

Hoffman, István*

Schutz der Kommunalautonomie durch Normenkontrollverfahren**

ABSTRACT

The constitutional and judicial review of the normative acts plays an important role in the area of municipal autonomy. These procedures have different sides. First of all, the constitutional review procedure of the Constitutional Court is one of the most important instruments for protecting the competences of the municipalities. Secondly, the bodies responsible for the judicial review of municipal regulations can define the framework of municipal autonomy, and they play an important role in protecting local democracy and the transparency and accountability of local government.

KEYWORDS: municipal autonomy, municipal regulations, judicial review, constitutional review, procedural law, procedure of the administrative courts

I. EINFÜHRUNG

Dieser Artikel hat folgenden Aufbau: Zunächst wird das Normenkontrollverfahren (II.) vorgestellt. Dann wird die Rolle des Normenkontrollverfahrens des Verfassungsgerichts (Ungarn) auf der Grundlage der früheren ungarischen Verfassung (III.) analysiert. Danach wird der Paradigmenwechsel des ungarischen Grundgesetzes untersucht (IV.) und die gegenwärtige Praxis des ungarischen Verfassungsgerichts ausgewertet (V). Anschließend wird die Rolle der Kurie bei der richterlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit von kommunalen Beschlüssen analysiert (VI.). Diese Analyse stützt sich auf die Untersuchung der Praxis der staatlichen Aufsichtsorgane und der Kurie (VII.). Schließlich werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst (VIII.).

* Hoffman, István, Prof. Dr. habil., Professor am Lehrstuhl für Verwaltungsrecht der Juristischen Fakultät der Universität ELTE Budapest, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Forschungsinstituts für Sozialwissenschaften, Institut für Rechtswissenschaften (Budapest, Ungarn) und außerordentlicher Professor am Lehrstuhl für Internationales Öffentliches Recht der Fakultät für Rechts- und Verwaltungswissenschaften der Universität Marie Curie-Skłodowska (Lublin, Polen).

** Dieser Aufsatz ist die schriftliche Fassung des Vortrags vom 25. Mai 2022, gehalten im Rahmen der Konferenz *Wandels des Rechtsstaats: Ein Kaleidoskop verschiedener Rechtsgebiete* in Budapest.

II. DIE DEFINITION DES NORMENKONTROLLVERFAHRENS IM UNGARISCHEN RECHTSSYSTEM

Das Normenkontrollverfahren kann in den europäischen öffentlich-rechtlichen Systemen als ein komplexes Phänomen interpretiert werden. Normative Akte können nicht nur vom Gesetzgeber, sondern auch von den Verwaltungsorganen erlassen werden. Daher kann das Normenkontrollverfahren als Teil der gerichtlichen Kontrolle der Entscheidungen dieser Verwaltungsorgane interpretiert werden, hat aber wegen der verfassungsrechtlichen Kontrolle der Gesetzgebung auch eine andere Ausprägung. Dieser janusköpfige Charakter des Normenkontrollverfahrens lässt sich bei der Analyse dieses Themas beobachten. Da die normativen Akte jedoch hauptsächlich politische Auswirkungen haben, werden diese Verfahren nicht nur von der Rechtswissenschaft, sondern auch von der Politikwissenschaft analysiert und untersucht.¹ Mein Artikel wird sich auf die Analyse des Normenkontrollverfahrens als rechtliches Phänomen konzentrieren: Die Methoden der Rechtswissenschaft werden bei dieser Analyse angewandt. Ursprünglich waren diese Verfahren Teil der gerichtlichen Überprüfung der Tätigkeit der Verwaltungsbehörden, doch führte die Entwicklung der Verfassungsgerichte in Europa zu einer Trennung der Zuständigkeiten. In mehreren europäischen Staaten spiegelt sich diese enge Beziehung zwischen gerichtlicher und verfassungsrechtlicher Überprüfung in der Interpretation des Rechtsstatus der verfassungsrechtlichen Überprüfung wider.² So werden in Deutschland die Verfassungskontrolle und das Verfassungsgericht als Teil der Gerichtsbarkeit betrachtet.³ Das Konzept der Gerichtsbarkeit bietet einen gemeinsamen Rahmen für die Interpretation des Normenkontrollverfahrens, aber auch in Deutschland gibt es unterschiedliche Gesichter dieses Phänomens. In diesem Artikel möchte ich den weiten Begriff des Normenkontrollverfahrens verwenden. Es werden daher alle Aktivitäten der Verwaltungsgerichte und der Verfassungsgerichte analysiert, die auf der rechtlichen und verfassungsrechtlichen Überprüfung von Normativakten beruhen. Ich möchte daher die Rolle des verfassungsrechtlich begründeten Normenkontrollverfahrens der Verfassungsgerichte und des rechtswidrigen Normenkontrollverfahrens der (Verwaltungs-)Gerichte analysieren.

