



Das System der Komitate in der Kommunalverfassung von Ungarn

Bence Bauer

Inhaltsverzeichnis

1	Geschichte der Komitate.....	1
1.1	Trianon und die Folgen.....	2
1.2	Nach dem Zweiten Weltkrieg	2
1.3	Wende und Neuordnung: 19 Komitate und 25 Städte mit Komitatsrecht.....	3
2	Besonderheiten in Kompetenz und Wahlrecht.....	4
2.1	Zuständigkeiten und Kommunalwahlen	4
2.2	Nationalitätenselbstverwaltungen	5
2.3	Stuhlbezirke	5
3	Das Komitat im ungarischen öffentlichen Denken	6
4	Die Kommunalwahlen und die landesweite Politik	6
5	Landeswahlkreise	7

Deutsch-Ungarisches Institut für Europäische Zusammenarbeit

Direktor: Bence Bauer

Sitz: 1113 Budapest, Tas Vezér u. 3-7

Postadresse: 1518 Budapest, Pf. 155

Web: <https://www.deutsch-ungarisches-institut.hu/>

E-Mail: mni@mcc.hu

Das System der ungarischen Komitate ist in Deutschland eher unbekannt. Diese nehmen sowohl im Selbstverwaltungs- als auch im Staatsverwaltungssystem des Landes eine zentrale Rolle ein. Ungarn besteht aus 19 Komitaten sowie Budapest, das wie ein Komitat behandelt wird. Außerdem existieren 25 Städte mit Komitatsrecht, sog. Komitatsstädte. Diesen kommt in der Kommunallandschaft Ungarns eine besondere Bedeutung zu. Vorliegender Beitrag gibt einen historischen Überblick und ordnet die Komitate und Komitatsstädte in das politische System des Landes ein.



Ungarn und seine Komitate sowie Komitatshauptstädte¹

1 Geschichte der Komitate

Seit der ersten Erwähnung im Jahre 1009 wird im historischen Ungarn von sog. Burgkomitaten, im späteren auch Grafschaften oder Gespanschaften gesprochen. Diese bestanden bis zur Machtergreifung der Kommunisten und wurden 1950 in Komitate umbenannt. Die Burgkomitate umfassten ursprünglich die Einheiten rund um die ersten vier Wehrburgen des Landes, das Wort „megye“ lässt sich aus dem Südslawischen herleiten und bedeutet in etwa „Grenze“, Burgkomitat ist also die Burg mit einem begrenzten Gebiet. Der dem Burgkomitat vorstehende Gespan oder auch Landgraf (ispán) wurde vom König ernannt und hatte neben Verwaltungsaufgaben auch die Judikatur inne. Der Untergespan hingegen wurde vom örtlichen Adel bestimmt, was auf erste Selbstverwaltungsrechte hindeutet. Erst nach dem österreich-ungarischen Ausgleich 1867 wurde das System reformiert, eine eigenständige Justiz entwickelt

¹ Quelle: tudásbázis.sulinet.hu

und das sich aus dem Mittelalter tradierte System der verschiedenen Verwaltungseinheiten vereinheitlicht. Die große Komitatsbereinigung von 1876 löste En- und Exklaven wie auch spezifische historische Verwaltungsgebiete (wie etwa Freie Königliche Stadt, Stuhl, Bezirk, Minderstadt) auf und statuierte 65, ab 1881 dann 63 Burgkomitate sowie die ungarischen Küstengebiete um Fiume (heute Rijeka). In verschiedenen Zusammenhängen wird nicht ganz zutreffend von den 64 Burgkomitaten gesprochen. Die acht Komitate des in Personalunion regierten Königreichs Kroatien werden nicht miteingerechnet.

