

## STATUTARISCHES FORUM

## Monitoring der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Ungarn

Empfehlung 451 (2021) <sup>1</sup>

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats verweist auf:

a. Artikel 2 Abs. 1 b der Charta des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas, angehängt an die Statutarische Entschließung CM/Res (2020)1, die besagt, dass es ein Ziel des Kongresses sein sollte, „Vorschläge beim Ministerkomitee einzureichen, um die kommunale und regionale Demokratie zu fördern“;

b. Artikel 1, Abs. 2 der Charta des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas, angehängt an die Statutarische Entschließung CM/Res (2020)1, die besagt: „Der Kongress verfasst regelmäßig länderspezifische Berichte über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in den Staaten, die den Beitritt zum Europarat beantragt haben, und er stellt insbesondere sicher, dass die Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung umgesetzt werden“;

c. Kapitel XVII der Geschäftsordnung des Kongresses zur Organisation von Monitoring-Verfahren;

d. die Leitlinien für die Beteiligung der Bürger an der politischen Entscheidungsfindung, die am 27. September 2017 vom Ministerkomitee angenommen wurden;

e. Empfehlung CM/Rec(2018)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Beteiligung von Bürger am Leben der Gemeinde, die am 21. März 2018 angenommen wurde;

f. Empfehlung CM/Rec(2019)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Aufsicht über die Tätigkeiten kommunaler Gebietskörperschaften, die am 4. April 2019 angenommen wurde;

g. Empfehlung 341 (2013) über die kommunale und regionale Demokratie in Ungarn;

h. den Begründungstext über die kommunale und regionale Demokratie in Ungarn.

2. Der Kongress weist darauf hin:

a. Ungarn trat am 6. November 1990 dem Europarat bei, es hat die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SEV Nr. 122, im Weiteren „Charta“) am 6. April 1992 unterzeichnet und am 21. März 1994 in Gänze ratifiziert, und diese trat am 1. Juli 1994 in Kraft;

b. Der Ausschuss für die Einhaltung der Verpflichtungen und Zusagen durch die Mitgliedstaaten zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (im Weiteren Monitoring-Ausschuss) hat beschlossen, die Situation der kommunalen Selbstverwaltung in Ungarn zu untersuchen. Er wies Herrn Marc COOLS (Belgien, ILDG) und Herrn Jean-Pierre LIOUVILLE, Frankreich (R, SOC) an, einen Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in Ungarn zu verfassen und diesen dem Kongress vorzulegen. Die Delegation wurde von Frau Prof. Tania GROPPi, Mitglied der Gruppe der unabhängigen

<sup>1</sup> Diskussion und Annahme durch das Statutarische Forum am 12. Februar 2021 (siehe Dokument [CG-FORUM\(2021\)01-03](#), Begründungstext), Berichterstatter: Marc COOLS, Belgien (L, ILDG) und Jean-Pierre LIOUVILLE, Frankreich (R, SOC/G/PD).

Sachverständigen für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, sowie vom Kongress-Sekretariat unterstützt;

c. Der Monitoring-Besuch fand vom 19. bis 21. März 2019 statt. Während der Erkundungsreise traf sich die Kongress-Delegation mit Vertretern verschiedener Institutionen aller Regierungsebenen. Das detaillierte Programm des Besuchs ist dem Bericht angehängt;

d. Die stellvertretenden Co-Berichtersteller danken der Ständigen Vertretung Ungarns beim Europarat und allen, die sie während des Besuchs getroffen haben.

3. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

a. die Hauptstadt Ungarns einen Sonderstatus hat;

b. sich die kommunalen Gebietskörperschaften in Verbänden zusammenschließen können, um ihre Interessen zu verteidigen;

c. nationale Minderheiten selbstverwaltete kommunale Stellen einrichten können, um ihre kulturelle Identität abzusichern und zu fördern, und ihre kulturellen Interessen auf kommunaler und nationaler Ebene vertreten können.

4. Der Kongress stellt jedoch fest, dass der Großteil der Mängel, die er in seiner vorausgegangenen Empfehlung 341 (2013) aufgeführt hatte, nicht behoben wurde und er verleiht seiner Sorge insbesondere zu den folgenden Punkten Ausdruck:

a. Der Umfang der eigenen und übertragenen Zuständigkeiten der kommunalen Verwaltung ist sehr begrenzt (Artikel 3.1, 4.2), da die meisten wieder einer staatlichen entflochtenen Verwaltung zugewiesen wurden (Artikel 4.5) unter Verletzung des Subsidiaritätsprinzips in Bezug auf die Verteilung von Zuständigkeiten (Artikel 4.3);

b. Die Eingriffe des Staates in die kommunalen Aufgaben unterminieren die Übertragung der umfassenden und ausschließlichen Befugnisse an die kommunalen Gebietskörperschaften (Artikel 4.4);