¹ J. Plöhn, Die Gerichtsbarkeit, in O. W. Gabriel und E. Holtmann (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, (R. Oldenbourg Verlag, München und Wien, 2005) 325–326.

² L.-K. Mannefeld, *Verfassungsrechtliche Vorgaben für die europäische Integration*, (Mohr Siebeck, Tübingen, 2017) 193.

³ D. C. Umbach und Th. Clemens (Hrsg.), *Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch. Band II*, (C. F. Müller, Heidelberg, 2002) 1004–1007.

III. SCHUTZ DER KOMMUNALAUTONOMIE IN DEN UNGARISCHEN VERFASSUNGSGERICHTSENTSCHEIDUNGEN ZWISCHEN 1989/90 UND 2011

Zuerst möchte ich den verfassungsrechtlichen Hintergrund der Kommunalautonomie während des Systemwechsels analysieren (1). Zweitens möchte ich die Regelungen zur Verteidigung der kommunalen Selbstverwaltung untersuchen – insbesondere die Rolle des konzentrierten verfassungsrechtlichen Kontrollsystems (2). Drittens möchte ich den Einfluss der Praxis des ungarischen Verfassungsgerichts auf die Auslegung der Gemeindeautonomie in Ungarn aufzeigen (3).

1. Verfassungsrechtlicher Hintergrund der Kommunalautonomie

Die neue, demokratische Verfassung nach dem Systemwechsel war formell eine allgemeine Änderung der alten Verfassung von 1989. Die Bestimmungen über die territorialen Körperschaften wurden durch diese neue Verfassung nur teilweise geändert: Die lokalen und territorialen Räte wurden demokratisiert, aber ein neues, kommunales System wurde durch diese Änderung nur teilweise eingeführt.⁴ Diese Verordnung wurde 1990 vom neu gewählten Parlament überprüft und es wurde eine neue Verordnung über das ungarische Gemeinde- und Komitatssystem erlassen. Das neue System stützte sich auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung und hatte einen einheitlichen Charakter. Die kommunale Autonomie wurde als ein inhärentes kollektives Recht der Wähler der kommunalen Einheiten betrachtet. Somit folgte das neue System einem naturrechtlichen Ansatz. Die „Grundrechte“ der Gemeinden wurden in Artikel 44/A der Verfassung verankert. Die Grundrechte der Gemeinden wurden durch die Verfassungsbestimmung zwar anerkannt, jedoch konnten diese „kommunalen Grundrechte“ durch mit qualifizierter Mehrheit angenommene Gesetze eingeschränkt werden (Artikel 44/C). Dies war anders als bei den Grundrechten der (natürlichen) Personen, denn in Abschnitt 8 wurde festgelegt, dass der Kernbereich dieser Rechte nicht eingeschränkt werden kann. Daher in 1990 ein verfassungsrechtlich gut abgesichertes, liberales und auf lokaler Autonomie basierendes Gemeindesystem eingeführt.⁵

⁴ I. Balázs, Legal change, continuity of law and the denial of past – a contribution to the legal theory of the regime change, in V. Lamm (ed.), *Transformation in Hungarian Law 1989–2006: selected studies*, (Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007) 85.

⁵ M. Nagy, A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény, (2017) 10 (4) *Közjogi Szemle*, 16–17.