1.1 Trianon und die Folgen

Nach dem Friedensdiktat von Trianon vom 4. Juni 1920 verlor das ungarische Königreich mehr als zwei Drittel seines Territoriums und große Teile seiner Bevölkerung. Die abgetrennten Gebiete kamen zu Österreich, zur Tschechoslowakei, zu Rumänien und zum Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen. Der Friedensschluss von Trianon war für viele Generationen von Ungarn weit mehr als ein nationales Trauma; Trianon ist immer noch der Dreh- und Angelpunkt vieler soziokultureller oder politischer Überlegungen. Mit dem Friedensvertrag wurden auch unzählige Komitate amputiert, nur noch 25 verblieben bei Ungarn. Daneben behielt das Mutterland Gebietsteile aus vormalig 17 Komitaten, die mit der Komitatsreform im Jahre 1923 in sieben sog. „verwaltungsmäßig vorläufig vereinigte“ (vzv) Burgkomitate zusammengefasst wurden. Damals war unklar, ob es im späteren zu Gebietsrevisionen wird kommen können, außerdem wollte und konnte sich die ungarische Gesellschaft der Zwischenkriegszeit nicht mit der Endgültigkeit von Trianon abfinden. Aus diesem Grunde wurden alle Komitate mit ihren Grenzen beibehalten und die bruchstückhaften Komitate an den Randgebieten des Landes verwaltungsmäßig zusammengefasst. Die Wiener Schiedssprüche der Jahre 1938 und 1940 sowie die Besetzung der Karpatenukraine brachten wieder einige Landesteile zurück ins Königreich. In deren Folge lebten alte Burgkomitate wieder auf, was mit dem Vorrücken der Sowjettruppen 1944 aber wieder hinfällig wurde.

1.2 Nach dem Zweiten Weltkrieg

Im Jahre 1945 wurde die zwischen 1923 und 1938 bestehende Einteilung in 25 Komitate nicht verändert, lediglich wurden die sieben vzv-Burgkomitate in die existierenden Burgkomitate eingegliedert. Im Jahre 1950 kam es dann im Gefolge der neuen kommunistischen Verfassung von 1949 zu einer weitreichenden Umstrukturierung. Die Burgkomitate wurden offiziell in Komitate umbenannt, verloren fortan ganz ihren Status als Selbstverwaltungskörperschaften und waren nur noch territoriale Verwaltungsgliederungen. Ab 1954 wurde den vier größten Städten nach Budapest, Debrecen, Miskolc, Pécs und Szeged, der Titel „Stadt mit

Komitatsrechten“, ab 1971 nur noch Komitatsstadt zugebilligt, in diesem Jahr kam auch Győr hinzu (alle Städte mussten mindestens 100.000 Einwohner haben). 1989 folgten Kecskemét, Nyíregyháza und Székesfehérvár. Diese Komitatsstädte strahlten aufgrund ihrer gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Dimension weit über die Komitatsgrenzen hinaus.

1.3 Wende und Neuordnung: 19 Komitate und 25 Städte mit Komitatsrecht

Mit der politischen Wende konnten im Jahre 1990 die Selbstverwaltungen neu etabliert werden. Nunmehr ist das Komitat nicht nur eine Selbstverwaltungseinheit, sondern auch eine Gliederung der sich in den Gebietskörperschaften organisierenden Staatsverwaltung. Aus diesem Grunde ist die auch für die Ungarn nicht immer einleuchtende Unterscheidung zwischen Organen der Komitatsselbstverwaltung und der Staatsverwaltung, die sich auch auf KomitatsEbene organisiert, zu unterscheiden. Bei Letzteren spricht die Fachliteratur von sog. „dezentrierten Behörden“ (etwa Finanzamt oder andere zentrale Landesbehörden). Nominell wurden die 19 Komitate zzgl. Budapest beibehalten. Obzwar die Hauptstadt selbst kein Komitat ist, wird sie so behandelt und nimmt Komitatsfunktionen wahr.

Dabei verfügt das Gesetz über die örtlichen Selbstverwaltungen aus dem Jahre 1990, dass jede Stadt mit mindestens 50.000 Einwohnern den Status einer Stadt mit Komitatsrechten (vereinzelt wird auch von Statutarstädten gesprochen) erhalten solle. 1994 wurde das Gesetz so geändert, dass jede Hauptstadt eines Komitats unabhängig von der Größe den Titel einer Stadt mit Komitatsrechten bekommt, somit konnten Szekszárd (Hauptstadt von Tolna) und Salgótarján (Hauptstadt von Nógrád) diese Aufwertung erfahren. Nicht geregelt ist der Verlust des Status als Stadt mit Komitatsrechten, so dass die mittlerweile aufgrund Bevölkerungsschwunds unter die Marke von 50.000 geratenen Städte Hódmezővásárhely, Nagykanizsa und Dunaújváros weiterhin diese Funktion innehaben. Neben den 18 Hauptstädten der 19 Komitate (Budapest als Sitz der Komitatsversammlung des Komitats Pest wird gesondert behandelt und gilt weder als Komitat noch als Stadt mit Komitatsrechten) erreichen sieben weitere Städte diesen Rang, zwei aufgrund der Größe von mehr als 50.000 Einwohnern (Sopron und seit 2006 Érd), die drei oben genannten aufgrund vormaliger Größe. Hinzugekommen sind am 1. Mai 2022 Esztergom und Baja.

Unzutreffend ist die sehr verbreitete Annahme, auch ehemalige Komitathauptstädte würden den Titel der Stadt mit Komitatsrechten behalten dürfen. Dies ist schon gedanklich nicht möglich, da das Gesetz von 1990 (mit der Modifizierung von 1994) keine Rückwirkung kennt. Die ehemaligen Hauptstädte Hódmezővásárhely und Nagykanizsa behalten ihren Status

aufgrund der vormaligen Bevölkerungsgröße, wohingegen die ehemalige Hauptstadt Balassagyarmat (Komitat Nógrád) in der neueren Zeit diesen Titel nie innehatte. 2012 beschloss die Ungarische Nationalversammlung, dass in Zukunft die Zuerkennung des Status als Stadt mit Komitatsrechten nicht mehr automatisch mit dem Erreichen der Bevölkerungszahl eintritt, um der inflationären Verbreitung dieser Selbstverwaltungssorte Einhalt zu gebieten.

2 Besonderheiten in Kompetenz und Wahlrecht

2.1 Zuständigkeiten und Kommunalwahlen

Die 25 Städte mit Komitatsrechten müssen bei ihren Selbstverwaltungsaufgaben beträchtliche Aufgaben der Komitate wahrnehmen, beispielsweise im Bildungswesen der Mittelschulen, im Nationalitätensprachunterricht, im Archiv- und Bibliothekswesen sowie unter anderem in den Bereichen Kultur, Sport und Gesundheit. Dabei können sie mit dem umliegenden Komitat zusammenarbeiten. Jedes Komitat verfügt über eine in der Komitathauptstadt tagende Komitatsversammlung, die mittels Listenwahl von der Bevölkerung des Komitats gewählt wird. Diese Funktion wird in Budapest und in den 25 Städten mit Komitatsrecht von den jeweiligen Stadtversammlungen wahrgenommen. Die Bevölkerung der Komitatsstädte ist hierbei von der Wahl ausgenommen, da sie in ihrer Stadt die Stadtversammlung wählt. Das dortige Wahlsystem besteht aus Wahlbezirken mit Direktkandidaten und einigen wenigen Kompensationsmandaten, ist also ein Mehrheitswahlrecht. Das Wahlrecht der Komitatsversammlungen ist aufgrund der proportionalen Zuteilung der Listenstimmen ein Verhältniswahlrecht. Bei den alle fünf Jahre stattfindenden Kommunalwahlen können nur hier verlässliche Aussagen über die parteipolitische Präferenz gemacht werden.