c. Eine echte Selbstverwaltung auf regionaler Ebene als solche gibt es in Ungarn nicht, da alle Komitate keine signifikanten Zuständigkeiten und keine Finanzautonomie haben;

d. Es gibt in der Praxis keinen echten oder angemessenen Anhörungsmechanismus zu Angelegenheiten, die die kommunalen Gebietskörperschaften betreffen, vor allem zur Umverteilung und Zuweisung von Finanzmitteln (Artikel 4.6, 9.6);

e. Die kommunalen Gebietskörperschaften können keine hochqualifizierten Mitarbeiter einstellen, und die organisatorische Autonomie kleiner kommunaler Selbstverwaltungseinheiten, ihre internen Strukturen zu bestimmen, ist begrenzt (Artikel 6.1, 6.2);

f. Die Aufsicht über die kommunalen Gebietskörperschaften durch Regierungsvertreter kann nicht als verhältnismäßig zur Relevanz der Interessen betrachtet werden, die sie vorgeblich schützen soll (Artikel 8.3);

g. Ungeachtet des bemerkenswerten Wirtschaftswachstums bleiben die Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften unzureichend, und in einigen Fällen hat ein „Solidaritätsbeitrag“ eine unverhältnismäßig negative Auswirkung auf die kommunalen Finanzen (Artikel 9.1; 9.2);

h. Den kommunalen Gebietskörperschaften fehlen Finanzmittel aus kommunalen Steuern und Gebühren, deren Höhe sie selbst bestimmen können (Artikel 9.3, 9.4);

i. Das Finanzausgleichssystem ist relativ undurchsichtig und in seinen Auswirkungen zum Schutz finanziell schwächerer kommunaler Gebietskörperschaften begrenzt (Artikel 9.5);

j. Zuweisungen an kommunale Gebietskörperschaften sind meistens an konkrete Projekte gebunden und die Kriterien für die Zuweisung nicht objektiv (Artikel 9.7);

k. Das Vertrauen der kommunalen Gebietskörperschaften in die Gerichte für einen rechtlichen Schutz ihrer Autonomie ist gering, was die tatsächliche Wahrnehmung des Rechtswegs beschränkt (Artikel 11).

5. Angesichts dieser Ausführungen bittet der Kongress das Ministerkomitee, die Stellen in Ungarn aufzufordern:

*a.* den Zentralisierungstrend umzukehren und insbesondere die Übertragung von kommunalen Zuständigkeiten an die staatliche Verwaltung zu beenden und für die kommunalen Gebietskörperschaften einen wesentlichen Anteil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung anzuerkennen und auf diesem Wege sicherzustellen, dass das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis angewendet wird;

*b.* das Eingreifen der staatlichen Stellen in die kommunalen Aufgaben einzuschränken;

*c.* die Position der Komitate im Hinblick auf deren Zuständigkeiten und Finanzmittel zu stärken;

*d.* für die kommunalen Gebietskörperschaften für alle Angelegenheiten, die sie unmittelbar betreffen, einen fairen und wirksamen Prozess einzurichten, um sie rechtzeitig und in geeigneter Weise anzuhören, wie in Artikel 4.6 der Charta festgelegt;

*e.* die Möglichkeit der kommunalen Gebietskörperschaften sicherzustellen, hochqualifizierte Mitarbeiter einzustellen, und die organisatorische Autonomie kleiner kommunaler Selbstverwaltungseinheiten zu erhöhen;

*f.* sicherzustellen, dass die Aufsicht über die kommunalen Gebietskörperschaften im Hinblick auf die Interessen, die sie mutmaßlich schützen soll, verhältnismäßig ist;

*g.* den kommunalen Gebietskörperschaften ausreichende Finanzmittel zuzuweisen, unter Achtung des Grundsatzes, dass diese Mittel den Aufgaben entsprechen sollten;

*h.* den kommunalen Gebietskörperschaften zu gestatten, kommunale Steuern zu erheben und deren Höhe selbst festzulegen, um die Steuerkapazität der kommunalen Gebietskörperschaften zu stärken;

*i.* das Finanzausgleichssystem zu überarbeiten, um dessen Fairness und Transparenz zu gewährleisten;

*j.* einen fairen und transparenten Mechanismus für die Zuweisung von Mitteln an die kommunalen Gebietskörperschaften einzurichten;

*k.* den Empfehlungen der Venedig-Kommission zu folgen, die in ihrer Stellungnahme zur Justiz in Ungarn enthalten sind, den kommunalen Gebietskörperschaften das Recht auf wirksame Rechtsmittel zu garantieren und deren Vertrauen in die nationale Justiz wiederherzustellen.

6. Der Kongress ruft das Ministerkomitee, die Parlamentarische Versammlung des Europarats auf, diese Empfehlung in Bezug auf die kommunale und regionale Demokratie in Ungarn und den begleitenden Begründungstext in ihrer Tätigkeit in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen.