

## Das ungarische Parlament der Horthy-Zeit im ostmitteleuropäischen Zusammenhang

Das Friedenssystem nach dem Ersten Weltkrieg brachte für den historischen Raum zwischen Deutschland und Russland wichtige Veränderungen.<sup>1</sup> Der Zerfall der Habsburgermonarchie und die zeitweilige Entkräftung der beiden Großmächte veränderte seine Struktur grundlegend. Im Interesse der nationalen Selbständigkeit entwickelte sich ein neues System von Kleinstaaten, so dass es statt der vorherigen sechs nun zwölf Staaten gab. Die Ententemächte verschrieben sich der großzügigen Umgestaltung des politischen Raumes, weil sie sich davon die Befriedigung ihrer sicherheitspolitischen Ansprüche und die Herausbildung stabiler und verhältnismäßig starker Staaten erhofften.<sup>2</sup>

Ende 1918 gewann jeder Staat der Region seine Unabhängigkeit zurück. Dies führte jedoch nirgendwo zur gewünschten Stabilisierung. Nach dem Ende des Krieges verstärkten sich die schon früher existierenden und nun zunehmenden wirtschaftlich-gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, beispielsweise in Form von massenhafter Armut, Unterhalts- und Ernährungssorgen oder Kriegsschäden. Hinzu kamen die offene Frage der Staatsgrenzen und die Konflikte zwischen den Minderheits- und Mehrheitsbevölkerungen. Vielen Staaten erwachsen zusätzliche Probleme, weil sie ihre Institutionen praktisch aus dem Nichts aufbauen mussten. Außerdem standen sie vor dem Problem der Integration von neu erworbenen Gebieten. So musste Polen nach 1918 beispielsweise das ehemals habsburgisch beherrschte Galizien, die vormals russischen Landesteile und die von Deutschland eroberten Gebiete zu einem einheitlichen Staat zusammenfügen. So war es nicht überraschend, dass unzählige Parteien, Macht- und Parteienkämpfe, Streiks und Demonstrationen die Nachkriegsjahre charakterisierten. In Rumänien kam es dreimal – 1919, 1920 und 1922 – zu Parlamentswahlen, und in Polen fand der polnisch-sowjetische Krieg parallel mit der Errichtung des neuen Staates statt. Nach 1918 wurde versucht, trotz dieser Schwierigkeiten eine neue politische Struktur herauszubilden. Wegen der unterschiedlichen lokalen Verhältnisse kann dieser Beitrag diesen Prozess und seine Folgen nicht für jedes Land untersuchen. Deshalb konzentriert er sich auf Ostmitteleuropa und einen Teil Südosteu-

---

<sup>1</sup> Zur Gliederung und zu den Grenzen der Region Ignác Romsics: *Nemzet, nemzetiség és állam Kelet-Közép- és Délkelet Európában a 19. és 20. században*. Budapest 1998, 17-31.

<sup>2</sup> Nach Catherine Durandin: *A román nép története*. Budapest 1998, 220, glaubten die Franzosen, dass »ihre mitteleuropäischen Partner ihnen gleichen, und dass auch sie mit den Gründen und Grundsätzen der westlichen Demokratie einverstanden sind«.

ropas, auf Österreich, Polen, Ungarn, Rumänien, die Tschechoslowakei und den südslawischen Staat.

Im Interesse der politischen Konsolidierung wurden überall – unter verschiedenen Namen – temporäre Dienststellen, Vorparlamente und konstituierende Nationalversammlungen ins Leben gerufen. Für die Gestaltung der staatlichen und politischen Einrichtungen war vor allem Frankreich das Muster, wobei man versuchte, hauptsächlich das Prinzip der parlamentarischen Demokratie anzuwenden. Der Höhepunkt des Konsolidierungsprozesses war – mit Ausnahme Ungarns – die Annahme einer neuen Verfassung in folgenden Staaten: Österreich und Tschechoslowakei 1920, Polen und Serbisch-Kroatisch-Slowenisches Königreich 1921 sowie Rumänien 1923. Der Prozess war verhältnismäßig kurz und verzögerte sich nur in Rumänien wegen einander oft abwechselnder Regierungen und Parlamente.<sup>3</sup>

Da die politischen Systeme auf autonomen Mehrparteiensystemen basierten, war die Frage des Wahlrechts für das Parlament beziehungsweise – beim Zweikammersystem – das Abgeordnetenhaus entscheidend. Die 1920er Jahre waren die Zeit der wachsenden politischen Rechte in Europa, es ist also nicht verwunderlich, dass auch die Staaten der Region dieser Erwartung zu entsprechen versuchten. So wurde prinzipiell deklariert, dass die Abgeordneten »nach dem allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrecht, nach dem Prinzip der proportionalen Stellvertretung gewählt werden.«<sup>4</sup> Dieses Grundprinzip kam hier jedoch viel differenzierter zur Geltung; als Bedingungen galten: Die Personen mussten einen ständigen Aufenthaltsort haben und mindestens 21 Jahre alt sein. Die Wahlen mussten geheim sein, was in jedem Staat – ausgenommen Ungarn – eingehalten wurde. Die Staaten Nordmitteleuropas garantierten jedem Menschen unabhängig vom Geschlecht das Wahlrecht, nur in Polen gab es einen kleinen Zensus, der Frauen benachteiligte. Im Allgemeinen bekamen breite Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zur politischen Partizipation. Nach einer Berechnung von Hirata Takesi hatte ein bedeutender Teil der Bevölkerung das Wahlrecht; in Polen waren es 48 Prozent, in der Tschechoslowakei 50 Prozent und in Österreich 59 Prozent. Diese Anteile waren im europäischen Vergleich hoch, denn in England lag damals der Anteil der Wahlberechtigten bei 48 Prozent, in Frankreich bei nur 30 Prozent. Somit konnten Österreich und einige skandinavische Staaten als fortschrittliche Länder bezeichnet werden. Der Grund für dieses eigenartige Phänomen ist die Tatsache, dass zum Beispiel Belgien, Frankreich oder die Schweiz nur allmählich die politischen Partizipationsrechte erweiterten –

---

<sup>3</sup> Zum politischen System der einzelnen Staaten Wilhelm *Brauneder*: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. Pécs 1994; József *Gyönyör*: *Közel a jog asztalához*. Pozsony 1992; *Jugoszlávia 1918-1941*. Hg. Enikő A. Sajti. Szeged 1989; Lajos *Nagy*: *A kisebbségek alkotmányjogi helyzete Nagyromániában*. Kolozsvár 1944; *Ustawa z dnia 17 marca 1921. R. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Łódź 1928.

