

Finanzausstattung und kommunalwirtschaftliche Betätigung der „örtlichen Selbstverwaltungen“ in Ungarn

Von *Prof. Dr. Thomas Mann*

Geschäftsführender Direktor des Instituts für
Öffentliches Recht, Lehrstuhl für Verwaltungsrecht,
Georg-August Universität Göttingen

Die kommunalen Selbstverwaltungsträger in Ungarn haben neben der Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben auch staatliche Aufgaben zu erfüllen. Die insoweit bestehende Parallele zur den Gemeinden in Deutschland führt auch zu gleichgelagerten finanziellen Problemen: Ein Anwachsen der staatlichen Aufgabenerledigung und die hiermit korrespondierende Finanzierungslast verkleinert zwangsläufig den Handlungsspielraum für die Erledigung von freiwilligen Aufgaben im Kernbereich der Selbstverwaltungsautonomie. Unabhängig von diesem Befund zeigt ein Blick auf die Verfassungs- und Gesetzeslage in Ungarn jedoch, dass der Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten seit Rechtsänderungen aus dem Jahr 2012 ohnehin stark zurückgedrängt wird und die „örtliche Selbstverwaltungen“ vorrangig gesetzlich zugewiesene Aufgaben zu erledigen haben. Dies wirft die Frage auf, ob nicht eine Ausweitung der in Ungarn verfassungskräftig anerkannten wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden geeignet ist, zusätzliche finanzielle Reserven zu erschließen.

I. Überblick zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Ungarn

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in Ungarn folgte vom 19. Jahrhundert bis zum Beginn der sozialistischen Ära (1949) weitgehend dem durch den Freiherrn vom Stein modernisierten¹ Selbstverwaltungsverständnis.² Eine Garantie der selbständigen Verwaltung kommunaler Körperschaften findet sich erstmals in einem Gesetz von 1886.³ Die Gemeinden waren von diesem Zeitpunkt an rechtsfähig und deliktsfähig, sie konnten Eigentum erwerben, mussten aber Rechenschaft über die Zweckmäßigkeit ihrer Wirtschaftsführung ablegen. Mit dem Inkrafttreten der sozialistischen Verfassung wurden die kommunalen Selbstverwaltungsträger dann zu örtlichen Organen der staatlichen Verwaltung degradiert, bevor durch das Gesetz über die kommunalen Selbstverwaltungen von 1990⁴ und die seinerzeit inhaltlich neu

gefasste ungarische Verfassung das demokratische Gemeindemodell in Ungarn wieder eingeführt worden ist.

Noch zu sozialistischer Zeit, durch ein Gesetz aus dem Jahre 1984, wurde jedoch die Ebene der Landkreise formal abgeschafft. Dadurch wurde die lokale Ebene zweistufig: Sie setzte sich bis 2013 zusammen aus der eigentlichen Kommunalverwaltung in den Gemeinden und Städten und einer übergemeindlichen Kommunalverwaltung in den bereits seit dem Königreich Ungarn bekannten Komitaten. Diese Komitate, von denen es im heutigen Ungarn insgesamt neunzehn gibt, nehmen die überregionalen Aufgaben im Komitatsgebiet wahr. Auch besitzen große Städte und einige zentralörtliche Gemeinden ein Komitatsrecht, gelten aber nicht als selbständige Komitate.⁵ Seit dem 1. Januar 2013⁶ gibt es in Ungarn nun aber auch wieder eine dritte kommunale Stufe (járás), die zwischen diesen beiden Endpunkten angesiedelt ist und in ihrem Aufgabenzuschnitt etwa den deutschen Landkreisen entspricht, primär also überörtliche Aufgaben wahrnimmt. Innerhalb

¹Dazu von *Unruh, Georg-Christoph von*, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Band I, 3. Aufl. 2007, § 4 Rn. 6 ff.

²*Kukorelli, István- Szegvári, Péter – Takács, Imre*: A helyiönkormányzatrendszer [Das System der kommunalen Selbstverwaltungen] in: Kukorelli, István (Hrsg.): *Alkotmánytan [Verfassungslehre]*, Osiris Kiadó, 2007, S. 493. Ausführlich zur Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Ungarn ab den 1860er Jahren *Küpper, Herbert*, *Autonomie im Einheitsstaat*, 2002, S. 64 ff.

³Gesetz Nr. XXII 1886. évi XXII. törvénycikka községekről. Näher *Kukorelli, István- Szegvári, Péter – Takács, Imre* (Fn. 2), S. 494 und *Küpper, Herbert* (Fn. 2), S. 78 ff.

⁴1990. évi LXV. törvénya helyi önkormányzatokról

⁵Detaillierter zur seinerzeitigen territorialen Gliederung der kommunalen Selbstverwaltung in Ungarn *Küpper, Herbert*, *Autonomie im Einheitsstaat*, 2002, S. 163 ff.

⁶Geschaffen durch das Gesetz XCIII von 2012 über die Errichtung der Landkreise, und über die Änderung der zugehörigen Gesetze (2012. évi XCIII. Törvénya járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról).

eines Komitates finden sich in der Regel sechs bis sieben járás.

II. Verfassungsrechtliche Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung in Ungarn

Die Art. 31ff. der zum 1.1.2012 in Kraft getretenen neuen ungarischen Verfassung vom 25. April 2011⁷ konstituieren ein Recht der „örtlichen Selbstverwaltungen“. Anders als die deutsche Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG mit Ihrem Bezug auf „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ und in deutlicher Abkehr von der alten Regelung in Art. 42 S. 2 der vorangegangenen Ungarischen Verfassung, der die örtliche Selbstverwaltung umschrieben hatte als „die selbständige und demokratische Erledigung der die Gemeinschaft der wahlberechtigten Bürger betreffenden öffentlichen Angelegenheiten sowie die Ausübung der örtlichen Staatsgewalt im Interesse der Bevölkerung“ wird im aktuellen Verfassungstext das Prinzip der Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises aufgegeben. Stattdessen enthält Art. 32 Abs. 1 der aktuellen ungarischen Verfassung in den Buchstaben a) bis l) eine enumerative Auflistung, welche Aufgaben im Rahmen der „örtlichen öf-

fentlichen Angelegenheiten“ zu erledigen sind. Zwar öffnet Buchst. l) diese Auflistung mit Blick auf weitere Aufgabenbereiche, doch müssen diese „gesetzlich festgelegt“ sein. Ein eigenes Aufgabenfindungsrecht im Bereich örtlicher Agenden ist damit ebenso ausgeschlossen, wie eine Orientierung der Selbstverwaltung an den fallweise zu konkretisierenden Angelegenheiten der Bürger. Hierzu passt, dass nach Art. 34 Abs. 1 S. 2 der aktuellen ungarischen Verfassung „die für die örtlichen Selbstverwaltungen obligatorischen Aufgaben- und Kompetenzbereiche ... durch Gesetz bestimmt werden“ können und durch Gesetz auch angeordnet werden kann, dass „die Wahrnehmung der obligatorischen Aufgaben einer örtlichen Selbstverwaltung in Rahmen eines Zusammenschlusses“ erfolgen muss (Art. 34 Abs. 2). In weiten Bereichen nehmen die ungarischen Kommunen also eigentlich fremde, staatliche Aufgaben wahr, jedoch definiert die ungarische Verfassung auch diesen gesamten Bereich als „örtliche Selbstverwaltung“. Eine Wahrnehmung echter Selbstverwaltungsaufgaben, wie sie den Gemeinden in Deutschland als „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung überlassen sind - also Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf

⁷Eine deutsche Übersetzung ist unter http://www.pesterlloyd.net/2012_01/01/verfassung/01verfassung.html im Internet abrufbar.

sie einen spezifischen Bezug haben“⁸ - ist daneben zwar möglich, aber, wie § 111 Abs. 2 S. 2 des neuen ungarischen Gesetzes über die kommunalen Selbstverwaltungen⁹ deutlich macht, nur dann, wenn dadurch eine Wahrnehmung der gesetzlich übertragenen Aufgaben nicht gefährdet wird. Gleiches gilt gem. Art. 32 Abs. 1 Buchst. g) der ungarischen Verfassung auch mit Blick auf wirtschaftliche Betätigungen der Gemeinden.¹⁰

III. Aufgabenadäquate Finanzausstattung der Selbstverwaltung in Ungarn?

Dieser unterschiedliche verfassungsrechtliche Ausgangsbefund mag dazu geführt haben, dass den ungarischen Gemeinden ein vergleichsweise breites Aufgabenfeld zugewiesen ist, das neben Versorgungsfunktionen etwa auch weite Bereiche des Gesundheits- oder Bildungswesens umfasst. Wie überall auf der Welt benötigen die Gemeinden, um ihre Aufgaben erfüllen

zu können, aber auch einen entsprechenden Finanzrahmen.

