

Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts
der Universität Potsdam

Band 9

Autonomie im Einheitsstaat

Geschichte und Gegenwart
der Selbstverwaltung in Ungarn

Von

Herbert Küpper



Duncker & Humblot · Berlin

HERBERT KÜPPER

Autonomie im Einheitsstaat

Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts
der Universität Potsdam

Herausgegeben von Prof. Dr. Werner Jann
Prof. Dr. Wolfgang Loschelder
Prof. Dr. Michael Nierhaus
Prof. Dr. Christoph Reichard
Prof. Dr. Martin Richter
Prof. Dr. Dieter C. Umbach
Prof. Dr. Dieter Wagner

Band 9

Autonomie im Einheitsstaat

Geschichte und Gegenwart
der Selbstverwaltung in Ungarn

Von

Herbert Küpper



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Küpper, Herbert:

Autonomie im Einheitsstaat : Geschichte und Gegenwart
der Selbstverwaltung in Ungarn / Herbert Küpper. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2002

(Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts
der Universität Potsdam ; Bd. 9)

ISBN 3-428-10635-0

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0949-7730

ISBN 3-428-10635-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Kommunalrecht ist spannend und in seinen Fragestellungen immer wieder von neuem aktuell. Kaum ein Gebiet des öffentlichen Rechts steht derart stark im Spannungsfeld von individueller (Grund-) Rechtsverbürgung, zivilgesellschaftlichem Engagement und Ausübung von Hoheitsrechten, in kaum einem Gebiet treffen die Sphäre des Rechts und die Sphäre der Politik enger und unmittelbarer aufeinander.

Nichtsdestoweniger ist das Kommunalrecht ein Stiefkind der öffentlich-rechtlichen Rechtsvergleichung. Diese konzentriert sich häufig auf das Verfassungsrecht, auf die Verhältnisse zwischen den und in den obersten Verfassungsorganen oder auf die Grundrechte. Das viele dieser Probleme *in nucleo* widerspiegelnde und daher für die Rechts- und die politische Kultur überaus aussagekräftige Kommunalrecht bleibt hingegen weitgehend unbeachtet.

Die vorliegende Arbeit will diese Lücke im Hinblick auf das ungarische Kommunalrecht schließen. Das ungarische Selbstverwaltungsrecht besteht aus seit dem Mittelalter bestehenden Kontinuitäten, starken österreichisch-deutschen Einflüssen und vielen eigenständigen Lösungen. In den letzten Jahren war es geprägt von dem Bemühen, den Systemwandel auch im kleinen, vor Ort zu bewerkstelligen. Dieses Bemühen teilt Ungarn mit den meisten seiner Nachbarn und nicht zuletzt auch mit den neuen Bundesländern.

Eine rechtsvergleichende oder auslandsrechtliche Arbeit hat in der Regel viele Mütter und Väter. Bei dem vorliegenden Werk ist dies nicht anders. Zu nennen ist zunächst Prof. Dr. Dr. h.c. Georg Brunner, der die Arbeit wohlwollend begleitet und mir immer mit Ratschlägen und Zeit für lange und anregende Diskussionen und Gespräche zur Seite gestanden hat. Dank gebührt auch der Fritz und Helga Exner-Stiftung in Oberursel für die großzügige Förderung dieser Arbeit. Ganz besonders zu Dank verpflichtet bin ich schließlich meinem früheren Ausbilder im ungarischen Innenministerium, Oberabteilungsleiter Dr. Ferenc Dudás. Er und seine Kolleginnen und Kollegen im Ministerium, in Komitats- und Kommunalverwaltungen haben mit der Ausbildung eines deutschen Rechtsreferendars in ihren Behörden betreten und so den Grundstein meiner Kenntnisse in Recht und Praxis der ungarischen öffentlichen Verwaltung gelegt. Ich hoffe, mit diesem Werk den Einblick, den ich so gewinnen konnte, dem deutschsprachigen Publikum ein wenig zu vermitteln.

Herbert Küpper

Inhalt

A. Einleitung	25
B. Entwicklungslinien	28
I. Die Vorgeschichte: Römerzeit und Völkerwanderung	28
1. Die römische Selbstverwaltung	28
2. Völkerwanderung und Landnahme	29
II. Die ständische Selbstverwaltung	30
1. Die Staatsgründung	30
2. Die Selbstverwaltung auf örtlicher Ebene	31
a) Das Hochmittelalter	31
aa) Die Stadtpolitik der ungarischen Könige	31
bb) Die Privilegien des Fehérvärer Rechts	33
b) Spätmittelalter und Renaissance	34
aa) Die Blüte des mittelalterlichen Städtewesens	34
bb) Rechtliche Ausdifferenzierungen	35
c) Die Zeit der türkischen Herrschaft	40
d) Das Zeitalter des Habsburger Absolutismus	41
aa) Der ständische Dualismus	41
bb) Zentralisierungs- und Modernisierungsbestrebungen	43
e) Reformära und bürgerliche Revolution	46
aa) Die Reformära	46
bb) Die Revolution von 1848	47
f) Die Zeit des Neoabsolutismus	49
3. Die Selbstverwaltung in den Komitaten	50
a) Mittelalter	50
aa) Die allgemeine Komitatsstruktur	50
bb) Örtliche Besonderheiten	54
b) Die Zeit der türkischen Herrschaft	58
c) Das Zeitalter des Habsburger Absolutismus	60
d) Reformära und bürgerliche Revolution	61
e) Die Zeit des Neoabsolutismus	62
III. Die bürgerliche Selbstverwaltung	63
1. Die Selbstverwaltung in Städten und Gemeinden	64
a) Das Zeitalter des Dualismus	64