<sup>4</sup> *Gyönyör* 184.

so auch das Wahlrecht für Frauen. Wahrscheinlich war der Wert für Polen und die Tschechoslowakei aber wegen anderer Kriterien nicht so gut, wie für Österreich. In der Tschechoslowakei war der Anteil der Wahlberechtigten kleiner, weil zahlreiche Angehörige von Nationalitäten erst nach einer langen Prozedur eingebürgert wurden.

Rumänien und der SHS-Staat legten hinsichtlich der Bevorzugung der Männer Kriterien fest, die jenen in den nordeuropäischen Staaten ähnelten. Obwohl die Verfassungen beider Staaten das Wahlrecht für Frauen versprachen, wurde in der Praxis nicht viel dafür getan. So ist es nicht überraschend, dass – im regionalen und kontinentalen Vergleich – nur ein relativ kleiner Bevölkerungsteil Rumäniens und des südslawischen Staates, nämlich 21-23 Prozent, politische Rechte erhielt.<sup>5</sup>

Was die Legislative betrifft, wollte die Mehrheit der Staaten das Zweikammersystem aufrechterhalten; nur der SHS-Staat entschied sich für das Einkammersystem. Die Senate galten als Institutionen, welche die politische Gliederung der Gesellschaft repräsentieren, ja sogar als Faktoren der politischen Stabilität, die eine gerechte Machtverteilung gewährleisteten. Bei ihrer Etablierung wurde aber auch berücksichtigt, dass die meisten europäischen Staaten Zweikammerparlamente besaßen.

Die drei nördlichen Staaten entschieden sich für das Senatssystem und entsprachen damit den Modernitätsanforderungen an die Politik. Der polnische und der tschechoslowakische Senat wurden direkt vom Volk gewählt. Das Wahlverfahren für das Abgeordnetenhaus unterschied sich vor allem darin, dass die Altersgrenze für das aktive und passive Wahlrecht hier höher lag.<sup>6</sup> Im Österreichischen Grundgesetz wurden Mitglieder des Abgeordnetenhauses – des *Nationalen Rates* – sowie des Oberhauses – des *Bundesrates* – von den acht Landesversammlungen delegiert. Die Landtage konnten nicht nur Landesabgeordnete in den Nationalen Rat entsenden. Dementsprechend vertraten die Abgeordneten des Nationalen Rates nicht nur die einzelnen Länder, sondern vielmehr deren Bevölkerung im Allgemeinen.<sup>7</sup> Der Bukarester Senat war hinsichtlich seiner Zusammensetzung eine ziemlich heterogen, er vertrat viele gesellschaftliche Schichten. Ein Teil der Abgeordneten wurde direkt gewählt, ein weiterer Teil von den regionalen und kommunalen Verwaltungen, der dritte Teil durch verschiedene wirtschaftliche und kulturelle Einrichtungen entsandt; weitere Personen kamen dank ihrer Positionen in die Legislative.<sup>8</sup> Trotz des unterschiedlichen Aufbaus all dieser Parlamente gab es eine Gemeinsamkeit: Die Senate

---

<sup>5</sup> Takesi *Hirata*: A bethleni konszolidáció jellege a nemzetközi szakirodalom tükrében. In: *Valóság* 36 (1993) 11, 56.

<sup>6</sup> In Polen konnten nur Bürger in den Senat gewählt werden, die das 30. Lebensjahr vollendet hatten. In der Tschechoslowakei wurde die Altersgrenze für das aktive Wahlrecht von 21 auf 26 Jahre heraufgesetzt, die Altersgrenze für das passive Wahlrecht lag bei 45 Jahren.

<sup>7</sup> *Brauneder* 280.

<sup>8</sup> *Nagy* 237-239.

waren in allen Staaten den Abgeordnetenhäusern, die eine größere Legitimität hatten, untergeordnet und hatten auch weniger Rechte. Bei Entscheidungen über Gesetzentwürfe hatten sie kein Vetorecht, sondern nur ein Einspruchsrecht mit aufschiebender Wirkung. Die Regierungen mussten die Haushaltsentwürfe im Allgemeinen zuerst im Abgeordnetenhaus einreichen.

Die politischen Einrichtungen waren in allen Staaten auf der Verfassung begründet. Das Volk oder die Nation galt als Basis der Staatsmacht, und es wurde die Gewaltenteilung eingeführt. Von den drei Gewalten hatte die Legislative eine herausragende Rolle. Jede Verfassung hielt fest, dass die Regierung politisch und finanziell dem Parlament, dem einzigen legislativen Organ der Volksvertretung, verantwortlich ist. Dennoch gab es in den meisten Staaten Einschränkungen. So wurden in der Tschechoslowakei, in Rumänien und im südslawischen Königreich die Rechte der Minderheitenorganisationen administrativ beschränkt, und die Minderheiten über weite Strecken aus der Gesetzgebung ausgeschlossen. Im Laufe der Zeit wurde es zu einem der wichtigsten Prinzipien, die Minderheitenparteien nicht in Regierungskoalitionen mitarbeiten zu lassen. Das galt für Österreich, Polen und die baltischen Staaten, wo die Parlamente zu den wichtigsten Einrichtungen der Landespolitik wurden. Die Staatsform dieser Staaten war die einer Republik, in der das Staatsoberhaupt über wenig Macht verfügte, eher repräsentative Aufgaben zu versehen hatte und nicht vom Volk gewählt, sondern vom Parlament delegiert wurde. Die Gründe dafür waren vor allem parteipolitischer Natur, denn in den meisten Staaten wollten die Parteien auf keinen Fall ein Staatsoberhaupt mit echten Machtbefugnissen. In all diesen Bestrebungen spiegeln sich eindeutig die politischen Muster des Westens wider. Als ein herausragendes Beispiel gelten Estland und die Schweiz, wo das Amt eines unabhängigen Staatsoberhauptes nicht einmal eingeführt wurde.<sup>9</sup> Ganz anders verhielt es sich in der Tschechoslowakei mit Tomáš Garrigue Masaryk (1850-1937) als starkem oberstem Repräsentanten.<sup>10</sup> Im Vergleich zu den nördlichen Staaten verfügten das rumänische und das serbische Herrscherhaus – die Traditionen des 19. Jahrhunderts bewahrend – weiterhin über starke und reale Machtbefugnisse. Sie konnten nicht nur Gesetze bestätigen, sondern auch das Parlament auflösen oder Sitzungen vertagen. Auch spielten sie bei der Auswahl des Ministerpräsidenten eine wichtige Rolle. Hier waren in den 1920er Jahren Parlament und Herrscher politisch gleichrangig.