Nach der ungarischen Rechtslage vor 2012 legte § 5 Abs. 5 des ungarischen Gesetzes über die kommunalen Selbstverwaltungen fest, dass die notwendigen finanziellen Mittel für die verbindlich wahrzunehmenen Aufgaben als staatliche Finanzausstattung vom Gesetzgeber sichergestellt werden müssen, doch fand sich weder in diesem Gesetz noch in der ungarischen Verfassung eine Pflicht zur Koppelung von Aufgabenübertragung und individueller Finanzausweisung.¹¹ Dadurch war eine finanzielle Überforderung der Gemeinden durch verbindliche Aufgabenzuweisungen ohne finanzielle Deckung möglich. Das führte zu Bedenken, weil somit die kommunalen Ressourcen durch Übertragung zusätzlicher, originär staatlicher Aufgaben in einem derart erheblichem Maße beansprucht werden konnten, dass dadurch die Kapazitäten zur Wahrnehmung der eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben deutlich geschmälert wurde.

Mit der zu Beginn des Jahres 2012 in Kraft getretenen neuen Verfassung Ungarns ist

⁸BVerfGE 79, 127 (151); 110, 370 (400); BVerwGE 92, 56 (62).Angelegenheiten, die diese Anforderungen nicht erfüllen, werden üblicherweise als staatliche Aufgaben angesehen und vom Selbstverwaltungsrecht separiert, vgl. Tettinger, Peter J/Schwarz, Kyrill., in v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Rn. 168; Piero, Bodo, in: Jarass, Hans D./Piero, Bodo, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 28 Rn. 12

⁹Gesetz CLXXXIX von 2011 über die kommunalen Selbstverwaltungen in Ungarn (2011. évi CLXXXIX. TörvényMagyarország helyi önkormányzatairól).

¹⁰Vgl. dazu noch unten bei Punkt V. der Gliederung.

¹¹In der Literatur wurde versucht, die in Art. 44 A Abs. 1 lit c) der damaligen ungarischen Verfassung angesprochenen staatlichen Unterstützungen (dazu sogleich unter IV. 2. b) im Sinne eines Konnexitätsgebots zu interpretieren, vgl. Küpper, Herbert, Autonomie im Einheitsstaat, 2002, S. 172.

diese einfachgesetzliche Regelung in den Verfassungsrang überführt worden. Art. 34 Abs. 1 S. 2 der neuen Verfassung bestimmt: „Die örtlichen Selbstverwaltungen haben zur Vernehmung ihrer obligatorischen Aufgaben- und Kompetenzbereiche und zu diesen proportional Anspruch auf Unterstützung aus dem Haushalt oder aus sonstigem Vermögen.“ Wie nach alter Rechtslage wird der Finanzierungsanspruch nur auf die verbindlich wahrzunehmenden Aufgaben - in Deutschland würde man von Pflichtaufgaben sprechen - bezogen. Außerdem ist es nur ein Anspruch auf „Unterstützung“, d.h. es besteht nach der Verfassungslage auch weiterhin keine Konnexität wie wir sie in Deutschland kennen, wo sog. Konnexitätsklauseln im Landesverfassungsrecht¹² festlegen, dass bei der Zuweisung neuer Aufgaben durch Landesrecht immer auch zugleich Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen sind (sog. relative Konnexitätsklausel) oder eine eventuelle Mehrbelastung der Kommunen auszugleichen ist (sog. strenge Konnexitätsklausel).¹³ Auf der einfach-

rechtlichen Ebene ist in Ungarn ebenfalls seit dem am 1. Januar 2012 das neue ungarische Gesetz über die kommunalen Selbstverwaltungen¹⁴ maßgeblich, welches in § 10 Abs. 3 ergänzend vorsieht, dass die Selbstverwaltungsebene bei entsprechender gesetzlicher Ermöglichung die Wahrnehmung staatlicher Aufgabenauch durch Vertrag übernehmen kann. Ist dies der Fall, muss in dem Vertrag eine Regelung über die Finanzierung der Aufgaben getroffen werden. Ansonsten sind aber gesetzlich zugewiesene und freiwillige Aufgaben aus dem jährlichen Haushalt zu finanzieren, wobei § 111 Abs. 2 S. 2 dieses Gesetzes anordnet, dass eine Finanzierung freiwilliger Aufgaben nur erfolgen darf, wenn dadurch nicht die Wahrnehmung der gesetzlich zugewiesenen Aufgaben gefährdet wird. In der praktischen Umsetzung statuiert das einfache ungarische Recht damit eine ausdrückliche Nachrangigkeit der Erledigung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben - eine Konsequenz, die den Kern der Selbstverwaltungsidee antastet.

