland, he had forfeited the crown. Therefore there is a contrast between English abdication and Scottish forfeiture. James was replaced by William of Orange and his wife Mary (the daughter of James) and in chronological terms William became King of England prior to becoming King of Scotland. It is clear that the Revolution in British terms was primarily an English event, although there was a separate and distinct revolution in Scotland and Ireland became the main military theatre of war.¹⁵

The 1689 Convention of Estates played a critical role in the Scottish revolutionary settlement. Conventions of Estates were similar to Parliaments, although they did not enjoy the full range of parliamentary powers. They were usually called for taxation purposes. The 1617 Convention of Estates, for example, was called to raise money to help finance James VI's first journey home to Scotland since the advent of the Union of the Crowns (he had promised to return every three years). Conventions of Estates had been held in 1665 and 1667 to raise money to help finance Charles II's wars against the Dutch (the funding of royal foreign policy) and the 1678 Convention of Estates was convened to raise money in order to suppress domestic religious radicalism in the form of the later Covenanters. Conventions of Estates could also be held in extraordinary circumstances. The leading example of this is the 1643 Con-

¹³ G. Donaldson, *Scotland. James V—James VII*, Edinburgh 1987 edition, 381.

¹⁴ Harris, *Revolution. The Great Crisis of the British Monarchy, 1685-1720*, 144-81; McAlister, *James VII and the conduct of Scottish politics*, c. 1679-c. 1686, 257-318.

¹⁵ Harris, *Revolution. The Great Crisis of the British Monarchy, 1685-1720*, 391-517.

vention, ostensibly called to discuss the funding of the Scottish Covenanting army in Ireland, but in reality it was the forum in which the Scottish Covenanting movement took the decision to intervene in the English Civil War on the side of the English Parliament. The 1643 Convention was therefore essentially political. The 1689 Convention of Estates adheres to this political model.¹⁶ The 1689 Convention has been described as a 'revolutionary Convention'.¹⁷ It was called and met under the authority of William of Orange, who at that point was not even King of England, despite the fact that James VII was still the King of Scotland. It was dominated by people who were pro-William (the pro-Williamite faction had successfully managed the elections) and the Williamites controlled the key committees of the Convention, notably the Committee for Settling the Government. It was this committee that formulated the 1689 Claim of Right, the key constitutional document of the Scottish revolutionary settlement.¹⁸ The Claim of Right was a detailed document outlining the abuses of monarchical power in the reign of James VII in particular and in the post-1660 period in general. The Claim of Right stated that James VII had invaded the fundamental constitution of the kingdom, he had altered the constitution from a legal limited monarchy to an absolute and despotic power and he had subverted the Protestant religion and violated the laws and liberties of the nation. Therefore James VII had 'forefaulted the right to the Crown and the Throne is vacant'. The Claim of Right has an important role in Scotland's constitutional history and there was an implicit recognition that the office of monarchy was conditional obligations.¹⁹ Within the wider context of the settlement, the political grouping known as 'The Club' played an important role in advocating constitutional reform, especially the abolition of the Lords of the Articles, and the re-establishment of a Presbyterian church. The reform programme of 'The Club' derived much of its ideas from the earlier Covenanting constitutional settlement. In 1690 the Lords of the Articles were abolished by the Scottish Parliament, never to be resurrected, and a Presbyterian Church of Scotland was also reintroduced after a somewhat protracted process. The clerical estate in Parliament was also abolished. The 1689 Convention of Estates was turned into a full Parliament by William and that Parliament thereafter met over ten sessions between 1689 and 1702.²⁰

The long duration of the Williamite Parliament over ten sessions from 1689 to 1702 attracted criticism and by the end of the period there was particular criticism of Court interference in parliamentary affairs. The structural

¹⁶ Young, *The Scottish Parliament in the seventeenth century. European perspectives*, 142-3.

¹⁷ R.S. Rait, *The Parliaments of Scotland*, Glasgow 1924, 158.

¹⁸ *Ibid.*, 158-60; Brown / Mann (ed.), *Parliament and Politics in Scotland*, 208-44; Young, *The Scottish Parliament in the seventeenth century. European perspectives*, 146-8.

¹⁹ Harris, *Revolution. The Great Crisis of the British Monarchy*, 391-409; Donaldson / Dickinson, *A Source Book of Scottish History III, 1567-1707*, 200-7.

²⁰ Young, *The Scottish Parliament and the Covenanting heritage of constitutional reform*, 230-42.

problems of absentee monarchy and the dynastic union were compounded by specific criticism of William of Orange as King of Scotland. William was more interested in European warfare and strategic security than in Scotland, but he sought and expected Scottish money and manpower for participation in the Nine Years' War. Controversy also surrounded King William over his role in the 1692 Massacre of Glencoe in the Scottish Highlands by government forces. The key figure in the Massacre was Sir John Dalrymple of Stair, Secretary of State, but the king's role was perceived to be murky and there was a belief that William had sanctioned the Massacre. A formal enquiry into the Massacre was held. The 1695 parliamentary session deemed the Massacre to have been a barbarous murder, but William was absolved of any responsibility and blame was placed primarily on Stair. For many, however, the enquiry was essentially a political whitewash in absolving William of responsibility. Further controversy emerged with the Company of Scotland and its ill-fated Darien project in the isthmus of Panama. The High Commissioner in the 1695 parliamentary session, the Earl of Tweeddale, gave royal assent to legislation establishing the Company of Scotland for the establishment of overseas colonies, but William was furious with Tweeddale's behaviour and William stated that he had been ill-served in Scotland. Political lobbying on the part of the English East India Company and the Houses of Commons and Lords resulted in the perceived sabotaging of the project by William as King of England, despite the fact that royal approval had been given in the Scottish Parliament by William as King of Scotland. The politics of Darien made it clear that Scotland and Scottish interests were not a priority for William and they were bottom of the list compared to his European geopolitical interests as well as the political, economic and strategic interests of England. A growing opposition faction emerged in the Scottish parliamentary sessions of 1698 to 1701. The Country Party opposition organised the publication of pamphlets and petitions and addresses from the Scottish localities to Parliament. These pamphlets, addresses and petitions represented the outrage of the nation against the perceived sabotage of William, the English Parliament and the English East India Company. In terms of the language of protest, the sovereignty and independence of the kingdom of Scotland had been attacked, according to these petitions and addresses. The nature of the parliamentary opposition was so intense that Court managers had to work hard to ensure that parliamentary act was not passed against the king over the Darien issue. In terms of damage limitation, a parliamentary address was passed concerning Darien and the Company of Scotland on 17 January 1701. Even within this context, the political tone of the parliamentary address was severe.²¹

²¹ J.R. Young, 'The Scottish Parliament and the politics of empire. Parliament and the Darien Project, 1695-1707,' in: *Parliaments, Estates and Representation* 2007, 175-90. See K. Bowie, *Scottish Public Opinion and the Anglo-Scottish Union, 1699-1707*, Woodbridge 2007, for the activities

The parliamentary crisis was symptomatic of a larger and wider issue, namely that the Anglo-Scottish dynastic union was no longer working and needed reform. More generally, there was a growing crisis in Anglo-Scottish relations. Indeed, prior to his death in 1702 William was advocating the policy of a union of incorporation to solve the problem of governing Scotland. Political tension between the two kingdoms was exacerbated by a crisis of dynastic politics. The last surviving heir of Queen Anne, the Duke of Gloucester, died in 1700 and it was highly unlikely that Anne would have any more children given her age and health. Therefore the question of who would be Anne's successor was a potent one. Furthermore, the exiled James VII and II died in exile at St Germain's in 1701. Louis XIV recognised his son as James VIII and III. In essence, therefore, France had recognised a Jacobite restoration in the British Isles and an overturning of the Glorious Revolution. French dynastic strategy was also linked to Europe with the recognition of a Bourbon succession in Spain. The English Act of Settlement of 1701 dealt with the dynastic issue on a British basis. It dealt with a future situation if Anne should die with no heirs. The Act of Settlement passed the succession to the House of Hanover, to the Protestant Sophia of Bohemia, Electress of Hanover, and her descendants. Sophia was the grand-daughter of James VI and I. The Stewart succession in England in 1603 therefore provided the solution to the dynastic crisis of the early eighteenth century. Yet the 1701 Act of Settlement was not without controversy for it unilaterally prescribed the Hanoverian Succession on a British basis, despite the fact that Scotland and England were independent kingdoms and the Parliament of Scotland had not been consulted. The political and constitutional arrogance of the English Parliament was resented in Scotland and the 1701 Act of Settlement caused further tension in Anglo-Scottish relations. Fears were now emerging over a possible War of the British Succession, tied in to the outbreak of the War of the Spanish Succession in 1702.²²

Contemporaries were aware that the Anglo-Scottish dynastic union was no longer working. Several scenarios were possible; a reform of the existing dynastic union, a federal or confederal union could be the result of this; a full union with England (or another country such as the United Provinces of the Dutch Republic); or a complete break with the existing union. Given the dynastic situation, there was also the possibility of Jacobite restoration in Scotland. A new parliament was elected in Scotland in 1702 and it met over four sessions between 1703 and 1707. This was the last Parliament to meet in Scotland as the political resolution ultimately reached, albeit in controversial cir-

of the Country Party; for Glencoe, see P. Hopkins, *Glencoe and the End of the Highland War*, Edinburgh 1998.

²² Macinnes, *Union and Empire*, 243-76; Whatley, *The Scots and the Union*, 184-223; J.R. Young, 'The Parliamentary Incorporating Union of 1707. Political Management, Anti-Unionism and Foreign Policy,' in: T.M. Devine / J.R. Young (ed.), *Eighteenth Century Scotland. New Perspectives*, East Linton 1999, 24-52.

cumstances, was a union of incorporation between England and Scotland. The parliamentary sessions of 1704 and 1704 witnessed tendencies of what can be termed constitutional nationalism. The 1703 Act anent Peace and War dealt with the issue of foreign policy. On the death of Queen Anne, the Scottish Parliament would have the sole right to decide the terms on which the kingdom of Scotland would be committed to or withdraw from European conflict. This was in marked contrast to the situation in both 1689 and 1702 whereby the kingdom of Scotland had declared war on France through the institution of the Privy Council. Parliamentary consent had not been sought for Scottish participation in the Nine Years War and the Spanish Succession War. The political implications of the Act anent Peace and War were important given the fact that Scotland could potentially withdraw from the Spanish Succession War as an independent kingdom at a future date. The 1704 Act of Security also dealt with a future situation in the aftermath of Anne's death. This act stated that Scotland would not accept the same succession as England unless the Scottish Parliament, Church of Scotland and Scottish commerce were guaranteed to be free from interference from the English ministry. Collectively, therefore, independent foreign and dynastic policies were being advocated for a future situation.²³

Demands for a reworking of the Anglo-Scottish dynastic union in the early eighteenth century focused on the reform programme articulated by Andrew Fletcher of Saltoun. Fletcher was a member of the 1703-7 Parliament, representing the shire constituency of Haddington, an eastern constituency close to Edinburgh. Fletcher was particularly important in the parliamentary sessions of 1703-4, when he emerged as one of the leading advocates of constitutional reform. Fletcher was undoubtedly a partisan figure, and was regarded as such by his fellow parliamentarians. He was a maverick and political philosopher who stood head and shoulders above most of his contemporaries and he was a vocal critic of the structural problems caused by the dynastic union of 1603.²⁴ In a speech given to the Scottish Parliament on 28th May 1703, for example, Fletcher stated that:

All our affairs since the Union of the Crowns have been managed by the advice of English ministers, and the principal offices of the kingdom filled with such men, as the court of England knew would be subservient to their designs: by which means they have had so visible an influence upon our whole administration, that we have from that time appeared to the rest of the world more like a conquered province than a free

²³ K.M. Brown, 'Party Politics and Parliament. Scotland's Last Election and its Aftermath, 1702-3,' in: Brown / Mann (ed.), *Parliament and Politics in Scotland*, 245-286; Macinnes, *Union and Empire*, 172-276; Whatley, *The Scots and the Union*, 139-223; Young, *The Parliamentary Incorporating Union of 1707. Political Management, Anti-Unionism and Foreign Policy*, 24-52.

²⁴ See P.H. Scott, *Andrew Fletcher and the Treaty of Union*, Edinburgh 1992, for a detailed study of Fletcher; and J. Roberston (ed.), *Andrew Fletcher. Political Works*, Cambridge, 1997, for a study of Fletcher's writings.

independent people ... There is no way to free this country from a ruinous dependence on the English Court, unless by placing the power of conferring offices and pensions in the Parliament, so long as we shall have the same king with England.²⁵

Therefore Fletcher sought to place 'limitations' on the monarchy in order to free Scotland (in his opinion) 'from the influence of English councils and ministers', while both countries shared the same monarch.²⁶ Fletcher's collective reform programme was known as the 'Limitations'. Recent research has demonstrated how Fletcher was influenced by the reform programme of 'The Club' in 1689-90 and especially the Covenanted constitutional settlement of 1640-1. Therefore the long-term significance of the settlement of 1640-1 is an important part of Scotland's constitutional heritage. It provided an important model of reform for the early eighteenth century and it was adapted by Fletcher for an early eighteenth century context. Twelve Limitations existed in total. Collectively they sought to eliminate overt interference of the English ministry in Scottish affairs, to eliminate corruption and bribery, and to redefine the powers of the royal prerogative vis-à-vis the Scottish Estates with a rejuvenated Scottish Parliament at the heart of this process. The twelve Limitations included the demand for annual Parliaments with elected Presidents (there had been elected Presidents in the 1640s and the 1689 Convention), only nobles and elected members were to have votes in Parliament, the monarch would be required to approve all laws passed by Parliament and the elected President was to be empowered to give the royal assent in the monarch's absence. An elected Committee of Estates was to govern the country when the Parliament was not in session (this drew on the precedent of the Committee of Estates used as a provisional government under the Covenanters). Parliamentary consent was to be required before the monarch could make peace or war. Parliamentary control over all civil, judicial and military appointments and pensions was demanded. No judges were to sit in Parliament. Parliamentary consent was to be required for the use of a standing army. An armed militia was to be created, consisting of all able-bodied men between the ages of 16 and 60. The consent of Parliament would also be required for the issuing of pardons. If the monarch broke any of these limitations and conditions of government, then such a monarch was to be declared forfeit by the Estates.²⁷

Nevertheless, as events unfolded there was to be no implementation of such a reform programme, although Fletcher's influence can be seen in the Act anent Peace and War and the Act of Security. The solution to the ongoing problems of the dynastic union took a different route. The 1705 parliamentary session, in controversial circumstances, took the decision to appoint commissioners to negotiate a treaty of union with commissioners of the English Par-

²⁵ Robertson (ed.), *Andrew Fletcher*, 132-3.

²⁶ *Ibid.*, 141.

²⁷ Young, *The Scottish Parliament and the Covenanted heritage of constitutional reform*, 242-9.

liament. The most controversial issue here is that Parliament agreed that commissioners should be nominated by the Queen as opposed to being elected by the Estates. This meant that the Scottish negotiating commissioners were unrepresentative of Scottish parliamentary politics. Negotiations took place between 16th April and 22nd July 1706 and the negotiations resulted in a treaty consisting of 25 articles for a union of incorporation between the two kingdoms. The Scottish Parliament proceeded to approve the treaty in its final session between 3rd October and 25th March 1707, before being formally dissolved on 28th April. Thereafter the treaty proceeded quickly through the English Parliament. The Act of Union came into being on 1 May 1707. Focusing on the theme of parliamentarism and monarchy in small states, several important points can be highlighted. First, recent research has shown the key role played by Queen Anne in overseeing successful treaty negotiations and the passage of the treaty through the Scottish Parliament. From the outset of her reign, she was committed to an 'intire' union between her Scottish and English kingdoms and she had been outraged by the perceived attack on her royal prerogative in the 1703 and 1704 Scottish parliamentary sessions. Article 1 of the treaty articulated a union of incorporation and the creation of a single kingdom of Great Britain. Second, article 2 of the treaty dealt with the dynastic and monarchical issue that had plagued British politics since 1700. Article 2 therefore recognised and accepted the future Hanoverian Succession. The Scottish Parliament accepted the future transition from the House of Stuart to the House of Hanover as the British monarchy as part of the treaty and the union. In this respect, this can be interpreted as a triumph of the dynastic objectives outlined in the 1701 English Act of Settlement. Nevertheless, there would be dynastic challenges to this acceptance in sporadic Jacobite invasion scares and uprisings from 1708 onwards until the ultimate enforcement of the Hanoverian dynasty on the battlefield of Culloden Moor in 1746, and the rout of Jacobite forces by Hanoverian troops. Third, article 3 of the treaty dealt with the issue of Parliament in the new kingdom of Great Britain. The Scottish Parliament was abolished and a new Parliament of Great Britain was created. Scotland, as part of the larger state of Great Britain, was to be represented by 45 Members of Parliament in the House of Commons and 16 elected peers in the House of Lords. From a Scottish perspective, parliamentarism in a small state had now given way to incorporation and representation within a larger state of the British monarchy, the dynastic house of which changed from Stuart to Hanover in 1714.²⁸

²⁸ Macinnes, *Union and Empire*, 277-327; Whatley, *The Scots and the Union*, 224-392.

HENRYK OLSZEWSKI

Die Landtage in Polen als Träger der Souveränität im Zeitalter der Oligarchie

Altpolen war auch im 17. Jahrhundert kein Kleinstaat. Die „königliche Republik“ beider Nationen bildete weiterhin ein großes Staatsgebilde, welches von seiner glorreichen Tradition lebte und stolz auf seine Freiheit wie auch auf sein parlamentarisches System war. Nichtsdestotrotz wurde das Land langsam zu einem Riesen auf tönernen Füßen. Seine Wirtschaft, die gesellschaftlichen Strukturen, politische Verfassung und Kultur wurden von einer tiefen Krise betroffen. Die polnische Politik hatte es immer schwieriger, den Herausforderungen der Gegenwart zu genügen. Seit der Jahrhundertmitte wurde die Ineffizienz der zentralen Staatsinstitutionen deutlich sichtbar. Polen hatte keine Regierung, und der Sejm, welcher ein Forum für den Zusammenstoß widerstrebender Interessen einzelner Koterien war und dazu noch durch das streng interpretierte Gesetz der Einstimmigkeit gelähmt wurde, hörte auf, gesetzgebende Funktion auszuüben¹. Das ineffiziente Rechtssystem konnte keine gerechte Verfassung bieten. Unter diesen Umständen richtete sich der Blick der Eliten auf die Landtage, sie wurden Garanten der Existenz des Staates, seiner Integrität, Symbol der Beständigkeit herrschender Ordnung und Synonym altpolnischer Freiheiten, weil gerade diese Freiheiten am vollkommensten den Willen und die Interessen der Magnaten ausdrückten. Die Landtage waren Sicherheitsgaranten für die Leader einzelner Koterien, die an der Erhaltung des Machtgleichgewichts im Staat interessiert waren. Es ging darum, dass Koterien, die nicht stark genug waren, um den Anspruch auf die Macht im Staat zu erheben, wenigstens im Stande sein sollten, die Konkurrenz effektiv zu stören. Damit war die Kontrolle über die Landtage das Fundament

¹ Henryk Olszewski, *Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii 1652-1763. Prawo – praktyka – teoria – programy* [Der polnische Reichstag in der Oligarchie-Epoche 1652-1763. Recht – Praxis – Theorie – Programme], Poznań 1966, 58 ff; Jörg K. Hoensch, *Geschichte Polens*, 4. Auflage, Stuttgart 1980, 45 ff.

der Oligarchieherrschaft in der Adelsrepublik beider Nationen. Die Landtage wurden dadurch einer der Faktoren dieser Herrschaft, indem sie mehrere Vorrechte des Sejms übernahmen, den Willen des Staates versuchten sich anzueignen und damit das Fundament für die territoriale Selbstverwaltung blieben². Wie ist die Herrschaft der Landtage in Polen entstanden? Wie war es möglich, dass die Landtage zu einem der bedeutendsten Träger der Herrschaftsvorrechte im Staat wurden?

Diese Frage, deren Beantwortung das Hauptziel meines Beitrags ist, kann man nur beantworten, indem man auf die Entwicklungsgeschichte der Institution des Landtags zurückgreift. Dies ist umso mehr erforderlich, als diese Geschichte kompliziert ist und noch nicht in allen Nuancen erkannt wurde.

Beginnen wir also mit einem kurzen Blick auf die Vorgeschichte der polnischen Landtage. Das Rittertum, welches sich allmählich in die Adelsgesellschaft verwandelte, nahm am öffentlichen Leben in Polen schon in sehr alten Zeiten teil³. Bereits während der territorialen Zersplitterung Polens unter der Herrschaft des Königs Boleslaw III., genannt „Schiefmund“ bzw. „Krumm-maul“, also im 12. Jahrhundert, fanden in den einzelnen Teilherzogtümern, wie auch zwischen ihnen, Volksversammlungen statt, die sich im Laufe der Zeit in Landtage verwandelten. Diese Zusammenkünfte wurden zunächst in Anwesenheit der kleinadligen Massen abgehalten, die durch Zurufe die Vorschläge der Herrschenden akzeptierten oder ablehnten. Später kamen diese Massen auf die Landtage als Petenten, Zeugen der Parteien, deren Sachen auf den Zusammenkünften entschieden wurden, und nicht zuletzt bildeten sie die Galerie der Schaulustigen. Ende des 13. Jahrhunderts sind die Volksversammlungen verschwunden; geblieben sind die Versammlungen der Eliten. Bis zum Ende der Herrschaft der Piasten-Dynastie blieb die Volksversammlung ein Herrschaftsinstrument des Fürsten, indem sie den Willen des Herrschers und damit auch den Willen des patrimonialen Staates zum Ausdruck brachte. Erst nach dem Tod des Polenkönigs Kasimir des Großen – und u.a. auf Grund des Privilegs von Großkositz (Košice, 1374), welches dem Adel Freiheit von der Steuerpflicht garantierte – wurde die Volksversammlung zum Forum der öffentlichen Meinungsäußerung des Adels und zum Vertretungsorgan der Bevölkerung der Landschaft, des Kreises und der Woiwodschaft. Der König musste sich auf sie berufen, wenn er z.B. mehr als zwei Groschen von einer Hufe für staatsrelevante Ziele erreichen wollte. Diese Praxis führte zur Entstehung der Landtage, die sich immer öfters versammelten, um grundverwaltungsrechtliche Angelegenheiten zu regeln. Bereits Ende des 14. Jahrhunderts

² Henryk Olszewski, *Über die Träger der Souveränität in Polen in der Ära der Wasa-Könige 1587-1668*, in: „Jahrbücher für Geschichte Osteuropas“ NF 1988, 493-503.

³ Zu den Anfängen des polnischen Parlamentarismus siehe vor allem Juliusz Bardach, *Początki sejmu* [Die Anfänge des Sejms], in: J. Michalski (Red.), *Historia sejmu polskiego, cz. I* [Geschichte des polnischen Sejms], Warszawa 1984, 5-62.

ist also jene *communitas nobilium* entstanden, die das ganze Adelsvolk umfasste, welches sich seiner politischen Interessen bewusst war, aber auch das Verantwortungsbewusstsein bezüglich der Ratio und der Sicherheit des Staates hatte. Sagen wir es noch einmal: Der Bedeutung neu entstandener Landtage lagen Vorzugsrechte und Landprivilegien zugrunde, die das Gefühl der ständischen Solidarität und das Stärkebewußtsein erweckten, welches dem Prinzip der Gleichheit entspringt. Ohne dieses Prinzip hätte es den Landtag nicht gegeben. Sein Symbol war der „Landtagskreis“, in dem niemand wegen des bekleideten Amtes hervorgehoben werden durfte.

Der altpolnische Landtag war natürlich ein adliges Organ. Aber der polnische Adel war bekanntlich sehr zahlreich und stellte 10 bis 12 % der Gesamtbevölkerung dar. So war es für die Eliten schon eine Herausforderung, diese Massen auf dem Teppich zu halten. Es war keine leichte Aufgabe schon deshalb, weil der Kleinadel sich mit Hilfe des Gleichheitsprinzips zur Wehr setzte. Die älteste Thematisierung dieser Frage in *Volumina Legum* enthält ein Sejmbeschluss von 1510, der die Senatoren zur Teilnahme am Landtag unter Androhung einer Geldstrafe zwischen 10 und 40 Mark verpflichtete, je nach der Amtswürde des Bestraften. Diese Bestimmung wurde in einem Beschluss von 1565 wiederholt, allerdings ohne die Sanktionen wegen der Abwesenheit genannt zu haben⁴. In einem Beschluss des Warschauer Landtages von 1651 wurde die Rangordnung festgeschrieben, in der Senatoren und Landbeamte auf den Landtagen ihre Plätze im Beratungsraum einnehmen und das Wort ergreifen sollten. Durch diese Regelung wollte man den Streitigkeiten um Vorrangsrechte vorbeugen, die immer wieder unter den Würdenträgern ausbrachen. Bis 1768 gab es keine allgemeinen, den ganzen Staat oder einzelne Landschaften betreffende Regelungen bezüglich der Zusammensetzung von Landtagen. Nur von Zeit zu Zeit wurde – auf Wunsch einzelner Landtage – das Prinzip der Stimmenmehrheit eingeführt. Erst nach 1764 finden wir Bestimmungen bezüglich der Landtage in Polen und im Großfürstentum Litauen⁵. Die Warschauer Konvokation 1764 bestätigte den Beschluss von 1611, der den Vorrang der Senatoren in ganz Polen vor den Landbeamten aus den einzelnen Woiwodschaften einräumte. Sie bestimmte auch die Reihenfolge, in der die Landbeamten auf den Landtagen das Wort ergreifen durften. Ein Beschluss des Sejms, ebenfalls von 1611, bestimmte die Wahlen von Abgeordneten und Landbeamten im Großfürstentum Litauen, unter Berufung auf älteres Recht, *pluralitate suffragiorum*. Das Stimmrecht kam nur denjenigen zu, *die nach unserem Gesetz wahrlich bene nati et possessionati in ihrer Woiwodschaft oder ihrem Kreis sind*. Damals wurde auch die Altersgrenze für das aktive (18 Jahre) und passive (23 Jahre) Wahlrecht festgelegt, wobei diese

⁴ Jerzy Włodarczyk, *Sejmiki łęczyckie* [Die Landtage in Łęczyca], Łódź 1974, passim.

⁵ Adam Lityński, *Samorząd szlachecki w Polsce XVI-XVIII w.* [Die adelige Selbstverwaltung in Polen im 17. und 18. Jahrhundert], in: „Kwartalnik Historyczny” 1974, H. 1, 75 ff.

Regelung in Bezug auf die Rechte gegenwärtiger Landbesitzer nicht galt. Dieses Recht wurde näher ausgelegt und auf den ganzen Staat in der Verfassung des Warschauer Landtags von 1768 übertragen, indem der *bene natus et possessionatus* nicht nur als Landbesitzer, sondern auch als Besitzer aller Art (Pfandnehmer, lebenslänglicher Nutznießer usw.) von Privatgütern, wie auch der königlichen Domänen bezeichnet wurde. Das aktive Wahlrecht wurde auch den Söhnen, Brüdern und anderen Verwandten der Grundbesitzer zuerkannt, auch wenn sie keine eigenen Güter besaßen. Ein Sejmbeschluss von 1768 schloss aus der Teilnahme am Landtag *Personen aus dem Soldatenstand* aus, mit der Ausnahme der Personen, die ihren Grundbesitz im Tätigkeitsbereich des Landtags hatten. Erst der Vier-Jahres-Sejm von 1788-1792 schloss die Nichtbesitzer („*golota*“) entschieden von der Teilnahme am Landtag aus, indem er Grundbücher einführte, in die alle zur Teilnahme an den Beratungen des Landtags Berechtigten eingetragen werden mussten⁶. Die Beschlüsse des Reichstages von Grodno von 1793, des letzten Sejms in der Geschichte der Adelsrepublik beider Nationen, haben diese Bestimmungen nicht außer Kraft gesetzt.

Die Pflicht, an den Beratungen der Landtage teilzunehmen, hatten verständlicherweise auch die Senatoren, die im alten Polen bekanntlich keinen besonderen Stand bildeten. Eine lange Zeit herrschte auf den Landtagen der sogenannte Mitteladel vor, der wohlhabend genug war, um von dem Großadel unabhängig zu sein, aber nicht so reich, um den Hass der Nichtbesitzer auf sich zu ziehen. Dieser Adel fühlte sich mit dem Staat solidarisch verbunden und für sein Wohl verantwortlich.

Der Weg zur Dominierung der Landtage durch vermögende Oligarchen begann in der Frühneuzeit und war lang und holprig. Die Kompetenzen der Landtage wurden mit der Schwächung der Position des Königs im Staat, mit der Verwandlung des Amtes des Starosten in ein Landesamt und mit der Entstehung anderer staatlicher Macht- und Verwaltungsinstitutionen erweitert und individualisiert. Ende des 15. Jahrhunderts entstand der vorparlamentarische Landtag (Abgeordnetenlandtag), der die Gesandtschaft des Königs und ihre Bitte, den Sejm zusammenzurufen akzeptierte, die Abgeordneten wählte und für sie die sogenannten Anweisungen formulierte⁷. Bei dieser Gelegenheit wurde gewöhnlich über den „Zustand des Staates“ debattiert, was übrigens bei jeder anderen Gelegenheit auch möglich war. Im 16. Jahrhundert ist der nach dem Sejm tagende berichterstattende Landtag entstanden, auf dem man Berichte der Abgeordneten hörte, Beschlüsse bezüglich der Fassung und Real-

⁶ Immer noch aktuell sind die Thesen aus dem herausragenden Werk von Jerzy Jedlicki, *Klejnot i bariery społeczne* [Das Kleinod und die sozialen Barrieren], Warszawa 1968, passim.

⁷ Siehe den klassischen Band von Adolf Pawiński, *Rządy sejmikowe w Polsce 1572-1795 na tle stosunków województw kujawskich* [Das Regieren der Landtage 1572-1795 auf Grund der Verhältnisse in den kujawischen Woiwodschaften], Wstęp i oprac. Henryk Olszewski, Warszawa 1978, passim.

sierung der Sejmbeschlüsse fasste und Meinungen über die Angelegenheiten äußerte, deren Entscheidung den „Herrenbrüdern“ (so die übliche Anredeform unter Adligen) überlassen wurde. Die Meinung des berichterstattenden Landtags war für die Realisierung der Parlamentsbeschlüsse, insbesondere bezüglich der Steuerfragen, ausschlaggebend. Ohne Bekräftigung der Verpflichtungen der Abgeordneten durch den berichterstattenden Landtag blieben Sejm-beschlüsse auf dem Papier. 1578 wurde in Petrikau und Lublin das Höchste Kronen-Tribunal gegründet. Es war eine Einberufungsinstanz, die für Entscheidungen der Land-, Kreis- und Kämmerergerichte zuständig war. Gleichzeitig gründete man Abgeordnetenlandtage, auf denen man Mitglieder des Tribunals wählte. Ihre Termine waren durch einen entsprechenden Sejm-beschluss festgelegt, so dass es sich erübrigte, sie jedes Mal auf dem normalen Wege zusammenzurufen, was ein langwieriges und mühevolleres Verfahren war. Man pflegte zu sagen, dass diese Landtage sich *vigore legum et constitutionum regni* versammelten. Ursprünglich tagten sie im September, am ersten Montag nach dem Fest Mariä Geburt (8. September). 1768 wurden sie auf 15. Juli verlegt. 1572 tagten zum ersten Mal die sogenannten Kappenlandtage, die nach dem Vorbild der Konföderation organisiert waren und die Leitung der Konföderation und das Woiwodschaftsgericht in der Zeit des Interregnums bestimmten. Tätig war auch der Wahllandtag, der seit dem 15. Jahrhundert Kandidaten für das vakante Amt des Grundrichters nannte und sie dem König vorstellte.

Mitte des 17. Jahrhunderts ist der sogenannte wirtschaftliche Landtag entstanden, der Beschlüsse (*lauda*) bezüglich der Landgüter fasste, die durch den Sejm verabschiedeten Steuern verteilte, Kreissteuereinnahmer wählte und sie kontrollierte. Dieser Landtag konzentrierte sich am stärksten auf die lokalen Angelegenheiten, indem er Woiwodschaftssteuern auferlegte, über die Ausgaben aus dem Schatz der Woiwodschaft Entscheidungen traf, die Einberufung der Soldaten auf der Kreisebene verabschiedete, Truppenführer ernannte und seit der Mitte des 17. Jahrhunderts Kommissare des Schatztribunals wählte⁸.

Im Zuge der Festigung der Adelsherrschaft versammelten sich die Landtage immer öfters (manchmal 10 bis 15 mal pro Jahr), obwohl bis Ende des 18. Jahrhunderts das Alleinrecht auf ihre Einberufung dem Monarchen zukam; ganz anders also als der Reichstag der Republik, der sich zwar zahlreiche Kompetenzen sicherte, aber durch das *liberum rumpo* gelähmt wurde. Diese Bestimmung wurde dadurch umgangen, dass man den Landtag konföderierte und seine Tagungszeit beschränkte, d.h. auf eine bestimmte Zeitperiode suspendierte und die neue Sitzung zu einem passenden Termin zusammenrief. Alle getroffenen Entscheidungen blieben in Kraft und der amtierende Landtagsmarschall blieb in seinem Amt. Durch die Beschränkung von Beratungen ging die Einberufung der Landtage praktisch in die Hände ihrer Teilnehmer über.

⁸ Adam Lityński, *Szlachecki samorząd gospodarczy w Małopolsce 1606-1717* [Die adelige wirtschaftliche Selbstverwaltung in Kleinpolen 1606-1717], Katowice 1974, passim.

Die 1717 verbotene Suspendierung der Landtagsberatungen war ein Zeichen der Macht des Landtags als eines Organs territorialer Selbstverwaltung und der Staatsmacht. Sie war der stärkste Ausdruck der Landtagsherrschaft in Polen.

Mit der Erweiterung des Kompetenzbereichs des Landtags wuchs auch die Zahl seiner Organe. Zu diesen Organen gehörten: Der Marschall und seine Assessoren, Sejmapgeordnete und sonstige Abgeordnete, Abgesandte an andere Würdenträger und nicht selten Abgesandte an fremde Höfe, Deputierte und Einnehmer, Distribuenten von Salz, nicht zuletzt Beamte, die zur Sachbearbeitung der militärischen Angelegenheiten delegiert wurden. Eine wichtige Würde war die des Landtagsmarschalls, der nicht nur die Beratungen leitete, indem er Streitigkeiten beilegte und für einen reibungslosen Ablauf der Arbeit sorgte, sondern auch die Korrespondenz des Landtags führte, die Beschlüsse (Lauda) weiterleitete, sie in amtliche Kreisregister eintragen ließ und Anweisungen für Zahlungen aus dem Schatz der Woiwodschaft ausstellte. Kurzum, der Landtagsmarschall leitete die lokale Verwaltung; er war Vertrauensmann des tagenden Adelsvolkes und bekam ein vom Landtag bestimmtes Gehalt. Kein Wunder also, dass diese Amtswürde begehrt und zuweilen heftig umkämpft war. Dies bedeutete, dass dieses Amt entweder von einem Magnaten oder von einem Magnaten-Klienten bekleidet wurde. Eine noch größere Würde war die des Landtagsabgesandten auf den Sejm. Der Sejmapgeordnete war nicht von Anfang an ein von seinen Wählern abhängiger Gesandter. Noch 1551 schrieb der bedeutende Parlamentarier des 16. Jahrhunderts Vizekanzler Jan Ocieski würdevoll: „Die Abgeordneten werden zwar in den Woiwodschaften gewählt, aber sie sind Gesandte aus der ganzen Republik; sonst wäre jede Provinz eine eigenständige Republik, was Gott behüten möge“. Die Abgeordneten erhielten also von den Landtagen „vollkommene Befestigung“ (*plena potestas*), welche ihre Abhängigkeit von dem Landtag illusorisch machte. Im Laufe der Zeit jedoch, mit der fortschreitenden Schwächung der Position des Königs im Staate, enthielten Anweisungen für Abgeordnete immer häufiger Klauseln, welche ihre Entscheidungsfreiheit einschränkten. Den Status der Abgeordneten bestimmte die *limitata potestas*, also die begrenzte Entscheidungskompetenz, die ihnen in konkreten Fällen gewisse Verhaltensweisen vor der Abgeordnetenversammlung, bis hin zum Abbruch der Beratungen, vorschrieb (*etiam cum discrimine comitorium*). Die begrenzte Entscheidungskompetenz war Ausdruck der Macht des Landtags und zeigte zugleich seine destruktive Kraft, die sich darin äußerte, dass Partikularismen über gesamtstaatliche Angelegenheiten gestellt wurden. Außerdem wurde der Status des Abgeordneten von den Interessen seiner unmittelbaren Wähler abhängig gemacht und ihm die Wahl des kleineren Übels abgesprochen. „Jede Woiwodschaft will Republik sein“ – konstatierte König Sigismund III. Vasa und beklagte sich über die „Zersetzung“ des Staatsorganismus. Der Abgeordnete war vor dem Landtag politisch verantwortlich; wenn er also das Vertrauen der adligen Brüder missbrauchte, konnte er mit einer erneuten Wahl und den da-

mit verbundenen Einkünften nicht mehr rechnen. Die Abhängigkeit anderer Landtagsfunktionäre von dem Willen der Wähler ging größtenteils auf die Tatsache zurück, dass Amtswürden vergütet wurden und die Karriere erleichtern konnten.

Den Verlauf der Landtagsberatungen regelten keine geschriebenen Bestimmungen. Er gestaltete sich durch die Praxis⁹. Mit der Erweiterung des Kompetenzbereiches der Landtage und ihrer fortschreitenden Spezialisierung sowie mit der Reorganisation des Landtags und neuen Aufgaben der Versammlungen wurde dieser Verlauf um neue Elemente bereichert. Diese Entwicklung vollzog sich allmählich; der Traditionalismus in der Führung der Beratungen kam besonders dort deutlich zum Vorschein, wo man die Institution durch ihre Zähmung reformieren wollte. Die Berufung auf die Tradition drückte – wie es scheint – sowohl den Konservatismus als auch den Legalismus des tagenden Adels aus; Rechtswissen und ein eigenartiges Gefühl der Legalität waren Faktoren, die lange das Funktionieren der Vertretungsorgane der alten Republik bestimmten.

Beratungen wurden mit einem Gebet eröffnet, was u.a. dadurch erklärbar ist, dass der Tagungsort in der Regel eine Kirche, oder – bei schönem Wetter – der Kirchplatz war. Nach dem Gebet hielt der rangälteste Würdenträger eine Ansprache, nach der der Landtagsmarschall gewählt wurde. Der Marschall bekam von dem Rangältesten das Symbol seiner Würde, d.h. den Marschallstab. Nach der Wahl des Marschalls begann die normale Tagung des schon konstituierten Landtags. Zunächst wurde die königliche Weisung, die sogenannte Legation vorgelesen, die von einem speziellen Gesandten des Monarchen gebracht wurde. Der Adel wusste dies hoch zu schätzen und machte Gebrauch von seiner Unzufriedenheit, wenn der König diese Sitte versäumte. Der Adel war auch für den Grundton königlicher Weisungen sensibilisiert. Fühlte er sich durch Hinweise auf seinen Patriotismus und andere Tugenden geschmeichelt, so wurden alle Anspielungen auf seine Knauserigkeit bzw. Gleichgültigkeit den öffentlichen Dingen gegenüber als Kränkungen empfunden. Der Gesandte des Monarchen blieb auf dem Landtag auch nach der Erfüllung seines Auftrags; er wirkte hinter den Kulissen, entschied in Streitangelegenheiten, versuchte die Annahme königlicher Vorschläge zu gewinnen. In der Regel war der Hofgesandte ein einheimischer „Familiant“, der sich des Vertrauens des Hofes erfreute. Nachdem die Tagenden sich die Botschaft des Monarchen angehört hatten, begann die Diskussion, die in der Regel einen chaotischen Verlauf hatte. Den Verlautbarungen der Würdenträger wurde noch gewisse Aufmerksamkeit geschenkt, aber später wurde die Aufrechterhaltung der Disziplin in der Reihenfolge von Meinungsäußerungen immer schwieriger, wenn nicht geradezu unmöglich. Erwähnungen einer *Verwirrung* der Landtage treten in Berichterstattungen und Diarien nur allzu oft auf. Erbit-

⁹ Pawiński, *Das Regieren der Landtage*, 152 ff.

terste Streitigkeiten entbrannten um die Wahlen auf Ämter. Je höher ein Amt war und je größere Einnahmen es versprach, desto heftigere Leidenschaften erweckte es. Nicht selten wurden dabei *Säbel hervorgezogen, die Kirche mit Blut besudelt* und die Streitparteien *gingen mit Hauen aufeinander los*. Man durfte zwar auf den Landtagen keine Schusswaffen mit sich tragen und Raufereien wurden streng bestraft, aber Verbote konnten kaum helfen¹⁰.

Mangelnde Beratungsordnung, keine Bereitschaft, sich der Mehrheit unterzuordnen, Streitsüchtigkeit der Teilnehmer und Gewaltanwendung gehörten zum Alltag der polnischen Landtage. Bei den Beschlüssen galt das Einstimmigkeitsprinzip. Der Landtag schätzte dieses Prinzip sehr hoch – man hielt es für den Kern adliger Freiheit, die wiederum das Muster ständischer Demokratie war. Es ist jedoch anzumerken, dass man manchmal freiwillig dem Mehrheitsprinzip zustimmte. Die stereotype Vorstellung des adligen Partikularismus auf den Landtagen, mit einer Neigung zur Selbstisolierung in den eigenen Landgütern, findet – nach näherem Hinsehen – keine oder nur partielle Bestätigung. Einstimmigkeit hatte bestimmte Vorteile, sie forderte die Beachtung der Opposition, ließ Dialog und Annäherung konträrer Standpunkte suchen; sie bevorzugte Überredung als ein Instrument der Kompromissfindung. Der hervorragende Forscher des polnischen Parlamentarismus Konrad Górski meinte, nicht ohne Grund, dass das Prinzip der Einstimmigkeit, welches sich auf das Recht auf Abbruch der Beratungen stützte, es verhindert habe, dass Polen in den Zeiten der Oligarchieherrschaft sich in den Abgrund des Bürgerkrieges warf¹¹. Diese Gefahr hätte es dann gegeben – so Górski – wenn die Opposition keine Chance gehabt hätte, Kompromisse einzugehen. Ein Abbruch der Landtage war natürlich ein Übel, welches demoralisierend wirkte und die Kosten des öffentlichen Lebens erhöhte, insbesondere dann, wenn dem tagenden Adel die Teilnahme am Sejm verwehrt wurde. Kein Wunder also, dass das Reformlager zur Zeit von Stanisław August von vornherein die Rationalisierung der Landtagsberatungen erstrebte. Dies sollte durch die Einführung des Prinzips der Stimmenmehrheit, vor allem aber durch den Ausschluss der adligen Nichtbesitzer, erreicht werden. Eine Schwäche des Landtags bestand darin, dass das polnische Recht die bei den rechtskräftigen Beschlüssen notwendige Rechtsinstitution des Quorums nicht kannte; bei einer niedrigen Beteiligung wartete man auf fehlende Abgeordnete oder man brach die Beratungen ab.

Die Landtage waren am mächtigsten in der zweiten Hälfte des 17. und ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Ihrer Macht lag die Schwäche der zentralen Herrschaftsorgane zugrunde, die weder innere noch äußere Sicherheit garan-

¹⁰ Zitiert nach Pawiński, *Das Regieren der Landtage*.

¹¹ Zitiert bei Henryk Olszewski, *Rządy sejmikowe a problem samorządności w dawnej Polsce* [Das Regieren der Landtage als Problem der Selbstverwaltung im alten Polen], in: Henryk Olszewski, *Sejm w dawnej Rzeczypospolitej. Ustrój i idee* [Der Sejm im alten Polen. Verfassung und Ideen] II, Poznań 2002, 272.

tieren konnte. Der Staat verlor *de facto* die Verfügungsgewalt über eigene Organe in Provinzen und Kreisen. Generallandtage einzelner Provinzen stellten ihre Tätigkeit ein. Die Vorgehensweise des Königs, sich – angesichts der Ohnmacht des Sejms und der Dekomposition der ministerialen Verwaltung – insbesondere in Steuer- und Militärangelegenheiten direkt an Landtage zu wenden, führte dazu, dass die Landtage, die selbst Steuern verabschiedeten und Staatssteuern einnahmen, gewisse Überschüsse auf Kosten des Staatsschatzes erwirtschafteten. Diese Überschüsse sowie Woiwodschaftssteuern (besonders die Getränkesteuer) flossen in den Schatz der Woiwodschaft ein. Dadurch konnten die Landtage dem Sejm und dem Hof ihre Vorherrschaft aufwerfen. Die Landtage fingen an, die sogenannten Kreissoldaten zu rekrutieren. Die Rittmeister des Kreisheeres wurden durch Landtage einberufen, durch den Woiwodschaftsschatz besoldet und durch die Landtagsabgeordneten kontrolliert. In den südlichen kleinpolnischen Woiwodschaften wurden spezielle Truppen zur Verfolgung der Räuberbanden einberufen. Während des Kosakenaufstandes Mitte des 17. Jh. wurden die sogenannten „Supplementeere“ auf Kosten der Woiwodschaft einberufen. Die Landtage profitierten auch vom Bedeutungsverfall des Starostenamtes, indem sie sich in staatliche Verwaltungsorgane verwandelten und nicht allein Subjekte lokaler Verwaltung waren. Die Herrschaft der Landtage versuchte man dadurch abzuschaffen, indem man den Landtagen die Kompetenz in militärischen und den meisten Finanzangelegenheiten wegnehmen wollte. Der Versuch des sogenannten Stummen Sejms von 1717 scheiterte jedoch. Er beschränkte zwar die provinzielle Selbstverwaltung, versäumte jedoch den Wiederaufbau der zentralen Verwaltungsorgane in den Provinzen und Kreisen, weshalb sich seine Reformen letztendlich als nutzlos erwiesen. Solche Veränderungen brachte erst die Aufklärung, obwohl die Teilungen auch sie weitgehend entkräftigt haben.

Der auf den Landtagen tagende Kleinadel, der immer stärker von den Magnaten abhängig wurde, war bis zum Ende fest davon überzeugt, dass er das authentische Machtsubjekt war und das er souveräne Macht hatte. Er war eingebildet und stolz auf den eigenen Landtag, der für ihn die goldene Freiheit symbolisierte. Den Ursprung dieser Freiheit suchte der Adel in ständischen Rechten und Privilegien und in der Vorstellung von der Eigenartigkeit des politischen Systems der Adelsrepublik. In dieser Vorstellung präsentierte sich der Adelsstaat als ein vorbildlicher Monolith.

Bis zum Niedergang des Staates war der Landtag antiblebejisch; seine Mitglieder wachten eiferrstchtig über ihren adligen Status. Der Adel wollte die Plebejer nicht nur von der Macht und den Würden fernhalten, sondern auch ihnen alle, auch die niedrigsten, Ämter in der Finanzverwaltung, bei der Zollpacht, im Justizwesen, dem Militär und am königlichen Hof entziehen. Ihre Karrieren in den Magnatengütern wurden mit Neid beobachtet.

Nobilitierung und Verleihung des Indigenats an Plebejer wurden sehr negativ bewertet. In zahlreichen Beschlüssen postulierte man die Entfernung der

Plebejer aus den Schulen, die die Kinder der Adligen besuchten. Bauern, Stadtbürger und Juden sollten durch das Aussehen, u.a. durch ihre bescheidene Kleidung, ihre Zugehörigkeit zu einem niedrigen Stand betonen¹². Das alles änderte nichts an der Tatsache, dass sie mit den größten Steuerpflichten belastet wurden. Auch die Privilegien der römisch-katholischen Kirche waren den Teilnehmern der Landtage ein Dorn im Auge. Man wollte die Einflüsse der Geistlichen im Justizwesen beschränken, man zeigte oft Abneigung der römischen Kurie und der Nuntiatur gegenüber. Auch die Toleranz den Andersgläubigen gegenüber wurde immer geringer. Nur Orden erfreuten sich der Sympathie des Adels und konnten auf die Gunst der Landtage rechnen.

Der auf seine privilegierte Position im Staat stolze Adel sparte nicht mit seiner Bewunderung für die Staatsverfassung¹³. Auch in den Jahren der Krise war er fest davon überzeugt, dass es seit den römischen Zeiten keine vergleichbar guten und gegen das Übel resistenten Staatsstrukturen gegeben hatte. Man musste nur die einmal erworbenen Rechte und Freiheiten wie seinen Augapfel hüten und energisch gegen alle Feinde vorgehen, die ein Interesse daran hatten, den Adel seiner blutig erkämpften Rechte und Privilegien zu berauben. Solch ein potentieller Feind war vor allem der Wahlkönig. Der Adel brachte zwar der königlichen Majestät Hochachtung entgegen, indem er den väterlich integrierenden Charakter der Befugnisse des Königs betonte, aber er beobachtete mit Missgunst alle Versuche, seine Macht zu verstärken. Die Landtage forderten den König auf, dass er Würden nur während der Sejmtagen verleihen, ohne Zustimmung der Stände keine Auslandsreisen unternehmen, keine Ausländer auf dem Hof halten und sich von den Senatoren-Residenten beraten lassen möge. Deshalb enthalten Anweisungen für Sejmadgeordnete oft Mahnungen, dass sie die Freiheiten der Ahnen schützen und keine Entwicklungen während der Tagungen zulassen sollten, welche Rechte und Freiheiten des Adelsstandes beeinträchtigen könnten. Im Kampf um die Beeinflussung des öffentlichen Lebens konnten Magnaten und lokale Großadlige immer stärker die adligen Massen dominieren, die zunehmend desorientiert, demoralisiert und von ihren Patronen materiell abhängig wurden.

Die Gleichheit wurde durch eine Ideologie der goldenen Freiheit begründet, deren Prinzipien wiederum der adligen Egalität entsprangen. Sie wurden erbittert verteidigt; die Verzweiflung wuchs mit dem Zuwachs der oligarchischen Elemente im System. Am wichtigsten war das Gleichheitsprinzip innerhalb des Adelsstandes (*aequalitas*). Die Erwähnung des *kleineren und größeren Adels* in den Sejmbeschlüssen von 1699 rief Proteste der Landtage hervor, die mit Rebellion drohten, weil es *in der Gleichheit weder einen kleineren*

¹² Dazu Jedlicki, *Das Kleinod*, 158 und mehrere andere.

¹³ Zu der goldenen Freiheit in der polnischen Ideengeschichte siehe jüngst Anna Grześkowiak-Krawawicz, *Regina Libertas. Wolność w polskiej myśli politycznej XVIII wieku* [Regina Libertas. Die Freiheit im polnischen politischen Denken im 18. Jahrhundert], Gdańsk 2006.

noch einen größeren gibt¹⁴. Der Glaube an Gleichheit begründete den Glauben an Freiheit. Die freie Königswahl wurde bis zum „Vierjährigen“ Sejm verbissen verteidigt. Sie galt *als erstes Fundament der Freiheit, als cardinalissimum ius Reipublicae, das wertvollste Kleinod der Freiheit*. Der Kult der freien Königswahl war ein Dogma, welches undiskutabel war. Als ebenso wichtiger Garant der adeligen Freiheit galt das *Liberum veto*, also das Recht jedes Abgeordneten durch einen einzelnen Einspruch den Willen auch der qualifizierten Mehrheit zu blockieren. Auch wenn man manchmal – wie bereits erwähnt – von dem Prinzip der Stimmenmehrheit Gebrauch machte, so blieb doch die Einstimmigkeit (*unanimitas*) unverbrüchlich. Die Einstimmigkeit ließ die Beratungen des Landtags beziehungsweise des Sejms abbrechen und somit die schon gefassten Beschlüsse zu Fall bringen. Erst die Aufklärung begriff, dass man weder Freiheit mit Anarchie, noch Anarchie mit Demokratie gleichsetzen darf. Es gab leider keine Zeit mehr für die Durchsetzung vorzüglicher Beschlüsse des Vierjährigen Sejms, der Verfassung vom 3. Mai 1791 und des Beschlusses über die Landtage aus demselben Jahr.

In den Zeiten der Oligarchieherrschaft, wenn das Staatsgebilde auseinander fiel, wenn der Sejm nicht mehr effektiv wirkte und zentrale Verwaltungsorgane verkümmerten, verwandelten sich Landtage, ursprünglich Organe territorialer Selbstverwaltung, in Organe, welche – oft erfolgreich – Funktionen des Staates übernehmen konnten. In diesem Sinn – angesichts der Ausbalancierung der Magnatenkoterien, welche am Gleichgewicht der Ohnmacht interessiert waren, konnten sich die Landtage zu Trägern der Souveränität entwickeln.

¹⁴ *Volumina Legum* V, 807; Bd. VI, 77.

MARIA SOFIA CORCIULO

Les orageux rapports entre Louis XVIII et la Chambre Introuvable (1815-1816)

Le 8 juillet 1815, la substitution des drapeaux tricolores, hissés sur les bâtiments publics parisiens, par les drapeaux blancs des Bourbons, annonça à la population le changement à la tête de l'Etat.

Au début de l'après-midi, le carrosse de Louis XVIII, accompagné par les voitures du frère du roi, le comte d'Artois, et du neveu, le duc de Berry, parcourut les grands boulevards et arriva aux Tuileries, où une foule en délire acclamait le souverain en criant : « Dieu nous rend notre père de Gand ! ».

Pourtant, la situation nationale était bien loin d'être joyeuse. Les conséquences politiques des Cent-Jours avaient pesé négativement sur la mise en œuvre de la restauration des Bourbons. Contrairement à ce qui s'était produit en 1814, grâce à la volonté manifestée, même si de manière non unanime, par le peuple français, maintenant la dynastie était imposée au pays exclusivement par des puissances étrangères. L'image de Louis XVIII revenu « dans les fourgons de l'étranger » sera évoquée souvent dans les années à venir par les ennemis de la monarchie, sans oublier d'ailleurs que les conséquences de l'aventure et de la défaite de Napoléon avaient coûté au pays plus de 50 millions de francs¹.

Le souverain avait instauré, dès le 7 juillet, un nouveau ministère dirigé par le prince de Talleyrand et composé principalement de royalistes modérés. Quelques jours plus tard, par un décret du 13 juillet, il avait prononcé la dissolution de la Chambre élue. Il s'agissait de la Chambre de 1814, c'est-à-dire celle de la Première Restauration, comprenant de nombreux membres qui avaient par la suite fait partie de la Chambre des Représentants napoléonienne.

¹ Cf. M.S. Corciulo, *Le Istituzioni parlamentari in Francia. Cento giorni. Seconda Restaurazione*, Napoli 1996.

Malgré la légalité de cette mesure, le roi donna presque l'impression de justifier la dissolution par la nécessité de donner au pays une représentation plus nombreuse que celle prévue par la Charte de 1814. Pour faire passer le nombre des députés de 262 à 402, on réduisit l'âge pour accéder à l'électorat actif et passif et par dérogation aux dispositions prévues, qui avaient fixé l'électorat actif à trente ans et le passif à quarante, le roi établit de baisser la limite du premier à 21 ans et celle du deuxième à 25. Le cens, par contre, resta le même (300 et 1000 francs).

Au début du mois d'août 1815, le ministre de la Police, Fouché, présenta au roi deux rapports sur l'état du pays. Dans tous les deux, on décrivait de manière très sombre la situation politico-économique de la France, exaspérée par les lourdes contributions dues aux alliés, et partagée entre les diverses conceptions politiques qui en avaient fait « deux nations aux prises avec elles-mêmes ». Fouché se disait convaincu qu'au cas où une guerre civile éclaterait, les premiers à être battus auraient été les royalistes, quelle que soit leur tendance. En effet, selon le ministre de la Police, « on aurait difficilement trouvé un dixième de Français désireux de revenir à l'ancien régime et un cinquième sincèrement soumis à l'autorité royale »².

C'est pourquoi ce fut à l'étonnement général pour l'écrasante victoire électorale (presque 80%) obtenue par les ultraroyalistes en août que le souverain prononça la phrase qui allait être consacrée par l'histoire : « C'est une Chambre qui paraissait introuvable ! ». Les causes de ce résultat surprenant sont trop nombreuses et complexes pour qu'on puisse les examiner ici dans le détail : parmi les plus significatives on peut sans doute citer les effets de l'occupation étrangère de certains départements, l'influence considérable exercée *in loco* par la noblesse provinciale, ainsi que le manque de prestige des préfets (bon nombre desquels avaient été impliqués dans les Cent-Jours) qui n'avaient pas encore été remplacés par le souverain et ne purent jouer – comme cela se produira par la suite – aucune influence en faveur du gouvernement.

On a soutenu généralement que les membres de la Chambre Introuvable étaient inexpérimentés et dépourvus de toute expérience politique, car la plupart d'entre eux (80 % environ) n'avaient exercé aucune fonction représentative et seulement 20 % avaient déjà été membres d'assemblées parlementaires. En effet, par rapport aux Cent-Jours, le pourcentage de députés qui par le passé avaient participé à des assemblées de la période révolutionnaire ou impériale était nettement inférieur. On ne peut pas pour autant se hâter de conclure que la majorité de la Chambre Introuvable était composée de hobereaux ignorants, bourrés de préjugés et de rancune, ou d'émigrés dépassés, ne connaissant rien des exigences de la France nouvelle, du moment que de nombreux députés nouveaux avaient exercé, avant leur élection, des fonctions ad-

² Cf. G. de Bertier de Sauvigny, *La Restauration*, Paris 1974, 122.

ministratives au niveau local. En effet 20 % des membres de cette Chambre avaient occupé une charge politico-administrative pendant la Révolution et 46 % (dont 10 % d'émigrés) sous l'Empire ; selon Dean, 30 % de ces députés avaient fait partie des Conseils Généraux (institutions provinciales qui collaboraient avec le préfet dans le cadre des administrations locales)³. Si l'on considère, par ailleurs, que 58 autres membres de la Chambre avaient exercé des fonctions administratives, l'on en déduit que 173 députés, près de 44 %, avaient eu l'expérience des fonctions publiques. Au total, cette assemblée était constituée de 54 % de nobles, avec un pourcentage de ceux d'ancien régime quatre fois supérieur à celui des hobereaux. La plupart d'entre eux, en plus de jouir de prestige et d'autorité considérables (par exemple, 31 % avaient reçu l'Ordre de Saint-Louis) appartenaient par cens à l'élite des notables nationaux, d'où provenait également presque tous les autres députés composant l'assemblée. On pourrait donc affirmer que le prestige et l'autorité sociale, joints à une certaine expérience de l'administration locale, constituaient les caractéristiques dominantes de la Chambre introuvable.

La nouvelle assemblée représentative à majorité ultra avait en face d'elle un gouvernement composé pour la plupart d'hommes qui s'étaient formés au cours des années de l'Empire. Deux lignes politiques opposées s'affrontaient : à la majorité écrasante des ultraroyalistes, qui étaient près de 78 % dans la nouvelle Chambre, s'opposait le faible groupement composé par les « ministériels », les « doctrinaires », les « indépendants » et par quelque ex-révolutionnaire.

Depuis la moitié de septembre, les nouveaux députés avaient commencé à affluer à Paris, où le 7 octobre allait se dérouler la première séance de la législature. Ce même jour, « Le Courrier français » adressa un appel aux députés « pour qu'ils soutiennent des idées modérées et repoussent l'esprit de parti qui demande des proscriptions et des vengeances ».

Tout à fait sourds à cet appel, les ultras imposèrent au gouvernement des lois qui, selon le bien connu historien de la Restauration, Guillaume de Bertier de Sauvigny, constituaient « l'armature légale de la deuxième terreur blanche »⁴ : c'est-à-dire, la loi de sécurité générale, celle sur les discours et les écrits séditieux, celle sur la remise sur pied des cours prévôtales (tribunaux spéciaux qui devaient juger les crimes politiques) et enfin la loi sur l'amnistie dont les ultras voulaient rétrécir les mailles au maximum. Sur ce dernier point, il y eut le premier fort contraste entre le gouvernement et la Chambre, qui bien entendu fut gagné par celle-ci, forte de sa majorité.

Dès ces premiers débats – qui se déroulèrent entre novembre et décembre 1815 – les Français ont vu avec étonnement les ultras soutenir les principes les plus avancés de la prérogative parlementaire opposée à la royale, c'est-à-dire

³ Cf. E.P. Dean, « Elections in France. The Elections of August 1815 », dans : D.K. McKay (éd.), *Essay in the History of Modern Europe*, New York-Londres 1936, 176.

⁴ G. de Bertier de Sauvigny, *La Restauration*, 132.

les principes du parlementarisme, afin d'imposer au gouvernement leur ligne politique dans laquelle figurait aussi la modification de la loi électorale. Cette modification était *de jure* plus démocratique, car elle proposait de réduire le cens de l'électorat actif, en le passant de 300 à 50 francs, mais en réalité ces changements devaient jouer en faveur de la petite noblesse rurale, très conservatrice, généralement désargentée, et aller à l'encontre de la riche bourgeoisie, bête noire des ultras.

Mais ce furent surtout les débats sur le budget qui préoccupèrent davantage les ministres ainsi que les alliés, en raison de la violente opposition de la Chambre à l'égard d'une série de projets de loi du gouvernement concernant la vente, parmi les biens nationaux restés invendus, de 400 000 hectares de forêts, ayant appartenu à l'Eglise et à laquelle les ultras avaient l'intention de les rendre. A propos de la loi budgétaire, encore une fois le débat parlementaire était axé autant sur la forme que sur le contenu. L'interprétation extensive de la prérogative de l'assemblée, tendant à modifier le projet de loi gouvernemental, telle que la soutenaient les ultras, dut affronter l'interprétation restrictive, favorable à la prérogative royale, que les « doctrinaires » et les libéraux furent obligés de défendre pour s'opposer efficacement aux ultras. Après des débats houleux, le budget fut voté, avec de nombreuses concessions accordées à la Chambre. Du fait de continues tensions politiques qui agitaient les institutions, les ambassadeurs étrangers en place à Paris avaient commencé depuis quelques mois à informer leurs souverains respectifs de la dangereuse ligne politique de la Chambre introuvable; en même temps, certains d'entre eux, notamment Wellington, commencèrent à entretenir des rapports de plus en plus étroits avec le gouvernement français sur l'opportunité politique de se libérer, d'une manière ou d'une autre, d'une assemblée si peu docile. Tant Wellington que le prussien Goltz étaient convaincus que tôt ou tard la Chambre aurait contraint le roi à désigner un autre cabinet composé seulement d'ultras⁵. Pourtant, il devenait indispensable de faire comprendre à Louis XVIII les risques politiques d'une telle éventualité, en commençant à lui faire présent l'opportunité d'une dissolution éventuelle de la Chambre représentative. Cette mesure était suggérée surtout par le ministre de la Police (et favori du roi), le duc Decazes; dès le mois d'août 1816, celui-ci soumettait continuellement au souverain les dépêches, parfois secrètes, des diplomates étrangers (qu'il faisait intercepter) dans lesquelles se manifestaient les plus vives inquiétudes sur le futur de la France, ainsi que la correspondance « politique » provenant des provinces, où l'attitude de la population était toujours plus favorable aux ultras (à Toulouse, le député ultra comte de Villèle avait été porté en triomphe par la foule⁶).

⁵ Cf. E. Daudet, « La dissolution de la Chambre introuvable », dans : *La Revue de Paris* 3/1899, 556-557.

⁶ Ibidem, 566.

Bien entendu, Decazes ne manquait pas de faire remarquer à Louis XVIII le soutien considérable fourni à la politique des ultras par la famille royale, surtout par Monsieur, le futur Charles X, et par les ducs d'Angoulême.

Au début, le président du conseil des ministres, le duc Armand de Richelieu, n'était pas favorable à la dissolution et il ne se convainquit que par la suite – grâce aux nombreuses preuves fournies par Decazes – de l'extrême danger social que représentaient les objectifs politiques poursuivis par les ultras. Jusqu'au 18 août, Louis XVIII hésitait encore. Cette attitude était également motivée par la crainte – dont les historiens de la Restauration n'ont pas suffisamment tenu compte – de ne pas obtenir dans les futures élections une assemblée plus «modérément» royaliste. Afin de surmonter les dernières résistances du souverain, il fallut lui faire comprendre que s'il n'accédait pas aux requêtes de la plupart de ses ministres, ceux-ci donneraient leurs démissions. Aux hésitations de Louis XVIII contribuait également le fait qu'il ne voulait pas que l'on pensât que son adhésion à cette décision importante pouvait être due surtout aux lourdes et continuelles pressions des alliés, spécialement de l'Angleterre qui, par l'intermédiaire de Wellington, était extrêmement préoccupée d'une éventuelle instabilité politique française qui aurait inévitablement entraîné des difficultés dans le paiement des frais relatifs au maintien des armées étrangères en France. Entre-temps, Decazes insistait: « Il est nécessaire – dit-il au souverain – de dissoudre la Chambre, car avec elle, il n'y a pas de budget possible, pas d'espoir de stabilité, pas de possibilité de ramener la confiance au dedans et au dehors, de rétablir le crédit, de faire reprendre à la France son rang parmi les nations, de l'affranchir du joug de l'étranger et de la honte des tributs »⁷. Finalement, persuadé par ces affirmations, Louis XVIII permit, à la fin du mois d'août, que l'on commençât à discuter en grand secret du contenu de l'ordonnance de dissolution, et il la signa le 5 septembre 1816.

Celle-ci, qui fut définie une véritable « dissolution royale », légalement mise en œuvre, avait toutefois besoin, selon certains théoriciens de l'époque, parmi lesquels il y avait Benjamin Constant, d'une quelque « justification » politique afin d'en atténuer l'impact politique. En effet, tant l'ultra Vitrolles (dans son essai « Du ministère dans le gouvernement représentatif ») que Chateaubriand (dans « La monarchie selon la Charte ») se prononcèrent de manière très négative à l'égard de cette dissolution; en accord avec la stratégie parlementaire poursuivie par la Chambre Introuvable, ils étaient favorables à une forme de dissolution définie « ministérielle » qui, semblable au modèle anglais, prévoyait l'irresponsabilité du souverain, à laquelle correspondait la responsabilité politique du cabinet des ministres, s'étendant ainsi à la possibilité d'une dissolution de la Chambre élue. Cependant, la « dissolution royale »

⁷ Ibidem, 573.

de septembre 1816 était parfaitement légale car, la France n'ayant pas encore un gouvernement parlementaire, les ministres avaient été nommés par le roi et par conséquent tout conflit entre le gouvernement et la Chambre élue était de fait un conflit avec le souverain. « La dissolution est bien alors une prérogative exclusivement royale dont l'emploi n'est pas, *a priori*, incorrect. L'illégalité apparaît seulement dans la mesure où elle prétend briser la représentation politique, et où elle se détourne de son objet primitif qui est de faire juger le corps électoral d'un conflit opposant la chambre et le monarque »⁸. Il ne semble pas que ce soit là le cas de la dissolution de septembre 1816, d'une part parce que le roi avait évalué avec attention et pondération le pour et le contre d'une telle décision (ainsi qu'il affirma explicitement qu'il s'agissait de « prendre l'une des décisions les plus importantes de ma vie »⁹); de l'autre parce qu'il fournit aussi la motivation déterminante de sa décision : « C'est le roi qui se croyant bien servi par ses ministres, tandis que la Chambre croit le contraire, veut consulter la nation sur ce point important »¹⁰ ; ajoutant d'ailleurs, comme pour se trouver une justification supplémentaire, que la dissolution était aussi devenue nécessaire pour rétablir les articles de la Charte qu'il avait modifiés. A cet égard, le duc de Richelieu remarqua : « La Chambre composée de manière irrégulière, tant par rapport au nombre qu'à l'âge, a cru, non sans quelque raison apparente, d'avoir reçu pour mission de refaire l'Etat [...]. L'effet de la dissolution à Paris est très populaire et la rente a considérablement progressé, mais les salons sont furieux »¹¹.

Après cette ordonnance, tous les royalistes modérés et les libéraux, et même quelques vieux jacobins, rendirent hommage à la sagesse politique de Louis XVIII : des manifestations de liesse se déroulèrent dans presque toute la France, exception faite bien entendu pour « l'état-major des ultras ». Les alliés exprimèrent également leur vive approbation, car « la dissolution de la Chambre Introuvable était considérée comme une délivrance et comme un événement propre à consolider le trône des Bourbons »¹² et par là même à maintenir la paix en France.

Toutefois, ces évaluations positives ne sont pas partagées par tous les historiens, tant ceux de l'époque que les contemporains. Lamartine définit la dissolution de 1816 « un coup d'Etat ratifié par des élections »¹³, et naturellement il y eut aussi de nombreuses « brochures » critiques publiées par les ultras de l'époque. Plus près de nous, Lupi – selon moi – a correctement défini la dissolution de 1816 « un congé brutal donné par le souverain, mécontent de

⁸ Ibidem, 210.

⁹ Idem, *Louis XVIII et le duc Decazes*, Paris 1899, 144.

¹⁰ G. Lupi, *La dissolution sous les deux Chambres*, dans : *Politique* juillet-septembre 1958, 213.

¹¹ S. Charléty (éd.), *Lettres du duc de Richelieu au marquis d'Osmond (1816-1818)*, Paris 1939, 60.

¹² E. Daudet, « La dissolution », 576.

¹³ A. de Lamartine, *Histoire de la Restauration* V, 19.

la représentation nationale »¹⁴. Les jugements politiques contradictoires relatifs à la dissolution de la Chambre Introuvable semblent ainsi confirmer ce que Louis XVIII avait soutenu d'avance à l'égard de cette mesure. On ne peut certes pas dire qu'il exagérait lorsqu'il affirmait que sa décision de dissoudre la Chambre aurait une influence déterminante, non seulement sur la situation politico-institutionnelle de la France, mais aussi sur le futur de la maison de Bourbon. Plus royalistes que le roi, les ultras auraient voulu un gouvernement directement inspiré par leur propre idéologie. Cependant leur comportement ne découlait pas d'un précis système de principes et de normes correspondant à des critères politico-institutionnels, mais plutôt de la poursuite d'un objectif, d'un résultat concret immédiat.

Il faut sans doute reconnaître aux ultras le mérite d'avoir contribué de manière déterminante, à travers les débats parlementaires (suivis avec beaucoup d'attention par l'opinion publique), les « brochures » et les articles de leurs journaux, non seulement à faire connaître les principes du gouvernement parlementaire (considérés jusque-là comme étant éminemment révolutionnaires), mais aussi, en raison de l'opposition exercée à l'égard du cabinet, à obliger les ministres, ainsi que le souverain, à une application timide et inconstante de ces principes.

Faut-il alors voir dans le décret de dissolution de la Chambre Introuvable une décision essentiellement négative pour le futur de la France ? L'analyse des lois proposées par les ultras au cours de la période dans laquelle ils ont eu la majorité à la Chambre permet de répondre, avec une meilleure connaissance de cause, à cette question.

La seule bataille « démocratique » livrée par les royalistes « purs » concerna l'autonomie des administrations locales. En effet, ils s'opposaient avec ténacité à la centralisation administrative, dans l'espoir de voir les départements rester dans les mains de la petite noblesse rurale, les hobereaux, car cela aurait permis de neutraliser l'influence de la bourgeoisie, plus ou moins libérale, qu'ils détestaient. En revanche, toutes les autres propositions de loi présentées par les ultras auraient entraîné, si la Chambre les avait adoptées (comme cela se produisit pour un certain nombre d'entre elles), une nette évolution par rapport aux conquêtes civiles et politiques issues de la Révolution et confirmées par Napoléon.

Si l'éloquence des « doctrinaires » et l'opposition politique de certains ministres – parmi lesquels il faut surtout citer le ministre de l'Intérieur Decazes – ainsi que l'esprit de modération et l'instinct politique du roi ne leur avaient pas barré la route, l'utilisation que les ultras auraient fait de la prédominance de l'Assemblée représentative sur l'exécutif, et donc, en définitive, sur le roi, aurait paradoxalement risqué de ramener la France aux conditions socio-politiques

¹⁴ G. Lupi, *La dissolution*, 204.

presque pré-révolutionnaires avec des conséquences qu'il est difficile de prévoir¹⁵, comme il arrivera à cause de l'attitude réactionnaire de Charles X en 1830.

En définitive, il faut donc faire un grand mérite à Louis XVIII, dont la sagacité politique sauva, avec une décision sûrement courageuse, le trône à sa dynastie pour quinze ans encore.

¹⁵ Cf. le jugement lapidaire d'Odilon-Barrot: « Grâce à cette dissolution une guerre civile imminente a été prévenue ». Cf. Odilon-Barrot, *Mémoires* I, 3^e éd., 66, cité d'après G. Lupi, *La dissolution*, 215.

CRISTIANA SENIGAGLIA

Monarchie und Parlament in der politischen Theorie nach dem Wiener Kongress

I. Die politisch-geschichtliche Lage

Der Wiener Kongress wurde von dem Grundgedanken geleitet, sowohl Krieg als auch Revolutionen zu vermeiden und ein Gleichgewicht der Mächte in Europa wiederherzustellen. Dies implizierte in mehrerer Hinsicht eine Fokussierung auf die politische Funktion der Monarchie sowie auf ihre zentrale Bedeutung für die Erhaltung des Friedens und der Staatenordnung, welche man sich von der Wiederherstellung der prärevolutionären Herrschaftsverhältnissen versprach. In der inneren Politik wurde das Prinzip der Legitimität behauptet, was die Restauration der alten Ordnung und insbesondere der Monarchien in den Staaten, die vor der Französischen Revolution von einem König regiert worden waren, bedeutete. In der äußeren Politik wurde gleichermaßen ein System des Gleichgewichtes eingeführt, welches auf der einen Seite die Entstehung einer einzigen Hegemonialmacht verhinderte und auf der anderen Seite aber internationale Bündnisse (die Heilige Allianz und die Quadrupeallianz) mit Versprechen auf gegenseitige Hilfe und Solidarität begründete, welche die reziproke Unterstützung der Monarchen in inneren Angelegenheiten rechtlich sicherten¹.

Die Zentralität des monarchischen Prinzips wurde darüber hinaus durch die persönliche Auffassung Metternichs verstärkt, der die Hauptrolle in der Gestaltung der politischen Ordnung während des Wiener Kongresses übernahm. Metternich legte für die Erhaltung der innenpolitischen Ordnung keinen Wert auf Volkssouveränität, Repräsentativsystem, Herrschafts- und Gesellschaftsvertrag, da er diese Prinzipien als potenziell revolutionsauslösend be-

¹ Vgl. Hartwig Brandt, *Europa 1815-1850*, Stuttgart 2002, 125.

trachtete. Die monarchische Autorität dagegen war für ihn ordnungsstiftend, und dies verschaffte ihr die Legitimation auch ohne Rekurs auf transzendente, auf Gottes Gnade verweisende Begründung. Diese Ordnung wurde überhaupt als hierarchisch-organisch dargestellt, implizierte die Förderung materiellen Wohlstandes bei allen Schichten der Bevölkerung, was zugleich als Garantie der inneren Sicherheit galt, reduzierte aber wesentlich ihre politischen Rechte durch die Instanzen der ausführlichen Kontrolle und der Zensur.

Dennoch wurde die Bedeutung der Monarchie nicht nur durch die konservativ-legitimierende Auffassung hervorgehoben, sondern auch durch den Gedanken des Konstitutionalismus zur Geltung gebracht. Da die allgemeine Tendenz, Veränderungen jedweder Art zu vermeiden, auch nach dem Wiener Kongress erhalten blieb, wurde die Verfassung insbesondere in den Ländern, in denen sie bereits früher eingeführt worden war, als ein wichtiges Element zur Konsolidierung des Staates angesehen. In der neuen politischen Konstellation, die sich um das monarchische Prinzip zentrierte, wurden Fürsten und Könige zum entscheidenden politischen Subjekt auch zum Zweck der Erhaltung von Verfassungen, die in irgendeiner Form ein Repräsentativsystem gewährten. Dass einige Monarchen nicht abgeneigt waren, eine Verfassung zu bewilligen, wo sie bereits bestanden hatte, lässt sich anhand des Beispiels Frankreichs beweisen, als Ludwig XVIII. die *Charte Constitutionnelle* von 1814 wieder in Kraft setzte. Aber diese Erhaltungsinstantz verwandelte sich dann auch in einen neuen Impuls, denn einige Monarchen sahen sich dadurch veranlasst, eine Verfassung zu verkünden, wie das zum Beispiel in den deutschen Südstaaten (Bayern, Württemberg) der Fall war: „Die Verfassungen des deutschen Frühkonstitutionalismus lehnten sich vor allem durch die Übernahme des ‘monarchischen Prinzips’ an die französische ‘Charte Constitutionnelle’ der erneuerten Bourbonen-Monarchie aus dem Juni 1814 an”². Sicher gewährte der Konstitutionismusgedanke jener Epoche das Übergewicht der fürstlichen Gewalt: Die Exekutive wurde von ihr bestellt und ernannt, die Außenpolitik wurde als ihre ausschließliche Prärogative betrachtet und das Militär wurde auf ihren Namen und nicht auf die Verfassung vereidigt. Dennoch wurden dadurch einige nicht politische Grundrechte wie die Unverletzlichkeit der Person, die Glaubensfreiheit, die Gleichheit vor dem Gesetz und das Eigentum gesichert und im Bereich des Legislativen wurde ein repräsentatives Organ (meistens durch ein Zweikammersystem) vorgesehen. So wie es in Frankreich der Fall gewesen war, kam der Widerstand eher von den höheren Ständen. Paradigmatisch ist diesbezüglich das Beispiel Württembergs, wo der König versuchte, eine moderne Verfassung gegen den Willen der oberen Stände und ihre Privilegien durchzusetzen³.

² Manfred Botzenhart, *Reform, Restauration, Krise. Deutschland 1789-1847*, Frankfurt/Main 1985, 90.

³ Vgl. Thomas Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1800-1866*, München 1983, 274.

Nicht in allen Ländern konnte sich die Idee der Verfassung durchsetzen: In Preußen zum Beispiel scheiterte sie trotz der Bemühungen Hardenbergs nach langjähriger Diskussion. Darüber hinaus zogen die Steigerung der Nationalbewegungen und die Zuspitzung der Opposition zu den jeweiligen Regierungen und Dynastien, welche 1819/20 in Preußen in der Ermordung Kotzebues und in Frankreich im Mord am Herzog von Berry kulminierten, eine Verschärfung der Maßnahmen nach sich, welche die Verfassungsfrage zeitweilig stark beeinträchtigte.

Die 1820/21 insbesondere in Italien und Spanien entstandenen revolutionären Bewegungen, die liberale Reformpolitik Englands und die Bildung weiterer Freiheitsbewegungen stellten jedoch die während des Wiener Kongresses etablierte Ordnung allmählich in Frage. Die Auseinandersetzung um die Funktion der Monarchie wurde außerdem 1824 durch die Thronbesteigung von Karl X. in Frankreich wiederbelebt, der die religiöse Legitimierung wieder hervorhob⁴. Dadurch rückte die Frage nach dem Legitimationsprinzip und den Kompetenzen des Monarchen wieder in den Vordergrund, welche zu etlichen parlamentarischen Debatten sowie zu theoretischen Reflexionen führte und durch die Julirevolution in Frankreich den Weg zu einer stärker geprägten konstitutionellen Monarchie eröffnete.

II. Der theoretisch-politische Hintergrund

Der Wiener Kongress wurde von Ideen geleitet, die das gegenrevolutionäre Denken in der Epoche der Französischen Revolution charakterisiert hatten. Fürst von Metternich wurde auf theoretisch-politischer Ebene von Friedrich von Gentz unterstützt. Von Gentz hatte sich seinerseits bereits in den frühen Jahren der Revolution mit den Denkern befasst, die eine kritische Einstellung bezogen hatten: Er hatte Edmund Burke und Jacques Mallet Du Pan selbst übersetzt, und die Ideen von Joseph De Maistre waren ihm auch offensichtlich gut bekannt und von ihm hochgeschätzt⁵.

Alle diese Autoren hatten Ideen des Staates vertreten, die eine organische Einheit widerspiegeln und auf Ordnung und Tradition fußen; alle, selbst wenn sie die Existenz von Republiken duldeten, sahen in der Monarchie eine Garantie für Einheit, Organisation, Sicherheit und Erhaltung des Bestehenden. Edmund Burke, der vor der Französischen Revolution als liberal und gemäßigt

⁴ Vgl. Botzenhart, wie FN 2, 105.

⁵ Dies lässt sich unter anderem anhand eines späteren Briefwechsels zwischen Adam Heinrich Müller und Friedrich von Gentz nachweisen. Im Brief vom 7. Dezember 1820 verglich Müller seine Gedanken mit jenen von Lamennais, de Bonald und de Maistre in einer Weise, die annehmen lässt, dass von Gentz mit ihren Theorien gut vertraut war, und im Brief vom 2. Januar 1823 wurde der Vergleich von Gentz selbst weitergeführt und de Maistre dabei als unsterblich bezeichnet (siehe: Adam Heinrich Müller / Friedrich v. Gentz – *Briefwechsel, Brief 218, 2. Januar 1823*, www.text-kritik.de).

galt, hatte mit seiner *Reflection on the Revolution in France* (in der Gentz'schen Übersetzung *Betrachtungen über die französische Revolution*) die Argumente für ihre Kritik geliefert und Resonanz in ganz Europa gefunden. Was die politische zeitgenössische Konstellation betraf, bemühte sich Burke, den Autoren zu widersprechen, welche die Französische Revolution von der Haupttendenz geleitet sahen, die Prinzipien der englischen Verfassung zu verfolgen und zu implementieren. Auf der einen Seite fand Burke es nicht angemessen, die Grundsätze eines Systems unmittelbar auf ein anderes zu übertragen: Frankreich solle sich eher auf seine alte politische Verfassung berufen, auch wenn die Rede davon sei, etwas zu verändern und neu zu gestalten⁶. Auf der anderen Seite bestritt er entschieden die These, dass die von der Französischen Revolution in Anspruch genommenen Rechte im englischen System eine Entsprechung fänden⁷. Seine Konzeption des Staates berief sich im allgemeinen auf die Notwendigkeit der Verknüpfung von Natur und Tradition, wobei die Natur als leitendes Prinzip für die organische Beschaffenheit und Harmonie des Ganzen durch die Erhaltung des inneren Gleichgewichtes stand, während die Tradition die Art und Weise der Organisation inspirieren musste. Er bediente sich dessen sowohl, um die Erhaltung der Einheit als Priorität zu signalisieren, als auch, um den in der Französischen Revolution geltenden Grundsatz, die Volkswahl sei die einzige rechtliche Quelle der Autorität, eingehend zu widerlegen.

Was seine Auffassung der Monarchie anging, verstand Burke sie als Ergebnis eines ursprünglichen Vertrages zwischen Monarch und Volk, der aber auf Erblichkeit basierte und nur in Ausnahmefällen alternative Lösungen zuließ, womit er natürlich die Legitimität der Entscheidungen der französischen konstituierenden Versammlung radikal in Frage stellte. Die Erblichkeit war für ihn streng notwendig, „um Ruhe, Frieden und Sicherheit im Reich zu erhalten“⁸, so dass weder das Parlament noch das Volk das Recht hätten, den Regenten zu wählen, sondern „es dem Parlament dringend obliege, über die Unverletzlichkeit dieser Erbfolge zu wachen“⁹. Die erbliche Thronfolge musste für Burke durch das Gesetz geregelt werden, denn die Wahl des Regenten war für ihn kein Recht des Volkes, sondern eine Notsituation, die sich zum Beispiel durch das Fehlen des erblichen Nachfolgers ereignete und nicht durch Abstimmung, sondern durch den Versuch, den höchsten Grad an Kontinuität zu sichern, zu bewältigen sei. Der Beitrag des Parlaments bestand für Burke

⁶ Vgl. Jonathan Clark, *Introduction*, in: Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* (1790), Stanford 2001, 70, 78.

⁷ Für den Vergleich mit der englischen Revolution von 1688 siehe: Thomas Chaimowicz, *Antiquity as the Source of Modernity. Freedom and Balance in the Thought of Montesquieu and Burke*, New Brunswick-London 2008, 86 ff.

⁸ Edmund Burke, Friedrich Gentz, *Über die Französische Revolution: Betrachtungen und Abhandlungen* (1793), Berlin 1991, 70.

⁹ Ebenda.

insbesondere darin, innerhalb einer organischen Konzeption für die Einheit des Staates und die Erhaltung der Monarchie zu sorgen. Selbst der König sei nicht dazu befähigt, die Monarchie aufzulösen. Er könne abdanken, aber nicht die königliche Würde abschaffen: Die Selbstauflösung der Monarchie sei durch den ursprünglichen Vertrag zwischen Monarch und Volk nicht legitim. Burke war auch sehr zurückhaltend, was die Forderung betraf, einen Regenten abzusetzen. Er sah zwar die Möglichkeit vor, aber nur in Extremfällen, die nicht durch ein einfaches Vergehen gerechtfertigt werden könnten. Bezüglich der königlichen Kompetenzen war Burke der Meinung, dass der König von der Verantwortlichkeit, die für die Minister vorgesehen war, zu entlasten sei, da der König im Gegensatz zu ihnen keiner anderen Person gehorchen müsse und niemandem untergeordnet sei. Immerhin betonte Burke die königliche Macht als eine sich durch Gesetz äußernde Gewalt und als höchste und unersetzliche, gesetzliche Instanz, da nur durch den König die grundlegenden Gesetze (z.B. die Habeas-Corpus Akte)¹⁰ festgelegt werden könnten, die eine dauerhafte Garantie für das Volk und die Individuen seien.

Mallet Du Pan und de Maistre, zwei der wichtigsten Gentz beeinflussenden Vertreter des gegenrevolutionären Denkens in Frankreich, erkannten dem Monarchen eine primäre Funktion in einer Weise zu, die alle anderen Institutionen auf marginale und künstliche Erscheinungen herabsetzte. Mallet Du Pan hob insbesondere die Notwendigkeit der Wiederherstellung einer Ordnung hervor, die nur durch die absolute Monarchie ausgeführt werden konnte. In dem von Friedrich von Gentz übersetzten Werk *Considérations sur la nature de la révolution de France et sur les causes qui en prolongent la durée* (*Über die französische Revolution und die Ursachen ihrer Dauer*) erkannte Mallet Du Pan zwar die unbestreitbare Bedeutung der Französischen Revolution an: „Die französische Revolution ist eine von den Begebenheiten, die dem ganzen menschlichen Geschlecht angehören“¹¹, er schätzte sie aber als durchaus negativ und ordnungswidrig ein.

Seine Betrachtungen konzentrierten sich auf die von ihm als gravierender Fehler beschriebenen Handlungen der konstituierenden Versammlung, die für ihn strukturell auf das Repräsentativsystem zurückzuführen waren. Deswegen plädierte er entschieden für eine Gegenrevolution, welche mit der absoluten Monarchie und der Wiederherstellung der Ordnung ansetzte, wobei die Ordnung für eine organisch-hierarchische Struktur der Gesellschaft stand und die Ausübung der Macht um den Monarchen und seine Prärogativen zentrierte¹².

¹⁰ Das Habeas-Corpus Gesetz war im Jahr 1679 verabschiedet worden und enthielt die Grundsätze der persönlichen Freiheit.

¹¹ Jacques Mallet Du Pan, *Über die französische Revolution und die Ursachen ihrer Dauer* (1793), Berlin 1794, XVI.

¹² Für eine ausführliche Behandlung seines Denkens siehe: Nicola Matteucci, *Jacques Mallet-Du Pan. Ginevra, l'Illuminismo e la Rivoluzione francese*, Cosenza 2004.

De Maistre hatte sich auch für eine Erbmonarchie ausgesprochen, die absolut regierte, ausschließlich von oben herab Politik betrieb und dem Souverän und der Aristokratie Sonderrechte zubilligte. In seinen *Considérations sur la France* bestritt er die während der Revolution vertretene These, dass die Versammlung berechtigt sei, dem Volk eine Verfassung zu geben. In der Konzeption von de Maistre fand sich ein theokratisches Element, welches die Monarchie legitimierte und die Verfassung heimlich inspirierte. Für ihn war die Verfassung im Übrigen nur die Zusammensetzung und Einordnung früherer Rechte und Auffassungen, die in der Sitte und im Charakter des Volkes enthalten waren: „Keine Staatsverfassung entsteht aus bloßer Beschlussfassung. Die Volksrechte sind nie geschrieben, oder wenigstens sind die Verfassungsparagraphen oder geschriebenen Grundgesetze immer nur einfache Erklärungen früherer Rechte, von denen man weiter nichts sagen kann, als dass sie da sind, weil sie da sind“¹³. Dieser „verborgene“ Kern war für de Maistre nur durch göttliche Hilfe auf die Verfassung übertragbar, und die Aufgabe stand in dieser Hinsicht dem Monarchen zu, der für ihn der einzige war, der über eine nicht nur menschliche Legitimation verfügte. Der König war für ihn allerdings auf bestimmte Prozeduren angewiesen¹⁴: Er herrsche nur durch das Gesetz, sei nicht berechtigt, Steuern willkürlich zu erheben und sei durch Richter zu unterstützen, die Aufsicht üben und den Monarchen warnen. Nichtsdestoweniger könne die Freiheit der Untertanen nur dem König entspringen: de Maistre berief sich diesbezüglich auf die geschichtliche Herkunft der Volksvertretung, die für ihn Teil des Feudalsystems war und von den Monarchien ins Leben gerufen worden war, als der König Gemeinden, Städte und Ortschaften zum Nationalrat qua beratende Stimmen bestellt hatte. Davon ausgehend unterzog de Maistre die Volksvertretung des revolutionären Frankreichs scharfer Kritik, da sie auf den abstrakten Gedanken der Repräsentanz des Volkes ohne imperatives Mandat basiere, zu viele Menschen von der konkreten Ausübung der Repräsentanz ausschließe und dabei den Unterschied zwischen der „souveränen“ Hauptstadt und dem „untertänigen“ restlichen Land verschärfe.

Diese Thesen wurden von de Maistre auch einige Jahre später in seinem *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques et des autres institutions humaines* (1814) zugleich bestätigt und verallgemeinert. Zur Verstärkung der Erbmonarchie wurde auch ein geschichtliches Argument hinzugefügt: „Die Geschichte aber, und was ist sie anders als Experimental-Politik, beweist, daß die Erbmonarchie die dauerhafteste, die glücklichste, dem Menschen angemessenste, daß die Wahlmonarchie hingegen die schlechteste unter allen bekannten Regierungsformen ist“¹⁵. Sich auf England berufend, unter-

¹³ Joseph De Maistre, *Betrachtungen über Frankreich* (1796), Wien–Leipzig 1991, 56.

¹⁴ Über die Frage der Souveränität und ihrer Grenzen siehe: Domenico Fisicella, *Joseph De Maistre pensatore europeo*, Roma–Bari 2005, 90 ff.

¹⁵ Joseph De Maistre, *Versuch über Ursprung und Wachstum der politischen Constitutionen und anderer menschlicher Einrichtungen* (1814), Naumburg 1822, 2.

strich er darüber hinaus die ungeschriebene Herkunft aller Rechte und ihres In-Kraft-Tretens durch eine Genehmigung des Souveräns, der dadurch einen vorgegebenen Zustand festsetze, welcher als Äußerung eines höheren Willens (und daher per Definition nicht des Willens Aller) gelte. Der höhere Wille enthielt seiner Ansicht nach eine theokratische Komponente, die dem Monarchen (und wahrhaften Gesetzgeber) eine konkrete Vorherrschaft sowie eine viel höhere Legitimität als dem Parlament beimaß.

Alle diese Konzeptionen gehörten zum theoretischen und kulturellen Hintergrund der politischen Tätigkeit von Friedrich von Gentz, und trugen entschieden dazu bei, die Leitlinien des Wiener Kongresses zu bestimmen. Von Gentz hatte sich, wie gesagt, bereits kurz nach dem Ausbruch der Französischen Revolution von deren Prinzipien distanziert, die Thesen der Gegenrevolutionäre aufgenommen und sie auch durch seine Übersetzungstätigkeit verbreitet und unterstützt. Hatte er anfänglich, insbesondere in seinen Kommentaren zu Burke, eine noch gemäßigte Stellung bezogen, welche die politische Freiheit als eine unumgängliche Reduzierung der natürlichen und daher absoluten Freiheit auffasste und sie dennoch als einen Verhältnisbegriff verstand, der Schranken sowohl für die Individuen als auch für die Regierung vorsah¹⁶, so äußerte er sich zunehmend gegen die Pressefreiheit und die Ausübung politischer Rechte. Hinzu kam, dass er sich angesichts der weiteren Entwicklungen der Französischen Revolution über die Schwäche des Königs Frankreichs beklagte und die „Gesetzgeber-Versammlung“ gravierender Fehler bezichtigte, was seine kritische Haltung dem Repräsentativsystem gegenüber wesentlich verstärkte. Als er am Wiener Kongress teilnahm, war für ihn „jede Repräsentativverfassung mit Volksvertretung, öffentlichen Verhandlungen, Ministerverantwortlichkeit, Petitionsrecht [...] revolutionär“¹⁷. Sein Standpunkt war, dass „die Aufrechterhaltung der Ordnung jeder anderen Rücksicht vorangehen muss“¹⁸. Die innere sowie äußere Politik, die immerhin von einem Prinzip des europäischen Friedens¹⁹ und des Gleichgewichts inspiriert wurde, war seines Erachtens ausschließlich um den persönlichen Willen des Souveräns zu zentrieren, dem eine „unzerstörbare Eintracht“ mit dem Volk prinzipiell zugesprochen wurde. Was die öffentliche Meinung und die Freiheit der Presse betraf, plädierte von Gentz für ihre Einschränkung und ihre strenge Kontrolle²⁰. Bezüglich der Verfassungsfrage vertrat er eine gemäßigte Position, die eben infolge des Erhaltungsprinzips die Idee einer Konstitution für bestimmte Staa-

¹⁶ Siehe: Maria Pia Paternò, *Friedrich Gentz e la rivoluzione francese* (Università degli Studi di Roma „La Sapienza“, Dipartimento di Studi politici), Roma 1992, 83 ff.

¹⁷ Nipperdey, wie FN 3, 283.

¹⁸ Ebenda, 170.

¹⁹ Vgl. dazu: Barbara Dorn, *Friedrich von Gentz und Europa. Studien zu Stabilität und Revolution 1802-1822*, Diss. Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn, 1993.

²⁰ Über die Zensurfrage siehe: Günther Kronenbitter, *Wort und Macht. Friedrich Gentz als politischer Schriftsteller* (= Beiträge zur Politischen Wissenschaft 71), Berlin 1994, 144 ff.

ten einräumte, aber unter der Voraussetzung, dass sie absolut treu zu den geschichtlichen Wurzeln des Volkes sei. Das Prinzip der Legalität blieb dadurch erhalten, aber auf die Legitimität des Monarchen und seiner Prärogativen streng zurückgeführt, so dass der König zur zentralen und fast ausschließlichen Figur des politisch-staatlichen Lebens erhoben wurde.

III. Absolute Monarchie und Auseinandersetzung mit dem Repräsentativsystem: de Bonald und von Haller

Der Drang nach Etablierung der alten Ordnung und der Einfluss des gegenrevolutionären Denkens trugen wesentlich dazu bei, dass sich die politisch-theoretische Reflexion der darauf folgenden Zeit – und insbesondere die konservative – auf die Begründung der Legitimität des Monarchen und seiner Befugnisse konzentrierte. Da aber die Wiedergestaltung der politischen Ordnung in einigen Staaten das In-Kraft-Treten der alten Verfassungen und der von ihnen vorgesehenen repräsentativen Organe implizierte, wurde das Verhältnis zwischen Monarch und Repräsentativkammer neu ausgelotet, wenngleich meistens kritisch. Zu den Hauptvertretern dieser Richtung gehört sicherlich Louis de Bonald. Seine Konzeption wurde von ihm eigentlich bereits in den Jahren der Französischen Revolution ausgearbeitet, insbesondere in seiner *Théorie du Pouvoir politique et religieux* von 1796 und in einer unveröffentlichten Schrift *De la Souveraineté* (1794-97), die er im Untertitel als einen Anti-Gesellschaftsvertrag definierte. In ihnen betonte er zunächst die gesellschaftliche Natur des Menschen, die dazu keinen Gesellschaftsvertrag benötige und sich in der Grundstruktur einer patriarchalisch verstandenen Familie vollkommen widerspiegele²¹. Dieser entspreche gleicherweise die Souveränität, die daher von ihm als völlig natürlich angesehen wurde und sich dabei auf eine doppelte Herkunft, die göttliche und die menschliche, berufen konnte: die göttliche, indem sie eine allgemeine Gesetzlichkeit und vertikale Machtverhältnisse zur Geltung brachte, und die menschliche, „in dem Maße, wie diese und jene Regierungsform gegründet und mit dem Einverständnis der Menschen verkündet wurde“²². Da die Souveränität diese „natürlichen“ Charakteristika widerspiegele, sei sie notwendig, um überhaupt die Gesellschaft zu gründen: „Es bedarf eines Herrschers, um ein Volk zu gründen. [...] Die Gesellschaft und die Souveränität entstehen also gemeinsam“²³, denn „ohne Souveränität gibt es weder Zusammenhalt noch politische Einheit“²⁴.

²¹ Siehe: Gabriele Lorenz, *De Bonald als Repräsentant der gegenrevolutionären Theoriebildung* (= Europäische Hochschulschriften XIII: Französische Sprache und Literatur 216), Frankfurt/Main u.a. 1996, 34 ff.

²² Louis de Bonald, *Von der Souveränität. Ein Anti-Gesellschaftsvertrag* (1794-97), Berlin 2000, 4.

²³ Ebenda, 11.

²⁴ Ebenda, 12.

Über die theoretische Begründung hinaus rekurrierte de Bonald auch auf die Geschichte, die seines Erachtens den Eingriff der Gottheit bei der Auswahl der ersten Könige ausnahmslos bewies. Das Volk sei daher dazu bestimmt, sich der Souveränität unterzuordnen, und könne sich selber keine Verfassung geben, da die Verfassung schon durch die Sitten und die Organisation vorhanden sei und als politische Daseinsform einer bestimmten Nation gelte, die nicht geschrieben zu werden brauche. Die Gesetze selbst waren für de Bonald die schriftliche Festlegung früherer Bräuche oder Rechte, die daher ihre Herkunft aus der Natur bestätigen konnten. Aus der Natur leitete de Bonald zudem die von Bodin bereits erwähnten Charakteristika der Souveränität ab: uneingeschränkt, unteilbar, unantastbar und absolut, sowie die Monarchie, die für ihn als die „natürlichste Regierung“ galt²⁵. Da das Königtum von Gott und der Natur stammte, hatte für de Bonald niemand das Recht, den König abzusetzen oder zu verurteilen. Dennoch sah er die Möglichkeit vor, dass ein König sich ungerecht verhalte, wogegen aber kein Widerstand zu leisten sei, sondern eine Form von indirektem Druck: „Die Untertanen haben das Recht, den König durch gewisse verschieden zusammengesetzte Verbände, Räte und Versammlungen über ihre Bedürfnisse zu informieren, ihm Missbrauche anzuzeigen, ihm auf legalem Wege ihre *Beschwerden* [...] zukommen zu lassen“²⁶. Zur Monarchie gehörten darüber hinaus gleicherweise die Verbindung mit der Religion, die Erblichkeit und die Gerichtshöfe, welche die in der Natur angesiedelte göttliche Legalität in unterschiedlichen Formen veranschaulichten und dabei für politische Stabilität sorgten. Durch eine eigenartige Interpretation der Rousseauschen Theorie wurde von de Bonald auch die Nichtverantwortlichkeit der Könige begründet: Da die Monarchen Ausdruck des allgemeinen Willens (*volonté générale*) seien, könnten sie nicht dem Urteil anderer Menschen unterzogen sein, da diese nur den besonderen und privaten Willen verkörpern könnten.

Nach dem Wiener Kongress, anlässlich einer Schrift von M.me de Staël zur Verteidigung der Französischen Revolution, antwortete de Bonald mit dem Werk *La vraie Révolution*²⁷, das auf der einen Seite seine früheren politischen Theorien wiederaufnahm und auf der anderen Seite sie teils gegen die Französische Revolution, teils gegen das englische System dichotomisch ausspielte. Er bestätigte dabei seine Idee der Macht als gesellschaftskonstitutiv, die auf der göttlich-natürlichen Ordnung basierte, in der Familie ihre erste Struktur fand und keine geschriebene Verfassung benötigte, da die Verfassung bereits durch erbliches Königtum, Religion, Legalität und Ständeorganisation konfiguriert war. In Bezug auf England, das er als versteckte Republik bezeichnete, und auf die französische Republik in den Jahren der Revolution,

²⁵ Über die Bedeutung der Monarchie siehe: Jacques Alibert, *Les triangles d'or d'une société catholique. Louis de Bonald Théoricien de la Contre-Révolution*, Paris 2002, 97 ff.

²⁶ Louis de Bonald, wie FN 22, 94.

²⁷ Louis de Bonald, *La vraie Révolution. Réponse à Madame de Staël* (1819), Étampes 1997.

unterschied er zwischen auf Individuen basierenden Republiken und auf Familien fußenden Monarchien: Die ersten seien durch unruhestiftende Parteien, private Interessen, Bewegung und Aufruhr gekennzeichnet, die zweiten durch ordnungsliebende Stände, sich zum Dienst der Gesellschaft erhebende familiäre Interessen, Ruhe und Stabilität. Als Vertreter der absoluten Macht beteuerte de Bonald, dass Macht und Abhängigkeit sich gegenseitig ausschließen und nannte als Beispiel den Vater, der von seinen Kindern ebenso nicht abhängen könne wie Gott von dem Willen der Menschen nicht abhängen. Er unterschied allerdings zwischen absoluter und willkürlicher Gewalt, die im Fall eines misshandelnden Vaters durch die öffentliche Gewalt zu bestrafen sei. Dennoch waren seine Gegenmittel begrenzt: Da das Volk prinzipiell nur über willkürliche Macht verfügen könne, sei es wesentlich auf die Legalität, auf die Beschwerden vor den höchsten Gerichtshöfen und auf passiven Widerstand angewiesen. Sehr kritisch äußerte er sich im Übrigen auch repräsentativen Versammlungen gegenüber, da die Beteiligung an der gesetzgebenden Gewalt für ihn nicht den Charakter der Allgemeinheit trug und deswegen nicht als öffentliche Freiheit betrachtet werden konnte. Trotzdem gab es eine Abweichung bezüglich des von ihm geschilderten Unterschiedes zwischen unabhängiger und auf Zusage von Steuerzuschüssen angewiesener, abhängiger Monarchie. Dort äußerte sich de Bonald überraschenderweise für eine Art der Kontrolle, die durch die Versammlung und daher durch eine alternative, repräsentative Gewalt ausgeübt zu werden habe.

Dieses Zugeständnis lässt sich durch die aktive Tätigkeit von de Bonald an der „unauffindbaren Kammer“ (*la Chambre introuvable*) sowie später an anderen Legislaturen erklären. Die *Chambre introuvable* (August 1815–September 1816) war von einer überwältigenden Mehrheit von Ultrarealistern (78%) gebildet, die eigentlich für die Reetablierung des *Ancien Régime* eingestimmt waren und dennoch sich in der ungewöhnlichen Lage befanden, „performativ“ für ein protoparlamentarisches, die Monarchie einschränkendes System zu handeln²⁸. In den Reden dieser Legislaturperiode sowie in einem etwas später veröffentlichten Pamphlet, und obwohl er seine Abneigung gegen das Repräsentativsystem nicht verleugnete, erkannte de Bonald dem Parlament eine Kontrollfunktion zu: „Der Charakter des Königtums, wie es in Frankreich so lange existiert hat, ist die Macht, der Charakter des Repräsentativsystems ist die Wachsamkeit, und diese Wachsamkeit mutmaßt immer eine etwas bedachte Besorgnis, die von der Freiheit untrennbar ist“²⁹. Er rechtfertigte seine an-

²⁸ Siehe dazu: Maria Sofia Corciulo, *La « Chambre Introuvable » e i principi del regime parlamentare (agosto 1815–settembre 1816)*, in: Anna Gianna Manca / Wilhelm Brauneder (Hrsg.), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata, Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich* (= Annali dell'Istituto italo-germanico in Trento 10), Bologna–Berlin 2000, 119–137.

²⁹ Louis de Bonald, *Pensées sur divers sujets, et discours politiques* (= Oeuvres VII), Paris 1817, 55.

scheinend widersprüchliche Position, indem er behauptete, dass er in der königlichen Entscheidung, die *Charte Constitutionnelle* zu oktroyieren und eine Repräsentation zu gewähren, die Notwendigkeit sah, das bestmögliche System zu verwirklichen: Was es zu vermeiden gelte, sei dann ein Repräsentativsystem ohne Repräsentation. Bezüglich des Wahlgesetzes beklagte er insbesondere die Disparität der Wahlbedingungen: in einem Fall z.B. 4000 Stimmen, in einem anderen 30. Zu seiner Reform schlug er deswegen eine Senkung der Steuergrenze für die Wahlzulassung und ein Gesetz vor, das ein bestimmtes und ähnliches Verhältnis zwischen Wählern und Gewählten in allen Teilen des Landes zu schaffen vermochte. Nichtsdestoweniger blieb er im Grunde genommen seinen Grundüberzeugungen treu³⁰: In einem Werk von 1830, der *Démonstration philosophique du principe constitutif de la société*, wiederholte er die Idee des Machtverhältnisses als Ursprung der Gesellschaft und seine Konzeption der Monarchie als beste Regierungsform.

Der konservative Standpunkt der Epoche wurde aber am konsequentesten von Carl Ludwig von Haller vertreten. Obwohl sein Buch *Restauration der Staats-Wissenschaft*, sich auf Macchiavelli berufend, die formale Unterscheidung zwischen Republik und Monarchie übernahm und die Republik als eine unabhängige Kommunität definierte, war es sein ausgesprochenes Ziel, Throne zu restaurieren und die Macht der Fürsten durch natürliche und erworbene Rechte zu legitimieren, die sich auf die oberste Macht, d.h. die Ordnung Gottes, beriefen. Von Haller kritisierte die künstliche Konstitution des Naturzustandes und des Sozialvertrags, wodurch der Staat nur als große politische Maschine dargestellt werde. Seine Kritik richtete sich daher ausnahmslos gegen alle Prinzipien der Französischen Revolution und gegen die geschichtlichen und politischen Konsequenzen, die dadurch verursacht worden waren. Im Gegensatz dazu gründete er den Staat und seine Notwendigkeit auf einem Naturzustand, der nie aufgehört habe³¹. Dieser erweiterte Naturzustand spiegele die Ordnung Gottes wider und behaupte das Recht des Stärkeren, so wie es in der Natur zu finden sei: „Das ist also ewige, unabänderliche Ordnung Gottes, daß der Mächtigere herrsche, herrschen müsse und immer herrschen werde“³². Die Herrschaft des Fürsten wurde dadurch gerechtfertigt, dass sie den natürlichen sowie patriarchalischen Ansätzen entspreche. Laut seiner Definition sei ein Fürst „ein unabhängiger Herr, der über andere gebietet und selbst niemanden dient“³³, wobei die Souveränität demjenigen gehöre, der

³⁰ Für die Kritik am Repräsentativsystem siehe z.B. seinen Brief vom 19. Dez. 1821, in: Jean-René Derré (Hrsg.), *En marge de la Sainte-Alliance. Lettres de Bonald au Comte de Senft* (Bibliothèque de la Faculté des Lettres de Lyon), Paris 1967, 34 ff.

³¹ Siehe dazu: Charles Philippe Graf Dijon de Monteton, *Die „Entzauberung des Gesellschaftsvertrags“. Ein Vergleich der Anti-Sozial-Kontrakt-Theorien von Carl Ludwig von Haller und Joseph Graf de Maistre im Kontext der politischen Ideengeschichte*, Frankfurt/Main 2007, 120 ff.

³² Carl Ludwig von Haller, *Restauration der Staats-Wissenschaft* I, Winterthur 1816, 361.

³³ Ebenda, 459 f.

unabhängig sei, und sowohl von der Gabe der Natur als auch den eigenen Rechten des Fürsten ableitbar sei. Die Fürsten seien daher nicht vom Volk gewählt oder geschaffen und ihnen sei auch keine Gewalt vom Volk übertragen worden. Im Gegenteil: Die Fürsten waren für von Haller diejenigen, die das Volk um sich sammelten und zur Einheit konstituierten. Allerdings werde die Macht des Fürsten mindestens moralischen und religiösen Prinzipien untergeordnet. Von Haller unterschied nämlich zwischen Befugnis und Ausübung der Regierung: Während die Befugnis als ein unantastbares Recht des Fürsten betrachtet wurde, war die Art der Regierung eine Pflicht und erforderte ein gutes Handeln, das aber keiner menschlichen konkreten Gewalt mit Ausnahme des Fürsten unterzogen war.

Hatte sich von Haller kritisch den repräsentativen Institutionen gegenüber bereits in diesem Buch geäußert, so wurde dennoch seine Abneigung insbesondere in seinem Werk von 1820 *Über die Constitution der Spanischen Cortes*³⁴ klar ausgedrückt, wodurch er anhand des Beispiels Spaniens gegen das Repräsentativsystem überhaupt Stellung bezog. Seine Ablehnung richtete sich insbesondere gegen die Konstitution, die für ihn nur von den Jakobinern und nicht vom Volk gewollt werde. Laut von Haller seien somit zwei Mächte geschaffen worden, und zwar der König auf der einen Seite und das repräsentative Organ (d.h. die Cortes) auf der anderen Seite, die einen inneren Krieg miteinander führten, der auf einen Kampf auf Leben und Tod hinauslief. Dies sei für ihn besonders deutlich im Fall der Verantwortlichkeit der Minister: Da dadurch verlangt werde, dass die Minister vor den Cortes verantwortlich seien, „haben sie also zweyen Herren zu dienen, und dürfen oft in Verlegenheit seyn, welche von beyden sie befriedigen sollen“³⁵. Im allgemeinen beklagte sich von Haller über die Vorherrschaft der Cortes, die seines Erachtens die auf eigenen Rechten basierende Macht des Königs in Frage stellte. In seinen Augen übte die National-Repräsentation der Cortes eine viel unbeschränktere Gewalt aus, welche darüber hinaus den Anspruch erhob, dem König seine Kompetenzen und seine Grenzen vorzuschreiben. Erstens würden nur geringe Befugnisse erteilt, zweitens würden diese Befugnisse „dem König nicht etwa deswegen gelassen, weil sie unter seinen natürlichen Rechten gehörten, [...] sondern weil es den Cortes gefällt, ihm solche Beschwerden als ihrem Diener aufzutragen“³⁶. Es werde weiter verlangt, dass der König unter keinen Umständen die Konvokation der Cortes behindern und ihre Versammlungen suspendieren bzw. auflösen solle, und dass er darüber hinaus ohne Bewilligung der Cortes nicht mal die Freiheit zu verreisen oder zu heiraten habe. Das Ergebnis war

³⁴ Die Cortes waren Ständeversammlungen, die 1810 in Spanien berufen worden waren, durch die Verfassung von Cádiz (1812) institutionalisiert wurden, 1814 aufgelöst und 1820 unter erheblichem Druck wieder einberufen.

³⁵ Carl Ludwig von Haller, *Über die Constitution der Spanischen Cortes*, s. I. 1820, 29.

³⁶ Ebenda, 22.

laut von Haller, dass der König als ein Leibeigener behandelt werde und dass die Cortes sich praktisch fast jede Macht zuschrieben und die Oberhand gewönnen. Zwischen den Zeilen kann schließlich von Hallers Meinung gelesen werden, dass diese Situation nicht nur von den zu starken Befugnissen der Cortes abhängt, sondern aus dem Prinzip der Gewaltenteilung und des Repräsentativsystems an sich direkt ableitbar sei.

IV. Konstitutionelle Monarchie als neutrale, das Repräsentativsystem zulassende Instanz: Constant und Hegel

Wenn die Theoretiker der Restauration sich offen für eine monarchische Gewalt und gegen das Parlament aussprechen, gibt es aber auch bedeutsame politische Theorien, die eine andere Stellung zu vertreten versuchen, welche Monarchie und Parlament miteinander zu versöhnen gedenkt und darüber hinaus ihr Verhältnis so artikuliert, dass sie auf zwei unterschiedliche Ebenen des Staates einwirken und nicht direkt in Konflikt miteinander geraten. Dies wird insbesondere in Frankreich von Benjamin Constant in der Form einer parlamentarischen Monarchie und in Deutschland von Hegel in der Form einer konstitutionellen Monarchie vertreten. Was die zwei Autoren jenseits der Differenzen vereinigt, ist, dass sie eine spezifisch formale und Garantie leistende Funktion dem Monarchen zuschreiben, die auch den Kammern gegenüber eine ausgleichende, aber zugleich nicht beeinträchtigende bzw. konfligierende Rolle zu spielen versucht.

Bereits in der republikanischen Zeit Frankreichs und während der Regierung Napoleons hatte Constant auf die Notwendigkeit hingewiesen, eine „neutrale Gewalt“ (*un pouvoir neutre*) zu errichten, die als Schiedsrichter zwischen den Gewalten auftrete und Konflikte schlichte³⁷. Gegen Ende der napoleoni-schen Ära und in den folgenden Jahren arbeitet Constant an seinem Werk *Cours de politique constitutionnelle*, in dem er die These vertritt, dem Monarchen komme eine neutrale Gewalt zu: „Die konstitutionelle Monarchie hat den Vorteil, dass sie in der Persönlichkeit des Königs diese neutrale Gewalt schafft“³⁸. In dieser Konstellation kann der Monarch nach Constant eine neue Funktion einnehmen, welche darin besteht, sich nicht auf der Ebene der anderen konstitutionellen Gewalten des Staates zu befinden und gerade deswegen eine konfliktneutralisierende und Gleichgewicht bewahrende Rolle zu spielen: „Der König ist, in der Mitte dieser drei Gewalten [d.h. Legislative, Exekutive,

³⁷ Peter Geiss, *Der Schatten des Volkes. Benjamin Constant und die Anfänge liberaler Repräsentation im Frankreich der Restaurationszeit 1814-1830*, Diss. Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, 2002, 43.

³⁸ Benjamin Constant, *Réflexions sur les Constitutions et les Garanties, avec une Esquisse de Constitution (1814-1818)*, in: Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle* I, Genève-Paris 1982, 178.

Judikative], eine neutrale und vermittelnde Instanz, ohne irgend ein Interesse, das Gleichgewicht durcheinander zu bringen, sondern mit allem Interesse, es zu behalten"³⁹. Die drei Gewalten seien zwar dazu gedacht, eine Kooperation einzugehen und sie zugunsten der Allgemeinheit zu bewerkstelligen. Dennoch gebe es Fälle, wo diese Kooperation sich als schwierig zu verwirklichen herausstelle und Spannungen zwischen den Gewalten hervorrufe. Diese ist die genaue Stelle, wo die neutrale Gewalt laut Constant eingreifen muss. Damit ihre Intervention nicht das Gleichgewicht der Gewalten gefährde, könne sie nicht der einen oder der anderen Gewalt entspringen⁴⁰: Die konstitutionelle Monarchie genießt den Vorteil, dass sie bereits durch die Tradition über die öffentliche Anerkennung verfügt, die ihr eine bestimmte Autorität und Legitimität gewährt. Somit kann sie eine Funktion ausüben, die als neutral bezeichnet werden kann, da sie mehr als *vorbeugend* und *erhaltend* denn wirkend und betätigend konnotiert ist. In dieser Hinsicht macht Constant einen klaren Unterschied zwischen konstitutioneller und absoluter Monarchie, wobei die erste mit der Befugnis eines Richters zu vergleichen ist, während die zweite aktiv in die Tätigkeit der einen oder der anderen Gewalt eingreift und deswegen eine Verletzung der Konstitution mit sich bringt, die entschieden zurückzuweisen ist.

Wie wird konkret diese Funktion ausgeführt? Constant denkt insbesondere an eine ausgleichende Funktion zwischen der Regierung und dem aus zwei Kammern bestehenden Parlament, die auf der einen Seite durch Amtsenthebung der Minister und auf der anderen Seite durch Auflösung der Repräsentativversammlungen über die Fähigkeit verfügt, die Macht der unterschiedlichen Gewalten in Grenzen zu halten. Dies kann laut Constant auch keine Spannung zwischen König und Volk verursachen, denn die repräsentative Gewalt geht vom Volk aus, aber ist nicht das Volk, so wie die exekutive Gewalt vom König ausgeht, aber nicht der König ist. Zur Verstärkung des Verhältnisses mit dem Volk denkt Constant an die Notwendigkeit, dass der König die Freiheit der Meinungsäußerung und der Presse (ständiges Thema seiner Schriften und Reden) respektiere und freie Wahlen sichere. Auch das Parlament solle sich, einmal, wenn es gewählt ist, als lebendige Äußerung des politischen Lebens des Volkes herausstellen und daher freie Debatten, Beschlussfähigkeit und Vermittlungsinstanz zwischen Forderungen des Volkes und Staatsorganisation gewährleisten. Eine unbegrenzte Macht der Repräsentativkammer sei auch nicht unbedingt wünschenswert, weil sie den institutionellen Apparat aus dem Gleichgewicht bringe und unbedacht handeln könne. Deswegen beurteilt Constant die Bewilligung der königlichen Gewalt als einen notwendigen abschließenden Schritt, damit die Entscheidungen Gesetzeskraft erlangen. Constant plädiert auch dafür, dass dem König das Vetorecht zugesprochen werde. Dies

³⁹ Ebenda.

⁴⁰ Vgl. dazu: Geiss, wie FN 37, 41 ff.

sei ein notwendiges Gegenmittel gegen die Tendenz der Parlamente, viele Gesetze zu erlassen. Die Minister sollten sich aber vor dem Parlament verantworten⁴¹. Allerdings sei für ihn die auf Erblichkeit basierende, und nicht direkt vom Volk gewählte Kammer die geeignete Instanz, um die Minister zu beurteilen. Auf der Grundlage seines komplexen Systems von Gleichgewichten und Ausgleichungen ist Constant nämlich der Meinung, dass die Adelskammer wegen ihrer Zusammensetzung weder der Regierung noch dem Volk zu nah stehe, und wiederum eine neutrale Instanz darstelle, die nicht so leicht von der einen oder der anderen Gewalt zu beeinflussen sei.

Im Lauf der Jahre wird die Theorie der neutralen Gewalt durch neue Aspekte bereichert. Constant verteidigt insbesondere in den modernen Staaten die Anwesenheit eines Repräsentativsystems, welches den Forderungen der Freiheit der modernen Menschen, ihrer individuellen Unabhängigkeit und ihrer Fokussierung auf private Interessen besser entspricht⁴². Dies führt Constant in mehreren Fällen dazu, die Eingriffe des Monarchen in die Wahlen oder in die Regierung zu kritisieren. Insbesondere in den Jahren 1829/30 veröffentlicht er eine Reihe von Artikeln in der Zeitung „Le Temps“, in denen er die Funktion des Monarchen, aber auch dessen Grenzen präzisiert, um die Bewahrung dieser neutralen Instanz zu sichern. Insbesondere in einem Artikel vom 26. März 1830 (die Julirevolution ist nicht mehr weit entfernt) präzisiert er diesbezüglich: „Die Monarchie wird überhaupt nicht geschaffen, um zu regieren, sondern auf der einen Seite um zu vermeiden, dass die Regierenden nach mehr Macht streben, als es ihnen zusteht, um ihre Aufgabe zu erfüllen, und auf der anderen Seite, um die Nicht-Regierenden von der Idee abzubringen, die Regierung durch gewalttätige und parteiische Mittel in ihre Gewalt zu bringen“⁴³. Und auch gegen die Eingriffe der monarchischen Gewalt in das Leben der Bürger beteuert Constant die Grenzen einer neutralen Gewalt, die nur über andere Gewalten und nicht über private Individuen ihre Kontrolle ausüben müsse.

Ohne das Konzept der neutralen Gewalt direkt aufzugreifen, versucht auch Hegel, die Monarchie zugleich als allgemeine, konfigurierende Struktur des Staates und als eine unter den Gewalten zu interpretieren⁴⁴. Hegels Bevorzugung der Monarchie hat insbesondere historische Gründe: Sie hängt davon ab, dass Hegel die Fragmentierung Deutschlands als schwerwiegende politische Beeinträchtigung auffasst, so dass die Instanz der Einheit und des vereinheit-

⁴¹ Vgl. auch Benjamin Constant, *De la responsabilité des ministres*, in: Benjamin Constant, *Oeuvres complètes* (Série Oeuvres) IX, 1, Tübingen 2001.

⁴² Vgl. dazu: Thierry Chopin, *Benjamin Constant. Le Libéralisme inquiet*, Paris 2002.

⁴³ Benjamin Constant, *Positions de combat à la veille de juillet 1830* (Articles publiés dans le „Temps“, 1829-1830), Paris 1989, 126.

⁴⁴ Über die Analogie mit Constant siehe: Claudio Cesa, *Entscheidung und Schicksal: Die fürstliche Gewalt*, in: Dieter Henrich / Rolf-Peter Horstmann (Hg.), *Hegels Philosophie des Rechts*, Stuttgart 1982, 184-205, insb. 195 f.

lichenden Prinzips zum unbedingten Muss wird⁴⁵. Hinzu kommt, dass Hegel 1817 in Württemberg die Auseinandersetzung zwischen König und Ständen persönlich erlebt und im König die modernisierende Instanz und den Willen zur Verfassung erkennt. Sein politisches Modell wird somit eine konstitutionelle Monarchie, welche dem Fürsten zugleich das letzte Wort als Sanktion der Entscheidung und den verkörperten Ausdruck der Einheit zuschreibt⁴⁶: „die Subjektivität als die letzte Willensentscheidung, – die *fürstliche Gewalt*, in der die unterschiedenen Gewalten zur individuellen Einheit zusammengefasst sind, die also die Spitze und der Anfang des Ganzen, der *konstitutionellen Monarchie*, ist“⁴⁷. Für Hegel ist der moderne Staat nur als Monarchie vorstellbar, denn sie erlaube eine interne Artikulation in unterschiedlichen Gewalten (über die fürstliche hinaus, die gesetzgebende und die Regierungsgewalt), ohne die Einheit des Staates aufzuopfern, und sie verkörpere zugleich die Souveränität nach innen und nach außen. Hegel nimmt diesbezüglich von den gegenrevolutionären Denkern Abstand, die die Souveränität unmittelbar mit dem König identifizierten, und versteht sie als dem Staat qua organisiertem Ganzen zukommenden Begriff. In diesem restringierten Sinn sei sie als Volkssouveränität zu verstehen; ansonsten müsse sie aber mit einer konkreten Person identifiziert werden, die wegen ihrer unparteilichen und höher stehender Befugnis durch den Monarchen am besten verkörpert werde. Im Übrigen ist für Hegel auch in anderen Regierungsformen eine Spitze des Staates notwendig, welche den Staat in bestimmten Angelegenheiten als Einheit vertritt. Was da gefragt ist, sind Entscheidungen, die sich nicht von Willkür oder privaten Interessen beeinflussen lassen: Der moderne Monarch unterscheide sich dadurch vom feudalen, dass er seine besonderen Interessen nicht verfolge.

Die fürstliche Gewalt ist für Hegel keine unbeschränkte: Als Grenzziehung und Sicherung gegen übertriebene Machtausübung gelten auf der subjektiven Seite das Gewissen des Monarchen selbst, und auf der objektiven Seite eine geschriebene Verfassung und die Gesetze, welche die Befugnisse des Monarchen und seinen Tätigkeitsbereich bestimmen. Die Institutionalisierung der Monarchie scheint ihm eine weitere Garantie gegen Willkür, Ungewissheit und Unbeständigkeit zu sein: In dieser Hinsicht ist auch die Erblichkeit des Thrones als Nachweis für Stabilität anzusehen. Über die inneren Garantien hinaus, die das monarchische Prinzip als solches betreffen, werden von Hegel auch sozusagen äußere Garantien vorgesehen, die durch die anderen Gewalten und ihre Befugnisse geleistet werden. Insgesamt soll laut Hegel die Gewaltenteilung keine radikale Trennung bedeuten: Dadurch werden eher in-

⁴⁵ Vgl. dazu: Marzia Ponso, *Cosmopoliti e patrioti. Trasformazioni dell'ideologia nazionale tedesca tra Kant e Hegel* (1795-1815) (Collana „Gioele Solari“), Milano 2005, 317 ff.

⁴⁶ Über die logische Rechtfertigung siehe: Thom Brooks, *Hegel's Political Philosophy*, Edinburgh 2007, 97 ff.