Ungarn war in einer speziellen politischen Lage. Im Herbst 1919 war es größtenteils von fremden, vor allem rumänischen Truppen besetzt, und es

---

<sup>9</sup> Georg von Rauch – Romuald J. Misunas – Rein *Taagepera*: A balti államok története. Budapest 1994, 55.

<sup>10</sup> Karl-Heinz Schlarp: Formen und Krisen der parlamentarischen Demokratie in Osteuropa zwischen den beiden Weltkriegen. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 16 (1985) 1, 112-114.

fehlten die wichtigen Einrichtungen der Staatsverwaltung. Die politische Stabilisierung im Land folgte in vielerlei Hinsicht den Vorstellungen der siegreichen Großmächte. Im November 1919 wurde die international anerkannte Regierung unter Károly Huszár konstituiert. Ende Januar 1920 wurde die ungarische Nationalversammlung gewählt, wodurch die Regierung auch durch ein Parlament legitimiert wurde.

Die Durchführung der Wahlen regelte die von Ministerpräsident István Friedrich unterzeichnete Verordnung vom 13. November 1919. Obwohl sie auch zahlreiche weniger wichtige Kriterien enthielt, waren die Regelungen dieser Verordnung entscheidend, wie folgende Aufzählung verdeutlicht: Das Wahlrecht erhielten Männer und Frauen, die das 24. Lebensjahr vollendet hatten, seit mindestens sechs Jahren die ungarische Staatsbürgerschaft besaßen und seit einem halben Jahr einen ständigen Wohnsitz im Land hatten. Das Wahlverfahren selbst war geheim und verbindlich, das Wahlbezirkssystem wurde nach dem Gesetz XV/1914 eingeführt. Im Vergleich zum Wahlsystem des Dualismus war dieses Wahlrecht ein echter Fortschritt, denn nun erstreckte sich das Wahlrecht auf 40 Prozent der Bevölkerung, nicht mehr nur auf sechs Prozent. Auch wenn damit der Anteil der Wahlberechtigten nicht das Niveau der anderen europäischen Ländern erreichte, fügte sich das neue Wahlverfahren in den allgemeinen Demokratisierungsprozess ein, zumal die Behörden die Vorschriften wegen Zeitmangel überaus liberal auslegten. Deshalb lag die tatsächliche Zahl der Wahlberechtigten weit über der gesetzlich vorgesehenen.

Die ersten Maßnahmen der neuen Nationalversammlung waren gekennzeichnet durch das Streben nach Wiederherstellung der alten Verfassung – sowohl bezüglich des traditionellen Staatswesens als auch der rechtlichen Regelung. Die in der *sogenannten Republik* und der *Räterepublik* eingeführten Maßnahmen wurden durch das Gesetz I/1920 außer Kraft gesetzt, das zum Grundgesetz des neuen Staatssystems werden sollte. Bis zu den nächsten Reformen galten die vor 1918 verabschiedeten Gesetze. Die Nationalversammlung war die einzige Vertreterin der nationalen Souveränität, nur sie konnte Macht ausüben.<sup>11</sup> Sie machte von diesem Recht teilweise Gebrauch und verabschiedete zahlreiche verfassungsrechtliche Reformen. Die wichtigsten waren die vorläufige Regelung der Macht des Staatsoberhauptes, die Umwandlung der hauptstädtischen Munizipalbehörde sowie die Wiederherstellung der alten, liberalen Hausordnung des Parlaments. Diese Maßnahmen deuteten auf einen Demokratisierungsprozess hin, wie er auch in den anderen Staaten der Region stattfand. Dabei gab es aber auch Widersprüchlichkeiten. Das Ausnahmegesetz für den Kriegsfall war noch in Kraft, das Beschränkungen in den Bereichen Freiheitsrecht, Strafrecht und Selbstverwaltungen ermöglichte. Die Regierungen machten von ihren Vollmachten Gebrauch, aber die nicht konsolidierten Verhältnisse

---

<sup>11</sup> *Magyar törvénytár. 1920. évi törvények.* Budapest 1920, 7-9.

und der schwache Staat ermöglichten die Verletzung von Bürgerrechten und politische Racheakte. Der Umstand, dass die Beschränkungen weiterhin galten und rechtsradikale Gruppen großen politischen Einfluss hatten, schloss die Etablierung eines diktatorischen Staatsapparates nicht aus.

Die Übergangsbestimmungen und die Ambivalenz des Systems wurden nach 1920 allmählich beseitigt, so dass weder Alternativen zur Demokratisierung noch die Gefahr einer Diktatur waren akut. Dies war vor allem der Konsolidierung unter Ministerpräsident István Graf Bethlen (1921-1931) zu verdanken. Bethlen wollte zwischen 1922 und 1927 die durch den Krieg hervorgerufenen Ausnahmezustände beseitigen und die in der Verfassung des Dualismus gesicherten traditionellen Rechte wieder einführen. Die Staatsmacht und ihre Struktur wurden durch Gesetze und andere Rechtsnormen geregelt, die Regierung verfassungsrechtlich dem Parlament untergeordnet. Hatte die Regierung im Parlament keine Mehrheit, musste der Ministerpräsident zurücktreten und eine neue Regierung gewählt werden. Eine Gesetzgebungskompetenz hatte nur das Parlament, wobei die *Appropriation* außerordentlich wichtig war; das heißt, das Parlament verhandelte und verabschiedete den Staatshaushalt und ermächtigte dann die Regierung, ihn durchzuführen. Aus all dem könnte darauf geschlossen werden, dass das Ungarn der 1920er Jahre eine parlamentarische Demokratie war. Zahlreiche Tatsachen weisen aber auf deren Beschränkungen hin.

