

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXX.

Fasc. 14.

JÓZSEF RUSZOLY

**Institutionelle Grundlagen der Legislation
in Ungarn (1920–1944/45)**



SZEGED

2007

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis

ATTILA BADÓ, ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS,
LÁSZLÓ BODNÁR, ERVIN CSÉKA, JÓZSEF HAJDÚ, MÁRIA HOMOKI-
NAGY, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS
MARTONYI, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA
POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, IMRE SZABÓ,
LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BADÓ ATTILA, BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL,
BODNÁR LÁSZLÓ, CSÉKA ERVIN, HAJDÚ JÓZSEF, HOMOKI-NAGY
MÁRIA, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,
MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER,
POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZABÓ IMRE,
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Univ.
ISSN 0563-0606 Acta Jur.

I.

Die Häuser des zum 21. Juni 1910 einberufenen letzten Reichstages (*országgyűlés*) der dualistischen Epoche hielten am 16. November 1918 ihre letzten Sitzungen ab.¹ Das Abgeordnetenhaus hatte sich unter dem Schock der revolutionären Ereignisse nach einer Ankündigung durch Hauspräsident Károly Szász als *aufgelöst* erklärt; bald darauf hatte das Magnatenhaus (*főrendiház*) dies zur Kenntnis genommen und seine Debatten eingestellt. Die Mitglieder des Reichstages selbst nahmen anschließend auch Teil an der im Kuppelsaal des Parlamentsgebäudes abgehaltenen Sitzung des Nationalen Rates (*Nemzeti Tanács*), die in einem Volksbeschluss (*Néphatározat*) die Ungarische Volksrepublik ausgerufen hatte, und die von Graf Mihály Károlyi geführte Volksregierung (*népkormány*) beauftragte, die wichtigsten Gesetzgebungsaufgaben zu übernehmen. Hierzu zählte die Einführung des allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlrechts, die in den einzelnen Gemeinden ausgeübt werden sollte, für das die jetzt an die Macht gelangten Parteien jahrzehntelang vergeblich gekämpft hatten.

Die bürgerlich-demokratischen Revolutionen von 1917/18 in Ost- und Mitteleuropa und die neuen nationalen Staatsgebilde hatten staatshistorisch etwas gemeinsam, nämlich dass die an die Macht gelangten neuen Kräfte, zurückgreifend auf die Vorbilder der großen französischen Revolution, generell durch rasche Einberufung von *verfassunggebenden Nationalversammlungen* das Erreichte zu festigen suchten. Dies war auch in Ungarn nicht anders; der Nationalrat und die Károlyi-Regierung waren von Anfang an bestrebt, die gesellschaftlichen Reformen, unter ihnen die Ausgestaltung einer bürgerlich-demokratischen Staatsorganisation, baldmöglichst der *verfassunggebenden Nationalversammlung*, die durch allgemeines Wahlrecht gewählt wurde, anzuvertrauen. Obwohl die Volksregierung mit der Schaffung eines allgemeinen materiellen Wahlrechtes auch für Frauen für Wahlen in die *verfassunggebende Nationalversammlung* und in die

¹ Diese Veröffentlichung soll Teil eines größeren – deutschsprachigen – Bandes von mir werden (*Beiträge zur neueren Vergassungsgeschichte*). Die vorausgegangenen Publikationen: *A törvényhozás intézményi alapjai az ellenforradalmi korszakban, 1919–1944/45* [Institutionelle Grundlagen der Gesetzgebung in der konterrevolutionären Epoche] = *A magyarországi polgári államrendszerek*. [Die bürgerlichen Staatssysteme in Ungarn.] *Tanulmánykötet* Studienband / szerk. Red. PÖLÖSKEI FERENC ÉS RÁNKI GYÖRGY. Budapest, 1981.: Tankvk., 470–505. – Reprint in dem Lehrbeifel: *Alkotmány és hagyomány* [Verfassung und Tradition] I. (Szeged, 1991., 305–340); *Tiz tanulmány a jog- és alkotmánytörténet köréből* [Zehn Studien zur Rechts- und Verfassungsgeschichte] (Szeged, 1995. 237–272.). Eine Variante: *A törvényhozás intézményi alapjai a Horthy-korszakban*. [Institutionelle Grundlagen der Gesetzgebung in der Horthy-Ära.]= RUSZOLY JÓZSEF: *Újabb magyar alkotmánytörténet*. [Neuere ungarische Verfassungsgeschichte.] 1848–1949. *Válogatott tanulmányok*. [Ausgewählte Studien.] Püskei, Budapest, 2002. 264–294.

Gemeindevertretungen (*Volksgesetz 1918: I. néptörvény*) bereits am 23. November 1918 den entscheidenden Schritt getan hatte, hatten innen- und außenpolitische Faktoren die Ausschreibung der Wahlen immer mehr hinausgezögert. Die Partei der Kommunisten Ungarns (KMP), die sich gerade um diese Zeit zu organisieren begann, war jedoch – dem Vorbild aus Russland gefolgt – grundsätzlich gegen eine verfassunggebende Nationalversammlung, die der Aufrechterhaltung einer bürgerlichen Gesellschaftsordnung dienen sollte, an ihrer Stelle hatten sie das Ziel gesteckt, eine auf dem *Rätesystem* basierende sozialistische Staatsordnung zu schaffen. Ein kaum überbückbares Hindernis für die Regierung bedeutete die allmähliche Schrumpfung des unter ihrer Regierungsgewalt stehenden Staatsgebietes, was es unmöglich machte, die Wahlen für eine verfassunggebende Nationalversammlung – im übrigen in vollem Einklang mit dem Waffenstillstandsabkommen von Belgrad – für das gesamte Gebiet des (früheren) Landes auszuschreiben und dann abhalten zu können. Schlussendlich hatte die Berinkey-Regierung am 26. Februar 1919 das *Volksgesetz 1919: XXV. néptörvény* verabschiedet, das das Listenwahlsystem einführte, auf dessen Grundlage die Wahl zum 13. April ausgeschrieben wurde. Diese wurde jedoch nicht mehr abgehalten. Ein Hinweis auf die Kontinuierlichkeit der Ereignisse ist es, dass die Mitglieder der Landes-Versammlung der Verbündeten Räte (*Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése*) in indirekter Weise am 14. April gewählt worden waren, welche Versammlung dann im Juni 1919 die erste chartale Verfassung Ungarns verabschiedete. Diese kann jedoch angesichts ihrer sozialistischen Prägung nicht als eine Folge der früheren bürgerlich-demokratischen Verfassunggebungsbestrebungen betrachtet werden.

Eine Abhaltung ausgebliebener Wahlen zur (verfassunggebenden) Nationalversammlung war von vornherein, ab April 1919, überall in den Programmen der ungarischen konterrevolutionären Gruppen herumgegeistert, die von den Ententemächten unterstützt, oder zumindest geduldet waren. Eine auf Grund des allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlrechts zusammentretende verfassunggebende Nationalversammlung war an die Siegermächte auch von Graf István Bethlen, der spätere unerbittliche Gegner des Rechtes der allgemeinen Volksrepräsentation zugesichert, etwa in jenem Memorandum, welches er im April 1919 namens des Antibolschewistischen Comités in Wien (ABC), deren Vertretern überreichte. Es bedarf keiner besonderen Erläuterung, dass diese Nationalversammlung *nicht mehr* die Institution werden konnte, welche die bürgerlich-demokratische Regierung zu etablieren gedachte, dennoch darf man die formale Kontinuität in den beiden Gedanken nicht leugnen. Neben der inneren Konsolidierung der Macht des bürgerlich-demokratischen, wie auch des konterrevolutionären Regimes erhoffte man von dieser Institution die internationale Anerkennung des ungarischen Staates, eine Einladung zur Friedenskonferenz von Paris. Die Friedenskonferenz war nämlich nur gewillt eine ungarische Regierung anzuerkennen, die eine aus in bürgerlichem Sinne demokratischen Wahlen hervorgegangene Nationalversammlung hinter sich wusste.

In Kenntnis dieser Bedingung war das erste verfassungsrechtliche Ziel der von Gyula Peidl geführten kurzlebigen „Gewerkschaftsregierung“, später der Friedrich-Regierung, die im Wege eines konterrevolutionären Putsches an die Macht kam, die Ausschreibung und Abhaltung von Wahlen für eine (verfassunggebende) Nationalversammlung. Die Peidl-Regierung hatte mit der Listenwahlart das durch die Volksgesetze geschaffene bürgerlich-demokratische System übernommen, jedoch ohne die ursprüngliche Einteilung in Wahlkreise (*Verordnungen Nr. 10 und 11/1919 ME / 10 és 11/1919. ME sz. rendelet*). Das auf unsicherem politischen und öffentlich-rechtlichen Boden stehende zweite Friedrichsche Kabinett hatte zwar ebenfalls seine „neue Wahlrechtsverordnung“ veröffentlicht in der Nummer vom 31. August 1919 der halbamtlichen Reggeli Hírek (Morgendliche Nachrichten) (4245/1919. ME), diese erwies sich jedoch als verfrüht, denn der Zensor der königlich-rumänischen Armee hatte die Durchführungsbestimmungen dazu wegen der Ungeklärtheit der Grenzfragen aus der Nummer vom 2. September des Budapesti Amtsblattes – Budapesti Közlöny – ausgestrichen.

Die Sache der Wahlen in Ungarn gab im Frühherbst 1919 Anlass für viele Diskussionen in Paris wie in Budapest. Hierzulande warf man auch die Idee auf, den „alten“ Reichstag – um die förmliche Kontinuität zu garantieren – wenigstens für die Dauer einer einzigen Sitzung einzuberufen, der durch die Verabschiedung eines Gesetzentwurfes zum Wahlrecht die politische und öffentlich-rechtliche Überbrückung zwischen den Staatlichkeiten des Dualismus und der Konterrevolution sichern könnte. Diese Idee, mit der sogar István Friedrich einverstanden gewesen sein soll, entbehrt jeglicher politischer Realität. Die siegreichen Außenmächte und die Nachfolgerstaaten, genauso wie im August 1919, hatten ein „Reichsverwesertum“ von Joseph von Habsburg – Habsburgi [!] József – verhindert, die Einberufung eines *vollständigen* Reichstages zur Repräsentation eines Ungarn der Dualismuszeit hätten sie sicherlich auch nicht befürwortet. Neben diesem äusseren Hindernis hätten ja die „neuen“ gesellschaftlich-politischen Gruppen, die sich eine führende Rolle in der Konterrevolution errungen hatten, auch nicht gerne die Macht an die „alten“ ruchlosen ausgedienten Landesväter abgetreten. Auf einen Sinn für Realität dieser Letzteren deutet hin beispielsweise, dass Graf Gyula Andrássy junior die erneute Einberufung des Reichstages in Abwesenheit des Königs Karl IV. ausgesprochen abgelehnt, und Baron Gyula Wlassics, Präsident des Magnatenhauses, die Initiative von sich gewiesen hatte.

Am 17. November 1919, nach dem Abschluss der Verhandlungen mit Clerk und nach dem Abzug der rumänischen Truppen aus der ungarischen Hauptstadt, ein Paar Stunden vor der Aufnahme der Verhandlungen zur Bildung einer „Konzentrations“-Regierung veröffentlichte die scheidende Friedrich-Regierung im Budapesti Közlöny (Budapester Amtsblatt) ihre Grundverordnung zur Regelung der Ordnung der Wahlen für Nationalversammlung, Munizipalbehörden und gemeindliche Vertretungen sowie bezüglich der Wahlen zur Nationalversammlung, mit den Ausführungsverordnungen, die später durch weitere ergänzt

wurden. Dieses sog. *Friedrichsche Wahlsystem* beruhte auf der Übernahme der bürgerlich-demokratischen Gesetze. Den einzigen wesentlichen Unterschied zwischen den beiden Systemen machte „lediglich“ aus, dass die konterrevolutionäre Regierung die Listenwahl nicht übernahm, sondern zum herkömmlichen System der *Einzelwahlkreise* zurückkehrte, welches mehr Möglichkeit bot, auf den Gang der Wahlen unbefugterweise Einfluss zu nehmen. Das auf Papier dennoch als demokratisch wirkende Wahlsystem diente gleicherweise der „Beruhigung“ der Friedenskonferenz, die über dem konterrevolutionären weißen Terror und der Täuschung des Volkes ein Auge zugeschaut hatte. Ich halte die allgemein herrschende Auffassung für etwas forciert, wonach die konterrevolutionäre Regierung innenpolitisch deshalb gezwungen worden wäre, dieses Recht auszuweiten, damit man „den werktätigen Massen keine Grundlage schafft, eine Parallele zu dem Wahlrecht der Räterepublik zu ziehen“ (Barabás, 49.). Zweifelsfrei ist aber, dass es zu den Wahlgesetzen, die zur Zeit des Dualismus geschaffen wurden, keine Rückkehr mehr gab. Man dürfte in diesem Zusammenhang wohl nur darauf hindeuten, dass neben der Kleinlandwirtpartei (Kisgazdapárt) auch das Erbe der einstigen – katholisch geprägten – Volkspartei (Néppárt) antretende Christliche Partei (Keresztenypárt) bereits früher eine Anhängerin des allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlrechts war; durch eine Ablehnung hätte sie notwendigerweise die Schrumpfung ihrer Wählerschaft bewirken können. Das Bedürfnis nach einem demokratischen Wahlrecht hing so sehr „in der Luft der Zeit“, dass es sogar im Programm der bereits 1922 ins Leben gerufenen Einheitlichen Partei (Egységes Párt) – Regierungspartei von István Grof Bethlen – deklariert war; eine faktische und sofortige.

Das konterrevolutionäre System konnte sich natürlich nicht erlauben, seinen Staat aus wirklich demokratischen Wahlen entstehen zu lassen. Da man bei einer *Geheimabstimmung* den Praktiken der Wahlkreispräsidenten und der ordnungs-erhaltenden Tätigkeit der inneren Exekutiv-Schutzstaffel während der Wahlzeit nach wie vor nicht zuzutrauen vermochte, hatten im Winter 1919/20 die Regierungskommissare und die zuständigen Personen der Nationalen Armee (Nemzeti Hadsereg) mit einer wirkungsvollen Einflussnahme auf den Wahlkampf bereits vor Beginn des Wahlverfahrens begonnen. Ein Auftreten dem konterrevolutionären Regime auch nur im geringsten opponierender Kandidaten wurde mitunter mit roher physischer Gewalt unmöglich gemacht. Dieser äußerst starke Druck zwang nicht nur die Sozialdemokratische Partei Ungarns (Magyarországi Szociáldemokrata Párt, MSZDP) ihre Kandidaten zurückzuziehen, aber verminderte auch die Chancen bürgerlich-liberaler Gruppierungen, und nicht verschont blieben auch die Angehörigen des Flügels der Kleinlandwirtpartei um István Nagyatádi Szabó (Kisgazdapárt).

Die am 16. Februar 1920 zusammengetretene Nationalversammlung konnte zwar durch ihren ersten Gesetzgebungsakt, den Gesetzartikel I vom Jahr 1920 (1920: *I. tc.*), im dem die Institution des Reichsverwesers (*kormányzó*) geregelt

wurde, und mit anderen Bestimmungen betreffend den Übergang, später durch die Wahl des obersten Kriegsherrn Miklós Horthy zum provisorischen Staatsoberhaupt, die auch durch Sonderstaffel-Leuten auch „unterstützt“ wurde (*Gesart 1920: II. tc.*) die dringendsten Fragen des Staatsregierens lösen, vermochte jedoch den am Schiff des Systems durch die Revolutionen geschlagenen Leck nicht so rasch zu stopfen. Die konterrevolutionäre Konsolidation forderte von der auf zwei Jahre gewählten Nationalversammlung weitere verfassungsrechtliche Reformen: die Regelung der Königsfrage, die Wiederherstellung des Zweikammer-Reichstags und eine Erneuerung der örtlichen Verwaltung.

Die *Königsfrage* war – obwohl sie hierzulande mitunter spektakuläre Zusammenstöße zwischen verschiedenen Schattierungen des proburgischen Legitimismus und der freien Königswahl provozierte – entscheidenderweise in Abhängigkeit der außenpolitischen Lage zu stellen. Karl IV. hatte sich, durch seine am 13. November 1918 in Eckartsau unter dem Einfluss der Revolutionsergebnisse unterzeichneten Erklärung von der Ausübung der königlichen Macht zurückgezogen. Der *Gesart 1921: XLVII. tc.*, der nach seinem zweiten mißlungenen Versuch zurückzukehren erlassen wurde und in definitiver Form feststellte, der Thron sei leer, hatte somit seine Aktualität verloren.

Obwohl die Mitglieder der ersten Regierung Horthys unter Premier Sándor Simonyi-Semadam ausnahmslos Befürworter der Wiederherstellung des *Zweikammer-Reichstages* waren, wurde diese Forderung erst während der Regierungskrise vom Juli 1921 ins schnell zusammengetakelte Programm der neuen Regierungspartei aufgenommen. Dieses enthielt zwei Elemente: eine Regelung des *Abgeordnetenwahlrechts* durch Gesetz, mit dem augenscheinlichen Ziel es *zurückzuentwickeln*, sowie die Wiederherstellung des *Magnatenhauses* wenn auch erst nach gewissen – längst fälligen – Reformen.

Da die Einkammer-Nationalversammlung, die auf der Grundlage eines allgemeinen, gleichen Wahlrechtes zusammengetreten war, mit dieser Reform der Zwei-Kammer-Gesetzgebung den Baum selbst unter sich gesägt hätte, stellte die mehrheitliche Kleinlandwirte-Partei, in deren Sitzbänken auch durch gewisse demokratische Gesinnungen angeheizte Landesväter „in Bauern-Wachsstiefeln“ (*csizmás kisgazdák*) saßen, die jahrzehntelang ausgezögerte Reform der lokalen Verwaltung – in Munizipalitäten und Gemeinden – mit auf die Tagesordnung. Während die Parlamentsreform notwendigerweise einen Schritt zurück bedeutete, konnte die Verwaltungsreform einige Fortschritte versprechen. Die Kleinlandwirte beharrten vorwiegend deshalb darauf, weil sie dem „uralten, wilden Komitatshause“ (Ady), das in unveränderter Zusammensetzung fungierte, nicht einmal eine ohnehin blutarme *Bodenreform* zuzutrauen gedachten. Das Wahlrecht wurde zu einer Junktimfrage, welche als Ergebnis der Kuhhandeleien zwischen Magnatenhaus und öffentlicher Verwaltung sowie den Regierungsparteien, später den Strömungen innerhalb der vereinigten Regierungspartei in der Zeit der ersten Nationalversammlung *nur in einem Bündel zu lösen* war.

Innenminister Gyula Ferdinandy von der Kleinlandwirtepartei – einst Professor des öffentlichen Rechts an der Juristenakademie in Kassa/Kaschau/Košice – hatte seine *Vorschläge zur Reform des öffentlichen Verwaltungswesens* bereits am 20. Oktober 1920 der Nationalversammlung unterbreitet, deren wichtigste Neuerung eine Einschränkung der automatischen Mitgliedschaft der größten Steuerzahler in den Munizipalausschüssen, den Vertretungskörperschaften, einer Institution des sog. *rohen Virilismus*, war. Die Virilmänner, die nach wie vor eine *Hälfte* der Kommunalkörperschaften ausmachten, sollten die Wählbürger mit ansonsten aktivem Wahlrecht aus einer zweifachen Liste der Wählbaren wählen können. In den Entwürfen waren die Frauen aus dem Aktivwahlrecht völlig ausgeschlossen, auch die Wahlberechtigung der Männer war wesentlich eingeschränkt, etwa vorausprojizierend eine zu erwartende Tendenz in der „Fortentwicklung“ des Abgeordneten-Wahlrechtes in Ungarn. Die Abgeordneten von der Christpartei insbesondere die Christsozialisten hatten ja auch stark protestiert gegen diese Einschränkung des Rechts in erster Linie wegen des Ausschlusses der Frauen. Die Komitate – allen voran Komitat Pest – hatten die Vorschläge heftig bekämpft, besonders die geplanten Restriktionen am Grundsatz der virilen Vertretung. Dieser heftige Widerstand der am 20. Dezember 1920 zur Rücknahme der Vorlage, später zum Sturz des Innenministers geführt hatte, hatte die erhoffte, einigermaßen demokratische Reform des öffentlichen Verwaltungswesens hinausgezögert.

