

Glossa Iuridica

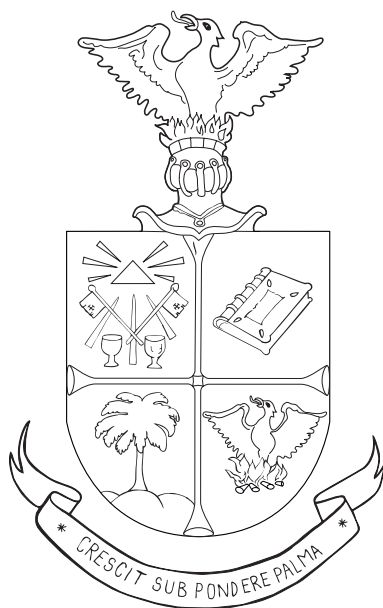
V. évfolyam, 1-2. szám

A JÓ KORMÁNYZÁS

Glossa Iuridica

V. évfolyam, 1-2. szám

A JÓ KORMÁNYZÁS



Budapest, 2018

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

DIE WICHTIGSTEN ORGANE DES UNGARISCHEN POLIZEIWESENS

ZOLTÁN BALLA

Universitätsdozent, Nationale Universität für Öffentlichen Dienst

Das ungarische Polizeiwesen ist einer der jüngsten Wissenschaftsbereiche. Der Anfang seiner Entwicklung erfolgte am Anfang des letzten Jahrzehntes von dem XX. Jahrhundert, als Lajos Szamel im Auftrag der Ungarischen Akademie der Wissenschaften angefangen hat, die theoretischen, dogmatischen und praktischen Fragen des Polizeiwesens zu forschen. Später haben zahlreiche Forscher das ungarische Polizeiwesen untersucht; diese kurze Veröffentlichung versucht ihre Ergebnisse zusammenzufassen.

1. Die kurze Geschichte der Entstehung des ungarischen Polizeiwesens

1.1. Von den Anfängen bis zur bürgerlichen Revolution

Die Entstehung des ungarischen Staates hat nach u. Z. 970 mit der Vereinigung der Völkerschaften, dann mit der Aufnahme des Christentums angefangen. Dieser Vorgang hat eine Armee unter der Hoheitsgewalt des Königs (Stephan I.) verlangt. Am Anfang der Entstehung unseres Staates (nach u. Z. 1000) gab es kein getrenntes Polizeiwesen, Polizei, die Aufgaben im Zusammenhang mit der Sicherheit (mit der inneren und öffentlichen Sicherheit) hat das Militär erfüllt.

a) Die ersten auf die polizeiliche Tätigkeit verweisenden Zeichen können an den Heiligen Stephan geknüpft werden. Unser König, der Gründer des Staates, hat die in dem 10. Jahrhundert entsehene Komitat-Regierungsform gestärkt, die gleichzeitig eine „Verwaltungs- und Gerichtsbarkeitseinheit war, und die der in der öffentlichen Darstellung des Königs verfahrenere Gespan vorwiegend vertreten und gesichert hat“.¹ Der Gespan hat – bis auf die kirchlichen und höflichen Besitze – Verwaltungs- und Gerichtsverwaltungsfunktion ausgeübt, in der auch die Versorgung der Aufgaben von der öffentlichen Sicherheit des unter seiner Hoheitsgewalt gehörigen Gebiets umfasst worden ist. Der Gespan war zugleich auch ein militärischer Leiter, er hat auch die Armee des

1 KRISTÓ, Gyula: *Die Entstehung der Komitate in Ungarn*. Budapest, Herausgeber Magvető, 2002, 161.

Komitats geführt, das heisst, er hat im heutigen Sinne die polizeilichen und militärischen Aufgaben des königlichen Komitats eigentlich in einer Person erfüllt. Im polizeilichen Sinne hat er die Ordnung der Märkte aufrechtzuerhalten, bei dieser Aufgabe war sein Vertreter der Scherge, der Recht hatte, statt der Kirche nur den Markt besuchenden Bürger zu bestrafen.

b) In dem 13. Jahrhundert haben die königlichen Komitate die frühere adlige Komitat-Regierungsfunktion abgelöst. Der König hat auch weiterhin den Gespan (später den Obergespan) ernannt, aber seinen neuen Vertreter, den Vizegespan und die –auch die polizeilichen Streite der Diener entscheidenden, neue Funktionen bedeutenden – Stuhlrichter hat ab 1232 schon der Adel ernannt. Bis zur Mitte des 13. Jahrhunderts haben meistens vier Stuhlrichter judiziert, dann haben in den im 16-18. Jahrhundert entstandenen Landeskreisen der Ober- und einige Vizestuhlrichter judiziert.

Die Bezeichnung Vogt hat ab 15. Jahrhundert der Ausdruck *Burgkapitän* abgelöst. *Die adligen Komitate sind mit der 1870 durchgeführten verwaltungsbehördlichen Reform in dem modernen bürgerlichen ungarischen Verwaltungssystem aufgegangen.*

c) Es ist noch zu erwähnen, dass sich das System der freien königlichen Städte in den 14-15. Jahrhunderten verstärkt hat. Es wurde von den adligen Komitaten unabhängig, und der Stadtkapitän hat die Sicherheit der nur dem König untergeordneten Ortschaften beaufsichtigt. In den Städten der Tiefebene hat der Strassenkapitän funktioniert, aber er wurde auch als Leutnant ernannt, eventuell als Unteroffizier. „Andere Städte wurden auf Viertel aufgeteilt, deren Vorgesetzte die Viertelmeister waren.“² Die durch das 1848 während des Freiheitskampfes erlassene Gesetz (GA. 23 im Jahr 1848) abgelösten freien königliche Städte gaben Platz drei neuen Formationen (bei weniger als 12 tausend Einwohnern: Kleinstadt, im Fall von 12-30 tausend Personen: Mittelstadt, im Fall mehr als 30 tausend Städte: Grosstadt), die die freien königlichen Städte ersetzt haben, haben die objektive Voraussetzung der klassischsten Strafverfolgungsbehörde, der Geburt der Polizei geschaffen. Das städtliche Wesen nämlich, die auf dem relativ kleinen Ort konzentrierte Bevölkerung und das Vermögen haben die Kriminalität³ „ausgehoben“, gegen die aber nur das darauf spezialisierte polizeiliche Organ kämpfen konnte.

d) Während der von der Mitte des 16. Jahrhunderts (die Besetzung von Buda 1541) angefangenen mehr als 150 Jahre anhaltenden Türkenherrschaft kann

2 Ibid.

3 FINSZTER, Géza: *Die Theorie und das Mittelsystem des Polizeiwesens*. Budapest, NKE, 2013, 18.

man natürlich nicht über ungarische polizeiähnliche Organisation sprechen. Die Türken haben die beherrschten Gebiete auf sieben Verwaltungseinheiten, sogenannte Vilajet (Präfektur) geteilt, an deren Spitze der Beglerbeg gestanden hat. Unter ihm hat sich der Kadi befunden, der unter anderem für die Strafverfolgung verantwortlich war. Daneben hat er auch die Gerichtsverwaltung versorgt, beziehungsweise hat er gegen die Ordnungsverletzer vorgegangen.⁴

e) Der den österreichisch-osmanischen Krieg abschliessende Friedensvertrag in Karlóca (26. Januar 1699) hat der türkischen Besatzung ein Ende gesetzt, so wurde es möglich, das Land politisch, regional und verwaltungsmäßig – von den Habsburgern – zu vereinheitlichen. Die Entwicklung des Absolutismus ist losgegangen, die auch auf das Polizeiwesen eine Wirkung gemacht hat. Die Zentralisation, die bis dahin von unten organisierende⁵ und die das Privileg der örtlichen Mächtigkeiten bildende Überwachung der Sicherheit wurde langsam eine staatliche Aufgabe. Die institutionelle Form des Vorgangs kann man zu dem auf dem Landtag in 1722/1723 verkündeten Ungarischen Königlichen Interimsrat verbinden, dessen Rechtsnachfolger das in 1848 gegründete und auch heute funktionierende Innenministerium wurde, das als das oberste steuernde Organ der öffentlichen Sicherheit zu nennen ist.

Der auf der Spitze des Ungarischen Königlichen Interimsrates stehende *Palatin*, oder wenn der Stuhl von dem Palatin nicht erfüllt wurde, dann die von dem *königlichen Landvogt* geführte Beamtenschaft (im Jahre 1784 118 Personen, im Jahre 1818 268 Personen) haben vielfältige Aufgaben erfüllt. Unter diesen sind auch die polizeilichen Fälle vorgekommen, die von Anfang der Herrschaft Joseph II. an (1780-1790) eine getrennte Fachabteilung bekommen haben. Ihr Wirkungsbereich hat sich vorwiegend auf die Regelung der Fälle der öffentlichen Sicherheit beschränkt, aber sie haben keine verbindlichen Normen ausgegeben. Dennoch eine Empfehlung schon, so war die 1794 ausgegebene Urkunde, in der die mit den öfters vorkommenden Straftaten im Zusammenhang stehenden Maßnahmen zusammengefasst wurden.⁶

f) Die nächste Epoche der Entwicklung von der öffentlichen Ordnung und öffentlichen Sicherheit kann man ab 1782 zum König Franz binden. Das von

4 HEGYI, Klára – ZIMÁNYI Vera: *Das Osmanische Reich in Europa*. Budapest, Corvina, 1986, 103.

5 CHRISTIÁN, László: *Die Grundlinien des Polizeiwesens, Verwaltungspolizei*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit GmbH., 2011, 42.