Bethlen war nach seinem Amtsantritt im April 1921 konsequent bestrebt, eine Machtstruktur entsprechend seiner politischen Vorstellungen aufzubauen. Grundsätzlich bekannte er sich zur Verfassung und grenzte sich sowohl von den rechtsextremistischen als auch von den kommunistischen Diktaturen ab. Er verkündete mehrmals, die unteren Schichten der ungarischen Gesellschaft seien nicht geeignet, ihre Mitglieder mit politischen Rechten auszustatten. Nötig sei vielmehr die Mitwirkung einer Schicht, die mit einer ausgeprägten politischen Perspektive über entsprechende Bildung und finanzielle Grundlagen verfüge.<sup>12</sup> Deshalb wies er jede Veränderung zurück, die in Richtung einer Massenpolitisierung deutete, grenzte sich aber auch von jenem Demokratisierungsprozess ab, der sich seit Anfang des 20. Jahrhunderts in Westeuropa entwickelt hatte. Er meinte, die Ereignisse von 1918/1919 hätten bewiesen, dass Ungarn für die Übernahme der westlichen Demokratie nicht reif sei. Solche Bestrebungen würden nur Anarchie oder – wie das Beispiel der Räterepublik gezeigt hatte – zur Diktatur führen. Für Bethlen war die politische Einrichtung des Dualismus die Grundlage, auf der aufgebaut und die nur stufenweise geändert werden dürfe. Der Ministerpräsident glaubte seine Regierung stark genug, um sich die erwähnte *natürliche* Führungsposition sichern zu können. Die

---

<sup>12</sup> Ignác Romsics: Bethlen István konzervativizmusa. In: Móra Ferenc Múzeum Évkönyve 1988/1. Szeged 1989, 321-328, hier 324.

Regierung brauchte aber eine langfristig stabile parlamentarische Mehrheit und auf keinen Fall eine Mehrheit, die der öffentlichen Meinung verfallen war. Nachdem es Bethlen angesichts der Kräfteverhältnisse in der Nationalversammlung nicht gelungen war, die große konservative Regierungspartei zu verwirklichen, akzeptierte er die Anwendung von Rechtsnormen, die mit den Prinzipien des Parlamentarismus kaum vereinbar waren.

Der Ministerpräsident nutzte zuerst aus, dass die Nationalversammlung 1920 kein Wahlgesetz verabschiedet hatte, und erließ 1922 sein eigenes Wahlgesetz. Die Verordnung 2200/1922 beinhaltete neben zahlreichen anderen Beschränkungen eine Verschärfung der Kriterien des aktiven Wahlrechts. Statt eines halben Jahres wurden für zwei Jahre ein ständiger Wohnsitz, außerdem zehn anstatt sechs Jahren ungarischer Staatsbürgerschaft festgelegt. Frauen mussten zusätzlich das 30. Lebensjahr vollendet und sechs beziehungsweise vier Klassen der Elementarschule abgeschlossen haben. Infolge dieser Beschränkungen ging der Anteil der Wahlberechtigten auf 29,8 Prozent zurück. 1926 verringerte sich der Anteil auf 26,6 Prozent und war der niedrigste in Ungarn in der ganzen Epoche. Das lag vor allem daran, dass die Verwaltungsbehörden die verschärften Vorschriften erst 1926 in vollem Maße geltend machen konnten. Bis 1935 stieg der Anteil der Wahlberechtigten allmählich auf 33,7 Prozent der Gesamtbevölkerung an.<sup>13</sup> Dieser Anstieg ist mit der gesunkenen Analphabetismusrate zu erklären.

Diese Angaben zeugen im Vergleich zu den sechs Prozent in der Ära des Dualismus von einem Fortschritt, verglichen mit den Wahlen zur Nationalversammlung 1920 ist aber von einer Rechtseinschränkung zu sprechen. Im europäischen Vergleich zeigen diese Zahlen eine Position im Mittelfeld, wo sich Ungarn mit Belgien, Frankreich und der Schweiz befand; es lag etwas über den baltischen Staaten, welche die niedrigsten Wahlberechtigungsquoten aufwiesen, aber weit hinter den Staaten, die in der Demokratisierung Spitzenreiter waren. Die ungarische Reform entsprach nicht den damaligen Entwicklungen, da es zu einer Verengung anstatt zu einer Ausweitung der Wählerbasis tendierte. Auch wurde die vorgesehene geheime Abstimmung nur in Budapest und in den größeren Munizipalstädten realisiert, ansonsten fand die Abstimmung – wie zu Beginn des Jahrhunderts – offen statt. Die Verordnung wurde später mit kleineren Modifikationen zum Gesetz XXVI/1925. Zwischen 1922 und 1935 wurden die Wahlen nach der Regelung von Bethlen durchgeführt.

Durch die Verkleinerung des Kreises der Wahlberechtigten wurden weniger Gebildete und sozial Schwache ausgeschlossen. Hilfsarbeitern in der Stadt versagte der fehlende feste Wohnsitz, Frauen auf dem Land die geringe Bildung das Wahlrecht. Zeitgenossen hielten die offene Wahl, die

---

<sup>13</sup> László Hubai: Választók és választói jog Magyarországon (1920-1947). In: Társadalmi Szemle 53 (1998) 7, 109.