⁴⁷ G.W.F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (= Werke 7), Frankfurt/Main 1986, § 273, 435.

nere Momente der Verfassung angeben, die auf Vermittlung und Wechselwirkung angewiesen sind. Im Gegensatz zu von Haller ist es für Hegel deswegen kein Widerspruch, dass die Regierung und die öffentliche Verwaltung vor mehreren Instanzen verantwortlich sind, so dass „die in das einzelne Benehmen nicht reichende Kontrolle von oben von unten ergänzt wird“⁴⁸. Nichtsdestoweniger verleiht Hegel der Bürokratie eine Zentralität in der Politik, die nicht dem Modell einer vollständigen parlamentarischen Monarchie entspricht. In den *Vorlesungen*, die er nach der Veröffentlichung seines Werks *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1820/21) hält, wird die Tendenz hervorgehoben, die Monarchie insbesondere als formale Instanz zu betrachten, die eine obere Kontrollfunktion ausübe und dennoch in einem gut funktionierenden Staat die letzte Sanktion ausdrücke⁴⁹. Somit wird *de facto* von Hegel dem Monarchen die Funktion einer neutralen Gewalt erteilt, die über den Konflikten zwischen den Gewalten steht und sich mit der Entwicklung des Staates sowie der Konsolidierung der Verfassung immer mehr auf den formalen Ausdruck des Willens konzentriert, der durch die schriftliche Bewilligung besiegelt wird: „Es ist bei einer vollendeten Organisation nur um die Spitze formellen Entscheidens zu tun, und man braucht zu einem Monarchen nur einen Menschen, der ‚Ja‘ sagt und den Punkt auf das I setzt“⁵⁰. Der bloß formale, neutrale Aspekt zusammen mit der unantastbaren Instanz der Einheit des Staates begründet für Hegel ähnlich wie bei Constant die Nichtverantwortlichkeit des Monarchen und unterscheidet sie klar von der Verantwortlichkeit der Minister. Im allgemeinen werden außerdem die Charakteristika des Staatsoberhauptes dargestellt, das heutzutage sowohl durch Monarchen als auch Präsidenten vertreten ist.

V. Fazit

Die seit dem Wiener Kongress systematisch verfolgte Politik der Wiederherstellung der Monarchien und der Einfluss des gegenrevolutionären Denkens, welches sie inspiriert hatte, bewirkten eine Zentrierung des politischen Handelns sowie der entsprechenden Theorie um die Figur des Monarchen. Da teils die alten Verfassungen wieder in Kraft gesetzt wurden und teils sich die Monarchen selber, um mehr Stabilität zu gewähren, mit konstitutionellen und repräsentativen Instanzen befassten, veranlasste die Reflexion über das Königtum gleichzeitig die Thematisierung der Verhältnisse zwischen Monarchie und Repräsentativorganen, die auch durch konkrete Erfahrungen ergänzt wurden. Dadurch wurden sowohl kritische Argumente als auch theoretische An-

⁴⁸ Ebenda, § 295, 463.

⁴⁹ Vgl. Cristiana Senigaglia, *Il gioco delle assonanze. A proposito degli influssi hobbesiani sul pensiero politico di Hegel*, Firenze 1992, 191 ff.

⁵⁰ Hegel, wie FN 47, § 280, 451.

sätze aufgegriffen, die oft zu parlamentarischen Entwicklungen führten und gleichzeitig neue Möglichkeiten für ihre Koexistenz mit der Monarchie ausloteten. Unter ihnen zeichnet sich insbesondere die Theorie der Monarchie als *neutrale Gewalt* aus, welche nicht nur eine neue Dimension des Verständnisses der konstitutionellen Monarchie ermöglichte, sondern auch dadurch eine höhere, Einheit und Legalität bewahrende Instanz für den Staat überhaupt entdeckte, die sich auch im Fall der republikanischen Regierungsformen als notwendig erwiesen hat und in den Befugnissen des Staatspräsidenten wiederzufinden ist.

LOTHAR HÖBELT

Monarch und Parlament: Der a-symmetrische Sonderweg zur parlamentarischen Monarchie?

Die Diskussion über Verfassungen auf dem europäischen Kontinent stand im 19. Jahrhundert unter dem Eindruck des englischen bzw. britischen Beispiels, Vorbilds oder Schreckbilds. Ein Parlament, oder besser gesagt: ein Unterhaus, denn darum handelte es sich in den meisten Fällen, das im Besitz des Budgetrechts war, konnte den Herrscher finanziell aushungern und ihn zwingen, zu seinen verantwortlichen Ministern ausschließlich oder doch zumindest in erster Linie Persönlichkeiten zu bestellen, die das Vertrauen der Kammermehrheit genossen, sprich: von der Mehrheitspartei nominiert wurden¹. Hatte sich dieses System eingelebt, so erfolgte ein Wechsel von Ministerien im wesentlichen nur mehr über den Weg von Neuwahlen: Eine Partei wurde von der anderen abgelöst – ein Muster, das ebenfalls wiederum auf das klassische englische Zwei-Parteien-System zurückgeht².

I. Der Monarch als Mehrheitsbeschaffer

Dieses formal durchaus stimmige Modell wurde freilich in der „Realverfassung“ vielfach durch eine gegenläufige Entwicklung untergraben oder zumindest modifiziert: Nicht bloß die Legislative bestimmte die Zusammensetzung des Ministeriums (und wachte eifersüchtig über den Einfluß „unverantwortlicher“ Hofkamarillas), sondern die Exekutive ihrerseits beeinflusste

¹ Eine Voraussetzung dafür war natürlich auch die Ausgabenstruktur, die bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts fast überall vorwiegend aus Heeresaufwand und Schuldendienst bestand. Ein Ausgabenstopp zog damit in erster Linie ganz spezifische, zahlenmäßig geringe Gruppen, oft Auslandsgläubiger oder nichtwahlberechtigte Militärs in Mitleidenschaft.

² Zur zeitgenössischen Rezeption, die vielfach Franz Josephs Haltung vorwegnimmt, vgl. jetzt Hans-Christof Kraus, *Englische Verfassung und politisches Denken im Ancien Regime 1689-1789*, München 2006.

maßgeblich die Zusammensetzung des Parlaments: Man „machte“ Wahlen, über die Präfekten, wie in Italien oder selbst dem republikanischen Frankreich der 3. Republik. Diese Rückkoppelungseffekte ließen die tatsächlichen Mechanismen, die hinter einem Ministerwechsel standen, viel hintergründiger erscheinen als es auf den ersten Blick den Anschein erweckte.

Wahlen „zu machen“ hieß dabei selbstverständlich nicht arbiträr, in beliebiger Weise eine synthetisch erzeugte Regierungspartei ins Leben zu rufen, aber es hieß in Entscheidungssituationen der einen oder anderen Seite den Zuschlag geben zu können. Sobald dabei eine gewisse kritische Masse erreicht war, um als Zünglein an der Waage dienen zu können, lag für den Monarchen die Versuchung nahe, dieses Potential zu nützen, um eine Partei gegen die andere auszuspielen. Sprich: Nicht bloß das Parlament bzw. die Mehrheitspartei forderte ihren Preis, um den „Staatsnotwendigkeiten“ zuzustimmen; der Monarch verlangte umgekehrt ebenfalls seinen Preis dafür, um seinen Apparat, sein „Patronage-Instrument“ in den Dienst einer Partei zu stellen.

Am habsburgischen Beispiel läßt sich die Palette dieser Varianten schön zeigen³: Franz Joseph wurde wohl nur ein einziges Mal ein Ministerium nahezu aufgezwungen, nämlich das aus den Parteiführern der Deutschliberalen rekrutierte „Bürgerministerium“ 1868/69. Seine Ausgleichsversuche mit der böhmisch-staatsrechtlichen Partei verfolgten nicht zuletzt den Zweck, ein Gegengewicht zu den Liberalen schaffen, das ihm ein Lavieren zwischen oder „über“ den Parteien ermöglichte: Mit dem Jahre 1879, dem Eintritt der Tschechen in den Reichsrat, war das gelungen. Die Folge war die Ernennung des „Kaiserministers“ Graf Taaffe, der anfangs eine „gemischte“ Administration bildete, die Liberale ebenso umfaßte wie deren Gegner. Diese Haltung „über den Parteien“ geriet zwar bald ins Wanken, doch der Kaiser ließ auch den „Eisernen Ring“, die Koalition der Rechten, die Taaffe stützte, jederzeit spüren, daß er nicht auf sie angewiesen war.

Ein ähnliches Muster des Wechsels von Parteien, die ihren Ausgangspunkt wesentlich von Entschlüssen der Krone nahmen, läßt sich im späten neunzehnten Jahrhundert auch in einigen der kleineren konstitutionellen Monarchien vor allem des südöstlichen Europa beobachten, wie z.B. in Bulgarien oder Rumänien, wo der regelmäßige Wechsel von Liberalen und Konservativen einen nahezu schon turnusmäßigen Charakter annahm – und jede neu ernannte Regierung Neuwahlen ausschrieb und mit Hilfe der Präfekten prompt gewann. Über Fürst (später König) Ferdinand von Bulgarien schrieb der österreichisch-ungarische Konsul (später Außenminister) Burian, er sei „bei jedem politischen Kalkül das störende X, für das noch niemand eine Gleichung gefunden habe“, während ein Historiker urteilt, er sei „mit Hilfe der liberalsten Verfas-

³ Vgl. die entsprechenden Abschnitte in Band VII der *Geschichte der Habsburgermonarchie 1848-1918*, Wien 2000, bzw. Lothar Höbelt, *Franz Joseph I. Eine politische Biographie*, Wien 2009.

sung des Balkan dessen unbeschränktester Herrscher" gewesen⁴. In Rumänien sollte die Sensation, daß eine Regierung Wahlen verlor, bis 1937 auf sich warten lassen – dann aber binnen kurzem auch in eine Suspendierung der Verfassung und eine Königsdiktatur (1938-40) münden, die mit dem österreichischen „Ständestaat" aus verschiedenen Gründen gewisse Ähnlichkeiten aufweist⁵.

Die Entwicklung in Österreich, die nach der Ära Taaffe dadurch gekennzeichnet war, daß sich die Blöcke der Linken wie der Rechten, vor allem letztere, in ihre nationalen Bestandteile auflösten, führte auch dazu, daß sich Franz Josephs Urteil bestätigte, daß ein parlamentarisches Regime in Österreich unmöglich sei – gleichgültig, ob diese Erkenntnis nun von Bedauern oder Erleichterung geprägt war⁶. Die „Parlamentarisierung" des Kabinetts fand nur mehr in gelegentlichen Ansätzen statt. Der Ausdruck wurde nach der Jahrhundertwende fast nur mehr in einem Sinne verwendet, der seinem englischen Vorbild kaum entsprach, nämlich als Chiffre für eine Konzentrationsregierung, weil offenkundig war, daß eine einseitige Parlamentarisierung zugunsten einer Mehrheitskoalition unweigerlich die Obstruktion der Minderheit(en) nach sich ziehen würde. Dafür blieb das alte Österreich dem Ideal der Gewaltenteilung verhaftet, weil die weitgehende politische Übereinstimmung zwischen Kammermehrheit und Regierung nicht gegeben war, wie sie parlamentarische Kontrollfunktionen heutzutage so oft illusorisch erscheinen läßt.

II. Stabilität und Ein-Parteien-Herrschaft

Freilich: Das Urteil Franz Josephs über die Unmöglichkeit einer parlamentarischen Regierung war zwar auf Österreich gemünzt – doch auf jenes Österreich, das im bürokratischen Jargon als „Cisleithanien" bezeichnet wurde: „In Ungarn schon", so lautete der explizite Nachsatz, dort sei es sehr wohl möglich. Das war einerseits durch die größere ethnische Homogenität zumindest der politisch berechtigten Schichten bedingt. Selbst wenn der Anteil der Magyaren an der Bevölkerung des eigentlichen Ungarn (sprich: ohne Kroatien) nur knapp über 50% betrug, so stellten die Minderheiten zusammen doch kaum

⁴ Vgl. für Kurzinformationen Frank Wende (ed.), *Lexikon zur Geschichte der Parteien in Europa*, Stuttgart 1981, 30-32, 518 f; Joachim von Königsłow, *Fürst Ferdinand von Bulgarien* (= Südosteuropäische Arbeiten 69), München 1966, 180, 191; auch 164, 168.

⁵ Die Parallelen bestanden nicht bloß in der Konstruktion der neuen Verfassung, sondern auch in der gleichzeitigen Frontstellung gegen links und rechts, die sich auf Grund der außenpolitischen Defensive gegenüber dem Dritten Reich verschob zu einer widerwilligen Duldung des Regimes durch die 1938 ausgeschalteten „Altparteien". Vgl. Keith Hitchins, *Rumania 1866-1947*, Oxford 1994, 23 ff, 93 ff, 419 ff.

⁶ „In Ungarn sei eine parlamentarische Regierung möglich, daß sie aber im übrigen Österreich nicht möglich sei, darüber zweifle doch kein Mensch, aber sie müßte ad absurdum geführt werden". SOA Leitmeritz (Litomerice), Zweigstelle Tetschen-Bodenbach (Decin), Familienarchiv (RA) Thun, A 3 XXI, E 328, Aufzeichnung Leo Thuns über eine Audienz am 25. November 1867.

10% der Abgeordneten. Insbesondere das städtische deutsche Bürgertum ging (mit Ausnahme der Siebenbürger Sachsen) meist mit den herrschenden Strömungen der ungarischen Politik konform und fand sich – zum Unterschied von den Deutschböhmen, die sich dem böhmischen Staatsrecht widersetzten – mit den Ausgleichsbestimmungen von 1867 ganz offensichtlich ohne Widerstand ab.

In Ungarn selbst berief man sich in vieler Beziehung gern auf das britische Vorbild, von der „gentry“ bis zur Selbstverwaltung der Komitate. Dieser Parallele ist auch in bezug auf die Parlamentarisierung nachzugehen. Das England des frühen 18. Jahrhunderts und das Ungarn des späten 19. Jahrhunderts waren davon geprägt, daß bei allen Konflikten um die Außen- und Militärpolitik der Monarch in der Innenpolitik der Kammermehrheit doch weitgehend freie Hand ließ. Ungarn wie England waren von einem Zwei-Parteien-System geprägt, oder zumindest von einem politischen Spektrum, das eine solche Bezeichnung als langfristige Konstante zuläßt. Das hervorstechende – beide Beispiele verbindende – Charakteristikum war jedoch auch und zuallererst, daß der Monarch nach der Etablierung der Verfassung (Hannoveranische Thronfolge 1714 in England, „Ausgleich“ von 1867 in Ungarn⁷) für rund zwei Generationen die Optionen, die sich aus den zweifellos vorhandenen Manipulationsmöglichkeiten bei Wahlen ergaben, kaum für sich zu nützen verstand und die Exekutive tatsächlich den Häuption der Mehrheitspartei anvertraute: Nach anfänglichen Turbulenzen hatten bereits 1722 bzw. 1875 mit Sir Robert Walpole und Kalman Tisza langdienende Premiers das Kommando übernommen.

Das Parteiensystem war dabei jedoch in beiden Fällen ein fundamental asymmetrisches: Denn die zweite „Partei“ oder Orientierung galt als anti-dynastisch, „hochverräterischer“ Sympathien oder Umtriebe verdächtig: Unter diesen Verdacht fielen im englischen Fall die Tories mit ihrer jakobitischen Unterströmung, die auf die Stuarts im Exil setzte und Toasts auf the „King over the water“ ausbrachte; in Ungarn die „48er“ – oder Unabhängigkeitspartei, die Kossuth (und seiner Republik) nachtrauerte und bestenfalls eine Personalunion mit den übrigen habsburgischen Ländern tolerieren wollte. Das Resultat wurde so zusammengefaßt: Walpole habe England Stabilität beschert – und „one party government“⁸. Derselbe Befund paßt auch auf das Ungarn der Ära Tisza. Die Variationsmöglichkeiten beschränkten sich aus der Perspektive der Krone auf einen Wechsel von Persönlichkeiten oder Cliques innerhalb der verläßlich loyalen Hälfte des politischen Spektrums⁹, sprich: der Whigs bzw.

⁷ Karin Olechowski-Hrdlicka, *Die gemeinsamen Angelegenheiten der Österreichisch-Ungarischen Monarchie* (= Rechtshistorische Reihe 232), Frankfurt/Main 2001.

⁸ Linda Colley, *In Defiance of Oligarchy. The Tory Party 1714-60*, Cambridge 1982, 4.

⁹ Auch die „auswärtigen“ Könige Carol von Rumänien und Ferdinand von Bulgarien waren anfangs mit einer ähnlichen Situation konfrontiert, vermochten sich aber davon freizuspielen: Carol berief 1876 ein Ministerium der Liberalen, die ihn noch 1871 zur Abdankung hatten zwingen wollen, Ferdinand entledigte sich bis 1894 seines „Königsmachers“ Stambulow.

in Ungarn der „67er“ – oder Liberalen Partei – beide wurden nicht von ungefähr bald mit der wenig schmeichelhaft gemeinten Bezeichnung „Oligarchie“ belegt.

Im britischen Fall sollte die letztlich gescheiterte „Peerage Bill“ von 1719 durch einen Numerus Clausus für das Oberhaus die Herrschaft der gegenwärtigen Mehrheitspartei sogar ausdrücklich gegen jede Gegenbewegung „von oben“ absichern, ein Vorgehen, das George I. ganz offensichtlich vor ein Dilemma stellte. Die drohende Einschränkung seiner Rechte ließ ihn Kontakte zu den Tories suchen; doch letztendlich vermochten weder Herrscher noch Fundamentalopposition über ihren Schatten zu springen. Als Juniorpartner eines Ministeriums zum Zug kamen die Tories im Gegenteil für kurze Zeit immer nur dann, wenn die herrschende Strömung der Whigs ihren Kandidaten gegen einen Günstling der Krone durchsetzen wollte, z.B. 1744/45 gegen Carteret¹⁰. Im selben Zusammenhang wurde argumentiert, die zeitweilige Spaltung der Whig-Partei stelle eigentlich eine Stärkung dar, zumindest aber eine Absicherung, weil der König bei einem Kurswechsel nicht mehr auf die Tories, sondern auf eine systemimmanente Alternative zurückgreifen konnte. De facto scharte sich diese interne, „patriotische“ Opposition in der Regel um den Thronerben¹¹.

Auch in „Transleithanien“ fand Franz Joseph keinen Draht zur ungarischen nationalen Opposition. Im Gegenteil: Auch die kleine Gruppe der Konservativen driftete angesichts der Aussichtslosigkeit, aus eigener Kraft an die Macht zu kommen, im Rahmen der Vereinigten Opposition ab 1878 zunehmend in ein Bündnisverhältnis mit der Unabhängigkeitspartei. Die Oppositionsparteien stellten für den Herrscher keine Alternative dar, sondern besten- oder schlimmstenfalls ein Druckmittel in der Hand der regierenden Liberalen, wann immer sie eigene Ansprüche unter Hinweis auf die noch viel weitergehenden Forderungen der „48er“ durchsetzen wollten.

In beiden Fällen wurde bald der nicht leicht von der Hand zu weisende Verdacht geäußert, daß bei einer von jeglicher obrigkeitlichen Beeinflussung freien Entscheidung der Wählerschaft die Mehrheit vermutlich sogar im Lager der Opposition zu finden sein dürfte. In England beruhte die Majorität der Whigs auf den „pocket boroughs“ (die noch mit einer Steigerungsstufe versehen waren, den „rotten boroughs“), nämlich den Wahlkreisen, die von einer Familie oder speziellen Interessen dominiert wurden; während die Grafschaften mit ihrem breitgestreuten, mehrere Tausend Wähler umfassenden Publikum der 40 s.-freeholders eine viel ausgeprägtere Neigung zu

¹⁰ Colley, *Tory Party*, 190, 244 ff. Der jakobitische Restaurationsversuch 1745 traf die Tories daher in einer sehr ambivalenten Situation – und führte prompt zu einer Solidarisierung und „Wiedervereinigung“ der Whigs.

¹¹ Basil Williams, *The Whig Supremacy 1714-1760* (= Oxford History of England 11), 2. Auflage, Oxford 1962, 168.

den Tories erkennen ließen. Am Ende der Epoche, 1754, wurden nur 100 von 489 englischen Abgeordneten als Tories gezählt; doch in den Grafschaften fast die Hälfte, immerhin 38 von 80. (Darauf ist auch der hohe Tory-Anteil in Wales zurückzuführen, wo – im Gegensatz zu England – die Hälfte der Abgeordneten von den Grafschaften gewählt wurde!)¹². Zwei Drittel der Nation seien Tories, gestand ein Whig-Minister dem König unumwunden ein. Schwieriger zu beantworten ist dann freilich die Frage, wie weit sich hinter dieser oppositionellen Stimmung ernsthafte revolutionär-restaurative Absichten verbargen?¹³

In Ungarn ließe sich eine ähnliche Hypothese von der größeren Popularität der „48er“ zumindest für die ethnischen Magyaren aufstellen, während die „67er“ ihre Hochburgen in der Diaspora hatten, in mehrheitlich slawischen oder rumänischen Gebieten – sei es weil die nicht-magyarischen Wähler indirekt Rückhalt bei der Krone suchten, sei es, weil der dominanten Minderheit der Magyaren ihre prekäre Position hier besser bewußt war. Wahlreformen in den 1870^{er}-Jahren schränkten das traditionelle Wahlrecht des Adels ein und setzten eine Umverteilung der Sitze zuungunsten der Opposition in Gang. Die Komitate wurden an die Kandare genommen, der ernannte Obergespan gegenüber den gewählten Mitgliedern gestärkt. Wahlbeeinflussung war an der Tagesordnung – und offenbar effektiv¹⁴.

In beiden Fällen gilt freilich die Einschränkung, daß es sich bei diesen Parteien bei genauerem Hinsehen nicht um „cleavages“ handelte, um fundamentale gesellschaftliche Bruchlinien; sondern um fließende Übergänge, die im Sinne eines „trasformismo“ gehandhabt wurden. Eine Parteiorganisation der Whigs habe es nicht gegeben, formulierten die Autoren der bahnbrechenden Mikrostudie des englischen Unterhauses (und fügten boshaft hinzu, allenfalls bis auf das Schatzamt)¹⁵. Einzelne Gruppen oder Persönlichkeiten wechselten zuweilen mehrfach die Fronten, das Binnenleben der Parteien war durch einen ausgeprägten Klientelismus bestimmt – auf diesem diffusen Charakter der Parteienlandschaft beruhte auch die Möglichkeit, Wahlen zu „machen“, was bei scharf eingefressenen ethnischen oder religiösen Konflikten viel weniger leicht zu bewerkstelligen gewesen wäre¹⁶.

¹² Sir Lewis Namier / John Brooke, *The House of Commons 1754-1790 I*, London 1964, 185.

¹³ Vgl. Frank McLynn, *The Jacobites*, London 1985; Paul Kleber Monod, *Jacobitism and the English Public 1688-1788*, Cambridge 1989; Nicholas Rogers, 'Riot and Popular Jacobitism in Early Hanoverian England,' in: Eveline Cruickshanks (ed.), *Ideology and Conspiracy. Aspects of Jacobitism 1689-1759*, Edinburgh 1982, 70-88. Als Gegenthese zu Cruickshank vgl. Colley, *Tory Party*, 31, 41, die von einem viel geringeren Stellenwert der jakobitischen Strömung in der Partei ausgeht. Für das Zitat vgl. ebenda 146.

¹⁴ Andreas Toth, *Parteien und Reichstagswahlen in Ungarn 1848-1892*, München 1973.

¹⁵ Namier / Brooke, *House of Commons*, 186.

¹⁶ Eine religiöse Komponente findet sich zwar in beiden Fällen, doch machten die Dissenters bei den Whigs bzw. die Calviner bei der Unabhängigkeitspartei immer nur eine Minderheit aus.

III. Normalisierung durch Generationensprung?

Die Herrschaft der Whig-Oligarchie dauerte von 1714 bis 1762. Sie endete mit dem Generationensprung von George II., der erst als Erwachsener nach England übersiedelt war, zu seinem Enkel George III. 1760, sprich: zu einem König, der England – überspitzt ausgedrückt – nicht mehr wie seine Vorgänger (oder auch Wilhelm III. von Oranien) in erster Linie als Rückversicherungspolizze für das heimatliche Kurfürstentum Hannover (bzw. Holland) betrachtete. Eine ähnliche Entwicklung hatte schon der früh verstorbene Vater George III., Frederick, 1747 in Aussicht gestellt, ja damals angeblich sogar mit einer Aufgabe Hannovers spekuliert¹⁷.

Anekdotisch unterstrichen wurde die Aufhebung alter Gegensätze, wenn selbst Sir Roger Newdigate, der Abgeordnete der Universität Oxford, die – zum Unterschied von Cambridge, das sich ganz in der Hand der führenden Whig-Familie Pelham befand – als jakobitisch „verseucht“ galt, zum Handkuß beim ersten Empfang des neuen Königs erschien. George III. setzte nicht bloß andere außenpolitische Prioritäten, er verband mit dem Kurswechsel auch eine Kehrtwendung in der Innenpolitik, die ihren sichtbaren Ausdruck im sogenannten „Massacre of the Pelhamite Innocents“ fand, wie die Säuberung des Beamtenapparats von den Protektionskindern des alten Regimes in Anspielung auf den Bethlehemitischen Kindermord ironisch bezeichnet wurde¹⁸.

Eine ähnliche Charakterisierung als „Ausländer“, der sich um das Wohl und Wehe seiner ungarischen Untertanen wenig(er) kümmerte, hätte Franz Joseph wohl weit von sich gewiesen. Dennoch liegt der Hauch einer solchen Haltung auch über den Beziehungen Franz Josephs zum Reich der Stephanskronen: Der Ausgleich von 1867 brachte einen weitgehenden Verzicht auf monarchische Ingerenz in inneren Angelegenheiten mit sich, gegen eine Garantie ungarischer Kooperation auf dem militärischen Sektor, inklusive der Beiträge zu den gemeinsamen Ausgaben, die höher waren als der bisherige Anteil Ungarns am Steueraufkommen.

Die Herrschaft der „67er“, mit der Familie Tisza im Hintergrund, dauerte bis zum Ende der Monarchie, wenn auch mit gewissen Krisensymptomen ab der Jahrhundertwende. Doch sie wurde auch durch den Wahlsieg der Unabhängigkeitspartei 1905/06 nur kurzzeitig unterbrochen und nicht nachhaltig in Frage gestellt. Istvan Tisza löste „seine“ Partei 1905 auf, ließ sie 1910 über

¹⁷ Colley, *Tory Party*, 257-260. Vgl. ebenda 179 auch das Urteil über Fredericks Großvater George I: „In the crucial early years of his reign his preoccupation with Hanoverian expansion in North Germany was to mean that he was less concerned with preserving that flexibility in domestic politics which only a two or multi-party system could ensure“.

¹⁸ Sir Lewis Namier, *The Structure of Politics at the Accession of George III*, 2. Auflage London 1973; zum Kontext jüngst auch: Fred Anderson, *Crucible of War. The Seven Years' War and the Fate of Empire in British North America, 1754-1766*, London 2000, 419 ff.

Nacht wiederauferstehen – die Leichtigkeit, mit der dieses Kunststück gelang, sagt einiges über die Dauerhaftigkeit ihrer Strukturen aus¹⁹.

Offen in Frage gestellt wurde das a-symmetrische Parteienspektrum dafür bekanntlich vom Thronfolger, Erzherzog Franz Ferdinand, der sich zumindest den Anschein gab, all seine Möglichkeiten im gegebenen Moment nützen zu wollen, um das Regiment der Tiszas zu destabilisieren. Dazu gehörten nicht bloß Kontakte zu den nationalen Minderheiten, von den Rumänen Vaidas über die Slowaken Hodzas bis zu den Kroaten der „reinen (Staats-)Rechtspartei“, sondern – über aristokratische Mittelsmänner – selbst Fühler zu der bisher stets als ultra-nationalistisch abqualifizierten magyarischen Opposition. Was Franz Ferdinand nach seiner Thronbesteigung tatsächlich getan hätte, ob – und wie – er für Ungarn die Rolle George III. gespielt hätte, ist natürlich eine der vielbesprochenen „Was wäre wenn?“-Fragen, die sich der Beantwortung entziehen. Doch soviel wir von ihm wissen, hätte die Vorstellung eines bürokratischen „Massakers“ unter den Schützlingen Tiszas ihm zweifellos eine gewisse Genugtuung verschafft...

George III. war nicht der Tyrann, zu dem ihn die amerikanische Unabhängigkeitserklärung wider besseres Wissen zu stempeln versuchte. Er vermochte die eingespielte Regel, daß ein Premierminister die Mehrheit des Unterhauses hinter sich wissen mußte, nicht mehr aufzuheben – und versuchte es auch gar nicht. Aber das Parlaments-Management erhielt ab 1760 zumindest eine Zeitlang, bis zur Niederlage im Amerikanischen Unabhängigkeitskrieg, einen viel höheren Anteil von „persönlichem Regiment“, als es bis dahin der Fall gewesen war. Die 1760er Jahre waren de facto von einer Mehrparteienlandschaft geprägt, einer Fragmentierung, die sich in einer größeren Manövrierfähigkeit der Krone niederschlug, auch wenn das System nach diesem „re-alignment“ zu einer neuerlichen a-symmetrischen Ein-Parteien-Herrschaft in Gestalt der „Second Tory Party“ des jüngeren Pitt tendierte.

Auch die ungarische Szene war ab 1903/05 stärker Impulsen „von oben“ ausgesetzt, als das vor der Jahrhundertwende der Fall gewesen war. Der Ruf des Thronfolgers ließ selbst die subkutane Drohung Franz Josephs mit einer Abdankung als subtiles Druckmittel erscheinen. Die Unabhängigkeitspartei konnte ihre klare Mehrheit im 1906 gewählten Parlament politisch nicht entsprechend umsetzen. 1905/06, dann wiederum 1917/18 regierten Ministerien, die von der Mehrheit des Unterhauses entweder bekämpft oder nur kriegsbedingt toleriert wurden. Zu einer Probe aufs Exempel, zu den anstehenden

¹⁹ Gabor Vermes, *Istvan Tisza*, New York 1985; Geza v. Geyr, *Sandor Wekerle 1848-1921*, München 1993. In den Jahren zwischen 1905 und 1910 hatten die alten Liberalen in Andrassys Verfassungspartei Zuflucht gefunden; die interne Rivalität zwischen Tisza Jr. und Andrassy Jr. setzte sich während des 1. Weltkrieges fort, als Andrassy die Mitteleuropa-Pläne favorisierte, gegen die Tisza Bedenken äußerte. Dazu viele Eintragungen im Tagebuch des ehemaligen Außenministers Graf Leopold Berchtold (Abschriften in HHStA, Nl. Berchtold 5).

Neuwahlen unter dem Nachfolger Franz Josephs, Karl IV. (I.), der Tisza entließ, aber weiter auf seine Mehrheit angewiesen war, kam es freilich nicht mehr. Die Möglichkeiten von Neuwahlen, die sich gegen Tiszas Majorität gerichtet hätte, wurde im März 1918 von Karl zwar erwogen, dann aber wieder verworfen²⁰.

IV. Resümee

Rückblickend ergibt sich aus diesem schlaglichtartigen Vergleich das Fazit: Die Parlamentarisierung des Kabinetts, die scheinbar selbstverständliche Überlassung der Exekutive an die Partei, die über eine Mehrheit im Unterhaus verfügte, war kein Automatismus, der mit logischer Konsequenz notwendig aus dem Budgetrecht folgte, sondern war auf ganz bestimmte Umweltbedingungen zurückzuführen, auf die Kombination eines „auswärtigen“ Monarchen, mit nicht unumstrittener Legitimität, der seine Prärogative deshalb nur schonend einsetzte, während seine Anhänger die Monopol-Position ausnützten, die ihre tatsächliche oder vermeintliche Unverzichtbarkeit ihnen einräumte.

Anders ausgedrückt: Benötigte die parlamentarische Monarchie zu ihrer Etablierung eine abnormale Situation? War sie überhaupt der Normalfall – oder stellten nicht vielmehr die kontinentalen konstitutionellen Monarchie den Regelfall dar? War England deshalb das Musterland des Parlamentarismus, das für (fast) alle kontinentalen Bewunderer unerreicht blieb – und nur schwer als Muster dienen konnte?

²⁰ HHStA, Nl. Berchtold 5, Tb-Eintragung 15. u. 17.3.1918. Botschafter Forgach meinte zu seinem ehemaligen Chef – und jetzigen Oberstkämmerer Karls – damals, die „Abneigung des Kaisers gegen Tisza, ein rein persönliches Moment, sei dominierend“. Zum Hintergrund vgl. Geyr, *Wekerle*, 375.

LUBOŠ VELEK

Grenzen für die Entwicklung des Parlamentarismus bei den kleinen Völkern: Die Tschechen im Reichsrat in Wien 1879-1914*

Der Problemkreis von Parlamentarismus und kleinen Staaten bzw. kleinen Völkern umfasst eine enorme Bandbreite von Fragen, Kontexten und Sichtweisen. In meinem Beitrag möchte ich die Faktoren thematisieren, die sich limitierend auf die Entwicklung des Parlamentarismus im 19. Jahrhundert auswirkten, und dies besonders im Zusammenhang der Beziehungen zwischen dem Zentrum, das heißt dem Reichsrat in Wien, und der Peripherie, die hier durch Böhmen beziehungsweise durch die nationale Gemeinschaft der Tschechen verkörpert wird, die dieses Kronland gemeinsam mit den Deutschböhmen (d.h. mit den Deutschen aus den böhmischen Ländern) bewohnten. Die tschechische Gesellschaft war im 19. Jahrhundert eine kleine nationale Gemeinschaft, die dann im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts eine erfolgreiche kulturelle, soziale, wirtschaftliche und letztlich auch politische Entwicklung durchlief¹. Am Ende standen die Tschechen als vollwertige moderne europäische Nation da, der nur ein eigener Staat fehlte. Dieses Ziel, das in unterschiedlicher Intensität bereits seit 1848 auftauchte, erreichten die Tschechen erst nach Ende des Ersten Weltkrieges. In meiner Skizze der für die tschechischen Abgeordneten des 19. Jahrhunderts typischen wahlrechtlichen, sozialen und psychomentalen Umstände möchte ich Sie mit den zeitgenössischen Grenzen für die qualitative Entwicklung der Abgeordnetendelegationen klei-

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojektes „Zwischen der Honoration und der Masse. Nationalpartei (Altschechen) 1861-1918“, das von der Grantová agentura České republiky [Forschungsfond der Tschechischen Republik], Forschungsprojekt No. 409/07/P258, unterstützt wurde.

¹ Zur Entwicklung der tschechischen Gesellschaft im 19. Jahrhundert vgl. Jiří Kořalka, *Tschechen im Habsburgerreich und in Europa 1815-1914. Sozialgeschichtliche Zusammenhänge der neuzeitlichen Nationsbildung und der Nationalitätenfrage in den böhmischen Ländern*, Wien 1991; Otto Urban, *Die tschechische Gesellschaft. 1848 bis 1918*. 2 Bde, Wien u.a. 1994.

ner Völker aus den Provinzen inmitten des Habsburgerreiches und damit auch mit den Grenzen des Parlamentarismus allgemein vertraut machen.

Ein Problem, auf das die tschechische politische Repräsentation in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ständig stieß, war das Fehlen *politischer Kader*. Über dieses Defizit dachten sowohl die Wähler als auch vor allem die politischen Führer nach, wie ich vor allem anhand einiger Zeugnisse des *Führers der tschechischen Nation* František Ladislav Rieger aus den siebziger und achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts zeigen möchte. Für den angeführten Mangel gab es zahlreiche Ursachen. Zunächst überrascht unmittelbar nach Erneuerung des Konstitutionalismus in den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts die – im Vergleich zu den Revolutionsjahren 1848/49 – deutlich sichtbare Apathie gegenüber der wieder belebten Möglichkeit zur politischen Partizipation. Die Gründe hierfür sind meiner Ansicht nach zum einen auf der psychomentalen Ebene, zum anderen in der systemimmanenten Verengung des *politischen Spielfeldes* auf einen eher kleinen Teil der Bevölkerung zu suchen. Eine psychomentale Barriere sehe ich besonders im Fortdauern der unlängst gemachten negativen Erfahrungen in der Revolution von 1848 und der folgenden Ära des *Neoabsolutismus* sowie der damit verbundenen Unlust, sich politisch zu engagieren. Diese Unlust und in ihrem Kontext auch die Ängste beziehungsweise Wachsamkeiten wurden zudem durch den fragmentarischen Charakter von Schmerlings aufoktrozierter Februar-Verfassung unterstrichen, der nicht nur die Garantie der klassischen bürgerlichen Rechte und Freiheiten fehlte, sondern sogar die Immunität der Abgeordneten und vor allem deren Einfluss auf die staatliche Exekutive. Die Apathie zeigte sich im Vergleich zu 1848 besonders in den Mittelschichten, aber sie lässt sich auch unter dem Hochadel beobachten – obwohl diesem im Unterschied zum Revolutionsjahr durch Schmerlings Wahlordnungen eine privilegierte Stellung garantiert war.

Die Wahlordnungen für Reichsrat und Landtage von 1861 basierten auf der Anwendung des Kuriensystems, der Interessenvertretung und des Steuerzensus. Im Vergleich zu 1848 schlossen sie damit die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung aus dem politischen Leben aus. In Folge dessen kam es in Böhmen Anfang der sechziger Jahre nicht wieder zu einer politischen Mobilisierung der breiten Öffentlichkeit, wie dies 1848 der Fall gewesen war. Die politische Apathie der Wähler und der Nicht-Wähler dauerte in Böhmen bis in die achtziger Jahre an, als es gelang, diese Haltung nicht nur durch die allmähliche Liberalisierung der Wahlordnungen, sondern in erster Linie durch eine soziale und politische Radikalisierung der gewerbetreibenden und bäuerlichen Schichten nach der langen Wirtschaftskrise zu durchbrechen. Die angeführten Ursachen für die politische Apathie der sechziger und siebziger Jahre wurden zudem in Böhmen durch die freiwillige Parlamentsabstinenz der tschechischen Abgeordneten erweitert, die mit ihrer sechzehnjährigen Abwesenheit im Reichsrat (1863-1879) beziehungsweise im Böhmisches Landtag die Wiener Regierung zur Verwirklichung des böhmischen *staatsrechtlichen Programms*

zwingen wollten². Der demoralisierende Effekt dieser langen *passiven Opposition* zeigte sich nicht nur bei der Wählerschaft, sondern auch bei den tschechischen Politikern selbst. Der Abgeordnete Karel Adámek ereiferte sich im September 1879 darüber, dass es im *Böhmischen Klub im Reichsrat* (Český klub na Radě říšské) eine Gruppe von Abgeordneten gebe, die die Rückkehr zur aktiven Politik nur aus persönlicher Bequemlichkeit ablehne. Es handelte sich nämlich um Abgeordnete, die während des Parlamentsboykotts vor allem wegen ihrer in der Vergangenheit bewährten nationalen Verlässlichkeit gewählt worden waren. Diese *Abgeordneten* hatten sich aber nie einer ordentlichen Abgeordnetentätigkeit widmen wollen und sahen in ihrer Wahl – unter der Voraussetzung, dass sie nicht nach Wien gehen würden – nur das damit verbundene gesellschaftliche Prestige. Die leicht errungenen Mandate, die ohne Arbeit *zu Hause hinter dem Ofen* ausgeübt wurden, entwickelten sich bei der Rückkehr ins Parlament zu einer nicht zu unterschätzenden Last³. Es überrascht daher nicht, dass zahlreiche tschechische Abgeordnete im Verlauf weniger Monate an der Jahreswende 1879/80 ihre Mandate niederlegten.

Auf die Qualität der Abgeordnetendelegation hatte allerdings das Kurienwahlssystem mit seinem hohen Steuerzensus einen unmittelbaren negativen Einfluss, da es eine *natürliche Auswahl* der Abgeordneten enorm einschränkte. Besonders auffällig war dies in der exklusiven Kurie der höchsten Steuerzahler aus den Reihen der Großgrundbesitzer, das heißt in der Regel des Adels. So wählten in Böhmen ungefähr 400 Großgrundbesitzer 70 Abgeordnete; und da in Böhmen zwei gleich starke Großgrundbesitzerparteien wirkten, von denen nur eine siegen und alle Mandate erringen konnte, entfielen so auf einen Abgeordneten ca. drei Wähler! Bei einer solchen *Konkurrenz* war es

² Über das böhmische staatsrechtliche Programm: *Das böhmische Staatsrecht in den deutsch-tschechischen Auseinandersetzungen des 19. und 20. Jahrhunderts*, Marburg 1960; Valentin Urfus, *Český státoprávní program na rozhraní let 1860-1861 a jeho ideové složky* [Das böhmische staatsrechtliche Programm in den Jahren 1860-1861 und seine ideologischen Bestandteile], in: „Právně-historické studie“ 1962, 127-172; Valentin Urfus, *Český státoprávní program a české dělnické hnutí v období vzniku první dělnické strany v Čechách* [Das böhmische staatsrechtliche Programm und die tschechische Arbeiterbewegung zur Zeit der Entstehung der ersten Arbeiterpartei in Böhmen], in: „Právněhistorické studie“ 1963, 97-112; Valentin Urfus, *Stát v představách české národní společnosti smetanovského období* [Der Staat in Vorstellungen der tschechischen Nationalgesellschaft zur Smetana-Zeit], in: Milena Feimanová (ed.), *Povědomí tradice v novodobé české kultuře (Doba Bedřicha Smetany)* [Das Traditionsbewusstsein in der modernen tschechischen Kultur (Die Zeit von Bedřich Smetana)], Praha 1988, 22-27; Otto Urban, *Funkce historismu v programu českého měšťanstva v polovině 19. století* [Die Funktion des Historismus im Programm des tschechischen Bürgertums Mitte des 19. Jahrhunderts], in: Tomáš Vlček (ed.), *Historické vědomí v českém umění 19. století* [Historisches Bewusstsein in der tschechischen Kunst des 19. Jahrhunderts], Praha 1981, 76-82; Milan Hlavačka, *Das böhmische Staatsrecht in der historischen Retrospektive der letzten Jahrhunderte*, in: „Etudes Danubiennes“ 1994, 77-94; Sascha Rosar, *Theorie und Auswirkungen des böhmischen Staatsrechtes in der österreichischen Rechts- und Verfassungsgeschichte 1848 bis 1918*. Unveröff. Diss. Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Wien 2000.