¹²Vgl. den Nachweis der einzelnen landesverfassungsrechtlichen Normen bei *Mann, Thomas*, in: Tettinger, Peter J./Erbguth, Wilfried/Mann, Thomas, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 11. Aufl. 2012, Rn. 97.

¹³Vgl. im Überblick *Mückl, Stefan*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, *Recht der Kommunal финанzen*, 2006, § 3 Rn. 55 ff. Durch die im Rahmen der Föderalismusreform 2006 eingefügten Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG, die bestimmen, dass der Bund den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch

Bundesgesetz keine Aufgaben übertragen darf, ist zudem eine bis dahin noch offene problematische Lücke geschlossen worden.

¹⁴Gesetz CLXXXIX von 2011 über die kommunalen Selbstverwaltungen in Ungarn (2011. évi CLXXXIX. Törvény Magyarországi helyi önkormányzatairól).

IV. Finanzielle Grundlagen der Selbstverwaltung in Ungarn

Die finanzielle Ausstattung der örtlichen Selbstverwaltung in Ungarn speist sich unterschiedlichen Quellen, die sich in zwei Gruppen zusammenfassen lassen.

1. Kommunale Steuern, Gebühren und Beiträge

Wie in Deutschland auch beruht die Finanzausstattung der ungarischen Gemeinden zum Teil auf „örtlichen Steuern“ (Art. 32 Abs. 1 Buchst. h) ungar. Verf.¹⁵), wobei diese kommunalen Steuern nach Angaben in der Literatur die Hälfte der gemeindlichen Steuereinnahmen bilden und innerhalb dieser Gruppe die Gewerbesteuer mit rund 26 % den größten Anteil ausmachen soll.¹⁶ Sie bildet auch in Deutschland die zentrale kommunale Steuereinnahme.¹⁷ Eine ausdrückliche Aussage wie in § 44 A Abs. 1 Buchst. c) der bis 2012 geltenden ungarischen Verfassung, wonach die örtliche Vertretungskörperschaft darüber hinaus „zur Erfüllung der im Gesetz festgelegten Aufgaben der Selbstverwaltung zu

eigenen Einnahmen berechtigt“ ist, fehlt im aktuellen Verfassungstext. Die damit angesprochene Möglichkeit, Kommunalabgaben in Gestalt von Gebühren und Beiträgen zu erheben, findet sich heutzutage aber auf der einfachrechtlichen Ebene in § 106 Abs. 1 Buchst. d) des Gesetzes über die kommunalen Selbstverwaltungen in Ungarn,¹⁸ der bestimmt, dass „eigene Einnahmen“ der kommunalen Selbstverwaltungsträger auch „die aufgrund der gesetzlichen Vorschriften der Gemeinde zustehenden Gebühren, Geldbußen und Beiträge“ sind.

2. Staatliche Zuweisungen und Unterstützungen

Daneben kennt das ungarische Recht traditionell noch die Unterscheidung von staatlichen Zuweisungen und staatlichen Unterstützungen, die als Formen staatlicher Förderungen den Kommunalhaushalt ergänzen (vgl. § 111 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes über die kommunalen Selbstverwaltungen in Ungarn). Mit dem letzteren Instrument der staatlichen Unterstützungen ist ein Verteilungsmechanismus benannt, den das deutsche Recht in dieser Form nicht kennt.

¹⁵Vgl. Auch Art. 8 Abs. 3 Buchst. b) ungar. Verfassung.

¹⁶Näher *Vigvári, András*: Közpénzügyeink [Die öffentlichen Finanzen], KJK Kerszöv, Budapest, 2005, S. 217.

¹⁷*Waldhoff, Christian*, in: Henneke, Hans-Günter/Pünder, Hermann/Waldhoff, Christian (Hrsg.), *Recht der Kommunal Finanzen*, 2006, § 2 Rn. 19.