Dreiviertel der Mandate betraf, für am schädlichsten, denn dadurch konnte die Regierung die Wähler leichter beeinflussen. Deshalb wurde diese Form der Abstimmung in Europa nach dem Ersten Weltkrieg nirgends angewendet. Bethlens Reform sollte unter den Parteien Unfrieden stiften, um so seiner Partei den Sieg zu sichern. Diese Bemühung war im Großen und Ganzen erfolgreich: Bethlen erreichte vor allem durch die Veränderung des Wahlsystems, dass seine Regierungspartei jede Wahl gewann (1922, 1926 und 1931). Der Mechanismus war unabhängig von seiner Person, so dass die entsprechende Methode auch die späteren Ministerpräsidenten erfolgreich umsetzten. Somit gab es bei den Wahlen ab 1922 zwar konkurrierende Parteien, deren Wettbewerb war jedoch stark eingeschränkt. Es fehlte das Wechselspiel eines Mehrparteiensystems, die Regierung schien nicht durch Wahlen ablösbar zu sein und war unter den politischen Institutionen eindeutig die stärkste.

Bethlen war auch für die Etablierung des Senats verantwortlich. Im Beharren auf das Zweikammersystem manifestierte sich die Abgrenzung von den Revolutionsjahren 1918/1919 und das Festhalten an historischen Traditionen. In das erst 1927 gegründete Oberhaus konnte man nur durch Munizipien, korporative Organisationen und Aristokraten gewählt oder nach Ernennung durch das Staatsoberhaupt gelangen. Die Struktur des Senats war ziemlich einzigartig und nur mit dem rumänischen entfernt vergleichbar. Wie auch in anderen Staaten der Region hatte er im Vergleich zum Abgeordnetenhaus nur begrenzte Rechte, so ein zweifaches Vetorecht, mit dem er Gesetzentwürfe zweimal aufschieben konnte. Auf Detailfragen seines Etats, der im Abgeordnetenhaus beschlossen wurde, hatte er keinen Einfluss, er konnte ihn nur als Ganzes ablehnen oder annehmen. Die Organisationsprinzipien des Senates sorgten dafür, dass seine Mitglieder mehrheitlich immer regierungsamtlich eingebundene oder regierungsfreundliche Personen waren. Somit erfüllte der Senat systemstabilisierende beziehungsweise systemverstärkende Funktionen.<sup>14</sup>

Während andernorts in Europa Demokratisierung und Rechtszuwachs dominierten, folgte Bethlen dieser Entwicklung nur wenig oder verfolgte sogar eine Politik der Rechtsbeschränkung, wie das Wahlrecht verdeutlicht. Die ungarische Führung und die offizielle Publizistik brachten zwei Gesichtspunkte zur Verteidigung vor und verwiesen – nicht ohne Grund – auf Großbritannien. Dieser Staat hatte – wie Ungarn – keine schriftliche Verfassung, sein Senat war traditionell strukturiert und hatte feudale Züge. Diese Ähnlichkeit traf aber nur teilweise zu, weil es in Großbritannien 1924 zum Wahlsieg der Arbeiterpartei kam – dies war aber für Ungarn unvorstellbar. Ein anderes Argument war, dass die ungarischen politischen Institutionen – trotz all ihrer Fehler – ruhige und stabile Verhältnisse sicherten, was ihn anderen Staaten der Region nicht der Fall war.

---

<sup>14</sup> Levente Püski: *A magyar felsőház története 1927-1945*. Budapest 2000.



In Ostmitteleuropa folgte auf die Annahme der Verfassungen und der Ausgestaltung neuer politischer Einrichtungen eine nur temporäre Konsolidierung; danach charakterisierten schwere Konflikte das politische Leben der einzelnen Staaten.<sup>15</sup> Die Wahlen der 1920er Jahre in Polen, Rumänien, den baltischen Staaten und im südslawischen Staat zeigten die Nachteile des Mehrparteiensystems auf. Zahlreiche und verhältnismäßig kleine Parteien zogen in die Nationalversammlungen ein. Es gab zahlreiche Interessengruppen, die sich erbittert bekämpften. Die Folgen waren instabile Koalitionen, die fragile Regierungen und ständige Kabinettswechsel mit sich brachten. Zwischen November 1918 und Mai 1926 gab es in Polen 16 Regierungen, Minister wurden sogar noch öfter ausgewechselt.<sup>16</sup> In Österreich war ein anderes Problem zu beobachten. Zuerst schien sich in der Nationalversammlung ein sozialdemokratisch – christlich-soziales System zu entwickeln, und in bestimmten Fällen kooperierten die entsprechenden Parteien miteinander. Aber nach 1922 bestimmten wachsende Konsensunfähigkeit und Konfrontation ihre Beziehung.

Die Verletzlichkeit der ostmitteleuropäischen politischen Systeme zeigte die Schwächen der Verfassungskonstruktionen auf. Offensichtlich wäre es zur Gestaltung fester Verfassungseinrichtungen nötig gewesen, eine übertriebene Machtkonzentration der Gesetzgeber beziehungsweise der Parteien zu verhindern. Es fehlten aber Mechanismen zur wirksamen Eindämmung der Parteienkämpfe und der überbordenden politischen Leidenschaften. Prinzipiell konnten die Präsidenten ausgleichend wirken, aber sie hatten – mit Ausnahme des tschechoslowakischen – zu wenig Macht und Autorität, um diese Rolle ausfüllen zu können. Im rumänischen und südslawischen Königreich gab es auch Probleme, die vor allem von der korrupten und wenig wirksamen Verwaltung sowie dem niedrigen Bildungsstand verursacht wurden.<sup>17</sup>

Die schwelenden ethnisch-nationalen Konflikte schwächten zusätzlich die politischen Systeme. Am problematischsten war die Lage im SHS-Staat, wo der serbisch-kroatische Gegensatz von Anbeginn das Schicksal des Staates charakterisierte. Die Minderheitenschutzverträge, welche die betroffenen Staaten nach dem Ersten Weltkrieg auf Druck der Großmächte unterschrieben hatten, vermochten die Hoffnungen – unter anderem wegen des Fehlens von Garantien – nicht zu erfüllen.

