

MC  
111.486

KÖZSZOLGÁLATI FÜZETEK

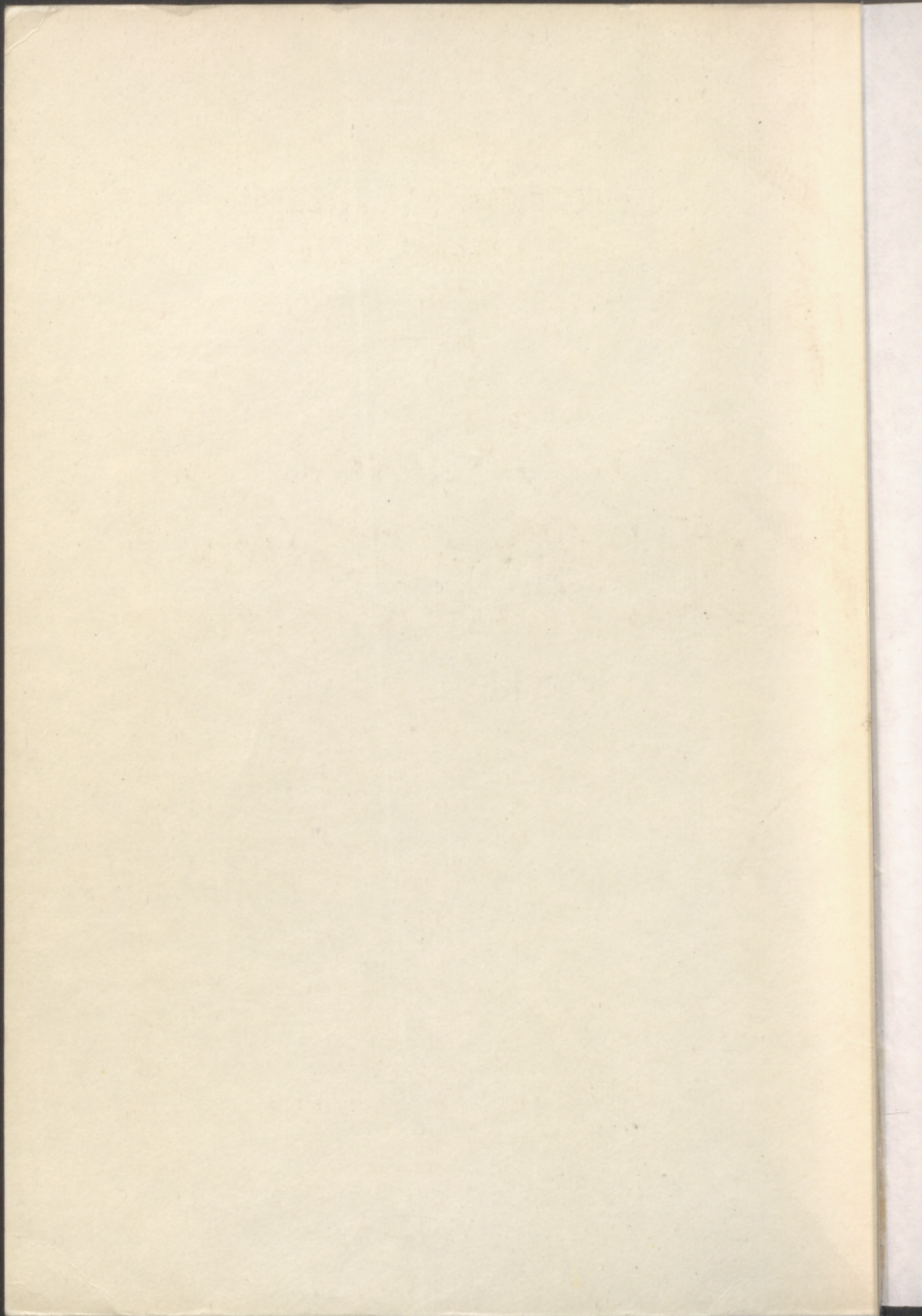
1

TANULMÁNYOK  
A BAJOR ÖNKORMÁNYZATOK  
KÖRÉBŐL

Kiadja: A Hanns Seidel Alapítvány  
és az Államigazgatási Vezetőképző Intézet

1991







Kézirat gyanánt\*

# KÖZSZOLGÁLATI FÜZETEK

# 1

## TANULMÁNYOK A BAJOR ÖNKORMÁNYZATOK KÖRÉBŐL

Kiadja: A Hanns Seidel Alapítvány  
és az Államigazgatási Vezetőképző Intézet

\*A Hanns Seidel Alapítvány részére készített tanulmányok magyar fordítása



Szerkesztette: Vogler Ibolya reprezentáns,  
Dr. Klement Tamás igazgató

MC 117.486



1991

ISSN 0866-6121

ISBN: 963 7703 46 2

Kiadja: a Hanns Seidel Alapítvány  
és az Államigazgatási Vezetőképző Intézet  
Felelős kiadó: a BM Kiadó vezetője  
Műszaki vezető: Dr. Klement Tamás igazgató  
Műszaki szerkesztő: Gyimes Attiláné  
Készült: 3500 pld. 10 A/5 ív terjedelemben  
a Múzsák Kiadó nyomdájában  
Budapest 12 114/1991



# TARTALOMJEGYZÉK

## I.

### A KOMMUNÁLIS ÖNKORMÁNYZAT ALAPJAI

<b>1. Bevezetés</b>	9
1.1 A kommunális önkormányzat jelentősége napjainkban	9
1.2 Kommunális jog – kommunálpolitika	11
<b>2. A kommunális önkormányzat története</b>	12
2.1 Községek	12
2.2 Járások	13
2.3 Kerületek	15
2.4 Területi reform	16
<b>3. A kommunális önkormányzat fogalma és lényege</b>	17
3.1 A kommunális önkormányzat viszonya az állami kormányzathoz	17
3.2 A kommunális önkormányzati jog tartalma, terjedelme és korlátai	19
3.3 Felsőjogok	20
3.3.1 Jogalkotási hatalom	21
3.3.2 Kormányzati felségjog	22
3.3.3 Pénzügyi felségjog	23
3.3.4 Személyzeti felségjog	25



<b>4. A kommunális önkormányzat hordozói</b>	<b>26</b>
