

Prof. Dr. S. Magyary, Budapest:

Grundlagen des ungarischen Verwaltungsrechtes*).

Fortsetzung der Aufsatzreihe über die Grundzüge ausländischen Verwaltungsrechts (vgl. Heft 1, 3, 4 und 5 der „Deutschen Verwaltung“).

A. Die Verwaltungsorganisation.

1. Um die heutige ungarische Verwaltungsorganisation verstehen zu können, müssen drei Komponenten unterschieden werden:

1. Der Einfluß der Verfassungsentwicklung;
2. die Einführung des parlamentarischen Kabinettsystems i. J. 1848;
3. die Entwicklung des Berufsbeamtentums.

1. Ungarn hat bekanntlich nicht, wie die meisten kontinentalen Länder, eine im 19. oder 20. Jahrhundert „gegebene“, sondern eine sogen. historische Verfassung, d. h. eine Verfassung, die sich im Laufe der mehr als tausendjährigen Geschichte allmählich herausgebildet und weiterentwickelt hat.

Die Fähigkeit, mit der wir Ungarn stets unsere Freiheit und Verfassung verteidigt haben, und die lange Praxis der staaterhaltenden Tätigkeit haben einestheils eine gesunde Anpassungsfähigkeit der verfassungsmäßigen Einrichtungen entwickelt, andererseits deren nationale Eigenart selbst während der allgemeinen internationalen Geistesströmungen erhalten. Ein Beispiel für diese Anpassungsfähigkeit ist die gegenwärtige Lösung der ungarischen Staatsform. Der Königsthron ist unbesetzt, und kann derzeit nicht besetzt werden. Da wir aber am Königtum festhalten wollen, ist auf unbestimmte Zeit ein Reichsverweser bestellt worden, der alle Funktionen des Königs ausübt, nur nicht souverän ist und bei Verletzung der Verfassung vom Parlament zur Verantwortung gezogen werden kann. Die ungarische Regierung, die Armee, die Staatsdiener werden auch

*) In dieser skizzenhaften Darstellung konnten nur die wesentlichsten Grundzüge des ungarischen Verwaltungsrechts zusammengefaßt werden. Dabei waren wir besonders bedacht, die Tendenzen der Entwicklung hervorzuheben. D. Verf.

jezt „königlich“ genannt, die Gerichtshöfe urteilen nicht im Namen des Königs, sondern im Namen der Heiligen Ungarischen Krone, der Krone Stephans des Heiligen, des ersten Königs von Ungarn (1000 bis 1038).

2. Die Einführung des Kabinettsystems, gleichzeitig mit der parlamentarischen Volksvertretung, war eine bedeutsame Reform der Behördenorganisation, sie erfolgte aber in der Form einfacher Gesetze, da eine geschichtliche Verfassung, die auch Gewohnheitsnormen enthält, keinen formellen Unterschied zwischen einfachen und Grundgesetzen kennt. Dies ist zugleich ein Beispiel für die partielle Forderung, das allmähliche Werden unserer Verfassung.

3. Das Berufsbeamtentum ist die unentbehrliche technische Lösung der Bewältigung größerer, fortlaufender Verwaltungsaufgaben. Deshalb hat dieses System sich im Laufe der letzten 200 Jahre auf dem ganzen Kontinent verbreitet, ja seit Ende des 19. Jahrhunderts selbst in den angelsächsischen Ländern (Großbritannien, Vereinigte Staaten von Amerika) trotz der prinzipiellen Abneigung sich immer mehr durchgesetzt. In Ungarn hat es um die Mitte des 18. Jahrhunderts Eingang gefunden und seitdem ständig an Boden gewonnen. Die Habsburgische Dynastie hat sich für seine Verbreitung immer zielbewußt — in den Perioden des zentralistischen Absolutismus (1780—90, 1849—1867) selbst mit verfassungswidrigen Mitteln — eingesetzt. Die absolutistischen Tendenzen sind immer bekämpft worden, es steht aber fest, daß die bürokratische Form der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsvorfahrens in ihrem Anfang einen starken österreichischen Einfluß aufweist. Der direkte Einfluß hat nach 1867 aufgehört, dagegen hat die rapide Entwicklung der ungarischen Verwaltung erst nachher eingesetzt. Diese Entwicklung war selbstbestimmend, daher die besonderen Züge auch des ungarischen Berufsbeamtentums.