Neben den systemischen Fehlern und den Spannungen zwischen den Nationalitäten mussten die neuen Staaten weitere strukturelle Schwierigkeiten bewältigen. Eine funktionsfähige parlamentarische Demokratie erfordert bestimmte gesellschaftliche Modernisierungen, zum Beispiel ein

---

<sup>15</sup> Levente Püski: Politikai rendszerek Kelet-Közép Európában az I. világháború után. In: A híd túlsó oldalán. Hg. András D. Bán. Budapest 2000, 90-117.

<sup>16</sup> Joseph Rothschild: Lengyelország története a két világháború között. Szeged 1995.

<sup>17</sup> Joseph Rothschild: Jugoszlávia története a két világháború között. Szeged 1996, 13-14; Ders.: Románia története a két világháború között. Szeged 1995, 9-10.

ansprechendes Bildungsniveau, Urbanisierung, Industrialisierung, einen gewissen Wohlstand, geringe Vermögens- und Einkommensunterschiede sowie einen verhältnismäßig starken und breiten Mittelstand. Diese Bedingungen lagen aber – mit Ausnahme Österreichs und der Tschechoslowakei – nur teilweise vor.<sup>18</sup> In Ostmitteleuropa war nur der tschechoslowakische Staat – vor allem wegen seiner entwickelten Wirtschaft und seinem starken sowie integrativen Staatsapparat – verhältnismäßig stabil. Aber auch die tschechische politische Elite konnte verhindern, dass im Herbst 1938 die Spannungen zwischen den Nationalitäten – nach internationalem Druck – zur Auflösung des Staates führten.

In einigen Staaten wurde mit Verfassungsreformen *experimentiert*, deren Ziel die Stabilisierung war. In Rumänien wurde 1925 nach italienischem Muster das Prämiensystem eingeführt, das der Partei, die bei Wahlen mindestens 40 Prozent der Stimmen erreichte, 50 Prozent der Mandate sicherte. In Österreich wurden 1929 die Rechte des Präsidenten erweitert, der fortan die Nationalversammlung auflösen und unter bestimmten Umständen Notverordnungen erlassen konnte.

Die vollständige Änderung des Systems war der radikalere Ausweg aus der Krisensituation. Anfangs kam es nur in einigen Staaten der Region dazu, aber nach dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise wurde der radikale Systemwandel zu einer allgemeinen Erscheinung.<sup>19</sup> 1926 wurden in Polen und Litauen die bis dahin funktionierenden Mehrparteienparlamente aufgelöst und neue Machtkonstellationen herbeigeführt. 1929 wurden dieselben Veränderungen auch im südslawischen Staat vorgenommen. Die Freiheitsrechte und das Parteiensystem wurden eingeschränkt, die Armee erhielt eine politische Funktion, das Machtzentrum verschob sich aus der Nationalversammlung in das Umfeld der Regierung und des Staatspräsidenten. In den 1930er Jahren intensivierte sich dieser Prozess; in Österreich und den zwei anderen baltischen Staaten wurde die Verfassung 1934, in Rumänien 1938 aufgehoben.

In den meisten Staaten kam es zu spektakulären Veränderungen, beispielsweise durch militärischen Putsch, Machtübernahme durch den Staatspräsidenten oder Bürgerkrieg. Als Legitimation dafür galten die Parteikämpfe, die drohende Regierungsunfähigkeit sowie die mögliche Handlungsunfähigkeit der Nationalversammlung. Im Hintergrund standen aber auch politische Interessengruppen, die bereit waren, auch Gewalt anzuwenden, um ihre Machtpositionen zu bewahren oder auszuweiten. In Rumänien bestand das Parlament verhältnismäßig lange, obwohl es sich nach dem Ersten Weltkrieg nur langsam herausgebildet hatte. Die Machthaber aber nahmen den Verwaltungsapparat ganz in Anspruch, um ihre Ziele zu

---

<sup>18</sup> Werner Conze: Die Strukturkrise des östlichen Mitteleuropas vor und nach 1919. In: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 1 (1953) 4, 319-338.

<sup>19</sup> Mária Ormos: Diktatúrák Európában. In: Limes 16 (2003) 2, 5-18.

erreichen. Sie belohnten die stärksten Parteien mit dem erwähnten Prämiensystem. Trotzdem wechselten sich zwischen 1930 und 1940 25 Regierungen ab. Nicht nur die Ohnmacht der Parteien, sondern auch die Machtambitionen des Herrschers wirkten bei der Aufhebung der Verfassung 1938 mit.<sup>20</sup> Ein Charakterzug dieser Systemveränderungen war, dass sie zu meist durch amtierende Politiker oder Herrscher und selten durch charismatische Anführer initiiert wurden: Im Königreich Jugoslawien setzte König Alexander die Königsdiktatur durch, in Österreich stand der regierende Kanzler an der Spitze der Bewegung, in Polen war es Marschall Piłsudski, der zwar große Autorität hatte, aber keine formelle Position einnahm.<sup>21</sup>

Mit dem Machtwechsel ging auch eine Beschränkung der demokratischen Grundrechte einher, wie die Unabhängigkeit der Parteien oder die politischen Freiheitsrechte, woraus sich ein Bedeutungs- und Machtverlust der Nationalversammlungen ergab. Auch ein demokratischer Machtwechsel wurde unmöglich. Die politische Macht wurde auf Institutionen wie den Präsidenten, die Regierung, die Armee oder eine bestimmte Partei verlagert – je nachdem, welche dieser Institutionen im Veränderungsprozess die einflussreichste Rolle spielte. In Rumänien und in dem in Königreich Jugoslawien umbenannten SHS-Staat stand der Herrscher an der Spitze des Vorgangs, in Österreich die Regierung.

Diese Institutionen eigneten sich diktatorische Merkmale an, bewahrten aber einige Elemente des Parlamentarismus, weswegen ein Teil der politikwissenschaftlichen Fachliteratur sie als autoritäre Systeme bezeichnet. Autoritäre Regime haben nämlich einen antiparlamentarischen Charakter, das heißt, sie beschränken die politischen Rechte sowie das Mehrparteiensystem und *befreien* die Regierung von der legislativen Kontrolle. Daneben kommt allerdings ein beschränkter Pluralismus zur Geltung, in dem Gruppen, die der offiziellen Politik gegenüberstehen, funktionieren können.<sup>22</sup> Auch in Ungarn war im autoritären System die Macht der neuen Elite nicht unbegrenzt, sondern wurde beispielsweise durch Institutionen und Gesetze beschränkt. Wichtig war, dass die sich entwickelnden Regime auch in einer Verfassung formuliert wurden.