2. Kommunalautonomieschutz nach 1990

Die Kommunalautonomie wurde durch verschiedene Mechanismen verteidigt. Der Wichtigste war die *actio popularis* für das abstrakte ex-post Normenkontrollverfahren des ungarischen Verfassungsgerichts. Damit konnte jeder gegen diejenige Vorschriften klagen, durch die die Kommunalautonomie verletzt werden könnte. Außerdem wurde durch das Gesetz LXV von 1990 über die lokalen Selbstverwaltungen (im Folgenden: Ötv.) erklärt, dass die Kommunalautonomie vom Verfassungsgerichtshof geschützt wird. Im Zuge des Systemwechsels wurde ein konzentriertes Normenkontrollmodell eingeführt: die normativen Akte wurden vom Verfassungsgerichtshof überprüft. Im Jahr 1991 wurde jedoch die gerichtliche Kontrolle der Verwaltungsakte reformiert, unabhängige Verwaltungsgerichte wurden nicht eingerichtet, und dieses gerichtliche Kontrollsystem konzentrierte sich auf die Kontrolle der einzelnen Verwaltungsakte. Nur die kommunalen Entscheidungen konnten vor den Gerichten eingeklagt werden. Als Teil des konzentrierten Verfassungs- und Rechtsprüfungssystems fiel die Normenkontrolle der kommunalen Verordnungen – als normative Akte – in die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts. Daher spielte das Verfassungsgericht – dessen Verfahren von jedermann auf der Grundlage der *actio popularis* eingeleitet werden konnte – eine wichtige Rolle bei der Auslegung der Zuständigkeiten und der wichtigsten demokratischen Funktionen und Rollen des sich entwickelnden kommunalen Systems. (Diese Themen werden im nächsten Unterpunkt behandelt).⁶

3. Praxis des Verfassungsgerichts

Wie ich bereits erwähnt habe, wurde mit der neuen Verfassung eine neue, in Europa einzigartige Grundrechtsregelung eingeführt. Diese Regelung hat einen anderen Ansatz als die große Mehrheit der europäischen Kommunalsysteme. Daher wurde heftig darüber diskutiert, wie diese funktionieren kann.⁷ Es bestand ein Spannungsverhältnis zwischen den verfassungsrechtlichen und sektoralen Vorschriften, und der Wandel des sozioökonomischen Systems, insbesondere die Privatisierung des ehemaligen Staatsbesitzes und der Staatsbetriebe, führte zu kontroversen Situationen. Daher sollte das Verfassungsgericht über diese Streitigkeiten entscheiden. In erster Linie sollte das Verfassungsgericht eine Entscheidung im Fall der verstaatlichten Schulen treffen, die früher von staatlichen Stellen (hauptsächlich von den Gemeinderäten) unterhalten wurden. Die Gegenstände der geplanten Reprivatisierung waren also vor allem

⁶ K. F. Rozsnyai, § 43 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn, in K. P. Sommermann und B. Schaffarzik (Hrsg.), *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, (Springer, Heidelberg, 2019) 1582–1586., https://doi.org/10.1007/978-3-642-41235-6_43

⁷ Nagy, A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény, 17–18.

Einrichtungen, die seinerzeit von den Gemeinden unterhalten wurden. In ähnlicher Weise betraf die geplante Privatisierung der ehemaligen Kommunalwohnungen und das Ankaufsrecht der Mieter auch das kommunale Eigentum. Nicht zuletzt war auch die Privatisierung der ehemaligen Kommunalbetriebe ein wichtiges Thema. Zunächst einmal wurden diese Fragen durch Gesetze geregelt. Da die Rechte und Zuständigkeiten der Gemeinden durch diese Parlamentsgesetze beeinträchtigt wurden, wurde die *actio popularis* angewandt, um diese Entscheidungen einzuklagen. Daher hatte der Verfassungsgerichtshof die Aufgabe, die Regelungen für die Gemeinden zu interpretieren. Ich möchte anmerken, dass der Ansatz des Verfassungsgerichts zwischen 1990 und 1999 definitiv ein aktivistischer war. Das Konzept der „unsichtbaren Verfassung“ garantierte einen großen Spielraum für die Entscheidungen des Verfassungsgerichts. Daher wurde der Grundrechtsansatz in Bezug auf die kommunale Selbstverwaltung durch die drei wegweisenden Entscheidungen des Verfassungsgerichts, nämlich die Entscheidung 4/1993 (12. Februar), 64/1993. (22. Dezember) und 37/1994 (24. Juni). In diesen Entscheidungen wurde das Konzept der „verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Kompetenzen“ aus der Praxis des Bundesverfassungsgerichts angewandt (das vor allem durch die „Rastede“-Entscheidungen des BVerfG abgeleitet wurde).⁸ Wie ich bereits erwähnt habe, handelte es sich dabei eigentlich um die Änderung der ungarischen Verfassungsvorschriften, da die ungarische Verfassung die Grundrechte der Gemeinden anerkannte. Das deutsche Grundgesetz hat einen anderen Ansatz, die kommunalen Befugnisse werden als „Zuständigkeiten“ und nicht als Grundrechte interpretiert, die durch Gesetze eingeschränkt werden können („im Rahmen der Gesetze“). Die Rezeption des deutschen Konzepts der Gemeindeautonomie war also ein wichtiger Wendepunkt in der ungarischen Selbstverwaltung und kann als eine stille, aber tatsächliche Änderung des Ansatzes des ungarischen öffentlichen Rechts interpretiert werden.⁹

