

87.128

ACTA

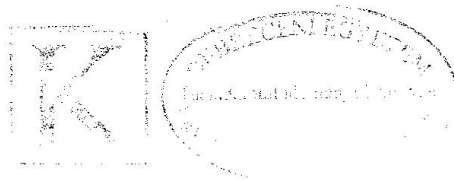
FACULTATIS
POLITICO-IVRIDICAE
VNIVERSITATIS
SCIENTIARVM
BUDAPESTINENSIS
DE ROLANDO
EÖTVÖS NOMINATAE

TOM. XLIX • ANN. 2012



Budapestini

ELTE



ACTA
FACULTATIS POLITICO-IVRIDICAE
VNIVERSITATIS SCIENTIARVM
BVDAPESTINENSIS
DE ROLANDO EÖTVÖS NOMINATAE

tom. XLIX • ann. 2012



Budapestini

ELTE

**Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum
Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae**

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar tudományos kiadványa

Praesides consilii editorum / A szerkesztőbizottság társelnökei:

HAMZA Gábor KIRÁLY Miklós

Consilium editorum / A szerkesztőbizottság tagjai:

DEZSŐ Márta KEREZSI Klára MENYHÁRD Attila PESTI SÁNDOR

Collegium consultorum / A Tanácsadó Testület tagjai:

BIHARI Mihály GÖNCZÖL Katalin HARMATHY Attila
KUKORELLI István MEZEY Barna POKOL Béla
SZABÓ Máté VALKI László VÉKÁS Lajos (praeses / elnök)

Adiuvante / A kötet szerkesztésében közreműködött:

RIGÓ Balázs

Redigit / Felelős szerkesztő

FÖLDI András

Szerkesztőség: 1053 Budapest, Egyetem tér 1-3. félem. 102.
Postacím: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1364 Budapest, Pf. 109.
E-mail: andras.foldi@ajk.elte.hu

ISSN 1418-1347

Felelős kiadó: dr. Király Miklós

TARTALOMJEGYZÉK

Tanulmányok

HOFFMAN ISTVÁN: A városi kormányzás keretei a német nyelvű államokban	7
LŐRINCZI GYULA: Tüzet a vízzel: a német csődjog és a mentesítés	25
BARABÁS GERGELY: Az uniós jog egyes hatásai a helyi önkormányzati (köz)feladat-ellátásra	65
† HORVÁTH BARNA: Az ember jogai — due process of law és excès de pouvoir	99

Kisebb közlemények

HAMZA GÁBOR: A polgári jog és a kereskedelmi jog kodifikációja Mexikóban	133
MÁRTON MIKLÓS: Jogi, deontikus és modális logika	143

Szemle

SZEIBERT ORSOLYA: Az Európai Családjogi Bizottság (CEFL) tevékenységének egyik eredménye: A volt házastárs tartásának szabályozási Elvei	163
ANTAL ATTILA: A demokrácia, a kormányzás és a környezet minőségének összefüggései	185

Jogirodalom

SZABADOS TAMÁS: A latin-amerikai jogrendszerek kialakulása	221
FÖLDI ANDRÁS: Cicero összes retorikaelméleti művei magyarul	227

Függelék

VÉKÁS LAJOS díszdoktorrá avatása alkalmából elhangzott beszéde	235
--	-----

HOFFMAN ISTVÁN*

A városi kormányzás keretei a német nyelvű államokban**

Az önkormányzatok által ellátott feladatok körében a XX. század utolsó harmada jelentős változásokat hozott. A kiteljesedő önkormányzati feladatok, a technikai¹ fejlődéssel összefüggő közszolgáltatás-szervezés kérdései, a közszolgáltatások ellátásának új formái, a magánszféra erőteljesebb bevonása jelentős hatást gyakoroltak a német nyelvű államok önkormányzati ellátórendszerére is. Németország, Ausztria és Svájc esetében is fellelhetünk bizonyos közös vonásokat a fenti, nem a szokásos területbeosztási rendszeren alapuló, jellemzően hálózatos igazgatási rendszerekben. Az azonosságok mellett azonban számos különbséget is találhatunk. Ezek között elsőként kell kiemelni, hogy Svájc — bár számos kérdésben szorosan együttműködik az Unióval — nem tagja az Európai Uniónak. Szintén jelentős eltérések rejlenek az érintett országok eltérő méreteiben. Bár mindegyik állam föderális felépítésű, azonban Németország a nagyobb, míg Ausztria és Svájc a közepes (kisebb) méretű európai államok körébe tartozik. A hasonlóságok mellett jelentős eltérések figyelhetők meg a politikai hagyományokban, a politikai rendszerekben is. Mindezekre figyelemmel a tanulmány első részében a városi kormányzás intézményi kereteit tekintem át, majd ezt követően megvizsgálom, hogy milyen kérdésekben és milyen módon jöttek létre ezek a hálózatos jellegű igazgatási megoldások.

I. A német nyelvű államok városi kormányzási rendszereinek kialakulására ható főbb tényezők

Bár a német nyelvű államokban a városi kormányzás koncepciója alapvetően az 1970-es évek végétől jelent meg, s viszonylag szélesebb körű elterjedéséről csak az 1990-es évektől beszélhetünk,² azonban a kialakuláshoz szükséges intézményi keretek már korábban kialakultak. Azaz mindhárom országban a városi kormányzás hálózatos formái hagyományos közjogi és magánjogi intézményeket töltöttek meg új tartalommal.

* HOFFMAN ISTVÁN adjunktus, az állam- és jogtudomány doktora (PhD), ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: hoffman.istvan@ajk.elte.hu

** A tanulmány alapjául szolgáló kutatás az OTKA K 101147 (Városi kormányzás közepes városokban és várostérségekben) kutatási projektje (kutatásvezető: Prof. Horváth M. Tamás, az MTA doktora) keretében készült.

¹ A technikai fejlődés körében ki kell emelni az infokommunikációs technikák és technológiák fejlődését, azon belül is az Internet megjelenését és elterjedését. Ld. A. PICOT — H. P. QUANDT (hrsg.): *Verwaltung ans Netz! Neue Medien halten Einzug in die öffentlichen Verwaltungen*, Berlin—Heidelberg 2001, 9.

² Ld. J. LOUGHLIN — F. HENDRIKS — A. LIDSTRÖM (ed.) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford 2011, 169.

A hagyományos jogi formákra történő építkezés mellett a német nyelvű államok rendszereire jelentős hatást gyakorolt ezeknek az országoknak a politikai kultúrája, amely — az angolszász és a frankofón modell államaihoz képest — jobban épít a konszenzus kialakítására. A skandináv államok konszenzuális demokráciáitól eltérően a német nyelvű államok politikája elsősorban a társadalmi, érdekképviseleti csoportok bevonásával kívánja a döntések széles körű elfogadottságát biztosítani. E körben elsősorban Ausztria jelentkezik a legjelentősebb hagyományokkal, ahol a társadalmi egyeztetés rendszere a közjogban is intézményesült.³

A hálózatos kormányzás kialakulására ható legfontosabb tényezőt a közszolgáltatási rendszer átalakulása, a hagyományos igazgatási módszerek és formák diszfunkciói jelentették. Figyelemmel arra, hogy a német nyelvű államokban a közszolgáltatások megszervezésében kiemelt szerepet játszanak az egyes települési és területi önkormányzatok, ezért az új közmenedzsment körébe tartozó reformok is ezen a téren jelentkeztek elsőként. Az új közmenedzsment a német államokban az új igazgatási modell (*neues Steuerungsmodell*) formájában jelent meg, amelynek elsődleges célját — ellentétben az angolszász megoldásokkal — nem a magánosítás és a közszektor visszaszorítása, hanem az igazgatási tevékenység hatékonyabbá tétele, a bürokrácia visszaszorítása, a társadalmi hatékonyság növelése jelentette.⁴ A közszolgáltatások igazgatásának hatékonyabbá tétele mind az önkormányzati szervezet és igazgatás általános felépítésében, mind pedig az egyes közszolgáltatások (ágazatok) tekintetében is megjelent.⁵

Szintén a hagyományos területbeosztástól eltérő közszolgáltatási rendszerek irányába mutatott a német nyelvű államokban az egyházak és a non-profit szervezetek széles körű — ám az állami és a piaci szervezetek szolgáltatásainak teljes kiváltására önmagában nem alkalmas⁶ — feladatellátása is, amely szintén sajátos szervezeti és szolgáltatási megoldások kialakulását ösztönözte.

