



DEUTSCH-UNGARISCHES INSTITUT
FÜR EUROPÄISCHE ZUSAMMENARBEIT

Faktenwissen Ungarn

Das ungarische Wahlsystem

Bence Bauer

Nr.: 2022/02
2. Auflage 2024

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Wahlrecht der Wende	1
3. Reformen ab 2010	5
3.1. Abschaffung der Stichwahl	6
3.2. Abschaffung der Territoriallisten	6
3.3. Neuzuschnitt der Wahlkreise.....	7
3.4. Stärkung des Mehrheitselements.....	7
3.5. Stimmrecht für die Auslandsungarn.....	8
3.6. Parlamentarische Vertretung der autochthonen Minderheiten.....	9
3.7. Verliererkompensation	11
3.8. Gewinnerprämierung.....	12
3.9. Weitere Besonderheiten	12
4. Fazit.....	13
Literaturverzeichnis.....	15

1. Einleitung

In Ungarn wird die Ungarische Nationalversammlung alle vier Jahre in allgemeinen, freien, geheimen, gleichen und unmittelbaren Wahlen bestimmt. Alle Staatsbürger ab dem Alter von 18 Jahren sind hierzu aktiv und passiv wahlberechtigt. Dabei haben die Wähler im Normalfall zwei Stimmen. Mit der Erststimme wird in den Einzelwahlkreisen der Direktkandidat eines Wahlkreises gewählt, mit der Zweitstimme die Parteiliste, wobei das ganze Land einen Wahlkreis darstellt, es gilt die 5%-Hürde. Anders als in Deutschland ist die Gesamtzahl des Parlaments fix: Dort sitzen immer 199 Volksvertreter. Von ihnen sind 106 direkt in den Einzelwahlkreisen gewählte Abgeordnete, 93 werden über die landesweiten Parteilisten entsandt. Somit stellt das ungarische Wahlsystem ein Grabenwahlsystem dar, bei dem die in den Einzelwahlkreisen in einer Runde mit einfacher Mehrheit gewählten Bewerber und die vermittelt Parteilisten Gewählten zwei separate, getrennte Blöcke bilden.¹ Anders als in Deutschland gibt es keine Wechselwirkung und Verschränkung der beiden Untersysteme, da der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sich nicht auf alle Abgeordneten bezieht, sondern nur auf die Listenmandate. Bei den Direktabgeordneten kommt das Mehrheitsprinzip zum Tragen. Daher ist das ungarische Wahlrecht ein Mischwahlrecht mit Verhältnismäßigkeits- aber noch stärkeren Mehrheitselementen. Dabei erfährt das Grabenwahlrecht eine minimale Modifizierung durch zwei kleine Brücken, genannt Verliererkompensation sowie Gewinnerprämierung. An den grundsätzlichen Regelungen des Wahlrechts wurde auch durch die Mandatsverkleinerung im Jahre 2010 sowie durch Wahlreformen der Jahre 2011 und 2013 nichts Fundamentales geändert.

2. Wahlrecht der Wende

Die Prinzipien des auch heute noch wirksamen Wahlrechts wurden bei den Verhandlungen am Runden Tisch in der Wendezeit 1989 festgelegt, es galt das Gesetz Nr. 34 aus dem Jahre 1989. Die einzelnen Wahlkreise wurden bis 2010 allerdings lediglich per Regierungsverordnung aus dem Jahr 1990 festgelegt, die in Theorie jederzeit regierungsseitig hätte geändert werden können. Somit fiel die Wahlkreiszuschneidung erst mit der Wahlrechtsreform in den parlamentarisch-gesetzgeberischen Rahmen. Dabei galt der Grundsatz, dass durch starke Mehrheitselemente ein stabiles Regieren garantiert werden sollte. Bei der Ausarbeitung des Zweitstimmenwahlrechts orientierten sich die Väter des Wahlrechts am deutschen Modell.²

¹ (Kovács 2022).

² (Mráz 2019), S. 90.

Auch andere Elemente im ungarischen Staatsorganisationsrecht, wie etwa das Konstruktive Misstrauensvotum, sind in Anlehnung an die deutsche Staatsrechtspraxis implementiert worden.

Zunächst galt, dass von den insgesamt 386 Abgeordneten 176 in Einzelwahlkreisen, 210 mittels Liste bestimmt wurden. Hierbei war das Mischsystem also bereits in ähnlichem Verhältnis vorhanden wie auch heute. Das Einzelwahlkreissystem war aber anders als heute nicht an das deutsche oder etwa britische Modell angelehnt, sondern an das französische, sprich das Modell der absoluten Mehrheitserfordernis. Somit musste in Einzelwahlkreisen, in denen keiner der Bewerber die 50%-Mehrheit errang, eine Stichwahl erfolgen, in die alle Kandidaten einzogen, die mindestens 12,5 % der Stimmen erhielten. Gab es nicht mindestens drei solche Kandidaten, so zogen die drei Bestplatzierten in die Stichwahl. Sollte beim ersten Wahlgang ein Quorum von 50% Wahlbeteiligung nicht erreicht worden sein, so konnte jeder Kandidat abermals antreten, gleichwohl galt ein Quorum von 25% Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang. In dieser reichte dann für den Mandatserwerb in jedem Fall die relative Mehrheit.

Mit ihrer Zweitstimme konnten die Wähler für die Wahlvorschläge der Parteien in insgesamt 20 Territorialwahlbezirken (TVK; gleich den Komitaten) votieren. Dabei war der größte Territorialwahlbezirk Budapest (28 Mandate), die kleinsten das Komitat Nógrad und das Komitat Vas (je 4 Mandate). Auf diese Weise wurden maximal 152 der insgesamt 210 Listenmandate verteilt, der Rest von mindestens 58 Mandaten wurde im Nachhinein über die Landeswahllisten der Parteien zugeteilt. Für diese konnte man aber nicht stimmen, da diese Listen reine Kompensationslisten waren.