Wie ich bereits erwähnt habe, spielte das Normenkontrollverfahren des ungarischen Verfassungsgerichts eine weitere wichtige Rolle beim Schutz der kommunalen Autonomie. Als Prüfer der Verfassungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der kommunalen Erlasse legte es die Rahmenbedingungen der lokalen Demokratie aus. Aufgrund der großen Zahl der kommunalen Verordnungen und der *actio popularis* wurde eine große Anzahl an Entscheidungen erlassen. Ich möchte einige wichtigen Themen hervorheben. Zunächst einmal wurde der allgemeine Rahmen der kommunalen Autonomie, das Konzept der lokalen öffentlichen Angelegenheiten, vom ungarischen Verfassungsgericht ausgelegt. Es wurde festgestellt, dass die nationalen öffentlichen Angelegenheiten nicht als lokale Aufgaben interpretiert werden können, so dass zum Beispiel die

⁸ I. Hoffman, 37/1994. (VI. 24.) AB határozat – önkormányzati tulajdon, in F. Gárdos-Orosz und K. Zakariás (Hrsg.), *Az alkotmánybírószági gyakorlat: Az Alkotmánybíróság 100. elvi jelentőségű határozata – 1. kötet*, (HVG-Orac, Budapest, 2021) 337–340.

⁹ M. Nagy und I. Hoffman (Hrsg.), *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, (HVG-Orac, Budapest, 2016) 33–38.

lokalen Dekrete, die kommunale Polizeibehörden einrichteten, aufgehoben wurden. In ähnlicher Weise wurden die demokratischen Funktionen der kommunalen Kollegialorgane vom Verfassungsgericht erläutert, insbesondere die Beschlussfähigkeit, die Notwendigkeit einer Präsenzsitzung, die Transparenz der lokalen Entscheidungsfindung und die Rolle des Bürgermeisters (der Bürgermeisterin) als Vorsitzender des lokalen Gremiums.¹⁰