II. Die Gebietseinteilung beruht auf den Munizipien. Munizipien werden genannt:

1. die Komitate,
2. die komitatsfreien Städte.

In dem durch den Friedensvertrag von Trianon verstümmelten Ungarn gibt es 25 Komitate und 11 komitatsfreie Städte, darunter die Hauptstadt Budapest, die eine Sonderstellung einnimmt. Die Komitate werden in Kreise und kreisfreie Städte (Stadtkreise) aufgeteilt. Es gibt insgesamt 149 Kreise und 44 kreisfreie Städte. Die Kreise umfassen die Großgemeinden (1079) und die Kleingemeinden (2275). Gemeindefreie Grundstücke gibt es nicht. Jedes Grundstück muß zu einer Gemeinde gehören.

Der Raum der einzelnen Gemeinden und Städte sowie die Siedlungsweise der Bevölkerung sind sehr verschieden. Auf der großen ungarischen Tiefebene gibt es besonders großräumige Kommunen. Hier lebt aber ein wesentlicher Prozentsatz der Bevölkerung (18,5 % der Gesamtbevölkerung des Landes) außerhalb der geschlossenen Siedlungen in den zerstreuten Meierhöfen (Sanya). Daraus ergeben sich besondere verwaltungsorganisatorische Probleme.

Ein anderes wichtiges Problem der Gebietseinteilung besteht im Raum Groß-Budapest. Budapest ist die einzige Millionenstadt Ungarns (1 006 184 Einwohner, 11,5 % der Gesamtbevölkerung). Die Hauptstadt wird von einem Ring von 5 Stadtkreisen und 17 Großgemeinden umgeben, die mit ihr siedlungsmäßig verwachsen und in wirtschaftlicher, sozialer und verkehrspolitischer Hinsicht aufs engste verbunden sind. Ihre Bevölkerungszahl erreicht 400 000. Das Siedlungsgebiet der Hauptstadt umfaßt daher beinahe 1,5 Millionen Seelen. Die Eingemeindung wird nicht angestrebt, doch wird die Einrichtung eines besonderen Gemeindeverbandes vorbereitet.

III. Die ältesten Territorialeinheiten sind die Komitate, deren Ursprung auf das 13. Jahrhundert zurückgeht. Die Komitate waren vor 1848 die Organe der staatlichen Exekutive schlechthin. Sie besaßen weitgehende Autonomie und waren selbst an der Gesetzgebung beteiligt. Die Komitate hatten stets eine öffentlich-rechtliche Stellung und waren befugt, die Verordnungen des Königs vor ihrer Vollziehung vom Gesichtspunkte ihrer Gesetzmäßigkeit aus zu überprüfen und die beanstandeten ungesichtet zu lassen (vis inertiae). Die ungarische Gesetzgebung hat im Jahre 1848 die Vorrechte des immer sehr zahlreichen Adels abgeschafft und die Rechtsgleichheit vor dem Gesetz eingeführt. Damit ist nur der Kreis der aktiven Mitglieder der autonomen Körperschaft erweitert worden, hinsichtlich der Organstellung und der sachlichen Zuständigkeit der Komitate aber ist es beim alten geblieben. Vieles ist seit 1867 an der Organisation und Zuständigkeit geändert worden; da aber die Komitate nach wie vor einen öffentlich-rechtlichen Charakter haben, sind die heutigen Komitate unmittelbare Nachfolger des spezifisch-ungarischen mittelalterlichen Gebildes.

Die Kreise haben keine Selbstverwaltung und bilden nur eine bürokratisch-territoriale Einteilung des Komitates.

Die Städte haben seit dem Mittelalter eine selbständige Rechtsentwicklung. Nach 1867 wurde ihre

Rechtsstellung auf die zwei Typen der komitatsfreien und kreisfreien Städte reduziert und ihre sachliche Zuständigkeit derjenigen der Komitate bzw. Kreise gleichgestellt. Die Rechtsstellung der Gemeinden hat sich nach Aufhebung der Hörigkeit und der Abschaffung der Vorrechte des Adels im 19. Jahrhundert ausgebildet.