II. A városi kormányzás főbb jogi és intézményi keretei a német nyelvű államokban

Mindezen tényezők hatására az elmúlt évtizedekben széles körben alakultak ki hálózatos jellegű, a városi kormányzás körébe vonható megoldások a német nyelvű államokban. Amennyiben ezek köreire tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy ezeknek a megoldásoknak jelentős része közigazgatási jogi és pénzügyi jogi jogintézmény, így a közjogias formák és megoldások dominálnak ebben a

³ Ld. R. WALTER — H. MAYER: *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechtes*, Wien 1992, 329.

⁴ Ld. HORVÁTH M. T.: *Közmenedzsment*, Budapest—Pécs 2005, 56sk.

⁵ Ld. A. DOVIFAT: *Soziale Arbeit heißt, das soziale Netz verfügbar machen... Besonderheiten und Probleme bei der organisationübergreifenden Produktion sozialer Dienstleistungen*, in: K. Birkholz — Ch. Maaß — P. von Maravic — P. Siebart (hrsg.): *Public Management — Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis*. Festschrift für Christoph Reinhard, Potsdam 2006, 323.

⁶ Ld. M. EDWARDS (ed.): *Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford 2011, 437.

modellben. A közjogias jellegű intézmények mellett azonban széles körben jelentek meg magánjogias megoldások is mind Németország, mind Ausztria, mind Svájc közjogában. A német ajkú államok megoldásainak áttekintése körében megvizsgáljuk, hogy a közjogi és magánjogi eszközöket általában milyen módon és körben alkalmazzák az adott országok helyi-területi közigazgatási rendszerei.

1. Közjogi formák és intézmények a városi kormányzás rendszereiben

A *neues Steuerungsmodell* jelentős részben támaszkodott a közjogias szolgáltatásszervezési eszközökre és formákra. Mivel a nem hagyományos területbeosztáson alapuló, az önkormányzati rendszerhez kötődő megoldások elsődleges célja az igazgatás hatékonyabbá tétele, ezért a szakirodalom kiemeli, hogy ezek az államok elsőként a közjogi rendszeren belüli, már korábban is működő formákat alkalmazták.⁷

a) A városi kormányzás feltételeinek megteremtése az önkormányzati szervezeti jog eszközeivel

A közszolgáltatások megszervezésének hatékonyabbá tétele tekintetében az egyik legfőbb problémát a mérethatékonysági kérdések kezelése jelentette. A XX. század második felének technikai fejlődése, a közszolgáltatások körének kiszélesedése miatt ugyanis a korábbi, a településekre, valamint a területi önkormányzatokra épített közszolgáltatás-szervezési modellekkel kapcsolatban számos probléma jelentkezett. E körben ki kell emelni, hogy számos alapszolgáltatás tekintetében a korábban Európában általánosan érvényesülő egy település — egy önkormányzat modell nem jelentett hatékony megoldást,⁸ és a területi önkormányzatok tekintetében is ellátási gondok merültek fel, vagy azért, mert a területi önkormányzati szint túl messze volt a szolgáltatások igénybe vevőitől, vagy pedig azért, mert a hagyományos területi beosztás keretei nem jelentettek kielégítő kereteket.

A mérethatékonysági kérdések kezelésére több megoldás kínálkozott. Az egyiket a szolgáltatások közvetlen államigazgatási szervezése jelentette, ám ezzel az eszközzel a német nyelvterület államaiban csak korlátozott körben, elsősorban egyes bonyolultabb, nagyobb költségigényű, jellemzően humán közszolgáltatások körében — így pl. a szociális szakellátások⁹ — éltek. Az

⁷ Ld. LOUGHLIN—HENDRIKS—LIDSTRÖM: *id. m.* 192 és A. BENZ: *From Associations of Local Governments to „Regional Governance” in Urban Regions*, German Journal of Urban Studies 2/2001.

⁸ Ld. HOFFMAN I.: *A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai*, Új Magyar Közigazgatás 1/2011, 24sk.

⁹ Így Ausztriában a szociális szolgáltatások megszervezése a tartományok hatáskörébe tartozik. A tartományok a szociális alapszolgáltatások ellátását jellemzően a települési önkormányzatokra és azok társulásaira ruházták, míg a szakellátásokat közvetlenül szervezik. Ld.: K. GRILLBERGER: *Österreichisches Sozialrecht*, Wien — New York 2008⁷, 133. Németországban a szociális szolgáltatások ellátását megosztották a területi önkormányzatok, mint helyi ellátás-szervezési felelősök (*örtliche Träger der Sozialhilfe*), s jellemzően a tartományok, mint a helyi szint feletti ellátás-szervezési felelősök

államosítás melletti másik, a hagyományos területbeosztás és önkormányzati rendszer keretein belüli megoldást a városok kiemelt szolgáltatási szerepköre, a városkörnyékiség jelentette. Ezzel kapcsolatban viszont problémaként merült fel, hogy a községek önállóságának sértetlenül hagyása mellett a városoknak az illetékességi túlmutató feladatokkal való felruházása egyrészt nem biztosítaná a kisebb települések lakóinak részvételét a döntéshozatalban, másrészt nem tenné lehetővé a terhek arányos megosztását.¹⁰ Mindezek miatt ezt a megoldást is csak szűkebb körben alkalmazták.¹¹

A német nyelvű államokban a városi kormányzás feltételeinek kialakítása körében éppen ezért kiemelkedő szerepre tettek szert az önkormányzati szervezeti jog eszközei, különös tekintettel az önkormányzati társulásokra, valamint a települések összevonásával új, egységes hálózatot képező önkormányzatok kialakítására.

Önkormányzati társulások

Mind Németország, mind Ausztria, mind Svájc önkormányzati jogában egyre nagyobb jelentőségre tettek szert a különféle önkormányzati társulások, olyannyira, hogy egyes szerzők a városi igazgatás legfontosabb eszközeinek és formáinak ezeket az együttműködéseket tekintik.¹² A társulásokat a német nyelvű elmélet azért vonja a városi kormányzás körébe, mivel ezek a településközi együttműködések nem igazodnak a területi önkormányzatok (vagy az államigazgatás területi szerveinek) illetékességi területéhez, hanem azokon átnyúlva, olykor feladatonként és szolgáltatásonként differenciált eszközökkel alakítanak ki a mérhető méretű feltételeknek megfelelő speciális igazgatási egységeket.

A társulások alkalmazása széles körben elterjedt. Figyelemmel mindhárom ország föderális berendezkedésére, s arra, hogy az önkormányzati jog az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, rendkívül változatos és sokszínű társulási szabályanyag alakult ki. Így az egyes önkormányzati társulások döntően a települések közötti szerveződések, amelyek alapvetően egy célra jöttek létre (*Zweckverband*).¹³ Az egycélú társulások mellett azonban kialakultak többcélú, az önkormányzati feladatok széles — olykor majdnem teljes — körét átfogó együttműködések is. Ilyen többcélú

(*überörtliche Träger der Sozialhilfe*) között. Ld. DOVIFAT: *id. m.* 327. és I. HOFFMAN: *Some thoughts on the task system of the local autonomics related to the organisation of personal social care*, *Lex Localis. Journal of Local Self-Government*, 4/2012, 334sk.

¹⁰ Ld. LOUGHLIN—HENDRIKS—LIDSTRÖM: *id. m.* 211.

¹¹ Így Németországban elsősorban Schleswig-Holstein tartományban, valamint Ausztriában a körzetek feladatait is ellátó, s így bizonyos esetekben a város határain is túlmutató körzeti jogú városok (*Stadt mit eigenem Statut*) intézményesítésével. Ld. SOMLYÓDYNÉ PFEIL E.: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*, Budapest—Pécs 2003, 217sk. és L. K. ADAMOVICH — B. CH. FUNK — G. HOLZINGER — S. L. FRANK: *Österreichisches Staatsrecht. Band 4: Allgemeine Lehre des Verwaltungsrechts*, Wien — New York 2009, 81sk.

¹² Ld. LOUGHLIN—HENDRIKS—LIDSTRÖM: *id. m.* 211; U. STEINER: *Raumordnung und Landesplanungsrecht*, in: U. Steiner (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*, Heidelberg 2006⁸, 664sk.