¹⁸Nachweis oben in Fn. 9.

a) Staatliche Zuweisungen

Die Zuweisungen bestehen größtenteils aus den sog. übertragenen Steuern. Gemeint sind damit zentrale Steuern, die auf kommunaler Ebene eingezogen werden und zum Teil auch dort verbleiben. Ein Beispiel ist die Einkommenssteuer, die auch in Deutschland als Gemeinschaftssteuer konzipiert ist, deren Aufkommen Bund und Ländern gemeinsam zusteht (Art. 106 Abs. 3 S. 1 GG) und an deren hälftigen (Art. 106 Abs. 3 S. 2 GG) Länderanteil auf einer zweiten Ebene den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein bestimmter Hundertsatz zufließt (Art. 106 Abs. 7 GG). Zu den sog. übertragenen Steuern zählt aber auch – das mag aus deutscher Sicht interessant sein – die Kraftfahrzeugsteuer, an der den ungarischen Kommunen die vollständige Ertragshoheit gebührt. Demgegenüber fließen die Einnahmen aus der Kfz-Steuer in Deutschland bis Mitte 2009¹⁹ noch den Landeshaushalten zu, gehören inzwischen aber gemäß Art. 106b GG zur Ertragshoheit des Bundes.²⁰ Die Abhängigkeit der sog. übertragenen Steuern von der Neubestimmung des den ungarischen Gemeinden zustehenden Prozentsatzes im Staatshaushalt

(mit der Tendenz zur Absenkung) bedingt eine gewisse Unberechenbarkeit dieser Finanzierungsquelle, die den Gemeinden eine langfristige Kalkulation ihrer Einnahmen erschwert.

b) Staatliche Unterstützungen

Die zweite Säule der staatlichen Finanzierungen bilden die auch in Art. 34 Abs. 1 S. 2 der ungarischen Verfassung speziell angesprochenen „staatlichen Unterstützungen“. Diese lassen sich systematisierend in fünf Unterkategorien aufteilen: Da sind zunächst einmal die *normativen Unterstützungen*, die allen Selbstverwaltungen zustehen und aufgrund ihrer spezifischen Gegebenheiten (z.B. der Einwohnerzahl) oder der wahrgenommenen kommunalen Aufgaben (z.B. der Zahl der Studenten im Bildungswesen) berechnet werden. Daneben gibt es die *zweckgerichteten Unterstützungen*, die den Selbstverwaltungseinheiten nach Maßgabe gesetzlicher Bedingungen zustehen, wenn sie gesellschaftlich bedeutsame Zwecke erfüllen. Drittens gibt es staatliche Mittel in Form von *projektbezogenen Unterstützungen*, für die sich einzelne Gemeinden bewerben können, wenn sie kostspielige Entwicklungsprojekte finanzieren müssen. Viertens gibt es eine

¹⁹Vgl. das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 106, 106b, 107, 108) vom 19. März 2009 (BGBl. I 2009 S. 606).

²⁰Zu diesem Wechsel siehe etwa Kube, Hanno, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 106 Rn. 13.

Sonderunterstützung (MÜKI)²¹, die ausnahmsweise jenen Gemeinden gewährt werden kann, die unverschuldet an Finanzmangel leiden und ihre Pflichtaufgaben nicht erledigen können. Hinzu kommen *ergänzende Unterstützungen* aus einem sog. zentralen Etat, welche benachteiligten Selbstverwaltungskörperschaften nur in Ausnahmefällen sowie mit parlamentarischer Genehmigung zuerkannt werden.²² In der Gesamtschau entsteht somit ein differenziertes Finanzierungsinstrument, bei dem versucht wurde, den unterschiedlichen Aufgaben und finanziellen Situationen der jeweiligen Gemeinden Rechnung zu tragen, das aber andererseits zu großen Unterschieden in der Finanzausstattung der Gemeinden beitragen und wegen der Abhängigkeit von gesonderten Bewilligungen zu Planungsunsicherheiten für die Gemeinden führen kann.