Vilmos Pál Tomcsányi, der erste Justizminister der Bethlen-Regierung, hatte am 20. Juli 1921 seinen Gesetzesentwurf zur *Reform des Magnatenhauses* der Nationalversammlung vorgelegt, worauf neben dem von den einstigen Magnaten am 19. Februar 1920 gewählten Ausschuss in erster Linie die Komitate drängten. Seine wichtigste Bestimmung war ins zu Ende der darauffolgenden Legislaturperiode beschlossenen Gesetz über das Oberhaus (*felsőház*) aufgenommen worden; in der ersten Nationalversammlung schaffte es lediglich bis zur Debatte vor dem öffentlich-rechtlichen Ausschuss am 24. Januar 1922; es wurde zwar neu abfasst, die weitere Parlamentsdebatte über diese Gesetzesvorlage wurde durch die Erörterung des neuen Wahlgesetzes unterbrochen.

Obwohl die Regierung im Sinne des § 10 Gesart. 1920: I. tc. die gesetzlich vorgeschriebene Verpflichtung hatte, eine Gesetzesvorlage zum Wahlrecht zu unterbreiten, war es hierzu jedoch erst verspätet am 2. Januar 1922 gekommen. Die von Innenminister Graf Kunó Klebelsberg gegengezeichnete Vorlage hatte das materielle Wahlrecht – entsprechend der Absicht von Premier Bethlen – insbesondere das Frauenwahlrecht eingeengt, und machte die geplante Listenwahl sowie die Abstimmung in den ausserhalb der nach Einzelwahlkreisen wählenden Städten mit Munizipalitätsrechten liegende sog. ländlichen Wahlkreisen wieder offen. Der Vorschlag stieß sowohl im Wahlrechtsausschuss als auch in der Plenardebatte auf breiten Widerstand. Zwar wurden die Unterredungen in den letzten Tagen in Gang gesetzt, konnte eine Übereinkunft zwischen Bethlen und seiner wahlrechtsbezogenen Opposition bis zur Parlamentssauflösung durch den Reichsverweser am 16. Februar 1922 nicht unter Dach und Fach gebracht werden.

An gewissen Erscheinungen gemessen traf auch den Ministerpräsident gewisse Schuld daran, dass in der Plänarsitzung der Nationalversammlung über die Vorlage nicht einmal abgestimmt wurde. Wäre es damals zu einer Abstimmung gekommen, so hätten die Befürworter einer geheimen Stimmabgabe, darunter die Anhänger von István Nagyatádi Szabó, – genauso wie im Ausschuss – mit Sicherheit eine Mehrheit erreicht.

Kurz nach der Parlamentsauflösung am 21. Februar 1922 war eine *verfassungsrechtliche Konferenz* (*alkotmányjogi értekezlet*) zusammengetreten, deren gesetztes Ziel es war, die Regierung zu beraten, welches Wahlrecht sie bei den bevorstehenden Parlamentswahlen anwenden sollte: etwa die Friedrichschen Verordnungen von 1919, oder ein Gesetz aus der dualistischen Zeit (*Gesart. 1913: XIV. tc., Gesart. 1918: XVII. tc.*), oder aber regierungsseitig neu erlassene Verordnung. Und obwohl es auch Gegenmeinungen gab – etwa die von Ödön Polner, dem Professor des öffentlichen Rechts in Szeged –, hatte die Konferenz trotz den die weitere Gültigkeit der Friedrichsschen Verordnungen aufrechterhaltenden einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen (*§§ 1, 13 Gesart. 1920: II. tc. § 1 Gesart. 1920: XVII. tc.*) der Regierung freie Hand gegeben, das Wahlrecht im Verordnungswege nach ihrem Geschmack neu zu ordnen.

Die Regierung hatte, ungeachtet der Tatsache, dass sie dadurch auch ihre eigene rechtliche Grundlage, den *Gesart. 1920: I. tc.*, grob verletzte, von dieser voraus einkalkulierten Möglichkeit Gebrauch gemacht und kaum etwas an den ursprünglichen Bestimmungen der unterbreiteten Gesetzesvorlage geändert, hatte das Wahlsystem in der am 2. März 1922 erlassenen *Verordnung 2200/1922. ME* wieder einmal geregelt. In der auf dieser Grundlage und überwiegend mit offener Stimmabgabe, unter starkem behördlichem Druck gewählte zweiten Nationalversammlung bildete die Einheitliche Partei (*Egységes Párt*) – losgeworden den Gros der bestiefelten Kleinlandwirte – einen so felsenfesten Block, auf dem der Ministerpräsident die Konsolidierung des konterrevolutionären Systems mit Sicherheit aufbauen konnte, einschließlich das unter Dach-und-Fach-Bringen dringender verfassungsrechtlicher Reformen.

Premier Graf István Bethlen und Innenminister Iván Rakovszky hatten am 6. März 1925 die beiden Gesetzesentwürfe über das Wahlrecht und das Oberhaus, die auf die Wiederherstellung des Zweikammer-Systems abzielten, erneut vorgelegt. Diese hatten von deren Vorläufern aus den Jahren 1921–22 kaum, und hinsichtlich der wesentlichen Bestimmungen gar nicht abgewichen. Der Entwurf zum Wahlrecht war vor den direkt hierfür gewählten Wahlrechtsausschuss und der Entwurf über das Oberhaus vor die gemeinsame Sitzung des öffentlich-rechtlichen und des justitiellen Ausschusses unterbreitet. Auch die Ausschussdebatten verliefen parallel, bis schließlich am 29. April 1925 beide vorbereitenden Gremien ihre Berichte abgefasst haben. In diesem Punkt hatten sich deren Wege getrennt, den Entwurf zum Wahlrecht hatte die Nationalversammlung noch von Mai bis Juli erörtert und dann verabschiedet, so dass der Reichsverweser ihn am 23. August 1925 in der Ungarischen Gesetzessammlung (*Országos Törvénýtár*)

verkündigen konnte (*Gesart. 1925:XXVI. tc.*); mit der Plenardebatte der Vorlage des Oberhauses hatte man bis zum 20. Oktober 1926 gewartet, schließlich konnte nach viel kürzer dauernder Debatte, wie im Falle des ersten, am 15. November das aus diesem entstehend beschlossene Gesetz ebenfalls verkündigt werden (*Gesart. 1926: XXII. tc.*).

Die Sitzungen der Nationalversammlung wurden in Abwesenheit der Mitglieder des Ungarischen Demokratischen Bundes (Országos Demokratikus Szövetség) abgehalten, 44 linksgerichteten – sozialdemokratischen und bürgerlich-liberalen – Abgeordneten, die in Folge einer antidezimatischen Revision der Geschäftsordnung diese monatelang (vom 1. Dezember 1924 bis zum 26. Mai 1925) boykottierten. Bei den Ausschussberatungen über das Wahlrechtsvorschlag und im ersten Abschnitt der Plenardebatte wurde die Linke lediglich durch Károly Rassay, Vilmos Vázsonyi und Gábor Ugron vertreten; die ab Ende Mai zurückgekehrten sozialdemokratischen, Kossuth-parteilichen Abgeordneten, sowie die von der Nationaldemokratischen Partei und anderen liberalen Gruppierungen, hatten sich in die lebhafte Diskussion eingeschaltet. Ihr Hauptziel, die geplante Ausweitung des materiellen Wahlrechtes und die Einführung der geheimen Stimmabgabe konnten sie trotz all ihrer Bemühungen nicht erreichen. Für diese Ziele hatten auch eine Handvoll Legitimisten mit gekämpft: und sogar Graf Gyula Andrássy junior hatte den Umfang des von der Regierung geplanten materiellen Wahlrechts akzeptiert, und kritisierte lediglich die offene Stimmabgabe. Die Angehörigen der Christpartei und die Christsozialisten, die die Regierung von aussen unterstützten, waren im Prinzip für ein Wahlsystem mit allgemeinem, gleichem Wahlrecht, das auch das Frauenwahlrecht umfassen sollte, dennoch hatten sie Bethlens Vorschlag zwar unwillig aber doch akzeptiert. Auch sie hielten in erster Linie die geheime Stimmabgabe für das wichtigste Ziel, und waren bestrebt, eine gerechtere Mandatverteilung ermöglichtes Listen- und Proporzsystem einzuführen. Diese Forderung hatte sich übrigens auch die Linke ihr eigen gemacht. Als Ergebnis ihrer Bestrebungen blieb das Listenwahlsystem nicht nur in Budapest und Umland erhalten, sondern es gelang es auch auf die ländlichen Munizipalstädte auszuweiten, welche mehrere Abgeordnete wählten. Als Gegenstück für diese Errungenschaft wurde durch die regierungsparteiliche Mehrheit in den anderen Munizipalstädten und in den Bergbaugegenden – wo ursprünglich geheime Wahl in der Vorlage vorkam – wieder einmal die offene Stimmabgabe vorgeschrieben.

In der Ausschussdiskussion gelang es zwar der Christenpartei auf Initiative von Károly Huszár und Sándor Ernszt die Institution der *landesweiten Liste* in die Vorlage aufnehmen zu lassen, um die Disproportionalitäten bei der Mandatverteilung zu dämpfen, kam ihr nur eine prinzipielle Bedeutung zu, da das als Bedingung dafür gestellte neue Gesetz über die Wahlkreise nicht zustande gekommen war.

Ihrer zahlenmäßigen Überlegenheit bewußt, hatten sich Regierung und ihre Partei auch mit antidezimatischen Argumenten herumgeschlagen und den

Vorschlag mit Erfolg verteidigt. Die Opposition hatte ab und zu auch auf diese Weise die Einheitsparteilichen in Verlegenheit gebracht, darunter die Großgrundbesitzer von der alten Kleinlandwirtepartei. Freilich wiederholten auch sie stets größtenteils den Regierungsstandpunkt. István Rubinek erklärte etwa vor dem Ausschuss: „Die Allgemeinheit und Geheimheit stünde unter den heutigen Umständen im Widerspruch zu den Interessen der Nation, auf diese Weise ist dieser Teil des Programms in einem Zuge nicht ausführbar.“ Allein Bálint Szijj traute sich so weit, eine Beschlussvorlage fürs Plenum zu unterbreiten, die Regierung solle einen neuen Gesetzentwurf vorlegen, der auf der Grundlage der Geheimheit und des „Zuverlässigkeitssensus“ (!?) steht.

Gyula Gömbös und seine Gruppe, die Rassenschützerische Partei bezog keine einheitliche Position. Gömbös etwa bekannte sich zur offenen Stimmabgabe, János Zsirkay, Menyhért Kiss und Zoltán Meskó jedoch hatten für die Geheimheit der Wahl Stellung bezogen. In der allgemeinen Plenardebatté vom 25. Mai 1925 forderte Tibor Eckhardt die Gesetzgeber auf, unter Berufung auf das *Fiasco des Parlamentarismus*, Mussolinis Bestrebungen zu folgen. Er betonte, „im Staatsleben sollten nicht die organisierten und die noch nicht organisierten Massen zu Wort kommen“, er befürwortete den Aufbau einer *berufsständischen Vertretung* auf der Basis von Berufskurien. Das Oberhaus des Reichstages, das nach dem Vorbild des italienischen Faschismus errichtet werden sollte, hatte er natürlich der Interessenaristokratie vorbehalten. Eine Schwalbe macht keinen Sommer; die Spuren seiner Rede bewahrt nur das Tagebuch der Nationalversammlung, sie hatte zu keinem Ergebnis geführt, dennoch ist sie ein kennzeichnendes Moment für die „Orientierungen“ der äußeren Rechten.

Das verabschiedete neue Wahlgesetz war kaum etwas vom Entwurf abgewichen; zahlreiche kleinere/größere Änderungen waren zwar darin aufgenommen, all dies hatte jedoch an seinem Wesen, dem früheren Rückschritt darin – insbesondere im Vergleich zu dem Wahlsystem, nach dem die erste Nationalversammlung gewählt wurde – nicht geändert. Die Regierung hatte in einem einzigen wesentlichen Punkt klein beigegeben: in der ausführlichen Diskussion hatte sie außerhalb der Reihe ein im Entwurf vorgeschlagenes, in der ungarischen Verfassungsentwicklung beispielloses Rechtsinstitut, das Eid des Abgeordneten, verworfen.

Ähnlich gestaltete sich das Schicksal des *Entwurfs über das Oberhaus (felsőház)*. Die sozialdemokratischen und liberalen Abgeordneten hatten die Aufstellung einer neuen Institution zum Ersatz der Magnatentafel generell abgelehnt, was vor allem von ihrer Aristokratie- und Habsburgerfeindlichkeit zeugt. Für unzeitgemäß hielten sie es, an seiner Stelle befürworteten sie lieber die Einführung bürgerlicher Freiheitsrechte sowie des allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlrechtes, und Ede Hébelt – ehemaliger Professor der Rechtsakademie zu Eperjes//Eperies/Prešov – ging noch weiter, für eine Volksrepublik argumentierend drängte er auf einen Volksentscheid über die Staatsform. Es gab ja auch faule Kompromisse oder eher nachgiebige Ansichten. Die Landesväter von

der vereinigten Linkspartei (Egyesült Balpárt) – wie etwa Pál Hegymegi Kiss und Béla Fábián – wären für den Fall der Einführung des allgemeinen Wahlrechtes geneigt gewesen, der Aufstellung eines Oberhauses ihre Zustimmung zu geben. Vince Nagy (Kossuth-Partei) – augenscheinlich als Demonstration – machte sogar eine Initiative für eine derartige Wahlrechtsreform. Vergeblich. Selbst die sonst scheinbar unbiegsamen Sozialdemokraten waren gezwungen, sich in die neue Situation zu fügen, beharrten nur auf, eine Vertretung für die organisierte Arbeiterschaft im Oberhaus über den Gewerkschaftsrat (Szakszervezeti Tanács) zu sichern. Auch Graf Albert Apponyi, ein Gegner des Vorschlags aus legitimistischer Seite, bemängelte das Fehlen einer Arbeitervertretung aus der Position eines „Demokraten“ wegen der Unterbrechung der Rechtskontinuität. Mit ihm polemisierend führte Ex-Justizminister Emil Nagy aus, dass die Gewerkschaften deshalb keine Vertretung erhalten könnten, weil sie politisierten... Der Rassenschützer Tibor Eckhardt betonte, dass die „ungarische Arbeiterschaft, solange sie keine auf nationaler Grundlage stehende Organisation mit dem erforderlichen Gewicht hat“, solle gefälligst auf keine Vertretung im Oberhaus hoffen, bis dahin aber möge bitte die Regierung (!) „Arbeiter-Abgeordnete ins Parlament einziehen lassen, die die Lage der Arbeiterschaft angemessen kennen und die Interessen der Nation achten“. Darüber hinaus drängte er – im Geist eines offensichtlichen Korporativismus – auf eine offene Vertretung wirtschaftlicher Interessen.

Strittig war die öffentlich-rechtliche Kontinuität zwischen der früheren Magnatentafel und dem neuen Oberhaus. Der ursprüngliche Vorschlag der Regierung betonte ausdrücklich das Erlöschen der Magnatentafel, und an ihrer Stelle die Errichtung des Oberhauses, aber während der Änderung durch den Ausschuss hatte man einen derartigen Text des § 1 ausgemacht, welcher zwar auf das Ereignis des 16. November 1918 zurückverwiesen hatte, ließ aber die rechtliche Lage der Magnatentafel offen, und deklarierte lediglich die Errichtung eines Oberhauses.

Dies ging für die Befürworter des Legitimismus, Graf Albert Apponyi, István Rakovszky, nicht weit genug, sie stritten der Nationalversammlung auf der Grundlage einer formalen Rechtskontinuität die Befugnis ab, ein diesbezügliches Gesetz zu beschließen. Gegenüber diesen hatte sogar Károly Rassay, ein Gegner des Vorschlages, im übrigen einer der Abfasser des Gesetzartikel 1920: I. tc., die Auffassung vertreten, die Nationalversammlung sei hierzu befugt, wohl aber auch zu einer Ablehnung.

Die sich auf Traditionen oft berufenden Angehörigen der Einheitlichen Partei leugneten generell nicht, eher unterstrichen die Wichtigkeit einer *materiellen Rechtskontinuität*. Nach Meinung von Emil Nagy wären die alten Gesetze – darunter *Gesart. 1885: VII. tc.* über die Magnatentafel – nicht für das Ungarn nach dem Friedensschluss von Trianon geschaffen worden. Wenn in der Hitze der Diskussion vielleicht auch undurchdacht handelnd, war er letztendlich doch bei der Leugnung einer Kontinuität angelangt. Kennzeichnend ist, dass sich in den

Argumenten der Angehörigen der Einheitlichen Partei gut vertrugen der Schutz der Aristokratie (Graf István Bethlen) und die laute Deklarierung der Währung der Interessen des „Mittelstandes“ (Zoltán Meskó). Die regierungsunterstützenden Christparteilichen betrachteten das zukünftige Oberhaus, auf dem Boden eines gemäßigten Legitimismus stehend, als ein Provisorium, welches ein „Bindeglied“ (Miklós Grieger), eine „Brücke“ (Béla Turi) darstellen könne, zwischen der alten und der neuen vorläufigen Verfassungsordnung.

Die Diskussion des Vorschlages über das Oberhaus entbehrte nicht einmal der Reinfälle. Zoltán Horváth von der Kossuth-Partei hatte angesichts des Umstandes, dass die Erzherzöge aus dem Habsburg-Lothringischen Hause wieder in die ungarische Gesetzgebung Einzug halten könnten, vorgeschlagen, die Familienangehörigen des Reichsverwesers mit dem Recht einer Erbmitgliedschaft auszustatten. Dies wollte er selbst ja wohl nicht ernst gemeint haben.

Auch diese Vorlage der Regierung wurde ohne jegliche Schwierigkeit in der Nationalversammlung verabschiedet; erlitt lediglich eine einzige wesentliche Änderung. Das Gesetz enthielt zwar weiterhin die Formulierung, wonach das Oberhaus die Befugnisse des Magnatenhauses übernehmen solle, wurden in der ausführlichen Debatte im Plenum der Gesetzgebung jedoch seine Befugnisse kräftig zurückgeschnitten. Als Ergebnis durfte das Abgeordnetenhaus letztendlich auch ohne Zustimmung des Oberhauses eine Gesetzesvorlage an den Reichsverweser zur Ausfertigung und Verkündigung verweisen.

Die von der ersten Nationalversammlung hinterlassene andere Verfassungsreform, nämlich die *Erneuerung der öffentlichen Verwaltung* – obwohl mittlerweile auch das Innenministerium damit beschäftigt war – wurde in dieser verkürzten Legislaturperiode ebenfalls nicht gelöst. Auch sie wurde von der zweiten Nationalversammlung an ihre Nachfolgerin weitervermacht, an den Reichstag, der 1927 auf einer neuen gesetzlichen Grundlage zusammengerufen wurde, der dann nach zwei Jahren die Reform vollendet hatte, bei weitem nicht so tiefgreifend, wie István Nagyatádi Szabó und die Gruppe um ihre Person es gewollt hatten (*Gesart. 1929: XXX. tc.*). Die meistkritisierte Institution blieb in der sanfteren Form der virilen Repräsentation beibehalten, im Gegensatz zu den Entwürfen von Gyula Ferdinandy, durften nun nicht mehr die Wähler unter den größten Steuerzahldern wählen, sondern sie selbst konnten aus den eigenen Reihen virile Mitglieder in die Munizipalausschüsse und Vertretungskörperschaften der Gemeinden entsenden.

Wenn auch schwer, aber es gelang im Verlauf eines Jahrzehnts dem konterrevolutionären Regime eine provisorische Verfassungsordnung aufzubauen. Kaum war das Werk fertiggestellt, haben Weltwirtschaftskrise und große Umwälzungen in den Gesellschaften Europas auch das konterrevolutionäre System in Ungarn mit zahlreichen neuen Aufgaben konfrontiert.