6 NAGY, Endre – RÁCZ, Lajos – MÁTHÉ, Gábor: *Die Geschichte der ungarischen Verfassung und Verwaltung*. Budapest, Herausgeber HVG-Orac, 2007, 209.

seinem Vorgänger, Lipót II. organisierte, aber das von Franz in Wien in dem Ordenshaus von den Schwestern des Karmeliter-Ordens gegründete Polizei-Ministerium oder Direktion war das erste zentrale polizeiliche Organ mit solchem Namen. Es ist heraus zu heben, dass er während seiner Herrschaft ein ultra-konservatives System ausgebaut hat. Sein Absolutismus haben grundsätzlich die drohende Wirkung der französischen Revolution, der Tod von Marie Antoinette (seiner Tante) und von ihrer königlichen Familie, die ungarische jakobinische Bewegung beeinflusst. Ferenc hat alles gegen die Verbreitung der nationalen Entwicklung und der liberalen Ideale getan, er hat zum Erreichen seiner Ziele auch das Polizeiwesen benutzt. Die von ihm zweimal, 1801 und 1814 umgebildete zentrale Staatsverwaltung hat der polizeilichen Regierung gedient, er hat das geheime Kabinett gegründet. Dieses Institut war das erste solche Organ, es hat mit einer starken Vereinfachung der zentralen Behörde von der nationalen Sicherheit entsprochen. In seiner Unterordnung haben das geheime Spionagenetz, die Geheimpolizei funktioniert, die zum ersten Mal an den Grenzübergangsstellen, weiterhin in Buda, Pest, Pozsony, Debrecen, Nagyszombat, Temesvár und Zágráb gegründet wurden. Das geheime Kabinett hat das ganze öffentliche Leben unter politischen Kontrolle gehalten, die wichtigeren Merkmale davon sind: an den Grenzübergangsstellen wurden die Pressewesen sichergestellt, alle heimischen Zeitschriften, Bücher wurden zensiert, der Briefwechsel wurde kontrolliert, die öfters Reisenden wurden durchsucht, ein Denunziantennetzwerk wurde ausgebaut, diese wurden gut bezahlt oder ihnen wurde Karriere zugeteilt.

Die mehr als vier Jahrzehnten Herrschaft von Ferenc hat unleugbar *der Entwicklung des Polizeiwesens einen grossen Stoß gegeben*. Er hat gigantische Summen für die Inanghaltung der *wirksamen Geheimpolizei*, für den Ausbau des Regierungssystems geopfert. Er hat jenes zentrale Modell aufgebaut, das praktisch in seinen grossen Zügen auch heutzutage das staatsicherheitliche Segment unseres Polizeiwesens charakterisiert. Die in dem 19. Jahrhundert verwendeten *heimlichen Mittel und Methoden* (geheime Überwachung, die Anwerbung nach finanziellem Interesse, Briefkontrolle usw.) *zeigen* in mehrerlei Hinsicht eine grosse Ähnlichkeit zu den heute verwendbaren, gleichen Mitteln, Methoden. Den Untergang seiner gewaltigen absolutistischen Regierung hat der nach 13 Jahren zusammenberufene Landtag 1825 in Bewegung gesetzt. *Die Reformisierung* hat angefangen.

g) Parallel zut dem oben umgeschriebenen polizeilichen Zentralisieren – zwar mit immer mehr verengendem System – haben noch die Organe für öffentliche Sicherheit der adligen Komitate funktioniert. Die zwei erwähn-

baren Subjekte des örtlichen Polizeiwesens waren die Komissare und die ihnen untergeordneten Panduren.⁷ Die Institution der Komissare hat die im Mai 1701 ausgegebene königliche Verordnung damit verstärkt, dass sie verbindlich ausgesagt hat: auf dem Tiefland und den Gebieten jenseits der Theiss – wo die Straftaten zugenommen haben – sollen die Grundherren für die Verbesserung der öffentlichen Sicheheit sorgen. In den nächsten 100 Jahren wurden die Komissare aus den Reihen der Soldaten beeidigt, die in jedem Komitat unter dem Vizegespan funktioniert haben, dort, wo die Position des Komissars nur ganz spät entstanden ist, haben der Weibel oder die Organisation von Feldwebeln diese gleiche Aufgabe erfüllt.

Das adlige Komitatensystem hat sich drei Jahre nach dem Ausgleich aufgelöst, damit zusammen wurden auch die früheren städtischen polizeilichen Organe aufgelöst. Es hat angefangen, die Sicherheit zentralisiert zu organisieren.

Die erste Treppenstufe der Entwicklung des Polizeiwesens in der Reformzeit bedeutet der IX. Gesetzartikel im Jahr 1840, der die Feldpolizei zustande gebracht hat. „Unter der Bestimmung dieses Gesetzes stehen ... die die ausser liegenden Sachen der Wirtschaft und Industrie drohenden Handlungen.“ Im Sinn von dem ersten Paragraph des Gesetzes konnte der Feldpolizist gegen den in den Gärten, Weinbaugebieten, Wäldern, Friedhöfen verursachten Schädiger auftreten. Der Rechtsatz hat ausgesagt, dass die Feldpolizei von den in den Komitaten funktionierenden Land- und Kreisstuhlrictenr, in den Städten aber von dem Stadtkapitän überwacht wird.

Das System von Feldhüter war also *dezentralisiert*, sein Rechtsnachfolger ist die auch örtlich organisierte Feldwache.

1.2. Die Entwicklung des Polizeiwesens von der Bürgerrevolution 1848

In der Zeit von dem Friedenskrieg in den Jahren 1848-1849 hat sich die Zentralisation des Polizeiwesens weiter fortgesetzt. Es hat drei herausragende Ereignisse:

- am 17. 03. 1848 wurde die Batthyány-Regierung gegründet, die in einem auch die Gründung des ersten Innenministeriums in Ungarn bedeutet hat, der erste Innenminister war Bertalan Szemere,
- am 20. 04. 1848 wurde der Ländliche Kriegsrat von Nationalgardisten gegründet, der lieber militärische Aufgaben erfüllt hat, aber er hat

7 CHRISTIÁN z. W. 43.

nebenher im engeren Sinne auch die Wirkungsbereiche in der Staatsverfolgung versorgt. Die Organisation ist ab 1849 stufenweise in der Landwehr aufgegangen,

- am 14. 04. 1849 hat der Landtag die dritte (nach 1620 und 1707) Entthronung (die vierte war 1921) des Habsburg-Hauses ausgesagt, das hat dem Innenminister Bertalan Szemere ermöglicht, das Land auf 24 polizeiliche Bezirke aufzuteilen. An ihre Spitze hat er Polizeikommissare ernannt. Das heisst, im Polizeiwesen hat zum ersten Mal die Zentralisation/Dekonzentration angefangen, so war es möglich, ein von dem bisherigen völlig unterschiedliches organisatorisches System zu betätigen, das in den Fragen des Polizeiwesens einheitliche Prinzipien und Praxis modelliert hat.

Den nächsten Kapitel der Entwicklung der Polizeiwesen-Geschichte hat *das Entstehen der Gendarmerie* geöffnet. Die Gendarmerie (früher mit dem aus dem Französischen stammenden Ausdruck: „zsandárság“) war in dem 19. Jahrhundert ein in dem ganzen Europa funktionierendes und nach den militärischen Prinzipien organisiertes Polizeiorgan, das hauptsächlich die Aufgaben der öffentlichen Sicherheit auf dem Lande erfüllt hat. Das Wort „der Gendarm“ (ung. csendőr) ist 1834 in der Redensart des heimischen Polizeiwesens erschienen, aber es wurde offiziell ab 1873 benutzt.

Die *Ungarische Königliche Gendarmerie (UKG)* ist 1881 mit einem sich auf das ganze Land erstreckenden Wirkungsbereich entstanden. Früher, ab 1849 hat auch eine monarchische Gendarmerie mit dem Namen *Kaiserliche Gendarmerie* mit dem Standort in Wien funktioniert, die der Innenminister Alexander Bach geführt hat. In dieser sog. Bach Ära war das Ziel der Habsburger, dass sie Ungarn völlig in die Monarchie integrieren. Dementsprechend war die grundsätzliche Aufgabe der *als Armee für die öffentlichen Sicherheit* funktionierenden, also nach militärischem Muster organisierten Gendarmerie, die Hilfeleistung *in der Niederschlagung der 1848/49er Revolution*, dann aber nach dem Untergang der nationalen Rebellion, *die Auflösung der Szene von den Strauchdieben*. Dabei hat man die Anwerbung als geheimes Mittel des Polizeiwesens benutzt, Bach bzw. der zum Chef der obersten Polizeibehörde ernannte Graf Johann Kempen haben ein ausgedehntes Agentennetz ausgebaut. 1854 hatte die Gendarmerie acht Regimenter, also ihre militärische Struktur ist bis zu ihrer Ablösung mit dem Ausgleich im Jahre 1867 geblieben.

Danach haben die früher erwähnten Kommissare der adligen Komitate die polizeilichen Wirkungsbereiche der Gendarmerie mit der Ausnahme von Siebenbürgen, Kroatien und der Serbischen Woiwodina übernommen. Ihre Aufgabe

hat der Mangel der entsprechenden Finanzierung erschwert. *In den 1870er Jahren hat sich die öffentliche Sicherheit der Monarchie ernsthaft verschlechtert, dessen erster Grund die Abschaffung der Gendarmerie war, beziehungsweise das, dass der in die Stelle der abgeschafften Organisation tretende polizeiliche Auftritt des Komissars/Pandurs beruflich ziemlich gewichtlos war.*

Es war nötig, die Gendarmerie wieder aufzurichten. Dieses Bedürfnis haben auf die Initiative von Kálmán Tisza die II. und III. Gesetze im Jahr 1881 erfüllt, am 01. Januar 1882 hat die Ungarische Königliche Gendarmerie ihre polizeiliche Tätigkeit angefangen. Die Zuständigkeit dieser Organisation – bis zu ihrem Zerfall am Anfang des ersten Weltkriegs – hat sich natürlich nur auf Ungarn erstreckt.

Man kann über UKG äußern, dass sie *für die Jahrhundertwende zu einer auch auf europäischer Ebene herausragend wirksamer Organisation geworden ist, die eine über die besten Anzeiger des Kontinents verfügende polizeilichen Kraft war.* In dem Weltkrieg 1914 wurde die Gendarmerie mit etwa 12.000 Personen auf die Front dirigiert, auf ihren Stelle wurden zu militärischem Dienst unfähige, zu alte ehemalige Soldaten gestellt. Die öffentliche Sicherheit *hat sich rasant verschlechtert.* Das Personal der Gendarmerie hat ab Frühling 1919 für einige Monate die Rote Wache übernommen. Das polizeiliche Organ der Räterepublik hat die Peidl Regierung am Anfang 1919 aufgelöst.

Die Gendarmerie wurde also formell nicht eingestellt, aber ihre Potenz hat sich in dem I. Weltkrieg, dann in den nächsten Jahren bedeutsam *abgebaut.* Von 1920 an hat seine Überwachung schon ausschliesslich der Innenminister erfüllt, ab diesem Zeitpunkt hat die Gendarmerie schon die Aufgaben der *Exekutive* versorgt.

Seine militärische Art ist im Weiteren auch geblieben, hat sich in der Horthy Ära verstärkt, sie hat gleichzeitig in der Aufgabe, in dem Mittelsystem des Organs polizeiliche Eigenschaften gezeigt. „Die Gendarmerie war eine solche Mischung von der Armee und der Polizei, die für die Regierungsform den ungestümsten, brutalsten Terror gesichert hat...“⁸ können wir im Buch von Ervin Hollós lesen.