¹³ Ld. K. VOGELSANG — U. LÜBKING — H. JAHN: *Kommunale Selbstverwaltung*, Berlin—Düsseldorf—Potsdam 1991, 185.

társulásnak tekinthetjük a rajna-vidék—pfalzi községsszövetségeket (*Gemeindeverbände*), a bajorországi igazgatási közösségeket (*Verwaltungsgemeinschaften*), valamint a bajorországi egységgel megegyező elnevezésű, ám annak szolgáltatási jellegével szemben elsősorban a tervezésben és a döntés-előkészítésben fontos feladatokat ellátó baden-württembergi egységeket.¹⁴

Bár az önkormányzati társulások résztvevői elsősorban a települési önkormányzatok, azonban bizonyos esetekben az ágazati jogszabályok a területi önkormányzatok, valamint a területi és a települési önkormányzatok társulásait is intézményesítik. A területi önkormányzatok részvételével működő társulások szerepe elsősorban a területfejlesztés és területrendezés (a területi tervezés — *Landesplanung*) terén jelentősebb. Így a későbbiekben részletesebben bemutatandó regionális tervezési feladatokat Baden-Württembergben, Bajorországban és Rajna-vidék—Pfalzban a NUTS-2 szintű egységekben működő települési (*Gemeinde*) és területi (*Kreise*) önkormányzatok részvételével működő, kötelező társulásnak tekinthető tervezési közösségek (*Planungsgemeinschaften*) és regionális tervezési társulások (*Regionale Planungsverbände*) látják el.¹⁵

A társulási rendszerrel kapcsolatban fontos rögzíteni, hogy ezek az együttműködések egyrészt létrejöhetnek önkéntesen, az abban részt vevő önkormányzatok testületi szerveinek döntésével, azonban a tartományi (kantonális) önkormányzati jogok általában lehetőséget biztosítanak arra is, hogy a hatékony szolgáltatás-szervezési tevékenység ellátáshoz a (tartományi) államigazgatás kötelezően elrendelhesse ezeknek az együttműködéseknek a kötelező kialakítását.¹⁶

Amennyiben a társulásos megoldások elterjedtségére tekintünk, akkor egy 2004-es kutatás alapján kiemelhetjük, hogy ezek a hálózatos megoldások Németországban jellemzően a kisvárosias körzetekben játszottak jelentősebb szerepet. A kutatás adatai szerint a városi kormányzás körébe vonható megoldások közül az 50 000 főnél kisebb német települések esetében 500 esetben, az összes együttműködés 25,1%-ában választotta társulási formát. Ezzel szemben a német közepes és nagyvárosok (azaz az 50 000 főnél népesebb települések körzetei) tekintetében 107 esetben, az együttműködések 4,7%-ában hoztak létre céltársulásokat.¹⁷ A társulásos megoldások erősen elterjedtek Svájcban is, ahol a települések nagyjából kétharmada vesz részt valamilyen kötelező vagy önkéntes jellegű társulásos együttműködésben.¹⁸ Ausztriában is jelentős a társulásos

¹⁴ Ld. VOGELSANG—LÜBKING—JAHN: *id. m.* 195skk.

¹⁵ Ld. STEINER: *id. m.* 664.

¹⁶ Ld. VOGELSANG—LÜBKING—JAHN: *id. m.* 195, TH. FLEINER — A. MISIC — N. TÖPPERWEIN: *Swiss constitutional law*, The Hague 2005, 140 és A. GAMPER: *Local government in Austria*, in: A.-M. Moreno (ed.): *Local Government in the Member States of European Union*, Madrid 2012, 35.

¹⁷ Ld. W. BREIMER — H. BRICKMANN — W. KILIAN: *Beitrag zum Management bei interkommunaler Zusammenarbeit*, in: R. Kleinfeld — H. Plamper — A. Huber (hrsg.): *Regional Governance*. Bd. 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Göttingen 2006, 122.

¹⁸ Ld. FLEINER—MISIC—TÖPPERWEIN: *id. m.* 140.

együtműködések szerepe, azonban a formalizált, intézményes és közjogias megoldások¹⁹ mellett itt kiemelkedőek az informális megoldások is, amelyek közé az informális segítségnyújtás, vagy a széles körben elterjedt polgármesteri kerekasztalok sorolhatóak.²⁰

Németországban a jellemzően egycélú társulások mellett egyes tartományokban fontos szerepet töltenek be a községyegyesítés elkerülését célzó többcélú társulások. Svájcban a társulások között elsősorban a többcélú, agglomerációs jellegű együtműködések (*Kooperationen*) szerepe emelhető ki,²¹ míg Ausztriában az egycélú társulások (*Gemeindeverbände*) keretében végzett együtműködés a meghatározó²² (az osztrák közjog ezeket a társulásokat egy célt ellátó szervezetként nevesítette).²³

Települések összevonása

A német nyelvű közjogi irodalomban a hagyományos területi beosztáson túlmutató, a városi kormányzás keretébe tartozó megoldásként kezelik a települések összevonásának kérdését. A települések összevonása a XX. század második felében jelent meg erőteljesen az önkormányzati rendszerekben. Az összevonások célja elsősorban az volt, hogy a közszolgáltatásokat mérethatékonysági kritériumoknak megfelelően nyújtó és demokratikusan működő igazgatási egységeket alakítsanak ki. A leginkább radikális megoldásokra a skandináv államokban került sor, ahol a korábbi egy település — egy önkormányzat modellje helyett 10 000 és 50 000 fős átlagos népességű, települési szintűnek minősülő egységek jöttek létre.²⁴

A települések összevonásának kérdése a sok esetben töredezett, gyakran elaprózott településszerkezetű területekkel is rendelkező német nyelvű államokban is fontos kérdést volt a XX. század utolsó harmadában. A felmerült tervek ellenére végül is nem került sor a települések összevonására Ausztriában, ahol a megfelelő méretű ellátási egységeket a különféle, gyakran kötelezően kialakított társulásokkal hozták létre. Így Ausztriában a települési önállóság megőrzésének egyik zálogát jelentették ezek a településközi együtműködések.²⁵

Szintén alacsony volt a hajlandóság a települések összevonására Svájcban is, ahol azonban egyes — jellemzően olasz, illetve francia nyelvű — kantonokban (pl. Ticino vagy Fribourg kantonban) alakítottak ki összevont (agglomerációs) egységeket²⁶ vagy ösztönözték azok megalakítását.²⁷

¹⁹ Ld. H. MAYER: *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar*, Wien 1997², 308.

²⁰ Ld. GAMPER: *id. m.* 34.

²¹ Ld. FLEINER—MISIC—TÖPPERWEIN: *id. m.* 141.

²² Ld. GAMPER: *id. m.* 35.

²³ Ld. WALTER—MAYER: *id. m.* 322.

²⁴ Ld. HOFFMAN: *id. m.* 24.

²⁵ Ld. GAMPER: *id. m.* 34.

²⁶ A Ticino kantonban végrehajtott átalakítások közül az egyik legjelentősebb összevonást az agglomerációs települések egyesítésével Nagy-Lugano jelentette. Ld. CH. VITTA — K. ZANOLINI: *Die Auswirkungen von Kooperationen auf die Region Lugano*, in: Kleinfeld—Plamper—Huber: *id. m.* 296.

²⁷ Ld. FLEINER—MISIC—TÖPPERWEIN: *id. m.* 141sk.

A települések összevonásának eszközével széles körben éltek a nyugati német tartományok. Így 1968 és 1978 között az akkori NSZK területén a települési önkormányzatok száma 15761-ről 8515-re csökkent.²⁸ Ezzel az egyes tartományok gyakorlatilag az alapszolgáltatások ellátására alkalmas méretű egységeket alakítottak ki.