Wie das antidemokratische Bethlensche Wahlgesetz während der allemeinen und der zwischenzeitlichen Interimswahlen von 1926 und 1931 in der Praxis angewendet wurde – wie zweifellose Anzeichen hierfür aus den Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof zu entnehmen sind – gab es zahlreiche Fälle des

Missbrauchs zugunsten der Kandidaten der Regierungspartei, zum Nachteil derer der Opposition. In den Programmen der Oppositionsparteien – darunter in dem der 1930 gegründeten Unabhängigen Kleinlandwirtepartei (Független Kisgazdapárt) – sowie in den Äusserungen seitens der rechtsgerichteten christlichen oppositionellen und gar regierungunterstützenden Gruppen trat zu einer erstrangigen hervor die Forderung nach der allgemeinen Einführung der geheimen Wahl und in diesem Zusammenhang nach einer Vereinfachung des Wahlverfahrens, sogar um den Preis, dass im übrigen das materielle Wahlrecht unberührt bleiben, eventuell eingeengt werden soll.

Die Regierung konnte dem Druck dieser Reform nicht ausweichen, deren Ausarbeitung sie in der Rede des Reichsverwesers zum Ersatz der Thronrede zur Eröffnung der Legislaturperiode des Reichstages von 1931–1935 versprochen hatte. Die Regierung von Graf Gyula Károlyi anscheinend gleich mit den Vorarbeiten begonnen, die dann vom Kabinett des Gyula Gömbös weitergeführt wurden. Ihnen kam ja die Volkszählung von 1930 gerade gelegen, deren Ergebnisse – genauso wie die statistischen Daten von 1910 von Graf István Tisza – verwendet werden konnten, um die Auswirkungen der Reform im voraus abwiegen zu können. Die gesetzesvorbereitende Abteilung des Innenministeriums konnte anhand der statistischen Daten erwartungsgemäß von einem dem Regime ungünstigen Ergebnis Bericht erstatten. Ich habe nicht die Gelegenheit die Belege hier kritisch zu werten, kann nur den Inhalt eines von 1934 datierten Berichtes summarisch andeuten, der unter den Schriften von Graf István Bethlen aufzufinden ist: „Das Endergebnis [...] ist, dass die unterste Schicht nun mehr mit Bestimmtheit die Mittel- und Oberschicht majorisiert. Berücksichtigt man hierzu noch, dass von den Auswirkungen der Demagogie her das Gros der mittleren Gruppe ebenfalls als schlimme Elemente zu werten ist, so kann man wohl sagen, dass die überwiegende Mehrheit der Wähler einer Schicht angehört, welche aus der Perspektive der Einführung einer geheimen Stimmabgabe als bedenklich erscheint.“

Durch diese sozialpolitische Situation lässt sich erklären, dass die Regierung nach Lösungen schaute, die die Schärfe einer unvermeidlich erscheinenden geheimen Stimmabgabe hätten nehmen können. Diese suchte sie teils ins Wahlsystem selbst einzubauen, teils wähnte sie eine Lösung durch Erweiterung der Befugnisse der beiden Faktoren der Gesetzgebung, des Staatsoberhauptes und des Oberhauses gefunden zu haben. In den Äusserungen der Regierung und den Vorstellungen der Opposition tauchten diese drei Themen ab 1934 meistens gebündelt, in Form einer einander bedingenden Verfassungsreform. Eine Diskussion gab es eigentlich auch diesmal über die Frage der Reihenfolge: die Regierung wollte zuerst die Befugnisse des Staatsoberhauptes komplettieren, die Opposition – besonders die Sozialdemokratische Partei Ungarns (Magyarországi Szociál demokrata Párt) und die Unabhängige Kleinlandwirtepartei (Független Kisgazdapárt) – hingegen wollte als erstes die Einführung des geheimen Wahlrechts erreichen.

Der *Nationale Arbeitsplan* von Ministerpräsident Gyula Gömbös enthielt über das gesetzgebende Gremium lediglich nur so vage Formulierungen, in die ein auf einer Interessenvertretung beruhendes Einkammer-Parlament faschistoider Prägung ebenso hineinpasste, wie eine gemäßigte Demokratisierung des Bethlenschen Gesetzgebungssystems. Für taktische Zwecke, zur Zurückdrängung von Graf István Bethlen und der Gruppierung um ihn, verbündete er sich mit seinem einstigen politischen Gesinnungsfreund, dem Chef der Unabhängigen Kleinlandwirtepartei Tibor Eckhardt, der sich zu jener Zeit im Geiste des Programms seiner Partei die Weiterentwicklung des herkömmlichen Systems der Volksrepräsentation wünschte, mit allgemeiner Verbreitung der geheimen Wahl, in matriell-rechtlichem Bezug blieb er jedoch ein Befürworter des mäßigen Zensus. Wie Ferenc Ulain über den Wahlgesetzentwurf vom 1. April 1938 in der Debatte als Augenzeuge in Erinnerung rief, empfing Gyula Gömbös Tibor Eckhardt im April 1934 zusammen mit Innenminister Sándor Sztranyavszky in Királyszállás. Der Kleinlandwirte-Chef soll angeblich zugesichert haben, „er sei gewillt, sich mit Gyula Gömbös zu verbünden im Zeichen eines großen Nationalgedankens, aber er hatte als Bedingung gestellt, dass das Wahlrecht geheim und ehrlich sein müsse“. Die Einigung wurde ja auch erzielt, die Frage war nur, mit welchen Auflagen die beschlossene geheime Wahl eingeführt werden sollte.

Im Sommer 1934 wurde neben den Vorbereitungen im Innenministerium auch in Parteikreisen mit der Vorbereitung der Einführung des Systems der geheimen Wahl begonnen.

Es entstanden mehrere vertrauliche Entwürfe. Das Blatt *Esti Kurír* (Abendkurier) veröffentlichte am 29. August 1934 Eckhardts Schreiben an Sztranyavszky sowie den ihm beigelegte Entwurf unter dem Titel *Vertrauliche Gedankengänge für Herrn Sándor Sztranyavszky*, der trotz aller Dementi den halboffiziellen Standpunkt einer Gruppe der Führer der Unabhängigen Kleinlandwirtepartei widerspiegelte. Geplant wurde ein anhand geheimer und munizipaler Listen zu praktizierendes Wahlsystem auf die Weise, dass 24 von den 245 Mandaten als Prämie die Partei bekommen soll, welche landesweit die meisten Stimmen erhalten hat, für diesen Zweck binnen 30 Tage nach der Wahl war eine Listenverbindung statthaft. Der Entwurf verschärfte die Bedingungen für das materielle Wahlrecht.

Nicht besser als dieser Entwurf der Opposition waren auch die Gedankengänge, die in Bethlens Schriften aufrechterhalten sind, welche von Gyula Berkí, einem prominenten Mitglied des Bethlenschen Flügels der Regierungspartei von Gyula Gömbös der Partei der Nationalen Einheit (Nemzeti Egység Pártja, NEP) Béla Turi, einem Vertreter der Christlichen Wirtschaftspartei (Kereszteny Gazdasági Párt) sowie von einem Unbekannten, möglicherweise von Baron György Prónay, regierungsparteilicher Landesvater, aufs Papier geworfen wurden.

Nach Berkis Vorschlag sollten „a) 75% der Wahlkreise [richtig: der Mandate] je in [Einzel]Wahlkreisen; b) 25% der Kreise [Mandate!] mittels geheimer Stimmabgabe im Wege der komitatlichen Abgeordnetenentsendung aufgefüllt

werden". Die Abgeordnetenwahl in den Komitaten genauer: in den Munizipalitäten sei „in bestimmter Verteilung, aber proportional zu der Größe der Munizipalitäten zu bewerkstelligen, in bestimmten [Listenwahl-]Kreisen“. Diese eigenartige, besser kontrollierbare Entsendung von Abgeordneten aus den Komitaten hätte nach „Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit“ 15 Tage vor den allgemeinen Wahlen in den Einzelwahlkreisen abgehalten werden sollen. Der Verfasser hatte übrigens – die aus dem Gömbös-Eckhardt-Pakt lauernden Gefahren gemerkt – das Einzelwahlkreisesystem in den Vordergrund gestellt, weil dadurch „nicht nur der absolute Wert der heute unbekannten kleineren Parteien und ausserparlamentarischen Einzelpersonen konserviert werden kann, sondern [auch] der Entstehung eines Parteiabsolutismus vorgebeugt wird“. Der Vorschlagende wünschte im übrigen in den Einzelwahlkreisen das System der relativen Mehrheit einzuführen. Er hätte natürlich gern das materielle Wahlrecht stark einschränken wollen.

Nach dem auf dem „Zeitgeist“ stützenden Entwurf von Béla Turi sollten die erste Gruppe der Abgeordneten selbst die Wähler in geheimem Wahlsystem, die zweite Gruppe die ebenfalls aus geheimer Wahl hervorgegangenen Munizipalitäten (Munizipalausschüsse!) delegieren, natürlich ohne Weisungen an die Delegierten, und die dritte Gruppe würden „die Interessenvertretungen (Verbände) oder die eventuell auf berufsständischer Basis errichteten landesweiten Organisationen“ ebenfalls geheim wählen. 40% der Mitglieder des aus 160 oder viel eher 120 Abgeordneten bestehenden „Parlaments“ würde in die erste Gruppe zugehören, und weitere jeweils 30% in die zweite. Die erste Gruppe sollte nach einem nach Landesteilen oder Munizipalitäten ausgerichteten Listenwahlsystem gewählt werden. Baron György Prónay hatte ein solches mehrfach zusammengesetztes indirektes Wahlsystem von pluralem Charakter ausgeklügelt, das in Ungarn zum Teil ohne Beispiel dastand, das in der Praxis wohl kaum ausführbar gewesen wäre.

Natürlich war auch die Abteilung für Gesetzesvorbereitungen des Innenministeriums nicht untätig. 1934 – vermutlich bereits nach den oben beschriebenen Ereignissen, irgendwo in den Herbstmonaten – erarbeitete sie ihr Elaborat unter dem Titel *Die grundlegenden Bestimmungen des Wahlgesetzes*. Das schränkte das Wahlrecht ein, und hätte die Zahl der Abgeordneten wohl auch vermindern sollen; die Einzelwahlkreise wurden zwar erhalten – obwohl man auch mit der ergänzenden Institution der Listenwahl rechnete –, aber man gedachte das System der indirekten Wahl mittels Elektoren zu implementieren: „Die Einführung der geheimen Wahl könnte – im Hinblick auf die zügellose Agitation durch extremistische Elemente – eine große Gefahr bedeuten, und deshalb ist es notwendig, für Korrektiva zu sorgen.“ Der Verfasser der Arbeit – nachdem er die Modalitäten der Einflussnahme auf den Gang der Elektorenwahl und die wichtigsten Momente der Abgeordnetenwahl durch Wahlmänner ausführlich dargelegt hatte – fasste zusammen, vermutlich zum ersten Mal, die weiteren ausserhalb des Wahlsystems liegenden Garantien gegenüber einer geheimen Wahl:

eine Ausweitung des Gesetzesverkündigungsrechtes des Reichsverwesers, genauer seines verschiebenden Vetorechts, und die Ausbreitung der ausserordentlichen Macht der Regierung auch nach dem Vorbild von Art. 48 der Weimarer Verfassung für den Fall einer „schweren Störung der öffentlichen Ordnung“ oder der drohenden Gefahr derselben.

Selbst Graf István Bethlen, als graue Eminenz, konnte natürlich seine kritische Haltung zum geheimen Wahlsystem, das er nicht befürworten konnte, nicht verheimlichen, weder aus innen- noch aus aussenpolitischer Sicht; die Vorbereitungen wurden freilich schon durch stärkere politische Kräfte als die seinigen bewegt, und er war nicht in der Lage, entscheidend auf den Gang der Ereignisse einwirken zu können. (Obwohl die Bethlen-Aufzeichnung hierüber schweigt, sind meines Erachtens das innenpolitische Element in den Bedenken Bethlens „mit der Angst vor dem wachsenden Gewicht der rechtsextremistischen Kräfte im Abgeordnetenhaus“ zu erklären.) Innenminister und Justizminister wurden erst am 20 November 1934 formal beauftragt, den Gesetzentwurf zu erarbeiten, der binnen drei Wochen (!) komplett abgefasst wurde; Innenminister Ferenc Keresztes-Fischer hatte bereits am 12. Dezember den Entwurf von Bethlen zur Vorlegung dem Ministerrat zugesandt.

Nach dem Entwurf, genauso wie nach der später aus ihm hervorgegangene Gesetzesvorlage hätten 134 von den 200 Abgeordneten durch die Abgeordneten-Wahlmänner, die auf Grund eines engeren als das geltende Wahlrecht registriert wurden, 66 Abgeordneten durch die Mitglieder der komitatlichen und städtischen Municipal. Ausschüsse in geheimer Abstimmung gewählt werden sollen. Die municipale Vertretung übrigens kann man nicht auf den Entwurf von Berki zurückführen, sondern viel eher auf Turis Konzept. Obwohl es wahrscheinlich ist, dass alle ähnlichen Konzepte gemeinsame Wurzeln hatten: sie formierten sich während der Kuhhandeleien zwischen den Parteien in Sachen Wahlrecht im Jahr 1934. Der Gesetzentwurf wurde Ende Februar 1935 vom Vorstand der Partei der Nationalen Einheit (NEP) diskutiert; Anfang März hätte man ihm nur noch den letzten Schliff geben sollen, als er ohne Begründung von der Tagesordnung genommen wurde. Manche erklären dies mit dem Bethlen-Gömbös-Gegensatz; daneben hat sicherlich entscheidendes Gewicht auch, dass auf einen hinterlistigen Schlag bei der Wahl ausholend gegen die Unabhängige Kleinlandwirtepartei der Premier selbst wollte noch einmal von den „Möglichkeiten“ Gebrauch machen, die das Bethlensche Wahlgesetz bot, insbesondere angesichts der offenen Stimmabgabe; eine sichere Mehrheit der eigenen Anhänger wollte er im Abgeordnetenhaus gerne wiedersehen, bevor er die geheime Wahl einführen würde. Aus der beispiellos aggressiven Wahlkampagne im Frühjahr 1935 ging die Regierungs-partei wirklich erstarkt hervor; ihr „Sieg“ hatte jedoch die auf eine Wahlreform abzielenden Bestrebungen nur noch mehr verstärkt.

Den abgebrochenen Faden der Wahlrechtsreform hatte nach anderthalb Jahren die interparteiliche Konferenz wieder aufgenommen, die nach dem letzten Willen des zwischenzzeitlich verstorbenen Gyula Gömbös vom 2. bis zum 4. Dezember

1936 unter Leitung der Parteichefs abgehalten wurde. Als Folge wurden in den zuständigen Ministerien die gesetzesvorbereitenden Arbeiten zu den *Verfassungsreformen* erneut aufgenommen. Im darauffolgenden Jahr hatte die Darányi-Regierung in der ihr am besten passenden Reihenfolge vier Gesetzesvorlagen auf den Tisch des Abgeordnetenhauses gelegt.

Die erste Vorlage versuchte die meistkritisierte Institution des Wahlsystems, die *Abgeordneten-Empfehlung* zu liberalisieren, die vorgeschriebene Anzahl der Empfehlenden erheblich reduzierend, aber die Institution der Kaution des Abgeordnetenkandidaten gegenüber den „Selbstkandidierenden“ einführend. Nichtdestotrotz hatten manche oppositionelle Angeordnete die Vorlage heftig kritisiert, hauptsächlich wegen der zu hohen Kauzionssumme (2000 Pengő), sowie weil sie nur zwischenzeitliche Wahlen in den offen abstimmenden Kreisen berührte, und darin den Versuch der Ausschiebung der Einführung der versprochenen geheimen Wahl vermutete. Am 25. Mai wurde daraus ein Gesetz (*Gesart. 1937: VIII. tc.*). Noch glatter, offenbar auf Grund einer zwischenparteilichen Vereinbarung verabschiedete man ohne Diskussion am 1. Juli den Gesetzentwurf über die Ausweitung der Befugnisse des Reichsverwesers. Schnell passierte er auch das Oberhaus, und wurde von Miklós Horthy am 28. Juli als *Gesart. 1937: XIX. t.* verkündigt.

Justizminister Andor Lázár zu Beginn der Herbstsitzung des Abgeordnetenhauses, am 26. Oktober hatte die *Vorlage über das Oberhaus* unterbreitet. Öffentlich-rechtlicher und justizieller Ausschuss erstatteten darüber am 11. November einen Bericht, nach den üblichen drei Lesungen und die Debatte lief vom 17. November bis zum 3. Dezember. Die Erörterung im Oberhaus dauerte vom 14. bis zum 16. Dezember, verkündigt wurde das Gesetz am 31. Dezember (*Gesart. 1937: XXVII. tc.*).

Obwohl die Gesetzesvorlage nur die Verringerung der Unterschiede in den Befugnissen der beiden Häuser des Reichstags, eine mögliche Beibehaltung des paritätischen Verhältnisses und ein paar belanglose organisatorische Fragen behandelte, hatten manche oppositionelle Abgeordnete – Rezső Rupert, Manó Buchinger, János Vázsonyi und andere – die Existenz des Oberhauses selbst in Frage gestellt, und insbesondere seine antidemokratische Zusammensetzung kritisiert. Die Polemiserenden berührten von mehreren Seiten die Sache der Mitgliedschaft der Interessenvertretungen im Oberhaus. Ferenc Rajniss, einstiger Anhänger von Gömbös, hielt ihre anteilmäßige Beteiligung (Proporz) für zu gerig. Gyula Lakatos (Christliche Partei der Nationalen Unabhängigkeit / Kereszteny Nemzeti Függetlenségi Párt) wünschte auch die Erhöhung des Gewichts der korporativen oder faschistoiden ständischen Vertretung und eine Verringerung der mit der Geburt erworbenen Rechtstitel. Graf György Széchenyi (Christliche Wirtschaftspartei/Kereszteny Gazdasági Párt) drängte darauf, dass die von der damaligen Regierung abhängigen Interessenvertretungen (Verbände) in autonome berufsständische Organisationen umgewandelt und deren Anzahl erhöht werden solle; er erhoffte von ihrer Mitgliedschaft im Oberhaus eine Ausweitung der

„nationalen Repräsentation“. Tibor Eckhardt betonte, er wäre bereits seinerzeit gegen einen Ein-Kammer-Reichstag gewesen, der wie von der Gruppe um Gömbös geplant, das System der munizipalen und der Interessenvertretungen verschmelzen sollte, und seine in der zweiten Nationalversammlung verkündete Ansicht etwas korrigierend, legte ausführlich dar: „Sogar Mussolini der Genius hat 1922 damit begonnen und war nicht einmal nach fünfzehn Jahren [...] fähig, das korporative System vollkommen auszubauen, was ein sehr geeignetes Prinzip [...] ist beim Konstruieren eines Oberhauses, kann aber unter keinen Umständen den Gedanken der Volksrepräsentation ersetzen.“ Der Demokrat Károly Rassay sah die einzige Chance zur Rettung des ungarischen Parlamentarismus in der Aufrechterhaltung des Zweikammersystems gesehen, aber er bemängelte die fehlende Vertretung im Oberhaus bestimmter sozialer Gruppen, so der Privatangestellten, der Grundschullehrer, der öffentlich Bediensteten und der industriellen Abeiter. János Vázsonyi von der Nationalen Demokratischen Partei (Nemzeti Demokrata Párt), drängte ähnlich bekennenderweise offen auf eine Oberhaus-Vertretung für sämtliche gesellschaftliche Gruppen, darunter der Großkapitalisten und der Großgrundbesitzer. Mit ihm kritisierten andere Oppositionelle, insbesondere die Sozialdemokraten, aber auch die Kleinlandwirte, Maß und Lösungsweise, wie die Befugnisse des Oberhauses ausgeweitet werden sollten, ihre Kritik stieß jedoch auf taube Ohren.

Erst am 30. Dezember 1937 nach Annahme der Ausweitung der Befugnisse des Reichsverwesers und des Oberhauses unterbreitete Innenminister József Széll den Abgeordneten die *Gesetzesvorlage betreffend das Wahlrecht*, die — wie zu erwarten war — solche *Kautelen* enthielt, die alle zusammen geeignet waren für die Beeinflussung der geheimen Wahl. Im Entwurf und in dem auf dessen Grundlage abgefassten Gesetz vermengten sich diverse Elemente eines Einzelwahlkreisesystems mit Mehrheitsprinzip und eines Listen-Proporz-Wahlsystems, und dadurch wurde mit den je nach Wahlkreis und Wahlart unterschiedlichen, im Vergleich zu den früheren generell härteren Bedingungen für das materielle Wahlrecht, eine kaum verdeckte Pluralität geschaffen. Im Lauf der Diskussionen erlitt die Vorlage eine einzige aber wesentliche Abänderung: der öffentlich-rechtliche Ausschuss des Abgeordnetenhauses hatte das im ursprünglichen Entwurf formulierten Konzept umgedreht, und verschärfte die Bedingungen nicht für das listenmäßige, sondern für das in den Einzelwahlkreisen praktizierbare materielle Wahlrecht.