Die Gendarmerie hat 1928 einen *ermittlungsbehördlichen Wirkungsbereich* bekommen, es hat gegenüber der über den gleichen Wirkungsbereich verfügenden Polizei, den schon fühlbaren Wettstreit weiter gesteigert. Das Problem wurde durch den koordinierten Auftritt des in 1942 gegründeten *Staatschutzentrums* erleichtert.

8 HOLLÓS z. W. S. 86.

In dem II. Weltkrieg hat die Gendarmerie an militärischen Einsätzen, beziehungsweise an der Kontrolle der Gettoisierungen und der Deportierung teilgenommen. *Die UKG hat im März 1945 die Provisorische Nationale Regierung mit ihrer M.P. Anordnung Nummer 1690/1945 aufgelöst. Ihren ganzen Wirkungsbereich hat die Ungarische Staatspolizei übernommen.*

1.3. Das Entstehen der ungarischen Polizei

Die in dem Früheren erläuterten Initiativen von den Kaisern Lipot II., József II. und Franz aus der Habsburg Dynastie, beziehungsweise die Gründung der Feldpolizei gehören zu *der Vorgeschichte* des Entstehens der ungarischen selbstständigen polizeilichen Organisation. Die Entwicklung hat in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts angefangen.

Nach der Auflösung des Einflusses von der österreichischen Polizei in Ungarn wurde im April 1861 *Elek Thaisz* zu dem Polizeichef der Stadt Pest ernannt. Der schon in der 1850er Bach Ära als österreichischer Geheimpolizist arbeitender Agent wurde früher für seine Teilnahme in dem Freiheitskampf 1848/49 verurteilt. Trotzdem hat er eine ziemlich schnelle Karriere gemacht, ab 1873 – als durch die Vereinigung von Buda, Pest, der Marghareten Insel, und Altbuda Budapest zustande gekommen ist – wurde er *der erste Polizeichef* der Hauptstadt. Zu seinem Namen kann *das Organisieren der bürgerlichen Polizei* gebunden werden. Den rechtlichen Grund dazu bildet der XXI. Gesetzartikel im Jahr 1881, in dessen Rahmen der neue Name der Budapester Polizei „Polizei der Hauptsadt“ wurde. Das Entstehen der modernen Polizei der Hauptstadt kann von dem mit neun Jahren früher geborenen XXXVI. Gesetzartikel im Jahr 1872 *nicht getrennt werden*, der die *Gesetzbehörden* von der „Hauptstadt Buda-Pest“ herausgearbeitet hat, und damit auch *die Zuständigkeitsgebiete der Hauptstadt* bestimmt hat. Demnach hat sich der Wirkungskreis der Polizei der Hauptstadt *auf die ganzen Innen- und Aussengebiete der Hauptstadt* verbreitet, ab 1889 auf Újpest, Rákospalota, ab 1912 auf Kispest, Erzsébetfalva, Pestszentlőrinc, ab 1916 auf Csepel. Die 20. und 21. Paragraphen des XXXVI. Gesetzartikels im Jahr 1872 haben ausgesagt, dass die Polizei auf dem Gebiet der Hauptstadt als staatliches Organ funktioniert, und die Gerichtsbarkeit trennt sich von der staatlich behandelten Polizei der Hauptstadt.

Die polizeiliche *Organisation* in der Hauptstadt *hat aus zwei Teilen bestanden*: aus der zentralen Behörde und aus den polizeilichen Bezirken. Die Überwachung hat das Innenministerium erfüllt. Der König hat den Polizeichef auf die Vorlegung des Innenministers ernannt.

Thaisz ist am 11. 03. 1885 abgetreten, in seine Stelle ist János Török gekommen, der ein ausgezeichneter Verwaltungsjurist war. Zu seinem Namen kann man das Entstehen des Vorgängers des heutigen kriminalistischen Organs, der Detektivabteilung binden, aber er hat auch den Pressedienst gegründet. Mit der Regierung von Török ist die Polizei in der Hauptstadt bis zum ersten Weltkrieg zu einem modernen polizeilichen Organ geworden.

Die Verstaatlichung der Polizei in der Hauptstadt hat *der Verlauf der Zentralisierung von den polizeilichen Stellen auf dem Lande* in den 1890er Jahren befolgt. In dieser Entwicklung ist die M.P. Anordnung 5047/1919 maßgeblich, wir können ja ab dieser mit der einheitlichen staatlichen Polizei rechnen, die sieben Polizeipräsidien umgefasst hat: Budapest, Debrecen, Miskolc, Pécs, Szeged, Székesfehérvár, Szombathely.

Ab 1940 hat die staatliche Polizei in dem ganzen Land die Aufklärung der Straftaten, die Vorgestellung der Straftäter vor das Gericht, beziehungsweise die Aufgaben der öffentlichen Sicherheit erfüllt.

Von der 1950-er Einführung der Räteregierung *ist die heutige polizeiliche Struktur bis 1957 entsanden*, unter das von dem Innenminister geführten landesweiten Polizeipräsidium gehören die 19 Polizeipräsidien von den Komitaten und (der Hauptstadt) Budapest und die (früher kreislichen, später ab 1948) städtischen Polizeipräsidien.

Man kann feststellen, dass das Entstehen der modernen ungarischen staatlichen Polizei ein langfristiger, fast 50 Jahre lang andauernder Vorgang war, der mit dem XXXVI. Gesetzartikel im Jahr 1872 angefangen hat und mit der M. P. Anordnung 5047/1919 beendet hat. Diese letzte Rechtsvorschrift hat:

- die bis dahin gegliederte unter der Regierung der Verwaltung stehende städtische Polizei verstaatlicht,
- die Erweiterung des Wirkungskreises des Innenministers auf die örtlichen polizeilichen Organe ermöglicht.

2. Die heutigen Merkmale des Polizeiwesens

2.1. Der Ansatz des Polizeiwesens

Die Sicherheit. Die wir im Weiteren auch sehen werden, deckt dieses Wort das Wesentliche des Polizeiwesens am kürzesten ab. Die Sicherheit hat im Laufe der Geschichte immer etwas anderes bedeutet. In der Urgesellschaft hat sie die tödlichen Gefahren (Frost, Feuer, Wasser usw.), den Kampf für das Nahrungsmittel oder gegen die feindliche Horde, in den Klassengesellschaften den immer

mehr globalisierenden Ausschluss der gegen die immer steigende Lebensqualität wirkenden Faktoren auf Mikro-, heutzutage aber Makroebene bedeutet. Die über Länder, Kontinente überschreitenden, überführenden Vorgänge der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen ordnen die Staaten immer mehr weltumfassend in ein System, das ändert sich aber ihre Beziehungen zueinander. Das generiert auf zahlreichen Bereichen Abhängigkeitsbeziehungen, ihr auffallendstes Beispiel ist die Energieabhängigkeit. Die innere Sicherheit eines gegebenen Staates beeinflusst grundsätzlich jene unerwünschte Lage, als er ohne eigenen Energieträger im Winter die Heizung, im Sommer aber die minimale Energiedienstleistungsstufe für seine Bürger nicht einmal sichern kann.

Mit der wissenschaftlichen Untersuchung, Analyse der Sicherheit beschäftigt sich

- die Militärwissenschaft,
- und das sich verändernde Polizeiwesen.⁹

„Von der Seite der Militärwissenschaft muss man die militärischen Elemente der Sicherheit finden“.¹⁰ Im Allgemeinen kann man diese militärischen Elemente in der Kriegsführung und ihrer Strategie, Taktik, Logistik untersuchen, deren Determination der Schutz der Bevölkerung und des Staatsgebiets gibt. Die Militärwissenschaft untersucht nämlich die Sicherheit im Rahmen der militärischen Kriegsführung.

Dagegen beschäftigt sich das sich verändernde ungarische Polizeiwesen mit den innenstaatlichen Beziehungssystemen der Sicherheit (in erster Linie, aber nicht ausschließlich). Es analysiert die unterschiedlichsten sachlichen Bezüge der staatlichen und privaten Sphären mit der Untersuchung des normalen gefahrenfreien Lebens von den Personen der Gesellschaft, der Fragen von der täglichen Tätigkeit – auf wissenschaftlichem Grund. So ihre begriffsmäßigen, institutionellen, rechtlichen und Mittelsysteme, ihre Vergangenheit, Entwicklung, Gegenwart und ihre Perspektiven.

Mit einer eigenartigen Annäherung der Sicherheit können wir uns in den letzte Zeit erschienenen Publikationen in Ungarn treffen, wenn sie mit dem Thema der Migration und der Sicherheit verbunden wird. „Die Migration ist in Hinsicht auf sein Wesen ein dauerhafter Ortswechsel vorwiegend wegen der Befriedigung der Sicherheits-, beziehungsweise anderer Bedürfnisse, der

9 Für die disziplinäre Behandlung des Polizeiwesens. Siehe: BALLA, Zoltán: Die Fragen des Polizeiwesens. *Innere Inspektion*, 2014/10, 5-9.

10 DR. VIDA, Csaba: Die militärischen Elemente der Sicherheit und die Sicherheitspolitik. *Inspektion der nationalen Sicherheit*. 2014/1, 104.

die Befriedigung der Sicherheits- und anderer Bedürfnisse von den anderen betroffenen Menschengruppen verhindern, gefährden oder dem eben auch helfen kann.“¹¹

2.2. Das ungarische Polizeiwesen

Auf die Entwicklung des ungarischen Polizeiwesens haben vorwiegend die Schriften der deutschen Wissenschaftler aus dem 19. Jahrhundert gewirkt. Hervorzuheben ist das im Jahre 1932 erschienene Werk von Robert Mohl mit dem Titel: Die Polizeywissenschaft, „das grundsätzlich als Quelle für die ungarischen Beteieber des Themas gedient hat, und in dem er die Ordnungswissenschaft und das Ordnungsinstitut im engeren Bereich abgeleitet hat...“¹² Bei der Untersuchung der deutschen Wirkung kann man *den Rechtswissenschaftler Lorenz von Stein nicht auslassen*, der „als Ökonomist oder Soziologe zählt, war er aber nach seinem Schulabschluss ein Jurist, und einer der Gründer von der Verwaltungswissenschaften.“¹³ Der vierte Band von seinem sieben bändigen Grundwerk (Verwaltungsrecht) beschäftigt sich mit dem Polizeirecht, wo er darauf zeigt, dass „jede Form Polizeiwesen ist, durch die die Regierung in die Verwaltung eingreift, beziehungsweise ist. das Polizeiwesen ein Teil der Verwaltung“.¹⁴

In Ungarn gehört das Polizeirecht zu dem Staatsrecht. „Die Wissenschaftler des Verwaltungsrechts hatten unvergängliche Verdienste in der Aufklärung der staatsrechtlichen Natur der Polizei“.¹⁵ Die Polizei wird, wie das primäre Organ des Polizeiwesens (darum wird es später ausführlicher gehen) in ihrer rechtlichen Regulierung vorwiegend und *hauptsächlich durch das Verwaltungsrecht*, andererseits das strafliche Sach- und Verfahrensrecht, beziehungsweise durch das Recht für Ordnungswidrigkeit geregelt. Die tatsächlichen Organe des Polizeiwesens – außer der Parlamentswache – sind markante Teile der Verwaltung, einschliesslich hauptsächlich *das Institutionsystems der Staatsverwaltung*, die sämtlichen Äußerungen der polizeilichen Tätigkeit mit der

11 RITECZ, György – SALLAI, János: *Die Trends, Gründe und Möglichkeiten für die Behandlung der Migartion 2.0.* Budapest, Hans Seidel Stiftung, 2016.