aa)	Der Ausgleich	64
bb)	Die Munizipien	66
cc)	Die Gemeinden	69
dd)	Sonderregelungen	72
ee)	Zentralisierungsbestrebungen	77
b)	Revolution und Horthy-Ära	83
aa)	Volks- und Räterepublik	83
bb)	Die Selbstverwaltungen unter Horthy	86
c)	Entwicklungen in der Nachkriegszeit bis zur Einrichtung des Rätessystems	91
2.	Die Komitate	93
a)	Das Zeitalter des Dualismus	93
aa)	Der Ausgleich und die Komitate	93
bb)	Reformen und Reformvorschläge	94
cc)	Kroatien-Slawonien-Dalmatien	96
dd)	Fragen einer Gebietsreform	97
b)	Revolution und Horthy-Ära	98
aa)	Die Volks- und die Räterepublik	98
bb)	Die Zwischenkriegs- und Kriegszeit	98
c)	Entwicklungen in der Nachkriegszeit bis zur Einrichtung des Rätessystems	100
3.	Zusammenfassung	100
a)	Die zwei Ebenen der Selbstverwaltung	101
b)	Die soziale Basis der Selbstverwaltung	101
c)	Probleme der Selbstverwaltungen	102
IV.	Das kommunistische Rätessystem	103
1.	Das Erste Rätegesetz (1950–1954)	103
a)	Die verfassungsrechtlichen Vorgaben	103
b)	Das Rätegesetz	105
c)	Die Grundprinzipien des Rätessystems	107
aa)	Die Gewalteneinheit	107
bb)	Der demokratische Zentralismus	109
d)	Die Räteverwaltung	111
aa)	Die Vollzugsausschüsse	111
bb)	Das Prinzip der doppelten Unterstellung	111
e)	Die Rätewahlen	113
f)	Kommunistische Stadtpolitik	113
aa)	Gebietsreformen	114
bb)	Stalinistische Raumentwicklungspolitik	116
2.	Das Zweite Rätegesetz (1954–1971)	117
a)	Die Entstalinisierung in Ungarn	117
b)	Die Neuregelung der Räte 1954	118
aa)	Die Grundprinzipien der Neuregelung	118

bb) Die hierarchische Gliederung der Räte	119
cc) Die Rätewahlen	120
c) Die Entwicklungen nach 1956	121
aa) Der Aufstand von 1956	122
bb) Die Liberalisierung der Räteverwaltung im Kádárismus	122
cc) Die Liberalisierung des politischen Umfelds der Räte	127
dd) Die Raumentwicklungspolitik des Kádárismus	128
3. Das Dritte Rätegesetz (1971–1990)	130
a) Das Gesetzgebungspaket zur Rätereform	131
b) Die Einführung der zweistufigen Räteverwaltung	132
aa) Stadtbezirke und Kreise	132
bb) Die örtliche Ebene	134
cc) Die Staatsaufsicht	134
c) Das Kommunalwahlrecht	135
d) Aspekte des Kádárschen Liberalismus	136
aa) Die sozialistische Selbstverwaltung	136
bb) Die Stadtentwicklungspolitik	139
cc) Weitere Reformen	140
4. Zusammenfassung	144
C. Die Selbstverwaltungen heute	146
I. Die demokratische Selbstverwaltung	146
1. Der Systemwechsel	146
a) Das Ende des Einparteienstaats	146
b) Der Aufbau des demokratischen Rechtsstaats	147
c) Die Regelungskonzeption des Innenministeriums	149
2. Das Zustandekommen des Kommunalgesetzes und des Kommunalwahlgesetzes	151
a) Das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit	151
b) Das parlamentarische Verfahren	152
c) Die parlamentarische Debatte	153
aa) Die Kommunalaufsicht	154
bb) Die Stellung der Komitate	155
cc) Die Selbstverwaltungsaufgaben	156
dd) Die nationalen und ethnischen Minderheiten	156
ee) Weitere Diskussionspunkte	157
ff) Das Kommunalwahlrecht	158
gg) Der weitere Verlauf der Debatte	159
3. Grundzüge des postkommunistischen Selbstverwaltungsmodells	162
a) Der verfassungsrechtliche Rahmen	162
aa) Die kommunale Selbstverwaltung	163
(1) Die territoriale Gliederung	163
(2) Das Recht auf Selbstverwaltung	165
(3) Die Befugnisse der Selbstverwaltungen	173