Die Debatte im Abgeordnetenhaus über die Vorlage zwischen dem 23. März und dem 8. April 1938 wurde von auswärtigen Ereignissen – insbesondere dem durch Nazi-Deutschland auf das benachbarte Österreich aufgezwungene Anschluss – überschattet. Bereits in den früheren Vorlagen wurde *der Schutz des parlamentarischen Systems* besonders betont, was diesmal – zu nicht geringem Ärger der Rechten – zu antideutschen Äußerungen und zur Akzeptanz der gewissermaßen schieren Existenz des „Mittelweg suchenden“ Vorschlags der Darányi-Regierung sogar in den Reihen der linksgerechteten Kräfte führte. „Ein

Lob gebührt der Regierung und [...] dem Land dafür – betonte beispielsweise der bürgerlich-liberale Rezső Rupert –, dass wir hier über Parlamentarismus debattieren in einer Zeit, wo in größeren Teilen der Welt die rohe Stärke die Verfassung ersetzt hat.“ Natürlich sparte auch der Abgeordnete von der Kossuth-Partei nicht mit Worten der Kritik, insbesondere wegen der Entrechung von Millionen.

Nachdem er im Mai auch im Oberhaus erörtert und die Formulierung etwas verschärft wurde, wurde der Entwurf vom Reichsverweser als *Gesart. 1938: XIX. tc.* am 3. Juni verkündigt. Mit ihm ging die Reihe der Verfassungsreformen zu Ende. Diese hatten am Wesen des Charakters der Gesetzgebung nichts geändert; bestätigten lediglich als Gegenstück für eine Wahlart von zweifelhaftem Wert, die geheime Stimmabgabe, im Geist eines Konservativismus das Bestehen der Institutionen eines provisorischen Staatsoberhauptes sowie des Oberhauses.

Die umfassende Reform der Staatsorganisation, darin der Gesetzgebungskörperschaften, beschäftigte die Regierung im Herbst 1940 erneut. Ministerpräsident Graf Pál Teleki übersendete am 15. November das vervielfältigte Elaborat unter dem Titel *Entwurf der Verfassungsänderung Teil I Reichstag* an Herzogprimas Jusztinián Serédi, Erzbischof von Esztergom/Gran, der die Konzeption angenommen hatte. Die Verfasser des Entwurfs wünschten zwar nicht, unter Berufung auf die nationalen Merkmale, das deutsche oder das italienische totalitäre System übernehmen, aber mit der Begründung, dass „Europas Weltmachts-Lebensform – der demokratische Liberalismus – zu existieren aufhörte, und damit auch die politischen und parlamentarischen Formen eines öffentlichen Lebens“ ausgedient hätten, wollten sie den Staat in erster Linie durch Stärkung der munizipalen Grundlagen der Gesetzgebung zu „modernisieren“.

Laut dem Entwurf sollte gut die Hälfte der Mitglieder des Unterhauses (50–55%) in den Gebieten der Munizipien – Komitate und Städte – von den aktiven Wählern (nicht munizipalen Körperschaften!) gewählt, ein weiterer Teil (38–42%) von den Berufständen, der Rest von den Wählern mit Universitäts- und Fachhochschuldiplom entsandt werden. Laut dem Entwurf sollte das Wählendürfen in der einen Kategorie das Wählen in der anderen nicht ausschließen (Pluralität). Der Entwurf gedachte die Berufstände auf der Basis der wirtschaftlichen Betätigung aufzustellen (erwähnt wurden darin der Stand der Urerzeuger, der der Gewerbetreibenden, der im Bergbau Tätigen und der Stand der Montanindustrie, Handelsstand und Stand der im Kreditwesen Beschäftigten usw.), und zwar so, dass diese auf korporativer Basis gleichermaßen „Arbeitgeber und Arbeiter“ in sich vereinigen würden.

Das Oberhaus würde zum Teil ebenfalls auf ständischer Basis aufgebaut (beispielsweise auf den Ständen der Geistlichen, der Adeligen und des Helden-Ordens [*vitézi rend*], der öffentlich Bediensteten und der Mütter [!]); neben ihnen kommen Vertreter der größeren wirtschaftlichen Einheiten hinein, sowie die vom Reichsverweser berufene Persönlichkeiten.

Diesen Entwurf wurde am 22. und 28. Januar 1941 auch in der Landesweiten Nationalen Klub (Országos Nemzeti Klub) diskutiert; obwohl die Diskussionsredner im Grunde genommen mit seinem Inhalt einverstanden waren, hatte er dennoch die Form einer Gesetzesvorlage nicht angenommen, und mit dem Tod von Ministerpräsident Graf Pál Teleki wurde er definitiv von der Tagesordnung genommen.

Veränderungen des Staatgebiets in den Jahren 1938–41, die Angliederung des südlichen Aussenrandes des Oberlands/Felvidék/Slovensko, der ‚Karpatho-Ukraine‘[Potkarpatska Rus]/Kárpátalja, von Máramaros/Maramures, von Nord-Siebenbürgen/ Észak-Erdély, des Széklerlandes/Székelyföld und des ostungarischen Gebietes mit der einstigen Bezeichnung Részek/Partium, sowie von Südland/Délvidék und Murgebiet/Muraköz an das ungarische Staatsgebiet als Gesetzartikel kodifizierende und den öffentlich-rechtlichen Folgen hiervon Rechnung tragende Gesetze betrafen auch die Zusammensetzung des ungarischen Reichstages, führten zugleich zum Anstieg der Zahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses und des Oberhauses. Wegen der in diesen Gebieten herrschenden extraordinären Zustände und des Krieges ließ sich die Regierung nicht in die Abhaltung von Abgeordnetenwahlen hineintreiben, statt dessen hatte sie die Sache der Repräsentation in diesen Gebieten auf Grund von Berufungen geregelt. Auf Vorschlag des Ministerpräsidenten auf Grund des getrennten Beschlusses der beiden Hauser eine in diesen Gesetzen bestimmte Anzahl von Abgeordneten hatte sie in das Abgeordnetenhaus berufen. Im Oberhaus auch mittels ähnlicher Berufung gewann Vertretung die Kárpátalja; angestiegen war sonst nur aus den bereits bekannten Kategorien die Zahl der durch die einstigen Erbmagnaten und die Munizipalitäten gewählten, sowie der für Lebenszeit berufenen Mitglieder und der kirchlichen Würdenträger. (Vgl. die Gesart. 1938: XXXIV. tc., 1939: V. tc. und VI. tc. Gesart. 1940: XXVI. und XXVII. tc. 1941: XX. tc., 1942: XXI. tc.)

Als letzte Gesetzgebungskörperschaft der Epoche blieb der zum 10. Juni 1939 einberufene Reichstag bestehen, dessen ablaufendes Mandat der in Abwesenheit der – nach der deutschen Besetzung vom 19. März 1944 – in die Illegalität gedrängten Opposition beschlossene Gesart. 1944: VIII. tc. um ein Jahr verlängert hatte. Diezer Reichstag erteilte seine Zustimmung nicht nur dem Auftrag von Ferenc Szálasi als „Nationsführer“ (*nemzetvezető*) (Gesart. 1944: X. tc.), sondern folgte der Pfeilkreuzler-Regierung – als Rumpfparlament – auf der durch Gesart. 1944: XI. tc. konstruierten „gesetzmäßigen“ Grundlage, seinen ständigen Sitz, die Hauptstadt (Gesart. 1848: IV. tc.), verlassend, nach Sopron, wo er seine ruchlose Arbeit am 16. März 1945 einstellte.

II.

Laut unserer Gesetze – *historischer Verfassung!* – stand das Recht den Reichstag einzuberufen, bei Ablauf des Mandats des Abgeordnetenhauses ihn zu suspendieren, und vorzeitig aufzulösen, dem König zu; ebenfalls er war befugt innerhalb eines Legislativzyklus im allgemeinen auf jeweils einjährige Perioden die Gesetzgebungskörperschaft einzuberufen; er durfte die Perioden auf bestimmte oder unbestimmte Zeit vertagen, und nach Ablauf der Periode suspendieren. Der König durfte diese Rechte nur in den gesetzlich festgelegten Grenzen ausüben. Nach § 5 *Gesart. 1848: IV. tc.* hatte er den Reichstag zu Terminen einzuberufen, dass dieser innerhalb von drei Monaten ab der Auflösung – oder entsprechend der Suspendierung – zusammentreten konnte. Dieses Gesetz verfügte ursprünglich so, dass der Staatsoberhaupt die Gesetzgebung solange nicht suspendieren, nicht auflösen darf, bis sie den Jahresabschluss des letzten Haushaltsjahres und das Budget des kommenden Jahres nicht verabschiedet hatte (§ 6). Diese Beschränkung wurde aufgehoben durch *Gesetzartikel 1867: X. tc.* beim österreichisch-ungarischen Ausgleich, wonach nämlich der König auch in diesen Fällen den Reichstag auflösen, vertagen oder suspendieren durfte, im selben Haushaltsjahr hatte er jedoch den Reichstag so rechtzeitig einzuberufen, dass der Jahresabschluss und der kommende Haushalt noch erörtert und verabschiedet werden konnte.

Die erste Nationalversammlung wurde nicht vom König, sondern von der Regierung im Verordnungswege einberufen. Dieses erste Gesetzgebungsgremium der konterrevolutionären Epoche mit zweijährigem Mandat beschränkte die diesbezüglichen Befugnisse des Staatsoberhauptes, des Reichsverwesers. Der Reichsverweser durfte die Nationalversammlung nicht vertagen, das Recht der Suspendierung stand ihm zwar zu, vorzeitig jedoch durfte er sich vom Recht der Hausauflösung nur dann Gebrauch machen, wenn die Nationalversammlung – ab 1927 der Reichstag – „trotz seiner Botschaft dauerhaft arbeitsunfähig wurde“. Diesmal hatte er in seiner Auflösungshandschrift den Zeitpunkt des Zusammentretens des neuen Gesetzgebungsgremiums festzusetzen.

Die Einengung der Befugnisse des Staatsoberhauptes stärkte die verfassungsmäßige Position der Nationalversammlung, die sich zum Träger der nationalen Souveränität deklarierte; drückte das Bedenken der neuen Parteien – besonders des linken Flügels der mehrheitlich demokratische Auffassungen vertretenden Kleinlandwirtpartei – gegenüber dem künftigen neuen Staatsoberhaupt aus. Miklós Horthy, der als Oberster Heeresherr dabei effizient mitwirkte, dass das Gesetz ihm angemessene Befugnisse zuspricht, nach seiner Wahl, die mit Verletzung des Rechtes der Abgeordneten-Immunität erfolgte, nur unter der Voraussetzung erst so bereit war, das Eid des Reichsverwesers abzulegen, falls die Nationalversammlung die Einschränkungen betreffend sein Recht der Parlamentsauflösung abschafft. Die Chefs der Parteien ihm dies schriftlich zugesichert: diese Sache „nehmen sie unter Revision in dem Sinne, dass dem Reichsverweser das

Recht der Parlamentsauflösung uneingeschränkt zustehen soll". In der Tat, § 1 des im August 1920 erlassenen *Gesart. 1920: XVII. tc.* der dem Reichsverweser das Recht der Suspendierung, Auflösung und der Vertagung der Nationalversammlung bzw. des Reichstags fast in dem König zustehenden Umfang zubilligte; lediglich mit der Einschränkung, dass er die Nationalversammlung – später den Reichstag – höchstens auf dreißig Tage vertagen konnte. Auch diese geringfügige Einschränkung wurde durch *Gesart. 1933: XXIII. tc.* aufgehoben, und hatte in dieser Beziehung ohne jegliche Schranken die königlichen Rechte auf den Reichsverweser übertragen.

Dem Zusammentreten der gesetzgebenden Körperschaften waren am durch den Innenminister festgesetzten Tag (Tagen) allgemeine Abgeordneten-Wahlen vorausgegangen. Bei diesen fiel die Entscheidung, wer Abgeordneter wird, in welcher Zusammensetzung die Nationalversammlung, später das Abgeordnetenhaus des Reichstags tätig sein wird. Die Wahlen verliefen im jeweils geltenden Wahlsystem, so bildet dies auch einen Teil der Institutionsgeschichte des Abgeordnetenhaus (der Nationalversammlung).

Das *Wahlsystem* umfasst einerseits das materielle – aktive und passive – Wahlrecht, andererseits die Institutionen der Wahlorganisation und des Wahlverfahrens. Das aktive Wahlrecht bestimmt, wer von den Staatsangehörigen im Akt der Wahl Teil nehmen kann, wer Stimmrecht hat; und das passive Wahlrecht bestimmt einen engeren Kreis der Staatsangehörigen als der vorherige, nämlich diejenigen Personen die auch als Abgeordnete wählbar sind. Wie im Regelungshistorischen Überblick auch verfolgt wurde, dominierte in der Horthy-Ära sowohl hinsichtlich des aktiven, wie auch des passiven Wahlrechts eine einschränkende Tendenz.

Die wahlrechtliche Grundverordnung der Friedrich-Regierung (5985/1919. ME) hat das aktive Wahlrecht der Männer – mit Ausnahme der Karl-Truppenkreuz-Träger, für die keine Altersgrenze galt – an das 24. Lebensjahr, die Erreichung der privatrechtlichen Volljährigkeit, an 6 Jahre fortdauernd bestehende ungarische Staatsbürgerschaft und halbjährige Sesshaftigkeit an einem festen Wohnsitz (*domicilium*) gebunden; bei Frauen wurde außerdem das Schreiben-lesenkönnen verlangt. Das passive Wahlrecht unterschied sich vom aktiven lediglich in den Altersgrenzen: mindestens das 30. Lebensjahr vollendet haben musste derjenige, der Abgeordneter werden wollte. Diese nicht allzu strengen Voraussetzungen waren von dem im *Volksgesetz 1918: I.* Abgefassten insofern abgewichen, dass die Altersgrenzen angestiegen waren: von 21 auf 24 Jahre und vom 24. auf das 30. Lebensjahr; neu ist ferner die Erfordernis des halbjährigen Sesshaftigkeit an einem Ort, die 1918 nur für die lokalen Munizipalitäts-Wahlen galt, nun aber auch auf die Wahlen für die Nationalversammlung ausgedehnt wurde.

Die Verordnung der Bethlen-Regierung 2200/1922. ME sz. bedeutete schon beträchtlichere Rückschritte. Die Erfordernisse für das aktive Wahlrecht bei Männern – die Bedingung des 24. Lebensjahres belassend – erhöhte sie

beträchtlich; die Voraussetzung für den Erwerb der Staatsangehörigkeit von 6 auf 10 Jahre, Domicilum im Ort vom halben Jahr auf 2 Jahre, und schrieb den Abschluss der 4. Klasse der elementaren Volksschule vor. Von der Lebensalter betreffenden Auflage waren Träger bestimmter Krieger-Auszeichnungen, sowie die Hochschulabsolventen ausgenommen. Bei den Frauen war die Altersgrenze das 30. vollendete Lebensjahr, und der Bildungszensus war der Abschluss der 6. Klasse der Elementarvolksschule oder damit gleichwertige Abschlüsse. Auch der Abschluss der 6. Klasse genügte bei Frauen, die drei oder mehrere gesetzliche (eheliche) Kinder geboren hatten – wenn alle drei am Leben waren (die im Weltkrieg Gefallenen galten als lebende!) –, oder aber wer von eigenem Einkommen oder Verdienst seinen Lebensunterhalt erstritt, wenn sie selbständigen Haushalt führte. Die Vollendung des 30. Lebensjahres war auch von Hochschulabsolventinen nicht verlangt. Für das passive Wahlrecht war neben den vorgenannten, aktiv-wahlrechtlichen Bedingungen einheitlich die Vollendung des 30. Lebensjahres erforderlich.

Die Väter des *Gesart. 1925: XXVI. tc.* haben an den Bedingungen kaum etwas geändert. Hineingekommen war ins Gesetz beispielsweise die auf oppositionellen Antrag beschlossene Änderung im Ausschuss, wonach ausreichende Voraussetzung für das aktive Wahlrecht bei Erfülltsein sonstiger Bedingungen ist die Bescheinigung einer dem Abschluss der 4., beziehungsweise 6. Volksschulklasse „gleichgestellten Bildung“

Der *Gesart. 1938: XIX. tc.* hatte das Listenkreiswahlrecht an mildere, das Einzelkreiswahlrecht an schärfere Bedingungen gebunden.

In einem Listenwahlkreis hatte aktives Wahlrecht derjenige *Mann*, der das 26. Lebensjahr vollendet hatte, wenn er 10 Jahre fortdauernd die ungarische Staatsangehörigkeit besaß, 6 Jahre in der selben Gemeinde wohnte oder eine Wohnung hatte (!), und die 6. Klasse der Volksschule abgeschlossen hatte. Von dieser letzteren Bedingung gab es auch Ausnahmen. Von den vor 1912 Geborenen verlangte der Gesetzgeber den Abschluss von vier Klassen, und bei Familienernährern gab er sich zufrieden lediglich mit dem – von der Opposition viel geforderten – Schreiben-Lesen-Können, wenn sie außerdem noch einigen der wahlweise zu erfüllenden Bedingungen genügten. So beispielsweise, wenn der Betroffene Träger der Medaille für Tapferkeit (*vitézségi érem*) oder des Karl-Truppen-Kreuzes war; wenn er als selbständiger Gewerbetreibender oder Kaufmann tätig war; als Landwirt auf eigenem Grundbesitz 40 Goldkronen reines Einkommen erwirtschaftete; oder wenn er zwar Land in Pacht hatte, aber die Katastral-Netto-Erträge des eigenen und mindestens 6 Jahre lang gepachteten Landes minimal 100 Goldkronen erreichten, oder seine Fläche mindestens eine Fläche von 10 Katastraljoch betrug; wenn er als Wirtschafts-Knecht oder landwirtschaftlicher Arbeiter 4 Jahre lang bei demselben Arbeitgeber oder in dem selben Wirtschaftsbetrieb beschäftigt war.

In einem Listenkreis waren für das *Frauenwahlrecht* neben der Vollendung des 30. Lebensjahres und den auch bei Männern vorgeschriebenen übrigen

Grundzensussen – 10 Jahre Staatsbürgerschaft, 6 Jahre Wohnsitz im Ort, Bildungs-Zensus – auch weitere Bedingungen vorgeschrieben; zusätzlich zu dem Abschluss der sechs Klassen: a) Lebensunterhalt für sich selbst aus eigenen Einkünften oder Verdienst, oder b) (ursprüngliche) Berechtigung des Ehemannes oder des verstorbenen Ehemannes; zusätzlich zum Schreiben-Lesen-Können waren erforderlich: a) drei oder mehr eheliche Kinder, oder b) die ehemännliche Berechtigung. Frauen mit Mittelschulabschluss konnten bei Erfüllung der Bedingungen hinsichtlich Staatsangehörigkeit und Sesshaftigkeit an einem Ort bereits 26-jährig das aktive Wahlrecht erwerben. Bei Erfüllung dieser Grundvoraussetzungen ohne Ansehen des Lebensalters erhielten das Stimmrecht Hochschulabsolventen beiden Geschlechts.

In den Einzelwahlkreisen durften auch die *Männer* erst nach Vollendung des 30. Lebensjahres wählen, und zwar dann, wenn sie neben den Bedingungen hinsichtlich Staatsangehörigkeit, Wohnsitz und Bildung durch Ausübung eines ständigen Berufes Familiennährer waren. Der Bildungsgrundzensus bestand auch in diesem Falle in sechs Klassen, bei vor 1912 Geborenen in vier Klassen; von Menschen mit lediglich Schreibenlesenkönnen wurden in den erwähnten Kategorien schärfere Bedingungen gesetzlich verlangt, zum Beispiel von selbständigen Gewerbetreibenden und Kaufleuten die Zahlung staatlicher direkter Steuern zwei Jahre fort dauernd, von Landwirten eine Wirtschaftsführung auf eigenem Land mit Netto-Ertrag von 60 Goldkronen, von den Wirtschaftsknechten und anderen Arbeitnehmern die 6 Jahre fort dauernde Anstellung bei demselben landwirtschaftlichen Arbeitgeber oder in demselben Wirtschaftsbetrieb.