12 SALLAI, János: Győző Concha, der vorzügliche Fahrgast des Polizeiwesens. *Ungarisches Polizeiwesen*, 2015/1, 39.

13 KOI Gyula: *Ausländische Wirkungen in der ungarischen Verwaltungswissenschaft.* Ph.D. Dissertation. Győr, SZIE ÁJK DI, 2013, 29.

14 SALLAI z. W. 39.

15 FINSZTER, Géza: *Das Recht der Polizei.* Budapest, Universität für Nationalen Öffentlichen Dienst, Fakultät für Polizeiwissenschaften, 2014, 15.

*Aufmerksamkeit auf die öffentlichen Angelegenheiten*¹⁶ sind die Verwaltung grundsätzlich bezeichnende irgendeine öffentliche Aufgabe, öffentliche Dienstleistung. Die Staatsverwaltung, wie „... der größte Verwaltungskomplex der Gesellschaft...“¹⁷ erfüllt mit den verschiedensten Funktionen ihre gesellschaftliche Bestimmung, die vorwiegend die Validation des öffentlichen Belangs bedeutet. Die Verwaltung führt nach dem Befehl des Grundgesetzes Ungarns und mit der Aufmerksamkeit auf andere Rechtssätze, das heisst im Rahmen des Staatsrechts, den Willen der gesetzgeberischen Macht mit der Erfüllung ihrer unterschiedlichsten sehr weitverzweigten Aufgaben durch. Ein und von den anderen Aufgaben eindeutig trennbarer Zweig ist die Erfüllung der *polizeilichen Aufgaben*. Ihren verfassungsmäßigen Grund gibt der *46. Artikel des Grundgesetzes* Ungarns, dessen Absatz (1) aussagt: „Die grundsätzliche Aufgabe der Polizei sind die Verhinderung, Aufklärung der Straftaten, der Schutz der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung und der Schutz der Ordnung von den Staatsgrenzen“, bis den andere Zweig, die polizeiliche Aufgabe für die nationale Sicherheit bestimmt der Absatz (3) des 46. Artikels: „Die grundsätzliche Aufgabe der nationalen Sicherheitsdienste ist der Schutz der Unabhängigkeit Ungarns und seiner gesetzmäßigen Ordnung, die Durchsetzung seiner Belange der Nationalsicherheit.“ Sowohl in dem Fall der Polizei, als auch der nationalen Sicherheit ernennt das Grundgesetz in den Absätzen (2) und (4) die Regierung zu einem *Leitungsorgan*, und gleichzeitig bestimmt es die Verwaltungs-, die direkten Organisations- und Regierungskoordinatenpunkte.

2.2.1. Die Grundprinzipien der Verwaltung in dem polizeilichen Verstand

Für die ungarische Verwaltung können wir *zwei* eindeutige und auch für die Ganzheit des Systems geltende *Bedingungen* nennen:

- die Rechtmäßigkeit, andererseits
- die Effektivität.¹⁸

Diese Grundprinzipien bestimmen teilweise die organisatorischen Ziele des Regierungssystems und sie sind eher „wissenschaftliche Konstruktionen mit

16 Über den Begriff der öffentlichen Angelegenheit. Siehe: PATYI, András – VARGA, Zs. András: *Allgemeines Verwaltungsrecht (im System des Grundgesetzes)*. Budapest, Dialóg Campus, 2012, 48.

17 FINSZTER z. W. 13.

18 Siehe darüber: FAZEKAS, Marianna Hrsg.: *Verwaltungsrecht. Allgemeines Teil 1*. Budapest, ELTE Eötvös Herausgeber, 2015, 22-25.

politischem Inhalt”,¹⁹ sie sind inhaltlich Wesen mit den Grundprinzipien des Verwaltungs-, beziehungsweise polizeilichen Rechts nicht oder nur teilweise gleich. Wir können sie aber in dem Sinne als Gleiche nehmen, dass das auf der Stufe der Allgemeinheit bestimmte Verwaltungsprinzip muss in dem unterschiedlichsten verwaltungsmäßigen, sachlichen oder prozessualen Rechtssatz gelten muss. Den Unterschied zeigt das, dass die Grundprinzipien, auf einer höheren Stufe der Abstraktion, die Erwartungen der Gesellschaft formulieren, vermieden die Möglichkeit der Normativität.

In die Reihe der Verwaltungsprinzipien hat Lajos Lőrinc *den Demokratis- mus*²⁰ eingeordnet, bis das diesbezügliche Material²¹ der VN zu den Zeichen „der guten Regierung“:

- die Teilnahme,
- die Rechstaatlichkeit,
- die Reaktivität,
- die Suche des Konsens,
- die Gerechtigkeit,
- die Wirksamkeit und die Effektivität und die
- Abrechenbarkeit einordnet.

In dem Grundrechtlichen Charta der Europäischen Union²² wird die Wirkung der „guten Regierung“ in dem „Europäischen Kodex der guten Verwaltung“²³ dargelegt.

Nach unserem Standpunkt üben auf das Polizeiwesen die oben als erste genannten zwei Bedingungen eine unmittelbare Wirkung.

a, Die Rechtmäßigkeit des Polizeiwesens, anders: Seine Legalität:

Wie wir schon früher darauf hingewiesen haben, das *Monopol der Gewalt* unterscheidet das Polizeiwesen von den anderen Zweigen der Verwaltung, in dessen Rahmen – zwischen den Rahmen wirklich strenger rechtlicher Regeln – *es grundsätzliche menschliche Rechte beschränken kann*, es hat sogar die Möglichkeit *auch auf das rechtliche Auslöschen des Lebens*.

In dem Rechtsstaat ist es selbstverständlich, dass die Beschwer der Grundrechte mit Rücksichtnahme auf den öffentlichen Belang nur im verfassungsmäßigen Rahmen, mit der strengen Einhaltung der diesbezüg-

19 LŐRINCZ, Lajos: *Die Grundinstitutionen der Verwaltung*. Budapest, HVG-ORAC, 2010, 72.

20 LŐRINCZ z. W. 72.

21 www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/gg/governance.pdf.

22 <http://eur-lex.europa.eu>.

23 www.ombudsman.europa.eu.

lichen sachlichen und prozessualen Rechtsätze verwirklicht werden kann

Die Gesetzmäßigkeit des Polizeiwesens muss man vorwiegend mit Rücksicht auf das Grundgesetz untersuchen. *Die Rechtmäßigkeit*, wie eine verfassungsmäßige Bedingung kann

- im Absatz (1) des Artikels B., festgelegte Rechtsstaatlichkeit,
- im Absatz (1) des Artikels C., festgelegte Gewaltverteilung,
- im Absatz (4) des 15. Artikels,
- im Absatz (3) des 18. Artikels,
- im Absatz (3) des 32. Artikels,
- die aus den im Absatz (5) des 41. Artikels festgelegten Prinzipien der Rechtsquellenhierarchie, im Weiteren
- das aus dem im Absatz (7) des XXVIII. Artikels geregelten Prinzip zum Rechtsbefehl
des *Grundgesetztes* abgeführt werden.

Die Legalität des Polizeiwesens muss in den Rahmen der oben angegebenen grundgesetzlichen Regeln die gemeinsame Einhaltung der folgenden fünf Aspekte bedeuten:

- Jeder behördliche Auftritt des Polizeiwesens kann nur ans Recht gebunden passieren, das heisst, nach jedem Aktus von ihm muss ein Gesetz oder eine Anordnung entsprechend dem Grundgesetz stehen,²⁴
- die sämtlichen Organe des Polizeiwesens können streng nur innerhalb ihres Wirkungskreis, ihrer Zuständigkeit auftreten,
- gegen die Entscheidungen des Polizeiwesens muss der Rechtsschutz gesichert werden, nämlich besteht die Pflicht, gegen jeden behördlichen Auftritt die rechtlich geregelte Reparationsmöglichkeit des gegebenen polizeilichen Organs zu garantieren,
- Das Polizeiwesen ist verpflichtet, in dem Rahmen des öffentlichen Belangs mit der Einhaltung und Durchsetzung des Rechts, die dafür rechtlich bestimmte öffentliche Aufgabe zu schützen,
- Das Polizeiwesen muss über die Dualität der Legalität-Legitimität verfügen, das heisst, das Polizeiwesen muss ausser der ausführlichen rechtlichen Regelung auch jener subjektiven Dimension entsprechen, die die Anerkennung und Akzeptierung der Mehrheit von der Gesellschaft auslösen kann.

24 Siehe darüber: PATYI – VARGA z. W. 240-242.

b, Die Wirksamkeit des Polizeiwesens, anders: Seine Effektivität

Die äußerst schwer, beziehungsweise mit ganzer Genauigkeit nie messbare Wirksamkeit hat *mehrere Aspekte*. Das kann innerhalb des Termins die Beurteilung zum Beispiel einer Waffengenehmigung, einer Versammlungseingabe, oder die Beendigung der Ermittlung innerhalb je kürzer Zeit, aber das kann auch die Organisation eines öffentlichen Sicherheitseinsatzes, dessen kostenwirksamste Abwicklung bedeuten. Die Frage ist, worauf bezogen usw. wir die Wirksamkeit untersuchen?