IV. DIE UMWANDLUNG DES VERFASSUNGSRECHTLICHEN ANSATZES ZUR KOMMUNALEN SELBSTVERWALTUNG

Der Ansatz der lokalen Autonomie wurde durch das Grundgesetz von Ungarn erheblich verändert. Diese Transformationen können als Paradigmenwechsel der kommunalen Selbstverwaltung in Ungarn interpretiert werden. Zunächst wurde der grundrechtliche Ansatz der Gemeindeautonomie durch die neue Verfassungsregelung verworfen. Das neue ungarische Grundgesetz adaptierte das Konzept des deutschen Grundgesetzes über „verfassungsrechtlich geschützte Befugnisse“ der Gemeinden (auf der Grundlage von Art. 28 Abs. 2 GG). Diese Änderung hatte erhebliche Auswirkungen auf den (verfassungs-)rechtlichen Schutz der Gemeindeautonomie. Die *actio popularis* der abstrakten Ex-post-Normenkontrolle wurde aufgegeben und die „echte“ Verfassungsbeschwerde (nach deutschem Muster) eingeführt. Ich möchte zeigen, dass diese Änderung die Rolle des Verfassungsgerichts im Bereich des Schutzes der Gemeindeautonomie einschränkte. Weiter wurde der Verfassungsschutz des Gemeinschaftseigentums durch Artikel 36 des ungarischen Grundgesetzes aufgehoben. Die weitgehende Verstaatlichung der ehemals kommunalen Aufgaben und Einrichtungen wurde der Zentralregierung gestattet.¹¹ Hervorzuheben ist, dass das ehemals konzentrierte Normenkontrollsystem geändert wurde. Die verfassungsrechtliche Kontrolle der kommunalen Erlasse verblieb jedoch in der Zuständigkeit des Verfassungsgerichts, die Überprüfung der Rechtmäßigkeit dieser Erlasse ist in die Zuständigkeit der Kurie (des obersten Gerichts Ungarns) übergegangen, somit wurden diese Normenkontrollkompetenzen Teil der Gerichtsbarkeit.¹² Anzumerken ist, dass es den Einzelnen nicht gestattet war, die Rechtmäßigkeit der Kommunalverordnungen direkt einzuklagen, im Gegensatz zu den meisten europäischen Staaten (und auch den deutschen Bundesländern). (Nach dem Gesetz CLXI von 2011 über die Gerichtsverwaltung können diese Verfahren von den Aufsichtsbehörden, also den Komitatsregierungsämtern, dem Prozessrichter oder dem Ombudsmann eingeleitet werden.)

¹⁰ Ibid., 26–28.

¹¹ Nagy, A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény, 20–22.

¹² K. F. Rozsnyai, A közigazgatási perjog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás, (2017) 72 (5) *Jogtudományi Közlöny*, 237–240.

V. DIE PRAXIS DES VERFASSUNGSGERICHTS NACH 2012

Wie ich bereits erwähnt habe, hat sich das regulatorische Umfeld des Normenkontrollverfahrens erheblich verändert. Durch die Beendigung der *actio popularis* und die Einführung der Verfassungsbeschwerde wurde die Möglichkeit ein Normenkontrollverfahren gegen ein Gesetz einzuleiten, das (sogar verfassungswidrig) die kommunalen Befugnisse einschränkte, äußerst schwierig. Die Kommunen hätten kein Recht, ein solches Verfahren einzuleiten und sie könnten keine Verfassungsbeschwerde einleiten, weil sie nur „verfassungsrechtlich geschützte Befugnisse“ und keine „Grundrechte“ hätten und die Verfassungsbeschwerde stütze sich nun mal auf die Verletzung von Grundrechten. Daher wurden die Initiativen der Kommunen größtenteils abgewiesen, weil diese keine Legitimation hatten, das Verfahren einzuleiten.¹³ Dieser restriktive Ansatz des Verfassungsgerichtshofs änderte sich jedoch nach 2016 und in 2019 wurde die Legitimität aufgrund des Verfassungsschutzes der Gemeindeautonomie vom Verfassungsgerichtshof anerkannt.¹⁴ Auch die gesetzliche Regelung wurde 2019/2020 umgestaltet: Die staatlichen Organe können eine Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren oder wegen Verletzung ihrer Befugnisse einleiten. Daher haben die Kommunen das Verfassungsbeschwerderecht auf der Grundlage des Schutzes ihrer Zuständigkeiten, allerdings ist die Regelung nicht so dogmatisch eindeutig wie die Kommunalverfassungsbeschwerde im deutschen öffentlichen Recht. Auf der Grundlage dieser neuen Regelung können die Kommunen die Gesetze überprüfen lassen, durch die ihre Befugnisse eingeschränkt werden. Die Stadtgemeinde Göd hat daher eine Verfassungsbeschwerde gegen die Verordnung eingeleitet, mit der auf dem Gebiet der Stadt Göd eine Sonderwirtschaftszone eingerichtet und das Gemeindeeigentum der Sonderwirtschaftszone auf das Komitat (Kreis) Pest übertragen wurde. Die Beschwerde wurde jedoch tatsächlich abgewiesen, es wurde eine verfassungsrechtliche Forderung gestellt. Diese verfassungsrechtliche Vorgabe basiert auf der „Rastede“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: Die Beschränkung der Beschränkung der Befugnisse der kommunalen Selbstverwaltung ist der Schutz der Kernbereiche der kommunalen Selbstverwaltung.¹⁵

VI. NORMENKONTROLLVERFAHREN DER KURIE

Wie ich bereits erwähnt habe, ist die Rechtmäßigkeitskontrolle der Gemeindeverordnungen nach 2012 in die Zuständigkeit der Kurie übergegangen. Zunächst ist die Unterscheidung zwischen Rechtmäßigkeits- und Verfassungsmäßigkeitskontrolle festzuhalten.