Die Hauptstadt Budapest hat sich im Jahre 1872 durch Vereinigung der Städte Buda, Pest und Obuda gebildet. Die Hauptstadt gliedert sich in 14 Verwaltungsbezirke. Die Organisation der Verwaltung von Budapest ist den Anforderungen einer Millionenstadt entsprechend ausgebildet, die sachliche Zuständigkeit der Hauptstadt entspricht aber der der Komitate und die seiner Bezirke der der Kreise.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß die Grundeinheiten der Selbstverwaltung nicht wie in Deutschland die Gemeinden sind, die dann in Gemeindeverbände als höhere Selbstverwaltungskörper zusammengefaßt sind, sondern die Komitate und die Städte, während die Gemeinden nur einen nachträglichen Unterbau der Komitate darstellen.

IV. Die Komitate hatten ursprünglich nicht nur eine allgemeine, sondern die ausschließliche Kompetenz in allen Verwaltungssachen und selbst richterliche Zuständigkeit in Straf- und Zivilsachen. Mächtig hat sich aber die Tendenz der Zentralgewalt fühlbar gemacht, immer mehr Verwaltungsaufgaben staatlichen Berufsbeamten anzuvertrauen. Der Prozeß dieser „Verstaatlichung“ hat nach 1848 eingesetzt und ist heute noch nicht abgeschlossen. Er erstreckt sich auf die Finanzverwaltung, die Rechtsprechung, die Schulaufsicht, den Veterinär- und Forstdienst, Gewerbeinspektion usw. Auch das Resultat ist fragmentarisch und beweist das Fehlen eines Organs, das den harmonischen Aufbau des Verwaltungsapparates konsequent überwacht und geleitet hätte.

Das Bild, das sich uns als Ergebnis einer achtzigjährigen Entwicklung bietet, zeigt das Nebeneinander einer Fülle von Staats- und Selbstverwaltungsgorganen. Die Gebietseinteilung der neuentstandenen staatlichen Fachorgane (Dezentration) weicht häufig von der der Komitate und auch untereinander ab. In der Hoheitsverwaltung beteiligen sich neben den Munizipien (Komitaten und komitatsfreien Städten) nur zwei staatliche Fachverwaltungen: die Finanzverwaltung und die Polizeibehörden. Die heutige staatliche Finanzverwaltung ist unter österreichischem Einfluß in den 50-er Jahren des vorigen Jahrhunderts entstanden, die Polizei wurde aber in Budapest im Jahre 1881, in den Städten und Gemeinden der Umgebung der Hauptstadt schrittweise später und nach dem Zusammenbruch der bolschewistischen Herrschaft im Jahre 1919 in allen Städten verstaatlicht.

Die Munizipien und Gemeinden haben also heute allgemeine Kompetenz in Verwaltungsangelegenheiten; diese Kompetenz ist aber nicht mehr ausschließlich wie die vom Jahre 1848. Sie ist allgemein in dem Sinne, daß sie alles umfaßt, was nicht verstaatlicht worden ist, sowie — hinsichtlich der Hoheitsverwaltung — alles außer der Finanzverwaltung und der Polizei in den Städten.

V. An der Spitze der Verwaltung standen vor 1848 die Dikasterien (königl. Kanzlei, Statthaltereie, Kammer), die nur dem König unterstellt waren. Seit 1848 steht an der Spitze das Ministerium (Ministerpräsident und derzeit 8 Minister), das dem Staatsoberhaupt (König, Reichsverweser) und dem Parlament verantwortlich ist. Die Zahl der Minister ist im Gesetz festgesetzt, kann daher nur durch Gesetz geändert werden. Da die Minister persönliche Verantwortung tragen, ist der Ministerpräsident nur primus inter pares, der allerdings die allgemeine Richtung der Politik bestimmen kann; in allen konkreten Verwaltungsangelegenheiten jedoch ist der Fachminister die letzte Instanz. Somit hat die ungarische Verwaltung neun oder zehn Häupter, die höchstens in Fragen allgemeiner Bedeutung kollegial beraten und beschließen. Für die Fragen, die den ganzen Verwaltungsapparat, den Staat als Verwaltungseinheit, betreffen, trägt ein Kollegium — prächtig also niemand — die Verantwortung. Das ist die Achillesferse der ungarischen Verwaltung, deren Überwindung das Zentralproblem der nächsten Entwicklungsphase bildet.