Die in dem Punkt a, beschriebene Legalität und Wirksamkeit können einander widersprechen, beziehungsweise können sie einander auf negative Art beeinflussen. Es ist zu beweisen, dass die Rechtsmäßigkeit im allgemeinen Mehrkosten hat, denken wir nur zum Beispiel an die Gründungs- und Betriebskosten der Unabhängigen Polizeilichen Beschwerdestelle. Die Korporation, wie eine der Institutionen der Legalität, ist berufen der Rechtsmäßigkeit zu helfen, es hat aber jährlich Hundertmillionen Ausgabe (sachliche und personale Kosten).

Die Tätigkeit des Polizeiwesens ist nur *dann wirksam*, beziehungsweise effektiv, wenn man aufgrund des Vergleichs der Arbeit für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit – auf gesellschaftlicher Ebene entsprechend – und des erreichten Ergebnisses, nach der Kollation beweisen kann, dass *das ausgesetzte Ziel mit der kleinsten Bemühung, mit der Zuwendung der finanziellen und anderen Kräfte erfüllbar ist*. Diesen erwünschten Zustand können zahlreiche Faktoren erschweren, so sind zum Beispiel im Fall die Erfüllung einzelner polizeilichen Aufgaben die enge Unterordnung der Politik von dem realisierenden polizeilichen Organ (z.B.: von nationaler Sicherheit) oder die auf berufliches Prestige zurückführenden Defizite der zu dem Erreichen des gegebenen polizeilichen Ziels notwendigen Koordination oder die Knappheit der finanziellen Möglichkeiten, vielleicht die beruflich geringe Ausildung.

Im Allgemeinen kann man sagen, dass das Polizeiwesen *aus politischer Hinsicht* dann wirksam ist, wenn die verschiedenen Foren und die Mehrheit der Bevölkerung mit seiner Tätigkeit zufrieden sind. „Die Verwaltung hat noch bis heute an sich die Spuren seiner nicht richtig überlegten Modifikation bei dem Regierungswechsel und vor dem Regierungswechsel. Die Modifikationen haben vermischt, beziehungsweise haben die seit 1848 andauernde nicht richtig getrennte Beziehung zwischen den staatlichen führenden, hoheitlichen – behördlichen und öffentlichen politischen Tätigkeiten der Verwal-

tung aufbehalten,²⁵ die fallsweise auf die Wirksamkeit bezogene funktionale Störungen in dem Polizeiwesen verursacht haben, so zum Beispiel bei der Behandlung der Geschehnisse 2006.

Die Tätigkeit der polizeilichen Organe den Grundprinzipien entsprechend überwacht ein eigenartiges Kontrollsystem. Im Weiteren werden wir dieses System vorführen, aber bei weitem nicht nach der Vollständigkeit gestrebt.

2.2.2. Kontrolle über das ungarische Polizeiwesen

Die Organe der Kontrolle über das Polizeiwesen können auf verschiedene Weise gruppiert werden. So gibt es jene mit öffentlicher Gewalt (Gericht, Staatsanwaltschaft) und ohne (Verfassungsgericht, Ombudsmann), Zivilkontrolle (Unabhängige Polizeibehörde) und Staatsorgane (alle anderen).

Unsererseits wird die Gruppierung je nachdem durchgeführt, ob die Kontrollstelle als *externes* oder *internes* Organ in Bezug auf das Polizeiwesen eingestuft werden kann.

1. Externe Kontrollorgane

- Verfassungsgericht, Gerichte, Parlamentarische Ausschüsse, Kommissar für Grundrechte, Staatsanwaltschaft, Unabhängiges Polizeigremium.

2. Interne Kontrollorgane

- Kontrollstellen innerhalb der Organisation des Polizeiwesens.

Hauptmerkmale der äußeren Kontrollorgane

a) Verfassungsgericht:

Die gerichtliche Tätigkeit des Verfassungsgerichts über das Polizeiwesen beruht auf Artikel 24 des Grundgesetzes und der CLI 2011 über das Verfassungsgericht. (Abtv.), die natürlich die *verfassungsmäßige Kontrolle* der Tätigkeit der Polizeibehörden abdeckt. Dies ist besonders und vor allem die Normkontrolle der zentralen Polizeibehörden, aber beeinflusst indirekt die Rechtsdurchsetzung der Polizeibehörde. Die Normkontrolle – die sich immer *ex post* erstreckt – umfasst die Vorschriften der Strafverfolgungsbehörden und die Instrumente der öffentlich-rechtlichen Regulierung (normative Entscheidungen oder normative Anordnungen).²⁶ In solchen Fällen prüft das

25 DR. BAJOR, Tibor – KISS, Dorottya: *Logistische Vorgänge in der Verwaltung*. Ungarisches Logistisches Jahrbuch 2013. Ungarischer Logisztischer Verein 13. Dezember 2012.

26 Unter den Durchsetzungsnormen der Strafverfolgung sind oft die Instrumente der öffentlichen Verwaltung. Einzelheiten hierzu finden Sie z. B. SZILVÁSY, Péter György:

Verfassungsgericht die Einhaltung des anwendbaren Grundgesetzes und des möglichen Konflikts mit ihm im internationalen Vertrag und erlöscht die Norm im Falle einer Haftung oder eines Zusammenstoßes.

Im Falle einer Verfassungsbeschwerde kann das Verfassungsgericht nach Artikel 24 Absatz 2 Punkt d.) des Grundgesetzes die Übereinstimmung des einzelnen richterlichen Urteils mit dem Grundgesetz überprüfen.

Dementsprechend, in einer gerichtlichen Entscheidung über das Polizeiwesen (z. B. eine gerichtliche Entscheidung in der Ausübung des Vollzugsrechts),²⁷ wenn es gegen das Grundgesetz verstößt, kann es das Recht auf Einzahlung validieren.

b) Gerichte

Das *Rechtsmittel* gegen die Entscheidungen des Polizeiwesens unterliegt Artikel XXVIII des Grundgesetzes. Aus Artikel 7 ergibt sich: „Jeder hat das Recht, gegen gerichtliche, amtliche und sonstige Verwaltungsentscheidungen Beschwerde einzulegen, die gegen sein Recht oder sein berechtigtes Interesse verstoßen.“ Artikel 25 (2) über die Aufgabe des Gerichts legt sein Entscheidungsrecht, über die Rechtmäßigkeit der Verwaltungs-, wie etwa die Beschlüsse des Polizeiwesens fest. Innerhalb dieses Bereichs kann das Gericht eine Nichtigerklärung erheben und eine Polizeibehörde zu einem neuen Verfahren anweisen.

c) Ausschüsse des Parlaments

Über die polizeiliche Tätigkeit führen *zwei parlamentarische Ausschüsse* Sonderprüfungen durch. Es sind:

- der Ausschuss für Landesverteidigung und Strafverfolgung und
- das Nationale Sicherheitsausschuss.

Die *Ausschüsse ohne Autorität* sind praktisch die Gremien der politischen Kontrolle. Die wichtigsten Strafverfolgungsaspekte ihrer Macht sind:

- in persönlicher Hinsicht: sie können dem Vorstandsvorsitzenden und Chef eines bestimmten Strafverfolgungsgremiums (Minister, nationaler Führer) zuhören, eine Meinung über die Eignung bilden,
- im materiellen Sinne: sie können Anfragen zu Strafverfolgung durchführen,

Über die Merkmale der internen Normen der öffentlichen Verwaltung. Im: NAGY, Marianna (Hrsg.): Juristische Studien 2010. Feier anlässlich des 375. Jahrestages der Gründung von ELTE - April 2010 23. Budapest, ELTE ÁJK, 2011, 240-245.

²⁷ Siehe darüber: MERKL, Zoltán: Die Wirkung des Versammlungsrechts auf polizeiliche Maßnahmen, die Gründe für die Änderungen. *Belügyi Szemle*, 2015/5, 61.

Menschen zuhören, eine Stellung einnehmen, einen Bericht anfordern, eine Entscheidung treffen,

- in anderer Hinsicht: sie geben ihre Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsplans ab.

d) Kommissar für Grundrechte

Die grundlegende Pflicht des Kommissars für Grundrechte ist es, Verletzungen der *Menschenrechte* zu untersuchen. Innerhalb dieses Systems können Sie weitreichende Untersuchungen sowohl der Aktivität als auch der Fehlanpassung der Unterlassung durchführen.

Er hat keine Autorität, er kann keine vollstreckbare Entscheidung treffen. Es ist darauf hinzuweisen, dass man sich an den Kommissar für Grundrechte nur dann wenden kann, wenn ein grundsätzlicher Rechtsinhaber in dem betreffenden Fall sein ordentliches Berufungsrecht (in der Regel die Berufung) im Einzelfall gegen eine rechtmäßige Einzelentscheidung schon ausgeübt hat. Aber es ist auch ein Hindernis für das Verfahren des Bürgerbeauftragten, wenn ein Gerichtsverfahren in dem betreffenden Fall eingeleitet worden ist oder wenn eine Gerichtsentscheidung früher getroffen wurde oder ein Jahr seit der endgültigen Strafverfolgungsentscheidung verstrichen ist.

Der Kommissar bereitet einen Bericht über die untersuchte Frage vor und sendet ihn an die zuständige Strafverfolgungsbehörde. Im Geiste der europäischen Rechtskultur ist es angebracht, zu reagieren, angemessene Maßnahmen zu ergreifen und den Kommissar darüber zu informieren.

e) Die Staatsanwaltschaft

Unsere Staatsanwaltschaft, die spezifisch einem Prokuratormodell folgt, *ist ein prominentes Rechtsschutzorgan*, (auch) im Hinblick auf die Bedienung der Strafverfolgung. Sein Status kann auch aus dem Grundgesetz abgeleitet werden, das in Artikel 29 Absatz 1 Satz 2 verankert ist: „Die Strafverfolgung verfolgt die Straftaten, handelt gegen andere beanstandeten Handlungen und Unterlassungen und fördert die Verhinderung rechtswidriger Handlungen.“ Gestützt auf Artikel 29 Absatz (2) Punkt d.) des Grundgesetzes, handelt die Staatsanwaltschaft „als Verteidiger des öffentlichen Interesses im Sinne des Grundgesetzes oder eines anderen Gesetzes.“

Das heißt, die Staatsanwaltschaft kann auf der Grundlage dieses grundlegenden Verfassungsmandats gegen die *rechtswidrigen Handlungen der Polizei vorgehen*, daher die Ausübung zweier Grundsätze:

- einerseits Kontrolle,
- andererseits Einleitung eines Verfahrens.