3. Kritische Bewertung

Darüber hinaus führt dieses System der projektbezogenen und zweckgerichteten staatlichen Unterstützungen auch zu Fehlentwicklungen in der Rechtspraxis. Kommunale Selbstverwaltungsbedürfnisse und

tatsächliche Entwicklungen laufen nicht immer kongruent, wenn Anlagen und Einrichtungen nur deswegen gebaut und unterhalten werden, weil ihre Finanzierung staatlich unterstützt wird, und andere notwendige Einrichtungen, für die es keine staatlichen Unterstützungen gibt, nicht realisiert werden. Das ist eine Problemlage, die uns in Deutschland unter dem Stichwort „Dotationsauflagen“ in ähnlicher Weise durchaus bekannt ist. Langfristig führt das zu einer Abhängigkeit der Selbstverwaltungsträger von den zentralen Unterstützungen und damit zu einer Einnengung ihrer eigenen Entscheidungskraft. Die bürgerlich-demokratische Komponente der Selbstverwaltung gerät in den Hintergrund, es droht in weiten Teilen eine Fremdsteuerung durch die „goldenen Zügel“ des Staates.²³

V. Kommunale wirtschaftliche Betätigung in Ungarn

Dieser Befund wirft nun die Frage auf, ob nicht eine nennenswerte Finanzierung der kommunalen Selbstverwaltung durch die

²¹Übersetzt sinngemäß, „Unterstützung zur Bewahrung der Zahlungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltungen“.

²²Vigvári, András: Közpénzügyeink [Die öffentlichen Finanzen], KJKKerszöv, Budapest, 2005, S. 222.

²³Kritisch auch Fogarasi, József (Hrsg.): Önkormányzati kézikönyv [Handbuch der Selbstverwaltungen], HVG – ORAC Budapest 1997, S. 285; Varga, István: Az üzemgazdasági szemléletű vagyongazdálkodás megteremtésének helyzete, [Die Lage aus Sicht einer eventuellen Betriebsverwaltung], In: Vigvári, András (Hrsg.): A családi ezüst [Das Tafelsilber], Complex Kiadó Kft., Budapest, 2007. S. 170

Erträge eigener wirtschaftlicher Tätigkeit erreicht werden kann.

1. Verfassungslage

Anders als das Grundgesetz, das bewusst auf einen Abschnitt über die Wirtschaftsverfassung oder die wirtschaftliche Betätigung von Staat und Gemeinden verzichtet hat, trifft die ungarische Verfassung eine ausdrückliche Aussage zur Zulässigkeit einer wirtschaftlichen Betätigung von Gemeinden. Art. 32 Abs.1 Buchst. g) der ungarischen Verfassung besagt:

„Die örtlichen Selbstverwaltungen ... können mit dem zu diesem Zweck einsetzbaren Vermögen – und mit ihren Einnahmen – ohne die Erledigung ihrer verbindlichen Aufgaben zu gefährden – Unternehmungen betreiben.“²⁴

Ergänzend bestimmt Art. 38 Abs. 5 der ungarischen Verfassung:

²⁴Ähnlich vor der Verfassungsänderung 2012 auch § 44 A Abs. 1 Buchst. b) ungar. Verf. a.F.: die Gemeindevertretung „wirtschaftet selbständig mit den Einnahmen der Selbstverwaltung und kann auf eigene Verantwortung unternehmerisch tätig werden.“

„Der Staat und die im Eigentum der örtlichen Selbstverwaltungen befindlichen Wirtschaftsorganisationen wirtschaften in gesetzlich festgelegter Form, selbständig und eigenverantwortlich sowie entsprechend den Gesichtspunkten der Gesetzlichkeit, Zweckmäßigkeit und Rentabilität.“

Auf der einfachrechtlichen Ebene findet sich in § 106 Abs. 1 Buchst. b) des Gesetzes über die kommunalen Selbstverwaltungen in Ungarn die klarstellende Regelung, dass zu den eigenen Einnahmen der örtlichen Selbstverwaltung auch „die Einnahmen, der Profit, die Dividende, der Zins und die Miete, die aus eigener (wirtschaftlicher) Tätigkeit, Unternehmung und aus der Nutzbarmachung des eigenen Vermögens“ entstehen, gehören. Eine Beteiligung am Wirtschaftsverkehr ist den örtlichen Selbstverwaltungsträgern also - ähnlich wie in anderen osteuropäischen Rechtsordnungen²⁵ - uneingeschränkt erlaubt.

²⁵Dazu *Küpper, Herbert*, Autonomie im Einheitsstaat, 2002, S. 283 m.w.N.