³ Národní archiv v Praze [Nationalarchiv in Prag], Bestand K. Adámek, Karton 47, Tagebuch 1879-1880 (Signatur A III. 8), 6-7.

nicht nur ein Problem, qualifizierte Kandidaten zu finden, sondern überhaupt eine vollständige Kandidatenliste aufzustellen!⁴

Beim Mittelstand, das heißt in den Kurien der Land- und Stadtgemeinden, sollte dieser rein quantitative Faktor bei der Aufstellung der Kandidatenlisten theoretisch keine größere Rolle spielen. In der Praxis war dies jedoch anders, denn in der tschechischen Gesellschaft der sechziger bis achtziger Jahre kam noch die zahlenmäßige Schwäche der nationalbewussten qualifizierten Schichten ins Spiel. Die tschechische Gesellschaft war in Folge der Schwierigkeiten ihrer älteren Geschichte bis weit in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts eine plebejische Gesellschaft ohne traditionelle, größere und etablierte Elite. Das Fehlen eines tschechischen Nationaladels (er war im Verlauf des 17. und 18. Jahrhunderts in Folge des politischen und sozialen Wandels nach der Niederlage des Böhmisches Ständeaufstands der Jahre 1618-1620 untergegangen⁵) kontrastiert scharf mit der Situation der Polen oder Magyaren. Ähnliches galt jedoch auch für ethnisch definierte tschechische Unternehmer, vermögende Mittelschichten oder Intellektuelle. Die ersten Mittelschulen mit tschechischer Unterrichtssprache entstanden übrigens erst allmählich seit den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts und eine tschechische Universität konnte erst 1882 durchgesetzt werden! Dem entspricht auch die Tatsache, dass man bei den Mittelschichten bis in die achtziger Jahre häufig auf *sprachlichen Utraquismus* oder sogar auf Indifferenz bezüglich der Nationalität stößt. Als sprechendes Beispiel hierfür sei angeführt, dass in den sechziger bis achtziger Jahren in Böhmen eine der meistgelesenen Tageszeitungen die deutschsprachige *Politik* war, das Sprachrohr der (alt)tschechischen Nationalpartei von František Palacký und František L. Rieger!⁶ Sie war nicht nur zur Information für das Ausland bestimmt, sondern vor allem für Personen, die sich zwar bezüglich Nationalität und Politik als Tschechen fühlten, aber mit Rücksicht auf ihre deutsche Bildung lieber deutsch sprachen und lasen! Eine Kuriosität ist in dieser Hinsicht der Großunternehmer und spätere Präsident der Prager Handels- und Gewerbekammer Josef Wohanka, der – obwohl Abgeordneter der nationalistischen Nationalfreisinnigen Partei (sog. Jungtschechen) – noch 1898 mit seinen Parteikollegen in deutscher Sprache korrespondierte, da ihm die tschechische Sprache Probleme bereitete: „Sie wissen aber, wie viel Fehler

⁴ Luboš Velek, *Politische Organisation der Großgrundbesitzer in den böhmischen Ländern 1860-1914 am Beispiel des sog. konservativen Großgrundbesitzes in Böhmen*, in: Luboš Velek / Tatjana Tönsmeier (ed.), *Adel und Politik in der Habsburgermonarchie und den Nachbarländern zwischen Absolutismus und Demokratie*, München 2009 (im Druck).

⁵ Antonín Gindely, *Dějiny českého povstání léta 1618* [Geschichte des böhmischen Aufstandes des Jahres 1618], 4 Bde, Praha 1870-1880.

⁶ Zur Entwicklung der tschechischen Presse im 19. Jahrhundert vgl. Martin Sekera, *Das tschechische Pressewesen*, in: Helmut Rumpler / Peter Urbanitsch (ed.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918 VIII/2. Politische Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft. Die Presse als Faktor der politischen Mobilisierung*, Wien 2006, 1977-2036.

ich in einem längeren böhm[ischen, d.h. tschechischen] Schreiben zu machen im Stande bin"⁷.

Der Mangel an qualifizierten Abgeordneten hielt jedoch auch dann an, als die tschechische Gesellschaft ungefähr ab Mitte der achtziger Jahre über eine relativ genügende Zahl tschechisch ausgebildeter Fachleute zu verfügen begann. Deren Zahl nahm nach Einrichtung der tschechischen Universität noch zu. Ein wichtiger Grund für den andauernden Mangel qualifizierter Abgeordneter in der tschechischen Abgeordnetendelegation war die Tatsache, dass kaum einer der ausgesuchten Kandidaten für ein *Abgeordnetenamt* bereit war, seinen bisherigen Beruf in Böhmen aufzugeben und jedes Jahr lange Monate in Wien zu verbringen, und dies häufig auch noch ohne Familie. Die materielle Absicherung der Abgeordneten (Abgeordnetendiäten) war nämlich in Österreich bis 1917 vollkommen unzureichend. Die Abgeordneten erhielten zwar relativ hohe Diäten in Höhe von 10 Gulden täglich – aber nur für die Tage, an denen das Parlament arbeitete. Dies betraf in der Regel sechs bis sieben Monate im Jahr, aber es gab auch Jahre, in denen das Parlament nur einige wenige Wochen tagte, so dass es zur *Aushungerung der Abgeordneten* kam. Aus der Höhe der Gesamteinkünfte an Abgeordnetendiäten und aus Quellen persönlicher Provenienz (Korrespondenzen, Tagebücher u.ä.) weiß man, dass die Arbeit des Abgeordneten als professioneller Politiker kaum die Ausgaben für einen seiner gesellschaftlichen Stellung entsprechenden Lebensunterhalt decken konnte. Die Diäten reichten in der Regel nur knapp aus, um den Abgeordneten selbst zu ernähren, nicht jedoch für den Unterhalt seiner Familie. Im Fall von Abgeordneten von den Peripherien des Reichs muss zudem einkalkuliert werden, dass ein nicht geringer Teil ihrer Diäten von den Reisen und hauptsächlich von der parallelen Unterhaltung zweier Haushalte verschlungen wurde: dem *Abgeordnetenhaushalt* in Wien und dem anderen Haushalt an dem Ort, wo die Familie lebte. Deshalb blieb es für einen Großteil der österreichischen Abgeordneten von den Peripherien des Reichs absolut unabdingbar, neben den Einkünften aus den Diäten über eine dauerhafte Anstellung zu verfügen. Treffend fasste F.L. Rieger das Elend der cisleithanischen Abgeordneten zusammen:

„Deshalb bleibe ich dabei, dass diese Art von Parlamentarismus, die bei uns in Österreich eingeführt wurde, schließlich den ganzen Parlamentarismus ad absurdum führen wird – denn abgesehen von Einzelnen, die über die Mittel und Verhältnisse verfügen, die es ihnen erlauben, sich ausschließlich der Politik zu widmen, kann sich kein ordentlicher Mensch das Abgeordnetentum erhalten – von einem Pensionär vielleicht abgesehen. Und diejenigen, die von den Diäten leben und sich dem Abgeordnetentum als Handwerk und Gewerbe widmen wollen, sind es nicht wert“⁸.

⁷ Archiv Národního muzea v Praze [Archiv des Nationalmuseums in Prag; ANM], Bestand K. Kramář, Karton 18, J. Wohanka an K. Kramář vom 3.1.1898.

⁸ „Proto stojím na tom, že ten způsob parlamentarismu, jaký byl u nás v Rakousku zaveden, povede konečně celý parlamentarismus ad absurdum – jelikož vyjma jednotlivce, kteří mají pro-

Im Kontext der oben angedeuteten historischen Entwicklung der sozialen Zusammensetzung der tschechischen Gesellschaft überrascht es nicht, dass unter den tschechischen Abgeordneten kaum Personen auftauchten, die neben den Diäten über andere ausreichende, stabile und ohne größere Anstrengungen abgesicherte Einkünfte verfügten, wie zum Beispiel Rentiers, pensionierte hohe Beamte, Immobilienbesitzer u.ä. Andererseits gab es auch kaum Abgeordnete, die nur von den Diäten lebten. Und falls tatsächlich ein solcher Fall auftauchte, wirkte er eher peinlich. Die Verhältnisse zwangen nämlich die überwiegende Mehrheit der österreichischen Abgeordneten dazu, neben ihrem *politischen Beruf* auch weiterhin ihre ursprüngliche Beschäftigung auszuüben. Für die ungestörte Ausübung des Mandats erwiesen sich die oben erwähnten Renten (z.B. Einkünfte aus Aktien) oder das Eigentum an Immobilien, Grundbesitz oder an von Wirtschaftsdirektoren verwalteten Fabriken als besonders unproblematisch. Mit gewissen, aber nicht existenzbedrohenden Problemen ließ sich das Abgeordnetenmandat häufig zusammen mit einer Rechtsanwaltskanzlei bewältigen – besonders wenn hier ein fähiger Teilhaber oder Substitut tätig war. Ohne größere Probleme ließ sich das Mandat auch mit einer Universitätsprofessur vereinbaren. Die Abgeordnetendiäten waren in diesen Fällen ein willkommener zusätzlicher Verdienst bzw. sanierten zum größeren oder kleineren Teil die Verluste, die durch das Engagement in der Politik im eigenen Gewerbe entstanden waren. In einigen Fällen brachte das Mandat auch die ersehnte Reklame und Popularität, was besonders die Anwälte unter den Abgeordneten zu schätzen wussten.

Auf der anderen Seite existierten jedoch Berufe, die sich nur schwer mit einem Mandat vereinbaren ließen; meist schadete ein solcher Versuch sowohl der Ausübung des Mandats wie der eigentlichen Profession. Zu diesem breitgefächerten Bereich gehörten die kleineren oder mittelgroßen Landwirte, die Gewerbetreibenden, die Kaufleute u.ä. Und einige Berufe ließen sich mit der Tätigkeit eines Abgeordneten praktisch überhaupt nicht in Einklang bringen. Dazu gehörte beispielsweise die Medizin, denn man kann sich nur schwer einen Arzt vorstellen, der seine Patienten für mehrere Monate im Jahr verlässt:

„Wollen Sie sich für die sechs Jahre Ihres Mandats ganz von Ihrem Arztberuf losreißen – sich ihm ganz entwöhnen und alles Vertrauen in Ihre Erfahrungen verlieren? Wollen Sie ausschließlich Politiker werden? Kein echter Arzt (auch die in Wien Lebenden nicht) nimmt ein Mandat an. Der nur von den Diäten lebende Dr. Roser bekommt nicht einmal Katzen zum Kurieren – und ist bereits eine pitoyable Figur!“⁹

středky a poměry, jež jim dovolují věnovati se výhradně politice, žádný pořádný člověk nebude moci poslanectví držeti – až na některého pensistu. O ty pak, kteří by chtěli žiti z diet a věnovati se poslanectví co řemeslu a živnosti, není co státi“. Literární archiv Památníku národního písemnictví v Praze [Literararchiv des Museums für das nationale Schrifttum; LAPNP], Bestand J. Čelakovský, Karton 15, F.L. Rieger an J. Čelakovský vom 19.6.1881.

⁹ „Chcete-li se na šest let mandátu vytrhnouti zcela ze svého povolání lékařského – jemu zcela odvyknouti a ztratiti všecku důvěru v lékařské zkušenosti své? Chcete se státi výhradně politikem?

Aus dem Gesagten geht hervor, dass es in Alt-Österreich für die Abgeordneten nicht möglich war, *von der Politik zu leben*, und dass es praktisch ausgeschlossen war, nur *für die Politik zu leben* und nicht zugleich eine andere Einkommensquelle zu besitzen¹⁰. Professionelle Politiker, die in einem solchen Ausmaß materiell abgesichert waren, dass sie sich ohne Rücksicht auf die offiziellen Einnahmen daraus ausschließlich der Politik widmen konnten, gab es nur sehr selten – und dies galt für die tschechischen Abgeordneten um so mehr. Unter den Matadoren der tschechischen Politik kann man nur zwei Männer nennen, denen dieses Wunder langfristig gelang. Der erste war F.L. Rieger, der zweite dann der um anderthalb Generationen jüngere Karel Kramář¹¹. Ihr politisches Engagement war enorm, beide lebten nur *für die Politik*, und obwohl sie über einen erhebliches Vermögen und ständige Erträge daraus verfügten (Rieger war Großgrundbesitzer, Kramář Fabrikant), überließen sie die Betreuung und Verwaltung dieses Besitzes anderen Personen – auch wenn diese in beiden Fällen aus dem Familienkreis stammten. Es ist wohl kein Zufall, dass gerade diese beiden tschechischen *professionellen Politiker* zu respektierten *Führern der Nation* wurden.

Die Stellung der nationalen Abgeordnetendelegationen von der Peripherie ließ sich auch hinsichtlich der Auswahl der Abgeordneten nach ihrer Qualifikation nicht mit den deutschen Parteien vergleichen, denn Wien bot den deutschen Parteien ein reiches Reservoir an hochqualifizierten Kandidaten, die sich sowohl der Politik wie ihrer ursprünglichen Profession widmen konnten:

„Mehr als einmal beschwerte sich Vater, dass in unserem Klub, ja in der ganzen Rechten, ein Mangel an Personen herrsche, die Fragen des Handels, des Bankwesens, des Zolls, der Volkswirtschaft verstünden ... Der Klub der rechten Mitte hat niemanden, dort sind entweder Bauern oder Adlige oder Priester, im Polnischen Klub sind auch die meisten von Adel, dazu einige gute Juristen. Bei uns haben wir angeblich lauter Professoren: genügend Kräfte für Fragen des Schulwesens und allgemeinpoli-

Žádný opravdivý lékař (ani ve Vídni žijící) nepřijímá mandátu. Dr. Roser žijící jen z diet nedostane ke kurfrování ani kočky – a je již pitoyable figura!“ LAPNP, Bestand E. Engel, Karton 6, F.L. Rieger an E. Engel vom 28.4.1885.

¹⁰ Vgl. dazu Max Weber, *Politik als Beruf*, München 1919.

¹¹ Luboš Velek, *Zrození politika – Karel Kramáře léta učednická. K problému profesionalizace politiky v habsburské monarchii* [Geburt eines Politikers – Lehrjahre von Karel Kramář. Zum Problem der Professionalisierung der Politik in der Habsburgermonarchie], in: Sborník Národního muzea v Praze – Folge A, Jahrgang 61, 3-4/2007, 15-26. Zur Biographie von K. Kramář vgl. auch: Martina Winkler, *Karel Kramář (1860-1937). Selbstbild, Fremdwahrnehmungen und Modernisierungsverständnis eines tschechischen Politikers*, München 2002; Martina Lustigová, *Karel Kramář. První československý premiér* [Karel Kramář. Der erste tschechoslowakische Ministerpräsident], Praha 2007; Jelena Pavlovna Serapionova, *Karel Kramarž i Rossija. 1890-1937 gody. Idejnyje vozzrenija, političeskaja aktivnost', svjazi s rossijskimi gosudarstvennymi i obščestvennymi dejateljami* [Karel Kramář und Russland. Die Jahren 1890 bis 1937. Ideologische Anschauungen, politische Tätigkeit, Verbindungen an die russischen Staats- und Gesellschaftsrepräsentanten], Moskva 2006; oder den Tagungsband Jan Bilek / Luboš Velek (ed.), *Karel Kramář (1860-1937). Život a dílo* [Karel Kramář (1860-1937) Leben und Werk], Praha 2009.

tische Fragen, zu denen man eine allgemeine Bildung benötigt, auch Juristen haben wir noch, aber für Fragen des Handels etc. herrscht Mangel. Die Linke hat den Vorteil, dass es dort lauter Juden gibt, die sich in allen diesen Fragen auskennen. Die Rechte hat keinen, abgesehen von diesem Rabbiner im Polnischen Klub, der für die fraglichen Angelegenheiten allerdings unerheblich ist"¹².

Gleiches schrieb Rieger auch drei Jahre später: „Wir brauchen dann für die Delegation der parlamentarischen Kräfte – vor allem Fachleute, die in den Kommissionen arbeiten, kenntnisreiche Referate schreiben und Vorschläge im Parlament kenntnisreich – und nicht bloß dilettantisch – vertreten könnten. Wie soll die Nationalpartei der Linken die Stirn bieten, die unbestreitbar mehr Fachleute und Redner hat als wir – da sie sie in Wien leicht finden kann – während wir solche Leute – auch wenn wir sie haben – nicht wählen können, da sie sich nicht für acht Monate nach Wien begeben und ihre Geschäfte und Gewerbe vernachlässigen möchten ... Aus den Reihen der Professoren wollen wir keine Kandidaten wählen, um die mit so viel Anstrengung eroberte Universität nicht ärmer zu machen. Woher soll man also fähige Abgeordnete nehmen – Kenner des Finanzwesens, des Steuerwesens, der Volkswirtschaft, des Handels, der Arbeiterproblematik, der sozialen Fragen, des Eisenbahnwesens, der Kanalisation usw. – alles Sachen, die am häufigsten vorkommen und am ehesten zur Diskussion gelangen? Wo haben wir Fachleute, die diese Dinge theoretisch wie praktisch beherrschen und denen es gelänge, dazu Gesetze auszuarbeiten, zu korrigieren und zu vertreten?“¹³

Aus dem Erwähnten geht hervor, dass das soziale Moment bei der Auswahl qualifizierter Abgeordneter für die Kandidatenlisten der Parteien eine wichtige Grenze darstellte, die im Fall von Abgeordneten von den Peripherien des Reiches noch an Undurchlässigkeit zunahm; diese konnten nämlich in der

¹² „Nejednou stěžoval si otec, že v našem klubu, ba v celé pravici, jest nedostatek lidí, kteří by rozuměli otázkám obchodním, bankovním, celním, národohospodářským ... Klub pravého středu nemá nikoho, jsou tam buď sedláci, buď šlechtici, buď kněží, v Polském klubu též většinou šlechtici, několik dobrých právníků. U nás máme prý hlavně samé profesory: dosti sil pro otázky školské a otázky všeobecně politické, k nimž třeba vzdělání obecného, i právníky ještě máme, ale pro otázky obchodní atd. nedostatek. Levice má výhodu, že má plno židů, kteří ve všech otázkách těch jsou zblhlí. Pravice žádného, vyjímaje nějakého toho rabína v Klubu polském v té věci ovšem nezávažného“. Marie Červinková-Riegerová, *Zápisky. I. (1880-1884)* [Notizen. I. (1880-1884), ed. by Milan Voják / Luboš Velek, Praha 2009, Notiz vom 28.12.1881, 232-233.

¹³ „My pak potřebujeme do delegace sil parlamentárních – především odborníků, kteří by v komisích pracovali, referáty znalecké spisovali a návrhy ve sněmovně znalecky – ne pouze diletantsky – zastávat dovedli. Kterak má Národní strana čeliti levici, která má nepoprátelně více odborníků a řečníků než my – jelikož je snadno z Vídně bráti může – kdežto my takových lidí – ač máme-li jich – nemůžeme zvoliti, poněvadž nechtějí se vydati na osm měsíců do Vídně a zanedbat obchody a živnosti své ... Z profesorů nechceme kandidáty bráti, abychom neochudili universitu tak pracně vydobytou. Kde teda bráti poslance schopné – znalce financí, bernictví, národního hospodářství, obchodu, otázek dělnických, sociálních, železnic, kanalizace atd. – všecko věcí, které nejvíce přicházejí a nejdříve půjdou na přetřes? Kde máme odborníky věcí teoreticky i prakticky znalé, kteří by dovedli o tom všem zákony vypracovati, opravit a zastávat?“ LAPNP, Bestand E. Engel, Karton 6, F.L. Rieger an E. Engel vom 14.7.1884.

Regel nur schwer die Mandatsausübung im Zentrum des Reichs mit der Ausübung ihrer ursprünglichen Profession an ihrem Wohnort vereinbaren. Das Ergebnis zahlreicher unüberlegter Entscheidungen, ein Abgeordnetenmandat auch auf die Gefahr der Existenzbedrohung hin auszuüben, war daher zumindest in den Anfängen des erneuerten Parlamentarismus – im tschechischen Fall mit Rücksicht auf die lange Boykottphase also erst an der Wende der siebziger und achtziger Jahre – eine recht hohe Fluktuation unter den Abgeordneten. Diese hatte dann wiederum destruktive Folgen sowohl für die Arbeit der Parlamentsausschüsse also auch der Abgeordnetenklubs. Besonders die hochqualifizierte Arbeit in den Parlamentsausschüssen forderte fähige und über Fachkenntnisse verfügende Abgeordnete. Und diese blieben auf Dauer Mangelware:

„Vater sagte dazu, dass es nur sehr wenig Leute gebe, die in der Kommission etwas erreichen und etwas auf die Schnelle formulieren könnten – es seien unglaublich wenige. Solche, die das Maul aufreißen, gibt es genug, aber wo es sich um eine praktische und produktive Arbeit handelt, da herrscht Not“¹⁴.

Als Ergebnis dieses Mangels arbeitete eine Handvoll von Abgeordneten in drei, fünf oder mehr Ausschüssen oder Kommissionen auf einmal, denn ihre unqualifizierten Kollegen konnten eine solche Funktion nicht verantwortungsbewusst vertreten. Deshalb wurde beispielsweise der mährische Abgeordnete Antonín Mezník von den Karikaturisten mit einem Krumm um den Hals gezeichnet. Und auf der Führung der Parteien und Abgeordnetenklubs ruhte die enorme Verantwortung, vor den Wahlen genügend qualifizierte und zugleich materiell abgesicherte Kandidaten zu finden. Aus der Korrespondenz der Parteiführer aus der Zeit vor den Wahlen weiß man aber, dass es sich dabei um eine nur schwer lösbare Aufgabe handelte.

Die Situation rund um den Mangel an qualifizierten Kandidaten erfuhr im tschechischen Umfeld im Verlauf der achtziger und neunziger Jahre eine leichte Besserung. Es handelte sich aber nur um eine zeitweilige Verbesserung, denn seit Ende der neunziger Jahre setzte sich unter Devisen vom Typ „Wählen wir den Gewerbetreibenden, wählen wir unser Alter ego; nur wer so ist wie wir, weiß, was uns beschwert und schmerzt!“ rasant die Forderung der Wähler nach der Nominierung so genannter *Ständekandidaten* durch¹⁵. Die zunehmende soziale Differenzierung der Gesellschaft spiegelte sich so auf negative Weise unmittelbar in der Politik wider. Qualifizierte Kandidaten, die

¹⁴ „Otec pravil na to, že je nesmírně málo lidí, kteří by v komisi něco svedli a něco v rychlosti formulovat dovedli, k neuvěření málo. Otevřhubů, že je dost, ale kde se jedná o nějakou práci praktickou a produktivní, tu je nouze“. M. Červinková-Riegrová, *Zápisky*, Notiz vom 9.3.1884, 574.

¹⁵ „Volme živnostníka, volme člověka svého; jen kdo je z nás, ví, co nás tíží a bolí!“ Jan Heidler / Josef Šusta (ed.), *Příspěvky k listáři Dra Frant. Lad. Riegra* [Beiträge zur Briefsammlung von Dr. Frant. Lad. Rieger] II, Praha 1924, No. 570, Notiz von M. Červinková-Riegrová vom 17.5.1885, 244.

beispielsweise auf dem Land pejorativ als *Doktoren aus der Stadt* bezeichnet wurden, büßten schnell ihre Chance ein, gewählt zu werden. Die zeitgenössische Demagogie wird zum Beispiel anhand des Wahlprogramms des mährischen Bauernkandidaten Josef Strnadel von 1891 deutlich:

„Die Doktoren würden wieder leere Versprechungen machen, um Stimmen betteln, wobei sie die Bauern wieder belügen und nur an sich denken ... häufig denkt der nicht als Bauer tätige Abgeordnete doch, die Bauern erfahren es sowieso nicht, sie lesen ja nichts, und wenn doch! dann erzähle ich ihnen etwas Schönes, vielleicht auch etwas Ausgedachtes und sie werden mir glauben, und wenn nicht – dann habe ich bereits das Mandat, was kann mir passieren?“¹⁶

Die Stände- und darunter besonders die Bauernkandidaten bereiteten den politischen Führern ernsthafte Sorgen, denn sofort herrschte Not „an guten Arbeitskräften“:

„Wie sich zeigt, kommen genügend Bauern, aber nur wenige sind arbeitsfähig. Das geistige Niveau des Parlaments insgesamt oder zumindest der tschechischen Abgeordneten wird nicht, wie gewünscht, höher sein, sondern wohl eher niedriger. Und das ist ein Unglück, das wir zu fürchten beginnen“¹⁷.

Alarm schlug in erster Linie der Führer der tschechischen Politik F.L. Rieger, der sich entsetzt zur Wahl einer größeren Zahl von Bauernkandidaten äußerte:

„Was sollten wir dort mit 20-40 Bauern erreichen, wenn wir keine anderen parlamentarischen Kräfte hätten? Es ist notwendig, den Menschen die Sache häufiger zu erklären, damit sich ein solcher Irrtum bei uns gar nicht einnistet und dann solche Kräfte aus dem Parlament verdrängt, die uns gut behilflich sein könnten“¹⁸.

Aus Analysen zur sozialen Einordnung der Abgeordneten ist bekannt, wie dramatisch sich seit der Wende der achtziger und neunziger Jahre der soziale Status der österreichischen Abgeordneten veränderte und wie schnell die Zahlen der früher relativ häufig vertretenen Anwälte, Notare oder Professoren zurückgingen¹⁹.

¹⁶ „Doktoři by opět slibovali, o hlasy žebrali, aby zase rolníky obelhali a jen na sebe mysleli ... častěji poslanec nerolník si myslí však, ti rolníci se to nedoví, oni nic nečtou, a když!, však jim povím něco pěkného, třeba i smyšlenku a oni mně uvěří, a kdyby i ne – pak mám již mandát, co se mně stane?“ Staatliches Bezirksarchiv in Kroměříž/Kremsier, Bestand J. Skopalík, Karton 7, Reichsratswahlaufruf von J. Strnadel vom Jahre 1891.

¹⁷ „Jak věci se ukazují, přijde sedláků dost, ale málo k práci schopných. Duševní niveau sněmu celkem neb aspoň českých poslanců nebude, jak by žádoucí bylo, vyšší, spíše snad nižší. A to je kalamita, již se počínáme báti“. LAPNP, Bestand O. Mokřý, Karton 1, A. Bráf an O. Mokřý vom 27.4.1889.

¹⁸ „Co bychom tam pořídili s 20-40 rolníky, kdybychom neměli jiných sil parlamentárních? Třeba vykládati lidem častěji věc, aby se takový blud u nás nezabídl a nevykloučoval z parlamentu síly, jež by nám mohly pomáhati platně“. J. Heidler / J. Šusta (edd.), *Přispěvky II*, No. 466, A. Pražák an F.L. Rieger vom 12.6.1883, 191 und No. 537, F.L. Rieger an K. Matušík vom 20.8.1884, 227.

¹⁹ Jiří Kořalka, *Tschechische bürgerliche Landtagsabgeordneten in Böhmen 1861-1913*, in: Ernst Bruckmüller / Ulrike Döcker / Hannes Stekl / Peter Urbanitsch (ed.), *Bürgertum in der Habsburgermonarchie*, Wien / Köln 1990, 211-221.

Der Niedergangsprozess beim qualitativen Niveau der Abgeordneten, und nicht nur bei den Männern von den Peripherien des Reichs, vertiefte sich seit der Jahrhundertwende durch die schnelle Demokratisierung der Wahlordnungen für den Reichsrat noch. Einen tristen Eindruck hinterließen dabei gar nicht so sehr die sozialdemokratischen Vertreter der Arbeiterschaft, die häufig aus den Reihen der Redakteure sozialdemokratischer Presse-Erzeugnisse oder der Mitglieder der Parteisekretariate kamen, sondern vor allem die Ständekandidaten, in erster Linie die Bauern, gefolgt von den Gewerbetreibenden, den Vertretern des niederen Beamtentums u.ä. Um 1900 stößt man in der tschechischen Abgeordnetendelegation in Wien beispielsweise vermehrt auf eine besondere Art von *Analphabetismus*. Mit diesem Begriff meine ich nicht tatsächlich analphabetische Abgeordnete, wie wir sie aus dem revolutionären Galizien der Jahre 1848/49 kennen, sondern Abgeordnete, die kein Deutsch konnten und so zu *stummen* Akteuren des Geschehens im Reichsrat wurden. Diese Abgeordneten arbeiteten nicht nur nicht in den Parlamentsausschüssen mit, sondern hielten auf dem Boden des Parlaments in der Regel jahrelang keine einzige Rede – im besten Fall sprachen sie in ihrer Muttersprache, was im allgemeinen zu einer Massenflucht der Abgeordneten anderer Nationalitäten auf die Flure führte. Ein solcher Fall unter den tschechischen Abgeordneten war beispielsweise der Bauer František Skopalík, der nur die Volksschule besucht hatte. Den anderen Abgeordneten blieb er nicht nur durch seine hannakische Tracht unvergesslich, in der er das Parlament regelmäßig besuchte, sondern hauptsächlich durch seine Reden zu den Problemen der Landwirtschaft, die er im Parlament in seinem kernigen hannakischen Dialekt vortrug²⁰. Im Gegensatz zu dem fleißigen, anständigen, wenn auch wenig gebildeten Skopalík besitzt die Gestalt des nur teilweise schreib- und lesekundigen Prager Handschuhmachers Václav Březnovský eine tragikomische Dimension. Rein statistisch gehörte er zu den häufigsten tschechischen Rednern, betrachtet man aber seine rednerischen *Auftritte* im Parlament, dann stellt man fest, dass es sich fast immer nur um Vulgaritäten und beleidigende Kommentare an die Adresse der deutschösterreichischen Abgeordneten handelte – verständlicherweise zumeist auf Tschechisch vorgetragen. Die tragikomischste Gestalt von allem war aber zweifellos der national-soziale Abgeordnete František Žemlička, der sich in den vier Jahren seines Wirkens im Reichsrat angeblich nur zu einem Buh-Ruf während der tschechischen Obstruktion aufrufen konnte²¹.

Zusammen mit dem Rückgang der Qualifikation und der Qualität der Abgeordneten insgesamt ließ auch deren Kultiviertheit und die Kultur der Politik im allgemeinen immer mehr zu wünschen übrig. Bezeichnend dafür sind so-

²⁰ Karel Adámek, *Památce Františka Skopalíka* [Erinnerungen an František Skopalík], Praha 1908, 28-29. Schön ist Adámeks Erinnerung, dass der ehemalige Ministerpräsident Hohenwarth den Abgeordneten Skopalík immer respektvoll in tschechischer Sprache grüßte. Ebenda, 41.

²¹ Josef Penížek, *Z mých pamětí z let 1878-1918* [Meine Erinnerungen aus den Jahren 1878-1918] II, Praha 1924, 116.

wohl die zahlreichen Obstruktionsszenen im Böhmischem Landtag oder Wiener Reichsrat in den Jahren 1893 bis 1918 als auch die überall gegenwärtige Vulgarisierung der Parlamentsverhandlungen. Die angedeutete Entwicklung verlief natürlich in vielen anderen europäischen Staaten ähnlich, aber im habsburgischen Vielvölkerreich war sie auffälliger und von außergewöhnlicher Dringlichkeit.

In meinem Beitrag habe ich versucht, aufgrund einer Analyse der Korrespondenzen und Erinnerungen tschechischer Politiker – besonders der Zeugnisse F.L. Riegers – die langfristigen Probleme zu benennen, die die politischen Parteien der kleinen Völker im 19. Jahrhundert mit der Auswahl qualitativ geeigneter Kandidaten für die Abgeordnetenmandate hatten. Die Ursache dieser Probleme ist vor allem in der komplizierten sozialen Situation der Mittelschichten dieser nationalen Gemeinschaften zu sehen. Diese Schichten konnten zwar seit den achtziger Jahren eine relativ gesehen genügende Anzahl gebildeter und über Fachkenntnisse verfügender Kandidaten produzieren, aber die Kombination verschiedener sozialer Faktoren mit der Stellung als *Abgeordnete von der Peripherie* machte es ihnen aus existentiellen Gründen nur schwer möglich, sich qualifiziert, verantwortungsbewusst und hundertprozentig der Ausübung ihres Mandats zu widmen. Das problematische Auszahlungssystem der Abgeordnetendiäten in Cisleithanien – es bestand bis 1917, als endlich ein permanentes Gehalt für die Abgeordneten eingeführt wurde – machte die erforderliche *Professionalisierung* der Politik unmöglich. Die Demokratisierung der Politik stellte dann in Verbindung mit der Entstehung der Stände- und der Massenparteien um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert und den oben angeführten Faktoren die frühere Idealvorstellung vom Abgeordneten als einem gebildeten, fähigen und kultivierten Repräsentanten seiner Wähler vollends auf den Kopf.

LARISSA DOUGLASS

“Caesarism without Caesars”: Representation, Autonomy and the Democratization of the Law in the Late Habsburg Empire

I.

In The Question of Nationalities and Social Democracy (1907), Otto Bauer sought to reconcile nationalism and socialism while anticipating the introduction of universal suffrage in Austria.¹ To this end, he referred to Friedrich Naumann's suggestion that imperial sovereignty could be wedded to the power of the people through the concept of "Caesarism."² Caesarism, a fairly well-known idea by the early twentieth century, has been most simply defined as imperial monarchical authoritarianism or as a military dictatorship. However, Caesarism also possessed debatable democratic qualities. Scholars and theorists ranging from Theodor Mommsen to Oswald Spengler to Max Weber defined and redefined Caesarism. Weber particularly associated Bismarck's role in German politics with classic characteristics of Caesarism. The latter included: a charismatic leader; a broadening of suffrage and growth of mass politics; plebiscitary elections paradoxically combined with a weak parliament and courts; legislation passed by emergency decree; and daily governance managed by a bureaucracy, concealed behind the legitimacy of the imperial leader or monarch.³ Following Naumann, Bauer defined Caesarism as "the al-

¹ Otto Bauer (1881-1938), noted Austro-Marxist theoretician and later statesman viewed the national strife in the Habsburg empire as a class struggle and developed the idea of non-territorial national cultural autonomy with Karl Renner (1870-1950). H. Fischer, foreword to *The Question of Nationalities and Social Democracy*, by O. Bauer, ed. E.J. Nimni, trans. J. O'Donnell, Minneapolis 2000, ix.

² Friedrich Naumann (1860-1919), a German imperial liberal, attempted to find a non-Marxist, Christian reconciliation between national and social interests. O. Bauer, *The Question of Nationalities and Social Democracy*, ed. E.J. Nimni, trans. J. O'Donnell, Minneapolis 2000, 346.

³ G. Casper, *Caesarism in Democratic Politics: Reflections on Max Weber*, Paper delivered at Library of Congress John W. Kluge Center, 22 March 2007, http://www.loc.gov/today/cyberlc/feature_wdesc.php?rec=4035 (Webcast transcript accessed 6 March 2009), 6, 9, 13, 15-16.

liance of the old imperial power resting on the force of arms with the force of ... universal suffrage and national freedom."⁴

In late imperial Austria-Hungary, the need to reconcile the wellsprings of power from the king with power originating in the people might have, Bauer observed, settled at the feet of Emperor Franz Joseph I. Nonetheless, Bauer—again, following Naumann—believed, as do historians, that such a “revolution in favor of the state ... will not occur, for ... the Habsburgs are not revolutionary.”⁵ Bauer described similar proposals from his fellow Social Democrat, Karl Renner, who tried without success to resolve crises in Austro-Hungarian dualism by calling for democratic reforms of the élite-dominated Hungarian parliament: “he met with the same response as Naumann: what nonsense to expect a revolutionary policy of the Habsburgs, the pillars of the principle of legitimacy!”⁶ This was, in Bauer’s words, “Caesarism without ... Caesars!”⁷ And here he hit on a critical point. As a socialist, he naturally anticipated an end pre-eminence of popular power. In fact, I argue that ‘Caesarism without Caesars’ promised a different substitute for monarchical authority when Naumann’s triad of Caesar, democracy and national liberty finally converged.

The question of what came to occupy the role of Caesar in Caesarism cryptically points to one of the fundamental problems of Habsburg politics up to, and through, the end of Austria’s imperial period. The crux of the problem rested on how Bauer, Renner and their contemporaries connected democracy and national liberty. Their answer was federalism, cast in forms with varying degrees of national decentralization and multinational centralization. Bauer initially believed that “national liberty [might become] an instrument of the power of the Crown” through “force of arms, and democracy.”⁸ This was evident, he felt, in Franz Joseph’s pressure on the privileged Hungarian MPs of Transleithania and their German and Polish Austrian counterparts in Cisleithania to accept universal manhood suffrage.⁹ If implemented, a broadened suffrage would allow other nationalities greater *de facto* freedom in the polity, and spark the development of what Bauer called ‘national autonomy.’¹⁰ With his idea of “national cultural autonomy,” Bauer famously proposed that national criteria be administered separately from imperial non-national con-

⁴ Bauer, *Question*, 346.

⁵ Naumann cited in Bauer, *Question*, 346. W.A. Jenks, ‘The Later Habsburg Concept of Statecraft,’ in: *Austrian History Yearbook* 1966, 93.

⁶ Bauer, *Question*, 346.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid., 346, 350.

⁹ Women did not receive the right to vote in Austria until 12 November 1918 under Renner’s Chancellorship. My occasional references here to ‘universal suffrage’ refer to hypothetical theories and expectations which circulated in the period leading up to 1907, not the 1907 universal manhood suffrage reform itself.

¹⁰ ‘Transleithania’ and ‘Cisleithania’ respectively referred to the Hungarian and Austrian parts of the Dual Monarchy. Bauer, *Question*, 346, 350.

cerns.¹¹ In ethnically homogeneous regions, Bauer imagined that national groups could become "juridical entities," and non-territorial "sovereign corporations with specific and exclusive competences."¹² For regions where the population was too heterogeneous to separate different peoples into local administrative groups, his colleague Renner conceived of national autonomy reduced to the level of individual decision. In other words, a single person might become a nationally autonomous unit or entity and decide on his or her corporate affiliation with regard to nationalized administration of cultural affairs and education. This atomization of national non-territorial autonomy was known as the 'personality principle.'¹³ To Bauer, these ideas described how Caesarism would develop. Ultimately, however, he saw Caesarism as a means to an end. The economic issues that existed beneath national autonomy would come to the fore and socialists could use them to develop their own agendas.¹⁴ Sub-national economic factors would overcome Caesarism and socialists would remove Caesar (the emperor) from the Caesarist equation.

Of course, Bauer and Renner were not alone in contemplating these matters. Bauer's references to Caesarism encapsulated many issues that his contemporaries in public life and government also considered. Indeed, in this era, democratic federalism enjoyed a renewed vogue.¹⁵ The last decade before the war was characterized by what John W. Boyer calls a "federal revolution in Austrian state governance."¹⁶ Bauer's and Renner's contemporaries did not necessarily reach the same conclusions as Bauer and Renner, or refer to Caesarism in relation to federalism. However, they, too, confronted problems of changing law and state authority associated with 'Caesarism without Caesars,' as they tried to manage democratic, national and economic trends sweeping the empire.

¹¹ E.J. Nimni, introduction to *The Question of Nationalities and Social Democracy*, by O. Bauer, ed. E.J. Nimni, trans. J. O'Donnell, Minneapolis 2000, xvii.

¹² *Ibid.*, xix.

¹³ G. Stourzh, *From Vienna to Chicago and Back: Essays on Intellectual History and Political Thought in Europe and America*, Chicago 2007, 179.

¹⁴ Bauer, *Question*, 352-353.

¹⁵ Wiskemann summarizes: "More and more people spoke of a Swiss system for Austria. ... Eisenmann's remarkable book, *Le Compromis austro-hongrois*, appeared in 1904, and ended with an appeal in favour of Swiss federalism. In 1906 came Renner's brilliant piece of work, *Grundlagen und Entwicklungsziele der österreichisch-ungarischen Monarchie*, urging a combination of Swiss methods with the Moravian personal system which had just been worked out. It is interesting, too, though he was only 24 and of no account at the time, that in 1908 Edvard Beneš wrote a thesis, *Le Problème autrichien et la question tchèque*, in favour of federalization. ... But ... Austria had problems which Switzerland did not know, and above all the tremendous problem created by a state of affairs in which the national so often coincided with the social question." E. Wiskemann, *Czechs and Germans: A Study of the Struggle in the Historic Provinces of Bohemia and Moravia*, 2nd ed., London 1967, 69.

¹⁶ J.W. Boyer, *Culture and Political Crisis in Vienna: Christian Socialism in Power, 1897-1918*, Chicago 1995, 172.

Taking these themes as a starting point, this article explores connections Austria-Hungary's Cisleithanian bureaucrats and parliamentarians drew between suffrage reform and federalism.¹⁷ With reference to their studies and proposals, I argue here that democratization via broadened representation in fact sparked a two-tiered decentralization and centralization of the state along lines respectively determined by national and 'sub-national' aspects of citizens' identities. To locate the causal connections between democratic representation and federalism, I define representation as a legal association between identity and state power.

I isolate patterns in that definition and thereby answer the final question of what replaced Caesar in Caesarism through a review here of: bureaucratic assessments of suffrage reform prior to the introduction of universal manhood suffrage in the Austrian half of the Habsburg empire in 1907; parliamentarians' calls for provincial suffrage reform after the passage of the 1907 imperial law; and a bureaucratic 'master plan for little compromises' related to provincial suffrage reform during the post-1907 period.

II.