Dementsprechend sorgt „die Staatsanwaltschaft im Schutz des allgemeinen Interesse dafür, dass jeder die Gesetze einhält“ (Artikel 1 Absatz (2) des Gesetzes CLIII von 2011 über die Staatsanwaltschaft). Sie kann Untersuchungen und Inspektionen eines Organs der Strafverfolgung durchführen, wenn eine Straftat festgestellt wird, kann sie sie mit *Aufruf* stornieren. Ist dies jedoch nicht der Fall, so wird im Falle einer Rechtsverletzung – in gesetzlich vorgeschriebenen Fällen und Weise – *im Interesse der Rechtmäßigkeit handeln* und nach eigenem Ermessen Klagegründe einleiten.

Im Falle von Straftaten, die von den Strafverfolgungsbehörden begangen werden, ist die Staatsanwaltschaft für die vorherige Zustimmung der gesetzlichen Zwangsmaßnahmen (z. B. Inhaftierung) und andererseits als Verletzungsbehebungsforum eine Beschwerde gegen eine Straftatentscheidung zu beurteilen zuständig.

f) Das Unabhängige Polizeigremium (FRP)

Im Falle von polizeilichen Maßnahmen,²⁸ der Nichteinhaltung und der Verwendung von Zwangsmaßnahmen können diejenigen, die gegen die Grundrechte einer der fraglichen Handlungen verstoßen haben, verlangen, dass ihre Beschwerde nach der Untersuchung durch FRP dem Leiter der allgemeinen oder der besonderen Polizei zum Beurteilen unterworfen wird.

Die Errichtung von FRP 2008 – im Einklang mit dem politischen Willen – wurde aufgrund des XC Gesetzes 2007 entschieden. Die Organisation hat mehr Besonderheiten als andere Polizeibehörden. Die wichtigsten:

- ihre Schaffung kann mit einer spezifischen gesellschaftlichen Tragödie verbunden werden, nämlich die Reihe der Polizeimissbrauche bei den Ereignissen von 2006,
- es kann nur den Auftritt der Polizei überprüfen, nicht den Rest der Überwachungsorgane
- es ist eine klassische Zivilorganisation, alle fünf ihrer Mitglieder sind nur Personen, die über herausragende Erfahrungen im Bereich des Grundrechtsschutzes verfügen,

28 Für die Definition der polizeilichen Maßnahmen siehe BUZÁS, Gábor: Geschichte und mögliche Fortsetzung einer wissenschaftlichen Forschung (Neue Generation in der Verwaltung der öffentlichen Verwaltungen) Postdoktorandenkonferenz vom 6-7. Juni 2013. Budapest, ELTE ÁJK. www.ajk.elte.hu/file/Uj-generacio

- die fünf Mitglieder des FRP-Vorstandes werden von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder für 6 Jahre gewählt,
- berichtet dem Parlament alle drei Jahre und unterrichtet das Parlament jährlich über seine Pflichten in polizeilichen und menschenrechtlichen Angelegenheiten.

Es scheint begründet zu sein zu fragen, warum das FRP benötigt wird im Vergleich zu den anderen Polizei-Aufsichtsbehörden, insbesondere den Bürgerbeauftragten und der Staatsanwaltschaft? Wenn wir uns das *europäische System* anschauen, sehen wir ein sehr gemischtes Bild im Lichte der Frage. Wir finden eine ähnliche oder gleiche Einrichtung im Vereinigten Königreich, in Belgien, Tschechien, Dänemark, Nordirland, Kroatien, während es in Österreich nur ein Ombudsman-System gibt, wie auch in Estland, Finnland und Frankreich. In Bulgarien ist das Ministerium für die Rechtsaufsicht zuständig, während in Griechenland, Polen, Lettland, Litauen eine sehr spezifische Polizeikontrolle tätig ist.²⁹

Das System ist also sehr gemischt und die Antwort kann nicht gegeben werden. Aus unserer Sicht, auch nicht, wenn wir die *bescheidenen Kontrollkräfte* von FRP betrachten. Die Position derjenigen, die das Dasein von FRP in Frage stellen stärkt eher die Erscheinung als die Existenz der potenten Mächte. Das FRP (genau so wie auch der Staatsanwalt und der Ombudsmann), kann nämlich auch um Information von der Polizei fragen, Zugang zu Dokumenten haben, (wie auch Staatsanwalt und Ombudsmann), über Daten, Umstände, Tatsachen und Verfahren (wie auch Staatsanwaltschaft und Ombudsmann) erfahren, und dazu Stellung nehmen – was dem Polizeichef schriftlich zugesandt werden kann, wie es auch die Staatsanwaltschaft und der Ombudsmann tun. Auf Basis des Gesamtbildes *kann das FRP kein starkes Kontrollorgan genannt werden.*

Die wichtigsten Merkmale der internen Kontrolle

Die interne Kontrolle in den Polizeiorganen, unter den Rechtsbeziehungen innerhalb des Verwaltungssystems, *gehört vor allem zur Managementbeziehung und in geringerem Maße zur Aufsicht.*

Governance-Beziehungen sind die Beziehungen unter den staatlichen Gremien - und die Polizei ist überwiegend in dieser Hierarchie zu finden.

²⁹ RÓNAI, Orsolya: *Europäisches System des Beschwerdegesetzes gegen polizeiliche Maßnahmen*. FRP-Publikation, 2015, 20.

Nach Artikel 46 Absätze (2) und (4) des Grundgesetzes wird die Polizei und die Tätigkeit der nationalen Sicherheitsdienste³⁰ von der Regierung gesteuert; die anderen zentralen staatlichen Verwaltungsorgane der Überwachung (Strafvollzugsorganisation, professionelles Katastrophenmanagementsorgan), werden laut organisatorischem Recht von der Regierung bzw. dem designierten sektoralen (Innen-) Minister gesteuert. Es gibt ebenfalls ministerielle Kontrolle im Bereich des Ausländerrechts³¹ und Finanzmanagements.

Aber es gibt eine strenge Management-Beziehung auch zwischen den Strafverfolgungsbehörden. Unter den fünf *wichtigsten Rechtsinstrumente der Regierungsführung* (normatives Recht, Entscheidungsrecht, Anweisungsrecht, Sorgerecht, Kontrollrecht) ist hier das Anweisungsrecht in Form des *Befehls* am effektivsten.

Die Polizei übt die Überwachung über die einzelnen Behörden der Kommunalverwaltung (öffentliche Raumüberwachung, Wildhüter usw.) aus. Das gewinnt Bedeutung in der Kontrolle über den legitimen Betrieb.

Ein kohärenter Bestandteil der Führung und Überwachung ist das *Kontrollrecht*, das außerhalb des Beruflichen vor allem Finanz- und Strafverfolgungsgesetzlich bestimmt sein kann.

Abschließend wollen wir nur auf die spezifischen internationalen und EU-Institutionen der Kontrolle über die Polizei verweisen, die das Niveau der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit in der Zukunft verändern werden.³²

2.2.3. Die Erscheinung des ungarischen Polizeiwesenskonzeptes, der Primat der öffentlichen Sicherheit

Wie bereits erwähnt, *ist das gesetzliche Objekt des Polizeiwesens die Sicherheit*. Da es jedoch eine Vielzahl von Sicherheiten gibt (industrielle Sicherheit, Ernährungssicherheit, IT-Sicherheit, Verkehrssicherheit, internationale Sicherheit usw.),³³ ist es daher notwendig, die *Angemessenheit der Polizeibehörden*

30 Über die besonderen polizeilichen Aufgaben der nationalen Sicherheit siehe: HAUZINGER, Zoltan: Kriminalität der irregulären Migration, MRTT Migration Abschnitt. Herausgegeben von Zoltán Hautzinger, 2015, 99.

31 Über die inhaltlichen Fragen des Ausländerrechtes siehe: HAUZINGER, Zoltán: *Fremder im Strafrecht*. Budapest, AndAnn, 2016, 21-22.

32 Siehe mehr dazu: NAGY, Judit: *Gesetzgebungsmodelle, internationale Zusammenarbeit. Zeitschriften zum Polizeiwesen, herausgegeben von Laszlo Korinek*. Budapest, NKE RTK 2014, 131-137.

33 BALLA, Zoltán: *Die Beziehungen zwischen Polizei und Sicherheit*. Im: HACK, Péter – Ki-

zu finden, die, wie schon oben beschrieben: die öffentliche Sicherheit ist. Das heißt, die vereinfachte Aufgabe der Polizei ist, - von der Geburt einer modernen Polizei in dem 18. Jahrhundert an - die Sicherheit der Gemeinschaft zu garantieren. So hat der Staat in der Periode der Verbürgerlichung, mit der Trennung von Privatsphäre und öffentlichem Leben, den institutionellen Dienst der öffentlichen Sicherheit für rechtswidrige oder beleidigende Verhaltensweisen oder Ereignisse angenommen. Seine normative Basis wurde dann im 19. Jahrhundert gestärkt.

Die ersten schriftlichen Beweise für die untrennbare Beziehung zwischen Polizeiwesen und der (öffentlichen) Sicherheit – wie wir gesehen haben – wurden im preußischen Generalcode, im Jahr 1794 ausgegeben. Paragraph § 10 des Titels 17 des Allgemeinen Landrechts für die Preußischen (ALR) entwirft an erster Stelle das Konzept des Polizeiwesens auf Grund ihrer gesellschaftlichen Funktion, die dann „wissenschaftliche Artikel und verschiedene Veröffentlichungen in dieser oder jener Version, aber im Wesentlichen unverändert erklärten.

Von dem ersten Vertreter der ungarischen öffentlichen Verwaltungswissenschaft - Ignác Zsoldos, der mit seinem, über „unsere Feldpolizei in 1844 geschriebenem Buch das früheste³⁴ Werk eines Bereiches unserer Strafverfolgung“ veröffentlichte - über herausragende Wissenschaftler der 19.-20. Jahrhunderte (Kmetty Károly, Concha Győző, Tomcsányi Móric, Zoltan Récsi Emil, Magyary, Karvasy Ágoston, Ladik Gusztáv, Mártonffy Károly, Vallo József) alle, die sich in einem gewissen Maß mit der Überwachung (Polizei) befassten, gingen aus dem oben genannten Konzept aus, und benutzten es im Inhalt.

Gleichzeitig ist es eine Tatsache, dass von 1794 bis zum Ende des 20. Jahrhunderts keine monographische oder zusammenfassende Studie veröffentlicht wurde. Das heißt, im damaligen ungarischen Recht „... das deutsche konzeptionelle System, das während der österreichisch-ungarischen Monarchie entstand, wurde in die Gegenwart durch die Horthy-Ära geführt ...“³⁵ schrieb Lajos Szamel 1990.