Der Bewohner eines Komitats (außerhalb der Stadt mit Komitatsrechten) hat drei Stimmen. Zum einen wählt er die Parteiliste für die Komitatsversammlung, zum anderen seinen lokalen Bürgermeister und schließlich noch seinen Abgeordneten in der Gemeinde- oder Stadtversammlung. Die Komitatsversammlung bestimmt ihren Präsidenten und seine Stellvertreter. Der Bewohner einer Stadt mit Komitatsrechten hat nur zwei Stimmen, die eine für den Bürgermeister, die andere für den Abgeordneten der Stadtversammlung. Die Stadtversammlung wählt einen oder mehrere Vizebürgermeister. Die Bewohner Budapests haben drei Stimmen: Eine Stimme für den Oberbürgermeister (nur in Budapest darf er sich Oberbürgermeister nennen, sein Vize ist der stellv. Oberbürgermeister und wird von der Budapester Stadtversammlung gewählt), eine für den Bürgermeister des Stadtbezirks (der Stadtbezirk ist zugleich die Gemeinde, also Budapest 01, Budapest 02 bis zu Budapest 23) und eine für den Abgeordneten. Vor 2014 hatten die Budapester zur ganzen Verwirrung noch eine

vierte Stimme, die für die Parteiliste der Stadtversammlung. Diese wurde abgeschafft, die Stadtversammlung von Budapest bilden nun die Bezirksbürgermeister sowie einige Kompensationsmandate. Im Gegensatz zu einigen deutschen Kommunalwahlen sind Kumulieren und Panaschieren in Ungarn völlig unbekannt.

2.2 Nationalitätenselbstverwaltungen

Parallel zu den Kommunalwahlen finden auch die Wahlen zu den sog. Nationalitätenselbstverwaltungen statt. In Ungarn gibt es 13 anerkannte autochthone nationale Minderheiten (Roma, Deutsche, Polen, Slowaken, Ukrainer, Rumänen, Serben, Kroaten, Slowenen, Bulgaren, Griechen, Armenier und Ruthenen), die in allen Gemeinden mit nennenswerter Bevölkerung eine eigene Nationalitätenversammlung und sodann Nationalitätenselbstverwaltungen bilden. Diesen kommen wichtige Aufgaben in der Kulturpflege, im Bildungswesen etc. zu. Die Landesselbstverwaltung organisiert landesweit übergeordnet die Interessenvertretung der jeweiligen Volksgruppe. Dabei können sich alle Ungarn mittels Eigenbekundung zur Volksgruppe bekennen und bei den Kommunalwahlen dieses Sonderrecht erhalten. Im Grundfall gilt ein Kommunalzusatzstimmrecht. Sollte der Wahlbürger auch bei den Wahlen zur Ungarischen Nationalversammlung den Vertreter der Minderheit wählen wollen, muss er dieses Wahlrecht auf die Parlamentswahlen „ausdehnen“. Dies ist mit einfacher Erklärung auch im Internet möglich und bleibt für 10 Jahre gültig. Eine jederzeitige Abmeldung ist ebenso einfach wie schnell möglich.

2.3 Stuhlbezirke

Ein Stuhlbezirk (járás) ist eine Verwaltungseinheit der Staatsverwaltung unterhalb der Komitatsebene. Es finden sich in Ungarn 174 Stuhlbezirke, 23 in der Hauptstadt und in jedem Komitat eine Anzahl von 6 bis 18. Die Stuhlbezirke gab es schon im historischen Königreich und auch in der Zeit von 1950 bis 1983. 1983 schaffte man sie aus Gründen der weiteren Zentralisierung ab, was heute allgemein als Fehler betrachtet wird. Ab 2013 wurden sie erneut eingerichtet und erfüllen unmittelbar Aufgaben der Staatsverwaltung, im Gegensatz zu etwa Polen (powiat) besteht auf der Ebene der Stuhlbezirke keine örtliche Selbstverwaltung. Als typische Aufgaben auf Stuhlbezirksebene sind etwa Melde- und Ausweiswesen, Fahrerlaubnis, Baugenehmigungen, Kraftfahrzeugsteuer, Führungszeugnis, Wahlangelegenheiten oder Familienunterstützungen auszumachen. Alle Stuhlbezirke verfügen über ein zentrales Amt, welches unmittelbar an die übergeordnete Behörde (Ministerium) angeschlossen ist. Jeder Bürger kann in jedem der Stuhlbezirksämter jedwede Angelegenheit regeln und dies auch elektronisch im onlinebasierten Verfahren tun.