¹³ z. B. Verfügung des Verfassungsgerichts Nr. 3105/2014 (17. April) zur Umwandlung des Rechtsstatus von Margitsziget.

¹⁴ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nr. 3311/2019 (21. November).

¹⁵ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nr. 8/2021 (2. März).

Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs besagten, dass die Kurie grundsätzlich zuständig ist, wenn durch ein Dekret nicht ausschließlich gegen die Vorschriften des Grundgesetzes verstoßen wird, sondern auch gegen andere Gesetze oder Dekrete. Die Ausnahme von dieser allgemeinen Regel besteht darin, dass das Verfassungsgericht zuständig sein könnte, wenn die Grundrechte der Personen durch den Gemeindeerlass schwer verletzt werden.¹⁶ Das Verfahren der Kurie wurde ursprünglich durch das Gesetz über die Gerichtsverwaltung geregelt. Im Rahmen der Kodifizierung der ungarischen Verwaltungsgerichtsordnung (nachfolgend Kp.) wurden diese Vorschriften in die Kp. aufgenommen. Der Entwurf der Kp. ließ jedoch ursprünglich die Individualklagen gegen Gemeindeerlasse zu, doch wurde dieser Vorschlag vom Landtag nicht angenommen. Hervorzuheben ist, dass das erweiterte staatliche Aufsichtssystem zu neuen Verfahren geführt hat: Die Bezirksregierungen können Verfahren wegen Unterlassens des Erlasses von Verordnungen einleiten. Da die Komitatsgerichte (ähnlich zu den Landesgerichten) grundsätzlich für die gerichtliche Überprüfung der kommunalen Beschlüsse zuständig sind, wurde umstritten, welches Gericht für die Überprüfung der normativen Beschlüsse der kommunalen Organe zuständig ist. Die Kp. wurde geändert und seit 2018 ist die Kurie zuständig (allerdings gab es bisher nur einen Fall, in dem ein normativer Beschluss nicht zustande kam). Daher spielt die Kurie eine wichtige Rolle im Normenkontrollverfahren. Daher ist die Kurie das wichtigste Organ, dessen Verfahren die Gemeindeautonomie beeinflussen kann, da die Hauptkompetenzen bei diesem Gericht liegen. Dies ist das Recht in Büchern, aber es ist interessant, das Recht in der Praxis zu untersuchen.¹⁷