Diese Systeme hatten nicht nur nationale Eigenarten, sondern auch Gemeinsamkeiten, wobei zwei Hauptgruppen zu unterscheiden sind. In einigen Staaten war die korporative Umwandlung der Gesetzgebung von einer Auflösung des Parteienlebens begleitet. Zur Ausarbeitung des Korporatismus als gesellschaftsorganisatorischem Prinzip kam es teilweise in Österreich, teilweise – durch die Tätigkeit von Othmar Spann<sup>23</sup> – in der päpstli-

---

<sup>20</sup> Hans-Christian *Maner*: Parlamentarismus in Rumänien (1930-1940). Demokratie im autoritären Umfeld. München 1997, 520-521.

<sup>21</sup> Katalin *Szokolay*: Piłsudski – a lengyel példa. In: *Limes* 16 (2003) 2, 85-98.

<sup>22</sup> Juan J. *Linz*: An authoritarian regime: Spain. In: *Mass politics. Studies in political sociology*. Hgg. Erik Allard, Stein Rokkan. New York 1979, 254-255.

<sup>23</sup> Othmar *Spann*: Der wahre Staat. Leipzig 1923.

chen Enzyklika „*Quadragesimo anno*“ (1931). Mit Hilfe der Enzyklika und ihrer Umdeutung versuchten zuerst portugiesische Politiker, den Staat im berufsständischen Sinne umzugestalten. Unter Regierungschef Salazar kam es zur Gründung einer neuen Partei, die allmählich eine hegemoniale Vormachtstellung erhielt. Die Staatsreform von 1933 veränderte die Struktur der Legislative, deren Mitglieder wurden direkt nach dem Territorialprinzip gewählt. Die Kammer der Korporationen vereinigte die Vertreter der Berufsstände.<sup>24</sup>

Ähnliches vollzog sich auch in Österreich. Die Verfassung von 1934 schrieb die Gründung einer neuen Nationalversammlung in einem komplizierten System vor. Es sollten vier Räte mit Beratungsrecht aufgestellt werden, die sieben Hauptberufsstände nach den Tätigkeitsbereichen zu repräsentieren hatten. Die vier Räte bildeten gleichzeitig die Bundesversammlung, die allerdings nur bei einer Kriegserklärung und bei der Auswahl der Präsidentschaftskandidaten eine Rolle spielte. Die Bundesversammlung sollte ein Gesetzgebungsorgan sein. Auch ein Bundesrat war vorgesehen, der aus den Vertretern der vier Räte bestehen sollte. Der Bundesrat wurde tatsächlich gegründet, bestand aber nicht aus gewählten, sondern aus ernannten Mitgliedern und hatte nur einen sehr eingeschränkten Wirkungsbereich: Das Budget, die Staatsverträge und Gesetzesvorschläge finanzieller Natur fielen in seinen Zuständigkeitsbereich.<sup>25</sup> Später versuchten Estland und Rumänien einen korporativen Staatsumbau. In Rumänien wurden die Mitglieder des Abgeordnetenhauses aufgrund der Verfassung von 1938 in drei große Berufsgruppenabordnungen gewählt.<sup>26</sup>

In den anderen Staaten griff man nicht zu dieser Methode. Dort wurden Macht und Selbständigkeit der staatlichen Bürokratie vergrößert, aber auch die Armeeführung spielte eine aktive politische Rolle. Das Problem der parlamentarischen Legitimation wurde gelöst, indem eine neue Partei oder eine neues Parteienbündnis gegründet wurde, die dann durch verschiedene Vorrechte eine hegemoniale Position erlangte. In Polen wurden weiterhin Wahlen unter Beteiligung mehrerer Parteien abgehalten, aber beim zweiten Wahlgang siegte der Block der Parteilosen, der parlamentarische Hintergrund der Regierung, durch Einschüchterung der Opposition. Die Regierungsarbeit wurde durch das Parlament nur in begrenztem Maße beeinflusst, und eine Verfassungsänderung ermöglichte es dem Präsidenten, die fällige Budgetvorlage mit einer Verordnung einzubringen. In der Realität hatten Piłsudski und eine Gruppe von Offizieren die Macht inne. Die Verfassung von 1935 klärte die Situation, indem sie ein Präsidialsystem schuf.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Iván Harsányi: *Az ibériai félsziget diktatúrái*. 1: Portugália. In: *Limes* 16 (2003) 2, 55.

<sup>25</sup> Brauneder 302-311; Róbert Fizeker: *Az osztrák hivatásrendi állam*. In: *Limes* 16 (2003) 2, 113-114.

<sup>26</sup> Nagy 273.

<sup>27</sup> Szokolay 95.

Im Königreich Jugoslawien wurden nach Etablierung der Königsdiktatur die Landtage aufgelöst, und die aus Offizieren bestehende Regierung war fortan ausschließlich dem Herrscher verantwortlich. Diese Form der Diktatur hatte nur kurze Zeit Bestand. 1931 wurde eine neue Verfassung verabschiedet, die eine – wenn auch eingeschränkte – politische Tätigkeit erlaubte. Die Abgeordneten der Nationalversammlung wurden durch direkte Wahl der von den Parteien aufgestellten Kandidaten bestimmt. Das Wahlsystem sicherte jedoch den Kandidaten der Regierung den Sieg, indem, wie in Rumänien, ein Prämiensystem und die offene Abstimmung eingeführt wurden. Die Nationalversammlung hatte jedoch nur wenige Befugnisse, sie spielte nur bei der Meinungsbildung und Beratung eine Rolle. Nach dem Tod von König Alexander entspannte sich die Lage; neben dem Staatspräsidenten und dem Prinzregenten, der eigentlich die Rechte des Präsidenten besaß, erhielt der jeweilige Regierungschef eine wachsende Macht und Selbständigkeit.<sup>28</sup> Nachdem die Eliten erkannt hatten, dass die Oberhäuser ihre Macht nicht gefährdeten, wollten sie diese nicht mehr auflösen, sondern nur verändern. So wurde in Jugoslawien 1931 das Zweikammersystem eingeführt. Die Mitglieder des Oberhauses wurden für sechs Jahre, teils durch die Bevölkerung, teils durch den Herrscher, gewählt.