4.1 A községek és funkcionális csoportosításuk	26
4.2 Járások	28
4.3 Kerületek	28
4.4 Kommunális együttműködés	29
4.4.1 Kormányzati szövetkezetek	29
4.4.2 Kommunális együttműködés	30
4.5 Kommunális csúcsszervezetek	31
<b>5. Kommunális feladatok</b>	<b>32</b>
5.1 Helyi – a helyin túlmenő feladatok	32
5.2 Saját – átruházott hatáskör	33
5.3 Saját hatáskör: kötelező feladatok – önkéntes feladatok	34
5.4 Átruházott hatáskör	36
<b>6. A kommunák szervezete és kormánya</b>	<b>38</b>
6.1 A kommunák szervei	38
6.2 Illetékesség és feladatok	38
6.2.1 A községi szervek illetékessége és feladatai	38
6.2.2 A járási szervek illetékessége és feladatai	42
6.2.3 A kerületi szervek illetékessége és feladatai	45
6.3 A társas szervek ügymenete	46
6.4 A társas területi lakosok jogai és kötelezettségei	49
6.4.1 Általános megállapítások	49
6.4.2 A polgár közreműködése a kommunális kormányzatban	50
<b>7. A kommunális önkormányzat beszűkülése – feszült viszony az államhoz</b>	<b>51</b>
7.1 Törvényes korlátok	52
7.2 Az állam beavatkozása miatt keletkezett korlátok	52
7.3 Állami felügyelet	54



7.3.1 Jogi felügyelet	55
7.3.2 Szakmai felügyelet	55
7.3.3 Felügyeleti bizottságok	55
7.3.4 Az állami felügyelet lebonyolítása	56
7.3.5 A kommunák jogvédelmi lehetőségei	57
7.3.6 Saját belépési jog	59
<b>8. Kitekintés</b>	<b>59</b>

## II.

### A KÖZSÉG AZ ÁLLAMI FELÉPÍTMÉNY RENDSZERÉBEN

1. A község alkotmányjogilag garantált helye	63
2. A kommunális szféra belső alkotmánya	67
3. Saját és átruházott jogkörök	73
4. Szakmai és jogi felügyelet	74
5. A község, mint normaadó	76