Egyes tartományokban — így pl. Schleswig-Holsteinban, valamint Rajna-vidék—Pfalzban — a települések összevonását általános hatáskörű, a települési önkormányzatok feladatait jobbra magában foglaló kötelező társulások alakításával kerültk el. Ezek az egységek formálisan társulások voltak, s nem szűnt meg az abban résztvevő települések önkormányzatisága, azonban egyes szerzők azokat — elsősorban a schleswig-holsteini közös hivatalokat (*AmI*) — gyakorlatilag összevont településeknek tekintik.²⁹

Az egykori Német Demokratikus Köztársaság területén is hasonló folyamatok játszódtak le az 1970-es évek folyamán, amelynek eredményeként 1991-re a települési önkormányzatok száma nagyjából 1500-ra csökkent. A kommunista diktatúra bukását, s az újraegyesítést követően azonban az öt keleti tartományban egy gyors és erős dezintegrációs folyamat játszódott le: 1997-re a települési önkormányzatok száma 6113-ra emelkedett.³⁰ Így ezekben az egységekben szintén a társulások együtműködés vált a mérethatékonyság biztosításának elsődleges eszközévé.

b) Közvállalatok és közalapítványok

A XIX. és a XX. század folyamán a különböző, az önkormányzatok által ellátott közszolgáltatások szervezésére a német közjogban is kialakultak a közjog hatálya alá tartozó közvállalati formák. Ezek közül elsőként az úgynevezett *Regiebetrieb* említhetjük, amely tulajdonképpen az önkormányzati költségvetés részét képező, önkormányzati feladatot ellátó munkaszervezetnek tekinthető.³¹

A hatékonyabb szolgáltatásszervezés biztosítása érdekében alakult ki a ténylegesen közvállalatnak tekinthető forma, a közüzem (*Eigenbetrieb*). Az *Eigenbetrieb* az államháztartási jog által szabályozott, költségvetési intézménynek tekinthető közjogi szervezet, amely mind infrastrukturális, mind humán közszolgáltatásokat nyújthat. A közüzem elkülönült költségvetéssel rendelkezik, ám nem minősül jogi személynek, ugyanis magánjogi és közjogi jogalanyisággal csak az azt fenntartó közjogi személy — az önkormányzati szféra esetében az adott települési vagy területi önkormányzat rendelkezik. Így a közüzem önállóan nem szerzhet jogokat vagy vállalhat kötelezettségeket,³² amely a fenti formában ellátott szolgáltatás hatékonyságát erősen rontja.³³ Az erős közjogi függés miatt a közüzem

²⁸ Ld. O. SEEWALD: *Kommunalrecht*, in: Steiner: *Besonderes Verwaltungsrecht* (id.), 47.

²⁹ Ld. VOGELANG—LÜBKING—JAHN: *id. m.* 198. és B. ZIELKE: *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Rechtliche, organisatorische und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten*, Köln 1993, 19skk.

³⁰ Ld. O. SEEWALD: *id. m.* 47.

³¹ Ld. HORVÁTH: *id. m.* 60sk.

³² Uo.

³³ Ld. BREIMER—BRICKMANN—KILIAN: *id. m.* 123.

az önkormányzati (közvetlen) szolgáltatásnyújtás időszakának meghatározó formája volt. Mára azonban a szerepük jelentősen visszaszorult Németországban. E körben is megfigyelhetjük, hogy jelentőségük elsősorban a kisebb településeken jelentős. Míg az 50 000 főnél kisebb népességű településeken egy 2004-es kutatás alapján arányuk 20,8%-os, addig ez a közepes és nagyobb városokban (50 000 fős népesség felett) csak 9,2%-os.³⁴ Ezek a szervezetek mára elsősorban az önkormányzati gazdálkodás, az önkormányzati építési tevékenységek elvégzése, a szennyvíztisztító üzemek, valamint a közterület-fenntartással összefüggő feladatok ellátásában játszanak jelentős szerepet.³⁵ A közüzemekkel szemben közjogi személyiséggel is rendelkező az önkormányzati takarékpénztárak (*Kommunale Sparkassen*), amelyek elsősorban a kisebb települések pénzeszközeinek kezelésében játszanak nagyobb szerepet.³⁶

Hasonló tendenciákat figyelhetünk meg Ausztriában és Svájcban is, ahol a közvállalatok és a közjogias szolgáltató szervezetek szerepe elsősorban a nagyobb városokban szorult vissza jelentősebben, a kisebb központtal rendelkező körzetekben a magánjogias formák elterjedése lassabb.³⁷

Szintén a közjogias megoldások körébe sorolhatjuk a közalapítványok (*Stiftungen des öffentlichen Rechtes*) létesítését, amelyeket önkormányzatok is létrehozhatnak. A közalapítványok a létrehozójuktól elkülönült jogalanyisággal rendelkeznek, azonban kezelő szervezetüket (kuratóriumukat) a vagyontömeget meghatározott célra elkülönítő szerv — adott esetben az önkormányzat — jelöli ki. A közalapítványokat jellemzően humán közszolgáltatások ellátására hozták létre, az utóbbi időben jellemzően kulturális célokra, hogy így biztosítsák az adott kulturális cél politikai érdekektől mentes ellátását: a kuratórium ugyanis a mögöttesen alkalmazandó magánjogi szabályokra figyelemmel nem áll alá-fölérendeltségi viszonyban az alapítóval.³⁸

c) Közszerződések

A német nyelvű államokban a köz- és magánszféra közötti szerződéses viszonyok szerepe jóval kisebb, mint a jelentős részben ezekre az intézményekre építő francia típusú rendszerben.³⁹ A közszerződések körébe vonható eszközökkel elsősorban a nem állami (közjogi) szervezetek által végzett, döntően humán közszolgáltatások biztosításával összefüggésben találkozhatunk. Az oktatás, valamint a szociális ellátás terén Németországban, Ausztriában és Svájcban is számottevő az egyházak szerepvállalása.⁴⁰ Az egyes német nyelvű államok közjogai gyakran a nem közjogi

³⁴ Uo. 122.

³⁵ Uo. 123.

³⁶ Ld. VOGELSANG—LÜBKING—JAHN: *id. m.* 185.

³⁷ Ld. LOUGHLIN—HENDRIKS—LIDSTRÖM: *id. m.* 192, 211.

³⁸ Ld. H. MAURER: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2009¹⁷, 609.

³⁹ Ld. HORVÁTH: *id. m.* 50sk.

⁴⁰ Ld. H. PAARHAMMER—G. KATZINGER: *Kirche und Staat im Horizont einer globalisierten Welt*, Frankfurt 2009, 340; V. WICK: *Die Trennung von Staat und Kirche*, Tübingen 2007, 73.

fenntartók intézményeinek létesítését sajátos feltételekhez kötik. Így pl. a német oktatási jogban nem állami alapfokú iskola létesítéséhez gyakran valamely sajátos nevelési érdek fennállásának az igazolását követelik meg.⁴¹ Azonban amennyiben létrejött a fenti oktatási intézmény mindhárom német nyelvű állam azokat a közjogi fenntartó által működtetett iskolákkal azonos módon kezeli.⁴² Hasonlóan az egyházi szociális intézmények is részesülnek állami támogatásban.⁴³ Az egyházi fenntartók mellett a non-profit (civil) fenntartók is megjelennek, akik a fenti közfeladatok ellátása körében szintén állami támogatásban (is) részesülnek.⁴⁴

Ezek a nem állami fenntartók az állami finanszírozáshoz általában közszerződésnek minősülő feladat-ellátási megállapodások alapján jutnak hozzá. Az egyes megállapodások részletes tartalmi elemeit az államháztartási jog mellett az egyes ágazati jogszabályok határozzák meg részletesen.⁴⁵

d) A társadalmi egyeztetés közjogban intézményesített formái

A német nyelvű államokban — azon belül is elsősorban Svájc és Ausztria — az országos, tartományi és helyi politikai döntések meghozatala során sok esetben konszenzus kialakítására törekednek.⁴⁶ A konszenzus kialakítása során mindhárom ország helyi önkormányzati joga is törekszik a társadalmi érdekképviseleti szervek bevonására.⁴⁷

A társadalmi érdekegyeztetés szerepe elsősorban Ausztriában jelentős, ahol ezek a szervezetek hagyományosan erős véleményező, tanácsadó szereppel vesznek részt az országos és a helyi döntések meghozatalában.⁴⁸ A fenti, érdekképviseleti szervezeteket az osztrák alkotmányjog közjogi jogalanyként, egyfajta speciális, testületi alapon szerveződő önkormányzatként értelmezi.⁴⁹

Németországban és Svájcban az érdekképviseleti szervek szerepe bár jelentősnek tekinthető, azonban az ausztriainál jóval szűkebb. A civil társadalom érdekeinek becsatornázására a német nyelvű államok jellemzően külön konzultatív fórumokat alakítanak ki. Ezek a fórumok helyi szinten is megjelennek, s gyakran egy-egy ágazati törvény nevesíti őket az adott közszolgáltatással kapcsolatos döntések meghozatalának egyeztető, véleményező fórumaiként.