bb) Die Kommunalverfassung	176
cc) Zuständigkeiten anderer Verfassungsorgane in bezug auf die Selbstverwaltungen	178
(1) Das Parlament	178
(2) Die Regierung	183
(3) Der Präsident der Republik	185
(4) Die Gerichtsbarkeit	185
(5) Die Ombudsleute und der Rechnungshof	188
dd) Die Regelung des öffentlichen Eigentums	189
b) Das einfach-gesetzliche Kommunalrecht	191
aa) Die Kommunalverfassung	191
(1) Die Vertretungskörperschaft	192
(2) Der Bürgermeister	198
(3) Der Verwaltungsapparat	201
(4) Vergleich mit Deutschland	205
bb) Selbstverwaltung und Staat	205
(1) Der Umfang der örtlichen Selbstverwaltung	206
Exkurs I: Die Raumplanung	213
Exkurs II: Das Unterrichtswesen	219
(2) Die Befugnisse der Selbstverwaltungen	224
(3) Die Kommunalaufsicht	233
cc) Selbstverwaltung und Bürger	244
(1) Indirekte Partizipation: Das Kommunalwahlrecht	244
(2) Direkte Partizipation: Örtliche Volksabstimmungen und -begehren	247
(3) Hoheitliche Befugnisse der Selbstverwaltungen	252
(4) Der Rechtsschutz des Bürgers: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit	257
(5) Schutz durch die Ombudsleute	260
dd) Die Zusammenarbeit der Selbstverwaltungen	263
(1) Die horizontale Zusammenarbeit	264
(2) Die vertikale Zusammenarbeit	267
(3) Zusammenlegung und Trennung von Selbstverwaltungen	268
(4) Der Sonderfall Budapest	269
ee) Eigentum und Finanzen	271
(1) Das Eigentum der Selbstverwaltungen	271
(2) Die Finanzierung der Selbstverwaltungen	275
4. Die nachfolgende kommunalrechtliche Gesetzgebung bis zur Kommunalreform 1994	287
a) Die Wahl freier Kommunalvertretungen	287
b) Regelungen des Übergangs	288
aa) Das Überleitungsgesetz	288
bb) Der Übergang der Institutionen	289

cc)	Vermögensfragen	289
c)	Konsolidierung der Strukturen	290
aa)	Die räumliche Gliederung der Selbstverwaltungen	291
(1)	Das Problem	291
(2)	Rechtliche Entwicklungen	297
bb)	Die Aufgaben der Selbstverwaltungen	299
(1)	Das Aufgaben- und Zuständigkeitsgesetz	299
(2)	Die zunehmende Vermischung von Staats- und Selbstverwaltungsaufgaben	302
cc)	Die Institutionen	305
(1)	Staatliche Institutionen	306
(2)	Selbstverwaltungsinstitutionen	309
d)	Finanzen und Vermögen	310
aa)	Finanzen	310
(1)	Steuern	310
(2)	Gebühren	312
(3)	Staatliche Zuschüsse	313
bb)	Vermögen	318
(1)	Staatliches Eigentum	319
(2)	Eigentum anderer Träger	322
e)	Das Sonderproblem der Hauptstadt	326
5.	Exkurs: Die Autonomie der nationalen und ethnischen Minderheiten	328
a)	Minderheitenpolitik und die kommunale Ebene	328
b)	Minderheitenautonomie und kommunale Autonomie	330
aa)	Die Minderheiten in der Verfassung	331
bb)	Minderheitenbezogene Kommunalaufgaben	332
cc)	Kommunale Selbstverwaltung und Minderheitenselbstverwaltung	336
(1)	Formen der Minderheitenselbstverwaltung	336
(2)	Die Rechte der Minderheitenselbstverwaltung	340
(3)	Pflichten der kommunalen Selbstverwaltung	343
(4)	Der örtliche Minderheitensprecher	345
(5)	Minderheitenselbstverwaltungen und Staat	346
c)	Fazit	346
6.	Die Selbstverwaltungsreform 1994 und die anschließenden Änderungen	348
a)	Die Selbstverwaltungsreform 1994	348
aa)	Überblick	349
bb)	Einzelne Problemfelder	350
(1)	Das System der Selbstverwaltungen	350
(2)	Die Kommunalverfassung	355
(3)	Wahlen und Volksabstimmungen	361
(4)	Die Kommunalaufsicht	366

(5) Eigentumsfragen	368
b) Weitere Entwicklungen in der Legislaturperiode 1994–1998.....	369
aa) Reformen am Selbstverwaltungssystem	370
(1) Die Finanzierung der Selbstverwaltung	370
(2) Die horizontale Zusammenarbeit der Selbstverwaltungen	378
(3) Anschluß- und Benutzungszwang	380
(4) Das Amtsblatt für Selbstverwaltungen	382
(5) Sonstige Maßnahmen	383
bb) Reformen mit Auswirkungen auf das Selbstverwaltungssystem	385
(1) Staatshaushaltsrecht	385
(2) Der Aufbau der Staatsverwaltung	386
(3) Die Neuregelung von Wahlen und Referenden	387
(4) Sonstiges	391
c) Die Selbstverwaltungen seit 1998	393
aa) Die Rechtsentwicklung auf zentraler Ebene	393
bb) Die Entwicklung des Rechts der Selbstverwaltungen	394
II. Offene Fragen und ungelöste Probleme	402
1. Die innere Ordnung der Selbstverwaltungen	405
2. Das Verhältnis der Selbstverwaltungsebenen zueinander: die mittlere Ebene	409
a) Der Selbstverwaltungscharakter der mittleren Ebene	409
b) Der Gebietszuschnitt	411
c) Aufgaben und Befugnisse	418
d) Die Finanzierung	420
e) Die kleinräumliche Gliederung	421
3. Die mangelnde Größe der kommunalen Einheiten	423
4. Das Verhältnis von Selbstverwaltungen und Staat – allgemeine Fragen	425
a) Die Trennung der Aufgabenbereiche	425
b) Neuere Zentralisierungstendenzen	427
c) Die Kommunalaufsicht	429
d) Die Lösung: Verrechtlichung?	430
5. Das Verhältnis von Selbstverwaltungen und Staat – die Finanzierung der Selbstverwaltung	432
6. Das Verhältnis von Selbstverwaltungen und Staat – das Sonderproblem der Hauptstadt	436
7. Fragen des Rechtsschutzes	440
a) Gerichtlicher Rechtsschutz	440
b) Außergerichtlicher Rechtsschutz	443
8. Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung	445
a) Der innere Zustand der Verwaltungen	446
aa) Bestandsaufnahme	446