From contemporary debates on representation, a central question arises of how suffrage reform might create a 'nationally federated state.' Bauer's expectation of the collapse of dualism notwithstanding, there was no automatic implication of national autonomy or decentralization in widespread calls across Austria for universal suffrage following the Russian Revolution of 1905. Indeed, universal suffrage was intended to defuse national conflicts, not encourage them, and was meant to strengthen a centralized, multinational imperial state. The ultimate hazard élites perceived in the potential introduction of universal suffrage was not nationalism. They feared the rise of mass Christian Social and especially Social Democratic movements, already confirmed by Bauer's and Renner's growing prominence. Boyer comments:

For both [mass parties] universal suffrage was nothing less than an institutional, etatist solvent that might reduce the tensions of nationality. Not only would these tensions be confronted with direct, democratically legitimated solutions and the parliament's attention shifted to social and economic issues, but, equally important, the national parties would be forced to act in a responsible, *independent* way vis-à-vis the civil service.¹⁸

The old socio-economic hierarchy was at stake, apparently constituting the price of peace between the nationalities. Universal manhood suffrage had al-

¹⁷ My focus is on the Austrian half of the Dual Monarchy, where, unlike Hungary, universal manhood suffrage was successfully introduced in 1907.

¹⁸ Boyer, *Culture*, 350.

ready been legalized in 1896, but was restricted to a fifth general electoral curia. Full universal suffrage implied that electoral curias, based on the old estates, would be dismantled at the imperial level. With the introduction of universal manhood suffrage in 1907, this dismantlement effectively occurred, while curias for local-level elections persisted.

The imperial reform occasioned calls for provincial electoral and constitutional reforms. They inspired the settlement of the Moravian Compromise in 1905, followed by other schemes in the Bukovina (1909-1910), Budweis (1913-1914), and Galicia (1914). While these settlements depended on the national demarcation of voters, William Jenks believes that these compromises did not give rise to mature federalism along national lines. In his view, the "change in the Fundamental Law on Imperial Representation did little or nothing to change the essentially centralizing aspects of Austrian administration."¹⁹ His list of the imperial parliament's powers, reveals the non-national, or sub-national, concerns upon which Austrian centralization rested:

The matters of legislation expressly reserved to the Reichsrat left little to the competence of the diets; the competence of the Reichsrat extended to commercial treaties, certain types of political treaties, the regulation and financing of military affairs, the budget, the granting of taxes and the imposition of customs duties, the regulation of the monetary system, banks of issue, telegraphs, posts, railways, and navigation, legislation concerning banks, credit, patents, weights and measures, public health, citizenship, passports, census, confessional relations, the rights of assembly, association, and of the press, the educational system, etc.²⁰

Even so, imperial and local suffrage reform depended upon the entrenchment of national labels for electoral and administrative purposes. Efforts to appease and separate the nationalities intensified after the failure of official Czech-German bilingualism during the Badeni crisis at the turn of the century.²¹ By 1905, Moravia's constitutional settlement required individual Czechs and Germans to confine themselves to one or the other monolingual group for the purposes of administering school boards and elections.²² Historians observe that the settlement was one example among many in which national

¹⁹ W.A. Jenks, *The Austrian Electoral Reform of 1907* (= Studies in History, Economics and Public Law, Columbia Studies in the Social Sciences 559), New York 1974, 77.

²⁰ Jenks cites Article 12 of the Fundamental Law of Imperial Representation which stipulated the relative legislative 'jurisdiction' of the Imperial and provincial parliaments: "All matters of legislation, other than those expressly reserved to the Reichsrat by the present law, belong within the power of the Provincial Diets of the kingdoms and countries represented in the Reichsrat and are constitutionally regulated by such Diets." The matters of legislation expressly reserved to the Reichsrat left little to the competence of the diets ... Ibid., 109-110.

²¹ H. Glassl, *Der mährische Ausgleich*, Munich 1967, 60.

²² J. Kořalka, 'Nationality Representation in Bohemia, Moravia and Austrian Silesia, 1848-1914,' in: G. Alderman / J. Leslie / K.E. Pollmann (ed.), *Governments, Ethnic Groups and Political Representation IV*, Comparative Studies of Governments and Non-Dominating Ethnic Groups in Europe, 1850-1940, New York 1993, 106.

identification came to dominate institutional development, as each nationality increasingly acquired its own educational, social, professional and agricultural associations.²³ Along similar lines, the 1907 imperial suffrage law allocated imperial voters to gerrymandered, nationalized electoral districts.²⁴ Stourzh has followed that process of hyper-nationalization to grim ends in Social Darwinism and the doom of the empire.²⁵

It is worth asking what connection the decentralized proliferation of national labels—as described by Stourzh—had with the sub-national factors pronounced by Jenks as being indispensable in centralized Austria. While parliamentarians and diet members negotiated over national demarcation of voters and districts, bureaucrats strove to manipulate sub-national identities in order to counter the impact of nationalism on the state. Any assessment of the corresponding impact of constitutional and electoral reforms must assess both sets of efforts.

In order to evaluate the reforms in this manner, we must first confirm the types of national and sub-national identity that contemporaries recognized. The Moravian Compromise is commonly analyzed for its focus on linguistic national identities; but the legislation also hinged on sub-national identification of citizens in terms of territory, class and socio-economic conditions evident in taxes.²⁶ Bauer complained that the Moravian Compromise was “a completely inappropriate application of the personality principle,” for three reasons.²⁷ First, it allowed citizens’ own declarations of national identity to be challenged by communal authorities—and Bauer wanted to avoid the latter’s association of nation with territory.²⁸ Second, Bauer did not believe that the personality principle should reinforce class inequalities between voters:

We call for the national register as a foundation for national self-administration, not as an electoral roll[!] for the election of the *Reichsrat* and the provincial assembly. ... [T]he personality principle seems to be distorted here due to its having been artificially grafted onto the system of privileged [curial] voting rights.²⁹

²³ Kořalka, ‘Nationality,’ in: *Governments*, 111; Stourzh, *From Vienna*, 160.

²⁴ Jenks, *Austrian*, 207, 213–214.

²⁵ Stourzh confirms the growing emergence of a nationally-divided Austrian political culture. G. Stourzh, ‘Ethnic Attribution in Late Imperial Austria: Good Intentions, Evil Consequences,’ in: R. Robertson / E. Timms (ed.), *The Habsburg Legacy. National Identity in Historical Perspective* (= Austrian Studies 5), Edinburgh 1994; G. Stourzh, Robert A. Kann Memorial Lecture (1989). ‘The Multinational Empire Revisited: Reflections on Late Imperial Austria,’ in: *Austrian History Yearbook* 1992, 18–19.

²⁶ Allgemeines Verwaltungsarchiv [General Administrative Archive], Austrian State Archive, Vienna, Ministry of Interior, Präsidium records, Sig. 30, 1900–1918, Box 2165 (hereafter AVA).

²⁷ Bauer, *Question*, 282.

²⁸ Stourzh has described contested cases in which individuals quarreled with communal authorities’ re-evaluations of their personally declared national identities: Stourzh, *From Vienna*, 163, 166–167.

²⁹ Bauer, *Question*, 283.

Third, Bauer saw the national labeling of citizens as a misdirected, class-driven response to a modernizing economy.³⁰ He believed the polity had to be reformed so that civil administration could reach critical socio-economic factors *beneath* nationalism.

Among scholars, T. Mills Kelly echoes Bauer's dislike of class inequalities preserved in the Moravian curias. Kelly has criticized the Compromise for hardening both the national divide between Czechs and Germans—and the class divide between the élites and the lower strata of society. He argues that the curias blocked fair representation of mass political parties in the Diet.³¹ As a corollary to his findings, I maintain that the significance of these class factors only increased when the local preservation of curias—in Moravia and elsewhere—was combined with the imperial reform. Under these conditions, popular parties converged upon the imperial centre, further radicalizing *Reichsrat* debates with mass politics from the provinces.³²

In short, the very act of intensifying and decentralizing national labels appears to have rendered sub-national terms of identity centrally important in Vienna. All of this was possible because compartmentalization of identity was a fact of life in the late empire, where citizens behaved differently in different contexts. Social, cultural and political historians generally recognize that compartmentalization existed in society, without necessarily tracing the impact of this phenomenon on the history of the state.³³ For example, Marsha Rozenblit asserts that Habsburg Jews possessed a compartmentalized, political, cultural and ethnic "tripartite identity."³⁴ Scott Spector describes Jeremy King's isolation of "distinct, competing, but often coextant strands of national politics: ethnic, historical, civic ... and territorial," and he summarizes King's argument that these "different permutations of identity politics ... relating to locality, region, town/country, or class may not have receded but gradually became subsumed to categories of 'nationality.'"³⁵ King additionally points out that during the late imperial period "the Habsburg state was moving toward a multinational model different both from the empire of the Habsburg past and from

³⁰ "National hatred is transformed class hatred." Bauer, *Question*, 187, 213, 218.

³¹ T. Mills Kelly, 'Last Best Chance or Last Gasp? The Compromise of 1905 and Czech Politics in Moravia,' in: *Austrian History Yearbook* 2003, 280-281.

³² My idea reappraises Kelly's conclusion that, "[t]he only venue for that [mass political] struggle was the streets." *Ibid.*, 281.

³³ One scholar who has uncovered it in his research is Klaus Hödl. See: L. Douglass, Review of *Wiener Juden – jüdische Wiener: Identität, Gedächtnis und Performanz im 19. Jahrhundert*, by Klaus Hödl, in: *H-German*, October 2007, <http://www.h-net.org/reviews/showrev.cgi?path=286161216070652> (accessed 9 March 2009).

³⁴ M.L. Rozenblit, *Reconstructing a National Identity: The Jews of Habsburg Austria during World War I*, Oxford 2001, 4.

³⁵ S. Spector, 'Review of *Budweisers into Czechs and Germans: A Local History of Bohemian Politics, 1848-1948*, by Jeremy King,' in: *The American Historical Review* 110/1 February 2005, 251.

the reigning model of nation states. This would have entailed a supranational, imperial civic identity concurrent with national identities and politics."³⁶

This point was lost neither on the government, nor on the parties.³⁷ When the Emperor's insistence made suffrage reform inevitable, the largely bureaucratic Cabinet and its cadre of supporting officials responded alongside parliamentarians with formal plans to compartmentalize voters' varied identities. Their response was novel and complex, and did far more than rework the old Habsburg approach to the nationalities of "*Divide et impera*."³⁸

If national and sub-national modes of identification were already features of daily life, it does not seem surprising that they would be formalized and would interrelate at imperial and local levels of representation. What is less obvious is what precise influence the interplay of these factors had on the evolution of the state. I suggest that that impact may be summed up in terms of the following outcomes: the rise of the bureaucracy as a new, modern estate; the curtailment of minority representation; the resort to imperial coalition tactics along sub-national lines as a substitute for electoral majorities; and the centralized state's linkage to decentralized national identity by means of its imperial administration of sub-national identities.³⁹ Together, these factors reveal the causal connections between representation and federalism.

Interior Ministry files reveal the development of the bureaucracy into a new, modern estate: officialdom gained new authority by administering sub-national identities.⁴⁰ Bureaucrats' studies evaluated different possible suffrage reforms in terms of national and sub-national identities in order to project electoral outcomes. At the behest of the Interior Minister in 1905, crownland governors asked provincial bureaucrats to concentrate upon the economic, social and regional underpinnings of national identity in local communities. The ultimate imperial aim was to create nationalized electoral districts which grouped together populations whose sub-national interests would predispose them to vote against national political divisions. In the Tyrol, officials recommended that, "[t]he economic interests of these cities and communities are in any case identical when [national] political antagonisms also ... persist be-

³⁶ Spector, review of *Budweisers*: 251. See: J. King, *Budweisers into Czechs and Germans: A Local History of Bohemian Politics, 1848-1948*, Princeton 2002, 10, 115, 147.

³⁷ Bauer's and Renner's ideas clearly involved formal compartmentalization of national and sub-national identities.

³⁸ Glassl, *Ausgleich*, 61. My italics.

³⁹ Don Price maintains that by the twentieth century, four new estates had replaced the old estates: the scientific, the professional, the administrative, and the political. Price cited in J.R. Pennock, 'Political Representation: An Overview,' in: J.R. Pennock / J.W. Chapman (ed.), *Representation* (= Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy), New York 1968, 10.

⁴⁰ This new role of the bureaucracy was confirmed as the Ministry of the Interior received dozens of direct appeals for the "universal, equal, secret, and direct right to vote" from local citizens' associations and communal authorities. AVA, Vienna, Ministry of Interior, Präsidium records, Sig. 34/2, 6301-1905, Box 2235.

tween th[ose] same [towns]."⁴¹ They expected that these factors would remain significant even if the imperial suffrage reform did away with curias and with the associated categorization of voters based on their income taxes.

Hence, officials embedded tax considerations into proposals for the national demarcation of electoral districts. In his report to Vienna on 30 December 1905, the governor of Tyrol and Vorarlberg admitted that this was an imperfect process, wherein matching "an equitable number of votes" with "equality of tax distribution" was difficult because of "the inequitable conditions of the census of the population to the tax output in the German and Italian provincial sections."⁴² Some plans took into account population numbers as well as direct taxes levied per voter, compared against their 1901 imperial voting patterns. This use of previous electoral results against the local census and taxes in order to draw up voting districts emphasizes the strategic approach that the government took when faced with the prospect of thoroughgoing suffrage reform.

Regional considerations involved urban and rural sub-national distinctions and their corresponding influence on past performances of political parties. Thus, in Carniola, bureaucrats were not as concerned by national distinctions as they were by expected liberal losses upon the introduction of universal suffrage. They noted that the inhabitants of small towns, who laboured in the local economy's factories, iron works and industries, hailed mostly from the surrounding agrarian provincial population. Once these people received fair distribution of the right to vote, the district would become a clerical rather than liberal stronghold. The focus here was less on the fact that the clericals were Slovenes, and more on the fact that they were Catholic populists.⁴³ This sub-national factor of religion reappeared in the 1910 constitution, where it was used to pacify newly-annexed Bosnia-Herzegovina.⁴⁴ The constitution, composed by the Imperial Finance Minister and civil governor, Count István Burján de Rajecz (1851-1922), included in its suffrage protocol religious electoral cadastres for Serbian Orthodox Christians, Muslims and Croatian Catholics; these religious cadastres mimicked the Czech and German national cadastres set up in the Moravian Compromise.⁴⁵

⁴¹ Ibid. For the sake of brevity, I cite place names as mentioned in the historical documents without any intended national connotations that can be associated with the use of such terms. I have also Anglicized them where there is a common English version of a place name, as with Tyrol or Vienna.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ R. Okey, *Taming Balkan Nationalism: The Habsburg 'Civilizing Mission' in Bosnia, 1878-1914*, Oxford 2007, 144-153, 177-178. For contemporary news reports on the Bosnian-Herzegovinian constitution, which initially included the Jewish faith in its religious electoral cadastres see: *Times*, London, 23 February 1910, 5; Dr. Bloch's *Österreichische Wochenschrift*, Vienna, 25 February 1910, 137-138 (hereafter *ÖW*); *ÖW*, 29 January 1909, 80; *ÖW*, 19 February 1909, 125-126; *ÖW*, 26 February 1909, 149; *ÖW*, 14 May 1909, 356.

⁴⁵ Glassl, *Ausgleich*, 95.

Even in cases where language—the main constitutional marker of Austrian nationality—dominated bureaucrats' studies, they still appealed to other factors to decide whether or not to transcend local territorial bounds and unite "language islands" together within single national electoral districts. The concern for homogeneity of national language was weighed against the estimated expected bureaucratic costs incurred to assess, liquidate, divide and "apportion" electoral districts.⁴⁶ Provincial officials requested directions from the Ministry of the Interior regarding which language islands were large enough to merit the bureaucratic expense.⁴⁷ Local bureaucrats felt for the most part that the general character of the surrounding region might trump nationality. They advised that the cost of awarding a language island its own electoral district might only be warranted for "the cities [of] Lundenberg and Göding in Moravia" and continued: "[i]t may appear scarcely as an eligible goal of nationalities' politics that every little nation's party pocket ... [might be] secured in its existence. In fact, it may be considered far more desirable that such small language islands [be] absorbed by their surrounding neighbourhood."⁴⁸ These sentiments reappeared in discounted plans for proportional representation, which would have secured minority representation.⁴⁹

As a result of the discouragement of minority representation, parliamentary tactics favoured coalitions formed along sub-national lines. Generally speaking, parliamentary rules favoured loose collaborations among small parties, which could endorse petitions and interpellations together.⁵⁰ These little coalitions formed the bases of Austria's famous parliamentary 'clubs.' Philip Howe confirms that outside parliament, citizens sorted by nationality at the polls tended to concentrate politically on sub-national matters. Pre-electoral compacts and coalitions, along with election results in nationally pre-defined districts, derived from debates *inside* national groups that depended on economic and social issues.⁵¹ Vratislav Doubek's study of Czech MPs elected to

⁴⁶ AVA, Box 2235.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ One noteworthy assessment of proportional representation at the crownland level came from former *Reichsrat* president Johann von Chlumecký (1834–1924). AVA, Vienna, Ministry of Interior, Präsidium records, Sig. 31, Moravia 1905–1907, Box 2192. For Chlumecký's role as the "father of the [Moravian] compromise" hailed later that year in Vienna's leading newspaper, see: Glassl, *Ausgleich*, 96; *Neue Freie Presse*, Vienna, 5 November 1905, 1 (hereafter *NFP*); and *NFP*, 7 November 1905, 3.

⁵⁰ See a Moravian parliamentary protocol document from 1900 for a good example. AVA, Vienna, Ministry of Interior, Präsidium records, Sig. 31, Moravia 1900–1904, Box 2191.

⁵¹ P.J. Howe, *Well-Tempered Discontent: Nationalism, Ethnic Group Politics, Electoral Institutions and Parliamentary Behavior in the Western Half of the Austro-Hungarian Monarchy, 1867–1914*, Ph.D. diss., University of California at San Diego 2002, 202, 206, 209–210, 218, 231–232, 332–335; See also Kelly's analysis of gerrymandering under the 1907 system, which had real effects on voting results and encouraged mini coalitions between parties. T. Mills Kelly, *Without Remorse: Czech National Socialism in Late-Habsburg Austria* (= East European Monographs 589), Boulder 2006, 115–116.

the *Reichsrat* in 1907 and 1911 further confirms that interpellations initiated collaboratively by smaller national parties depended on sub-national factors which provided a foundation for common agreement and cooperation.⁵² These results were an incipient precursor to what would have become a two-party or limited multi-party system—if definite parliamentary majorities could have been attained.

Even as this phenomenon of sub-national collaboration appeared, it gained a centralizing dynamic through the interplay between provincial and imperial parliamentary systems. The 1905 Moravian reform combined with the 1907 imperial suffrage created what Kelly calls "an asymmetrical democratic system, where there was universal manhood suffrage at the [imperial] parliamentary level, but still elite control of provincial and local government."⁵³ Yet *Reichsrat* debates reveal that contemporaries analyzed this system as a whole. The Minister of the Interior Richard von Bienerth (1863-1918) did so when he connected taxes, economic interests, and provincial electoral reforms to the larger authority of the *Reichsrat*.⁵⁴

In 1907 and 1908, MPs demanded provincial Diet reforms during the Austro-Hungarian budgetary debates, thereby prompting discussion on the relationship between the local and imperial parliaments. Significantly, MPs' discussions about provincial reforms *did not* focus on national problems; rather, they stressed *the type of authority stemming from sub-national identity and on the ultimate dynamic and locus of that authority*. For example, MPs Josef Redlich and Karl Renner complained that the presumed main concern of the Diets was financial and economic. As such, local councils were commonly thought to be administrative bodies, while the *Reichsrat's* authority was primarily legislative. Redlich insisted: "The Diets are legislative corporate bodies!"; at the same time, he noted that the *Reichsrat* was an administrative body in its negotiation of the Austrian budget.⁵⁵ He defined provincial legislative powers in terms of public (and some private) laws which determined how public monies were dispensed to "hospital complexes, children's homes, orphanages, and mental institutions," as well as some streets and roads, and schools.⁵⁶ With this

⁵² V. Doubek, 'The coalition potential of Czech parties in the Imperial Council: A comparison of the years 1907 and 1911,' in: *Parliaments, Estates and Representation* 2006, 131-132.

⁵³ T.M. Kelly, *Without Remorse: Czech National Socialism and the Origins of Radical Nationalism in East Central Europe*, Center for History and New Media, George Mason University, <http://chnm.gmu.edu/history/faculty/kelly/proposal.htm> (accessed 25 March 2002). See also: Kelly, *Without Remorse*.

⁵⁴ Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Hauses der Abgeordneten des österreichischen Reichsrathes, 4th sitting, 27 June 1907, 124 (hereafter SPA).

⁵⁵ *Ibid.*, 125-126.

⁵⁶ SPA, 4th sitting, 27 June 1907, 127. Oskar Krejčí confirms these sub-national spheres of diets' authority: "The jurisdiction of land assemblies was directed to [the] legislative and administrative sphere. However, the legislative activity related only to selected and expressly enumerated issues – fiscal budget, agriculture, public works and constructions within the land and charity institutions

seemingly simple remark, Redlich had drawn some startling conclusions. By connecting public law to the sub-national provincial parliamentary jurisdiction in this way, he had related the implementation of sub-national identity to the creation and transmission of legal power; and, given that the larger context was provided by the imperial budget, he had briefly indicated the centralizing dynamic path of that authority. By observing how a term of identity could transmogrify into a type of state authority and then into a centralized or decentralized dynamic of that authority, Redlich had glimpsed the encrypted underlying connections between representation of identity, state authority, and federalism.⁵⁷ He acknowledged Renner's speech from the same *Reichsrat* session, which elucidated those connections through the latter's insistence that tax reform and the legal dispensation of provincial finances were inextricably bound up with suffrage reform, curias, class identity, regional identity, minority representation, the imperial and local bureaucracies, and the constitutional relationship between centre and periphery in what parliamentarians called the "question of competence" between the *Reichsrat* and the *Landtage*.⁵⁸

This complicated picture of diets acting as legislatures brings us back to the problem of Caesarism.⁵⁹ The picture became clearer over the course of 1908's imperial budget debates. These debates led to calls for local constitutional compromises and diet suffrage reforms. In Rudolf Schlesinger's eyes, such centralized sub-national budgetary concerns led directly to national decentralization in federalism:

Economic links created by incorporation into a multi-national empire ... have to compete with the powerful forces of modern nationalism which may embody the strongest class antagonisms of our times. But by artificially uniting diverse peoples and at the same time creating real links between them, the military-autocratic monarchy in its attempt to reconcile national diversity with economic unity produced the conditions essential for the application of federalism. It also produced the main obstacles to the success of such attempts.⁶⁰

supported from public funds. Land assemblies were supposed to issue legal regulations within the legal framework determined by the Imperial Council concerning community, church and educational matters, horse relays, catering and housing for the army." O. Krejčí, *History of Elections in Bohemia and Moravia* (= East European Monographs 433), New York 1995, 75.

⁵⁷ Moreover, he saw a common decentralizing pattern, sparked by exceptional increases in spending of local monies in provinces, districts and communities, in Austria as well as England, Belgium, France and Germany. SPA, 4th sitting, 27 June 1907, 126.

⁵⁸ SPA, 4th sitting, 27 June 1907, 120-127; SPA, 9th sitting, 5 July 1907, 768. For discussions relating these matters to minority representation, see Jewish Club members' emergency petitions and speeches: SPA, 7th sitting, 3 July 1907, 567. For the connection between minority representation and imperial versus local competence, see a debate from a Ruthenian MP on the question of whether the *Reichsrat* would protect a minority subject to discrimination in a Diet (in this case, in Galicia): SPA, 10th sitting, 9 July 1907, 920-925.

⁵⁹ SPA, 9th sitting, 5 July 1907, 763-766.

⁶⁰ R. Schlesinger, *Federalism in Central and Eastern Europe*, London 1998, 7.

On 8 July 1908, Interior Minister Bienerth responded in parliament to an emergency petition regarding the introduction of universal suffrage in all the Diets. While he agreed in principle with the idea, he claimed that the government still had to decide how to implement a widespread democratic reform of local governance. He drew the shouting MPs' attention to the "different competences" of the imperial parliament and the Diets; he noted that the former bicameral parliament was "exclusively legislative," with capacities backed by "administration in the broadest sense," which in turn conveyed the needs of political corporate entities and "known interest groups."⁶¹ On the other hand, the latter unicameral Diets concerned themselves primarily with the economic and cultural spheres. He promised the MPs that the state would investigate measures necessary to reconcile these powers while introducing democratic reform in all the diets.⁶²

The records of the Interior Ministry confirm that the bureaucracy exhaustively investigated the connections between citizens' identities, democratic representation, legislative and administrative jurisdictions, and imperial federalism in a search for an elusive 'master plan for little compromises.' Officials laboriously summarized and compared, party by party, all the MPs' provincial reform proposals, for all the crownlands.⁶³ In each case, they weighed numbers of seats against curias, taxes, and projected electoral districts and electoral results, town by town.⁶⁴ One document reveals the bureaucrats' desire to create a two-party system along class-based, national, and economic lines wherever possible, and to avoid a multitude of factions.⁶⁵ Yet another chart shows the number of crownland districts where absolute electoral majorities were assured under different suffrage plans. Civil servants considered, but rejected, a system of professional or vocational representation, since they did not believe it constituted "a natural and healthy representation of the populace."⁶⁶ Similar plural electoral schemes were reviewed to strengthen the representative voices of the intelligentsia (university graduates) and higher taxpayers. These, too, were rejected.

Two large files from February 1908 traced all possible known local Diet candidates for Lemberg and Prague, and ran their profiles through postulated provincial suffrage reform systems in a series of charts; each politician's chances of winning in a future election were ranked from "not at all" to "very good" when cross-referenced against 1907 imperial electoral results.⁶⁷ Offi-

⁶¹ SPA, 103rd sitting, 8 July 1908, 7077-7078.

⁶² *Ibid.*, 7079.

⁶³ AVA, Vienna, Ministry of Interior, Präsidium records, Sig. 31, in gen. 1906-1909, Box 2168.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ The file also mentions Trieste. *Ibid.*

cials showed some anxiety about mass parties: the files include a sample National Socialist pamphlet against the Social Democrats.⁶⁸ Various plans were considered to diminish the latter's growth. Bureaucrats collected newspaper clippings to follow calls for local suffrage reform, as with Czech MPs' demands for national autonomy in Bohemia.⁶⁹ In Carinthia, officials suggested shifting rural electoral districts into urban districts in order to prevent minority results for the three major parties; they planned to bolster the chances of the Slovenian People's Party and "bump" the National Progressive Party, a boisterous opposition party which had "blighted" debates with constant obstruction.⁷⁰

These documents and a final summary report reveal that bureaucratic authorities in 1907 and 1908 concluded that the equal right to vote could not be avoided in the Diets, but they wished also to secure for "pro-state elements a decisive influence in the electoral results."⁷¹ Government bureaucrats consequently hoped for incremental reforms that were less radically democratic than universal manhood suffrage.⁷² They drew up their 'master compromise plan,' with its recommendations for diet reform in crownlands besides Moravia, to ensure watertight majorities for local elites while reconciling national divisions.⁷³ This plan offered a general but disproportionate right to vote through suffrage schemes which considered: plural voting; provision of some electoral districts with two Diet representatives, in order that privileged groups could be assured one seat to uphold their interests; and tinkering with voting rights, districts and curias.⁷⁴ This, then, was the core principle of Habsburg federalism before the First World War: the mechanistic implementation of local sub-national factors to serve the centralizing aims of the imperial state, combined with overt decentralization toward national factors, all filtered through various degrees of democratic representation.

III.

By the start of World War I, Austria's 'little compromises,' including the less well-known proposals described here, cultivated nation-state models within a multinational state.⁷⁵ The compromises respectively associated sub-national and national terms of identity with state power through the mechanisms of central and local representation. This study provides initial evidence that the national definition of voters laid the groundwork for decentralized

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ The file number of this 'master plan' is P. Nr. 300 M. I. 1908. Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ King, *Budweisers*, 138-139.

associations between nation and state—while imperial representation of sub-national aspects of citizens' identities laid the foundations of the centralized social welfare state.

Whether bureaucratic reform plans were implemented or not, they showed the spectrum of authorities, political interests, institutions, jurisdictions and legal justifications at work in the state which compartmentalized citizens' identities and related such administrative acts to democratic power. Suffrage reforms and little compromises did not solely highlight the encroachment of nationalism upon the imperial state. Bureaucratic and parliamentary records indicate that the core issue was neither autonomy for nationalities, nor the nationalized individual. Rather, it was the evolution of institutions such as the bureaucracy, which had gained new agency to define national identity in non-national terms, for the purposes of implementing autonomy along alternate lines, while upholding the constitutionally-stipulated equal rights between the nationalities.

Did these layered trends influence the evolution of the state and alter its legitimizing power? Historians recognize that adjustments to representation possessed a constitutional dimension, since they affected citizens' rights. Gary Cohen suggests that the little compromises revised the conditions around the 1867 constitution by effectively initiating national corporate rights.⁷⁶ In Boyer's view, the 1867 system created "an independent sphere of public power unlimited by and uncontrolled by the world of private domestic (or personal wealth)"; this system later gave way to "democratic parliamentarism and economic neocorporatism."⁷⁷ That transition was not straightforward. Constitutions were intended to establish immovable principles of government; in the face of broadening suffrage, they increasingly had to encompass movable principles related to the administration of a growing economy and society. In this case, representation altered conditions around the constitution without formally amending it. Representation absorbed the movable aspect by prompting national federalism and encasing it within sub-national centralism. Various contemporaries established that a demonstrable connection between representation and national autonomy could be made through sub-national factors, consequently creating two democratic conduits of power between the people and the state.

Two of Naumann's Caesarist elements are easily recognizable here: democratic representation and national liberty through federalism. Yet Caesarism implies that these two elements had to be bound together by the power of over-arching authority, namely, the Crown bolstered by military power. In a polity in which the Crown was unwilling to transform the state completely, another

⁷⁶ G.B. Cohen, 'Nationalist Politics and the Dynamics of State and Civil Society in the Habsburg Monarchy, 1867-1914,' in: *Central European History* 2007, 272-273.

⁷⁷ Boyer, *Culture*, 462.

predominant authority could begin to unite the other two elements. At what centre did the administration of sub-national factors converge? The Austrians' cryptic expansion of representation did not allow an easy replacement of dynasticism by the demos. For that matter, neither did the post-war peace treaties and attendant post-imperial constitutions. I maintain that the arcane reconciliation between imperial and popular power—a problem which all European countries confronted as absolutist monarchies gave way to mass democracies—did take place. When national liberty and democratic egalitarianism finally converged, connections between suffrage and federalism revealed that the Crown had been replaced by the law as the supreme authority in the state. Thus, it appears that the causal connections between representation and federalism provided the seeds of a subsequent causal connection between imperialism and republicanism. Therein lie the characteristics of the law as the new supreme power in the Austrian polity, to which the sovereignties of both king before the war—and of the people after the war—were ultimately forfeit.

IZMAIL SHARIFZHANOV

The Crown and Parliament. The Tragic Fates of English King Charles I and Russian Tsar Nicholas II: a Comparative Study

This paper examines a very acute problem—the relationships between crowns and their parliaments in history as personified by two political figures: English King Charles I and Russian Tsar Nicholas II. In spite of the three centuries which divide these two monarchs, their fates were strikingly similar, mainly because of their attitudes to national parliaments and constitutional rule in general. This comparative essay provides a basis for understanding the role of individuals in history and their influence on the course of events—the cases where monarchical prejudices, biases, foibles, or obstinacy led to personal as well as national tragedies: to revolutions, civil wars and dictatorships (let it be those of Cromwell or Stalin). Lastly, the paper offers an opportunity to appreciate the national peculiarities of those great tragedies: while England could quite promptly repair the ravages of revolution and restore its monarchy, Russia, on the contrary, lost—evidently, forever—the chance to establish a constitutional monarchy and suffered a long period of political totalitarianism in the twentieth century.

The paper includes two main sections, a conclusion and an appendix. The first part concentrates entirely upon Charles I's reign, while the second one deals with Nicholas II's policy. Both sections demonstrate their respective personal responsibilities for civil wars and the fall of the monarchy in their countries.

I. King Charles I

The first decades of the seventeenth century were very complicated and tense in Britain. The new Stuart monarchy could not easily adapt itself to the traditions and customs of England and, moreover, attempted to play its own

and provocative game. The statements of James I, the founder of this dynasty, in favour of the divine authority of kings¹ were understood in the country as the manifestation of this monarch's personal absolutist sympathies and his intention to establish an absolute monarchy based on the French model in Britain. The Parliament of England openly came out in defence of the ancient British constitution and against all of James I's attempts to violate it. "The Apologia of the Commons" (1604), "Commons' Petition of Grievances" (1610) and "The Great Protestation of the Commons of England" (1621) were the first documents of growing ideological and constitutional divergence between the Crown and Parliament, the Court and the Country. James I died in 1625 of a painful and incurable disease, and in the same year Charles I, his son, ascended the British throne.

Charles was born in 1600 and was the second son of James I. After the death of his elder brother Prince Henry in 1612, he became the heir apparent at the age of twelve. His education was a highly religious one: he was brought up within the Anglican Church and distanced himself equally from Catholicism and extreme Protestantism. He was well educated not only in theology but also in the secular humanities. In 1620, when Charles wooed a Spanish princess, the Conde de Gondomar wrote to Philip III: "The Prince is of good disposition and ability. He knows several languages well and particularly Latin. He is a good horseman and daily, after hearing Divine service, occupies himself in the exercises suitable for a Prince."²

Charles was not a man of strong character, and so he needed other people to whom he could turn for advice. Two persons had the most influence with him: his father's favourite George Villiers (1592-1628), the Duke of Buckingham and his wife, the French Princess Henrietta Maria. Buckingham managed to win over young Charles while his father was still alive. After the death of James I he became Charles's most intimate favourite and his chief political adviser.³ Buckingham's career was dizzying and brilliant under the early Stuarts but he had none of the necessary abilities for successful statesmanship: both in home and foreign affairs his policy was hopelessly incompetent and disastrous. Moreover, Buckingham's defiant wealth and luxury, his clan's covetousness as well as his monopoly of patronage and the sale of honours and titles—all of those evoked profound indignation among all strata of English society. He was "the great usurper," as Lord Percy once called him.⁴

Following Buckingham's death the influence exerted by Henrietta Maria over her husband began gradually to grow. She converted to Roman Catholi-

¹ *Works of James I*, edition 1616, 527-537, 556.

² *King Charles I 1649-1949*, London 1949, 12.

³ In his letters to Buckingham, Charles signed invariably "Your loving, faithful, constant friend". See Ch. Petrie (ed.), *The Letters of King Charles I*, London 1935, 40-45, 52-57, et al.

⁴ K. Sharpe (ed.), *Faction & Parliament. Essays on Early Stuart History*, Oxford 1978, 242.

cism, which always provoked strong fears and suspicions among the English Protestants. The second negative factor was also connected to her French origin: she adhered to absolutist principles in politics and blindly encouraged them in Charles's government. Her interference with the home and foreign affairs of England was in fact ruinous for the Stuart regime. So, both Buckingham and Henrietta Maria played a very negative part in the fate of Charles and his monarchy.

II. Charles I and his parliaments

After the tense relationship between James I and his parliaments the new King's accession to the throne in 1625 was appreciated with some hopes. Disappointment came very soon: Charles adopted altogether his father's temper and did not intend to change anything. At least, two main traits dominated his politics: firstly, he was very impatient of any opposition and, secondly, he deeply believed in his absolute and unlimited power which was legitimised by some divine right of monarchy. It is no mere coincidence, therefore, that the canon on 16 June 1640 on behalf of the King gave the following explanation of regal power:

The most high and sacred Order of Kings is of Divine Right, being the ordinance of God himself, founded in the prime Laws of nature, and clearly established by express texts both of the Old and New Testaments. A supreme power is given to this most excellent Order by God himself in the Scriptures, which is, that kings should rule and command in their several dominions all persons of what rank or estate so ever, whether ecclesiastical or civil, and that they should restrain and punish with the temporal sword all stubborn and wicked doers.⁵

Certainly, for Charles the most "stubborn and wicked doers" were the members of parliament in opposition to his Majesty and therefore he could use "the temporal sword" to "restrain and punish" them. Charles first parliament met in 1625 when the country waged a very unsuccessful war against Spain: all of Buckingham's naval expeditions failed and they witnessed once more the absolute incompetence of the Lord Admiral and the awful corruption in his office. It is therefore not surprising that the Commons refused to authorise expenses higher than a quarter of what the King requested for the prolongation of the war. The second, and more painful, blow which parliament struck against the King concerned the custom duties known as 'tonnage and poundage': they were granted him not for life as usual but only for one year. Lastly, between Charles and parliament there arose also contradictions in religious matters; the King dissolved his first parliament very soon.

⁵ J.P. Kenyon (ed.), *The Stuart Constitution 1603-1688. Documents and Commentary*, Cambridge 1966, 167.

Meanwhile, the royal government could not consolidate its position either in home or in foreign affairs and in 1626 the King assembled the second parliament of his reign. It proved more stubborn than the first. The disastrous naval campaign against Spain ended in the fiasco at Cadiz. This gave occasion to raise again all the old accusations against the government in general and Buckingham in particular. The two leading parliamentary opponents were Sir John Elliot in the Commons and the Earl of Bristol in the Lords. They blamed the Lord Admiral for all state crimes and called for his impeachment. "I accuse that man, the Duke of Buckingham, of high treason," said Bristol, "and I will prove it."⁶ Charles ordered the Attorney-General to bring against the Earl himself a charge of high treason. Moreover, he arrested Elliot and imprisoned him in the Tower but after both Houses' vigorous protest, released him. Parliament denied the King the required subsidy and to save his favourite, Charles again dissolved it. Some modern British historians think that the lack of ability to manage parliament was the cause of Charles's misfortunes at the beginning of his reign.⁷ But it is difficult to agree with these statements. Charles believed in his divine authority and saw parliament only as a mere instrument to fulfil his absolute will. Just this deep ideological divergence was the basis of the conflict between the Crown and parliament. And the subsequent events convincingly testified to that.

The period between the second and third parliaments was very hard for the government. While Britain waged war against Spain, it had also become involved in a war with France and for that, naturally, it required more money. The King ordered the collection of custom duties without parliamentary consent and, moreover, he began levying a forced loan on a large scale. As a result, there were many who refused to contribute and were imprisoned. The five knights' case was an evident example. In England most people distrusted both the King and Buckingham. In London's streets circulated leaflets with the following slogan:

Who rules the Kingdom?
The King.
Who rules the King?
The Duke.
Who the Duke?
The Devil."⁸

⁶ Ch. Hibbert, *Charles I*, London 1968, 64.

⁷ Cf. "The King had shown himself incapable of managing Parliament." Ibid., 65; "It is probably true that there was an element of suspicion and ignorance on both sides which better liaison might have dispelled; the Commons were unnecessarily suspicious of the King's foreign policy, and the King did little to take them into his confidence." G.E. Aylmer, *The Struggle for the Constitution. England in the Seventeenth Century*, London 1968, 68.

⁸ Ch. Hibbert, *Charles I*, 67.

The utter defeat of the British expedition to the Isle of Rhé off La Rochelle (France) in 1627 forced the King to summon parliament again. It opened on 17 March 1628 and at once rushed into a severe criticism of the government. The most significant document of the third parliament was "The Petition of Right" passed on 7 June 1628. It brought many accusations against the royal government and demanded of the King to keep strictly to the established order according to which no man in England could be compelled to "make or yield any gift, loan, tax, or such like charge, without common consent by Act of Parliament"; no freeman in any such manner could be imprisoned or detained; the commissions for proceeding by martial law should be revoked and annulled; and hereafter no commissions of like nature were to "issue forth to any person or persons whatsoever to be, to be executed as aforesaid", and the subjects could not be "destroyed or put to death contrary to the laws and franchises of the land."⁹ It was still more important that "The Petition of Right" reminded the King of "the good laws and statutes of this realm" by which his subjects had inherited their freedom. It referred to the Great Charter of the Liberties of England and to King Edward III's statutes which "declared and enacted by authority of Parliament, that no man, of what estate or condition that he be, should be put out of his land or tenement, nor taken, nor imprisoned, nor disherited, nor put to death without being brought to answer by due process of law."¹⁰ Charles signed the Petition though neither he nor Buckingham intended to respect it. Meantime, the rage of the people against Buckingham continuously grew and on 23 August 1628 he was assassinated by his former officer John Felton.

Buckingham's death would have given Charles an opportunity to change his politics and open up new perspectives. But he decided to continue his bankrupt deal. During the parliamentary session of January through March 1629 the MPs criticized the ecclesiastical as well as the financial policies of the government, protesting against an arbitrary levying of taxes. Faced with fierce opposition, Charles dissolved parliament on 2 March 1629. In his proclamation issued on 10 March 1629, he again claimed that "princes are not bound to give account of their actions, but to God alone."¹¹ Here he charged the Commons "to create a new privilege" of a Parliament-man against the King.¹² Charles could not accept that parliament was able to pass laws without his approval. A little earlier he had warned in his speech at parliament that "no one of the Houses separately or together has the right to make or explain laws" without his consent.¹³ In response to its dissolution, the Commons for its part

⁹ J.P. Kenyon (ed.), *The Stuart Constitution*, 84.

¹⁰ *Ibid.*, 83.

¹¹ *The Letters of King Charles I*, 63.

¹² *Ibid.*, 75.

¹³ J. Rushworth, *The Historical Collections (1618-1648)* I, London 1659, 631.

adopted a resolution that everyone who sought to bring in an innovation of religion or to extend or introduce Popery or Arminianism and who paid the subsidies that had not been granted by Parliament, would become a capital enemy of the Kingdom and a betrayer of the liberties of England.¹⁴ As a result, the King arrested and imprisoned in the Tower some of the Commons' members, including Sir John Eliot.