A társadalmi egyeztetés formáinak jelentősége az elmúlt évtizedekben mindhárom országban valamelyest csökkent. A *Sozialpartnerschaft* kritikusa

⁴¹ Ld. E.-W. LUTHE: *Bildungsrecht. Leitfaden für Ausbildung, Administration und Management*, Berlin 2003, 139.

⁴² Ld. PAARHAMMER—KATZINGER: *id. m.* 250; LUTHE: *id. m.* 141; WICK: *id. m.* 139.

⁴³ Ld. E. EICHENHOFER: *Sozialrecht*, Tübingen 2007⁶, 298sk.

⁴⁴ Ld. EDWARDS: *id. m.* 382.

⁴⁵ Ld. VOGELSANG—LÜBKING—JAHN: *id. m.* 340; WICK: *id. m.* 72sk.

⁴⁶ Ld. H. DAALDER: *State formation, parties and democracy*, Colchester 2011, 211.

⁴⁷ Ld. VOGELSANG—LÜBKING—JAHN: *id. m.* 340; P. GERLICH — E. GRANDE — W. C. MÜLLER (hrsg.): *Sozialpartnerschaft in der Krise*, Wien—Köln—Graz 1985, 131; LOUGHLIN—HENDRIKS—LIDSTRÖM: *id. m.* 211sk.

⁴⁸ Ld. GERLICH—GRANDE—MÜLLER: *id. m.* 124.

⁴⁹ Ld. WALTER—MAYER: *id. m.* 329.

kiemelték, hogy a választott testületekkel és vezetőkkel szemben kérdéses az egyeztetésben részt vevő szereplők demokratikus legitimitációja, továbbá a hosszadalmas egyeztetési folyamat hatékonyságot rontó társadalmi költségeit nem feltétlenül ellensúlyozza a konszenzusos döntés nagyobb elfogadottsága miatti gyorsabb végrehajthatóság.⁵⁰ Mindezekre figyelemmel ezen eszközök alkalmazása helyi szinten még Ausztriában is visszaszorult, ahol az 1990-es években a társadalmi egyeztetés mellett megteremtették a helyi közvetlen demokratikus döntéshozatal lehetőségét.⁵¹

A hagyományos területbeosztáson túlmutató, városi kormányzás körében a német nyelvű államok önkormányzati szolgáltatásszervezése továbbra is jelentős mértékben épít a közjogias intézményi formákra. Ezek jelentősége azonban az 1990-es évek óta számottevően csökkent, elsősorban a nagyobb és közepes településeken, azonban a kisebb városok körzeteiben még az ezredfordulón is fontos szerepet tölthettek be.

2. Magánjogi formák és intézmények a városi kormányzás rendszereiben

A német államokban a közszolgáltatás-szervezés átalakítása körében az új közmenedzsment (*New Public Management — NPM*) irányzata — miként korábban is jeleztem — elsősorban az igazgatási keretek átalakítását hozta. Az új igazgatási modell (*neues Steuerungsmodell*) igazgatásszervezési modelljétől — amelyeknek főbb elemeit az előző pontban tekintettük át — el kell választani az önkormányzati tulajdonú részesedések menedzsmentjét (*Beitragungsmanagement*). Mindhárom ország NPM reformjaiban ugyanis központi szerepet játszott a magánjogi jogalanyok bevonása az közfeladatok ellátásába, ám míg az angolszász államokban a központi célok közé tartozott a kormányzati szektor szerepének csökkentése, addig a német nyelvű államokban a közszektor hatékonyabb feladatellátása érdekében gyakran részben vagy egészben önkormányzati tulajdonú vagy erős önkormányzati részvétellel működő magánjogi jogalanyokat hoztak létre.⁵² A magánjogi jogalanyok lehetséges köre rendkívül széles, a különböző formákat és típusokat, valamint azok szerepköreit az alábbiakban tekintjük át.

a) Önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok

A német nyelvű államok körében a közszolgáltatások ellátásának hatékonyabbá tételének egyik legfőbb eszköze a magánjogi jogalanyok igénybevitelével történő szervezés jelentette. Ezek a magánjogi jogalanyok azonban — eltérően az angolszász

⁵⁰ Ld. GERLICH—GRANDE—MÜLLER: *id. m.* 36sk.

⁵¹ Ld. LOUGHLIN—HENDRIKS—LIDSTRÖM: *id. m.* 190.

⁵² Ld. HORVÁTH: *id. m.* 56sk.

államok megoldásaitól — továbbra is részben vagy egészben önkormányzati tulajdonban maradtak. Az önkormányzati részarány mértékét általában a feladat fontossága és közérdekű jellege határozza meg, így a legfontosabb önkormányzati közszolgáltatásokkal kapcsolatban gyakran 100%-os a helyhatóságok tulajdoni aránya.⁵³

Az önkormányzati gazdasági társaságok mindhárom német nyelvű államban kiemelkedő szerepet játszanak a közszolgáltatások — elsősorban az infrastrukturális jellegű ellátások — nyújtásában.⁵⁴ Az önkormányzati tulajdonú, magánjogi (gazdasági) társaságok alapítását az teszi lehetővé, hogy a helyhatóságok mint közjogi személyek magánjogi jogképességgel rendelkeznek, így társasági szerződéseket is köthetnek. Ez a társaságalapítási szabadság azonban nem teljes, ugyanis az önkormányzatok gazdálkodására és vagyonára vonatkozó közjogi — elsősorban pénzügyi (azon is belül költségvetési) jogi rendelkezések — korlátozzák a gazdasági forma megválasztásának szabadságát. Általános szabályként érvényesül ugyanis, hogy a helyi autonómiák csak olyan gazdasági társaságban vehetnek részt, ahol vagyoni felelősségük nem haladja meg a bevitt vagyon mértékét: azaz csak korlátozott tagi felelősséggel működő társaságoknak — így korlátolt felelősségű társaságnak (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung — GmbH*) és részvénytársaságnak (*Aktiengesellschaft — AG*) — lehetnek a tagjai.⁵⁵ Szintén fontos korlátként jelenik meg az a szabály is, hogy a társaságokban való részvétel nem veszélyeztetheti a kötelező önkormányzati feladatok ellátását. Egyes ágazatokban jogszabályi előírásként jelenik meg, hogy az önkormányzati résztulajdonú vállalatokban legalább többségi részesedéssel kell a helyhatóságoknak rendelkezniük.⁵⁶

A magánjogi társasági formákat elsősorban a közepes és nagyobb német városok alkalmazzák előszeretettel, az 50 000 főnél népesebb településeken a regionális kormányzat körébe vonható megoldások tekintetében 78,3% a társasági formák részaránya.⁵⁷ A német megközelítés alapján ugyanis bizonyos gazdasági tevékenységek — elsősorban a piacosítható feladatok — tekintetében nem a hagyományos, közjogias forma, hanem a magánjogi megoldások hatékonyabb és rugalmasabb igazgatási kereteket teremtenek.⁵⁸ Így ezen feladatok ellátását az önkormányzatok nem közhatalmi, hanem magánjogi jogalanyként — a szolgáltatást nyújtó társaság tulajdonosaként — befolyásolják, ezzel egyfajta konszernként működő várost kialakítva.⁵⁹

⁵³ Uo.

⁵⁴ Ld. BREIMER—BRICKMANN—KILIAN: *id. m.* 123.

⁵⁵ Ld. VOGELSANG—LÜBKING—JAHN: *id. m.* 185; GAMPER: *id. m.* 34.

⁵⁶ Ld. BREIMER—BRICKMANN—KILIAN: *id. m.* 120skk.

⁵⁷ A kisebb településeken is ez a legjelentősebb együttműködési forma, ám ott csak arányuk 40,8%. Ld. BREIMER—BRICKMANN—KILIAN: *id. m.* 122sk.

⁵⁸ Ld. BREIMER—BRICKMANN—KILIAN: *id. m.* 119sk.

⁵⁹ Ld. HORVÁTH: *id. m.* 57.

Amennyiben az egyes német tartományok szabályozására tekintünk, akkor láthatjuk, hogy a magánjogi formák tisztán igazgatásszervezési eszközként is megjelenhetnek, illetve egyben a magánszféra bevonásának az eszközei is lehetnek.