## III.

### KOMMUNÁLIS PÉNZÜGYEK

#### 1. KÖLTSÉGVETÉS-TERVEZÉS ÉS A KÖLTSÉGVETÉS KIDOLGOZÁSA

##### A községi pénzügyek

1.1 Községi költségvetés	79
A költségvetési szabályozás	79
A költségvetési terv felosztása	80
Közigazgatási költségvetés	80
Vagyoni költségvetés	80
A gazdaságirányítás alapjai:	
költségvetési szabályozás és költségvetés-tervezés	80
A takarékoság és gazdaságosság alapelve	81
Az egység alapelve	81
A teljesség alapelve	81
Az igazság és világosság alapelve	81
Számítás és becslés	81



A költségvetési egyensúly alapelve	31
A bruttó becslés alapelve	82
Az egyes becslés alapelve	82
Az összes fedezet alapelve	82
1.2 A kommunális költségvetés finanszírozása	82
Bevételi források	82
A község saját adója	83
Az adók és hozzájárulások (Abgabe) fogalma	83
Az adószedési (Abgabenerhebung) jog a községben	83
Kommunális adó-törvény	83
1.3 Adók	84
Az adó mint általános fedezet	84
Adójog	84
Reáladók	84
A község adómegváltás-törvénye	84
A reáladó és a személyi adó szembeállítása	85
Ipari adó	85
Telekadó	85
Adószedési jog	86
Földtulajdon	86
Adótárgyak	86
Egység-érték	86
Kutya-adó	86
Tűzvédelmi adó	86
1.4 Illetékek és díjak	87
Illetékek	87
Díjak	87
Költségfedezeti ellenszolgáltatások	87
Közigazgatási illetékek	88
Használati illetékek	88
Figelembe vehető költségek	88



IV.