bb) Verbesserungsmaßnahmen	447
b) Das Verhältnis zu den Bürgern.....	451
c) Aufgabenerledigung durch Private	452
9. Die Europafähigkeit der ungarischen Selbstverwaltungen.....	454
a) Die Umsetzung von Europarecht durch die Selbstverwaltungen ..	454
b) Europäische Vertretungsinstitutionen.....	456
c) Europäische Fördermittel	457
D. Fazit: Die Selbstverwaltung im Einheitsstaat.....	462
I. Tradition und Rationalität	462
II. Stabilität im Wandel.....	465
III. Der Bestand von Selbstverwaltung im Einheitsstaat.....	468
1. Die Vermischung von Staats- und Selbstverwaltung.....	468
2. Die Expansion des Staates.....	470
3. Der Abbau von Selbstverwaltung.....	472
Literaturverzeichnis.....	477
Städtenamen.....	513
Nachweis ungarischer Rechtsakte.....	516
Sachwortregister.....	525

Abkürzungen

ABH:	Az Alkotmánybíróság Határozatai [Entscheidungen des Verfassungsgerichts – amtliche Entscheidungssammlung]
ÁI:	Állam és Igazgatás [Staat und Verwaltung]
ÁJ:	Állam- és Jogtudomány [Staats- und Rechtswissenschaft]
AJIL:	American Journal of International Law [Amerikanische Zeitschrift für Völkerrecht]
AufgZustG:	Aufgaben- und Zuständigkeitsgesetz
BauG:	Baugesetz
Ba-Wü:	Baden-Württemberg
Bay:	Bayern
BayVBl.:	Bayerische Verwaltungsblätter
BeamtG:	Beamtengesetz
BGB:	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.:	Bundesgesetzblatt
BH:	Bírósági Határozatok [Gerichtsentscheidungen]
BIOst:	Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien
BIP:	Bruttoinlandsprodukt
Bln:	Berlin
BOE:	Boletín Oficial del Estado Español [Offizielles Bulletin des Spanischen Staates – Gesetzblatt von Spanien]
Brdb:	Brandenburg
Brem:	Bremen
BSz:	Belügyi Szemle [Innenministerium-Rundschau]
BürgermG:	Bürgermeistergesetz
BVerfG(E):	Bundesverfassungsgericht (Entscheidungssammlung)
BVerwG:	Bundesverwaltungsgericht
B-VG:	Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich) vom 10.11.1920 in der Fassung vom 7.12.1929
DDR:	Deutsche Demokratische Republik
DÖV:	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.:	Deutsches Verwaltungsblatt
Dz.U.:	Dziennik Ustaw [Journal der Gesetze – Gesetzblatt von Polen]
EECR:	East European Constitutional Review [Osteuropäische Verfassungs-rundschau]

EGV:	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (in der Fassung des Vertrags von Amsterdam)
EU:	Europäische Union
FIDESZ:	Fiatal Demokraták Szövetsége [Bund Junger Demokraten]
FKgP:	Független Kisgazda Párt [Unabhängige Kleinlandwirtpartei]
FOWI:	Forschungsinstitut für mittel- und osteuropäisches Wirtschaftsrecht
FZ:	Fletorja Zyrtare [Amtsblatt – Gesetzblatt der Republik Albanien]
GBL:	Gesetzblatt
GebG:	Gebührengesetz
GG:	Grundgesetz
GO:	Gemeindeordnung
GVBL:	Gesetzes- und Verordnungsblatt
GVG:	Gerichtsverfassungsgesetz
GZ:	Gazeta Zyrtare [Amtszeitung – Gesetzblatt der Sozialistischen Volksrepublik Albanien]
HauptstG:	Hauptstadtgesetz
Hbg:	Hamburg
HdkWP:	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
Hess:	Hessen
HS.:	Halbsatz
I.C.J.:	International Court of Justice [Internationaler Gerichtshof]
ISPA:	Instrument für Structural Policies for Pre-Accession [Instrument für Strukturpolitik vor dem Beitritt]
JGO:	Jahrbücher für die Geschichte Osteuropas
JK:	Jogtudományi Közlöny [Rechtswissenschaftlicher Anzeiger]
JOR:	Jahrbuch für Ostrecht
JÖR:	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR:	Juristische Rundschau
KAG:	Kommunalabgabengesetz
KAS-AI:	Konrad Adenauer Stiftung, Auslandsinformationen
KDNP:	Keresztény Demokrata Néppárt [Christdemokratische Volkspartei]
KO:	Kommunalordnung
KommEntschVerfG:	Kommunalentschuldungsverfahrensgesetz
KommFinanzG:	Kommunalfinanzierungsgesetz
KommG:	Kommunalgesetz
KommStG:	Kommunalsteuergesetz
KommZusG:	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
KPdSU:	Kommunistische Partei der Sowjetunion