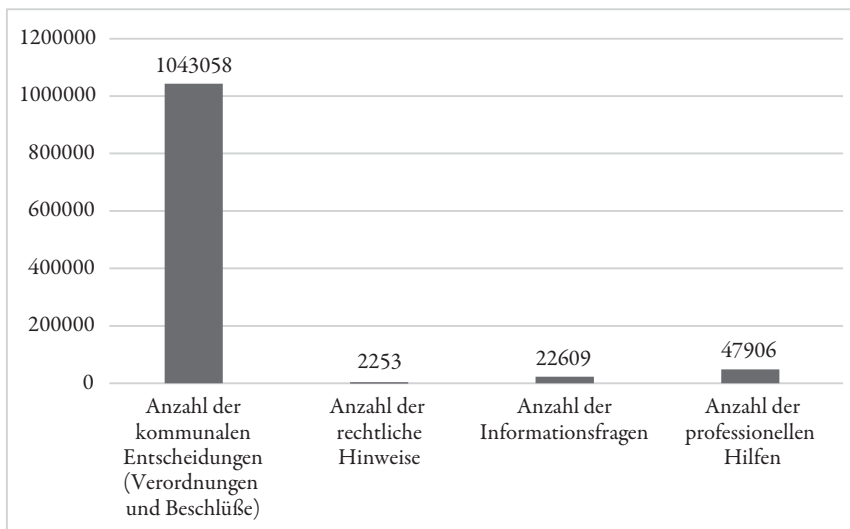
VII. STAATSAUFSICHT UND NORMENKONTROLLVERFAHREN IN DER PRAXIS

Es sollte betont werden, dass der Möt.v., der Ansatz der staatlichen Aufsicht, durch das Gesetz CLXXXIX von 2011 über die kommunalen Selbstverwaltungen Ungarns (im Folgenden Möt.v.) geändert wurde. In Anlehnung an die Dogmatik und Terminologie von Prof. Kahl wurde ein Konzept einer kooperativen und adjuvanten Staatsaufsicht eingeführt.¹⁸ Auch das Drei-Phasen-Aufsichtskonzept wurde vom Möt.v. angewandt. Es gilt also das Opportunitätsprinzip. Hervorzuheben ist, dass die Zahl der Supervisionstätigkeiten relativ begrenzt ist und die dominierende Supervisionsform die professionelle Hilfe für die kommunalen Stellen ist. Die Zahl der Rechtmäßigkeitsbemerkungen (rechtliche Hinweise), die die Vorstufe des Gerichtsverfahrens darstellen, ist sehr begrenzt. (Siehe Abbildung.)

¹⁶ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nr. 7/2017 (18. April).

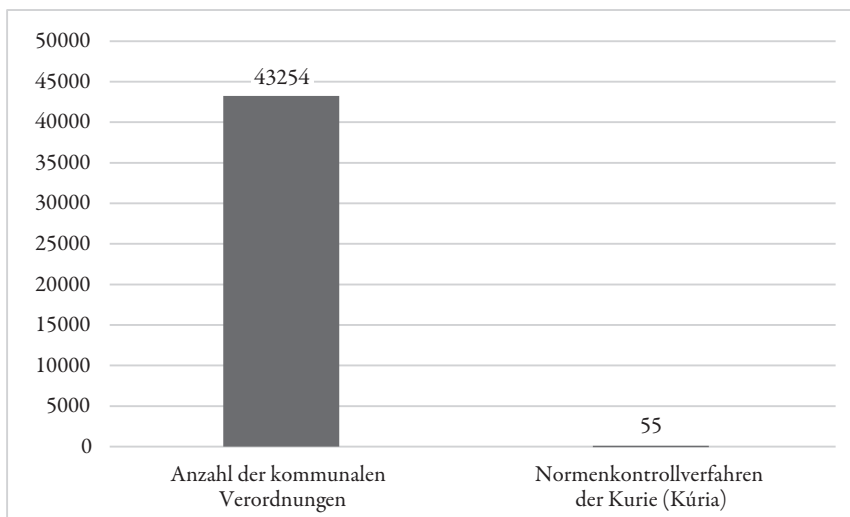
¹⁷ I. Hoffman und K. F. Rozsnyai, 'The Supervision of Self-Government Bodies' Regulation in Hungary', (2015) 13 (3) *Lex Localis: Journal of Self-Government*, 489–492., [https://doi.org/10.4335/13.3.485-502\(2015\)](https://doi.org/10.4335/13.3.485-502(2015))

¹⁸ W. Kahl, *Die Staatsaufsicht*, (Mohr Siebeck, Tübingen, 2000) 540–567.

Abbildung 1. Staatsaufsicht in Ungarn (2021)