Für *Frauen* galten die gleichen Grundvoraussetzungen in den Einzelwahlkreisen, wie die Erfordernisse für die Listenkreise waren; die ohnehin schärfster bemessen waren wie bei den Männern.

Die Staatsangehörigen mit mindestens Mittelschulabschluss konnten in den Einzelwahlkreisen entsprechend den Bedingungen bezüglich Staatsangehörigkeit und Domizilium schon nach Vollendung ihres 26. Lebensjahres aktives Wahlrecht erlangen, wenn sie eine ständige Beschäftigung hatten, oder – bei Witwen – ihr verstorbener Ehemann in einem Einzelwahlkreis wahlberechtigt war.

Grundvoraussetzung für die Erlangung des passiven Wahlrechts, der Wählbarkeit als Abgeordneter in beiden Wahlkreistypen, bezüglich Männer wie Frauen war a) der Besitz des aktiven Wahlrechts und b) die Vollendung des 30. Lebensjahres; hierzu kam noch, als wahlweise erfüllbare Erfordernis, die ständige Beschäftigung in einem als Lebensberufung geltenden Beruf oder eine als gleichwertig damit betrachtete Mitgliedschaft in dem Reichstag, in einem Muniziplaausschuss oder einer gemündlichen Vertretungskörperschaft, die nicht länger als zehn Jahre zurücklagen. Zu bemerken ist, dass im Gegesatz zur Wahlrechtsnovelle der dualistischen Zeit (1874: XXXIII. tc.), die das als Grundvoraussetzung für das passive Wahlrecht erforderte aktive Wahlrecht nur dann als vorliegend betrachtete, wenn der Betroffene in einem gültigen Wählerverzeichnis im Lande aufgenommen war, hatte dieses Gesetz –

übereinstimmend mit den früheren wahlrechtlichen Regelungen der Horthy-Ära – die listenmäßige Erfassung der Wählerschaft als eine Voraussetzung ausgesprochen vermieden. Wenn jemandem also das Wahlrecht auf materiell-rechtlicher Grundlage zustand, er war nur eben nicht in einer Wöhler-Liste registriert, so durfte er zwar selber nicht votieren, aber man konnte zum Abgeordneten in einem Listenwahlkreis gar zum Ersatzabgeordneten – wählen.

Wenn wir die wichtigsten Bestimmungen in den wahlrechtlichen Vorschriften der Ära bezüglich des *materiellen Wahlrechts* kurz Revue passieren, fällt ins Auge, dass der Gesetzgeber nicht mit gleichem Maß gemessen hatten und haben vor allem die Frauen und Jugendlichen in eine benachteiligte Stellung gedrängt. In dem Friedrichschen System, dem das Volksgesetz 1918: I. tc. als Grundlage diente, gab es noch kaum einen Unterschied zwischen den Geschlechtern, später aber bildeten sich beträchtliche Differenzen zu Ungunsten der Frauen, was in erster Linie dadurch zu erklären ist, dass die Kleinlandwirtepartei, später die an ihre Stelle tretenden Regierungsparteien gegenüber den Frauen gewisse Befremdung empfanden, weil sie leichter durch die Kirche – hauptsächlich die katholische Klerus – zu beeinflussen wären, ihren Platz sahen sie ohnehin in der Familie und nicht in den politischen Kämpfen. Obwohl die linke Opposition das von ihr erforderte allgemeinere Wahlrecht auch auf die Frauen ausweiten wollte, waren seltsamerweise die kämpferischsten Verfechter des Frauenwahlrechtes die Vertreter der diversen christlichen Parteien, denn sie zählten in erster Linie auf Stimmen der Frauen.

Eine stufenweise und differenzierte Anhebung der wahlrechtlichen Altersgrenze, die Verdrängung der *jungen Generation* in den Hintergrund waren ebenfalls gegen die Opposition gerichtet. Während dies aber Anfang der 1920-er Jahre eindeutig auf der Linken lastete, zielte die Regelung nach 1938: XIX. tc. auch auf die Zurückdrängung der Pfeilkreuzlerparteien und anderer rechts-extremistischen Strömungen ab. Diese übten nämlich erheblichen Einfluss auf gewisse Schichten der im Geist des Nationalismus erzogenen Jugend aus.

Auch die mit zunehmender Dauer als Erfordernis vorgeschriebene *ungarische Staatsangehörigkeit* und die Sesshaftigkeit an einem Ort als Bedingung bezweckten eine Fernhaltung des ursprünglich während des ersten Weltkriegs zugewanderten Judentums von den Wahlen. Sie wurde, zwar hatte sie mit der Zeit „ihre Bestimmung“ verloren, trotzdem beibehalten. Die rechtsetzenden Organen suchten zwar ständig die durch den Friedensvertrag von Trianon bedingten Komplikationen aus der Staatsangehörigkeit zu überbrücken, bereiteten die diesbezüglichen Bestimmungen der Rechtsvorschriften in der Parxis etliche Schwierigkeiten.

Die *Bedingung der Sesshaftigkeit an einem Ort (domicilium)*, die eine in der Regel mit einem ständigen Wohnsitz verbundene sesshafte Lebensweise prämieren sollte, hat in erster Linie die wegen der Knappheit der Arbeitsmöglichkeiten ihren Wohnsitz häufiger wechselnden Arbeiter hart getroffen; besonders in der Nachkriegszeit sowie in den Jahren der Weltwirtschaftskrise dürfte sie manche

arbeitende Menschen von diesem wichtigen politischen Recht ausgeschlossen haben. Dem Gesetzgeber könnte gerade dieses Ziel vor Augen geschwebt haben. Da diese Bedingung nachteilig für bestimmte intelektuelle Schichten war, wie etwa die öffentlich Bediensteten mit dem Status eines Flüchtlings oder Arbeitslosen, sorgten die Abfasser der Rechtsnorm von vornherein dafür, dass diese als regierungsparteilich eingestuften Elemente zumindest teilweise befreit bleiben.

Auffindbar ist in allen wahlrechtlichen Regelungen der Epoche der *Bildungszensus*, der auf dem Schulabschluss beruhte. Es ist augenfällig, dass der höhere – Mittelschul- und akademisch-universitäre – Schulabschluss in den Rechtsvorschriften mit Milderung der übrigen Bedingungen gewürdigt wurde. Im übrigen ist es auch natürlich, dass je höheren Schulabschluss der Gesetzgeber forderte, um so eher hatte er die unteren gesellschaftlichen Gruppen beeinträchtigt, denn gerade diese konnten sich – obwohl die Schulpflicht seit 1868 allgemein galt – aus sozialen Gründen keinen Schulabschluss erreichen. Ständige oppositionelle Forderung war, den Bildungs-Zensus auf das Niveau des Schreiben-Lesen-Könnens herabzusetzen, was zwar durch *Gesart. 1938: XIX. tc.* ausnahmsweise auch getan wurde, waren damit aber solche – teilweise geschilderte – Bedingungen geknüpft, die ebenfalls auf eine Einschränkung hinwirkten.

Auch ohnedies war es kennzeichnend, dass das letzte Wahlgesetz der Epoche auch solche neuen Bedingungen bezüglich Beruf, Einkommen, Steuerzahlung und Vermögen enthielt, welche sehr große Ähnlichkeit mit den üblichen Zensen vor den Revolutionen aufweisen. Augenfällig ist ihre rechtseinschränkende Wesensart. Die bei Frauen angewendeten spezifischen Bedingungen – Anzahl der ehelichen Kinder, sich aus der Berechtigung des Ehemannes ergebendes Recht – zeigten nicht so sehr die Hochschätzung des weiblichen Geschlechtes, viel eher seine ausgelieferte Stellung.

Die Einschränkung des Wahlrechtes wurde durch Umstände weiter verstärkt, die zum einen mit dem Verlust des aktiven und passiven Wahlrechts verbunden waren, zum anderen nur mit der Verwirkung des letzteren. Die Auflistungen dieser Ausschließungsgründe enthalten reichlich auch Gründe politischer Natur. So wurden zum Beispiel durch *Gesart. 1925: XXVI. tc.* für bestimmte Zeit vom Wahlrecht ausgeschlossen rechtskräftig Verurteilte wegen Aufwiegelei, oder wegen Straftaten, die im *Gesart. 1921: III. tc.* „zum effektiveren Schutze der staatlichen und Gesellschaftsordnung“ vor der Kommunistischen Partei enthalten waren. Nicht gewählt werden durften als Abgeordnete auf die Dauer von 5 Jahren ab rechtskräftigem Beschluss gegen sie, öffentliche Beamte, Hoch- und Mittelschul-Lehrer, Volksschullehrer, Geistliche oder Rechtsanwälte, die von einer Disziplinarbehörde „wegen unpatriotischen Verhaltens“ zum Verlust der Arbeitsstelle oder des Antwaltstitels verurteilt wurden. Ausgeschlossen war vom Amt des Abgeordneten, „wer Mitglied des revolutionären Regierungsrates der sog. Räterepublik (Volkskommissar) oder dessen Stellvertreter war; Vorsitzender, Mitglied eines Revolutionsgerichtes, oder als Anklagebeauftragter, oder als politischer Kommissar tätig war“. Der Gesetzgeber hatte manchmal auch

diejenigen bestraft, die er ja wohl nicht ernsthaft hätte bestrafen wollen. So hatten beispielweise die Richter am Miskolcer Landgericht vergeblich gegen diese Bestimmung protestiert, die auch während der Räterepublik ihren Dienst fortlaufend verrichteten, nur zum Schutz der Interessen des alten Systems, wie sie behaupteten. Der Gesetzgeber machte, mit der Absicht, aktives wie passives Wahlrecht landesweiten und örtlichen führenden Kadern der Räterepublik unbedingt entziehen zu wollen, mit den Antragstellern sogar „wider besserer Überzeugung“ keine Ausnahme.

Vor der bürgerlich-demokratischen Revolution beruhten Wahlorganisation und Wahlverfahren in Ungarn auf den Wahlkreisen mit Einzel- und Mehrheitssystem. Die Munizipalitäten des Landes waren in Wahlkreise (WKe) eingeteilt, die jeweils einen Abgeordneten stellten; bei mehreren Kandidaten sollte das Mandat erhalten, wer die absolute Mehrheit der Stimmen ($50\% + 1$ Stimme) erhalten hatte, deshalb musste man bei Bedarf Stichwahl abhalten. Dieses System führte außerdem, – wie das letzte diesbezügliche Gesetz (*Gesart. 1914: XV. tc.*) dies exemplarisch veranschaulicht – zu einer ungleichen, hauptsächlich auf Unterdrückung von Nationalitäten und gewissene (arbeitende) Klassen abzielenden Einteilung der Wahlkreise, und auch prinzipiell war es nicht geeignet, die politische Situation, die Stimmung im Lande zu widerspiegeln, weil die Unterstützenden der in Minderheit unterlegenen Kandidaten, selbst wenn es sauber angewendet wurde, ohne Repräsentation blieben.

Die Hauptbestrebung der ungarischen Opposition in der Zeit vor den Revolutionen war auf die Einführung eines allgemeinen, gleichen, geheimen und in jeder Gemeinde ausübaren Wahlrechtes gerichtet und parallel dazu die Errichtung von gerechten, annähernd gleiche Bevölkerungszahl einschließenden Einzelwahlkreisen. Der Gedanke der Einführung eines Listen- und proportionalen Wahlsystems, in welchem die Opposition in Deutschland eine zur Ablösung der disproportionalen Einzelwahlkreise für Reichstagswahlen geeignete, auch politisch gerechtere Lösung erachtet hatte, fand hierzulande kaum Widerhall. So hatte die Berinkey-Regierung also fast ohne Vorgesichte die Entscheidung getroffen, zu nicht geringem Teil gerade nach bürgerlich-demokratischem, deutschem und österreichischem Vorbild, die geplanten Wahlen für die verfassungsgebende Nationalversammlung im Rahmen eines munizipalitätenweise praktizierten Listen- und Proporz-Wahlsystems abzuwickeln (*Volksgesetz 1919: XXV. néptörvény*). Dieses Wahlsystem, wie auch das Beispiel der Weimarer Republik zeigte, machte die Abgeordnetenwahlen unpersönlich, beinahe zu einem Volksentscheid, denn die Bürger mussten ihre Stimme auf die Parteilisten der Kandidaten, und nicht auf die Kandidaten selbst abgeben; die Mandate verteilten sich zwischen den Parteien in einem Wahlkreis wo mehrere Abgeordneten gewählt werden sollten, im Verhältnis der auf sie abgegebenen Stimmen. Das Listenwahlsystem war jedoch geeignet für die Abmessung der Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien; ausgerechnet deshalb wurde es ja von der bürgerlich-demokratischen Regierung eingeführt. Die Friedrich-Regierung war erneut zum *System der Einzelwahlkreise* zurückgekehrt,

beibehaltend die im *Gesart. 1914: XV. tc.* aufgestellte und in der Durchführungsverordnung genau abgesteckte Einteilung der Wahlkreise. Unter ungarischer Hoheit gebliebene Teile der durch Demarkationslinien, später neue Staatsgrenzen entzweigeschnittenen Wahlkreise, auch die *Rumpf-Kreise* behielten ihre Eigenständigkeit, und hiermit verstärkte sich erst richtig die Disproportionalität zwischen den Kreisen. Die auf Grund der *Verordnung 2200/1922. ME* erlassene *Verordnung 3100/1922. ME* hatte zwar gewisse Änderungen eingefügt; die benachbarten Kreise aus Gebieten der Rumpf-kreise ergänzt, so dass deren Bevölkerungzahl die 2000 Personen Grenze erreichen konnte; und die großen Wahlkreise wurden in zwei Teile geteilt. Obwohl die Regierung nach § 12 Abs. (2) *Gesart. 1925: XXVI. tc.* befugt gewesen wäre, auch bis zum Erlass eines diesbezüglichen Gesetzes die Anzahl der Kreise um 10% zu reduzieren, beruhte deren Einteilung im Grunde genommen bis Ende 1938 auf einer Regelung aus der Zeit des Dualismus.

Der persönliche Charakter der Einzelwahlkreise bot größere Möglichkeit der Regierung und den immer mehr von ihr abhängigen örtlichen Verwaltungen, mit gesetzlichen und ungesetzlichen Mitteln den Ausgang der Wahlen zu beeinflussen; gerade deshalb beharrte sie so krampfhaft darauf.

In den wahlrechtlichen Diskussionen 1922 wie 1925 hatten die linksgerichtete Opposition und einige Abgeordnete von den christlichen Parteien für das *Listenwahlsystem Lanze* gebrochen. Die Regierung hatte diese Forderung aus der Vorlage von 1922 lediglich insofern berücksichtigt, dass sie für Budapest und Umland auf dessen versuchsweise Einführung ihre Zustimmung erteilt hatte. Auch die *Verordnung 2200/1922. ME* ließ dies unberührt, und sprach aus: „aus den 22 Wahlkreisen der Stuhlauptstadt Budapest sollen größere Wahlkreise herausgestaltet werden, welche insgesamt fünfundzwanzig Abgeordnete und zehn Ersatzkandidaten wählen sollen“; außerdem wurden aus den Wahlkreisen von Újpest, Rákospalota, Cinkota und Kispest, sowie Csepel (Wahlkreis [WK] Ráckeve), Albertfalva und Budafok (WK Bia) und Pestszentlörinc (WK Soroksár) aus den Dorfgemeinden neue Wahlkreise organisiert, die fünf Abgeordnete und drei Ersatzkandidaten wählten. Der *Gesart. 1925: XXVI.* hatte hieran soviel geändert, dass neben den drei Budapester Wahlkreisen und dem WK in Budapest-Umland auch in den Munizipalstädten in der Provinz, die mehr als einen Abgeordneten wählten, Listenwahlkreise errichtet wurden. Auf Grund dessen bildeten Debrecen und Szeged Wahlkreise mit je 3 gewählten Abgeordneten, Györ, Hódmezővásárhely, Kecskemét, Miskolc und Pécs mit je 2 zu wählenden Abgeordneten. Die zweite Nationalversammlung, später das Abgeordnetenhaus des Reichstages, hatte 245 Mitglieder, 46 von ihnen erhielten ihre Mandate aus Listenwahlkreisen (19%).

Der *Gesart. 1938: XIX. tc.* erhöhte die Zahl der Abgeordneten auf 260; 135 davon mussten in EinzelWK-en, und 125 in ListenWKen gewählt werden. Einzelwahlkreise musste (und durfte) man aber, neben den Komitaten in solchen Munizipal-Städten herausgestalten, die bereits früher jeweils nur einen

Abgeordneten wählten. Jede Munizipalität – Komitat, Stadt mit Munizipalrechten – bildete an sich allein einen WK. Von dieser Regel gab es zwei Ausnahmen: die großen Munizipalitäten – Budapest und Komitat Pest-Pilis-Solt-Kiskun – hatte man in jeweils 3 WK-e aufgeteilt, während die kleineren Munizipalstädte in dieser Hinsicht mit den benachbarten Komitaten – Baja mit Kom. Bács-Bodrog, Székesfehérvár/Stuhlweißenburg mit Kom. Fejér, und Sopron/Ödenburg mit Kom. Sopron – zusammengezogen wurden. Im Gesetz wurde überdies lediglich die Zahl der den Munizipalitäten zustehenden Abgeordneten festgelegt; im wesentlichen sind die bisherigen Zustände beibehalten worden; hiervon abgewichen wurde nur bei der Zuteilung der 15 neuen Abgeordnetemandate. Laut Begründung trug die Abweichung der Proportion der Bevölkerung Rechnung, in der Diskussion hatten mehrere oppositionelle Abgeordnete dennoch das Verdacht zur Sprache gebracht, dadurch sollte *Dunántúl* (*Transdanubien*) in den Hintergrund verdrängt und *Tiszántúl* (das Land jenseits der Theiß) in den Vordergrund gestellt werden. Das Gesetz hatte die Einteilung der WK-e im Kompetenzbereich des Innenministers belassen, somit war die Möglichkeit eventuellen Missbrauchs durch die sog. Wahlgeographie gegeben. Laut diesem Gesetz musste der Innenminister das Staatsgebiet gleichzeitig in Listen- und Einzelwahlkreise einteilen; diese Wahlkreise überlappten sich also; im selben Gebiet fand gleichzeitig Listen- und Einzelwahl statt, verbunden mit Ausnahme hiervon bildeten nur Budapest und die mehrere Abgeordnete wählenden sieben Munizipalstädte. In diesen wurde weiterhin jedes Mandat lediglich auf Grund einer Listenwahl erteilt, jedoch fiel ein Teil der Mandate-Zahl im ursprünglichen Listen-WK Budapest-Umland (aus Kom. Pest-Pilis-Solt-Kiskun) den Einzelwahlkreisen zu, die auch in seinem Gebiet organisiert werden mussten.

Bei den Wahlen im Dualismus war eines der größten Probleme die *zentralisierte Wahlabwicklung*. Dies bedeutete, dass der Wahlakt gem. *Gesart. 1848: V. tc.* am Hauptort (Sitz) des WK stattfinden musste; laut einer wahlrechtlichen Novelle (*Gesart. 1874: XXXIII. tc.*) war zwar die Möglichkeit dafür gegeben, bei Bedarf zwei Stimmenzähl-Abordnungen zu bilden, aber beide mussten am Sitz – wenn auch in verschiedenen Räumlichkeiten – tätig sein. Dies machte eine gleichzeitige Abwicklung der Stimmabgabe unmöglich, was an die einstige Komitatskongregationen erinnerte, deshalb tauchte ständig der Gedanke der Dezentralisierung der Wahl auf. In der Horthy-Ära lief die Abstimmung schon so, nach Stimmkreisen ab. Laut Wahlvorschriften bildete jede Dorfgemeinde selbstständig einen Stimmkreis, wenn aber die Zahl der registrierten Wählerberechtigten die gesetzlich für einen Stimmkreis festgesetzte Zahl überschritt, durften nach Maßgabe einer Verordnung des Innenministers Gemeindevorstände oder Bürgermeister mehrere Stimmkreise errichten.