KrO:	Kreisordnung
KRüG:	Kirchenrückerstattungsgesetz
KWahlG:	Kommunalwahlgesetz
LKV:	Landes- und Kommunalverwaltung
LO:	Landkreisordnung
LWahlG:	Landeswahlgesetz
MDF:	Magyar Demokrata Fórum [Ungarisches Demokratisches Forum]
MDP:	Magyar Dolgozók Pártja [Ungarische Partei der Werktätigen]
Me-Vp:	Mecklenburg-Vorpommern
MindhG:	Minderheitengesetz
MJ:	Magyar Jog [Ungarisches Recht]
MK:	Magyar Közigazgatás [Ungarische Verwaltung]
M. K.:	Magyar Közlöny [Ungarischer Anzeiger – Gesetzblatt von Ungarn]
M.Of.R.M.:	Monitorul Oficial al Republicii Moldova [Offizieller Anzeiger der Republik Moldau – Gesetzblatt der Republik Moldau]
MSV:	Minderheitenselbstverwaltung(en)
MSZMP:	Magyar Szocialista Munkáspárt [Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei]
MSZP:	Magyar Szocialista Párt [Ungarische Sozialistische Partei]
Nds:	Niedersachsen
N.F.:	Neue Folge
NJ:	Neue Justiz
NJW:	Neue Juristische Wochenschrift
N.N.:	Narodne Novine [Volksnachrichten – Gesetzblatt von Kroatien]
NormsG:	Normsetzungsgesetz
NRW:	Nordrhein-Westfalen
NWVBl.:	Nordrhein-Westfälisches Verwaltungsblatt
ÖAngG:	Gesetz über die Öffentlichen Angestellten
OE:	Osteuropa
OEA:	Osteuropa-Archiv
OER:	Osteuropa-Recht
OEW:	Osteuropa-Wirtschaft
OGy:	Országgyűlés [Parlament]
OmbG:	Ombudsleutegesetz
PHARE:	Poland and Hungary Assistance to the Reconstruction of the Economy [Polen und Ungarn Hilfe für den Wiederaufbau der Wirtschaft]
PiP:	Państwo i Prawo [Staat und Recht]
PolG:	Polizeigesetz

Preuß. Gesslg.:	Preußische Gesetzessammlung
PrOVG(E):	Preußisches Oberverwaltungsgericht (Entscheidungssammlung)
PUG:	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego [Rundschau Wirtschaftsgesetzgebung]
PVS:	Politische Vierteljahresschrift
RätG:	Rätegesetz
RaumEntwG:	Raumentwicklungsgesetz
RdDP:	Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger (Revue du Droit Public) [Zeitschrift für Öffentliches Recht und Politische Wissenschaft in Frankreich und im Ausland (Zeitschrift für Öffentliches Recht)]
RechnhG:	Rechnungshofgesetz
RG:	Rossijskaja Gazeta [Rußländische Zeitung]
RGBl.:	Reichsgesetzblatt
Rh-Pf:	Rheinland-Pfalz
ROW:	Recht in Ost und West
RundfG:	Rundfunkgesetz
RV:	Reichsverfassung
Saarl:	Saarland
Sa-Anh:	Sachsen-Anhalt
Sachs:	Sachsen
Sb.ČR:	Sbírka zákonů České Republiky [Gesetzessammlung der Tschechischen Republik – Gesetzblatt der Tschechischen Republik]
Sb.ČS:	Sbírka zákonů České a Slovenské Federativní Republiky [Gesetzessammlung der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik – Gesetzblatt der Tschechoslowakei]
SGiP:	Sovetskoje Gosudarstvo i Pravo [Sowjetischer Staat und Recht]
SH:	Schleswig-Holstein
StaatshG:	Staatshaushaltsgesetz
StGH:	Staatsgerichtshof
StVerfG:	Steuerverfahrensgesetz
SZDSZ:	Szabad Demokraták Szövetsége [Bund Freier Demokraten]
TÁH:	Területi Államháztartási Hivatal [Regionales Staatshaushaltsamt]
TÁKISZ:	Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat [Regionaler Informationsdienst Staatshaushalt und Öffentliche Verwaltung]
Thü:	Thüringen
ÜbleitG:	Überleitungsgesetz

UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation [Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur]
UntG:	Unterrichtsgesetz
UWG:	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
Verf.:	Verfassung
VerfGG:	Verfassungsgerichtsgesetz
VerfGH:	Verfassungsgerichtshof
VuM:	Verwaltung und Management
VVDStRL:	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG:	Verwaltungsverfahrensgesetz
WGO-MfOR:	Wichtigste Gesetzgebungsakte Osteuropas – Monatshefte für Osteuropäisches Recht
WiRO:	Wirtschaft und Recht in Osteuropa
WRV:	Weimarer Reichsverfassung
WVerfG:	Wahlverfahrensgesetz
ZaöRV:	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfOER:	Zeitschrift für Osteuropäisches Recht
ZGB:	Zivilgesetzbuch
ZK:	Zentralkomitee
ZPO:	Zivilprozeßordnung
ZStA:	Zentrales Statistisches Amt

Fachbegriffe

Die Übersetzung der juristischen Fachtermini versucht, den ungarischen Sprachgebrauch so weit wie möglich im Deutschen widerzuspiegeln. Aus diesem Grund wurde beispielsweise *képviselőtestület* mit Abgeordnetenkörperschaft wiedergegeben, obwohl das Vertretungsorgan einer Selbstverwaltung selbst keine Körperschaft ist. Das ungarische Wort *testület* bedeutet jedoch eindeutig Körperschaft.