RÁLY Eszter – KORINEK László – PATYI András Hrsg.: Aus Galeeren Laboratorium, Studien zu Ehren von Professor Géza Finszter. Budapest, ELTE Eötvös Verlag, 2015, 39.

34 KOI, Gyula: Seit Jahrhunderten. Nationaler öffentlicher Dienst und Lehrbuchverlag. Budapest, NKE, 2013, 27.

35 SZAMEL, Lajos: *Theoretische Grundlagen der gesetzlichen Regelung der Strafverfolgung und Polizei*. Budapest, Forschungsprogramm der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, 1990, 27.

Im Jahre 1794 gab die ALR folglich den *Begriff der Strafverfolgungspflicht*, aber eine umfassende theoretische Analyse des Themas ließ noch auf sich warten. Natürlich hat die Entwicklung nicht aufgehört. Der erste Baustein wurde von Győző Concha im Jahre 1901 mit dem Titel „Die Natur und der Zustand der Polizei im freien Staat“ abgelegt, in dem er „wieder im Einklang mit der heute vorherrschenden Wahrnehmung, den Dienstcharakter der Polizei... und die diskretionäre Natur der Strafverfolgungsmaßnahmen betont hat.“³⁶ Die Position von Concha wird von Móric Tomcsányi, József Tóth und Vilmos Szontagh³⁷ in verschiedener Weise und Form angenommen.

Mit dem nächsten Qualitätszusatz diente *Móricz Tomcsányi* nach dem Ersten Weltkrieg, als er die gerichtliche Kontrolle über *diskretionäre Maßnahmen* analysierte. Der dritte Schritt kann an *Zoltán Magyary* gebunden werden, der die Polizei in das institutionelle System der *Verwaltung* gestellt hat.

Bis zum Regimewechsel in Ungarn konnte die *theoretische Entwicklung* der Strafverfolgung in Form von Monographien keine signifikanten Ergebnisse liefern. Dann begann sich 1990 die Polizeiwissenschaft sprunghaft zu entwickeln. Der Prozess kann zu Lajos Szamel gebunden sein, der im Auftrag des Programmbüros für Staatswissenschaftliche Studien von der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, die *allgemeine Charakterisierung* der Strafverfolgung zum ersten Mal gab. Zugleich ist sein Konzept inhaltlich identisch mit der Definition der ALR. „Die Polizeiarbeit ist eine staatliche Aktivität, die Störungen der öffentlichen Ordnung, das direkt störende Verhalten verhindert, bzw. die gestörte Ordnung wiederherstellen soll.“³⁸

Das heißt, der hervorragende Wissenschaftler ließ den öffentlichen Frieden und die öffentliche Sicherheit im Konzept von ALR weg, aber behielt als *zentrales Element* die öffentliche Ordnung. Dies wurde durch die Tatsache erklärt, dass die Rechtsordnung auch die öffentliche Ordnung ist, die jedoch nicht die gleiche ist wie die gesamte Rechtsordnung. Alle rechtswidrigen Verhaltensweisen verstoßen gegen die Rechtsordnung, aber nicht alle von ihnen schädigen die öffentliche Ordnung, während alle Störungen der öffentlichen Ordnung auch eine Verletzung der Rechtsordnung darstellen. Es ist die Aufgabe der Gesetzgebung...zu klären, welche Verhaltensweisen als

36 KATONA, Géza: Die Entwicklung des Polizeiwesens in Ungarn 1945-2006. *Ungarische Strafverfolgung*, 2006/4, 8.

37 SZONTAGH, Vilmos: *Freies Ermessen der öffentlichen Verwaltung (diskretionäre Verwaltung)*. Miskolc, Magyar Jövő Rt. 1928.

38 SZAMEL z. W. 30.

eine Verletzung der öffentlichen Ordnung beurteilt werden.”³⁹

Das 1990-er Szamel-sches öffentliche Recht und Ordnung-Ansatz wurde in den nächsten Jahren von einer *kleinen Polemik* gefolgt. Es gab Menschen, die auf der Grundlage von Szamel das Polizeiwesen mit dem Schutz der öffentlichen Ordnung *identifizierten* (Katona, Kántás, Buzás), während andere sie mit der öffentlichen Sicherheit *als Synonyme betrachteten*, (Berényi, Finszter, Szikinger) während es diejenigen gab, die die öffentliche Sicherheit als zentrales Element der Polizei (Balla, Nyíri) betonten.

Es ist interessant zu erwähnen, dass „nach dem Wortlaut des preußischen Gesetzes 1931 über die öffentliche Ordnung, die öffentliche Ordnung – im Widerspruch zu der gesetzlich geregelten ... öffentlichen Sicherheit -... die Summe der ungeschriebenen Regeln ist, deren Beachtung“⁴⁰ von einem normalen Zusammenleben der Staatsbürgerschaft verlangt wird. Das heißt, in diesem Ansatz hat die öffentliche Ordnung nichts mit der Strafverfolgung zu tun, sogar bedeutet das einen Status außerhalb des Gesetzes, ein Verhältnissystem ohne normative Beziehungen. Zum Beispiel kann über eine gute öffentliche Ordnung gesprochen werden, wenn Mitglieder einer bestimmten Gemeinschaft ihre gemeinsamen

Regeln einhalten, wie etwa eine Kondominiumsgemeinschaft, aber zu einer guten öffentlichen Ordnung können auch freiwillige Umweltsanierung und selektive Mülltrennung zählen.

In Hinblick auf die Veränderung und die Entwicklung des Konzeptes des Polizeiwesens, auf die Änderung der Beziehung des Begriffspaars der öffentlichen Ordnung / der öffentlichen Sicherheit und die *Frage des Primats* kann man aufgrund der *Auflösung 13/2001(V.14.) AB* festgelegt oder *beantwortet* werden. in AB heißt es *grundsätzlich*, dass:

- Der Schutz der öffentlichen Sicherheit liegt in erster Linie an den Organen des Staates,
- Die öffentliche Sicherheit ist eine unverzichtbare Voraussetzung für das institutionelle System der Rechtsstaatlichkeit und das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft,
- Der verfassungsrechtliche Zweck und Wert auf der Grundlage der oben genannten ist (nicht die öffentliche Ordnung, sondern) die öffentliche Sicherheit,
- Die öffentliche Sicherheit ist Gegenstand wissenschaftlicher Debatten, das AB will keine Position dazu annehmen, aber ein Überblick über die

39 SZAMEL z. W. 31.

40 SZIKINGER, István: *Die Polizei in der demokratischen Rechtsstaatlichkeit*. Budapest, Sík Verlag, 1998, 84.

relevanten Elemente des Rechtssystems zeigt, dass es hinter der öffentlichen Sicherheit inhaltlich mehrere Werte versteckt sind,

- Die öffentliche Sicherheit hat zweifellos einen konstitutionellen Wert.

Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen kann festgestellt werden, dass die Debatte zwischen 1990 und 2000 aufgrund der Entscheidung der AB *zugunsten der öffentlichen Sicherheit damit getroffen wurde*, dass es aus unserem Standpunkt *nicht falsch ist, mit „öffentlicher Ordnung“ - als ähnlichem, undefinierbarem allgemeinem Begriff - zu ersetzen*. Das heißt, der gesetzliche Gegenstand, der durch die Strafverfolgung geschützt ist, ist die öffentliche Sicherheit, deren alternativer Ausdruck die öffentliche Ordnung ist.

Artikel 46 der Verfassung von Ungarn widerspricht dieser Entscheidung nicht, wenn sie der Polizei – der ersten Strafverfolgungsbehörde – als primäre Aufgabe den Schutz der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung (unter anderem) vorschreibt.

2.2.4. Konzeptionelle Merkmale der öffentlichen Verwaltung und des Polizeiwesens

Die Entwicklung des Konzepts der Strafverfolgung erreichte im Jahr 2014 ihren jetzigen Zustand, als *sie mit dem Inhalt der Verwaltung verglichen wurde*. Einer der wichtigsten Punkte des Ergebnisses ist, dass die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung „von den Bedürfnissen der Gemeinschaft abgeleitet sind, die die Einzelpersonen und Zivilgenossenschaften ohne die Unterstützung der öffentlichen Macht nicht erfüllen können.“⁴¹ Einer der typischsten Fälle davon ist *die staatliche Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im öffentlichen Interesse*.

Wie wir gesehen haben, ist die Polizei ein unbestreitbarer Teil der öffentlichen Verwaltung, und damit kann der Begriff und der Inhalt der Strafverfolgung „aus dem Begriff der öffentlichen Verwaltung im ganzen oder teils abgeleitet werden“,⁴² dh „bei der Strafverfolgung können die allgemeinen Merkmale der öffentlichen Verwaltung erkannt werden“.⁴³

Es ist etwas kompliziert, die Polizei von der Verwaltung abzuleiten, da die Konsensusdefinition seitens der Vertreter Des Wissenschaftsgebietes noch nicht

41 FINSZTER z. W. 43.

42 BALLA, Zoltán: Inhaltlicher Vergleich der Strafverfolgung und der öffentlichen Verwaltung. *Ungarische Strafverfolgung*, 2014/4, 13.

43 FINSZTER z. W. 48.

festgestellt worden ist. Es gibt jedoch keine fundamentale Diskussion über den Inhalt der Definition, so dass wir auch von diesen Elementen ausgehen. Darauf aufbauend sind die *Inhaltsfeststellungen, die öffentliche Verwaltung und ihre polizeilichen Verbindungen definieren und deren polizeiliche Anknüpfungen*:

a) Die öffentliche Verwaltung wird oft von der Politik auf Makroebene beeinflusst. Es ist von der Seite des Subjekts bewiesen, dass die Leiter der höchsten und mittleren (manchmal der niedrigsten) Ebenen der öffentlichen Verwaltung (Ministerpräsident, Minister, Zentralstellen, Bezirksregierungen usw.) vom Stand der Siegerpartei gewählt werden.

Dies gilt auch für das Polizeiwesen, insbesondere auf zentraler Ebene. Die verschiedenen Polizeibehörden werden nach den Parlamentswahlen durch die Absicht der neuen politischen Regierung ersetzt.

Politische Motivation kann auch aus der objektiven Sicht gesehen werden: das erste Regierungsprogramm im Wesentlichen identisch mit dem Wahlprogramm der Siegerpartei ist, das immer einen Kapitel über Polizeibehörde hat.

b) Die öffentliche Verwaltung führt im öffentlichen Interesse immer eine öffentliche Aufgabe aus. Dabei verwaltet er die Wirtschaft, die Steuern, die Aufrechterhaltung des Unterrichtswesens und der Hochschulbildung und so weiter.