B. Das Verwaltungsrecht.

I. Die Gleichheit vor dem Gesetz ist in Ungarn im Jahre 1848 durchgesetzt worden. 1848—1867 herrschte aber der österreichische Absolutismus. Die Entwicklung des Verwaltungsrechtes kann also eigentlich erst von 1868 an gerechnet werden.

Die Hauptdaten sind folgende: 1869 Trennung von Justiz und Verwaltung. 1883 Errichtung eines Finanzgerichtshofes. 1896 Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, in dem der Finanzgerichtshof aufgegangen ist. 1907 Errichtung eines Kompetenzgerichtshofes.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat nur eine Instanz. Der Verwaltungsgerichtshof ist der königlichen Kurie, dem Obersten Gerichtshof in Zivil- und Kriminalsachen, gleichgestellt. Die Zuständigkeit des Gerichtshofes ist enumerativ bestimmt. Die Aufzählung wird durch neue Gesetze immer erweitert, so daß heute schon ungefähr 80 % aller Rechtsstreitigkeiten der Überprüfung durch den Verwaltungsgerichtshof unterliegen. Der Verwaltungsgerichtshof hat reformatorische Befugnisse. Dem Verwaltungstreibverfahren geht meistens ein Beschlußverfahren bzw. eine bürokratische Entscheidung voran. Die Errichtung von Verwaltungsgerichtshöfen erster Instanz ist wiederholt angestrebt worden, ist aber zunächst aus politischen, später aus finanziellen Gründen gescheitert.

Das allgemeine Verwaltungsverfahren ist durch kein einheitliches Gesetz (wie z. B. seit 1926 in Oesterreich) geregelt. Die Finanzverwaltung hat das Verfahren in der Abgabenordnung (letzte Regelung 1927) für alle Instanzen umfassend geregelt. Die Polizeistrafordnung ist (seit 1909) auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung genauestens geregelt. Für die übrigen Fachgebiete ist das Verfahren nur z. T. einer einheitlichen Regelung unterzogen worden. So ist das Rechtsmittelverfahren für die ganze Verwaltung, abgesehen von der Finanzverwaltung, seit dem Jahre 1901 durch Gesetz ein-

heitlich geregelt. Die Frist zur Einlegung von Rechtsmitteln beträgt 15 Tage. Es gibt nie mehr als zwei Berufungsinstanzen. Im Falle des Beschwerderechts vor dem Verwaltungsgerichtshof fällt die zweite, in gewissen Fällen auch die erste Berufungsinstanz aus.

Einheitlich für die ganze Verwaltung (Finanzverwaltung einbegriffen) ist die Einziehung von Geldbeträgen in dem Sinne geregelt, daß alle Steuern, Gebühren und im Verwaltungsverfahren festgesetzte Strafen und Kosten durch die Gemeinden (Städte) unter Aufsicht der Staatsfinanzämter im Verwaltungswege eingetrieben werden.

II. Die Staatsaufsicht über die Selbstverwaltungen wird durch die Regierung, insbesondere den Minister des Innern ausgeübt. An der Spitze der Munizipien steht der Obergespan (in Budapest der Oberbürgermeister), ein politischer Staatsbeamter, als Vertrauensmann der Regierung. Die Aufsichts- und Eingriffsrechte des Staates den Munizipien gegenüber müssen im Gesetz begründet sein. Die Satzungen und die im Gesetz enumerierten Beschlüsse der Munizipien bedürfen der Genehmigung des zuständigen Ministers. Die Gemeinden unterstehen der Aufsicht des Komitats. Die gültige Regelung stammt aus den Jahren 1866 und 1929, für Budapest aus den Jahren 1930 und 1934.

Der Staatseinfluß auf das Finanzwesen der Selbstverwaltungen hat nach dem Kriege wesentlich zugenommen. Die Rechnungsabteilung der Komitate ist schon im Jahre 1902 verstaatlicht worden und jetzt dem Minister des Innern unterstellt. Für Budapest ist im Jahre 1930 ein Rechnungshof aufgestellt worden. Der Haushaltsplan der Komitate, Städte und Gemeinden wird durch den Minister des Innern im Einvernehmen mit dem Finanzminister genehmigt. Dasselbe gilt für Darlehen und die Errichtung neuer Anstalten und Unternehmungen.