Wo die wörtliche deutsche Übersetzung zu Mißverständnissen führen würde, wurde ein anderer, weniger falsche Assoziationen weckender Begriff gewählt. Aus diesem Grund wird beispielsweise *szolgabíró* nicht mit Richter, sondern mit Assessor übersetzt, denn im Mittelpunkt dieses Amtes stand nicht die Rechtsprechung, sondern die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben. Dabei wurde versucht, das gleiche ungarische Wort immer mit demselben deutschen Begriff wiederzugeben, obwohl manche Wörter im Laufe der Zeit mit unterschiedlicher Bedeutung benutzt worden sind (so z.B. *jobbágy*). Im Falle von *kormányzó* war dies jedoch nicht möglich, da sich im Deutschen für den Titel Admiral *Horthys* die Übersetzung Reichsverweser eingebürgert hat, für den Vertreter der ungarischen Regierung in Fiume aber Gouverneur.

Für die Zeit von 1867 bis zum Ende der Österreichisch-Ungarischen Doppelmonarchie folgt der Sprachgebrauch dem der Werke von Marczali und Márkus. Einzig *jegyző* (und das davon abgeleitete *körjegyző*) wird abweichend von diesen mit Notar übersetzt, da der von Marczali und Márkus verwendete Terminus Notar Mißverständnisse hervorrufen könnte. Ein Notar ist im Deutschen eben kein Gemeindebeamter, wie es der *jegyző* ist.

Im einzelnen haben die ungarischen Fachbegriffe die folgenden deutschen Entsprechungen:

alispán: Untergespan

Alkotmányelőkészítő Kodifikációs Titkárság: Sekretariat zur Vorbereitung der Verfassungskodifikation

alkotmányerejű törvény: Gesetz mit Verfassungskraft

Alkotmányjogi Tanács: Verfassungsrechtsrat

Államkincstár: Fiskus

államtitkár (politikai): Staatssekretär (parlamentarischer)

alpolgármester: Vizebürgermeister

alsótábla: Unterhaus

az állami irányítás egyéb jogi eszköze: sonstiges rechtliches Mittel der staatlichen Lenkung

Balatoni Regionális Bizottság: Balaton Regionalkomitee

Balatoni Regionális Tanács: Balaton Regionalrat

bán: Ban

Budapesti Városi Tanács: Budapester Städtischer Rat

Cégközlöny: Firmenanzeiger

céltámogatás: Zweckunterstützung

címezett támogatás: titulierte Unterstützung

csonka megye: Rumpfkomitat

elvi állásfoglalás: prinzipielle Stellungnahme

falubíró: Dorfrichter

falunagy: Dorfoberster

fejlesztési alap: Entwicklungsfonds

felsőtábla: Oberhaus

Fiatal Demokraták Szövetsége (FIDESZ): Bund Junger Demokraten

főispán: Obergespan

főispáni tennivalók ellátására jogosított kormánybiztos: zur Ausübung der Obliegenheiten eines Obergespans berechtigter Regierungskommissar

főjegyző: Obernotär

Forradalmi Kormányzótanács: Revolutionärer Regierender Rat

fővárosi közigazgatási hivatal: Hauptstädtisches Verwaltungsamt

fráng: Burgfriede

Független Kisgazdapárt (FKgP): Unabhängige Kleinlandwirtpartei (UKIP)