Nach *Gesart. 1848: V. tc.* war die Abwicklung der Wahl in den Munizipalitäten und in eigene Abgeordnete wählenden Städten ohne Rechte einer Munizipalität in die Hände der *Zentral-Ausschüsse* [*középponti* (*központi*) *választmányok*] gegeben, die durch dir zuständigen kommunalen Körperschaften –

im Dualismus durch die Munizipalausschüsse und die Vertretungskörperschaften bestimmter Städte mit geregelter Ratsverfassung – gewählt wurden, und unter Vorsitz des Vizegespans oder des Bürgermeisters tätig wurden. Unter anderem bestellten diese Organe in jedem Wahlkreis die Registrierungs-Abordnungen und die Stimmenzähler-Abordnungen. Die zentralen Wahl-Ausschüsse waren während der Mandatzeit von der jeweiligen Kommunalverwaltung im Prinzip unabhängig, und standen mit dem Innenminister direkt in Verbindung; sie selbst und die Mitglieder ihrer Organe waren faktisch größtenteils aus den Reihen der lokalen Verwaltungen und der angeseheneren Wahlberechtigten hervorgegangen. Ihre Verfahrenweise, insbesondere die ordnungserhaltende und Abstimmung lenkende Tätigkeit der von ihnen bestellten Wahlpräsidenten boten stets Anlass für Beschwerden. Allgemeine Bestrebung der oppositionellen Kräfte zur Zeit des Dualismus war, die Abgeordneten-Wahlen unter *richterlichen Schutz* zu stellen.

Den hierauf gerichteten ersten praktischen Schritt, den Ersatz der Zentral-Ausschüsse durch Wahlkreis-Wahlämter, die unter Vorsitz eines von der Regierung bestellten Richters an der Spruchtafel/ítélotábla tätig werden sollten, wollte zuerst die Berinkey-Regierung realisieren (*Volksgesetz 1919: XXV. néptörvény*). Auch der Wahlbeauftragte an der Spitze der Wahlkreis-Wahlkommission war ein Richter. Er wurde nach der Änderungsverordnung zur Verordnung 6516/1919. ME der Huszár-Regierung nicht von der Regierung bestellt, sondern von der Plänarsitzung der örtlich zuständigen Spruchtafel/OLG aus den Reihen der eigenen Mitglieder gewählt. Die weiteren Mitglieder der Wahlkommission wurden von diesem Beauftragten „unter Anhörung der Verwaltungsbehörden“ bestellt. Die Erörterung der Bethlen-Klebelsbergschen Gesetzesvorlage erregte heftige Mißbilligung, deshalb musste eine Übergangs-lösung gefunden werden.

Nach Maßgabe der nachfolgenden wahlrechtlichen Rechtsvorschriften bildete in jeder Munizipalität – vor dem *Gesart. 1938: XIX. tc.* auch in den Städten mit dem Recht selbständiger Abgeordnetenentsendung und geregelter Ratsverfassung (ab 1929 „Komitats-Städte“) – der betreffende Munizipal-Ausschuss (oder Vertretungskörperschaft) eine zentrale Wahlkommission; in jedem Wahlkreis entstand je eine Wahlkommission, die in die Stimmkreise Stimmenzähler-Abordnungen und – bis 1938 – Registrierungs-Abordnungen bestellte. Die Abwicklung des Wahlaktes in dem Wahlkreis oblag also einer Wahlkommission, die aus dem Friedrichschen System bekannt war. Sie bestand aus einem Vorsitzenden, einem Wahlbeauftragten, und jeweils vier Mitgliedern und einem Ersatzmitglied. Der Vorsitzende wurde von dem zentralen Ausschuss gewählt; der Wahlbeauftragte (und sein Stellvertreter) wurden von der zuständigen Spruchtafel bestellt aus den Reihen der in ihrem Bezirk tätigen Richter; die vier Mitglieder und das Ersatzmitglied wurden – nach Anhörung des ersten Beamten der Munizipalität – vom Wahlbeauftragten bestellt. Der *Gesart. 1938: XIX. tc.* hatte hieran nur die Änderung vorgenommen, dass darin der Schriftführer der Wahlkommission ohne Recht der Mitgliedschaft gesondert erwähnt wurde, der vom örtlich zuständigen

Leiter der öffentlichen Verwaltung aus den Reihen der ihm unterstellten Beamten bestellt wurde.

Diese eigenartig gemischte Lösung für die Leitung der Wahl, gekünsteltes Vermischen des verwaltungsrechtlichen und des richterlichen Elementes konnte natürlich nicht so richtig der Sauberkeit der Wahlen dienen. Die als unabhängig geltenden, aber zumindest von gesellschaftlichen Bindungen nicht freien Richter, die dieses lästige politische Tätigwerden ohnehin nicht gern übernehmen wollten, konnten sogar beim besten Willen die vollkommene Unbefangenheit nicht gewährleisten, den Erwartungen der Opposition ihnen gegenüber nicht gerecht werden, denn die ausschließliche Zuständigkeit eines Wahlbeauftragten erstreckte sich neben dem Erwähnten lediglich auf die Annahme oder Ablehnung der Kandidatenaufstellung. Ausserdem durfte er bezüglich der korporativen Entscheidungen der Wahlkommission Sondermeinung äussern und in bestimmten Fällen – so etwa in Bezug auf Feststellung des Wahlergebnisses, Anordnung fortgesetzter Stimmabgabe oder neuer Abstimmung, oder ein Absehen hiervon – zusammen mit dem Kommissionsvorsitzenden Verfügungen treffen; bei Meinungsunterschied war seine Stimme entscheidend.

Hier können wir nicht jeden Abschnitt der Wahl schildern; auch die wichtigsten Ablaufmomente kann man eben nur berühren. Erster Schritt war ursprünglich die Regiestrieung der Wahlberechtigten mit aktivem Wahlrecht, die Erstellung der Wählerlisten, was nach Maßgabe des Gesart. 1848: V. tc. vor jeder allgemeinen Wahl von Fall zu Fall auch erfolgte. Da dies bereits weitaus vor den Wahlen Zwistigkeiten der Parteien auslöste, auch das Reklamationsverfahren ließ wegen Zeitknappheit zu wünschen übrig, hatte der ungarische Gesetzgeber nach englischem Muster durch die wahlrechtliche Novelle von 1874 die ständige Wählerliste eingeführt, die Jahr für Jahr korrigiert werden musste; die Erstellung und die Ergänzung bedeuteten eine nahezu ganzjährige Prozedur, im Verlauf dieser Prozedur konnte man beim zentralen Ausschuss, später bei einem Obergericht: erst bei der Kuria, in der fraglichen Epoche beim Verwaltungsgericht, Beschwerde einlegen.

Die Kandidatenaufstellung war gemäß der Regelung aus dem Jahr 1848 der erste Moment der vom Wahlpräsidenten eröffneten *Wählerversammlung*; jeder Wahlberechtigte durfte mündlich einen Abgeordneten stellen. Die Novelle vom Jahr 1874 hatte die schriftliche Abgeordnetenaufstellung vorgeschrieben, und hierzu die Unterschriften von zehn Wahlberechtigten verlangt. Der Gesart. 1913: XIV. tc. und der Gesart. 1918: XVII. tc. verlangten bereits 50 Empfehlende, das Volksgesetz 1919: XXV. néptörvény 500, was ja – es handelte sich von Listenwahlkreisen – gerade noch verständlich wäre.

Von nun an wurde die Abgeordnetenaufstellung zu einem entscheidenden Moment, der dem Wahlakt i.e.S. vorausging, und etwa die gleiche Bedeutung hatte wie dieser. Die Friedrichsche Verordnung 5988/1919. ME hat auch im Einzelwahlkreise-System die 500 Empfehlende beibehalten; beide Bethlen-Regelungen hatten – mit wenig Ausnahmen – die Mindestanzahl der

wahlberechtigten Unterzeichner der Empfehlungen auf 10% der Wähler, aber in den Einzelwahlkreisen höchstens auf 1000, und in Listenwahlkreisen auf 5000 Personen festgesetzt. Die Empfehlungen konnten dem Wahlbeauftragten zur gesetzlich bestimmten Zeit überreicht werden; im Einzelwahlkreis war er selbst über Annahme oder Ablehnung entscheidungsbefugt; im Listenkreis stand dieses Recht aber der Wahlkommission zu. Die Beurteilung der Unterschriften konnte leicht zu einseitigen Entscheidungen führen, deshalb gab sie besonders häufig Anlass für Streitigkeiten und Beschwerden. Einzige angemessene Lösung nur hätte sein können – wie 1937 die Oppositionellen auch gefordert haben –, dass die Empfehlenden die Unterschriften vor dem Wahlbeauftragten leisten sollten. Zwar hätten die Vertrauensleute des abgelehnten Kandidaten Gelegenheit gehabt, die abgelehnten Unterschriften zu ersetzen, reichte hierfür jedoch die recht knapp bemessene, 36-stündige Frist wohl kaum aus.

Die Sammlung von Unterschriften für einen oppositionellen Kandidaten stieß auf viele Hindernisse, denn Verwaltungsbehörden und Gendarmerie betrachteten diese Aktivität mit Argusaugen. Und ziemlich kostspielig war sie ja ebenso. Die Wahlberechtigten „geizten mitunter nicht“ mit ihren Unterschriften, hatten Bogen von mehreren Kandidaten unterschrieben; allerdings kam es auch vor, dass die Wahlhelfer die eigenen Namenszüge gefälscht hatten, oder gerade von Grabhölzern abgelesene Namen Verstorbener hinschrieben. Wohl dokumentiert ist dies am Beispiel aus dem Listenkreis III von Budapest aus dem Jahr 1931. Nach Feststellung des Verwaltungsgerichts standen auf den eingereichten Rekommendationsschreiben insgesamt 166.000 Unterschriften, und dabei waren in der Wählerliste nur 128.000 Wähler eingetragen... Gegen das Verfahren der Wahlbeauftragten wurden besonders 1935 viele Beschwerde eingereicht, was schlussendlich vorübergehend zu Lockerungen in der Ordnung der Abgeordnetenaufstellung geführt hatte, die Mindest-Anzahl der Empfehlenden wurde auf 100 herabgesetzt, gleichzeitig eine Kautions für Abgeordneten-Kandidaten (2000 Pengő) eingeführt (*Gesart. 1937: VIII. tc.*). Der Gesart. 1938: XIX. tc. hatte aus dem Fall des Namensschwindlers Miklós Kenyeres-Kaufmann, der 1935 in Tarpa (Kom. Szatmár, Bereg und Ugocsa) gegen Endre Bajcsy-Zsilinszky zum Abgeordneten der Regierungspartei (NEP) gewählt, später mangels Staatsangehörigkeit durch das Verwaltungsgericht „disqualifiziert“ wurde, die Lehren gezogen, eine *informierende Erklärung des Kandidaten* eingeführt, die Kautions auf die Listenkreise ausgeweitet, und die Anzahl der Empfehlenden in differenzierter Weise erneut erhöht.

Der entscheidende Moment des Wahlverfahrens i.e.S. war die *Stimmabgabe*, die 1920/21 geheim, von 1922 bis 1938 in den Einzelwahlkreisen mehrheitlich offen, in den Listenwahlkreisen sowie den Einzelwahlkreisen der Munitpalstädte geheim, und nach Maßgabe des Gesart. 1938: XIX. tc. in beiden Wahlkreisarten geheim ablaufen sollte. Die geheime Abstimmung erfolgte auf amtlichen in einen Briefumschlag gelegten Stimmzetteln, das offene Votieren per mündliche Angaben, anschließend wurde der Namen des Abstimmenden auf dem

Abstimmungs-Bogen unter dem Namen des Kandidaten eingetragen. Diese konventionelle Abstimmungsweise barg von vornherein die Möglichkeit der Beeinflussung, Einschüchterung der Wähler, insbesondere einer nachträglichen Retorsion in sich. Die Bethlen-Regierung war dessen sicherlich bewusst und der Gesetzgeber mehrheitlich wohl auch. Deshalb beharrten sie darauf. Die offene Abstimmung erfolgte, ähnlich der Regelung und Praxis im Dualismus, in Turnussen nach Parteien. Dies machte die Einrichtung von „Partei-Höfe“ (*párttanyák*), Ansammlungsplätzen erforderlich, von wo aus dann die Exekutive den oppositionellen Wählern häufig keinen Einlass vor die Stimmenzähl-Kommission gewährte.

Die Stimmen wurden in den Stimmkreisen ausgezählt. Das Ergebnis wurde von der Stimmenzähl- Kommission an die Wahlkommission weitergeleitet, die diese Teilergebnisse addierte und das endgültige Wahlergebnis feststellte. In den Einzelwahlkreisen war üblicherweise die absolute Mehrheit, nach *Gesart. 1938: XIX. tc.* jedoch nur mindestens eine relative Mehrheit von 40% erforderlich, um ein Mandat zu erlangen. In Listenwahlkreisen verteilten sich die Mandate unter den Parteilisten im großen und ganzen im Verhältnis der auf die Parteien abgegebenen gültigen Stimmen.

Die Zusammensetzung des Oberhauses des Parlaments wurde grundsätzlich durch *Gesart. 1926: XXII. tc.* geregelt, dennoch muss man auch die später erlassenen Gesetze berücksichtigen, durch die einige Modifizierungen eingeführt wurden. Die Oberhausmitgliedschaft beruhte auf vier Rechtstiteln: auf *a)* Erblichkeit, *b)* Amt und Würde, *c)* Wahl und *d)* Ernennung. Auf sämtliche Rechtstitel erstreckte sich die allgemeine Erfordernis der ungarischen Staatsangehörigkeit von minimal 10 Jahren (Ausnahme hiervon bildeten die durch das Staatsoberhaupt feierlich naturalisierte Personen [*Indigenat*]); Kenntnis der ungarischen Sprache und Erfüllung der Bedingung für die Wählbarkeit ins Abgeordnetenhaus. Das Erfordernis des Lebensalters stimmte nach der vorherigen allgemeinen Bedingung im allgemeinen mit der Abgeordneten-Altersgrenze überein, Ausnahmen gab es ursprünglich nur bei den gewählten Mitgliedern; in ihrem Fall war die Vollendung des 35. Lebensjahres erforderlich. Die Erhöhung der Altersgrenze der Wählbarkeit durch *Gesart. 1938: XIX. tc.* auf das 30. Lebensjahr ließ die Volljährigkeitsbedingungen für ehemalige Erzherzöge mit Erbmitgliedschaft unberührt. Der Vorschlag von Vilmos Pál Tomcsányi aus dem Jahr 1921 wollte auch die gewählte Mitgliedschaft lediglich auf Männer ausweiten. Die nach der Debatte im Ausschuss abgefasste Version des Enwurfs beschränkte diese Bedingung jedoch auf Wahlen durch Angehörige von Familien mit Recht der Erbmitgliedschaft im Magnatenhaus, die schließlich ins Gesetz auch aufgenommen wurde.

Die Vorlage von Tomcsányi übereinstimmend mit *Gesart. 1885: VII. tc.* wollte jenen „ungarischen königlichen Herzögen, die ihr 24. Lebensjahr vollendet haben, und sich ständig im Staatsgebiet aufzuhalten“ eine Erbmitgliedschaft des Oberhauses zukommen lassen. Aus seiner geänderten Vorlage, aus der nach der Ausschuss-

Debatte abgefassten Version des *Gesart. 1921: XLVII. tc.* war diese Bestimmung gestrichen, denn der Minister wollte dieses Problem bei der Regelung der Königsfrage erneut zur Sprache bringen. Im Entwurf von 1925 und später im Gesetz, blieb die sie betreffende Passage hinter dem bescheiden klingenden Titel *Oberhausmitglieder seitens der Magnatenfamilien mit Recht der Erbmitgliedschaft versteckt*. Demnach sind „Mitglieder des Oberhauses, die männlichen Mitglieder der Familie Habsburg-Lothringen, die ihr vierundzwanzigstes [ursprünglich 35.] Lebensjahr vollendet haben, und einen ständigen Wohnsitz im Gebiet des Landes haben“. Der Ausschuss machte neben der erneuten Erhöhung der Altersgrenze auf die ursprüngliche Grenze der Volljährigkeit auch ihr Mitgliedschaftsrecht von einem Steuerzensus abhängig, der bei den übrigen Magnaten-Familien ebenfalls als Erfordernis vorgeschrieben war. So hat das Gesetz den erwähnten Mitgliedern des einstigen Herrscherhauses als ungarischen Hochadligen eine Mitgliedschaft zugesichert, jedoch mit der wesentlichen Vergünstigung, dass sie bei Erfüllung dieser Bedingungen weiterhin einfach von Geburt her unter den Mitglieder der ungarischen Gesetzgebung verbleiben dürfen. Diese Verfügung widersprach im Grunde genommen dem *Gesart. 1921: XLVII. tc.* der feststellte, dass eine Thronentsagung stattfand.

Eine auf *Amt und Würde* beruhende Mitgliedschaft stand grundsätzlich den auch in den *Gesart. 1885: VII. tc.* aufgenommenen weltlichen und kirchlichen Würdenträgern zu, ungeachtet dessen, dass die Anzahl dieser Mitglieder als Folge der Gebietsverluste des Landes abgeebt war; diese Menschen verliehen der Körperschaft eine stark ständische Färbung. Zu den weltlichen wurden als neue Mitglieder aufgenommen der Kronenanwalt, der Präsident der Ungarischen Nationalbank, später gem. *Gesart. 1928: XIII. tc.* der Präsident der Landes-Sozialversicherungsanstalt (Országos Társadalombiztosítási Intézet, OTI). Ursprünglich stark umstritten war die Repräsentation von Landwehr (*honvédség*). Schließlich wurde diese Vertretung von Amts wegen über den Oberbefehlshaber sowie den Landwehr-Generalstabschef (*Gesart. 1939: II. tc.*) gesichert, nach der Abschaffung des Amtes des Oberbefehlshabers der Rangälteste des Generalskorps auch einen Platz (*Gesart. 1940: IX. tc.*) bekommen.

Bezüglich der im Prinzip umstrittenen Mitgliedschaft *kirchlicher Würdenträger* sorgte lediglich für Kopfzerbrechen, wie die ursprünglich vorhandenen Proporz und Gleichgewicht im Magnatenhaus zwischen den traditionellen Konfessionen – römisch-katholisch und griechisch-katholisch, reformiert, evangelisch, uniert, griechisch-orientalisch – zu erhalten wäre. Ohne eine ausführliche Behandlung, möchten wir nur als Novum hervorheben, dass auch die israelitische Glaubensbekenntnis eine Vertretung im Oberhaus erhalten hatte, und zwar – auf Grund einer Änderung durch den Ausschuss – nicht auf Grundlage der Bestellung auf Lebenszeit, wie ursprünglich vorgesehen, sondern über zwei Rabbiner, die durch die Glaubensgemeinden gewählt wurden. Ihre Mitgliedschaft wurde durch *Gesart. 1940: XXVII. tc.* aufgehoben, der nach dem Gebietszuwachs des Staates die Zahl der Vertreter der christlichen Kirchen erheblich anhob. Dies

war im übrigen eine logische Folge von *Gesart. 1939:IV. tc.*, des berüchtigten zweiten Judengesetzes, durch den ein erheblicher Teil der jüdischen Staatsbürger vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen wurde.

Eine auf *Wahl* basierende Vertretung hatten die einstigen Magnaten-Familien mit erblichen Rechten, die Munizipalitäten sowie die namentlich gesondert aufgezählten Interessenvertretungskörperschaften/Verbände. Die Wahl wurde in der im Gesetz ausführlich geregelten Form abgewickelt, und das Ergebnis hatte eine Gültigkeit von zehn Jahren, auf diese Weise führten Suspendierung oder Auflösung des Reichstags in dieser Kategorie nicht zum Erlöschen der Mitgliedschaft; die Hälfte der gewählten Mitglieder mussten alle 5 Jahre durch neue ersetzt werden. Die Kontinuität der Repräsentation für die Gruppen im Wahlgremium (*system de roulement*) war dadurch gesichert.