Charles's non-parliamentary government lasted eleven years and was called the "Personal Rule". In the nineteenth century Whig historians unanimously described it as Charles's "tyranny." In his book *The First Two Stuarts* S.R. Gardiner, in particular, wrote: "Charles was practically absolute in all matters in which he cared to be absolute."¹⁵ Modern British historians are not as explicit.¹⁶ The absence of parliament allowed Charles to pursue a tough policy. He well remembered his father's motto "No bishop, no king" and in 1633 promoted William Laud to the archbishopric of Canterbury. The latter with zeal defended Charles's absolutism and persecuted the Puritans. The other staunch adherent of the royal prerogative was Thomas Wentworth, Earl of Strafford from 1640, who had been in Ireland since 1633 and terrified the whole country. These names evoked permanent hatred among various strata of British society. Political and religious repressions began soon after parliament had been dissolved. In 1630 the Star Chamber sentenced the author Alexander Leighton to a savage punishment for his book against the bishops. In 1632, Sir John Eliot, the great English parliamentarian and foe of absolutism, died after three and a half years of imprisonment in the Tower. In respect of Eliot, Charles showed his heartlessness in full: he refused not only all requests to release the condemned man because of his serious illness but even denied him to be buried in his Cornish home. In 1637 three anti-episcopal Puritans, William Prynne, Henry Burton, and John Bastwick, who represented the learned professions of law, divinity, and medicine, were sentenced to the cutting off of their ears and life imprisonment. But these and many other repressions could not save Charles's regime: by the end of the thirties he encountered numerous difficulties. The government's fiscal extortion, especially regarding ship money, aroused general resentment. But what was even more dangerous was the Scottish question. Laud's attempts to unify the English and Scottish Churches led at first to a rebellion of the Scots and then to war with them in February 1639. The King had no money to wage war and, after all, was forced to assemble his last parliament.

¹⁴ J.P. Kenyon (ed.), *The Stuart Constitution*, 85.

¹⁵ S.R. Gardiner, *The First Two Stuarts and the Puritan Revolution 1603-1660*, 2nd ed., London 1877, 74.

¹⁶ See, for example, G.E. Aylmer, *The Personal Rule of Charles I, 1629-40*, London 1989, 20-21; K. Sharpe, *The Personal Rule of Charles I*, New Haven-London 1992. The most detailed volume of 983 pages!

Parliament met on 13 April 1640 and was very short. The King was impatient of the severe criticism addressed to his government, and on 5 May again dissolved the assembly. But the royal army could not get the better of the Scottish rebels, the King's finances were completely exhausted and in autumn, Charles agreed to call parliament once more. The second or Long Parliament of 1640 opened on 3 November and was the most momentous in the history of royal absolutism. In spite of the King's conciliatory tone at its opening, the debates were very ardent. John Pym, the leader of the parliamentary opposition, delivered a brilliant speech on 7 November. He rejected Laud's innovations in matters of religion, accused the Papists' party of undermining law and religion in the country, and defended the liberties and privileges of parliament, having condemned an illegal course of the government.¹⁷ The debate on 7-9 November showed a wide opposition to the King's regime in parliament. Strafford proposed that Charles dissolve parliament and was immediately arrested on the charge of high treason. Soon some other ministers of the government followed him. In December Archbishop Laud also shared their fate. Strafford's trial was very long and only on 7 May 1641 did parliament pass a death sentence on him by Act of Attainder. Five days later he was executed. In May parliament gained one more victory: in a special Act the King agreed that thenceforth it could be dissolved only by its own consent.

Under pressure of parliament the King was compelled to make one concession after another. In July parliament abolished the Star Chamber and the Court of High Commission—the most sinister instruments of autocratic monarchy. The Privy Council was also deprived of its judicial powers. The peak of parliamentary activity in 1641 was its passing of "The Grand Remonstrance" on 22 November. In its 204 articles were revealed all the abuses of the King's government, and they proposed some political and economical reforms of the state.¹⁸ It demanded, in particular, that parliament should have a right to approve the King's government (his councilors, ambassadors and "other ministers," article 197). Charles did not sign the Remonstrance and, moreover, in January 1642 made an attempt to arrest the leaders of parliament, but failed. After that he left the capital and began to prepare for a war with parliament. It was clear that his sole wish was to restore an obedient assembly and get back all lost privileges. On 22 August 1642 Charles raised his standard at Nottingham and from this moment in England a long and bloody civil war broke out, in which the army of parliament, led by Oliver Cromwell, utterly defeated the royalist forces. The King was taken captive and put on trial. Charles would have had an excellent opportunity to become the first constitutional monarch in the history of Britain and Europe because the leaders of parliament wished to find a compromise with him, but he preferred to be a martyr and rejected all

¹⁷ Kenyon (ed.), *Stuart Constitution*, 203-205.

¹⁸ *Ibid.*, 231-240.

parliamentary propositions. On 26 January 1649 the High Court of Justice sentenced him to death as a tyrant, betrayer and enemy of the state. On 30 January he was publicly beheaded and England had lost its King for a time.

III. Tsar Nicholas II

For centuries Russia remained one of the most autocratic states in the world. In 1913 the ruling dynasty, the Romanov family, magnificently celebrated its 300th anniversary. By that time Russia was a huge and multinational empire and the Russian Tsar had plenty of diverse titles: Emperor of all Russia; Tsar of Kazan, Poland, Siberia, and Georgia; Grand Duke of Finland and Lithuania; Sovereign of Turkestan and Armenia, and so on. The unity of this vast empire relied upon an official principle of state, "Autocracy, Orthodoxy and Nationality." This principle secured the absolute power of the Tsar, the primacy of the Russian Orthodox church and of the Russian nation on the whole.

Nicholas II was born in 1868 and was the oldest son of the Russian Tsar Alexander III. He grew up as a gentle, kind and modest youth. To make him more strong-willed and courageous, his father sent him to serve in the Guards of Preobrazhensky regiment, the commander of which was his uncle Grand Duke Sergei Alexandrovich Romanov. Moreover, Alexander III appointed the aged Konstantin P. Pobedonostzev, the Supreme-Prosecutor of the Synod (the supreme Council of the Russian church) as a tutor for his son. Pobedonostzev had the notorious reputation of a reactionary and conservative. He came out against all liberal reforms in Russia and for the preservation of the obsolete system of autocracy. He taught the heir that tsarist authority was given by God Himself; that autocracy was the only possible form of government for Russia; that parliamentarism was a great lie. Nicholas firmly learned these lessons from his teacher and they remained with him for life. Thus it is sure that the influence of the Russian "Great Inquisitor" upon the future emperor was extremely negative. But in general, Nicholas received quite a respectable education in the classics: he studied Russian history and literature; spoke several foreign languages including German, French and English; took interest in art (music, ballet and opera). The only sphere in which Nicholas had little interest was state affairs. In the words of Count Segrei Witte, one of the most eminent tsarist ministers, the Sovereign never opened a page of the Russian laws and their commentaries.¹⁹ Certainly, this was not a good sign for the future.

Tsar Alexander III died suddenly in 1894 and Nicholas immediately succeeded him as the Russian tsar. In the same year he married the German Princess Alix of Hesse and by Rhine, who was four years younger than her husband. Nicholas was devoted to his family and was a pleasant and attentive

¹⁹ S.Yu. Witte, *Izbrannyye vospominaniya* [Selected Memoirs], Moscow 1991, 558.

spouse. Tsarina Alexandra had a stronger and more determined character than the Tsar and therefore she could easily lead him. She steadfastly believed in autocracy and held the view that the Tsar was responsible for his deeds to none but God. Living in the limited world of its palaces the Tsar's family undoubtedly comprehended nothing of the needs of ordinary people, including all the educated classes of Russia. They naively hoped that after the severe reign of his father, the young Tsar would do his utmost to improve the political life of the country and start a new era of liberal reforms. Alas, these hopes proved fully vain. Already at a reception of the delegations of Russian regional nobility, cities and local legislatures in January 1895, Nicholas described all plans to change the existing political system in Russia as "insensate dreams." To define his position once and for all, he said further: "I shall maintain the principle of autocracy just as firmly and unflinchingly as it was preserved by my memorable dead Father."²⁰

This speech evoked a very negative response all over the country. It had become absolutely clear that the new Tsar was not prepared to change anything and that it was useless to expect reforms from him. The disappointment was strengthened in the next year when the Tsar was crowned. The solemn ceremony finished with an awful tragedy: about 1300 visitors perished and hundreds were wounded in Moscow on the Khodynskoye field, where huge mobs of people gathered to celebrate the coronation, as a result of a great crush for the traditional tsarist gifts. Despite these sorrowful events, the Tsar and the Tsarina opened and attended a gorgeous evening party for the same day, given by the French ambassador. This extreme insensitiveness of the Tsar would appear many times in the future and the "Khodynka" itself became forever a token of tsarist heartlessness.

The rapid economical growth of Russia at the end of the nineteenth century by no means corresponded to the tough politics of the tsarist court. Nicholas II continued the political repressions of his father, using, in particular, the secret police, the Okhranka, which exercised total control over all critics of Tsarism. Newspapers and books in the country were censored and the most irreconcilable opponents of the regime were arrested, imprisoned and exiled to Siberia. In 1903 tsarist field courts sentenced twelve times more political prisoners than in 1894! However, opposition was steadily growing: it united liberals, socialists and radicals. The most dangerous and extremist group were the Socialist Revolutionaries (SRs) who had proclaimed terror and violence the only ways to change the existing order. They assassinated many "detestable" tsarist ministers, governors, police officers and their agents. So, by the beginning of the twentieth century tension between the government and opposition reached its peak. In the words of Viacheslav K. Plehve, the Minister of the Interior, the Tsar needed "a small victorious war" to stop the revolution-

²⁰ A. Bohanov, *Nicholas II*, Moscow 1997, 128.

ary tide.²¹ And thus the tsarist government chose a war with Japan in 1904 as a remedy for treating its home political crisis.

Nicholas II detested Japan after the "Otzu incident," in which a Japanese wounded him with a sabre during his visit to this country in 1891. Moreover, Russia successfully realized its economic expansion in the Far East, making its collision with Japan inevitable. But from the very beginning this war was unfortunate for Russia, which proved to be entirely unprepared for warfare. After the Japanese seized the Russian fortress Port Arthur and sank Russia's fleet in the battle of Tsushima in May 1905, the Tsar was forced to ask for peace. The Russo-Japanese war therefore became a humiliation for Russia and Tsar Nicholas's personal disgrace.

Meanwhile, in Russia itself there happened an event known as "Bloody Sunday" which sparked off the first Russian revolution. On 9 January 1905 a peaceful demonstration of about 150,000 workers—some holding icons and portraits of the Tsar—marched to the Winter Palace in St. Petersburg. Their aim was to present a humble petition to the Tsar asking for higher wages and better working conditions. Liberals joined the call for political rights, a constitution and an elected parliament. When the demonstration reached the palace, the troops who stood in front of it opened fire; soldiers also attacked the participants elsewhere in the capital. Observers reported that over 1,000 people were killed or wounded but the government claimed that 130 were killed and about 300 were wounded.²² Anyhow, the bloody massacre undermined the people's belief in the Tsar as their good "Little Father" for ever. The following months of 1905 were marked with strikes, armed uprisings and riots throughout the country. In June there were mutinies on the Russian battleships "Potemkin" and "Ochakov." By October it became clear that the Tsar would be overthrown.

IV. Tsar Nicholas II and his parliaments

The deep political crisis in the country, provoked by the defeat in the war with Japan and the revolution, forced the Tsar to make some concessions. In October he appointed Witte as Prime Minister of his government to find a way out of the crisis. Witte prepared a programme, which was approved by the Tsar. On 17 October 1905, Nicholas II issued a decree called the *October Manifesto* which for the first time established parliamentary democracy in Russia. The *Manifesto* set up an elected parliament (the Duma) and granted civil rights and liberties such as freedom of speech, freedom of assembly and

²¹ A.P. Shikman, *Dejateli Otechestvennoi istorii* [The Leaders of National History] II, Moscow 1997, 178.

²² *Noveyshaya otechestvennaya istoria* [Newer National History. The 20th Century] I, Moscow 2004, 75.

unions, freedom of religion, universal suffrage and freedom from arbitrary arrest.²³ The Tsar's *Manifesto* split the opposition and soon the Revolution collapsed. To strengthen his authority Nicholas took some emergency measures. First, he dismissed Witte and appointed Peter A. Stolypin as Prime Minister. Stolypin was known as a rigid reformer and entirely loyal to tsarist autocracy. Secondly, in February 1906 Nicholas issued a decree changing the status of his State Council. Now it became the Upper House of the Russian parliament. The Tsar himself appointed half of its members and the others were elected by higher landlords, manufacturers, clergy, professors and members of the Russian Academy. Its supreme task was to control the Duma's activity. Thirdly, in April 1906 the government issued a new redaction of the "Fundamental Laws of the Russian Empire," in which the Tsar reinforced some autocratic prerogatives. In particular, the fourth article directly decreed that "the Emperor of Russia holds a supreme autocratic authority."²⁴ The other articles allowed the Tsar to suspend and dissolve the Duma at any time, to appoint and dismiss ministers and to use emergency powers until a new Duma was elected.²⁵

On 27 April 1906 the first Duma was opened by the Tsar in a magnificent atmosphere at the Winter Palace. The election resulted in a triumph of the liberals, or Constitutional Democrats (Kadets), because most revolutionary parties boycotted the elections. When the Duma began its meetings, it at once expressed distrust of the government and demanded that its ministers be responsible to the assembly. Liberal MPs wanted further concessions from the Tsar, including the abolition of his emergency powers. But the keenest contradictions between the Duma and the government concerned an agrarian programme. Defending the peasantry, its deputies demanded the confiscation of all large estates in the country and the distribution of land holdings to the peasants. Faced by such an opposition, Nicholas dissolved the Duma on 9 July 1906. So, the first Russian parliament had lasted only 72 days, and the Tsar agreed to call for new elections.

The second Duma met on 20 February 1907. It proved more radical than the former because this time revolutionary parties participated in the elections. The Liberals lost many seats and the Left on their part became a leading parliamentary faction. They did not conceal their opposition to the government and immediately began to condemn the political repressions in the country. Once again agrarian laws proved the apple of discord in the sessions; all attempts to achieve any consent between the Duma and the government failed. The Okhranka accused some deputies of underground activity and demanded their arrest. The Duma refused to comply with this order and thereby signed its own

²³ *Rossiiskoe zakonodatel'stvo X-XX vekov* [Russian Legislation in the 10-20th Centuries] IX, Moscow 1994, 41.

²⁴ *Ibid.*, 44.

²⁵ *Ibid.*, 45-52.

death sentence. On 3 June 1907 the Tsar dissolved his second parliament and simultaneously issued a new electoral law which utterly changed the old electoral system. Now one vote of a landlord equalled 260 votes of peasants and 543 votes of workers! Consequently, landlords and big manufacturers elected far more deputies to the Duma than before.²⁶ In fact, it was a coup because this law had not passed the Duma. The Tsar considered the Duma a burden and claimed that its members were exclusively engaged in "chatter and abuse."²⁷ He dreamed of either reverting to the old non-parliamentary rule or creating an obedient assembly. His last electoral law was intended for just that.

The third Russian parliament opened its sessions on 1 November 1907. At last the Tsar obtained an assembly which fully met his desires. In the new Duma loyal deputies had 301 seats out of 442, the Liberals 108, and the Left only 33.²⁸ At a state reception for 300 members of the Duma (all of them were loyal deputies) on 6 January 1908 the Tsar called upon them to strengthen "order" in the country and to complete an agrarian reform. The third Duma lasted all five years of its term. It supported Stolypin's policy on the whole though it was extremely severe. The government continued to carry out political repressions in the country on a large scale. For three years of the Duma's activity (1907-1909) "ordinary" field courts sentenced 2,681 people to death for political crimes. Many thousand revolutionaries and suspects were imprisoned and exiled.²⁹ The atrocities of Stolypin's government of course aroused indignation all over the country but there was one more cause for the general resentment of the people against the tsarist regime. I mean Gregory Rasputin's influence over the Tsar's family. Rasputin (1865-1916) became quite a significant figure in Russian history and played a sinister part in the downfall of its monarchy. In 1908 he was introduced to the Tsar's family and soon gained their exceptional favour because of his ability to heal Alexis, their only son and heir to the Russian throne, who suffered from haemophilia. Rasputin was a semi-literate Siberian peasant and when he arrived at Petersburg, he pronounced himself a religious mystic and "holy man." Tsarina Alexandra was fascinated by him and always called him an "elder" and "my teacher, saviour and instructor." She was sincerely convinced that Rasputin had been sent by God to look after her family and the Russian people. Together with her, Rasputin encouraged the autocratic inclinations of Nicholas and, moreover, the Tsar asked his advice regarding the appointment of ministers and officials. As a result able ministers were replaced by corrupt and incompetent ones. So, from 1908 in Russia there reigned the so-called "Rasputinschina" which

²⁶ Ibid., 57.

²⁷ A. Bohanov, *Nicholas II*, 251.

²⁸ V.A. Demin, *Gosudarstvennaya дума Rossii* [The State Duma of Russia 1906-1917], Moscow 1996, 40.

²⁹ *Istoria Rossii XIX – nachala XX vv.* [The History of Russia. 19th – the Beginning 20th Century], Moscow 1998, 553.

undermined the moral reputation of the Tsar's family. Stolypin's efforts to crush any opposition by merciless hangings had a sad end for himself. In 1911 he was killed at an opera performance at Kiev theatre. His agrarian reforms also failed and thus the third Duma's success proved very scanty.

The fourth and last Duma of the Tsar, elected in 1912, began its sittings under uneasy circumstances. In the spring of this year governmental troops shot into a peaceful demonstration of workers in the gold-fields on the Siberian river, Lena. This event led to an outburst of protest all over the country: numerous strikes were held in the capital and other cities of Russia. The unrest also involved the army and the fleet. It seemed that hard times again came for the government. The Duma began to debate a matter concerning Rasputin; a scandal about his intimacy with the Tsar's family had been published in the press. Mikhail Rodzjanko, the chairman of parliament, visited the Tsar, asking him to remove Rasputin from the court, but without result. Tsarina Alexandra conceived a hatred for him and all members of the Duma. The next year however proved far luckier for Nicholas. From February onwards the Romanovs celebrated the 300th anniversary of their reign in Russia. The people's festivities took place all over the country and many thousands of people took part in them. Nicholas was happy and felt sure that the people loved him. But this year was the last favourable one in his reign.

In August 1914, Russia entered the First World War and soon its armies invaded Germany. The Duma and public opinion supported the Tsar and his government: as in much of Europe, there was a wave of patriotism and enthusiasm in the country. But hopes for rapid victories at the front were replaced with general disappointment. In 1914-1915 the Tsar's armies suffered heavy defeats; as a result, Russia retreated from Poland, the Ukraine and the Baltic territories. The Duma keenly reacted to major failures at the front: in August 1915 all leading factions united in the so-called "progressive bloc," which demanded the formation of a new government enjoying "the confidence of the people." The Tsar rejected the Duma's project, showing once more that he would not share his power with anybody. Instead, on Rasputin's advice, he appointed himself the Commander-in-Chief of the Russian armies and went to the front. The capital was left in the hands of the Tsarina. This was a grave blunder since Alexandra was incapable of ruling Russia and refused to work with the Duma. More and more she came to depend on Rasputin who gave his advice to her and Nicholas not only on how to govern the country but also on how to wage war! The Duma again brought up a question on Rasputin and required his withdrawal from all political and military affairs. The Tsar's court was divided: his mother, the former Empress Maria Fedorovna, and the Grand Dukes made an attempt to convince Nicholas to send Rasputin away and to grant Russia a constitution, but in vain. The Tsar remained firm and refused to compromise. The Tsarina on her part set Nicholas against the members of the Duma and in her letters to him she wrote: "Be firm ... remember that you

are the Emperor" (4 May, 1915) or "show them your fist ... present yourself as the Sovereign! You are the Autocrat and they don't dare to forget that" (11 September, 1915).³⁰

In 1916 the state of affairs greatly worsened: the war was going badly and people suffered from the collapse of the economy, the shortage of food and high prices. Bread riots, hunger, and discontent spread everywhere in the country and opposition to the Tsar became more relentless. The Tsarina, who ruled Russia following Rasputin's advice, instructed Nicholas to be steadfast. "You are the Anointed Sovereign," she wrote to him in her letters. "Russia loves the lash ... Be Peter the Great, Ivan the Terrible, Emperor Paul—crash all of them!"³¹ Facing the Tsar's reluctance to dispose of Rasputin, some members of his court set out to do that instead of him. On 16 December Rasputin was invited for an evening-party to the home of Prince Felix Yusupov where he was finally murdered. And so this shameful period of Russian history came to an end. Alas, that did not save the monarchy. At the beginning of 1917 the political situation in the capital became desperate. On 23 February the workers of its main plants went on strike, which soon involved the whole of Russia. People carried slogans such as "Down the Tsar," "Down the War," "Land and Freedom," "Down the government." The Tsar ordered the suppression of the disorders in the capital but the soldiers refused to open fire on the demonstrators. On the same day the Duma formed a Provisional Committee to take over the government, and its Chairman M. Rodzjanko addressed himself to the Tsar asking him to abdicate. His address was supported by the military headquarters and the Grand Dukes. On 2 March the Tsar abdicated and so, the long Romanov reign in Russia was over. The new Provisional Government however proved weak and short-lived. On 25 October the Bolsheviks made a *coup* and seized power in the capital. Soon Russia plunged into the abyss of a bloody civil war. The Bolsheviks conveyed the Tsar and his family to Ekaterinburg, an Ural city, where on 17 July 1918 they were shot dead by soldiers of the Red Army.

V. Conclusion

When we compare the fates of Charles I and Nicholas II, we see many striking parallels as for their personal and family virtues or their political and constitutional positions. Both were good family men, well-educated and keen on literature and arts but fully devoid of the necessary abilities which make the skilful rulers of their countries. "Had James I or Charles I had the intelligence of Queen Elisabeth or the docility of Louis XIII," wrote Professor H. Trevor-

³⁰ *The Correspondence between Nicholas and Alexandra Romanov*, Moscow 1926-1927, Letters № 305 and 351.

³¹ *Ibid.*, Letters of 5 November; 4, 13 and 14 December 1916. № 623, 631, 639 and 640.

Roper, "the English Ancient Régime might have adapted itself to the new circumstances as peacefully in the seventeenth century as it would in the nineteenth."³² This remark of the eminent British historian is utterly relevant in the case of Nicholas II, too. In the words of Paul Miljukov, a leader of the Kadets in Russian parliament, "Nicholas II, undoubtedly, was a honest person and a good family man, but he had an extremely weak nature. He did not prepare himself for ruling and disliked it when this burden was put on him."³³ Both monarchs were not men of strong will and therefore they fell under the vicious influence of their wives and favourites. They both could not bear opposition and criticism of their policy. But the main causes of all misfortunes were their negative positions on parliament and constitutional government. They deeply believed in the divine origin of their authority and did not wish to share it. It was their guilt or ill luck—it does not matter—but they were responsible for revolutions, civil wars and dictatorships in their countries. Only in 1701 did Britain establish the constitutional monarchy. As for Russia, it suffered a long period of totalitarianism until 1991 when the USSR and its Communist government finally crashed.

APPENDIX

Political and ideological parallels

Charles I	Nicholas II
"The most high and sacred Order of Kings is of Divine Right, being the ordinance of God himself" (The canons of 1640).	"The Emperor of Russia holds a supreme autocratic authority" (The fundamental laws of the Russian empire, 1906).
"Remember that parliaments are altogether in my own power for their calling, sitting, and dissolution; therefore as I find the fruits of them good or evil, they are to continue or not to be" (1626).	"I will never and by no means agree on the representative mode of rule because I consider it harmful for the people, trusted to me by God" (1905).
"Princes are not bound to give account of their actions, but to God alone" (1629). "No one of the Houses separately or together has the right to make or explain laws without my consent" (1628).	"My God, how they are slow in dissolving the Duma. When at last they will be forbidden to chatter" (1912).
"No distance of place, nor length of time, can make me slacken, much less diminish my love to you" (to Buckingham, 1627).	"I like to talk with him and after such a talk I always feel myself light and calm" (on Rasputin, 1911).
"We shall find honorable and just means to support our estate, vindicate our sovereignty, and preserve the authority which God hath put into our hands" (1629).	"I have no right to renounce what my ancestors left to me and what I should hand over to my son safely" (1906).

³² H. Trevor-Roper, 'The General Crisis of the 17th Century,' in: *Past and Present* 1959, 60.

³³ P. Miljukov, *Vospominania* [Memoirs], Moscow 1991, 257.

ISTVÁN SZABÓ

Die Stellvertretung des Staatsoberhauptes in Ungarn zwischen 1920 und 1944

I. Einführung

Der ungarische Reichstag stellte in den letzten Tagen des ersten Weltkrieges seine Tätigkeit ein. Zu neuen Parlamentswahlen kam es erst nach dem Scheitern der Revolutionen zu Beginn des Jahres 1920. Die durch diese Wahlen gewählte Nationalversammlung musste – auch wenn sie dem Namen nach keine verfassungsgebende Nationalversammlung war – über die zukünftige Staatsorganisation Ungarns entscheiden. Der überwiegende Teil des staatsrechtlichen Schrifttums hielt die verfassungsrechtliche Tätigkeit der Revolution für ungültig und war damit der Ansicht, dass in Ungarn nach wie vor die Staatsform des Königreichs bestand¹. Das am 28. Februar 1920 verlautbarte Gesetz Nr. 1 über die Wiederherstellung der Verfassungsmäßigkeit und über die Ausübung der obersten Staatsgewalt hat das Königreich wiederhergestellt.

Die Frage nach der Ausübung der königlichen Gewalt führte jedoch zu scharfen politischen und juristischen Zwistigkeiten. Der im Jahre 1916 gekrönte Karl IV. konnte aufgrund des Widerstandes der Entente nicht nach Ungarn zurückkehren. Die Meinungen waren jedoch auch hinsichtlich der Frage geteilt, ob nach dem Zerschlagen der österreichisch-ungarischen Verbindung Karl IV. seine Rechtsposition als Herrscher beibehalten hatte oder nicht².

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

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

In dieser Frage waren die führenden politischen Kräfte und die Staatsrechtswissenschaft in zwei gegensätzliche Lager gespalten. Die eine Seite vertrat die Ansicht, dass das zwischen Österreich und Ungarn bestehende Verteidigungsbündnis die Grundlage der Thronfolgeordnung bildete, und diese war mit Außerkrafttreten der Pragmatischen Sanktion gleichfalls weggefallen. Infolgedessen war der königliche Thron frei und stand für eine Besetzung durch ein neues Herrscherhaus zur Verfügung³. Das andere Lager vertrat die Meinung, dass es sich bei der Pragmatischen Sanktion um ein selbständiges ungarisches Gesetz handelte, dessen Gültigkeit vom Untergang der österreichisch-ungarischen Monarchie nicht berührt wurde. Karl I. (IV.) und seine Nachfolger waren daher die rechtmäßigen Könige Ungarns⁴. Für eine Festlegung des Standpunktes im Wege eines Gesetzes verfügte keines der beiden Lager über die entsprechende parlamentarische Mehrheit, und so versuchten beide Lager ihre Meinung durch Auslegung der – nach wie vor vorhandenen – Rechtslücken durchzusetzen. Die Rückkehr Karls auf den ungarischen Thron wurde durch die Entente verhindert, das andere Lager war nicht in der Lage, ein neues Herrscherhaus zur Besetzung des Thrones zu wählen.

Das ungarische Staatsrecht sah nun für jene Fälle, in denen der König an der Ausübung der Regierungsgeschäfte verhindert war, die Wahl eines Reichsverwesers durch den Reichstag vor. In diesem Sinne wählte die Nationalversammlung, der die provisorische gesetzgebende Gewalt zustand, am 1. März 1920 Miklós Horthy zum Reichsverweser⁵.

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

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

³ K. Kmety, *Véleményem a királykérdésben* [Meine Meinung zur Königsfrage], in: „Jogtudományi Közlöny“ 1921, 11.

⁴ Csekey, wie FN 1, 434 ff; Tomcsányi, wie FN 2, 322 ff.

⁵ Gesetzesartikel Nr. II. aus dem Jahre 1920.

Eine weitere Schwierigkeit bestand freilich auch darin, dass die Frage der Stellvertretung seit dem Ausgleich des Jahres 1867 nicht eindeutig geregelt war. Gemäß einem Gesetz aus dem Jahre 1485 war die Stellvertretung des Staatsoberhauptes Aufgabe des Palatins. Grundsätzlich wäre es auch möglich gewesen, neben den Reichsverweser einen Palatin zu wählen⁶. Grundsätzlich unterschied man zwei Formen der Stellvertretung: die Stellvertretung bei Abwesenheit des Königs (wenn dieser sich ausserhalb der Landesgrenzen aufhielt)⁷ und eine Stellvertretung für den Fall der Minderjährigkeit des Königs. In diesem Fall wurde der Palatin mit dieser Aufgabe betraut, der auch der gesetzliche Vormund des Königs war⁸. Diese Lösung hatte während der Regierungszeit des Hauses Habsburg zu einer andauernden Stellvertretung geführt⁹, auf der anderen Seite hätte diese Lösung keine Garantie für eine einheitliche Ordnung der Stellvertretung im Gesamtreich geboten¹⁰.

Ein weiteres Problem bestand darin, dass man mit der Dreiteilung der vollziehenden Gewalt (König, Palatin, Regierung) zumindest in Ungarn 1848 schlechte Erfahrungen gemacht hatte. Diese Erfahrungen hatten dazu geführt, dass man mit dem Ausgleich auch die Stellvertretungsrechte des Palatins für den Fall der Verhinderung des Königs außer Kraft setzte. Auch hatte man die Wahl eines neuen Palatins auf unbestimmte Zeit verschoben¹¹, so dass dieses Amt auch im Jahre 1918 unbesetzt gewesen war.

⁶ Tomcsányi, wie FN 2, 306.

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

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

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

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

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

Im Anschluss daran übte der König die vollziehende Gewalt persönlich aus¹², in Hinblick auf seine Stellvertretung im Fall einer Verhinderung war jedoch eine Rechtslücke entstanden. Das ungarische Staatsrecht war der Ansicht, dass die Frage der Stellvertretung – sollte der Fall eintreten – einer gesonderten Regelung zugeführt werden sollte¹³. So hat sich die Nationalversammlung im Jahre 1920 im Grunde nur an die vorgesehenen Regelungen gehalten und im konkreten Fall einen Reichsverweser gewählt.

Diese Ordnung der Stellvertretung wies jedoch eine Lücke auf. Die Regelungen enthielten keine Lösung für die Ausübung der Gewalt des Staatsoberhauptes für die Zeitspanne zwischen dem Freiwerden des Throns und der Wahl des Reichsverwesers; genau dieselbe Situation ergab sich auch dann, wenn das Amt des Reichsverwesers zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht besetzt war. Die Wiedereinsetzung des Amtes des Palatins hatte man jedoch bereits 1918 für nicht durchführbar gehalten¹⁴. Da man im Jahre 1920 den vorübergehenden Charakter der Situation betonte, stellte sich die Frage einer Neuregelung der umstrittenen staatsrechtlichen Funktion nicht. Das Offenlassen der Stellvertretungsfrage war auch Ausdruck der Ansicht, dass die Übergangsphase nur von kurzer Dauer sein würde. Die Beauftragung des Reichsverwesers war unbefristet und sollte bis zum Zeitpunkt der Wiederbesetzung des Thrones gelten. Die aktive Auseinandersetzung mit der Frage der Stellvertretung beinhaltete gleichzeitig die Botschaft, dass man der Ansicht war, dass der Thron zur Lebenszeit des Reichsverwesers nicht nachbesetzt werden würde. Diese Schlussfolgerung sollte auch in weiterer Folge für das Vorgehen der Gesetzgebung bestimmend sein, die nur zögernd begann, sich mit dem Problemkreis auseinanderzusetzen. Es sollten – wie noch darzustellen sein wird – mehr als eineinhalb Jahrzehnte vergehen, bis man sich zur Verabschiedung einer klaren und anwendbaren Lösung durchringen konnte.

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

Die Wiederbesetzung des Throns blieb aus und im Laufe der Jahre wuchs auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich vor der Lösung der so genannten Königsfrage das Problem der Nachbesetzung des Amtes des Reichsverwesers stellen würde. Ein wichtiger Schritt zur Wiederherstellung der Staatsgewalt war das Gesetz über die Wiedereinrichtung des Oberhauses aus dem Jahre 1926¹⁵. Durch diese Maßnahme erlosch die nur aus einer Kammer bestehende Nationalversammlung, an ihre Stelle trat der aus einem Abgeordnetenhaus und einem Oberhaus bestehende Reichstag. In den Schlussbestimmungen be-

¹² Nagy, wie FN 8, 240.

¹³ Ferdinandy, wie FN 7, 149.

¹⁴ Ebenda, 153.

¹⁵ Gesetzesartikel Nr. XXII. aus dem Jahre 1926.

fasste sich das Gesetz auch mit der Möglichkeit, dass die Frage der Nachbesetzung des Amtes des Reichsverwesers noch vor der Wiederbesetzung des Thrones aktuell werden könnte. Das Gesetz sah vor, dass bis zur Wahl eines neuen Reichsverwesers die Ausübung der obersten Staatsgewalt dem Ministerrat zustehen sollte¹⁶.

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

Stellt man einen über die Grenzen schauenden Vergleich an, so lässt sich feststellen, dass die Regelungen in Hinblick auf die Vertretung eines Staatsoberhauptes eine große Ähnlichkeit aufweisen. Bei zweipolaren Systemen, in der die beiden Pole durch das Staatsoberhaupt und die Regierung gebildet wurden, wurde die Frage der Stellvertretung oftmals dahingehend gelöst, dass diese dem jeweils anderen Pol zugeordnet wurde. Im Allgemeinen wurde die Stellvertretung dabei nicht durch die gesamte Körperschaft, sondern nur durch die Person des Regierungschefs, des Ministerpräsidenten bzw. des Kanzlers vorgenommen. Diese Lösung war etwa von der Weimarer Reichsverfassung¹⁸ oder auch von der österreichischen Verfassung des Jahres 1920¹⁹ angewendet worden. In der dritten französischen Republik²⁰ oder auch in der damaligen Tschechoslowakei²¹ war die Stellvertretung – ähnlich wie im vorliegenden Fall – durch eine Körperschaft, den Ministerrat, vorgesehen worden.

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

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

¹⁸ Weimarer Reichsverfassung Art. 51.

¹⁹ B-VG 1920, Art. 64.

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

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

Obwohl diese Lösung also von zahlreichen Staaten angewandt wurde²², stellt sie, meines Erachtens, nicht die beste Variante dar und zwar deswegen, weil zwischen dem Staatsoberhaupt und der Regierung grundsätzlich eine gewisse Gewaltenteilung bestand²³. Damit verbunden war, dass der ministeriellen Gegenzeichnung grundsätzlich eine wichtige Rolle zukam. Diese Funktion würde jedoch wegfallen, wenn beide Gewalten in einer Hand zusammenfielen. Zu einer solchen Situation war es etwa 1925 durch den Tod von Friedrich Ebert gekommen. In diesem Zusammenhang hat sich dann die Frage gestellt, ob der Reichskanzler, wenn er gleichzeitig auch das Amt des Reichspräsidenten innehatte, zur Gegenzeichnung bei den von ihm selbst erlassenen Maßnahmen berechtigt war. Durch eine solche Lösung würde also – wie erwähnt – das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung sinnlos werden²⁴, trotzdem hielt man sie in bestimmten Fällen für anwendbar²⁵. Weiters stellte sich die Frage, ob in der Zeit, in der das Staatsoberhaupt vertreten wird, ein Misstrauensantrag gegen die Regierung gestellt werden kann. Verneint man diese Frage, so würde das praktisch die Auflösung der politischen Verantwortung der Regierung bedeuten²⁶. Bejaht man die Möglichkeit eines Misstrauensantrages, so würde dies bedeuten, dass auch das Staatsoberhaupt dem Parlament gegenüber politisch verantwortlich war, was jedoch im Normalfall nicht üblich war. Was würde jedoch geschehen, falls die Regierung nun doch vom Parlament ihres Amtes enthoben wird? Die Ernennung einer neuen Regierung stand nämlich dem Reichsverweser zu.

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

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

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

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

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

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

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

Zum Abschluss ist noch ein Satz aus den ministeriellen Erläuternden Bemerkungen zu dem Gesetz Nr. XIX aus dem Jahr 1937 zu erwähnen. Dieses Gesetz setzte die hier erörterten Regelungen ausser Kraft. In den Erläuternden Bemerkungen wurde die Ansicht vertreten, dass die – an der Spitze der vollziehenden Gewalt stehende – Regierung die Stellvertretung des Staatsoberhauptes auch nicht vorübergehend übernehmen sollte²⁷. Dieser Feststellung wurde keine Begründung hinzugefügt. Man ging vielmehr davon aus, dass eine neue Regelung zu erlassen war.

IV. Die ausgearbeitete Regelung: der Landesrat (1937)

Im Laufe der Zeit war es jedoch immer klarer geworden, dass die Wiederbesetzung des ungarischen Throns in absehbarer Zeit nicht möglich sein würde. In der zweiten Hälfte der Dreißiger Jahre stand es beinahe außer Zweifel, dass es nach dem Tod Horthys wiederum zur Wahl eines Reichsverwesers kommen würde. Einen Beweis dafür finden wir in der Tatsache, dass man im Jahre 1937 eine genaue Regelung der diesbezüglichen Wahlordnung vorgenommen hatte²⁸. So wurde das Amt des Reichsverwesers, das ursprünglich nur für eine kurze Zeit vorgesehen war, zu einem auf lange Zeit konzipierten Amt²⁹.

Gleichzeitig wurde auch die Frage der Stellvertretung einer neuen Regelung zugeführt. Für den Fall eines Freiwerdens des Amtes des Reichsverwesers sollte die Ausübung seiner Kompetenzen – bis zur Wahl des neuen Staatsoberhauptes – dem Landesrat zustehen. Es lassen sich mehrere Beispiele aus anderen Ländern für eine Vertretung durch eine Körperschaft anführen, die hier gewählte Lösung stellt jedoch insofern eine Besonderheit dar, als es sich dabei nicht um eine für diesen Fall gewählte Körperschaft handelte. Vielmehr wurden im vorliegenden Fall die sieben wichtigsten Staatsämter in einer Körperschaft zusammengefasst. Dabei handelte es sich um den Ministerpräsidenten, den Vorsitzenden des Abgeordnetenhauses, den Vorsitzenden des Oberhauses, den Vorsitzenden der königlichen Kurie, d.h. des obersten Gerichtshofes, den Vorsitzenden des Verwaltungsgerichtshofes, den Oberbefehlshaber der Landwehr und den Fürstprimas, letzter Titel kam dem jeweils amtierenden Erzbischof von Esztergom zu³⁰.

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

²⁸ § 5 des Gesetzesartikels Nr. XIX. aus dem Jahre 1937.

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

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

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

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

Im Sinne dieser Regelungen war der Landesrat nicht zur Auflösung des Reichstages berechtigt, konnte die Mitglieder der Regierung nicht ihres Amtes entheben, zur Verkündung von Gesetzen war er nur in Ausnahmefällen berechtigt³¹. Was letzteren Punkt betrifft, so galt grundsätzlich, dass die Promulgierung von Gesetzen bis zur Wahl des neuen Reichsverwesers aufzuschieben war.

In Zusammenhang mit der Rechtsstellung des Landesrates ist nochmals auf den im zweiten Punkt erwähnten Problemkreis zurückzukommen. Der Reichsverweser ist selbst Stellvertreter des Staatsoberhauptes und es stellt sich die Frage, welche Funktion das zu seiner Stellvertretung aufgestellte Organ zu erfüllen hat. Der Landesrat könnte grundsätzlich den König direkt vertreten und damit im staatsrechtlichen Sinn des Wortes zu einem Regentenrat werden. Dies hätte bedeutet, dass in Zeiten, in denen die Gewalt des Königs ruht, der Reichsverweser die Stellvertretung übernimmt, kommt es jedoch zu einem Interregnum, so übernimmt ein Rat, der aus den sieben höchsten staatsrechtlichen Funktionen zusammengesetzt ist, die Aufgabe der Stellvertretung. Die Aufgabe des Landesrates war hingegen rein technischer Art gewesen. Die Ausübung entscheidender Funktionen des Reichsverwesers stand ihm nicht zu, seine Aufgabe bestand in erster Linie in der Abwicklung der Wahl des neuen Reichsverwesers. Zu diesem Zweck musste der Reichstag innerhalb von acht Tagen zusammengerufen werden³². In der ministeriellen Begründung

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

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

des Gesetzes wurde ausdrücklich festgelegt, dass der Landesrat nicht als Regentenrat gedacht war³³.

V. Der stellvertretende Reichsverweser (1942)

Mit der Verwandlung des Amtes des Reichsverwesers in ein ständiges Amt machten sich bei der Familie Horthy gewisse dynastische Bestrebungen bemerkbar. Ein erstes diesbezügliches Element trat im Zusammenhang mit der Regelung der Bestimmungen zur Wahl des Reichsverwesers im Jahre 1937 in Erscheinung. Dem im Amt befindlichen Reichsverweser wurde ein Vorschlagsrecht in Hinblick auf seinen Nachfolger zugestanden³⁴, das bedeutete, dass er noch zu Lebzeiten Kandidaten für das Amt benennen konnte. Die Erwähnung dieses Punktes scheint mir deswegen von Bedeutung, da der zweite Schritt dieser dynastischen Bestrebungen in engem Zusammenhang mit dem vorliegenden Thema steht.

Angesichts des fortgeschrittenen Alters des im Amt befindlichen Reichsverwesers wurde zu Beginn des Jahres 1942 das Amt eines stellvertretenden Reichsverwesers eingeführt, der vom Reichstag auf Vorschlag des regierenden Reichsverwesers gewählt werden konnte³⁵. Die Wahl eines stellvertretenden Reichsverwesers war nicht verpflichtend, der Reichsverweser konnte frei entscheiden, ob er sich mit einem diesbezüglichen Vorschlag an die Gesetzgebung wenden wollte. Horthy machte jedoch sofort nach Verabschiedung dieses Gesetzes von seinem Vorschlagsrecht Gebrauch, und nominierte für dieses Amt István Horthy, seinen ältesten Sohn, der vom Reichstag auch gewählt wurde³⁶.