Függetlenségi Népfront: Volksfront der Unabhängigkeit

hadnagy: Leutnant

határőrvidék: Militärgrenze

Hazafias Népfront: Patriotische Volksfront

helytartótanács: Statthalterrat

időközi választás: Nachwahlen

iskolaszék: Schulbeirat

ispán: Gespan

ítélőtábla: Gerichtstafel

járási jogú város: Stadt mit Kreisrecht

járási tanács: Kreisrat

jegyző: Notär

jelölőgyűlés: Nominierungsversammlung

jobbágy: Höriger

jogszabály: Rechtsnorm

képviselőtestület: Abgeordnetenkörperschaft, Vertretungskörperschaft
 Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP): Christdemokratische Volkspartei (CDVP)
 kiegészítő állami támogatás: staatliche Ergänzungszuwendung
 királybíró: Königsrichter
 királyi biztos főispán: Königlicher Beauftragter Obergespan
 királyi közigazgatási bíróság: s. közigazgatási bíróság
 kisgyűlés: Kleine Versammlung
 költségvetési szerv: Haushaltsorgan
 körjegyző: Kreisnotär
 korlátolt felelőséggű társaság: Gesellschaft mit beschränkter Haftung
 kormányzó: [in Fiume:] Gouverneur; [Titel Admiral Horthys:] Reichsverweser
 kormányzó tanács: Gubernialrat
 kötelék: Verbund
 közgyűlés: Generalversammlung
 közigazgatási bíróság: Verwaltungsgericht
 közigazgatási határozat: Verwaltungsentscheidung
 közigazgatási hivatal: Verwaltungsamt
 községi bíró: Gemeinderichter
 községi előljáróság: Gemeindevorstand
 községi tanács: Gemeinderat
 köztársasági megbízott: Republikbeauftragter
 köztulajdon: öffentliches Eigentum
 magántulajdon: privates Eigentum
 Magyar Demokrata Fórum (MDF): Ungarisches Demokratisches Forum (UDF)
 Magyar Dolgozók Pártja (MDP): Ungarische Partei der Werktätigen
 magyar királyi udvari kamara: Ungarische Königliche Hofkammer
 Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP): Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei (USAP)
 Magyar Szocialista Párt (MSZP): Ungarische Sozialistische Partei (USP)
 megye: Komitat
 megyefőnök: Komitatshauptmann
 megyei jogú város: Stadt mit Komitatsrecht
 megyei közigazgatási hivatal: Komitatsverwaltungsamt
 megyei tanács: Komitatsrat
 megyei város: Komitatsstadt

megyeispán: Komitatsgespan

mezőváros: Landstadt

Miniszterelnöki Hivatal: Ministerpräsidialamt

minősített többség: qualifizierte Mehrheit

nádor: Paladin

nemzeti bizottság: Nationalausschuß

népi ellenőrzés: Volkskontrolle

népi ellenőrzési bizottság: Volkskontrollausschuß

Népköztársaság Elnöki Tanácsa: Präsidialrat (der Volksrepublik)

normatív fejkvóta: normative Kopfquote

országgyűlés: Parlament, Landtag

Országos Igazságszolgáltatási Tanács: Landesjustizrat

Országos Településhálózat-fejlesztési keretterv: Landesweiter Rahmenplan zur Entwicklung des Siedlungsnetzes

óvás: Rüge

Óvodai nevelés országos alapprogramja: Landesgrundprogramm der Kindergarten-erziehung

régió: Region (als örtlicher Zuständigkeitsbereich eines Republiksbeauftragten)

rendelet: Verordnung; Satzung

rendezett tanácsú város: Stadt mit ordentlichem Rat

részvénytársaság: Aktiengesellschaft

soltész: Schultheiß

Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ): Bund Freier Demokraten (BFD)

szabályrendelet: Verordnung

szakmai irányelv: Fachrichtlinie

székesfőváros: Haupt- und Residenzstadt

személynök: Personalis

szervezeti és működési szabályzat: Grundsatzung

szolgabíró: Assessor

Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése: Landesversammlung der Verbündeten Räte

társulás: Vereinigung

tartománygyűlés: Provinzialversammlung

Településhálózat-fejlesztési Koncepció: Konzeption zur Entwicklung des Siedlungsnetzes

településrendezés: Siedlungsordnung

településrendezési terv: Flächennutzungsplan
 termelőszövetkezet: Produktionsgenossenschaft
 területfejlesztés: Raumentwicklung
 területi főépítész: Gebietsoberarchitekt
 törvényerejű rendelet: Verordnung mit Gesetzeskraft
 törvényhatóság: Munizip(ium)
 törvényhatósági bizottság: Munizipalausschuß
 törvényhatósági jogú város: Munizipalstadt, Stadt mit Munizipalrecht
 udvarispán: Hofgespan
 ügyész: Fiskal
 vagyonátadó bizottság: Ausschuß zur Vermögensübergabe
 vajda: Wojewode
 választási elnökség: Wahlpräsidium
 várispán: Burrgespan
 vármegye: s. megye
 városi tanács: Städtischer Rat
 városkörnyék: Stadt-Umland-Bezirk
 városkörnyéki alap: Stadt-Umland-Fonds
 végrehajtó bizottság: Vollzugsausschuß

A. Einleitung

Ungarn ist immer ein Einheitsstaat gewesen. In einem Einheitsstaat haben es Autonomien erfahrungsgemäß schwer, einen eigenen Handlungsspielraum gegenüber der Zentralmacht durchzusetzen und verantwortlich wahrnehmen zu können. Im folgenden soll unter Autonomie nur die gebietsgebundene Autonomie, d.h. die örtliche und territoriale Selbstverwaltung verstanden werden. Andere Formen der Autonomie, die nicht oder jedenfalls nicht primär an ein bestimmtes Gebiet anknüpfen wie etwa die Universitäten, die Religionsgemeinschaften, die Sozialversicherungen, die 1997 in Form des Landesjustizrates eingeführte richterliche Selbstverwaltung, die berufsständische Selbstverwaltung der Kammern oder die Rundfunkanstalten bleiben außer Betracht. Derartige Autonomien unterscheiden sich in vielen Punkten so grundlegend von den Mechanismen und Problemen einer gemeindlichen oder regionalen Selbstverwaltung, daß eine getrennte Betrachtung angebracht ist.