2. Der Erwerb von Eigentum an Öffentlichen Unternehmen

Soweit es in Erfahrung zu bringen ist, macht die ungarische Praxis kommunalen Wirtschaftens von der Möglichkeit zur unternehmerischen Tätigkeit mittlerweile allerdings eher zurückhaltend Gebrauch. Ähnlich wie das in Deutschland bei den Kommunen der früheren DDR nach der Wende geschehen ist,²⁶ ist auch in Ungarn nach dem Wechsel zur Demokratie und Marktwirtschaft ein Großteil des ehemals einheitlichen volkseigenen Vermögen auf die Gemeinden unentgeltlich übertragen worden,²⁷ so dass die Gemeinden vom einstmals schlichten Verwalter zum zivilrechtlichen Eigentümer geworden sind.²⁸ Dabei gelangten die verschiedenen Vermögensteile zu verschiedenen Zeitpunkten und auf unterschiedlichen Wegen²⁹ - originärer oder derivativer Erwerb - in das Eigentum der Selbstverwaltungs-

körperschaften. So erfolgte etwa gemäß § 107 des Gesetzes über die kommunalen Selbstverwaltungen von 1990³⁰ ein originärer Eigentumserwerb an Verwaltungsimmobilien, Straßen, öffentlichen Werken und bestimmten Grundstücken wie Parkanlagen, aber auch an Wohngebäuden, Mobilien, Geld -und Wertpapiereigentum, die in der Verwaltung der ehemaligen kommunalen Unternehmen gestanden hatten. Durch ein weiteres Gesetz von 1991³¹ wurden den Selbstverwaltungskörperschaften durch spezielle ad hoc Kommissionen im Wege des derivativen Eigentumserwerbs verschiedene Grundstücke, Wälder, Naturschutzgebiete und Baudenkmale sowie die Aktien der ehemaligen staatlichen Versorgungswerke an die betroffenen Kommunen übertragen.³² Über weitere Eigentumsrechte, etwa mit Blick auf Wasserwerke oder auf die von der Sowjetarmee gepflegten Immobilien, wurden in gesonderten Verwaltungsverfahren Einzelentscheidungen getroffen.³³

²⁶Vgl. Art. 21 III und Art. 22 I des Einigungsvertrages.

²⁷*Péteri, Gábor*: Önkormányzati gazdálkodás: új lehetőségek, gyakorlati módszerek [Kommunale Wirtschaftsführung: neue Möglichkeiten, praktische Methoden], *Helyi demokrácia és újítások alapítvány* [Stiftung für kommunale Demokratie und Innovationen], 1995, S. 249-250.

²⁸*Kökényesi, József*: Az önkormányzati tulajdon egyes kérdései [Einige Fragen über das kommunale Eigentum], *Magyar Közigazgatás* 1995/3., *Sári, János*: Alapjogok [Grundrechte], Osiris Kiadó, Budapest, S. 210-213

²⁹*Bende-Szabó, Gábor* (Hrsg.): Az önkormányzati vagyongazdálkodás ismeretei [Kenntnisse der kommunalen Vermögensverwaltung], MKI-ROP 2007, S. 10-12

³⁰Nachweise in Fußnote 4.

³¹1991. évi XXXIII. törvény egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról. Dazu näher *Küpper, Herbert*, *Autonomie im Einheitsstaat*, 2002, S. 319 ff.

³²Insgesamt kam es zum Übergang von Aktien in Höhe von 25 % an den öffentlichen Elektrizitätswerken und in Höhe von 40 % an den öffentlichen Gaswerken.

³³*Kusztosné Nyitrai, Edit* (Hrsg.): *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*, [Die Kommunen und ihre Finanzen], Consulting Rt., Budapest, 1998., 2003, S. 389-390.

3. Privatisierung und Rekommunalisierung

In einer Anfangsphase nach der Übernahme der wirtschaftlichen Unternehmen haben die Gemeinden ihre öffentlichen Aufgaben mittels dieser Werke noch selbst wahrgenommen und auf eine Privatisierung verzichtet.³⁴ In den 1990er Jahren ging die wirtschaftliche Betätigung der ungarischen Gemeinden jedoch deutlich zurück. Vielfach hat man nicht nur die Aufgabenerledigung ausgegliedert, also funktionell privatisiert, sondern gleich ganze Wirtschaftseinheiten auch materiell privatisiert. Dadurch konnten zwar kurzfristig große Veräußerungsgewinne realisiert werden, doch führt ein Ausverkauf des „Tafelsilbers“ auch dazu, dass mitunter selbst rentables Vermögen aus der Hand gegeben wird, dessen Erträge dem Verwaltungshaushalt später fehlen, was nötige Investitionen und Fortentwicklungen blockieren kann.³⁵ Ein anderes – gesamtwirtschaftliches – Problem der materiellen Privatisierung liegt darin, dass die Gemeinden meist die kurzfristige Erlösmaximierung und nicht die Förderung wettbewerblicher Marktstrukturen in den Vordergrund ge-