Bei näherer Betrachtung des Problembereiches lässt sich jedoch feststellen, dass es in Hinblick auf die Begründung einer Dynastie bei einem bloßen Bestreben geblieben war. Die im Rang eines Gesetzes ergangenen Bestimmungen boten keine Stütze für die Verwirklichung diesbezüglicher Vorhaben. Was die Möglichkeit betrifft, dass der stellvertretende Reichsverweser mit einem Nachfolgerecht gewählt werden hätte können, so ist es auch hier bei einem bloßen Vorschlag geblieben. Dieser wurde nämlich von der Durchführung der Wahl des neuen Reichsverwesers gänzlich ausgeschlossen. Diese Aufgabe stand weiterhin dem Landesrat zu³⁷. Das im Jahre 1937 eingeführte

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

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

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

³⁶ Gesetzesartikel Nr. III. aus dem Jahre 1942.

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

Nachfolgerecht wurde gleichfalls nur in einer gemäßigten Form in Gesetzesrang erhoben. Die Benennung eines Nachfolgers durch den amtierenden Reichsverwesers war nur in der Form eines Dreivorschlages gültig³⁸, wobei der Reichstag den Vorschlag durch die Nennung von weiteren Kandidaten ergänzen konnte³⁹. Das Gesetz legte ausdrücklich fest, dass das Vorschlagsrecht an keine ministerielle Gegenzeichnung gebunden war. Damit wurde zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei dem Vorschlagsrecht nicht um einen Akt der Staatsgewalt handelte, was bedeutete, dass der Vorschlag für den Reichstag nicht verbindlich war. Das Vorschlagsrecht stellte „staatsrechtlich nur einen Ratschlag an die Nation dar“⁴⁰.

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

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

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

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

³⁸ § 2 Abs 7 des Gesetzesartikels Nr. XIX. aus dem Jahre 1937.

³⁹ § 5 Abs 4-5 des Gesetzesartikels Nr. XIX. aus dem Jahre 1937.

⁴⁰ Bölöny, wie FN 29, 54.

danken jedoch wieder verworfen, da er nur durch eine vollständige Umgestaltung des Amtes verwirklicht hätte werden können⁴¹.

Die staatsrechtliche Stellung des stellvertretenden Reichsverwesers war von jener des Reichsverwesers abhängig. Ein solcher wurde – wie bereits dargestellt – nur bei Vorliegen einer Initiative des Reichsverwesers gewählt⁴². Sein Zuständigkeitsbereich wurde gesetzlich in zwei Gruppen eingeteilt. Einerseits war er zur Vertretung des Reichsverwesers bei dessen Verhinderung berufen, er konnte als dessen persönlicher Beauftragter tätig werden. Der stellvertretende Reichsverweser konnte also teilweise die Aufgaben des Landesrates übernehmen, dabei übte er die Aufgaben des Reichsverwesers nicht nur für den Fall einer Vakanz des Amtes aus, sondern auch bei Krankheit und bei anderen Verhinderungen. Ein weiterer Unterschied bestand darin, dass ihm gesetzlich – im Unterschied zum Landesrat – alle Kompetenzen des Reichsverwesers zustanden. Einzig das Recht zur Nennung eines Nachfolgers wurde ihm verwehrt⁴³, doch dieses hatte man nicht als Akt der Staatsgewalt angesehen. Die zweite Gruppe seiner Kompetenzen ergab sich für den Fall, dass er als persönlicher Beauftragter des Staatsoberhauptes tätig wurde. Der Reichsverweser konnte seinen Stellvertreter – unter Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten – mit der Ausübung jeder Aufgabe betrauen. Diese Beauftragung konnte auf dem gleichen Weg rückgängig gemacht werden⁴⁴.

Seine Amtszeit fiel mit jener des Reichsverwesers zusammen. Seine Aufgaben konnte er noch bis zur Wahl des neuen Reichsverwesers ausüben, mit dessen Amtsantritt erlosch jedoch seine Beauftragung⁴⁵.

VI. Zusammenfassung

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

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

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

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

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

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

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

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

Bei mehreren Gelegenheiten hat man sich auch mit der Frage befasst, das traditionsreiche Amt des Palatins wieder einzuführen. Die Einfügung des Amtes in das geltende Staatsrecht hat sich jedoch als nicht durchführbar erwiesen. Ein Vergleich mit den Regelungen anderer zeitgenössischer Verfassungen zeigte, dass die meisten Staaten ein anderes Verfassungsorgan mit der Vertretung des Staatsoberhauptes betraut hatten. Die meisten europäischen Staaten hatten – trotz der damit verbundenen staatsrechtlichen Probleme – die Kompetenz zur Vertretung auf den Ministerrat übertragen⁴⁶. Es ist ohne Zweifel vorteilhafter, wenn die Trennung der einzelnen Organe der vollziehenden Gewalt konsequent beibehalten wird. In diesem Sinne kann die Regelung des Jahres 1937 als Fortschritt bezeichnet werden, da hier nicht ein einziges Staatsorgan die Aufgabe der Stellvertretung übernahm, sondern man diese an eine Körperschaft übertrug.

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

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

⁴⁶ Erläuternde Bemerkungen zu § 48 des Gesetzes Nr. XXII aus dem Jahr 1926.

JONATHAN WARNER

The “Cyprus Problem” and the President and Parliament in the “Turkish Republic of Northern Cyprus”

I. Background and History

Any account of the history of Cyprus, and the so-called Cyprus Problem involves contested narratives, and so is likely to be long in order to reflect fully the nuances of the different stories produced by the two communities, Greek and Turkish. At base, the recent history of Cyprus demonstrates that building a multi-ethnic state is never easy, especially when there is no strong national identity, and instead the various groups owe allegiance elsewhere.

The island has been home to a Greek-speaking community for two millennia; smaller groups of Maronite Christians (from Lebanon) and Armenian traders have acculturated to the Greek culture of the island, while maintaining their own ethnic identities. All these communities share a common Eastern Christian heritage. The Maronites and Armenians are tiny minorities compared to the Turkish-speaking inhabitants, who trace their ancestry back to settlers brought over from Anatolia after the Ottoman conquest of Cyprus in 1570-71. It is said that some members of the former ruling elite (European crusaders from what are now France and Italy, who ruled the island from the twelfth century until the Ottoman conquest) also became Moslems and integrated into the Turkish community.

The Berlin Conference of 1878 gave Britain control of the island, which was annexed as a full colony when Turkey entered the First World War on the side of the Central Powers. Although a Legislative Council was formed to include both Greek and Turkish Cypriot members, this was abolished after riots in 1931.

The formation of the United Nations and its stance on decolonisation encouraged nationalist thinking among the communities. The Orthodox Church of Cyprus organised a plebiscite in 1951—and got almost unanimous support

among the Orthodox community for union with the motherland, Greece (*enosis*). The (Moslem) Turkish Cypriots did not participate, as the poll was held in churches. Britain ignored the plebiscite, and stated her intention to retain sovereignty over the island indefinitely. The strategic importance of the island had, if anything, increased with the advent of the Cold War.

The response among some Greek Cypriots was to resort to violence. The freedom fighter/terrorist group EOKA¹ commenced a campaign in April 1955 with a series of bombings of British installations. As Britain sent more troops to the island, the number of murders increased both of service personnel and people suspected of collaborating with them. The acknowledged leader of the Greek Cypriots, the Archbishop and ethnarch, Makarios III, was deported to the Seychelles for a while. Turkey had initially remained aloof, but as agitation for *enosis* grew, she began to take more of an interest in protecting the rights of the Turkish Cypriots.

It was only the promise of independence, and the threat that this might mean that Cyprus would become a Greco-Turkish condominium, with Turkey having veto powers, that led to the end of the EOKA campaign and a compromise settlement in 1959. Cyprus, apart from two bases retained by Britain, would become an independent bicomunal Republic.² The deal was hammered out by Greek, Turkish and British officials, and presented as a *fait accompli* for Makarios and the Turkish Cypriot leader, Fazıl Küçük,³ to sign. The resulting Constitution, containing more words than there were Cypriots, set up a complicated set of checks and balances to try to ensure that decisions required support from both Turks and Greeks. Considerable veto powers were vested in the President (who was required to be Greek Cypriot) and the Vice-President (who must be a Turkish Cypriot);⁴ majorities of both groups were necessary for contentious bills to pass the legislature, which comprised 35 members elected by the Greek Cypriot community and 15 elected by the Turkish Cypriots.⁵ The offices of state were divided between the communities, generally on a 70:30 Greek:Turk ratio.⁶ A Supreme Court to oversee the operation of the system of Government comprised a Greek, a Turk, and a neutral

¹ That is, *Ethniki Organosis Kyprion Agoniston* (Εθνική Οργάνωσις Κυπρίων Αγωνιστών) – the National Organisation of Cypriot Fighters.

² As might be expected, there are differing accounts of the history summarised here.

³ Or “Kutchuk.” I use Turkish orthography in this paper.

⁴ 1960 Constitution: Article 1 lays down the ethnic requirements for the President and Vice-President; the duties, including veto powers, are in Articles 48-51.

⁵ Article 78 (2) on the need for separate majorities; 62 on the numbers of members and the community quotas.

⁶ For example, the public service (Article 122), the public service commission (Articles 123-125) and the police and gendarmerie (Article 130). The army, which was never formed, was to be 60% Greek Cypriot and 40% Turkish Cypriot (Article 129). The independent offices (auditor, Central Bank chairman, etc.) were set up so that the Chairman or Governor would have a deputy from the other community (Articles 112-121, 126-128).

jurist.⁷ Even the coroner had to be of the same community as the deceased.⁸ Certain matters, such as education and family law, were reserved to the communities, by means of a Communal Chamber for each with legislative powers over its own community.⁹ The whole arrangement was guaranteed by Britain, Greece and Turkey.¹⁰

It is perhaps not surprising that this clumsy structure did not function effectively. Greek Cypriots felt betrayed: not only was *enosis* ruled out by the Constitution, but the Turkish minority (only 18% of the population) received vastly disproportionate powers. In addition, most Greeks probably thought that the Turkish desire was for *taksim* or partition (first proposed by the Turkish government as a solution to the problem when EOKA commenced operations).

In 1963, just over three years after independence, the bicomunal republic effectively collapsed. Violence in Nicosia and other towns led to increased segregation of the populations, with the Turks huddling together in enclaves out of fear of attacks from their Greek neighbours. Indeed, some of the Turkish Cypriots officially listed as missing disappeared during this time: travel between enclaves without an escort was unsafe.¹¹

The United Nations sent a peace-keeping force in early 1964, which is still in place. The communities lived *de facto* separate lives (with some improvement after negotiations in 1967/68) until 1974, when a Greek-inspired coup to produce *enosis* led to a two-stage invasion by Turkey and the subsequent division of the island. Greek Cypriots fled south, away from the Turkish troops, and Turkish Cypriots headed north, producing two largely ethnically-homogenous zones. The Greek-Cypriot controlled area is recognised internationally as the heir of the Cyprus Republic; the Turkish Federated State of Cyprus (proclaimed in 1975) and subsequently the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC, the result of a unilateral declaration of independence in 1983) is reco-

⁷ Article 133. The first (and only) neutral chairman was Ernst Forsthoff, a German professor. The High Court (for appeals) also had a neutral chairman (with two votes, as his fellow jurists were two Greek Cypriots and only one Turkish Cypriot; Article 153), the Canadian John Wilson succeeded Barra O'Briain (of Irish ancestry) in 1961, serving until 1964.

⁸ Article 159 (5).

⁹ Articles 86-111. Article 87 laid down the spheres of their jurisdiction.

¹⁰ "In the event of a breach of the provisions of the present Treaty, Greece, Turkey and the United Kingdom undertake to consult together... In so far as common or concerned action may not prove possible, each of the three guaranteeing Powers reserves the right to take action with the sole aim of re-establishing the state of affairs created by the present Treaty." (Article 4 of Appendix 2 [Treaty of Guarantee] of the 1960 Constitution.) Turkey relied on this article to justify its actions in 1974.

¹¹ The proximate cause was the treatment of a Turkish Cypriot motorist by a Greek Cypriot policeman in Nicosia. Constitutional impasse had come a few months earlier with the refusal of the Greek Cypriot majority in the Council of Ministers to bring forward legislation to implement the Constitutional requirement (Article 173) that separate Greek and Turkish municipal government be established in the five largest towns. It was the announcement by Makarios that he would not accept the ruling of the Supreme Court that this should be done that led to Forsthoff's resignation in the summer of 1963.

gnised as a sovereign state only by Turkey. Because of this lack of recognition, some people (especially those sympathising with the Greek Cypriot cause) refer to all institutions in north Cyprus as “illegal” or “pseudo” or “self-styled,” and place words such as “government” in inverted commas.

II. The internal political structure of the TRNC

The constitution of the TRNC, adopted following a referendum in 1985, is modelled on the Turkish constitution, with considerable influence from the 1960 Cyprus constitution. Legislative authority is vested in a unicameral Parliament of 50 members, elected for five-year terms.¹² For electoral purposes, the country is divided into five multi-member constituencies; the number of deputies from each is determined by the district's population. A Party List system of voting is in operation with seats allocated under the d'Hondt system, which seeks to equalise the average number of votes received per elected candidate. Voters have the choice of voting for a party (with the ability to rank the party's candidates in order of preference), or to vote for candidates individually, up to the number of seats available in the district. A national 5% threshold serves to keep out smaller parties; and the system itself makes the election of independents difficult, except at by-elections, where perhaps only one seat is up for grabs, and the system is *de facto* first past the post.¹³

The executive comprises the President of the Republic, elected for a five-year term. Voters vote for one candidate; if no candidate achieves 50% + 1 of the votes cast, the top two candidates go forward to a run-off election a week later.¹⁴

Formally, the President's powers are fairly limited. He grants a mandate to the leader of the largest party, or the person most likely to be able to command a majority in the Assembly to try to form a government; and he has the right to veto any bills passed by the Assembly. The Assembly can, however, override his veto by a simple majority of members.¹⁵ The Prime Minister, the deputy who succeeds in forming a Government, appoints ministers from among the members of the assembly or from outside; the total number cannot exceed ten. The portfolios of Defence, Foreign Affairs, and Internal Affairs are referred to explicitly elsewhere in the constitution; in addition, the Ministries of Tourism and Education are important posts. The Prime Minister chairs the Council of

¹² TRNC Constitution, Articles 5, 77, 79 (1).

¹³ See my 'Political Choice. Parliamentary and Presidential Elections,' in: C.H. Dodd (ed.) *The Political and Economic Development of Northern Cyprus*, Huntingdon 1993, chapter 7. The number of constituencies was increased from three to five in the early 2000's.

¹⁴ TRNC Constitution, Article 99. In 2000, Derviş Eroğlu conceded without the need for a second round on the ground that Rauf Denktaş had received almost 44% in the first round to his own 30%, making an Eroğlu win highly unlikely.

¹⁵ TRNC Constitution Articles 5, 94, 102.

Ministers (or he may request the President to do so); the President may attend meetings, but he has no vote.¹⁶

The judiciary is appointed; the Supreme Court (comprising a Chairman, the Chief Justice, and up to seven other judges) has the task of interpreting the Constitution: the President has the right to refer any act of the Assembly to the Constitutional Court for a determination as to its constitutionality.¹⁷

III. The "Cyprus Problem" and the political structures of the TRNC

The issue that dominates Turkish Cypriot politics is the Cyprus Problem: how to resolve the frozen conflict that has divided the island since 1963. The position of the Turkish Cypriot side has varied from the view that the Problem was solved by the Turkish "Peace Operation" of 1974; to a willingness to see the status quo as a way forward towards a new settlement, based on a (con)federation of two ethnic states within a reunited Cyprus. Similarly, the Greek Cypriot position has varied from the view that the 1960 state needs to be restored with the right of all refugees to return to their homes and the removal of the Turkish army and post-1974 Turkish immigrants and their families back to Anatolia; to a willingness to accept a bicommunal bizonal state, with a relatively strong federal government, and considerable return of territory to a Greek Cypriot province. The overlap of the two preferred solutions is sufficient to give hope that a new state can be built in Cyprus; but a number of thorny problems remain, which have so far stymied attempts to resolve the Cyprus problem.

The Greek Cypriot-ruled part of Cyprus adheres to the provisions of the 1960 Constitution, as amended under the auspices of the Doctrine of Necessity to allow the state to function following the departure of the Turkish Cypriots from State organs in 1964-67.¹⁸ As the continuing Republic of Cyprus, it sees all TRNC governmental institutions as null and void, and all decisions made by the Turkish Cypriot administration, except for those that were within the competence of the Turkish Communal Chamber under the 1960 Constitution, as non-operative. Thus, for example, the Universities of North Cyprus, and the TV and radio channels of the Turkish-Cypriot government-owned Bayrak, are

¹⁶ TRNC Constitution Articles 106, 107 (4).

¹⁷ TRNC Constitution Articles 143, 144, 146.

¹⁸ For a report on the legal basis of this, see *Attorney General v. Ibrahim* [1964] Cyprus Law Report s 195. Three Turkish Cypriots, arrested in the Kyrenia mountains while carrying loaded weapons, argued that their detention and trial was illegal, as the court they were brought before was constituted according to an act (The Administration of Justice [Miscellaneous Provisions] Law, 1964) passed (unconstitutionally) in the absence of the Turkish Cypriot members of the Cyprus Legislature. Their attorney argued before the Supreme Court that it itself was similarly defective, and so could not hear the case, an argument that the Justices rejected. The Turkish Cypriot members of the Legislature and Council of Ministers were unable (or chose not) to attend meetings after Christmas 1963, but Turkish Cypriot judges and many Civil Servants continued to serve for the next few years.

deemed to be illegal entities. The President of the TRNC is recognised only as the Leader of the Turkish Cypriot community—and it is because of this role, rather than his formal position within the TRNC's political structure, that he functions as Chief Negotiator on the Cyprus Problem in the eyes of the Greek Cypriot government.

Although the role of negotiator is formally derived from a resolution of the TRNC Assembly, it has been associated with the President since before the TRNC came into existence because of the significance of Rauf Denktaş, the first President, and interlocutor for the Turkish Cypriots in the discussions of 1968.¹⁹

Denktaş, born in 1924, trained as a lawyer at Lincoln's Inn in London, and speaks fluent English and Greek as well as Turkish. In 1960, he chose to stand for election to the Turkish Communal Chamber rather than for the Turkish seats of the House of Representatives, and soon became leader of the Chamber. As Fazıl Küçük aged, Denktaş assumed the role as *de facto* leader of the younger generation of Turkish Cypriots, representing his community in negotiations to reduce tensions after a bloody incident in 1967.²⁰ In 1973, he was declared elected as Vice President when his only challenger, Ahmet Berberoğlu,²¹ was prevailed upon to withdraw; and again negotiated with Glafcos Clerides, the acting Greek Cypriot President, during the summer of 1974 between the two stages of the Turkish invasion. He agreed the outlines of the type of solution being sought in negotiations with the restored president Makarios in 1977, and re-iterated in an agreement signed in 1979 with Spyros Kyprianou, who succeeded Makarios on the latter's death.²²

Negotiations continued intermittently throughout the 1980's and 1990's. Various versions of plans to bring about reunification were mooted—usually suggested by the United Nations through the office of its Special Representa-

¹⁹ Formally, the role of Negotiator is bestowed on the President by the TRNC Legislature – TRNC Constitution Article 102 (4).

²⁰ Turkish Cypriots resisted a Greek Cypriot patrol through the village of Kophinou. For a Greek account of the incident and the background to it see <http://www.greece.org/cyprus/Takism3.htm> (accessed 19 December 2008).

²¹ Also a London-trained lawyer, and the defendants' lawyer in the *Ibrahim* case. The (Greek) Cypriot government denounced the contest as illegal, and therefore invalid.

²² The remarkably succinct text of the 1977 agreement continues to lay out the parameters for a solution:

1. We are seeking an independent, non-aligned, bi-communal Federal Republic.
2. The territory under the administration of each community should be discussed in the light of economic viability or productivity and land ownership.
3. Questions of principles like freedom of movement, freedom of settlement, the right of property and other specific matters, are open for discussion taking into consideration the fundamental basis of a bi-communal federal system and certain practical difficulties which may arise for the Turkish Cypriot community.
4. The powers and functions of the Central Federal Government will be such as to safeguard the unity of the country, having regard to the bi-communal character of the State.

tive in Cyprus. At times, the British, American and European Union governments have weighed in with suggestions and attempts to cajole the parties into compromise; but these initiatives have tended to flounder on working out the details, or because of the perceived bias towards one side or the other detected by one of the interlocutors.

The 1990's saw U.N. Secretary-General Boutros Boutros-Ghali's "Set of Ideas"²³ which proposed an overall solution that provided details of a federal constitution consistent with the High Level Agreements. It was accepted only as a basis for negotiation by the Greek Cypriot side, and crucial points were rejected by the Turkish Cypriot side. The United Nations followed up with a set of proposed "Confidence-Building measures" to try to overcome the deep mistrust between the sides, but with little success. A spate of fatal incidents on the Green Line in 1996 effectively put an end to this set of negotiations.²⁴

IV. Turkey and the TRNC

As it was the Turkish army that produced the division in Cyprus, and much of the TRNC's budget is covered by transfers from Turkey, it is not surprising that Turkey is able to exert a good deal of influence on the internal politics of the TRNC. Turkey retains a considerable number of troops—generally at least 30,000—on the island, more than is necessary to prevent any Greek Cypriot attempts at invasion. They patrol a buffer zone between the United Nations Green Line and the inhabited areas of the North, and maintain bases in a number of formerly Greek Cypriot and Maronite villages.

During the 1970's to the 1990's, Turkey was keen to keep the TRNC loyal and subservient. The Turkish story is that Turkey saved the Turkish Cypriots in 1974; a view generally if not universally shared by the Turkish Cypriots. Settlers were encouraged to come to Cyprus from Turkey, to take the place of the displaced Greek Cypriot refugees, and it was assumed that these new TRNC citizens would be loyal to Turkey.²⁵ Some sources claim that these people and their descendents outnumber the pre-1974 Turkish Cypriots, many of whom left from the 1950s onwards to avail themselves of opportunities in Britain and Australia.²⁶

²³ The text was made public in April 1992, and is available at a number of websites, including [http://www.cyprus.gov.cy/moi/pio/pio.nsf/0/372B6BAF332C88E3C2256D6D00348CF1/\\$file/Set%20of%20Ideas%20\(1992\).pdf](http://www.cyprus.gov.cy/moi/pio/pio.nsf/0/372B6BAF332C88E3C2256D6D00348CF1/$file/Set%20of%20Ideas%20(1992).pdf) (accessed 15 December 2008).

²⁴ Details are linked at http://www.hri.org/Cyprus/Cyprus_Problem/index2.html (accessed 15 December 2008).

²⁵ Not necessarily successfully – see my 'Importing Voters: Does it work?,' in: *New Cyprus*, Vol. 6 No. 3, September 1990.

²⁶ See, for example, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe Recommendation 1608 (2003) at <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA03/EREC1608.htm> (accessed 16 December 2008), quoting "reliable estimates" (paragraph 2).

There have been allegations of Turkish involvement in internal Turkish Cypriot politics: that it was the Turkish ambassador that ordered Ahmet Berberoğlu to withdraw from the leadership contest in 1973 in favour of Denktaş; that Turkey refused to countenance a government of the left after the 1981 Assembly elections; and that before elections in the 1990's the Turkish embassy handed out inducements to encourage the settlers to vote for Denktaş and his National Unity Party.²⁷

Turkey's EU ambitions left open the possibility that Turkey might abandon the Turkish Cypriots in exchange for EU membership—in the 1990's, this threat was met by a Denktaş speech to the Turkish Grand National Assembly followed by a resolution there of Turkey's commitment to the TRNC. But the carrot of EU membership has encouraged Turkey to be more supportive of the negotiations for a settlement, by re-iterating that it is ultimately a decision for the Turkish Cypriots (and, perhaps, meaning it).

The election of the mildly-Islamic but pro-EU Justice and Development Party (AKP) to a majority in the Turkish Grand National Assembly in 2002 ended a long period of instability in Turkish politics. Squabbling parties on the left and right had formed weak coalition governments, which required conceding benefits to disparate groups, and delayed the reforms necessary to control the chronic problem of inflation. It also put an end to the fourth and final premiership of Bülent Ecevit, who had ordered the Turkish troops into Cyprus in 1974, and who, therefore, tended to spoil the TRNC with the gifts of a doting parent. The Turkish secular establishment, led by the army, was worried by what it perceived as the growth of Islamism in the AKP government: a deviation from the principles of Atatürk (and therefore unconstitutional).

In January 2008 the Public Prosecutor began a case to close down AKP on the ground of alleged unconstitutional Islamist activity (the proximate cause being a change to the constitution to allow women to wear headscarves in Government offices and universities), which produced a great deal of uncertainty in Turkey. In the end, the Court decided by the narrowest majority possible that AKP could continue in office, but that the change in the Constitution to allow women to wear headscarves, although formally valid constitutionally, was nevertheless invalid as it conflicted with the principles of Atatürk on which the Constitution itself was based. Although the Government appears to have accepted the decision, it is unlikely that this is the end of the issue. The potential effect on Cyprus is that a change in Turkey's government (or a coup there) may cause Turkey to withhold support for a solution in order to obtain concessions elsewhere. Uncertainty in Turkey can, though, perhaps be exploited by the Turkish Cypriots—Denktaş's freedom to declare UDI in 1983 was at a time of political crisis in Turkey, with no government to order him to back down.

²⁷ Conversation with the late Öskur Özgür, Nicosia, 1992, reported in my 'Political Choice' *supra* note 13.

Turkey applied for membership of the European Union in 1963. Formal negotiations for her accession began in 2006, but have become bogged down. Turkey has so far refused to allow (Greek) Cypriot-registered vessels access to her ports, as she is required to do for the negotiations to proceed, or to enact a Customs Union with (south) Cyprus.

V. The 2000's, the European Union, the Annan Plan and beyond

Cyprus, too, applied to join the European Union (EU). The initial idea was agreed by both Greek and Turkish Cypriots in 1962. A formal application was made in 1973.

As Cyprus' EU accession drew closer, though, the Turkish Cypriots pointed out that the 1960 settlement prohibited Cyprus from joining any international organisation of which Greece and Turkey were not themselves both members, and, as a Common Market moved towards economic and political union, that the 1960 agreements prohibited political union with any other country (a ploy to prevent *enosis*—union with Greece). Thus Cyprus' entry into the EU should happen only after Turkey had gained admittance. The Greek Cypriot government argued that these agreements didn't apply to something like the EU—and, in any case, Cyprus had joined both the British Commonwealth and the Non-aligned movement, in technical violation of a strict interpretation of the relevant documents. The view of Britain (and the EU) was that the application was legitimate, and it was duly considered by the EU.²⁸

The prospect of EU membership, it was hoped, would concentrate minds to bring about a settlement, especially if the prospect of its own membership would make Turkey more amenable to a settlement in Cyprus.

The latest negotiations under the UN's auspices produced the Secretary General's latest plan for a solution—the Annan plan of 2003. Like all plans for a solution it sets up a new federal republic of Cyprus, somewhat reminiscent of the 1960 constitution, but with strong powers reserved for the two constituent states. It envisages a bicameral legislature, the lower house having 48 seats allocated on the basis of population (except that the Turkish Cypriots would be guaranteed at least one quarter of the seats); the Senate would have equal representation of the two communities. Territorial adjustments would allow some Greek Cypriot refugees to return to their homes under Greek Cypriot

²⁸ For Denktas's arguments see, *inter alia*, his letter to Robin Cook, 25 March 2008, available at http://www.ena.lu/letter_rauf_denkta_robin_cook_25_march_1998-020401902.html (accessed 17 December 2008); for a legal opinion arguing that Cyprus was ineligible to join the European Union see Maurice H. Mendelson, Q.C., *Why Cyprus Entry into the European Union would be Illegal*, Embassy of the Republic of Turkey (U.K.) 2001. A rebuttal from the (Greek Cypriot) government is at <http://www.cyprusembassy.net/home/index.php?module=articles&id=148> (accessed 17 December 2008).

rule; other refugees would ultimately have the choice of living in the constituent state of the other community, or of receiving compensation for their property. The idea was to tie the proposal to EU membership: if both sides accepted the Plan at referendum, then a new United Cyprus would enter the EU on May 1st, 2004.²⁹

Both Denktaş and the Greek Cypriot leader, Tassos Papadopoulos, publicly opposed the Plan. In referenda in April 2004, it was accepted by the Turkish Cypriots and rejected by the Greek Cypriots. As a result, Cyprus entered the European Union without a settlement, with the TRNC in effect outside the union, rather like East Germany in the period before 1990.

The result was, of course, an embarrassment to the EU: it appeared that the Greek Cypriots were being rewarded for their intransigence, and the Turkish Cypriots punished for their willingness to deal. Vague promises of a "special relationship," more EU aid and the removal of the economic embargo on the Turkish Cypriots came to nothing, often floundering on a veto from Greece or Cyprus.

However, progress of a sort has been made. In 2003, the TRNC surprisingly ended its policy of discouraging contacts between the two communities: henceforth, Turkish Cypriots were free to cross to the South; and Greek Cypriots were free to cross to the North.³⁰ Perhaps Denktaş was thinking that a couple of violent incidents would reinforce his stated view that the two communities could not live together, and so lead to a rejection of the Annan plan. But no violent incidents resulted; rather, there were stories of Greek Cypriots visiting their old homes and being given a carefully-preserved set of photographs and other mementos by the current occupant of the house. After the novelty wore off, the number of people venturing across the Green line declined, but there was a sufficient number to lead to the opening of two new crossing points, and an upgrading of a third.³¹

Denktaş, aged 81, announced that he would not be a candidate in the 2005 Presidential election. In the ensuing election, Mehmet Ali Talat won, rather surprisingly, as voters chose the candidate of a party of the left and current Prime Minister rather than the former Prime Minister, Derviş Eroğlu, once the

²⁹ See <http://www.tcea.org.uk/Annan-Plan-For-Cyprus-Settlement.htm> (accessed 17 December 2008) for the full text of the Plan.

³⁰ Over 4,500 people crossed the first day it was permissible for Cypriots to do so ('Crossing the Line,' *Cyprus Mail* 24th April 2003). The same issue reports on meetings between people who had been neighbours 30 years earlier.

³¹ One measure of the benefits of the opening of the border is cross-border sales: An early report in the *Cyprus Mail* (9 May 2003) estimated that Greek Cypriots had spent C£3 million (£5 million) in the first 15 days after the checkpoint opened. The Norwegian International Peace Research Institute estimated that full reunification would give each Cypriot family a €5500 annual dividend – largely as a result of the availability of cheaper goods from Turkey (The Day After: Commercial Opportunities Following a Solution to the Cyprus Problem, 2008).

presumed successor to Denktaş.³² Talat stood on a platform of rapprochement with the Greek Cypriots, although at the time there was little chance of that, given the views of the hard-line Greek Cypriot President, Tassos Papadopoulos.³³

But in February 2008, in a closely-fought election in the south, Dimitris Christofias, of the AKEL (Communist) won on a platform of trying to resolve the Cyprus Problem. Almost immediately talks began between the two sides, and a number of technical committees were established to work out the logistics of reunification. Challenges remain, though: although Turkish Cypriots were allowed to cross through the Limnitis (Yeşilirmak) checkpoint at the extreme northwest of the Turkish territory to visit the Turkish-held exclave of Kokkina (Erenköy) in August, the Turkish army apparently vetoed a deal to allow a reciprocating visit by Greek Cypriots to the church of St. Mamas in Morphou (Güzelyurt).³⁴ In November Christofias signed an agreement with Russia, over the protests of Talat (Christofias arguing that as President of Cyprus he had the right to conclude the deal). Meanwhile, a Turkish warship intercepted a Norwegian vessel exploring for oil off the southwest of Cyprus under a licence granted by the government in the south.³⁵ However, these events, and even the accidental firing of a Turkish Cypriot shell across the Green Line³⁶ were not used as a pretext for abandoning the talks. Indeed, both sides and Turkey have said that the pace of negotiations needs to increase.³⁷

VI. Forming a new state: how do we get there from here?

These tension-building activities and the slow pace of the current talks suggest that the Cypriot communities are far from forming a new state. Nevertheless, discussions continue, and the parameters of a solution, first set out in a High Level Agreement between Makarios and Denktaş in 1977 still provide a framework for a deal.³⁸

Three models of progressing to a unified Cyprus have been mooted. The preferred Greek Cypriot position is that the TRNC should simply rejoin the south and become a functioning part of the 1960 Republic (with its new con-

³² Denktaş and Eroğlu had become less amicable during the 1990's – see C.H. Dodd, 'Politics in the Turkish Republic of Northern Cyprus,' in: *The Turkish Yearbook of International Relations* 1992, 37-49.

³³ Papadopoulos, who died in December 2008, was a member of the 1960 Council of Ministers, along with Denktaş one of the last of that generation of leaders.

³⁴ Reports in *Cyprus Mail*, 8 August and 1 September 2008.

³⁵ See 'From Russia with Love,' *Cyprus Mail* 20 November 2008; 'Turkey's Warships Bully Boats off Cyprus,' *Cyprus Mail* 26 November 2008.

³⁶ 'Near-miss as Stray Bomb Falls on Nicosia Home,' *Cyprus Mail* 18 November 2008.

³⁷ Christofias, reported in Cyprus News Agency, 18 December 2008; Talat reported on Bayrak TV 17 December 2008; Turkey Wants Cyprus Peace Talks to Speed Up, Dow Jones newswire 18 December 2008.

³⁸ See above, footnote 22.

stitution)—the model for East Germany in 1989-90. The Turkish Cypriots would prefer that there be an international recognition of the TRNC, followed immediately by the TRNC and the Greek Cypriot part of the Republic of Cyprus joining together as the new federal republic. A compromise option is parthenogenesis—the “virgin birth” of the new state, without any formal recognition of what came before. For most people, this issue would no doubt appear to be secondary to the constitutional arrangements for the new state, but for Cypriots, given their keen sense of history, it is vital that the new state come about in such a way so as to validate their account of the past.

For everyone else, the Constitutional content of the new state is what matters more. It is easy to get agreement that there will be a federal or confederal system, with considerable powers retained by the two constituent states or provinces, although there is disagreement on what those powers might be, and where the demarcation lines between central and provincial governmental authority should lie. Which level of government, for example, should be responsible for regulating use of mineral resources or the ports? Even the decision about which airlines could use Nicosia airport is fraught—problems on this issue were partially responsible for the collapse of the Boutros-Ghali Confidence-Building Measures. There is also the fear of potential democratic overkill, with too many elected offices and so too much government. The need for a deadlock resolution mechanism is agreed, as the lack of one contributed significantly to the collapse of the 1960 arrangements, but what form it should take is undecided. What veto powers should the two communities have—and how should they be captured by the Constitution? In larger (con)federal systems, the existence of several provinces tends to produce co-operation by the construction of federal alliances between provinces; but if there are only two provinces, this is less likely to happen. There is agreement that there needs to be a just solution to the property issue, but whether this means an unfettered right of return for all refugees or compensation instead is still up for discussion. The Turkish Cypriots fear that a large influx of Greek Cypriots into their province could leave them as a minority in their own state, and so face ultimate political annihilation. Constitutional guarantees for them like the 1960 arrangements (whereby Turkish Cypriots might be guaranteed political power in their province) would create the same resentment as the 1960 Constitution. It is agreed that there will be territorial adjustments—but the precise lines of the new border and the options available to Turkish Cypriots who find themselves in the Greek Cypriot province are up for discussion. It is encouraging that the revelation of maps does not today produce the anguish and accusations of betrayal that the Boutros-Ghali maps of the 1990's did. It is also agreed that to return all of the post-1974 Turkish settlers to the mainland is not possible. Many of their children have been born on the island, and know no other home. But if they are all accorded citizenship, there is the fear that the demographic structure of Cyprus will be permanently changed.

VII. Conclusion

The various negotiations since 1980 have done little more than clarify the issues that divide the two sides. The present set of talks, although conducted in a more trusting atmosphere than in the past have yet to achieve any major breakthroughs. It is easy to decide on what to do with federal prisoners (the subject of the talks in mid-December 2008); it is far more difficult to thrash out the details of a balanced constitution. Although the latest United Nations representative, Alexander Downer, remains officially upbeat, there is a hard slog ahead. Perhaps, despite the past record, 2009 might be the year of a solution in Cyprus.

A settlement of the Cyprus Problem would have big effects on the political structures on the island. Each community would keep its own President and parliament, but the new unified federal state would have its own structures (and one single international identity).

Although Dimitris Christofias and Mehmet Ali Talat do not have the same historical baggage as the older generation of leaders, it is still hard for each of them to agree to federation with another political entity that you do not completely trust. Something like the Annan Plan, as modified by the current negotiations, gives the best hope of a solution, but it is by no means yet a "done deal."

Turkey, Greece and Britain, as signatories to the 1960 arrangements, must formally approve any new arrangement in Cyprus. While they have all expressed willingness to sign on to any agreement the Cypriots reach, Greece and Turkey still consult regularly with the leaders of their respective communities on the island. With the prospect of a power struggle in Turkey between the government and the secular/military elite, the Turkish Cypriot leadership and people may be able to find room to determine their own future, or may be deserted by the Motherland because of Turkey's own European ambitions. There is an old Chinese curse that says, "May you live in interesting times." The people of Cyprus have lived in interesting times for many decades, and seem set to continue to do so.

List of Authors – Autorenverzeichnis – Table des auteurs

Univ.-Ass. Dr. Elisabeth Berger
Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte
Universität Wien
Schottenbastei 10-16
A-1010 Wien

Prof. Simonetta Bernardi
Dipartimento di Studi Storici, Geografici e Antropologici
Università di Roma Tre
Via Torino 95
I-00184 Roma

Dr. Danuta Bogdan
Wojciech Kętrzyński Research Centre
ul. Partyzantów 87
PL-10 402 Olsztyn

Prof. Dr. Maria Sofia Corciulo
Président de la ICHRPI
Dipartimento di Studi Politici
Facoltà di Scienze Politiche
Università La Sapienza di Roma
P.le Aldo Moro 5
I-00185 Roma

Coleman A. Dennehy, MA
Department of History
Rhetoric House, South Campus
National University of Ireland
Maynooth, Co. Kildare
Republic of Ireland

Larissa Douglass, PhD Candidate

St Antony's College, Oxford, OX2 6JF

POB 62, Dalkeith

Ontario

K0B 1E0, Canada

PD Dr. Peter Geiger

Liechtenstein-Institut

Auf dem Kirchhügel

St. Luziweg 2

FL-9487 Bendern

Ao. Univ.-Prof. Dr. Lothar Höbelt

Institut für Geschichte

Universität Wien

Dr. Karl Lueger-Ring 1

A-1010 Wien

Ao. Univ.-Prof. Dr. Gerald Kohl

ICHRPI – National Convener / Österreich

Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte

Universität Wien

Schottenbastei 10-16

A-1010 Wien

Dr. Wilfried Marxer

Liechtenstein-Institut

Auf dem Kirchhügel

St. Luziweg 2

FL-9487 Bendern

Prof. Dr. Henryk Olszewski

CPH

Ul. Święty Marcin 90

Collegium Iuridicum UAM

PL 61-809 Poznań

Dr. Rupert Quaderer

Liechtenstein-Institut

Auf dem Kirchhügel

St. Luziweg 2

FL-9487 Bendern

Dr. Antonio Ruiú

Department of Modern History

Università di Pisa

I-56126 Pisa

Dr. Cristiana Senigaglia
Università degli Studi di Trieste
Piazzale Europa 1
I-34127 Triest

Prof. Dr. Izmail Sharifzhanov
Dep. Modern History of Foreign Countries
Kazan State University
Kremlevskaya St. 18
420008 Kazan
Republic of Tatarstan
Russia

Univ.-Doz. Dr. István Szabó
Lehrstuhl für Rechtsgeschichte
Pázmány Péter Katholische Universität
Szentkirályi u. 28.
H-1088 Budapest

Dr. Luboš Velek
Institut für Geschichte Tschechiens
Philosophische Fakultät der Karlsuniversität Prag
Ústav českých dějin
Nám. Jana Palacha 2
11638 Praha 1

Jonathan Warner, PhD
Quest University
3200 University Boulevard
Squamish, BC
Canada V8B 0N8

John Young, PhD
Department of History
University of Strathclyde
McCance Building
16 Richmond St.
Glasgow G1 1XQ
Scotland, UK

Cena 39 zł
VAT 0%

Informacja o sprzedaży Czasopisma Prawno-Historycznego

Prenumeratę na terenie kraju przyjmują:

- oddziały kolportażowe RUCH SA właściwe dla miejsca zamieszkania lub siedziby prenumeratora,
- oddziały kolportażowe KOLPORTER SA.

Prenumeratę lub pojedyncze egzemplarze można także zamówić bezpośrednio w Wydawnictwie Poznańskim (ul. Fredry 8, 61-701 Poznań). Każda publikacja płatna za zaliczeniem pocztowym. Zamówienia proszę składać w dziale handlowym Wydawnictwa:

tel.: (0 61) 852-38-44; faks: (0 61) 853-80-75;

e-mail: wydawnictwo@wydawnictwo-poznanskie.pl

Pełna oferta Wydawnictwa Poznańskiego:

www.wydawnictwo-poznanskie.pl

Subscription orders for all the magazines published in Poland available through the local press distributors or directly through the Foreign Trade Enterprise – ARS POLONA, ul. Obrońców 25, 03-933 Warszawa.

Please e-mail orders to the following address:

arspolona@arspolona.com.pl

ISBN 978-83-7177-762-2



9 788371 777622