Datenquelle: OSAP

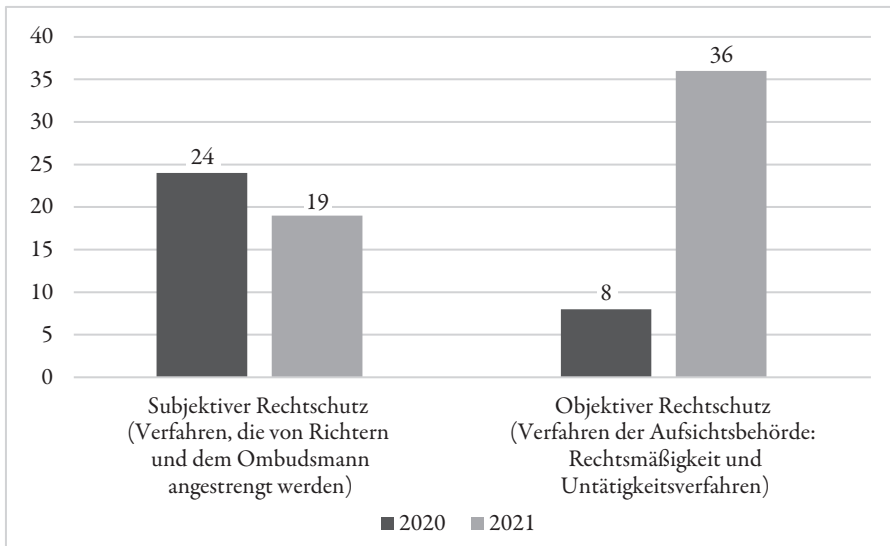
Der überwiegende Teil dieser Hinweise wird von den kommunalen Gremien akzeptiert. Wie gesagt, es gilt das Opportunitätsprinzip. Daher werden die Initiativen der Aufsichtsbehörden nur sehr begrenzt genutzt und daher gibt es nur wenige Normenkontrollverfahren der Kurie.

Abbildung 2. Kommunalverordnungen und Normenkontrollverfahren in 2021

Datenquelle: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy> (letzter Zugriff: 30.12.2022)

Wie ich bereits erwähnt habe, ist eine individuelle Legalitätsbeschwerde gegen kommunale Vorschriften nicht zulässig, aber die Prozessrichter haben das Recht, Normenkontrollverfahren einzuleiten. Daher können die von Prozessrichtern eingeleiteten Beschwerden ein wichtiges Element des Schutzes subjektiver Rechte sein. Es gibt jedoch eine erhebliche Anzahl lokaler Vorschriften und nur wenige Verfahren, die von Richtern eingeleitet wurden. Betrachtet man diese Verfahren, so lässt sich feststellen, dass die Richter eine ebenso wichtige Instanz wie die Aufsichtsbehörden sind, manchmal sogar eine noch wichtigere (im Jahr 2021 wurden die meisten Verfahren der Komitatsregierungsämter von einem einzigen Komitatsregierungsamt eingeleitet, von Komitat Pest).

Abbildung 3. Kommunalnormenkontrollverfahren in 2020 und 2021



Datenquelle: OSAP

Wenn wir uns die Fälle der Kurie ansehen, stellen wir fest, dass sie dem Muster des Verfassungsgerichtshofs folgen. Mehrere frühere Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs wurden erneut bestätigt, so etwa das Erfordernis der Anwesenheit bei Ratsitzungen,¹⁹ oder die Beschränkungen der fakultativen kommunalen Zuständigkeiten aufgrund des Konzepts der Kommunalpolitik.²⁰ Allerdings gab es auch überraschende Entscheidungen: So hob die Kurie beispielsweise eine Satzung auf, die die Modalitäten

¹⁹ Entscheidung der Kurie Köf.5.003/2012/9.

²⁰ Entscheidung der Kurie Köf.5.051/2012/6.

für das Abhalten von Festreden durch Gemeindebeamte regelte.²¹ Es war dogmatisch überraschend, weil sie diese materiellrechtlichen Akte als Kompetenzen interpretierten.

VIII. ZUSAMMENFASSUNG

Festzuhalten ist, dass die Normenkontrollverfahren im Bereich der Kommunalautonomie eine wichtige Rolle spielen. Diese Verfahren haben unterschiedliche Seiten. Zunächst einmal ist das Normenkontrollverfahren des Verfassungsgerichtshofs eines der wichtigsten Instrumente zum Schutz der Kompetenzen der Kommunen. Zum anderen können die für die Rechtmäßigkeitskontrolle der kommunalen Vorschriften zuständigen Stellen den Rahmen der kommunalen Autonomie definieren und sie spielen eine wichtige Rolle beim Schutz der lokalen Demokratie und der Transparenz und Rechenschaftspflicht der lokalen Verwaltung.

²¹ Entscheidung der Kurie Köf.5.033/2020/4.