KOMMUNÁLIS GAZDASÁGFEJLESZTÉS

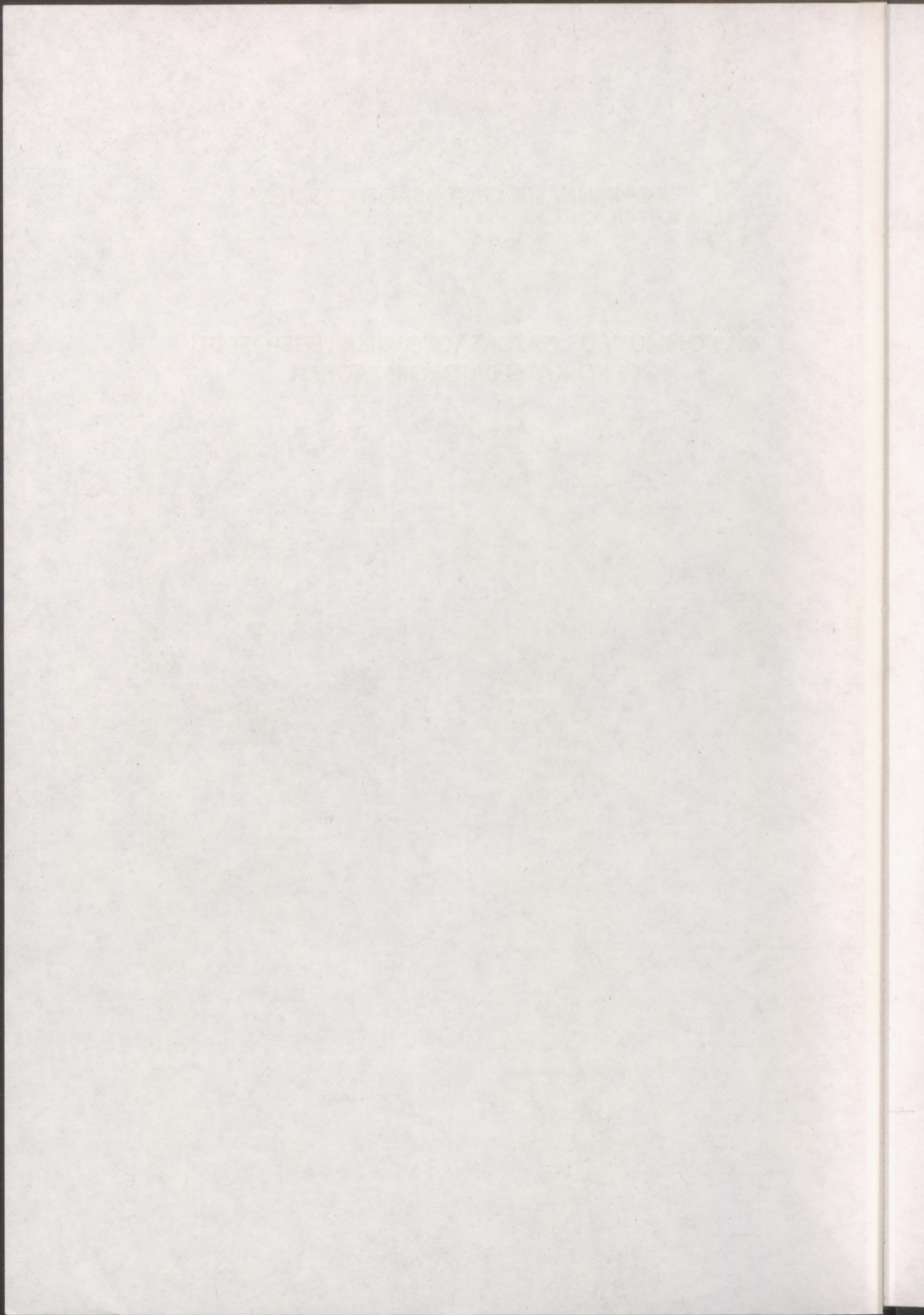
89

V.

A KOMMUNÁLIS GAZDASÁGPOLITIKA LEHETŐSÉGEI  
ÉS KORLÁTAI BAJORORSZÁGBAN

101







## I.

# A KOMMUNÁLIS ÖNKORMÁNYZAT ALAPJAI

## 1. BEVEZETÉS

Az „önkormányzat” fogalommal egy olyan, az állami beavatkozásoktól teljesen független gyakorlatot írunk körül, amely a feladatait önállóan oldja meg, saját személyzettel, saját tárgyi feltételekkel és pénzüsszegekkel rendelkezik. A kommunális önkormányzat a Német Szövetségi Köztársaság politikai felépítményeinek egyik legfontosabb alapja és az állampolgár demokratikus együttműködési lehetőségének kifejezése.

### 1.1 A kommunális önkormányzat jelentősége napjainkban

A szociális, gazdasági, politikai és kulturális folyamatok egyre sokoldalúbb összefonódásában, amely a kommunális, tartományi és szövetségi politika külső körülmények okozta összjátékában megy végbe, a kommunális önkormányzat ma olyan fontos kulcsszerepet tölt be, mint még soha. A hatalommegosztás, a demokrácia, röviden a szabad jogi állam lényeges eleme. A kommunális önkormányzat a polgárokhoz legközelebb álló képviselő is egyben. Itt megkülönböztetett mértékben figyelembe vehető a különböző települési, szociális és struktúrapolitikai tényezők, valamint a földrajzi viszonyok. Egyidejűleg a községi, városi és járási önkormányzatok az első és legfontosabb kiindulási pontok a polgár számára. Ezzel közvetlenül alkotják meg a polgárok képét az államról. A polgárnak a kommunákban a legsokoldalúbb lehetősége van arra, hogy együttműködjék, alakítsa a társadalmi, politikai történéseket. Ezzel egyidejűleg biztosítjuk demokratikus rendünk fennmaradását és polgáraink bizalmát falvainkban, járásainkban és járási jogú városainkban, nevezetesen ott, ahol a politika „kézzel foghatóan” praktizál, és ahol demokrácia uralkodik.