Diejenigen männlichen Angehörigen der Herzogen-, Grafen- und Baronen-Familien, die das 24. Lebensjahr vollendet hatten, die allgemeinen Erfordernisse erfüllten, ihre staatliche Direktsteuerlast nach Immobiliarvermögen im Familienbesitz sowie ihre Grundsteuer 2000 Pengő erreicht hatte, konnten aus den eigenen Reihen Oberhausmitglieder wählen und wenn sie Ärzte-, Richter-, Anwalts- oder Ingenieur-Diplom aus der Zeit vor 1901 hatten, oder aber Mitglieder der Ungarischen Akademie der Wissenschaften waren, sollte ihre Steuerverpflichtung 1000 Pengő ausmachen. Diese Gruppe feudal-ständischer Herkunft wurde bereits durch den *Gesart. 1885: VII. tc.* zurückgedrängt, während man aber früher auf Grund einer Grundsteuerlast von 3000 forint nach dem Familienvermögen automatisch eine Mitgliedschaft im Magnatenhaus erlangte, durften nun mehr „nur“ mit ungarischer Paradetracht (*diszmagyari*) bekleidete Abgeordnete in den Gängen des Oberhauses stolzieren; deren Anzahl stabilisierte sich bei der Hälfte der Zahl der durch die Munizipalitäten wählbaren Gesamtmitgliedschaft, später bei 42 Mitgliedern (*Gesart. 1942: XXI. tc.*).

Altem Wunsch, zuerst 1848, später 1885 und 1918 auch aufgetauchtem Bedürfnis wurden die Gesetzesredakteure gerecht, als sie Oberhausvertretung den Komitaten und den komitatsfreien Städten mit Munizipalrechten erteilten. Diese Bestimmung hätte das Oberhaus in eine Art *Senat* verwandeln können, da aber die Wahl der Oberhausmitglieder (Ablegate) – in einer auf Viertel der Zahl der im betroffenen Munizipalitäts-Gebiet wählbaren Reichstagsabgeordneten festgesetzten Anzahl – weiterhin in die Zuständigkeit der Munizipalausschüsse gehörte, welche in antidemokratischer Zusammensetzung zur Hälfte, dann gem. *Gesart. 1929: XXX. tc.* zu 2/5 die meisten Steuern zahlende Virile bildeten; konnten ja die von ihnen gewählten Mitglieder nicht die Bevölkerung eines Komitats oder einer Stadt repräsentieren.

Der Gedanke einer Repräsentation für Organisationen und Institutionen der Interessenvertretung (Verbände) war auch nicht neu, denn er tauchte bereits 1885 auf. Redakteure der Entwürfe und des Gesetzes hatten sich viel Mühe gegeben, dass ausschließlich Vertreter auf Grund eines Gesetzes oder anderer ihre Eigenständigkeit garantierender übrigen staatlichen Anordnungen zugelassener

Organisationen und Institutionen Zugang in die Vertretungskörperschaften hatten. Aus diesem Grund wurden ursprünglich nicht nur Arbeiterorganisationen, sondern so gewichtige Verbände der wirtschaftlichen Machthaber, wie der Landesverband des Ungarischen Handels (Országos Magyar Kereskedelmi Egyesület, OMKE), der Landesverband der Ungarischen Landwirtschaft (Országos Magyar Gazdasági Egyesület, OMGE) und der Landesverband der Industriellen (Gyáriparosok Országos Szövetsége, GYOSZ) ebenfalls aus der Wahlmitgliedschaft ausgelassen. Allerdings hatte der Gesetzgeber die Repräsentation beider letztgenannter doch gesichert; von den jeweils 6 durch die Generalversammlungen von GYOSZ und OMGE vorgeschlagenen Mitgliedern wurden vom Reichsverweser jeweils 2 Vertreter für fünf Jahre ins Oberhaus berufen (*Gesart. 1928: XIII. tc.; Gesart. 1930: XLII. tc.*).

Die Mitgliedschaft in den *Verbänden* i.e.S. bedeutete darüber hinaus eine Repräsentation für die Kammern bestimmter Wirtschafts- und Berufsständen; für die Landwirtschaftskammer (mit 6 Mitgliedern), die Handwerkskammern (mit 4), Anwaltskammern (2), Notarkammern (1), die Ingenieurkammern (2), sowie für die später errichteten (1936: I. tc.) Ärztekammern (mit 2 Vertretern). (Letztere hatten das vom Reichsverweser von drei Kandidaten des Landes-Ärzteverbandes berufene Oberhausmitglied abgelöst.) Hierzu zählen kann man noch die Vertreter des Vitéz-Ordens (1) und der Budapester Waren- und Wertpapierbörsen (1).

Das Gesetz war auch eine Lösung für die lange begehrte Vertretung für *Wissenschaft, Hochschulwesen und Kunst*, sofern in den Reihen der gewählten Mitglieder Platz freimachte für Vertreter der Ungarischen Akademie der Wissenschaften (3 Mandate), der Universität Budapest mit je 1 Mandat pro Fakultät, der Sonderstellung genießenden Fakultät für Nationalökonomie (1), den Universitäten zu Debrecen, Pécs, Szeged, später der Universität Kolozsvár (Klausenburg), der TU Budapest 2, den Ungarischen Landessammlungen 1, der Fachhochschule für Bergbau- und Forstingenieure 1, der Landwirtschaftsakademien 1, der Hochschule für bildende Kunst 1 und der Musikhochschule 1 Abgeordneten.

Das Gesetz hat auch bestimmt, dass diese Organisationen und Institutionen die Oberhausmitglieder so wählen müssen, „dass den von ihnen geführten Disziplinen und Interessengruppen, unter Berücksichtigung der Gebietseinteilung, eine anteilmäßige bzw. wechselnde Repräsentation zuteil werde“. Die Einzelheiten der Regelung hat das Ministerium (die Regierung) in einer Verordnung festgelegt. Später verfügten auch Gesetze darüber, dass die Mandate der Landwirtschaftskammer nach Besitzgröße zugeteilt werden müssen, indem man jeweils ein Oberhausmandat zuwendet den folgenden Gruppen der Landwirte: bis 3 Katastraljoch, von 3 bis 10 Katastraljoch, von 10 bis 30 Katastraljoch, von 30 bis 100 Katastraljoch, und über 100 Joch, sowie den Gruppen (Kurien) der Diplomlandwirte (*gazdasíztek*) (*Gesart. 1930: XLII. tc.; Gesart. 1937: XVII. tc.*). Nach recht verbreiteter Meinung würden durch diese Interessenvertretung bescheidenen Ausmaßes „das Sichorganisieren zur Wahrung der Interessen von

faschistischer Prägung, ohne Klassengrundlage gefördert” (Takács, 66.), und das Oberhaus des konterrevolutionären Systems könnte beinahe wie eine Art Nachahmung des italienischen korporativen Systems gewertet werden.

Ob Vorläufer dieses Gesetzes, oder in die Zeit des Dualismus zurückgehenden Wurzeln der Organisationen, denen Vertretung gewährt wurde, oder die Mehrheit der Institutionen Gegenstand der Untersuchung bilden, wäre es schwerlich möglich, bei ihnen einen faschistischen, auch nur etwa faschistoiden Charakter festzustellen.

Diese Organisationen und Institutionen waren homogen, voneinander eher nur durch die Schichtenunterschiede getrennt, in ihnen schlossen sich gesellschaftlich-wirtschaftliche oder berufliche Gruppen zusammen; auf die industrielle Arbeiterschaft erstreckten sie sich nicht. Die „Reinlenkung“ der verschiedenen sozialen Gruppen nach beruflicher Zugehörigkeit in eine einheitliche Organisationsform war zwar in der Landwirtschaftskammer realisiert, aber dieser – ähnlich wie den anderen Organisationen – wurde eine so unverhältnismäßig geringe Repräsentation zuteil, dass dies wohl kaum als eine parlamentarische Interessenvertretung angesehen werden könnte. 1925 und 1926 war, abgesehen von ein paar Wortmeldungen der Rassenschützer, keine Rede von einer Korporations-Vertretung; wahr, ab den 1930-er Jahren – im Zeichen des „Zeitgeistes“ – fand dieser Beriff immer mehr Erwähnung, ohne dass dabei der Raum seiner Verwendung auch nur um das geringste Maß ausgeweitet worden wäre.²

Ähnlich dem König hatte auch der Reichsverweser die Befugnis erhalten, Oberhausmitglieder zu berufen. Auf Vorschlag des Ministeriums konnte er ursprünglich maximal 40 Mitglieder auf Lebenszeit berufen; diese Zahl war zwischen 1938 und 1941 der „Landesgebietsvermehrung“ zufolge schlussendlich auf 87 angestiegen. Dabei durfte er zum Ersatz der durch Wahl nicht aufgefüllten Sitze im Oberhaus auch Mitglieder auf bestimmte Zeitdauer berufen.

Wie aus der Tabelle im Anhang I ersichtlich, kam es in der Zeit zwischen Konstituierung des Oberhauses 1927 und dem die Mitgliedschaftsverhältnisse dort zuletzt abändernden *Gesart. 1942. XXI. tc.*, hauptsächlich als Folge der Gebietsangliederungen in den Jahren 1938–1941 zu signifikanten proportionellen Verschiebungen in der Zusammensetzung des Gremiums. Die augenfälligste ist, dass der Anteil der vom Reichsverweser für Lebenszeit berufenen Abgeordneten von ursprünglich etwa 1/6 auf beinahe 1/4 angestiegen war. Etwas zugenommen hatte die Proportion der Munizipalen Repräsentation auch, die um 1/3 herum lag;

² Erst nach einiger Zeit der Nachforschung bin ich dahintergekommen, dass sogar Autoren mit liberal-konservativer Einstellung, wie Prof. István Csekey (Dorpat/Tartu, Szeged, Kolozsvár/Klausenburg, Pécs), sozusagen damit prahlten, dass die ungarische Gesetzgebung rechtzeitig den durch den „Zeitgeist“ erforderlichen Veränderungen vorausgegangen wäre; ohne die Fundamente der ungarischen historischen Verfassung aufgepfört zu haben. Diese Einstellung der Dinge war eine passive Abwehrposition gegenüber den nationalsozialistischen deutschen Forderungen nach Veränderungen. Siehe hierzu: RUSZOLY JÓZSEF: *István Csekey und die ungarische Verfassung. Ein kurzer Überblick über ein Lebenswerk*.= Rechtsgeschichtliche Vorträge, 23. Hrsg. BARNA MEZEY. Budapest, 2004.

ursprünglich etwas darunter, zuletzt jedoch eher etwas darüber. Verringerte sich der Anteil der Mitglieder von Amts wegen: von nahezu 1/5 auf kaum mehr als 1/6, innerhalb dieser Kategorie war jedoch der Anteil der kirchlichen Würdenträger angestiegen. Erheblich zurückgegangen war — von 1/6 auf 1/8 — der Anteil der Familien mit Erbmitgliedschaft im Magnatenhaus, sowie der Interessenvertretungen (Verbände). Letzteres verdient besondere Aufmerksamkeit, weil es ersichtlich macht, wie viel aus diesem hoch gelobten System der Interessenvertretung in der Praxis umgesetzt wurde. Aus unseren zahlenmäßigen Angaben ist auch als Tendenz feststellbar, dass das Regime immer größere Wichtigkeit der munizipalen Repräsentation beigemessen hatte, und Anzahl und Anteil der vom Reichsverweser berufenen Mitglieder erheblich beträchtlich erhöhte.

Verschiebungen in den Proportionen fanden statt auch zwischen der Anzahl der Mitglieder des Abgeordneten- und des Oberhauses. Die anfangs vorwiegend gleiche Proportion verschob sich zuerst zu Gunsten des Abgeordnetenhauses als Auswirkung des *Gesart. 1938: XIX. tc.*, und diese Verschiebung wurde nicht korrigiert auch durch Gesetze, die nach den Gebietsänderungen beschlossen wurden.

Die *innere Organisation* und die Arbeit der Nationalversammlung, später der beiden Häuser des Reichstags beruhten auch in dieser Zeit teils auf gesetzlichen Grundlagen, teils auf eigener Geschäftsordnung. Hinsichtlich innere Verfassung unterschieden sie sich praktisch kaum von den Häusern des Reichstages im Dualismus. Als neues Element kann man werten die Institution der aus beiden Häusern gebildeten landesweiten Ausschüsse, bei denen die Regierung die Verordnungen, die auf Grund von Ermächtigungen durch das Haushaltsgesetz und Wehrgesetz erlassen wurden, vorzulegen hatte. (*Gesart. 1931: XXVI. tc.; Gesart 1939: II. tc.*).

Die erste Nationalversammlung hatte 1920 die Geschäftsordnung von 1908 übernommen; die zweite Nationalversammlung hatte diese 1924 in Abwesenheit der Opposition verschärft, und weitere Einschränkungen bezüglich der Plenardebatten eingeführt. Die späteren Änderungen der Geschäftsordnung bezweckten eine Beschleunigung der Verhandlungen in beiden Häusern, ein rasches Durchziehen der Regierungsvorlagen über den ursprünglich gemächlich arbeitenden Legislativmechanismus.

In Angelegenheiten der umstrittenen Abgeordneten-Wahlen (*Wahlprüfung*) fällten selbst die Nationalversammlungen Urteile. Der *Gesart. 1925: XXVI. tc.* überwies diese Wahlprüfungsbefugnis dem Verwaltungsgerichtshof. Dieses Forum war bestrebt eine gesetzestreue Judikatur herauszugestalten, und ließ bisweilen — besonders nach den Wahlen von 1935 — auch die regierungsparteilichen Abgeordneten nicht ungeschoren davonkommen. Seine mit Sachlichkeit gefällten Urteile konnten am Wesen des Wahlsystems nichts ändern, sie beeinflussten nicht substantiell die Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses. Die Bestätigung der Mandate der Oberhausmitglieder wurde vom internen Bestätigungs-Ausschuss, teils vom Bestätigungs-Gericht vorgenommen, das sich aus leitenden Mitgliedern

der Obergerichte und dem Kronenanwalt sowie Mitgliedern des Oberhauses zusammensetzte, über die durch Petition angefochtenen Wahlen entschied ebenfalls das Verwaltungsgericht.

Die Nationalversammlung war bei der Schaffung des Gesart. 1920: I. tc. zum Aufbau der (provisorischen) verfassungsmäßigen Ordnung rechtlich durch keinerlei andere Organe gebunden; faktisch kam jedoch der Einfluß Miklós Horthys, Oberster Kriegsherr, späterer Reichsverweser, zur Geltung. Der Reichsverweser durfte sich nach seiner Wahl auch rechtlich an der Arbeit der Gesetzgebung beteiligen. Als an die Stelle des Königs trendem vorläufigem Staatsoberhaupt stand ihm das Recht der Gesetzesinitiative und der bereits früher auch umstrittener sog. „vorherigen Sanktionierung“ zu; im Klartext eine vorherige Zustimmung den Gesetzesvorlagen der Regierung oder irgendeinen Regierungsmitglieds, die dem Hohen Haus dann vorgelegt werden sollten. Im Sinne des obigen grundlegenden Gesetzes hat der Reichsverweser den durch das Parlament zugesandten Gesetzesentwurf bei Einverständnis innerhalb von 60 Tagen mit einer Verkündigungsklausel und mit seiner Unterschrift versehen – sanktionieren durfte er nicht! – und verkündigte ihn.

War er damit nicht einverstanden, konnte er innerhalb dieser Frist ein weiteres Mal zur erneuten Erörterung an die Nationalversammlung zurückverweisen; wenn er aber den Text von dort in unveränderter Fassung erneut zurückerhalten hat, hatte er den Entwurf binnen 15 Tage auszufertigen und zu verkündigen. Dieses *relative Vetorecht* stand ihm jedoch nicht zu bezüglich Gesetzesentwürfe betreffend Staatsform und seine eigene Person.

In dem *Gesart. 1926: XXII. tc.* zur Aufstellung des Oberhauses und damit zur Reorganisierung eines Zweikammer-Reichstages musste man auf das Problem des Verhältnisses der beiden Hauser der Gesetzgebung eine Lösung finden. Beide Vorschläge betreffend das Oberhaus hatten in dieser Hinsicht den Standpunkt der Gleichberechtigung enthalten, der auf die übliche Praxis gegründet war. Demnach hatten beide Häuser Gestzesinitiativrecht, und das Ministerium (die Regierung) konnte seine Vorlagen jedem der Häuser einreichen. Laut § 37 *Gesart. 1848: III. tc.* bildeten eine Ausnahme lediglich das Budget und der Haushalts-Jahresabschlußbericht. Diese durfte das Ministerium nur dem Abgeordnetenhaus unterbreiten, und an dem dort angenommenen Text durfte das Oberhaus üblicherweise keine Änderungen vornehmen: es nahm sie entweder an oder lehnte sie ab.

Nur dass die die Gesetzesvorlage erörternden Ausschüsse der Nationalversammlung das Übergewicht des Abgeordnetenhaus hinsichtlich dieser finanziellen Vorschläge für zu gering hielten, fügten sie auf Vorschlag des Berichterstatters, Abgeordneter József Illés, Professor für Rechtsgeschichte in Budapest, nach dem englischen Vorbild aus dem Jahr 1911 (*Parliament Act*)³ einen

³ RUSZOLY JÓZSEF: *Európa alkotmánytörténete. Előadások és tanulmányok középkori és újkori intézményekről*. [Europa's Verfassungsgeschichte. Vorlesungen und Studien über Institutionen des Mittelalters und der Neuzeit]. Püsiki, Budapest, 2005. 260.

ergänzenden, die grundsätzliche Gleichstellung verschlechternden Abschnitt in den Entwurf ein, der auch in das Gesetz übernommen wurde (§ 31). Demgemäß haben beide Häuser des Reichstags üblicherweise binnen 6 Monate über ihnen vom jeweiligen anderen Haus verwiesene Gesetzesvorlagen zu befinden; hinsichtlich Gesetzesvorlagen zum Haushalt und mit einiger Einschränkung zu den (finanziellen) Ermächtigungen (*Indemnität*) stand dem Oberhaus lediglich ein Monat zur Verfügung. Hatte das Haus den vom anderen zu ihm verwiesenen Entwurf verworfen, oder demgegenüber unannehbare Einwände gestellt, da versuchten die Häuser und deren zuständige Ausschüsse im allgemeinen zweimal, bei Vorlagen zu den Finanzen nur einmal die Gegensätze zu beseitigen; war dies nicht erfolgsgekrönt, verwies das Abgeordnetenhaus den Gesetzentwurf in der ersten Sitzungsperiode nach dessen Annahme, bei Entwürfen mit Finanzbelang sofort in der von ihm beschlossenen Fassung dem Staatsoberhaupt zurück. Ebendieses Recht stand dem Abgeordnetenhaus auch zu, sollte das Oberhaus die erwähnte 6-, bzw. 1-monatige Zurückverweisungsfrist versäumt haben. Der Reichsverweser konnte auch zum Mittel der Auflösung des Reichstages greifen, anstatt einen einseitig vorgelegten Gesetzesentwurf mit Klausel zu versehen, auszufertigen und zu verkündigen. Sollte das neue Abgeordnetenhaus den Entwurf unverändert beibehalten haben, so hatte der Reichsverweser ihn innerhalb von 15 Tagen als Gesetz zu verkündigen.

Genauso wie also die erste Nationalversammlung die Befugnisse des Reichsverwesers im Vergleich zu denen des Königs eingeengt hatte, genauso stützte die zweite Nationalversammlung die Gesetzgebungsbefugnisse des Oberhauses im Vergleich zu denen des Magnatenhauses zurück. Diese letztere Einschränkung kam einem *aufschiebendem Veto* gleich. Während aber die relativ vorteilhafte Gesetzgebungsposition der nach dem Bethlenschen Wahlsystem gewählten Nationalversammlung, später des Abgeordnetenhauses im Grunde genommen keine Gefahr für das System bedeutete, war die in den 1930-er Jahren geplante, später generell eingeführte geheime Wahl für die Regierung ein solcher „Sprung ins Dunkle“, für dessen Gegenmittel sie rechtzeitig vorgesorgt hatte. Wie man sehen kann, stärkte die Gesetzgebung zunächst die legislativen Rechte des Reichsverwesers, später des Oberhauses.

Durch *Gesart. 1937: XIX. tc.* wurden die Befugnisse des vorläufigen Staatsoberhauptes ausgeweitet, darin auch sein Vetorecht. Der Reichsverweser konnte die Gesetzesvorlagen des Reichstags oder nur des Abgeordnetenhauses zwecks weiterer Überlegung in einer jeweils sechsmonatigen Frist zweimal an den Reichstag zurückverweisen; wenn aber dieser den Text der zum zweiten Mal zurückgeschickten Fassung beibehalten wollte, oder die vom Reichsverweser gewünschten Änderungen nur zum Teil angenommen hatte, hatte der Staatsoberhaupt den ihm zum dritten Mal zugesandten Entwurf binnen 15 Tage ausfertigen und verkündigen. Sollte der Reichsverweser während dieser Zeit, wegen Ablaufs des Reichstagsmandats, den Reichstag suspendieren, oder den Reichstag aus anderen Gründen auflösen, so war er nicht mehr verpflichtet den

Entwurf zu verkündigen, oder ihn dem neuen Reichstag zurückzuschicken. Sollte aber dieser neue Reichstag ebenfalls ein Gesetz beschlossen haben, mit gleichem Text, wie das nicht verkündigte Gesetz hatte, so hatte der Staatsoberhaupt dieses Gesetz zu verkündigen binnen 15 Tage ab Eingang bei ihm.

Der *Gesetzartikel 1937: XXVII. tc.* hatte die Gesetzgebungsbefugnis des Oberhauses der des Abgeordnetenhauses angenähert, von einer vollständigen Gleichstellung konnte jedoch nach wie vor keine Rede sein. Dieses Gesetz ließ die privilegierte Stellung des Abgeordnetenhauses ebenfalls unberührt in hinsichtlich der Gesetzesvorlagen mit finanziellem Charakter – betreffend Staatshaushalts-, Rechnungsprüfungs-, Ermächtigungswesen –; sie wurde lediglich insoweit gekürzt, dass das Abgeordnetenhaus im Rahmen des staatlichen Budgets den durchs Oberhaus festgesetzte Budgetteil bezüglich der eigenen persönlichen und sachlichen Bedarfs keine Änderungen vornehmen durfte. Viel interessanter war die Bestimmung, die das Rechts des Abgeordnetenhauses abgeschafft hatte, nach dem das Gesetz vom jeweils anderen Haus nach zwei gescheiterten Versuchen der Koordinierung oder bei Fristäumung durch das andere Haus eigenmächtig in eigener Fassung vor den Reichsverweser unterbreitet werden konnte. In beiden Fällen in der Legislaturzeit des darauffolgenden Jahres, jedoch nach Ablauf eines nachfolgenden halben Jahres nach einem zweiten erfolglosen Koordinationsversuch oder der ergebnislos verlaufenen Rücksendefrist von 6 Monaten durfte jedes der Häuser den Wunsch äußern, durch einen ohne Debatte erlassenen Beschluss über die strittige Frage in gemeinsamer Sitzung zu entscheiden. Die gemeinsame Sitzung konnte ohne Debatte mit geheimer Stimmabgabe darüber entscheiden, ob sie den Standpunkt des Abgeordnetenhauses oder des Oberhauses zum Rang einer Parlamentsentschließung erhebt. Dies ungewöhnliche in der ungarischen Staats- und Rechtsgeschichte vielleicht nur in der Debatte über die Vorlage hatten die linksgerichteten opositionellen Abgeordneten gegen diese Lösung Protest erhoben, weil diese sie an die Schlussphase der Meinungsausgleichung in den Ausschüssen für gemeinsame Angelegenheiten (Delegationen) erinnernte, die gem. Gesart. 1867: XII. tc. vom Wiener *Reichsrat* und vom Budapester Reichstag delegiert wurden. Einige unter ihnen meinten, man sollte über das Problem einer abweichenden Meinung zwischen beiden Häusern ein Referendum abhalten, dies konnte natürlich der Regierung und der hinter ihr stehenden Mehrheit, die die Sicherheit des Systems hüten nicht akzeptabel sein.

*

Die politischen Führungsschichten der Horthy-Ära hatten zum Jahr 1927 den Zweikammer-Reichstag wiederhergestellt, welcher hinsichtlich seiner gesetzlichen Grundlagen von seinem Vorgänger in der Zeit des Dualismus kaum abgewichen war: das anfangs als „mittelweglerisch“ bezeichnete Abgeordnetenwahlrecht wurde immer mehr eingeengt, und die vor 1938 größtenteils offene Stimmabgabe bot der Regierung zahlreiche Möglichkeiten einzutreten, was diese ja auch ausnutzte; das

Oberhaus hatte seine ursprünglich ständische Färbung weiterhin bewahrt, die nur etwas abgetönt war durch die Repräsentation der Munizipalausschüsse – in sonst konservativer Zusammensetzung –, sowie der Interessenvertretungen (Verbände), die nicht nur als faschistisch, sondern nicht einmal als faschistoid angesehen werden konnte. Die gesetzgeberische Beziehungen zwischen diesen Körperschaften, sowie ihr öffentlich-rechtliche Rechtsstellung zum Reichsverweser insgesamt wurde zwar allmählich der Regelung und Praxis im Dualismus angenähert, dennoch hatte das Niveau von damals nicht erreicht. Der Reichsverweser hatte niemals im Lauf der Gesetzgebung das absolute Vetorecht des Königs erhalten, das mit Sanktionierungsrecht gekoppelt war, und das Abgeordnetenhaus genoss nach 1937 nach wie vor weitreichendere Befugnisse als das Oberhaus. Innere Organisation und Verfahren der Häuser gestalteten sich zwar für die Opposition ungünstig, aber nicht derart, dass hierdurch verglichen mit vor 1918 eine radikal neue Rechtslage geschaffen worden wäre.

Die Frage stellt sich nun so, ob durch diese verstärkte politische Einflussnahme durch die Regierung der institutionelle Charakter und das Wesen des ungarischen Parlamentarismus fundamental verändert wurde. Mangels diesbezüglicher institutionsgeschichtlicher Forschungen können wir hier nur konstatieren, dass die konterrevolutionären Führungsschichten entsprechend den Interessen des Bürgertums und der Großgrundbesitzer ein auf den Fundamenten des alten öffentlichen Rechtes ruhende Gesetzgebungs- und Regierungssystem ausgebaut hatten, das aber politisch sicherer im Griff zu halten war als das frühere, das – wenn auch sich institutionell in den herkömmlichen Grenzen bewegend – politisch wesentliche Änderungen gegenüber der früheren Praxis erbrachte. In historischer Sicht dominiert offensichtlich der politische Inhalt, die weiterhin bestehende institutionelle Form kann dennoch nicht als eliminierbar betrachtet werden; eine angemessene Wertung ist nicht nur Aufgabe für die mit der Institutionsgeschichte befassten Staats- und Rechtsgeschichte, sondern auch für die Politikgeschichte.⁴

⁴ Diese eine Art prospektiv-zusammenfassende Studie wollte ich nicht mit verzettelten Fußnoten überlasten; meine wichtigsten Quellen – das in den eigenen Arbeiten aufgearbeitete nicht detailliert aufgeführte, an den eigenen Stellen genau zitierte Material – kann ich nur summarisch aufzählen. Zuerst die umfassenden, dann die Detailfragen berührenden Werke, nur mit Quellenbezeichnung, sind wie folgt: *Magyarország története [Geschichte Ungarns] 1918–1919/1919–1945*. Föszerk. Chefred. RÁNKI GYÖRGY. Budapest, 1976.; CSIZMADIA ANDOR: *Az ellenforradalom állama* [Der Staat der Konterrevolution.] (= *Magyar állam- és jogtörténet*. [Ungarische Staats- und Rechtsgeschichte]. Szerk. Red. CSIZMADIA ANDOR. Budapest, 1972. 631–668.); MOLNÁR KÁLMÁN: *Magyar közjog* [Ungarisches öffentliches Recht]. Budapest, 1929³.; TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga* [Das öffentliche Recht Ungarns]. Budapest, 1940³.; Magyar Törvénytár [Ungarische Gesetzesammlung]. Budapest, 1920–1944.*; BARABÁS ALICE: *A képviselőház fasizálódásának egyes jogi jelenségei a Horthy-korszakban* [Einige rechtliche Erscheinungen der Faschisierung des Abgeordnetenhauses in der Horthy-Ära]. = *Tanulmányok a Horthy-korszak államáról és jogáról* [Studien zu Staat und Recht der Horthy-Ära]. Budapest, 1958. 44–60. RUSZOLY JÓZSEF: *Az első nemzetgyűlési választások előzményeihez* [Zur Vorgesichte der Wahlen für die erste Nationalversammlung]. = *Jogtörténeti tanulmányok* [Studien zur Rechtsgeschichte] 1. Szerk. Red. CSIZMADIA ANDOR. Budapest, 1966. 91–109.; VARGYAI GYULA: *Katonai közigazgatás és kormányzói jogkör (1919–1921)* [Militärverwaltung und Befugnisse des Reichsverwesers]. Budapest, 1971.; PÖLÖSKEI FERENC: *Horthy és hatalmi*

rendszere (1919–1922) [Horthy und sein Machtsystem.] Budapest, 1977.; RUSZOLY JÓZSEF: *Alkotmányjogi reformtörrekvések az első nemzetgyűlés idején* [Verfassungsrechtliche Bestrebungen während der ersten Nationalversammlung]. Szeged, 1974. = Acta Jur. et Pol. Szeged. Tom. XXI. Fasc. 5.; Magyarországi Rendeletek Tára [Sammlung ungarischer Rechtsverordnungen] 1922. Budapest, 1923.; *Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett nemzetgyűlés naplója* [Tagebuch der zum 16. Juni 1922 einberufenen Nationalversammlung]. Budapest, 1922–1926.*; Magyar Országos Levéltár [OL] [Ung. Staatsarchiv] Sajtólevéltár [Pressearchiv], A Magyar Távirati Iroda könyomatos tudósításai [Lithographische Berichte der Ung. Presseagentur MTI]; magyar kiadás [ungarische Ausgabe], Budapest, 1925.*; TAKÁCS IMRE: *A Horthy-rendszer felsőháza* [Das Oberhaus des Horthy-Regimes]. = *Tanulmányok a Horthy-korszak államáról és jogáról*. [Studien über Staat und Recht der Horthy-Ära.] Budapest, 1958. 61–77.; RUSZOLY JÓZSEF: *Az 1926. XXII. tc. megszületése* [Entstehung des Gesetz. 1926: XXII. tc.]. Szeged, 1959. (Preisarbeit in Manuscript, im Archiv der Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara); OL Gr. Bethlen István felhívatalos iratai [Halbamtliche Schriftstücke von Graf I. Bethlen], C/4 dosszié; KÓNYA SÁNDOR: *Gömbös kísérlete totális fasiszta diktatúra megteremtésére* [Der Versuch von Gömbös eine totale faschistische Diktatur zu errichten]. Budapest, 1968.; *Az 1935. évi április hó 27-ére összehívott országgyűlés képviselőházának irományai* [Schriftstücke des Abgeordnetenhauses des zum 27. April 1935 einberufenen ungarischen Reichstages]. Budapest, 1935–1939.*; *Az 1935. évi április hó 27-ére összehívott országgyűlés képviselőházának naplója* [Tagebuch des Abgeordnetenhauses des zum 27. April 1935 einberufenen ungarischen Reichstages]. Budapest, 1935–1939.*; BEÉR JÁNOS: *A Horthy-korszak államtörténetéhez (A Teleki-féle alkotmányjavaslat)* [Zur Verfassungsgeschichte der Horthy-Ära (Der Verfassungsentwurf von Teleki)]. = Joggutdományi Közlöny [Rechtswissenschaftliches Mitteilungsblatt] 14. új évf. [neuer Jhg.] 7–8. sz. [Nr. 7–8], 1959. július–augusztus; SZIKOSSY FERENC: *A Nemzeti Szövetség és az országgyűlés két házának tevékenysége Sopronban* [Tätigkeit des Nationalen Bundes und der beiden Häuser des Parlamentes in Sopron] 1944. november – 1945. március = [A] Legújabbkori Történeti Múzeum évkönyve [Jahrbuch des Museums für Zeitgeschichte] 5–6. Budapest, 66. 293–321.; RUSZOLY JÓZSEF: *A választási bíráskodás Magyarországon a két nemzetgyűlés időszakában* [Wahlprüfung in der Zeit der beiden Nationalversammlungen] (1920–1926). Szeged, 1968. = Acta Jur. et Pol. Szeged. Tom. XV. Fasc. 6.; RUSZOLY JÓZSEF: *A választási bíráskodás Magyarországon* [Wahlprüfung in Ungarn] 1848–1948. Budapest, 1980. – Mehrere Bände der mit (*) bezeichneten Werke habe ich verwendet. – Ein weiteres wichtiges Werk: PÜSKI LEVENTE: *A magyar felsőház története* [Geschichte des ungarischen Oberhauses]. 1927–1945. Napvilág Kiadó, Budapest, 2000. – Von der ersten gemeinsamen Konsultation in Szeged bis zur Verteidigung der Dissertation in Debrecen habe ich die Entstehungsgeschichte dieser geschichtswissenschaftlichen Kleinmonographie direkt weiterverfolgt. – Eine autorisierte Übersetzung von Dezső Kulcsár (Universität Debrecen).

ANHANG

I. Zusammensetzung des Oberhauses

I. auf Grund von Amt oder Würde	1927	1942
A. Laien/Weltliche		
1. Fahnenherren, Kronwächter	6	6
2. Oberrichter, Kronenanwalt	6	6
3. Vertreter von Landwehr, MNB/Nationalbank, OTI	2	4
1–3.	14	16
B. Kirchliche		
1. Katholiken	18	29
2. Protestanten	11	16
3. Griechisch-orientale	1	2
4. Israeliten	2	-
1–4.	32	47
A. und B.	46	63
A. von Seiten der Magnaten-Familien		
1. Vertreter der Magnaten-Familien	38	42
2. aus der Familie Habsburg-Lothringen	4	3
1–2.	42	45
B. von Seiten der Munizipalitäten		
1. Komitats- Ablegat	59	97
2. Abgeordnete aus Munizipalstädten	17	27
3. aus Kárpátalja Einberufene	-	3
1–3.	76	127
C. von Seiten der Organisationen und Institutionen		
1. Vertreter von Kammern und anderen Interessenvertretungen	21	26
2. Vertreter von wissenschaftlichen und Hochschuleinrichtungen	19	20
1–2.	40	46
A-C.	158	218
I-III.	24	368

2. Repräsentation der Munizipalitäten

I. Komitate

	Mitglieder des Abgeordnetenhauses		Mitglieder des Oberhauses	
	1922	1938	1926	1942
Abaúj-Torna	5	5	2	2
Bács-Bodrog	5	5*	2	5
Baranya	8	8	2	3
Békés	8	8	2	2
Bihar	8	8	2	3
<i>Borsod, Gömör és Kishont</i>	9	9	3	3
<i>Gömör és Kishont</i>				1
Csanád, Arad és Torontál	6	6	2	2
Csongrád	4	4	1	1
Fejér	6	8*	2	2
<i>Győr, Moson és Pozsony</i>	6	6	2	2
<i>Nyitra és Pozsony</i>				2
Hajdú	4	6	1	1
Heves	8	9	2	2
Jász-Nagykun-Szolnok	12	14	3	3
<i>Komárom és Esztergom</i>	6	6	2	2
<i>Esztergom</i>				1
<i>Nógrád és Hont</i>	7	8	2	2
<i>Bars és Hont</i>				2
Pest-Pilis-Solt-Kiskun	32	35	8	8
Somogy	11	12	3	3
Sopron	5	6*	2	2
<i>Szabolcs és Ung</i>	9	10	3	3
<i>Ung</i>				1
<i>Szatmár, Ugocsa és Bereg</i>	6	6	2	3
<i>Ugocsa</i>				1
<i>Bereg</i>				2
Tolna	7	7	2	2
Vas	8	8	2	3
Veszprém	7	7	2	2
Zala	11	11	3	4
Zemplén	5	5	2	2
<i>Beszterce-Naszód</i>				2
<i>Csík</i>				2
<i>Háromszék</i>				2
<i>Kolozs</i>				2
<i>Máramaros</i>				2
<i>Maros Torda</i>				2
<i>Szilág</i>				2
<i>Szolnok-Doboka</i>				
<i>Udvarhely</i>				
	203	217	59	95

II. Munizipalstädte

Baja	1	*		1
Budapest	25	27		7
Debrecen	3	3		1
Györ*	2	2		1
Hódmezővásárhely	2	2		1
Kecskemét	2	2		1
Miskolc	2	2		1
Pécs	2	2		1
Sopron	2	*		1
Szeged	3	3		1
Székesfehérvár	1	*		1
<i>Kassa</i>				1
<i>Kolozsvár</i>				1
<i>Komárom</i>				1
<i>Marosvásárhely</i>				1
<i>Nagyvárad</i>				1
<i>Szabadka</i>				1
<i>Szatmárnémeti</i>				1
<i>Újvidék</i>				1
<i>Ungvár</i>				1
<i>Zombor</i>				1
	45	43*	17	27
III. Einberufen aus Kárpátalja				3
I-III. insgesamt	248	260	76	125

Die in *kursiv* gedruckten Munizipalitäten wurden infolge der Gebietsangliederungen (1938–1941) teils neu ins Staatsgebiet Ungarns eingegliedert, teils waren sie umgeformt. Das * bezeichnet die Mandate der Munizipalstädte, die aus wahlrechtlicher Sicht in die benachbarten Komitate eingegliedert wurden.

(1981/2007)

RUSZOLY JÓZSEF

A TÖRVÉNYHOZÁS INTÉZMÉNYI ALAPJAI MAGYARORSZÁGON
(1920–1944/45)

(Kivonat)

A korszak választójogi jogszabályainak az *anyagi választójogra* vonatkozó főbb rendelkezéseit röviden áttekintve szembeötlük, hogy a jogalkotók nem mértek egyenlő mértékkel: mindenekelőtt a nőket és a fiatalokat juttatták hátrányos helyzetbe. Az 1918: I. néptörvényt alapul vevő Friedrich-féle rendszerben még alig volt eltérés a nemek kötött, utána viszont a *nők kárára* lényeges különbségek alakultak ki, ami elsősorban azzal magyarázható, hogy a kisgazdapárt, majd a helyébe lépő kormánypártok idegenkedtek az egyház – főként a katolikus papság – által könnyebben befolyásolható nőktől, akiknek helyét különben is a családban és nem a politikai küzelmekben látták. Bár a baloldali ellenzék az általa kívánt általánosabb választójogot a nőkre is ki akarta terjeszteni, mégis, különös módon, a női választójog legharcosabb követelői a különféle kereszteny pártok képviselői voltak, minthogy elsősorban ők számítottak a női szavazatokra.

A választójogi *korhatár* fokozatos és differenciált emelése, a *fiatalabb nemzedék* háttérbe szorítása ugyancsak az ellenzék ellen irányult. Míg azonban ez az 1920-as évek elején egyértelműen a baloldalt sújtotta, az 1938: XIX. tc.-beli szabályozás a nyilaspártok és más szélsőjobboldali irányzatok visszasorítását is célozta. Ezek ugyanis a nacionalizmus légkörében nevelt ifjúság bizonyos rétegeit jelentős mértékben befolyásolták.

Az ugyancsak növekvő időtartamban megkövetelt *magyar állampolgárság* és helyben lakás föltétele eredetileg az első világháború idején bevándorolt zsidóság távoltartását célozta a választástól. Ezt, bár idővel elvesztette a „rendeltetését”, mégis megtartották. A jogalkotó szervek igyekeztek ugyan eleve áthidalni a trianoni békeszerződés okozta állampolgársági bonyodalmak választójogi lecsapódását, a gyakorlatban azonban a jogszabályok ez irányú rendelkezései sok nehézséget okoztak.

Az *egy helyben lakás (domicílum)* föltétele, amely az állandó lakással rendszerint együttjáró megállapodott életmódot volt hivatva méltányolni, elsősorban a munkalehetőségek szűkössége miatt a lakóhelyüket gyakrabban változtató munkásokat sújtotta; különösen a világháborút követő, valamint a gazdasági válság éveiben zárhatott ki sok, vándorbotra szorult munkásembert e fontos politikai jogból. A jogszabály-szerkesztők célja éppen ez lehetett. Mivel e föltétel bizonyos értelmiiségi rétegek, így a menekült vagy állástartalan közalkalmazottak számára is hátrányos volt, a jogszabály-szövegezők eleve gondoskodtak, hogy ezeket a kormánypártinak vélt elemeket legalább részben fölmentsék alólá.