Obwohl Ungarn immer ein Einheitsstaat gewesen ist, hat es eine lange und vielfältige Geschichte an örtlicher und territorialer Selbstverwaltung aufzuweisen. Seit der Staatsgründung im Jahre 1000 sind immer wieder neue Formen von gebietsbezogener Autonomie geschaffen worden. Am Ende dieser Entwicklung steht das heutige ungarische Kommunalrecht, das den Gemeinden und Städten, d.h. den örtlichen Selbstverwaltungseinheiten, sowie den Komitaten, d.h. den regionalen Selbstverwaltungseinheiten, mehr Freiheiten und Kompetenzen einräumt als die meisten westeuropäischen Systeme. Das heißt allerdings nicht, daß Ungarn das Paradies der kommunalen Selbstverwaltung wäre. Zahlreiche Probleme auf der tatsächlichen Ebene lassen die überaus selbstverwaltungsfreundliche Rechtslage in einem etwas anderen Licht erscheinen. Darauf wird am Ende dieses Buches noch eingehender zurückzukommen sein.

Ungarn hat sich im Laufe seiner Geschichte immer wieder stark am deutschen Rechtsraum orientiert. Zwar hat die meiste Zeit in der ungarischen Geschichte für das Land eine grundsätzliche Option zwischen dem lateinisch-germanischen, katholischen und später katholisch-protestantischen Westen und dem orthodox-byzantinischen, überwiegend slawischen Osten Europas bestanden. Bereits die Staatsgründung, die mit der katholischen Christianisierung der Magyaren einen einheitlichen Vorgang bildet, hat eine Grundentscheidung getroffen und Tatsachen geschaffen, die später nicht mehr revidiert wurden.

In der Rechtsgeschichte übten das italienische und vor allem das deutsche Recht (d.h. das Recht des deutschen Sprachraums) immer einen großen Einfluß auf Ungarn aus. Dies trifft auch für die rechtliche Ausgestaltung der hier interessierenden Autonomien zu. Bereits bei der Einrichtung der Komitate standen fränkische Vorbilder Pate, die mittelalterliche Selbstverwaltung der Städte folgte der Idee nach süddeutschem Stadtrecht, und bei der Reform der kommunalen Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert orientierte man sich in manchen Punkten an Österreich und in anderen an Preußen.

Trotz dieses starken äußeren Einflusses, dem die Rechtsentwicklung in Ungarn immer – wenn auch in unterschiedlicher Stärke – unterlag, ist das ungarische Recht in wesentlichen Teilen eine originär ungarische Schöpfung. Dabei sind, grob betrachtet, die fremden Einflüsse im Zivilrecht ausgeprägter als im öffentlichen Recht. Auch im Recht der Selbstverwaltungen finden sich neben fremden, rezipierten Elementen viele eigenständige Züge. Zudem bestimmte sich das Verhältnis zwischen dem Zentralstaat und den örtlichen und territorialen Autonomien in jeder Entwicklungsstufe nach den politischen Verhältnissen, die in Ungarn herrschten und die dann eine rechtliche Ausgestaltung fanden. Daher ist insbesondere die Abgrenzung zentralstaatlicher und autonomer Kompetenz- und Machtbereiche eine Frage, bei deren Beantwortung fremde Vorbilder nur begrenzt helfen können. Es kommt immer entscheidend auf die Machtverhältnisse und sozialen Anschauungen vor Ort an.

Aus all diesen Gründen lohnt sich gerade auch für den deutschen Rechtsraum eine Untersuchung des ungarischen Rechts der kommunalen und regionalen Autonomien gestern und heute. Die Lösungen, die man im Laufe der Geschichte immer wieder neu gefunden hat, orientieren sich an indigenen ungarischen Bedürfnissen und folgen dabei häufig den Formen und Leitlinien, die in Deutschland und Österreich entwickelt wurden. Das Spannungsfeld von Zentrale und Autonomien vor Ort existiert auch in Deutschland, wenn auch gebrochen und angereichert durch den Föderalismus, den es in Ungarn nicht gibt. In Ungarn besteht der Konflikt in seiner „reinen“ Form: Einheitsstaat gegen Kommune bzw. Komitat. Auch diese prototypische(re) Situation lädt zu einer Untersuchung ein, die dann auch für die deutschen Verhältnisse fruchtbar gemacht werden kann.

Schließlich ist die Frage der Selbstverwaltung sowohl auf der lokalen als auch auf der regionalen Ebene das Problem des öffentlichen Rechts, das in Ungarn am stärksten in der Diskussion steht. Sowohl die Wissenschaft als auch die Verwaltungspraxis und die Politik beteiligen sich seit dem Systemwechsel an dieser lebhaften Diskussion, um zur Lösung der großen Mißstände auf diesem Gebiet beizutragen. Alleine diese Suche nach Lösungen innerhalb und außerhalb des vorgegebenen Systems ist eine Untersuchung

wert, da sich ähnliche Problemstellungen auch in Deutschland, und das nicht nur in den neuen Bundesländern, finden. Ungarische Autorinnen und Autoren liefern durchaus innovative Ansätze, deren Betrachtung auch für deutsche Juristen Anregungen liefern kann.

Bei der Entwicklung der Selbstverwaltung in Ungarn lassen sich im wesentlichen vier Epochen unterscheiden: die ständische Selbstverwaltung, die bürgerliche Selbstverwaltung, das kommunistische Rätssystem und das moderne postsozialistische Selbstverwaltungssystem. Dieses geschichtliche Schema liegt der folgenden Darstellung zugrunde. In manchen Kapiteln wird zwischen der lokalen und der regionalen Ebene getrennt, weil die systematischen Unterschiede größer sind als die Gemeinsamkeiten; wo dies nicht der Fall ist, findet eine gemeinsame Darstellung statt.