stellt haben.³⁶ Das hat dazu geführt, dass das Pendel inzwischen wieder zurückschwingt und in den letzten Jahren – wie auch in Deutschland – ein Prozess der Rekommunalisierung eingesetzt hat, bei dem sich die örtlichen Selbstverwaltungsträger wieder darum bemühen, insbesondere Unternehmen der Ver- und Entsorgung unter die kommunale Ägide zu bringen.

Soweit die ungarischen Kommunen heute eigene Wirtschaftstätigkeit entfalten, zeigt sich insbesondere ein Trend zu kommunalen Beteiligungen an privaten Gesellschaften, insbesondere an Aktiengesellschaften und GmbHs. Nach Berichten aus der Literatur diente schon im Jahr 2000 circa 1/4 des gesamten kommunalen Vermögens dem Zweck kommunaler Beteiligungen.³⁷ Damit verbunden ist das Problem, dass die Gemeinde über die Aufgabenerledigung nur noch in ihrer Funktion als Gesellschafterin beschließen, also nicht mehr den Willen der Gemeindebürger unmittelbar verwirklichen kann. Sie ist vielmehr auf eine Nutzung der aus ihrer Gesellschafterstellung folgenden Rechte nach Gesellschaftsrecht angewiesen, was, wie man sich denken kann, auf Probleme stößt,

³⁴ *Vigvári, András*: Szubszidiaritás nélküli decentralizáció, [Dezentralisation ohne Subsidiarität], KJK Kerszöv, Budapest, 2005, S. 147-148.

³⁵ Nach dem Werk von *Vigvári, András* (Hrsg.): *A családiezüst* (Das Tafelsilber).

³⁶ *Wolf, Dieter*: Der Staat als Unternehmer-Belebung oder Gefahr für den Wettbewerb? In: *Stober, Rolf/Vogel, Hanspeter* (Hrsg.): *Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand*, S. 5-7

³⁷ *Orosz, Valéria*: Länderbericht Ungarn, in: *Stober, Rolf/Vogel, Hanspeter* (Hrsg.): *Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand*, S. 253.

wenn die privaten Mitgesellschafter ausschließlich Ziele der Gewinnmaximierung verfolgen.³⁸

VII. Zusammenfassung

Wenn man vor dem Hintergrund der voranstehenden Ausführungen eine resümierende Zusammenfassung wagt, so scheint die Bedeutung der Kommunalwirtschaft in Ungarn und Deutschland in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis zu ihrer Thematisierung im Verfassungsrecht zu stehen. In Deutschland thematisiert die Verfassung die Kommunalwirtschaft an keiner Stelle, doch hat sich in der Praxis eine extensive Gemeindewirtschaft etabliert, die in den letzten Jahren zusätzlich nach einer örtlichen Entgrenzung strebt.³⁹ Demgegenüber enthält die ungarische Verfassung klare Aussagen zur Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, doch wird von den entsprechenden Möglichkeiten trotz einer aktuell zu beobachtenden Re-kommunalisierungswelle wie es scheint immer noch eher zurückhaltend Gebrauch

gemacht. Wie vorangehend gezeigt werden konnte, fügt sich dieser Befund ins Bild einer seit den Verfassungs- und Gesetzesänderungen von 2012 zu beobachtenden Schwächung der Selbstverwaltungsmöglichkeiten auf der örtlichen Ebene, die zunehmend durch die gesetzliche Auferlegung von vorrangig zu erfüllenden (staatlichen) Aufgaben in den Hintergrund gedrängt werden.

³⁸Zu den vergleichbaren Problemen nach deutscher Rechtslage s. *Mann, Thomas*, Steuernde Einflüsse der Kommunen in ihren Gesellschaften, VBIBW 2010, 7 ff.

³⁹Zur Kritik vgl. näher *Mann, Thomas*, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Wirtschaftstätigkeit, in: Ipsen, Jörn (Hrsg.), Unternehmen Kommune?, 2007, S. 45 (67 ff.)