Dabei kam es immer wieder vor, dass nicht alle 152 TVK-Mandate verteilt werden konnten, da die proportionale Zuteilung gerade in den kleinen Territorialwahlbezirken mathematisch oft nicht möglich war, was aber durchaus auch bei großen Bezugsgrößen wie Budapest vorkommen konnte. In diesem Falle wurden die nicht zuteilbaren, übriggebliebenen Mandate zur landesweiten Verteilung hinzugerechnet, d. h. über die Landeslisten der Parteien verteilt. Es gab also eine Variabilität in der Anzahl der jeweils von den entsprechenden Listen zuzuteilenden Mandate, die aber in der Summe immer 210 betragen mussten. Gerade in den Anfangsjahren war die erstere Zahl meist deutlich niedriger, die zweite deutlich höher, da viele TVK-Mandate unbesetzt blieben und bei den landesweit zu vergebenden Listenmandaten zu Buche schlugen. In dieser Zeit führte das noch wenig gefestigte, zersplitterte Parteiensystem oftmals dazu, dass in vielen Komitaten mehr Mandate übrigblieben, als zugeteilt werden konnten.

Um zu bestimmen, wie viele Stimmen für die Zuteilung eines Mandats benötigt wurden, wurde die Hagenbach-Bischoff-Methode verwendet, die größere Formationen begünstigt. Dieses Verfahren teilt die Parteimandate nach einem Quotenverfahren zu und bestimmt hierfür eine Verteilungszahl. Zu deren Bestimmung wird die Gesamtzahl der gültigen Stimmen geteilt durch die um „1“ erhöhte Zahl der zu vergebenden Mandate. Alle Parteien oder Listenverbindungen bekommen so viele Mandate zugewiesen, so oft sie auf diese Verteilungszahl kommen. Berücksichtigt wurden nur die Parteien oder Listenverbindungen, die landesweit insgesamt 5% der Zweitstimmen erhielten (bei der Wahl 1990: 4%). Sollten Mandate übrigbleiben, so reichte es für eine Zweiterteilung, wenn die Partei mindestens zwei Drittel der Verteilungszahl erreicht hatte (sogenannte Zweidrittelregel). Die übrige Stimmendifferenz wurde zunächst als Vorschuss aufgefüllt. Diese mittels der Zweidrittelregel erfolgte Mandatszuteilung wurde weiter dadurch verkompliziert, dass dieser Vorschuss von der Landesliste der jeweiligen Partei wieder abgezogen wurde. Hierbei sprach die Fachliteratur von „negativen Stimmen“, d. h. die Partei musste mit der Differenz aus der Verteilungszahl und der darunter liegenden niedrigeren Zahl ihre unterquotierte Mandatszuteilung wieder abrechnen.

Die weiterhin nicht zuteilbaren Mandate wurden zu den landesweit zu vergebenden Mandaten addiert, die aber reine Kompensationsmandate waren. Auf die Landesliste kamen hierfür die sogenannten „Bruchstimmen“ aus den Territorialwahlbezirken, also alle überzähligen Stimmen, die für den Mandatserwerb entweder nicht mehr gebraucht wurden oder dafür nicht mehr ausreichten. Des Weiteren wurden die Erststimmen der Verlierer aus den Einzelwahlkreisen der Landesliste zugeschlagen. Von der Landesliste abgezogen wurden die „negativen Stimmen“.³

Dieses System, welches noch weitere Sonderregeln beinhaltete, war insgesamt sperrig und kaum zu durchblicken. Ein Anschauungsbeispiel aus der letzten nach altem Wahlrecht abgehaltenen Wahl zur Ungarischen Nationalversammlung 2010 mag die komplizierten Berechnungs- und Zuteilungsmodalitäten der Komitats- und Landeslisten verdeutlichen.⁴ Im Territorialwahlkreis Vas, einem der kleinsten Komitate, waren per Liste vier Mandate zu vergeben. Im ersten Wahlgang traten die Listen von fünf Parteien an, die insgesamt 139.724 Stimmen auf sich versammeln konnten. Eine von diesen erreichte landesweit nicht die Fünfprozenthürde, sodass für die Mandatsverteilung 137.199 gültige Stimmen zugrunde gelegt

³ (Tóth 2015), S. 233-234.

⁴ (Nemzeti Választási Iroda, 2010. évi Országgyűlési Képviselő Választás 1. fordulójá - 2010. április 11. VAS megye területi választókerület mandátumai 2010).

wurden. Die Verteilungszahl im Komitat, also die für einen Sitz notwendigen Stimmen, war zuvor mit 27.944 bestimmt worden. Dies ergibt sich aus dem Quotienten der Gesamtzahl der gültigen Stimmen und der Anzahl der zu vergebenden Mandate plus eins ($139.724 / (4+1) = 27.944$). Die Zweidrittelhürde hiervon betrug also 18.629 Stimmen.

Die Listenverbindung Fidesz-KDNP erlangte in Vas insgesamt 87.705 Stimmen. Dies genügte qua Verteilungszahl für drei vollwertige Mandate. Übrig blieben 3.873 „Bruchstimmen“, welche der Landesliste angerechnet wurden. Die nächstgrößere Partei MSZP errang 23.699 Stimmen, die gemäß der Verteilungszahl nicht mehr zum regulären Mandatserwerb reichten, wohl aber über der Zweidrittelhürde lagen. Somit wurde die Zweidrittelregel angewandt und das Stimmenergebnis der MSZP um 4.245 Stimmen auf die Verteilungszahl aufgestockt. Diese Gutschrift wurde ihr ausgleichend als negative Stimmen von der Landesliste abgezogen. Das vierte und letzte Mandat in Vas ging also an die Sozialisten. Somit wurden alle vier zu vergebenden Mandate im Listenwahlkreis vergeben, null Mandate fielen an die Landesliste. Die Stimmen der leer ausgebliebenen Parteien Jobbik (16.888) und LMP (8.907) wurden als „Bruchstimmen“ vollwertig der Landesliste zugeschlagen. Im Anwendungsbeispiel wird auch deutlich, dass eine Besonderheit des neuen ungarischen Wahlrechts, die Gewinnerprämierung, bereits in der Tradition des alten Wahlsystems in einer Vorform angelegt war. Des Weiteren lässt sich anhand der Jobbik und der LMP auch die Verliererkompensation nachvollziehen.

Aufgrund dieser komplizierten Einzelregelungen galt das ungarische Wahlrecht als das komplizierteste der Welt. Die komplexen, intransparenten und logisch kaum begründbaren Detailbestimmungen konnte selbst das Fachpublikum kaum mehr verstehen und anwenden.⁵ Ebenso führten sie zu einer demokratietheoretisch fragwürdigen Situation, in der im Wesentlichen nur die staatlichen Wahlorgane überhaupt vollen Durchblick hatten. Dieses hochkomplexe System in Ungarn zu entwirren, zu entkernen und sachlogisch wiederaufzubauen war die Aufgabe eines mit einem starken demokratischen Mandat versehenen Wahlgesetzgebers. Ein solcher ist mit den Wahlen zur Ungarischen Nationalversammlung im Jahre 2010 bestimmt worden. Die Wahlrechtsreformen erfolgten dann auch prompt.

⁵ Alle Regelungen zum alten Wahlrecht siehe: (1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 1989).

3. Reformen ab 2010

Bevor überhaupt die neue Regierung im Frühjahr 2010 gebildet wurde, setzte die neue Parlamentsmehrheit um Fidesz-KDNP ein wichtiges Wahlversprechen um: Die Verkleinerung des Parlaments. Dieses wurde von 386 Mandaten auf 199 Mandate verkleinert. Fest stand also erst einmal nur, dass es 199 Abgeordnete geben werde. Wie genau das Wahlrecht hierzu ausgestaltet werden sollte, wurde zu einem späteren Zeitpunkt von den großen Reformen des Wahlrechts als Gesetz Nr. 203 aus dem Jahre 2011 und der Novelle des Wahlverfahrensrechts als Gesetz Nr. 36 aus dem Jahre 2013 entschieden.⁶ Die zunächst geplante verpflichtende Wählerregistrierung wurde Anfang Januar vom ungarischen Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt und wurde daher nicht eingeführt.⁷ Ebenso abgelehnt wurde übrigens die in den Übergangbestimmungen postulierte Verantwortung der ungarischen kommunistischen Nachfolgepartei für die Untaten ihrer Vorgängerin.

Anders als etwa in Deutschland werden die beiden Stimmen seit jeher nicht auf einem Stimmzettel, sondern auf zwei separaten Stimmzetteln abgegeben, sodass sich keine Rückschlüsse auf die Zusammenhänge zwischen Erst- und Zweitstimme ziehen lassen. Innerhalb Ungarns gibt es keine Briefwahl. Alle Wähler müssen am Wahltag selbst in den Wahllokale erscheinen und ihre Stimmen persönlich abgeben. Bettlägerige Wähler können eine sogenannte Mobilurne bestellen. Am Wahltag werden dann Wahlurne und Wahlunterlagen von mindestens zwei Wahlhelfern in die Wohnung des Antragstellers gebracht, der dort seine beiden Wahlzettel persönlich ausfüllen und einwerfen kann. Die Stimmabgabe am Wahlsonntag ist für eine Dauer von 13 Stunden, von 06.00 Uhr bis 19.00 Uhr, möglich. Das Ergebnis wird nicht bei Schließung der Wahllokale bekanntgegeben, sondern frühestens nach dem Verlassen des Wahllokals durch den allerletzten Wähler. Es kommt nämlich des Öfteren vor, dass Personen, die kurz vor Schließung des Wahllokals eintreffen, erst nach 19.00 Uhr ihre Stimmen abgeben können, manchmal kommt es auch zur Bildung von Schlangen. Das ungarische Wahlverfahrensrecht stellt sicher, dass alle Wähler, die sich bis 19.00 Uhr in die Schlange gestellt haben, wählen dürfen müssen. Vorher darf kein Ergebnis bekanntgegeben werden. Dieses Verfahren soll eine unbeeinflusste Wahlentscheidung garantieren. Beim Wahlgang müssen die Wähler ihren Personalausweis – oder Pass oder Führerschein – sowie die ihren inländischen Wohnsitz zertifizierende sogenannte Wohnsitzkarte vorlegen. In Ungarn

⁶ Detaillierte Analyse von Spengler, Frank / Bauer, Bence: (Spengler und Bauer, Wählerregistrierung in Ungarn 2012)

⁷ Zur Entscheidung siehe: (Spengler und Bauer 2013).

sind am Wahlsonntag viele Bürgerämter geöffnet, so dass Personen, die erst am Wahltag oder im Wahllokal bemerken, dass ihre Dokumente fehlen oder abgelaufen sind, noch am Tag der Wahl selbst Ersatzdokumente beschaffen können, damit ihre Stimmabgabe sichergestellt ist. Die Anwesenheit von Vertretern der antretenden Parteien in den Wahlkreisen ist gesetzlich garantiert und geschützt. Dabei soll jede Partei in jedem Wahlvorstand vertreten sein. Bei den letzten Parlamentswahlen 2022 nahm eine noch nie zuvor dagewesene hohe Zahl an Parteivertretern teil, die kaum ernstzunehmende Beanstandungen vorzutragen hatten. Im Folgenden sollen die einzelnen Wahlreformen dargestellt werden. Diese werden im Wahlrecht und im Wahlverfahrensrecht geregelt.