Tisztán igazgatásszervezési szempontú átalakítást jelentenek a kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló társaságok, az ún. *Eigengesellschaften*. Ez a megoldás két szempontból jelent változtatást a közüzemi feladatellátással szemben: egyrészt a közjogi eszközök helyett magánjogi irányítási és befolyásolási viszonyokat teremt, másrészt a költségvetési intézmények tartozásaiért való teljes felelősséggel szemben e körben csak korlátozott tagi felelősség érvényesül.⁶⁰

A magánszféra bevonását is lehetővé teszik azok a társaságok, amelyekben az önkormányzatok csak résztulajdonnal rendelkeznek, ezek az ún. *Beiteiligungsgesellschaften*. E körben a szakirodalom kiemeli, hogy külön problémát jelentenek a nyilvánosan működő részvénytársaságok, amelyek irányítása rendkívül elaprózottá is válhat, s a transzparencia követelményei gyökeresen eltérnek a közjogias intézményi szabályoktól.⁶¹

Mindkét esetben ki kell emelni, hogy a belső, közjogi irányítás helyett a szolgáltatások működtetése körében a külső, magánjogias tulajdonosi irányítás érvényesül. Azaz a fenti formákat választó, elsősorban közepes és nagyobb német városokban az érintett szolgáltatások igazgatása konzernjelleggel történik: érvényesül a városi konzern modellje. Ebben a rendszerben sok esetben az egyes szolgáltatások közötti koordinációt is magánjogi eszközökkel végzik: az önkormányzati részesedések menedzsmentjét ugyanis gyakran egy, szintén részvénytársasági formában működő, városi holdingtársaság látja el.⁶² Ezeket a tisztán szervezeti átalakításokat a német közigazgatási jogtudomány a szervezeti vagy formális privatizáció megjelöléssel illette, kiemelve, hogy itt csak ténylegesen egy igazgatási átalakításra került sor.⁶³

A magánjogi formák alkalmazása során azonban a közjogi szabályok mellett be kell tartani a magánjog (kereskedelmi jog) által meghatározott szabályokat is. Éppen ez a kettős jogi szabályozás okozza az egyik legfontosabb problémát a társaságok igazgatásával kapcsolatban. A két szabályrendszer ugyanis eltérő logikájú, így különösen a társaságok működésének nyilvánosságával, átláthatóságával kapcsolatban erős kollíziókra kerülhet sor a két joganyag tekintetében. Szintén konfliktusforrást jelenthet az eltérő felelősség és a társasági menedzsereknek a közszolgáltatótól eltérő lojalitási viszonyrendszere.⁶⁴

Szintén problémák forrását jelentheti a tágabb értelemben vett európai uniós versenyjog. Az Európai Bíróság ítéletei alapján értelmezett elsődleges és másodlagos

⁶⁰ Uo. 60sk.

⁶¹ Ld. BREIMER—BRICKMANN—KILIAN: *id. m.* 124sk.; W. HOPPE — M. UECHTERITZ (hrsg.): *Handbuch Kommunale Unternehmen*, Köln 2007, 167sk.

⁶² Ld. BREIMER—BRICKMANN—KILIAN: *id. m.* 125sk.

⁶³ Ld. MAURER: *id. m.* 614sk.

⁶⁴ Ld. BREIMER—BRICKMANN—KILIAN: *id. m.* 124sk.

közösségi jog ugyanis csak viszonylag szűk körben teszi lehetővé, hogy valamely szolgáltatást általános gazdasági érdekből kizárólagos jelleggel lásson el egy szolgáltató.⁶⁵ Éppen ezért át kellett alakítani azon a szabályok egy jelentős hányadát, amelyek kizárták a nem állami szolgáltatók megjelenését egyes közszolgáltatások területén. Kérdésként merült fel azonban, hogy ha egy adott közfeladat ellátására az önkormányzat egy, kizárólagos vagy többségi tulajdonában álló magánjogi jogalanyt hoz létre, akkor szükséges-e a szolgáltatás megszervezésére irányuló szerződés megkötése előtt közbeszerzési eljárást lefolytatni. A Bíróság Halle városának hulladékgazdálkodási közszolgáltatásának megszervezése kapcsán⁶⁶ kimondta, hogy az ilyen, ún. *in-house* eljárások esetében — azaz az önkormányzat és az annak kizárólagos vagy többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok közötti szerződésekben — nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni.⁶⁷

A magánjogias formákat egy 2004-es kutatás szerint elsősorban a vonalas közszolgáltatások (gáz és elektromos áram) nyújtása, a városfejlesztési feladatok ellátása, a lakásgazdálkodás és a sport működtetése során alkalmazták Németországban szélesebb körben.⁶⁸

Az önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok — a németországihoz hasonló módon — Ausztria és Svájc közszolgáltatási rendszerében is megjelentek, azonban ezekben az országokban nem alkalmazzák őket olyan kiterjedten, mint Németországban.⁶⁹

b) Egyéb magánjogi jogalanyok

A helyi önkormányzatok jogalanyisága a német nyelvű államok jogrendszereiben lehetővé teszi azt is, hogy egyéb magánjogi jogalanyokat — így egyesületeket — valamint jogi személyiséggel nem rendelkező együttműködési megállapodásokat (polgári jogi társaságokat) hozzanak létre.

Erre mind az osztrák jogban lehetőség nyílik, ahol az önkormányzatok az osztrák Általános Polgári Törvénykönyv (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch — ABGB*) szerinti egyesületeket és polgári jogi társaságokat is kialakíthatnak.⁷⁰ Ezen együttműködési formák széles körben elterjedtek, s elsődleges céljuk a közszféra (önkormányzati szféra) és a civil-, valamint a magánszféra közötti intézményes, ám nem közjogi, hanem a felek mellérendeltségén alapuló magánjogi kapcsolatának kialakítása.⁷¹

A helyi önkormányzatoknak Svájcban is rendelkezésére állnak ezek az eszközök, amelyek szintén az önkormányzatok közötti informális kapcsolatok erősítését,

⁶⁵ Ld. P. CRAIG — G. DE BURCA: *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford 2003³, 1166sk.

⁶⁶ Ld. C-26/03 *Stadt Halle* ügy.

⁶⁷ Ld. C. DE KONINCK — P. FLAMEY (ed.): *European public procurement law. Part II: Remedies*, Aalphen aan den Rijn 2009, 111.

⁶⁸ Ld. BREIMER—BRICKMANN—KILIAN: *id. m.* 123.

⁶⁹ Ld. LOUGHLIN—HENDRIKS—LIDSTRÖM: *id. m.* 192, 211sk.

⁷⁰ Ld. LOUGHLIN—HENDRIKS—LIDSTRÖM: *id. m.* 191sk.

⁷¹ Ld. GAMPER: *id. m.* 34.

valamint az önkormányzatok és a magánszféra közötti kapcsolatok mellérendeltségen alapuló intézményesítését szolgálják.⁷²

A német önkormányzatok közjogi és magánjogi jogalanyisága is magában foglalja a fenti szervezetek kialakításának lehetőségét, amelynek céljai is hasonlóak az előbbieken jelzettekhez.⁷³ Az egyéb magánjogi eszközökkel azonban a német városok csak kisebb mértékben éltek: egy 2004-es kutatás alapján az 50 000 főnél kisebb települések esetében azok aránya 8,6%, míg az 50 000 főnél népesebb települések körében 6,7% volt.⁷⁴

c) Magánjogi szerződések

Bár az új igazgatási modell (*neues Steuerungsmodell*) középpontjában nem a kormányzati szektor visszaszorítása volt a központi cél, azonban az új közmenedzsment reformjai keretében, a szolgáltatási rendszer hatékonyságának a javításához kapcsolódóan felmerült azok ellátásának privatizációja is. Míg a német modell egyik középpontjában álló magánjogias igazgatási formák alkalmazása csak formális privatizációt jelentett, addig — döntően magánjogi szerződések — révén sor került a feladatok ellátásának — funkcionális — privatizációjára, valamint a feladatok magánosítására, a materiális privatizációra is.⁷⁵ A funkcionális privatizáció során a feladat továbbra is közigazgatási jellegű marad, azonban annak megszervezésébe — akár köztulajdon magánosításával is — bevonják a magánszférát. Ilyennek tekinthetőek a menedzsmentszerződésként jellemezhető *Beitreibverträge*, amelyek esetében a magánszféra elsősorban üzemeltetési jogokat szerez a döntően infrastrukturális közszolgáltatásokat nyújtó cégekben, valamint az önkormányzati tulajdon használati, birtoklási és részben rendelkezési részjogosítványait is erősen érintő koncessziós szerződések (*Konzessionsverträge*).⁷⁶ A koncessziós szerződés már átvezet a vagyon privatizációjának kérdésköréhez, amelynek körében a korábbi köztulajdonból magántulajdon válik. A feladatok privatizációja, más néven a materiális privatizáció csak szűkebb körben, az önként vállalt önkormányzati feladatok körében jelenhet meg, hiszen ez a korábban közigazgatási feladat magánosítását jelenti, azt a folyamatot, amikor közfeladtból, közügyből magánügy válik.⁷⁷

Amennyiben a magánjogi eszközökre tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy azok alkalmazása elsősorban az igazgatási rendszerek átalakításában jelent meg elsősorban. Legszélesebb körben ezeket a mintaalkotó Németországban használták, ahol jellemzően önkormányzati (rész)tulajdonú gazdasági társaságok útján

⁷² Ld. LOUGHLIN—HENDRIKS—LIDSTRÖM: *id. m.* 212sk.

⁷³ Ld. VOGELSANG—LÜBKING—JAHN: *id. m.* 188sk.

⁷⁴ Ld. BREIMER—BRICKMANN—KILIAN: *id. m.* 122sk.

⁷⁵ Ld. MAURER: *id. m.* 615.

⁷⁶ Ld. HORVÁTH: *id. m.* 60.

⁷⁷ Ld. MAURER: *id. m.* 615sk.

szervezték a közszolgáltatások igazgatását — a konszern város modelljének jegyében. Ezek az eszközök az osztrák és svájci jogban is intézményesültek, azonban alkalmazásuk jelentősen elmaradt a németországitól.⁷⁸

III. A regionális kormányzás tipikus területei a német nyelvű államok közigazgatásában

A regionális (városi) kormányzás körébe vonható főbb intézmények áttekintését követően röviden megvizsgálom, hogy mely területeken jelentek meg a regionális kormányzás főbb elemei: azaz az intézményi vizsgálat után a fontosabb érintett (al)ágazatok körét tekintem át.

1. Területfejlesztés, területrendezés, területi tervezés

A regionális kormányzat Németországban leginkább a területfejlesztés, területrendezés és a területi tervezés körében jelenik meg. E körben ki kell emelni, hogy a 1083/2006/EK, valamint a 1059/2003/EK rendeletek szabályai alapján az uniós vonatkozású területfejlesztési kérdésekben a NUTS-2. szintű egységek játsszák a meghatározó szerepet. Németország föderális felépítésére figyelemmel a NUTS-2. szint nem tekinthető hagyományos német területi szintnek: a tartományok (*Bundesländer*) ugyanis NUTS-1., míg a járások (*Kreise*) NUTS-3. szintű egységek.⁷⁹ A NUTS-2. szintű tervezés biztosítása érdekében az egyes tartományok eltérő megoldásokat alkalmaztak. Egyes tartományokban ezeket a feladatokat a tartományi központi államigazgatás és annak területi szervei végzik. Bajorországban, Baden-Württembergben és Rajna-vidék—Pfalzban ezt a feladatot a NUTS-2. szintű egységekben (az igazgatási körzetekben — *Regierungsbezirke*) működő községek és jársok részvételével működő, gyakorlatilag területfejlesztési-területrendezési társulásoknak tekinthető, korábban már jelzett regionális tervezési társulások látják el. Más tartományokban — így Hessenben, Észak-Rajna—Vesztfáliában önálló közjogi személyiség nélküli, területfejlesztési feladatokat ellátó szervek (regionális közgyűlések, tanácsok) felelősek a regionális tervezés feladataiért.⁸⁰

A társulások vagy társulások jellegű együttműködések mellett — figyelemmel arra, hogy a területfejlesztés és a területi tervezés jelentős mértékben érinti a magánjogi jogalanyokat, illetve, hogy a tervek sikere jelentős részben a magánszféra szervezeteinek hatékony működésén nyugszik — széles körben alkalmazták e téren a magánjogi eszközöket.⁸¹ A fejlesztéspolitikai feladatok igazgatását és megszervezését jellemzően önkormányzati

⁷⁸ Ld. LOUGHLIN—HENDRIKS—LIDSTRÖM: *id. m.* 192; W. KICKERT (ed.): *The study of public management in Europe and the US. A comparative analysis of national distinctiveness*, Abingdon 2008, 160.

⁷⁹ Ld. STEINER: *id. m.* 664.

⁸⁰ Uo. 664sk.

⁸¹ Uo. 670.

(rész)tulajdonú gazdasági társaságok végzik, ám ezek a társaságok a magánszféra és a közzsféra összehangolt együttműködésének kereteit is jelentik.⁸² E körben a társulások mellett külön ki kell emelni a magánszférával együttesen létrehozott különféle innovációs és gazdaságfejlesztési koordinációs feladatokat ellátó gazdasági társaságokat (jellemzően részvénytársaságokat).⁸³

A területfejlesztés és a területrendezés terén a társulások együttműködésének szerepe jóval szűkebb Ausztriában és Svájcban. Svájc ugyanis nem uniós tagállam, így a közösségi szabályok e téren nem érintik érdemben a fenti feladatokat. Másrészt Svájcban ezek a hatáskörök döntően a kantonokhoz tartoznak. Ausztriában a tartományok NUTS-2. szintű egységek, így nincs szükség áthidaló megoldásra a fenti szinten elvégzendő tervezés tekintetében. A társulások együttműködésének szűkebb szerep ellenére is ki kell emelni az informális és a magánjogi együttműködések, valamint Ausztriában a formális, közjogias társadalmi érdekegyeztetés szerveinek jelentőségét.⁸⁴

2. Infrastrukturális közszolgáltatások és vagyongazdálkodás

A regionális kormányzatnak a területfejlesztés és a területi tervezés melletti legfontosabb területét a vonalas, infrastrukturális közszolgáltatások jelentik. A hálózatos szervezetek kialakulásában fontos szerepet játszottak az agglomerációs térségek. Mindhárom országban az infrastrukturális közszolgáltatásokkal összefüggő közjogi és a magánjogi eszközök elsődleges célja a hatékony, a valós, urbanisztikai kapcsolatokat figyelembe vevő, azokat az igazgatási szervezet rendszerében is érvényesítő egységek kialakítása jelentette. A társulások és az agglomerációs (település) összevonások közjogias eszközei mellett e téren váltak meghatározó szereplővé az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok.

A területen lejátszódó, a közösségi jog által ösztönzött liberalizáció és azzal összefüggésben az eshetőlegesen lezajlott privatizáció⁸⁵ eredményeképpen ezen a területen széles körben elterjedtek a magántulajdonban álló gazdasági társaságokkal kötött, jellemzően magánjogi (feladatellátási) szerződések is.⁸⁶

Széles körben alkalmazták így ezeket a magánjogias eszközöket a gáz- és elektromos energia szolgáltatások, a helyi és helyközi közösségi közlekedés, az önkormányzati lakásgazdálkodás, valamint a sportlétesítmények üzemeltetése terén.⁸⁷

⁸² Ld. BREIMER—BRICKMANN—KILIAN: *id. m.* 119. és 123.

⁸³ Ld. LOUGHLIN—HENDRIKS—LIDSTRÖM: *id. m.* 166.

⁸⁴ Ld. LOUGHLIN—HENDRIKS—LIDSTRÖM: *id. m.* 192, 213.

⁸⁵ Ld. KENDE T. — SZÜCS T. (szerk.): *Az Európai Unió politikái*, Bp. 2001, 598sk.

⁸⁶ Ld. FLEINER—MISIC—TÖPPERWEIN: *id. m.* 141; BREIMER—BRICKMANN—KILIAN: *id. m.* 125; LOUGHLIN—HENDRIKS—LIDSTRÖM: *id. m.* 192.

⁸⁷ Ld. BREIMER—BRICKMANN—KILIAN: *id. m.* 123.

3. Humán közszolgáltatások

A humán közszolgáltatások hatékony ellátása érdekében a regionális kormányzásnak elsősorban a közjogias, döntően az önkormányzati társulások önkéntes vagy kötelező kialakítására vonatkozó eszközeit vették igénybe az egyes német nyelvű államokban. Így a különféle alap- és szakosított ellátásokat megfelelő színvonalon és költséghatékonyan ellátó egységeket alakítottak ki.⁸⁸

A humán közszolgáltatások terén az egyházi és civil szervezetek feladatellátása körében mindhárom országban erőteljesen megjelennek a nem állami feladatellátáshoz kapcsolódó közszerződések. A fenti közszolgáltatások erős közjogias szabályozottsága miatt e körben a magánjogi eszközök szerepe viszonylagosan korlátozott.

4. Az ágazatokon túlmutatóan: általános önkormányzati döntéshozatal

Bár nem ágazat, de ki kell emelni, hogy a hálózatos, regionális kormányzás formái jelentős hatást gyakorolnak az önkormányzati szervezetek döntéshozatali mechanizmusaira. Az egyes ágazati törvények által kialakítani rendelt szakértői testületek Németországban és Svájcban is fontos döntéshozatali és egyeztető fórumok. Ausztriában ezek a helyi egyeztető testületek az országos társadalmi egyeztető rendszer részét képezik.

A regionális, hálózatos kormányzás eszközei a közigazgatás és a közszolgáltatások széles körét érintik a német nyelvű államokban, habár a legjelentősebb szerepük továbbra is a területi tervezés és az infrastrukturális közszolgáltatások körében figyelhető meg.

IV. Zárógondolatok

A nem a hagyományos területbeosztáson alapuló regionális kormányzás keretei és intézményei a német nyelvű államokban is kialakultak. Amennyiben ezeket vizsgáljuk, akkor megállapíthatjuk, hogy urbanisztikai és szolgáltatásszervezési szempontokra is tekintettel, azok elsősorban a területfejlesztés és az infrastrukturális közszolgáltatások terén alakultak ki. Ide sorolhatjuk azonban a humán közszolgáltatásoknak a méretgazdaságosság követelményeinek megfelelő ellátását biztosító sajátos társulások rendszerét is.

A német nyelvű államok modelljét vizsgálva kiemelhetjük, hogy a regionális kormányzásban fontos szerepet játszanak a különféle közjogi formák, azok közül is elsősorban az önkormányzati társulások.

⁸⁸ Ld. FLEINER—MISIC—TÖPPERWEIN: *id. m.* 140; VOGELSANG—LÜBKING—JAHN: *id. m.* 190; B. RASCHAUER: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Springer, Wien — New York 2003², 102.

A magánjogi eszközök alkalmazásának célja pedig nem elsősorban a kormányzati szektor szerepének csökkentése, a nempiaci kudarcok piaci eszközökkel való korrigálása, hanem az igazgatás hatékonyságának javítása (a belső igazgatás helyett a külső, tulajdonosi igazgatás kereteinek megteremtésével), valamint a magánszféra és a közszféra együttműködésének a javítása.

Les cadres de l'administration municipale dans les pays germanophones

par

ISTVÁN HOFFMAN

(Résumé)

Avec les changements des fonctions de l'administration publique et surtout avec l'évolution des services publics, les systèmes structurels basés sur la division territoriale originale ont également changé. Cela a engendré l'apparition des solutions qui se basent sur l'administration municipale en rompant avec le principe de la division territoriale originale. Les cadres et les institutions de l'administration régionale et municipale se sont formés dans les pays germanophones également, en conformité avec les tendances de développement ouest-européennes.

Si l'on analyse ces derniers, l'on peut constater que, en tenant compte des aspects urbanistiques et ceux d'organisation de services, ceux-ci se sont constitués surtout dans les domaines du développement territorial et des services publics infrastructurels. L'on peut classer dans cette catégorie les associations régionales d'aménagement du territoire, largement répandues en Allemagne, qui fournissent souvent des tâches de développement territorial. En plus, les systèmes d'association particuliers assurant les services publics humains conformément aux exigences de rentabilité s'appartiennent également à cette catégorie.

En examinant le modèle des Etats germanophones, l'on peut accentuer que les différentes formations de droit public jouent un rôle principal dans l'administration régionale et parmi celles-ci surtout les associations municipales qui sont souvent de nature obligatoire.

De plus, l'objectif de l'application des outils de droit privé n'est pas en premier lieu la restriction du rôle du secteur gouvernemental, la correction des échecs de hors-marché avec des outils de marché mais bien l'amélioration de l'efficacité de l'administration (par le biais de la création des cadres de l'administration externe gérée par le propriétaire, au lieu de l'administration interne) et en plus, l'amélioration de la coopération entre le secteur privé et public.

LŐRINCZI GYULA*

Tűzet a vízzel: a német csődjog és a mentesítés

I. A német csődjog fejlődésének sajátosságai

Bevezető

A csődjog jelentősége a mentesítés révén érezhetően megnőtt a német jogrendszerben (is). Harsányan kívánczik ide az a fajsúlybeli változás, ami a tágan vett német irodalomból kiolvasható. Míg a jeles író és jogász (a sorrend kommutatív), Herbert Rosendorfer, az 1970-es évek végén keletkezett regényében a csődjogot, tegyük hozzá, teljes joggal, „mellékterületnek” aposztrofálta beszédes című regényében,¹ addig a XXI. század csődjogi szakirodalma már saját bevallása szerint is kiemelkedő fontosságú jogterületről értekezhet.²

Az elismert jelentőségbeni növekedés ellenére sem mondhatjuk, hogy az új reorganizációs (*Insolvenzplan, Eigenverwaltung*) szabályok, illetve a csődjogi mentesítés (*Restschuldbefreiung*) intézménye gyökeret eresztett volna.³ Először az 1970-es évek közepén merült fel az adósság alóli mentesítés hitelezői beleegyezés nélkül a szakirodalomban.⁴ Még mindig jórészt másodlagos kérdésként kezelik a mentesítést,⁵ bár

* LŐRINCZI GYULA egyetemi docens, az állam- és jogtudomány doktora (PhD), ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közgazdaságtan és Statisztika Tanszék. E-mail: lgyula@ajk.elte.hu

¹ „Ballman erinnerte sich daran, was ein Kollege, der einen Kommentar zur Zivilprozeßordnung geschrieben hatte, ihm über die wirtschaftliche Ertragslage solcher Publikationen gesagt hatte. Obwohl dieser Kommentar sich sogar eines gewissen Rufs erfreute, habe sich — hatte der Kollege gesagt — das Papier nur rentiert, weil er es von der Steuer absetzen konnte. Und das war ein Kommentar zur Zivilprozeßordnung gewesen, ein zentrales Thema der Jurisprudenz. Es war also nicht zu erwarten, daß Ballman mit seinem «Lehrbuch für Konkursrecht» — einem Nebengebiet — mehr finanziellen Erfolg haben sollte.” H. ROSENDORFER: *Ballmans Leiden oder Lehrbuch für Konkursrecht*, München 2011¹², 10. (Első kiadás: 1981.)

² Az eljárási költségekre adott fizetési halasztásnak (*Verfahrenskostenstundung*, ld. részletesebben alább a 43skk. oldalakon. Az esélyegyenlőségen keresztül az igénybevevők körére való kihatása kapcsán írják a többször idézett szerzők: „Das Insolvenzverfahren hat damit eine ganz andere Qualität bekommen und ist zu einem der wichtigsten Rechtsgebiete überhaupt geworden.” G. PAPE — W. UHLENBRUCK — J. VOIGT-SALUS: *Insolvenzrecht*, München 2010², 521. Más szerző *in medias res* ezzel az alcímmel indít: „Die herausragende Bedeutung des Insolvenzrechts”. CH. G. PAULUS: *Insolvenzrecht*, München 2009, 1.

³ Maga a német szakirodalom jelese, Christoph G. Paulus írja egyik angol nyelvű ismertetőjében: „Those who have grown up under the old law and have become experts in its application tend to stick to what they have been accustomed to; they are the ones who state that they will act in the future the same way as they acted before, and that they do not care which law is in force. [...] The new concepts, [...] still are widely objected to or even ignored. This applies to the possibility of (1) a discharge, which has been introduced to German law for the first time [...]” CH. G. PAULUS: *Germany: Lessons to learn from the implementation of a new insolvency code*, Connecticut Journal of International Law 2001, 90.

⁴ W. UHLENBRUCK — H. VALLENDER: *Zehn Jahre Insolvenzordnung: Eine kritische Zwischenbilanz*, Neue Zeitschrift für das Recht der Insolvenz und Sanierung (a továbbiakban: NZI) 2009, 7.

⁵ A mentesítés fejlődésének francia útja pl. nem jutott el a német csődjogi kommentárok művelőinek tudatáig, legalábbis ennek nyomát nem találtam, míg a vállalkozásokra vonatkozó reorganizációs fran-