Obwohl auch Bethlens System autoritäre Züge aufwies, gehörte es – wegen des Parteienpluralismus beziehungsweise des traditionellen Aufbaus und der Funktionsfähigkeit der Nationalversammlung – nicht eindeutig zu den autoritären Systemen. Die Typologie von Sartori, der den Charakter der Parteistruktur in den Vordergrund stellt,<sup>29</sup> ist auf die ungarischen Verhältnisse anwendbar. Sartori hält Systeme, in denen eine Partei dominiert, für prädominant oder hegemonial. Der Unterschied zwischen den beiden Arten liegt darin, dass in einem prädominanten System die parlamentarische Mehrheit in offenem Wettstreit erworben wird, in einem hegemonialen hingegen durch verfassungsrechtliche oder andere Vorteile beziehungsweise durch Wettbewerbsverzerrung. Deshalb kann Bethlens System als parlamentarisch-autoritär oder als Parlamentarismus hegemonialer Parteiensysteme mit autoritären Merkmalen bezeichnet werden.<sup>30</sup>

Im Ungarn der 1930er Jahre drohte mehrmals die Einführung eines offenen autoritären Systems. Gyula Gömbös, der 1932 Regierungschef wurde, warf als erster die Idee der Auflösung des Oberhauses auf. Er wollte auch das Abgeordnetenhaus umgestalten. Später verwarf er den Gedanken an eine korporative Restrukturierung der Nationalversammlung; allerdings sah der vierjährige Arbeitsplan der Regierung im Jahre 1935 die Annahme eines neuen Interessenvertretungsgesetzes vor.<sup>31</sup> Dieser Vorschlag wurde

---

<sup>28</sup> József Juhász: A jugoszláv királydiktatúra. In: *Limes* 16 (2003) 2, 125-129.

<sup>29</sup> Giovanni Sartori: The Typology of Party Systems. Proposals for Improvement. In: *Mass Politics* 321-352.

<sup>30</sup> Ignác Romsics: *Múltról a mának*. Budapest 2004, 228.

<sup>31</sup> Jenő Gergely: *Gömbös Gyula*. Budapest 2001, 243-244, 293-294.

nach dem Tod von Gömbös im Herbst 1936 von der Tagesordnung genommen, aber die Idee des Korporatismus hielt sich in der ungarischen Politik, in der besonders Salazars Reformen in Portugal großen Anklang fanden. So tauchte der Korporatismus 1938/1939 bei Ministerpräsident Béla Imrédy wieder auf, und auch die Programme der nationalsozialistischen Parteien beinhalteten diesen Gedanken. Auch Pál Graf Teleki, der Nachfolger Imrédys, beschäftigte sich mit dieser Frage, womit er 1940 die Planung einer neuen Verfassungsreform anstieß, die eine strukturelle Umgestaltung beider Kammern in mehreren Varianten vorsah. Nach der einen hätten die Delegierten der Berufsstände und der Munizipien die Mehrheit des Abgeordnetenhauses gebildet, nach der anderen hätten die Kandidaten der Parteien 30 Prozent der Mitglieder gestellt.<sup>32</sup> Teleki verwarf aber unter dem Druck der Konservativen diesen Plan, und die Idee einer derartigen Verfassungsreform verschwand bis Ende 1944.

Im Gegensatz zu diesen zurückgewiesenen Ideen zur korporativen Umgestaltung traten aber andere Reformen in Kraft. Das Gesetz XIX/1938 erfüllte die Forderung mehrerer Parteien, indem es die geheime Wahl der Nationalversammlung einführte. Andere Beschränkungen blieben jedoch in Kraft, und es kamen weitere hinzu, wie die Verkleinerung des Anteils der Wahlberechtigten an der Gesamtbevölkerung oder die Einführung einer hohen Wahlkaution für Kandidaten. Somit blieb der demokratische Wechsel nur eine theoretische Möglichkeit. Die letzte Parlamentswahl in der untersuchten Epoche brachte im Frühjahr 1939 den Sieg der traditionell starken Regierungspartei. Darauf folgten Maßnahmen, welche die legislative Rolle und die Kontrollfunktion der Nationalversammlung einengten. Zugleich fand eine Kräfteverschiebung zugunsten des Staatsoberhauptes statt. Das Recht der Regierung, Verordnungen zu erlassen, wurde ab 1931 im wirtschaftlich-finanziellen, ab 1939 im militärischen und Verteidigungsbereich erweitert. Ab 1938 hatte die Regierung auch in den rückgegliederten Gebieten das Verordnungsrecht. Die Abgeordneten dieser Gebiete wurden nun nicht durch Wahlen, sondern durch Ernennung bestimmt, so dass 1942 das Abgeordnetenhaus zu 30 Prozent aus nicht gewählten Vertretern bestand. 1939 wurde auch die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses nach englischem Muster umgestaltet<sup>33</sup> und die Regel der Dringlichkeitsverhandlung eingeführt, nach der die Nationalversammlung einen Gesetzesvorschlag binnen zwei Tagen verhandeln musste. Diese Reformen, die teils den Staatspräsidenten, teils die Exekutive stärkten, waren im Ungarn der frühen 1940er Jahre bürokratische Manifestationen eines autoritären Systems, in dem die traditionelle parlamentarische Mehrparteienstruktur weiterbestand.

---

<sup>32</sup> Balázs *Ablonczy*: Teleki Pál. Budapest 2005, 486-487.

<sup>33</sup> Sándor *Pesti*: Az újkori magyar parlament. Budapest 2002, 159-160.