3.1. Abschaffung der Stichwahl

Die zweite Runde der Parlamentswahlen in den Einzelwahlkreisen entfiel. Statt einer absoluten Mehrheit reicht eine einfache Mehrheit für die Wahl des Direktkandidaten in einem Wahlkreis. Im Wahlkreis gewählt ist, wer die meisten Stimmen auf sich vereinen kann, es gibt kein Quorum. Es gilt also das angelsächsische Modell. Damit erübrigt sich auch der politische Kuhhandel, der früher zwischen den beiden Wahlgängen um die Frage der Rücktritte von einzelnen Bewerbern betrieben wurde. Bei einem polarisierten politischen System mit zwei starken Polen wäre eine Stichwahl zudem völlig überflüssig, da der erste Wahlgang ohnehin bereits den Charakter einer Stichwahl hätte.

3.2. Abschaffung der Territoriallisten

Die komplizierte Verteilung der Mandate im System der Territoriallisten wurde abgeschafft. Sie erzeugte große Ungleichheiten und benachteiligte die kleineren Parteien sehr. Im Territorialwahlbezirk Vas etwa wurden vier Mandate vergeben. Es war völlig unmöglich, wie das Beispiel zeigte, diese vier proportional auf die antretenden Parteien zu verteilen. Kleine Parteien gingen meist leer aus. Dieses Phänomen lässt sich auch heute noch in anderen Ländern mit Territorialwahlbezirken festmachen, etwa in Polen oder in Tschechien. Oftmals leidet darunter auch die Verhältnismäßigkeit, da sich Ungleichverteilungen ergeben können, siehe etwa die Parlamentswahlen in Tschechien im Oktober 2021.⁸ Mit der Reform wurden in Ungarn nunmehr die landesweiten Listen der Parteien wählbar. 93 Abgeordnete werden mittels geschlossener Landeslisten der Parteien nach Proportionalitätsgesichtspunkten zugeteilt. Anders als in Deutschland und in Ungarn bis einschließlich der Parlamentswahlen 2010 ist das ganze Land ein einziger Stimmkreis für die landesweiten nationalen Listen. Dadurch ist eine

⁸ (Zemánek 2021).

bessere Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gegeben. Dabei darf jede Partei eine Landesliste aufstellen, die, gemäß der seit 2021 gültigen Regelung, in mindestens 71 Wahlkreisen einen Kandidaten nominiert. Für eine solche Nominierung sind 500 Unterstützungsunterschriften im jeweiligen Wahlkreis notwendig.

3.3. Neuzuschnitt der Wahlkreise

Nach den Vorgaben des ungarischen Verfassungsgerichts aus der Zeit vor den Wahlrechtsreformen müssen die Wahlkreise dergestalt gestaltet sein, dass sie ein zusammenhängendes Gebiet bilden und die Grenzen der ungarischen Burgkomitate nicht überschreiten, ganz ähnlich wie in Deutschland.⁹ Ähnlich wie in Deutschland sieht auch das ungarische Wahlrecht vor, dass die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises um nicht mehr als 15% vom Landesdurchschnitt abweichen sollte. Anders als in Deutschland sind Wahlkreise bei einer Abweichung der Bevölkerungszahl nicht etwa erst bei 25% wie in § 3 Abs. 1 BWahlG normiert, sondern bereits bei 20%, wie in § 4 Abs. 4-6 des Gesetzes Nr. 203 aus dem Jahr 2011 festgelegt, neu zu schneiden. Nicht immer gelingt dies, wie die eigentlich notwendigen, aber unterbliebenen Neuzuschnitte im Vorfeld der Wahlen von 2022 zeigen. Somit knüpft sich an die Regelung in der Praxis kein rigides Sanktionsregime. Ein großer Neuzuschnitt der Wahlkreise ist seit der Wende erstmalig anlässlich der Wahlrechtsreform geschehen, so dass die Ungarische Nationalversammlung die trotz verfassungsgerichtlicher Vorgaben¹⁰ langanhaltende und durchaus kritikwürdige Untätigkeit des Gesetzgebers der Zeit vor 2010 korrigierte

3.4. Stärkung des Mehrheitselements

In Ungarn besteht, anders als etwa in Deutschland, keine Konsensdemokratie, sondern eine Konkurrenzdemokratie. Diese drückt sich auch dadurch aus, dass keine föderalen Strukturen die Entscheidungsprozesse im Sinne eines Ausgleichs verlangsamen, sondern eine zentrale Staatsorganisation straffe und schnelle Entscheidungen implementieren kann. Ebenso ist festzustellen, dass auch die Debatten und politische Akteure klare Alternativen anbieten. Demokratie lebt in diesem Modell von der These und der Antithese und jede politische Entscheidung und Meinung muss zugleich auch immer wieder eine Alternative haben. Die beiden politischen Lager in Ungarn haben in Konsequenz jeweils ihre eigenen Öffentlichkeiten und bedienen einen jeweils anderen Gesellschaftsentwurf. Alles, was die Bürgerlichen politisch

⁹ (Biró, Sziklai und Kóczy 2012/11), S. 1168.

¹⁰ (Verfassungsgericht Ungarns 2010).

umsetzen, wird von den Linksliberalen kritisiert und umgekehrt. Diese Polarisierung ist in den Grundpfeilern des ungarischen politischen Systems angelegt und findet auch im ungarischen Wahlrecht ihre Entsprechung. Insoweit ist das ungarische wie auch das deutsche Wahlrecht eine Reflexion auf die im Lande vorherrschenden Handlungsmuster, Denkschulen und Entscheidungsmaxime. Weder das eine oder das andere ist besser oder schlechter, richtig oder falsch, demokratischer oder undemokratischer. Die verschiedenen Systeme sind organisch gewachsene Strukturen, die auf die unterschiedliche politische Kultur, die andersgelagerten Debatten und die abweichenden Erwartungen der Menschen im Lande rekurrieren.

Bei der Senkung der Abgeordnetenzahl des Parlaments wurde die Zahl der Mandate von 386 auf 199 verkleinert. Dabei wurde die Zahl der Wahlkreise von 176 auf 106, die Zahl der Listenmandate von 210 auf 93 verkleinert. Während früher etwas mehr als die Hälfte der Abgeordneten nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bestimmt wurde, war dies mit der Reform etwas weniger als die Hälfte. Reziprok stellen die direkt in den Wahlkreisen mit der Mehrheitswahl bestimmten Direktkandidaten nunmehr mehr als die Hälfte der Abgeordneten dar, während sie früher weniger als die Hälfte ausmachten. Das Verhältnis 46-54 wurde zu einer Relation 54-46 umgekehrt. Diese Neuerung berührt aber den Wesenskern des Wahlrechts nicht, da das System auch schon früher als Mehrheitswahlsystem galt. Für den Einzug in die Ungarische Nationalversammlung ist es erforderlich, 5% der Listenstimmen zu erringen, analog zu der in Deutschland bekannten Fünfprozenthürde. Anders als in Deutschland ist es zulässig, dass sich zwei, drei oder mehrere verschiedene Parteien zu einer Listenverbindung zusammenschließen. In diesem Fall muss eine Zehnprozenthürde überwunden werden, bei drei oder mehreren Parteien beträgt diese Schwelle 15%.

3.5. Stimmrecht für die Auslandsungarn

Ebenso neu ist das neu eingeführte Stimmrecht für die Auslandsgemeinschaften. Ungarn besaß lange Zeit ein sehr rigides Element in seinem Wahlrecht. Es war nämlich erforderlich, dass alle eigenen Staatsangehörigen auch über einen gemeldeten inländischen Wohnsitz verfügen. Diese in der internationalen Praxis sehr seltene Regelung wurde von Bürgerrechtlern immer wieder kritisiert. Seit den Parlamentswahlen 2014 haben auch Ungarn, die über keinen Wohnsitz im Inland verfügen, ein Stimmrecht bei den Wahlen. Entgegen weitverbreiteter Ansicht betrifft dies nicht nur die Ungarn in den Nachbarländern, sondern viele Ungarn auf der ganzen Welt, die teils schon seit Jahren in der Diaspora und in der Emigration leben, etwa in Israel, in den USA oder in Deutschland. Als Auslandsungarn gelten alle Ungarn, die keine inländische Meldeadresse vorweisen können. Dabei hat diese Personengruppe allen anderslautenden

Stimmen zum Trotz kein Mehrrecht, sondern ein Minderrecht im Vergleich zu den in Ungarn lebenden Landsleuten.

Die Auslandsungarn haben nämlich nur eine einzige Stimme, namentlich die Zweitstimme für die Parteilisten. Die Erststimme für einen Kandidaten im Einzelwahlkreis bleibt ihnen verwehrt, da sie ja keinem Wahlkreis zugehörig sind. Entgegen der Praxis anderer Länder werden sie auch nicht etwa der Hauptstadt zugeschlagen (etwa Polen) oder bilden einen eigenen Auslandswahlkreis (etwa Rumänien). Sie müssen sich für die Wahlen eigens registrieren. Die Auslandsungarn stimmen per Briefwahl ab, anders als die sich nur vorübergehend im Ausland Aufhaltenden – wie Geschäftsreisende, Touristen, Studenten, Städteurlauber, entsandte Arbeitnehmer –, die weiterhin über einen inländischen Wohnsitz verfügen. Diese können für die Stimmabgabe entweder ihren Heimatwahlkreis oder einen beliebigen inländischen Wahlkreis oder aber eine Auslandsvertretung ihrer Wahl aufsuchen. Die sich in der Emigration Befindlichen müssten nach dem ungarischen Meldegesetz ihren Wohnsitz (und somit ihre sog. Wohnsitzkarte) abgeben, was die meisten aber nicht tun. Dann wären sie Auslandsungarn und hätten keine Erststimme mehr, sehr wohl aber die Möglichkeit der Briefwahl. Aus diesem Grund bilden sich vor den Konsulaten am Wahltag immer lange Schlangen. Das Wählen an den Konsulaten ist nämlich im Normalfall nur für die relativ kleine und überschaubare Gruppe der sich nur vorläufig im Ausland Aufhaltenden vorgesehen, Ungarn mit permanenter Auslandsresidenz müssten per Briefwahl wählen – hierfür müssen sie sich aber von ihrem Wohnsitz im Inland abmelden, was nur die wenigsten tun.¹¹

3.6. Parlamentarische Vertretung der autochthonen Minderheiten

Ungarn hat im europaweiten Vergleich sehr weitreichende Mitbestimmungsrechte und Selbstverwaltungsmöglichkeiten der gesetzlich anerkannten autochthonen nationalen Minderheiten, derer es 13 im Land gibt (Roma, Deutsche, Polen, Slowaken, Slowenen, Kroaten, Serben, Rumänen, Ukrainer, Bulgaren, Griechen, Armenier und Ruthenen). Im Gegensatz zum privilegierten Mandatserwerb in Deutschland durch alleinige Nichtanwendung der 5%-Hürde folgt das Modell der Minderheitenvertretung in Ungarn einem anderen Muster.

Parallel zu den Kommunalwahlen werden Wahlen zu den Nationalitätenselbstverwaltungen abgehalten, an denen Angehörige der Volksgruppen – die Zugehörigkeit beruht auf Selbstauskunft und kann bezüglich des aktiven Wahlrechts beliebig oft geändert werden – teilnehmen können. Ebenso können diese Angehörigen die im Kommunalwahlrecht fixierte

¹¹ (Kurunczi 2019), S. 85-86.

Minderheitenzugehörigkeit auch auf die Parlamentswahlen „erstrecken“ lassen. Die Angehörigen der Minderheit müssen sich als solche registrieren. Die diesbezüglichen Eintragungen ins Wählerregister können online vorgenommen werden und entfalten sonst keine Rechtsfolgen. Angehörige der Nationalitäten können bei Eintragung in das jeweilige Wählerverzeichnis allerdings keine Zweitstimme für eine Parteiliste abgeben, da ihre Zweitstimme ja auf die Nationalitätenliste der jeweiligen autochthonen Minderheit geht. Ihnen verbleibt aber die Erststimme für den Direktwahlkreiskandidaten. Etwa 30.000 Personen haben von dieser Möglichkeit bei den letzten Wahlen Gebrauch gemacht.¹² Auch wenn nur eine einzige Stimme abgegeben wird, entsendet die Gemeinschaft einen sog. Fürsprecher mit Rederecht, aber ohne Stimmrecht.

Die Nationalitäten werden wie in Deutschland von der Fünfprozenthürde ausgenommen. Anders als in Deutschland erhalten sie das Mandat als privilegiertes Mandat. Konkret bedeutet dies, dass alle Zweitstimmen, die Stimmen der Verliererkompensation, die Stimmen der Gewinnerprämierung sowie die Stimmen aller Nationalitätenwahllisten addiert werden und im Anschluss durch die Gesamtmandatszahl 93 sowie durch die vergünstigte Quote von „4“ geteilt werden. Erreicht der Wahlvorschlag einer Nationalität ein solches Viertel der Stimmenzahl der für den Mandatserwerb benötigten Stimmen der Parteilistenbewerber (etwa $\frac{1}{4}$ von ca. 90.000), so erwirbt die Volksgruppe ein vollwertiges Mandat mit Rede-, Antrags- und Stimmrecht. Dies ist bisher nur der deutschen Volksgruppe gelungen, die als Landesselbstverwaltung der Ungarndeutschen mit Emmerich Ritter einen Abgeordneten in der Ungarischen Nationalversammlung stellt. In diesem Falle wird die Zahl der Parteilistenmandate um die Zahl der erfolgreichen Nationalitätenbewerber gesenkt, im vorliegenden Fall gibt es mit den Parlamentswahlen 2018 und 2022 nur 92 Parteilistenmandate und ein Nationalitätenmandat, nämlich den Abgeordneten der ungarndeutschen Minderheit. Dies bedeutet, dass die Parteien gewissermaßen einen Platz an die Volksgruppe „abtreten“. Ritter leitet seit 2018 ferner den Nationalitätenausschuss in der Ungarischen Nationalversammlung, womit er nicht nur die Belange der Ungarndeutschen, sondern „stellvertretend“ auch die der zwölf anderen Nationalitäten Ungarns vertritt. Dies gibt einen Einblick in die Relevanz und den Stellenwert der Minderheitenrepräsentation im Allgemeinen und der Ungarndeutschen im Besonderen.

Die Ermöglichung eines privilegierten Mandates für die autochthonen Minderheiten Ungarns stellte einen bedeutenden Schritt in Richtung ihrer Teilhabe am parlamentarischen Prozess dar.

¹² (Nemzeti Választási Iroda 2022).

Mit einer reinen Ausnahme von der Fünfprozenthürde allein, wie es in Deutschland der Fall ist, wäre selbst der Einzug der verhältnismäßig großen ungarndeutschen Minderheit ins Parlament nicht realistisch gewesen. Der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) konnte die faktische Hürde eines vollwertigen Mandats bei den Bundestagswahlen 2021 nur deshalb überwinden, weil der aufgeblähte Bundestag die Anzahl der zum Mandatserwerb vorausgesetzten Stimmen absenkte. Bei einem kleineren Bundestag hätten die für den SSW abgegebenen Stimmen für einen Bundestagssitz nicht gereicht.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die als „politische Stimme“ geltende Listenstimme für die Parteien bei den autochthonen Minderheiten entfällt, sie also nicht vollwertiger Teil der politischen Stimmgemeinschaft sind. Minderheitenangehörige haben nur eine Erststimme für den Einzelwahlkreisbewerber, sind also Teil der lokalen Gemeinschaft. Auf der anderen Seite verhält es sich bei den Auslandsungarn genau reziprok. Sie sind Teil der politischen Stimmgemeinschaft mit ihrer Listenstimme, aber nicht Teil der lokalen Gemeinschaft, da sie keinem Wahlkreis zugeordnet werden können. Sie bleiben jedoch durch das Zweitstimmenwahlrecht in die politischen Entscheidungsfindungen einbezogen.

3.7. Verliererkompensation

Die ungarische Legislative folgt dem Prinzip, dass bei den Wahlen keine einzige Stimme verlustig gehen darf – solange nur eine Partei oder Listenverbindung nicht an der Fünfprozenthürde scheitert. Auch im alten Wahlsystem gab es Kompensationselemente. So waren die alten landesweiten Listen der Parteien stets nur Kompensationslisten. Hierbei wanderten die bei den Territoriallisten nicht zuteilbaren Mandate auf die Landesliste und wurden dort vergeben. Die Stimmen für die Parteien, die keine Mandate erringen konnten, sowohl was die Erststimmen der Einzelwahlkreisbewerber als auch die Zweitstimmen für die Territoriallisten betrifft, wurden bei den Landeslisten vergeben. Damit war das System eine reine Verliererkompensation. Diese Verliererkompensation gibt es auch heute noch. Nach ihren Regeln gehen alle Stimmen der Wahlkreisverlierer auf die (nunmehr auch unmittelbar wählbaren) Landeslisten der jeweiligen Parteien. Dadurch erhöhen diese Stimmen als „Kompensationsstimmen“ die Gesamtstimmenzahl und begünstigen bei der Verteilung die Anzahl der einer Partei zustehenden Parlamentssitze. Damit ist sichergestellt, dass keine Stimme verlorenght und jede Stimme unmittelbar in die demokratische Repräsentation miteinfließt.

3.8. Gewinnerprämierung

Das Prinzip, das keine einzige Stimme verlorengehen darf, kommt auch beim Grundsatz der sogenannten Gewinnerprämierung zum Tragen. Dies besagt, dass die zum Gewinn des Mandats nicht mehr benötigten Stimmen der Wahlgewinner ebenso der Landesliste zugeschlagen werden. Dies bedeutet, dass ein Wahlkreissieger, der beispielsweise 25.000 Stimmen im Einzelwahlkreis auf sich vereinen kann, während der Zweitplatzierte mit 20.000 Stimmen das Mandat verfehlt, den zum Mandatserwerb nicht mehr benötigten „Überschuss“ von 4.999 Stimmen der Landesliste seiner Partei beisteuert. Gerade in Hochburgen, in denen kein enges Rennen erwartet wurde, war zu beobachten, dass der sichere Mandatserwerb des Favoriten für die Wähler eine demotivierende Wirkung hatte. Mit der Gewinnerprämierung besteht wieder eine Motivation, denn es ist nicht egal, mit welcher Proportion der Gewinner gewinnt. Die zum Sieg nicht mehr benötigten Stimmen gehen nicht verloren. Gäbe es dieses Prinzip in einer wie auch immer gearteten Form in den USA, wären die vielen Stimmen der Demokraten im Jahre 2016 im großen Flächenstaat Kalifornien, die für den Sieg der Elektoren gar nicht mehr gebraucht wurden, nicht verloren gewesen, sondern hätten gar das Pendel umschlagen können. Ähnliche Gewinnerprämierungen oder Zuschläge für den Sieger sind beispielsweise auch in Italien oder in Griechenland vorgesehen, um stabile Mehrheiten sicherzustellen. Dabei wird die Verteilung der Mandate nicht aufgrund der tatsächlich abgegebenen Zweitstimmen berechnet, sondern aufgrund einer durch die Verliererkompensation und die Gewinnerprämierung angereicherten Stimmzahl, die teilweise erheblich über der Zahl der Zweitstimmen liegen kann.¹³

3.9. Weitere Besonderheiten

Für den ausländischen Beobachter nicht leicht zu verstehen ist das System der An-, Um- und Abmeldungen. Wähler, die sich am Wahltag nicht in ihrem Heimatwahlkreis aufhalten, können sich entweder für die Wahl im Konsulat im Ausland (Anmeldung) oder aber für einen anderen Wahlkreis im Inland melden (Ummeldung). Dabei geben sie ihre Stimme stets dem Wahlkreisbewerber ihres Heimatwahlkreises. Um die Anonymität der Stimmabgabe sicherzustellen, werden am Wahltag in jedem Wahlkreis die Wahlzettel eines bestimmten Wahllokals nicht ausgezählt. Daher ist am Wahlsonntag immer nur ein Auszählungsstand von etwa 98-99% zu vermelden. Sie werden mit den aus den anderen Wahlkreisen und aus den Konsulaten eintreffenden Wahlzetteln vermengt und erst dann ausgezählt. So können keine

¹³ (Nemzeti Választási Iroda, Országos listás mandátumok számítása 2022).

Rückschlüsse auf das Wahlverhalten der einzelnen Wähler gezogen werden. Daher kann das Endergebnis erst etwa zehn Tage nach der Wahl vorliegen. In besonders umkämpften Wahlkreisen kann sich das Ergebnis des Wahlkreiskandidaten noch drehen, was auch regelmäßig vorkommt. Da Ungarn über 100 Auslandsvertretungen und 106 Wahlkreise hat, ergibt sich eine große Fülle an Kombinationen, wie die Stimmabgabe möglich ist. Um die Wahlfreiheit zu gewährleisten, müssen die Wähler bei einer Wahl im Ausland bis 9 Tage vor dem Wahltag den Antrag eingereicht haben. Bis dahin haben sie aber unbeschränkt die Möglichkeit, diesen abzuändern – ohne Gebühren. Bei einer Stimmabgabe in einem anderen Wahlkreis im Inland besteht diese Möglichkeit bis Freitag 16.00 Uhr vor der Wahl, auch onlinebasiert. Den Antrag kann man bis zum zweiten Tag vor der Wahl zurückziehen. Die rein theoretisch endlose Möglichkeit der An- und Abmeldungen sowie der Ummeldungen kostet den Staat viel Geld, insbesondere die Verschickung der Wahlkreisstimmzettel quer durch das Land und die Welt. Die Angehörigen der autochthonen Minderheiten müssen sich ebenso registrieren, die Angabe der Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe beruht auf Selbstauskunft, darf staatlicherseits nicht überprüft werden und kann beliebig geändert werden, sei es von Wahl zu Wahl oder innerhalb der Frist für dieselbe Wahl.

4. Fazit

Die Regelungen des ungarischen Wahlrechts entsprechen internationalen Gepflogenheiten und wurden in den letzten Wahlen anstands-, problem- und komplikationslos umgesetzt. Die starken Mehrheitselemente des Wahlsystems waren indes schon vor den Wahlrechtsreformen der Jahre 2011 und 2013 vorhanden, wurden damals aber international nicht hinterfragt. Das Mehrheitswahlrecht in Ungarn entspricht auch den Traditionen in Ungarn und geht Hand in Hand mit der ungarischen Variante der Konkurrenzdemokratie. Durch diese sind eindeutige Mehrheiten, schnelle Entscheidungen, aber auch klare Alternativen im Parteiensystem erkennbar und durchaus gewünscht. Die Anpassungen des Wahlrechts anlässlich der Reformen waren auch eine Antwort auf das undurchsichtige, verschachtelte und kaum mehr verständliche Nachwendewahlrecht. Zudem reagierte der Gesetzgeber auf die zuvor vom Verfassungsgericht gerügten Unzulänglichkeiten im bestehenden Wahlmodus. Die viel diskutierten Aspekte der vorgeblichen Bevorzugung der konservativen Regierungsparteien durch die Kompensationselemente des Wahlrechts entpuppen sich als nicht begründbare Thesen. Vielmehr profitieren die Oppositionsparteien in der entscheidenden Mandatsverteilung sehr stark von den Kompensationsmodulen. Die Auslandsungarn hingegen haben im Schnitt eine

Relevanz von einem einzigen Mandat und sind für das Endergebnis in der Regel eine zu vernachlässigende Größe.

Literaturverzeichnis

„1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról.“ 1989.

[https://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_374/FILE/Hungary_-_Electoral_Law_-_1989-34_\(original\).pdf](https://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_374/FILE/Hungary_-_Electoral_Law_-_1989-34_(original).pdf).

Barlai, Melani, Florian Hartleb, und Dániel Mikecz. *Das politische System Ungarns*. Baden-Baden: Nomos, 2023.

Biró, Péter, Balázs Sziklai, und László Á. Kóczy. „Választókerületek igazságosan?“

Közgazdasági Szemle, 2012/11: 1165-1186.

Kovács, Zoltán. „Hungary’s parliamentary election system 101.” *About Hungary*. 2022. 04.

<https://abouthungary.hu/blog/hungarys-parliamentary-election-system-101>.

Kurunczi, Gábor. „Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívások

alkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében.” *Pázmány Péter Katolikus*

Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. 2019. [http://real-](http://real-phd.mtak.hu/874/2/Kurunczi_G%C3%A1bor_dolgozatv.pdf)

[phd.mtak.hu/874/2/Kurunczi_G%C3%A1bor_dolgozatv.pdf](http://real-phd.mtak.hu/874/2/Kurunczi_G%C3%A1bor_dolgozatv.pdf).

Mráz, Ágoston Sámuel. „A német és a magyar választási rendszer jellemzői.“ In

Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális

kérdéseiről, 77-116. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2019.

Nemzeti Választási Iroda. „2010. évi Országgyűlési Képviselő Választás 1. fordulójára - 2010.

április 11. VAS megye területi választókerület mandátumai.“ 2010.

<https://static.valasztas.hu/dyn/pv10/outroot/vdin1/hu/112118.htm>.

—. „Országgyűlési képviselők választása 2022. április 3.” 2022. 04 16.

<https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/>.

—. „Országos listás mandátumok számítása.“ 2022.

<https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/valasztasi-informaciok/mandatumszamitasi-tabla>.

Spengler, Frank, und Bence Bauer. „Ungarisches Verfassungsgericht lehnt umstrittene

Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes ab.“ *Konrad-Adenauer-Stiftung*. 10.

Januar 2013. <https://www.kas.de/de/web/ungarn/laenderberichte/detail/->

[/content/ungarisches-verfassungsgericht-lehnt-umstrittene-uebergangsbestimmungen-](https://www.kas.de/de/web/ungarn/laenderberichte/detail/-/content/ungarisches-verfassungsgericht-lehnt-umstrittene-uebergangsbestimmungen-des-grundgesetzes-ab)

[des-grundgesetzes-ab](https://www.kas.de/de/web/ungarn/laenderberichte/detail/-/content/ungarisches-verfassungsgericht-lehnt-umstrittene-uebergangsbestimmungen-des-grundgesetzes-ab).

- . „Wählerregistrierung in Ungarn.“ *Konrad-Adenauer-Stiftung*. 3. Dezember 2012.
<https://www.kas.de/de/web/ungarn/laenderberichte/detail/-/content/waehlerregistrierung-in-ungarn>.
- Tóth, Csaba. „Választási Rendszer.” In *A magyar politikai rendszer - negyedszázad után*, szerző: András Körösnéyi, 231-248. Budapest: Osiris Kiadó, 2015.
- Tóth, Csaba, und Gábor Török. *Négy választás Magyarországon. A magyar politika az elmúlt 12 évben (2002-2014)*. A mai Magyarország. Budapest: Osiris, 2015.
- Verfassungsgericht Ungarns. „Pressemitteilung des Verfassungsgerichts von Ungarn vom 6. Dezember 2010.“ 6. Dezember 2010.
<https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/sajtokommunike-az-orszagos-egyeni-valasztokeruletek-szabalyozasanak-alkotmanyellenessegerol/>.
- Zemánek, Ladislav . „Die tschechischen Parlamentswahlen sind vorbei: Was sagen die Ergebnisse?“ *Visegrad Post*. 2021. 10 21. <https://visegradpost.com/de/2021/10/21/die-tschechischen-parlamentswahlen-sind-vorbei-was-sagen-die-ergebnisse/>.



DEUTSCH-UNGARISCHES INSTITUT
FÜR EUROPÄISCHE ZUSAMMENARBEIT

Impressum

Von: Bence Bauer LL.M., Direktor

Überarbeitung: Alexander Rasthofer, Projektkoordinator für Forschung

Tristan Csaplár, Projektkoordinator für Forschung

Deutsch-Ungarisches Institut für Europäische Zusammenarbeit

Sitz: 1113 Budapest, Tas Vezér u. 3-7

Postadresse: 1518 Budapest, Pf. 155

Web: <https://www.deutsch-ungarisches-institut.hu/>

E-Mail: mni@mcc.hu