Der öffentliche Dienst des Polizeiwesens besteht darin, die öffentliche Sicherheit im öffentlichen Interesse zu erhalten. Wie alle anderen Sektoren hat das auch sein *spezielles Mittelsystem*, nämlich:

- Polizeimaßnahmen,⁴⁴ Zwangsmaßnahmen,
- das legitime Gewaltmonopol,
- und die Verwendung von geheimen Mitteln.

Es ist eine interessante Frage, ob das Verwaltungsverfahren für die Ausländer ohne Erlaubnis oder die den Rahmen der Erlaubnis überschreiten, direkt die öffentliche Sicherheit betrifft, dh die Polizei? Genauer formuliert, gehört das zur Ausländerbehörde? „Das Ausländermanagement ist eine Strafverfolgungsmaßnahme gegen einen nicht ungarischen Staatsbürger, der rechtswidrig oder unrechtmäßig in Ungarn eintritt oder sich illegal in Ungarn aufhält. Das Grundkonzept der Ausländerbehörde ist, dass ihre Tätigkeit nur gegen Personen von nicht ungarischer Herkunft eingeleitet werden kann, und nur dann, wenn die Einreise oder der Aufenthalt von Ausländern

44 SZIKINGER z. W. 89.

gegen die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen verstößt.”⁴⁵ Nach dem Zitierten können *die gestellten Fragen mit ja beantwortet werden, aber die Tatsache, dass die Ausländerbehörden keine Zwangsmaßnahmen, legitime Gewalt, geheime Mittel anwenden können, macht die Situation komplizierter, ihre Organisation kann nicht in die Familie der Polizeiorganen aufgenommen werden, ihre öffentlichen Pflichten stehen nicht im Zusammenhang mit der öffentlichen Sicherheit. Angesichts dieser Tatsachen kann die Organisation nicht als polizeiliche Ausländerbehörde bezeichnet werden.*

c) Die Handlungen der öffentlichen Verwaltung sind in der amtlichen Handlung strikt rechtsverbindlich, dh. die Handlungen der Verwaltungsorgane unterliegen dem Grundgesetz und dem Ungarischen und EU-Recht. Die Entscheidung kann also vom Ermessen ganz ausgeschlossen sein (gesetzlich ganz gebunden), oder auf Erwägung beruhen. Das Ermessensrecht stellt auch eine gesetzliche Verpflichtung dar, da es auch diese Möglichkeit der Rechtsprechung genannt sein sollte.

Die Maßnahmen der Polizeibehörden sind ebenfalls rechtsverbindlich. Auf der anderen Seite ist die Tatsache, dass die Entscheidungsautonomie insbesondere bei der Polizeiverwaltung im Vergleich mit anderen Verwaltungen häufiger ist, andererseits kann hier die *Ermessensautorität* manchmal auch eine Perspektive erhalten.

Die Verwaltung führt durch, ordnet, und organisiert. Er erzwingt den Gesetzgebungswillen, so dass er selbst Regulierungen macht und sie führt organisatorische Arbeit in der gesamten Gesellschaft durch.

*Die Polizei führt durch, ordnet an, organisiert im Interesse des Gesetzbe-
folgens in der gleichen Weise.* Das Grundgesetz und das Polizeigesetz bieten die soziale Funktion der Polizei, deren Grundaufgabe, um durchgesetzt zu werden, in dem Verhaltenskodex der Verordnung über innere Angelegenheiten detailliert ausgedrückt wird. Darüber hinaus führt es auch eine breite Palette von organisatorischen Aufgaben, wie die Organisation von Veranstaltungen (Politik, Sport, etc.).

- In vielen Fällen ist die öffentliche Verwaltung im Besitz der öffentlichen Macht. Auf dieser Grundlage legt sie das Recht und die Verpflichtungen fest, die sie im Falle der Nichteinhaltung durch Zwang durchsetzen kann. *Die typische Implikation des Polizeiwesens ist die öffentliche Autorität, man kann sagen, dass es keine Polizei ohne öffentliche Autorität gibt. Verwaltungsrecht, öffentliche Verwaltungsmacht haben alle staatlichen*

45 HAUZINGER z. W. 33.

und kommunalen Polizeiorgane, Strafrecht (Strafverfolgung), aber hat diese Letzte nicht. Zur gleichen Zeit und in der Regel, in der öffentlichen Verwaltung - aber nicht ausschließlich – hat die Polizei dieses Recht.

- Die Verwaltung hat ein bestimmtes institutionelles System. Seine beiden Grundeinheiten sind die hierarchische Verwaltung und die lokale Regierungsverwaltung, die weder unter- oder obergeordnet ist, während die atypischen
- öffentlichen Verwaltungen, auch als para-Verwaltung gekannt (öffentliche Versorgungseinrichtungen, öffentliche Einrichtungen, öffentliche Institutionen usw.)⁴⁶ ein spezielles Subsystem bilden.

Eines der typischsten Merkmale des Polizeiwesens ist sein institutionelles System. Diese Struktur kann weiter durch

- die Stärke und die Qualität der Anhänglichkeit an die öffentliche Sicherheit
- und die ihm übertragenen Befugnisse und die legitime Verwendung von Gewalt und geheimen Mitteln
in fünf Teilsysteme unterteilt werden.

So können wir voneinander folgende unterscheiden:

- primäre Strafverfolgungsbehörde von den
- sekundären Strafverfolgungsbehörden, diese
- von den gemischten Organen, die bestimmte Polizeiaufgaben durchführen, Diese
- von der Polizeibehörde der gesetzgebenden Autorität,
- während es noch andere Organe der öffentlichen Autorität ohne Behörde gibt.⁴⁷

Die primäre Polizeibehörde ist *die allgemeine Polizei* ohne den Nationalen Verteidigungsdienst und das Antiterrorist- Zentrum, *da sie die meisten Polizeimassnahmen und Zwangsdurchsetzungsmaßnahmen neben den geheimen Mitteln verwenden können.*

Die sekundären Polizeibehörden können zu viel bescheidenere Handlungs- und Zwangsmaßnahmen ergreifen, nämlich:

- zivile nationale Sicherheit, Justizvollzug, Nationale Steuer- und Zollverwaltung, Nationaler Verteidigungsdienst und Antiterror -Zentrum, der Katastrophenschutz.

46 LÓRINCZ z. W. 249.

47 Bisher wurde das organisatorische System in vier Teilsystemen gezeigt. sehen zB. BALLA, Zoltán: *Strafverfolgung*. Bildungshilfmaterial. Budapest, NKE Leading und Postgraduierteninstitut, 2013.

Die gemischten Organe, die manche Polizeiaufgaben durchführen, können in zwei Teilsysteme unterteilt werden, wie etwa die Gruppe von städtischen Polizeibehörden:

- öffentliche Bereichsüberwachung, Fischerwache, Forstpersonal, kommunaler Naturschutzwache, Feldwächter, und andererseits, *die anderen Polizeibehörden:*
- bewaffneter Wachmann, Naturschutz-Wache, Personal des Waldschutzdienstes, Bergjäger, professioneller Jäger.

Wie oben dargelegt, unterscheidet sich das Polizeiwesen von anderen Zweigen der öffentlichen Verwaltung, abgesehen von seinen grundlegenden Aufgaben, durch ein gesetzsgesichertes System von Mitteln für deren Umsetzung. In der Katastrophenschutz-Organisation ist genau *ein Mangel an Unterschiede-Spezifität*, in dessen Abwesenheit es falsch ist, dass es als Strafverfolgungsbehörde eingestuft wird. Genau wie der Rettungsdienst, der auch die Aufgabe hat, Leben in Bezug auf Katastrophenhilfe zu retten, aber auch die Rettungskräfte können keine obligatorischen oder geheime Mittel benutzen, also haben sie auch keine polizeiliche Natur.

Zur gleichen Zeit, nennt das Gesetz der zentralen Staatsverwaltung die *Nationale Steuer und Zollverwaltung* keine Rechtdurchsetzungsbehörde, obwohl die Kriminaldirektion der Organisation *im klassischsten Sinne ein Polizeiorgan* ist. Im Bereich der öffentlichen Sicherheit hat er die Befugnis, geheime Mittel und eine Reihe von Zwangsmaßnahmen zu nutzen.

Ab 2013 ist die Parlamentarische Garde das Gremium der gesetzgebenden Autorität, deren Kommandeur vom Haussprecher ernannt wird. Dies ist eine einzigartige und seltsame Organisationsform, der Grund deren Schöpfung eher eine politische Motivation, als die berufliche Nachfrage ist.

Die Strafverfolgungsorgane ohne staatliche Behörde finden sich in der Zivilsphäre. Sie haben keine Autorität, sie haben keine legitime körperliche Gewalt, aber ihre Tätigkeit ist grundsätzlich an die öffentliche Sicherheit gebunden. *Hier geht es um die Zivilgarde, die Personen- und Eigentumwächter und die privaten Ermittler.*

Das letzte konzeptuelle Merkmal der öffentlichen Verwaltung ist ihr besonderes Personal. Es ist ein professionelles öffentliches Dienstleistungssystem, das professionelle Personal Tausenden von Regierungsbeamten und Beamten bildet.

Dieses besondere Personal ist eines der typischen Merkmale der Strafverfolgungsbehörden, indem sie weitgehend in einer beruflichen Beziehung

die öffentliche Sicherheit schützen (Details später).

Auf Grund der oben genannten, glauben wir, dass *die Überlegung und die Annäherung aus einem anderen Aspekt des in ALR vom Jahre 1794 lesbaren Strafverfolgungskonzeptes gerechtfertigt ist*. In diesem Sinne können die Inhaltselemente des neuen Rechtsbegriffs folgende Thesen umfassen:

a) *Das Polizeiwesen, als Teil der öffentlichen Verwaltung, ist auf makro-Ebene Politik-motiviert,*

b) *Die öffentliche Aufgabe des Polizeiwesens ist das Garantieren der (öffentlichen) gesellschaftlichen Sicherheit. Im Besitz des Monopols der legitimen Gewalt, wird die Überwachung durch eine besondere Vollstreckung / Organisationstätigkeit ausgeführt.*

c) *Im Besitz der öffentlichen Behörde, führt das Polizeiwesen eine spezifische, aber rechtlich durchsetzbare Anwendung aus.*

d) *Das Polizeiwesen hat ein spezielles institutionelles System und Personal.*