3 Das Komitat im ungarischen öffentlichen Denken

Obwohl Ungarn weitaus zentralistischer regiert wird als etwa Deutschland und regionale Dialekte, Bräuche oder Identitäten weniger stark ausgeprägt sind, ist das Komitat als Bezugseinheit der näheren Heimat nicht aus dem Bewusstsein der Ungarn wegzudenken. Insbesondere in kultureller Hinsicht sind diese regionalen Bezüge immer schon sehr stark gewesen, jedes Komitat unterhält Museen, Bildungseinrichtungen und die Qualitätsprinttageszeitungen des Landes erscheinen immer auf der Ebene der Komitate. Die landesweiten Tageszeitungen gelten vielmehr als Budapester Presse, auf dem Land und selbst in den großen Städten werden sie kaum gelesen und wenn, dann nur von Behörden oder einigen wenigen Bürgern. Anders als in Deutschland verfügen die Komitate über keinerlei Staatseigenschaften und die Komitatsversammlung ist eher eine Bühne der dortigen Lokalpolitiker denn ein wahres Volksvertretungsorgan mit Parlamentscharakter.

Umso schwerer wog, als noch 2006 die amtierende Gyurcsány-Regierung wegen europäischer Fördergelder auch in Ungarn die NUTS-Ebenen einführt und hernach daran ging, die Komitate ganz abschaffen zu wollen, um nur noch sieben, NUTS-kompatible Bezirke einzuführen. Die NUTS-Bezirke als Regionen finden sich zwar immer noch, diese erfüllen aber in erster Linie EU-Fördergeldfunktionen. Der Hintergrund ist, dass die relativ gut entwickelten Gegenden um die Hauptstadt und die großen Städte weniger Fördermöglichkeiten hatten. Auf der Ebene der Staatsverwaltung sind die Regionen immer noch präsent, werden aber kaum wahrgenommen. 2006 hingegen wurden zentrale Behörden aus den Komitaten abgezogen und in den Regionen angesiedelt, was für großen Unmut in der Bevölkerung sorgte. Als dann die damalige Regierung sich anschickte, die Komitate als Selbstverwaltungseinheit (also eine andere Dimension als die der Staatsverwaltung) zugunsten der künstlichen Regionen abschaffen zu wollen, scheiterte sie auch öffentlich-rechtlich. Die Komitate mussten unangetastet bleiben.

4 Die Kommunalwahlen und die landesweite Politik

Alle fünf Jahre finden in Ungarn Kommunalwahlen statt, seit einigen Jahren immer im Jahr der Europawahlen. Dabei gilt die Kommunalwahl, die früher immer an das Jahr der Parlamentswahlen gekoppelt war, stets als Bewährungsprobe jeder Regierung. Seit 2014 ist aufgrund der fünfjährigen Amtszeit (das Parlament kennt eine Legislatur von vier Jahren) eine Entzerrung festzustellen, so dass die Kommunalwahlen immer später in der Legislaturperiode stattfinden, 2019 anderthalb Jahre nach Beginn der Legislatur, 2024 in der Mitte der Legislaturperiode, 2029 dann am Ende der Periode, kurz vor den regulären Wahlen zur Ungarischen Nationalversammlung. Anders als in Deutschland mit den Wahlen zu den 16

Landesparlamenten findet nicht ständig eine Rückkoppelung an den Wählerwillen statt, sondern nur einmal, dafür aber landesweit. Insofern gelten die Kommunalwahlen als wichtiger Stimmungstest der Regierenden.