III. Die öffentlichen Unternehmungen des Staates und der Städte sowie deren Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmungen spielen eine immer größere Rolle. Das hat zu neuen Organisationsformen geführt und die beste Art der Staatskontrolle über diese gefordert. Die Zahl der öffentlichen und der gemischt-rechtlichen Kreditinstitute hat zugenommen. Unter diesen kommt eine besondere Rolle der Ungarischen Notenbank, der Geldinstitutszentrale und der Postsparkasse zu. Die jetzige Ungarische Nationalbank A. G. ist im Jahre 1924 gegründet worden und spielt die übliche Rolle. Die Geldinstitutszentrale (1916 als Genossenschaft gegründet) gewährt dem Staat die Möglichkeit, auf die Entwicklung des Kreditwesens des Landes in geeigneter Form den notwendigen Einfluß auszuüben. Die Postsparkasse (gegründet 1885) hat dadurch viel an Bedeutung gewonnen, daß ihr im Jahre 1925 der ganze Kassendienst des Staates übertragen wurde.

Die zunehmende Beteiligung des Staates und der Städte an wirtschaftlichen Unternehmungen verschiedener Art (in der Form von Grundkapital, Haftung, Kreditgewährung, Schuldübernahme oder sonstiger privatrechtlicher Verpflichtung) hat im Jahre 1933 zu der Errichtung einer Behörde zur

Überwachung der Unternehmungen mit öffentlicher Beteiligung geführt. Die Behörde untersteht dem Finanzminister, und ihre Zuständigkeit erstreckt sich auf alle Aktiengesellschaften und Genossenschaften, in denen die öffentliche Hand mit mehr als 20 % beteiligt ist.

IV. Das Beamtenrecht bildet ein wichtiges Kapitel der Entwicklung der ungarischen Verwaltung. Im 19. Jahrhundert hat das Berufsbeamtentum die ehrenamtliche Tätigkeit bis auf geringe Ausnahmen ganz verdrängt. Nicht nur der Staat, sondern auch die Selbstverwaltungen haben das Berufsbeamtentum eingeführt. Der Unterschied ist der, daß die Beamten des Staates ernannt, die der Selbstverwaltung gewählt werden. Die Entwicklung geht aber dahin, daß die Rolle der Wahl schrittweise zurückgeht. Heute wird ein Teil der Komitats- und der städtischen Beamten schon vom Obergespan oder vom Bürgermeister ernannt, der andere Teil zwar noch gewählt, aber seit 1929 nicht mehr wie früher für 6 Jahre, sondern auf Lebensdauer. Der erste Beamte des Komitats (Vizegespan) und der Städte (Bürgermeister) wird für 10 Jahre, der Bürgermeister, die Vizebürgermeister und der Oberfiskal der Hauptstadt Budapest werden für 6 Jahre gewählt. Die auf Lebensdauer gewählten Beamten unterliegen einer Wiederwahl insofern, als sie nur durch Wahl vorrücken können.

Eine andere wichtige Entwicklung ist die, daß die Kollegialinstanzen immer mehr durch Individualinstanzen abgelöst werden (besonders seit 1923).

Das Beamtenrecht ist nicht einheitlich kodifiziert. Das Beamtenrecht des Staates ist zum großen Teil in Verordnungen und Dienstvorschriften niedergelegt. Das Beamtenrecht der Selbstverwaltungen wird, sofern es vom Staat festgelegt ist, durch Gesetze, sonst durch Satzungen der Selbstverwaltungskörperschaften bestimmt.

Der Mangel an einer einheitlichen Entwicklung des Beamtenrechts ist zum Teil dem Umstand zuzuschreiben, daß kein Ministerium federführend in der Sache ist. Die Rolle des Finanzministeriums geht zwar über die finanzielle Bedeutung der Sache hinaus, der Minister des Innern übt aber darauf einen wesentlichen Einfluß aus.

V. Die Entwicklung des ungarischen Rechtsstaates fällt in die Epoche des Liberalismus. Der dadurch bedingte Gesetzespositivismus hat auch in Ungarn zu einer kaum übersehbaren Masse von Verwaltungsvorschriften (Gesetzen, Verordnungen, Satzungen) geführt. Diese Vorschriften sind außerdem nicht immer einwandfrei in kodifikations-technischer Hinsicht und veralten in verhältnismäßig kurzer Zeit. Daher ist Neuordnung der geltenden Rechtsquellen auch in unserem Lande eine dringende Forderung der Zeit.