In der Vergangenheit galt insbesondere die Kommunalwahl von 2006 als Ausdrucksort einer regierungskritischen Einstellung der Bevölkerung. Nach der „Öszöder Lügenrede“ und der gescheiterten Komitatsauflösung durch die damalige sozialistisch-liberale Koalition war es für die Opposition aus Fidesz-KDNP ein leichtes, in den Kommunalwahlen nachhaltig zu reüssieren. Mit Ausnahme von Budapest und einigen wenigen Städten wurde das Land erdrutschartig von den konservativen Kräften erobert. Bis zur Übernahme der Regierungsmacht 2010 waren die Städte, Gemeinden und Komitate wortmächtige Gegenspieler der damaligen Regierung und eine feste Burg der Konservativen. Der Wahlerfolg 2006 läutete eine Serie von Wahltriumphen der Parteien Fidesz und KDNP ein, die seit dieser Zeit ununterbrochen anhält (mit mehr als 10 landesweiten Abstimmungen und Wahlen).

Bei den Kommunalwahlen 2019 wiederum kehrten die alten Machtmuster der politischen Teilung des Landes zurück. Die vereinigte Opposition eroberte den Posten des Budapester Oberbürgermeisters zurück und die ganze politische Zweiteilung des Landes wurde deutlich erkennbar. Während die kleinen Städte und Gemeinden orange blieben (die Farbe von Fidesz) und somit auch die Mehrheiten aller Komitatsversammlungen, brachte die Wahl bei den großen Städten Budapest und den damals 23 Städten mit Komitatsrecht ein durchwachsenes Bild. Während Budapest einen Oberbürgermeister der Opposition stellte und auch eine Stadtversammlung mit entsprechender Mehrheit, waren die 23 Städte genau in der Mitte gespalten. In 10 Städten mit Komitatsrecht erklimm der Fidesz-Kandidat den Bürgermeisterposten und hatte eine Mehrheit in der Stadtversammlung: Debrecen, Győr, Kecskemét, Békéscsaba, Sopron, Veszprém, Zalaegerszeg, Székesfehérvár und Nyiregyháza (6:4 in Westungarn zu Ostungarn). In weiteren 10 Städten verhielt es sich genau umgekehrt: Szeged, Miskolc, Pécs, Eger, Hódmezővásárhely, Érd, Szombathely, Dunaújváros, Salgotarján und Tatabánya (5:5). In drei Städten gab es einen Fidesz-Bürgermeister mit oppositioneller Stadtversammlungsmehrheit, also eine Art ungarischer Cohabitation: Nagykanizsa, Szekszárd und Szolnok (2:1).

5 Landeswahlkreise

Von den Strukturen auf Kommunal- oder Staatsverwaltungsebene streng zu trennen sind die 106 Wahlkreise für die Wahlen zur Ungarischen Nationalversammlung. Diese richten sich nicht nach Gemeindegrenzen oder Stuhlbezirkseinheiten und auch nicht nach Komitaten. Die einzige

Bindung diesbezüglich ist, dass Wahlkreise Komitatsgrenzen nicht übertreten dürfen, also es in jedem Komitat eine bestimmte Anzahl von Wahlkreisen gibt. Interessanterweise wurden bei den Wahlrechtsreformen 2012 die Verankerungen zu den Komitaten gänzlich aufgegeben, die vormalig existierenden Komitatslisten der Wahlbewerber wurden abgeschafft, nunmehr organisieren sich die Parteilisten auf landesweiter Ebene. Der Grund war, dass die kleinen Komitate mit nur wenigen zuteilbaren Mandaten kaum eine verhältnismäßige Mandatsverteilung ermöglichen. Die örtlichen Bezüge der Parlamentarier werden durch die Wahlkreise gewährleistet.