A kommunális önkormányzatnak ezt a demokratikus államfelépítésünkre ható fundamentális jelentőségét kommunális önkormányzat és a Szövetségi Köztársaságunkban uralkodó demokrácia kö-



zötti kölcsönös viszonyt az húzza alá, hogy alkotmányos joggá lett; az NSZK alkotmánytörvényében és a tartományi alkotmányokban rögzítették. Az NSZK alkotmánytörvénye (GG) a 28. cikkely 2. pontjában szavatolja az önkormányzati jogot, és meghatározza, hogy a tartományok alkotmányjogi szervezetében helyet adjanak neki. A független Bajorország alkotmánya (BV), amely 1946-ban, tehát az NSZK alaptörvénye előtt hatályba lépett, a 10. és a 83. cikkelyben világosan kifejezi a községek, járások, területek önkormányzatra való jogát.

A GG. – az NSZK alkotmánytörvénye 28. cikkelyének 2. bekezdése:

A községeknek meg kell adni azt a jogot, hogy a törvényes kereteken belül a helyi közösség minden ügyét saját felelősségükre szabályozzák. A községi egyesületeknek is megvan a joguk az önkormányzatra a törvényesen szabályozott hatáskörön belül, a törvények által szabályozott mértékben. Az egyesület biztosítja, hogy a szövetségi tartományok alkotmányos rendje a rendelkezéseknek (az ebben a cikkelyben megfogalmazottaknak) megfeleljen.

A bajor községek a területükön alapvetően minden közérdekű feladatot megoldanak. (GO, 6. cikkely, 1. bek.). Velük a polgár sokkal gyakrabban és közvetlenebbül kerül kapcsolatba, mint az állami hatóságokkal. Mindenekelőtt az egyes személy a hétköznapi élet dolgaiban van ráutalva a községekre. Ők biztosítják a szolgáltatásokat, és szabályozzák az emberek közös életét.

Az Alkotmányjogi Bíróság ezzel összefüggésben nyomatékosan leszögezte, hogy a község önállósága, mint a közérdekű feladatok saját felelősségű megoldásának kerete, eredeti, és ma az a feladata, hogy az egyes polgárt mint a közösség tagját aktivizálja és integrálja, a társadalom és az állam ellentétét áthidalja, az állam népe és az államhatalom közötti belső identifikációt elősegítse, és ezzel egy működőképes, élő demokrácia legfontosabb elemeit kifejlessze.

De a járások, Bajorországban a „Landkreis”-nek nevezett járások is hasonlóak az államfelépítményben elfoglalt szerepük alapján a falvakhoz, ők is tagok ebben. A járások, nagyobb mértékben, mint azt az érthetetlen fogalom, a „falvak szövetsége” kifejezi (ld. GG 28. cikkely, 2. bek.), primer kommunális területi testületek. A szabad Bajorországra vonatkozó járási rendelet (LKrO) ezért tisztázza, hogy a járás felségjogi hatalma „a járás területére és az összlakosságra” terjed ki. A járás, úgy mint a község, a polgári aktivitások politikai centruma és egyben az ország decentralizált képviselőjének berendezése. A járásoknak az a feladatuk, hogy településen túli közössé-



geket hozzanak létre. A járások mai szervezete, nem utolsósorban a tanácsi hivatal kettős természetének bevezetése, mint alsó állami képviselői hatóság és ugyanakkor a járás önkormányzati testületének hatósága, mértékadóan hozzájárul az állami és a kommunális kormányzat történelmi dualizmusának legyőzéséhez.

## 1.2 Kommunális jog – kommunálpolitika

A kommunális önkormányzat jogi megformálását a bajor kommunális jog tartalmazza, a kommunálpolitika viszont a kommunális tevékenység céljaival és kihatásaival foglalkozik.

A bajor kommunális jog minden kommunális szinttel foglalkozik, tehát a községekkel, járásokkal és kerületekkel, valamint a kommunális szövetségekkel. Alapjában véve ez kommunális alkotmányjog és szervezési jog. Azokat a közjogi normákat tartalmazza, amelyek a községek, járások és kerületek, valamint a kommunális szövetségek szervezeti felépítését szabályozzák, különös tekintettel a szerveknek az állammal és a kommunális testületek tagjaival szemben létező jogok és köteleességek gyakorlására vonatkozóan. A községi, járási és kerületi rendtartás képezi a kommunális együttműködésre vonatkozó törvényt, az önkormányzati rendtartás, a pénzügyi kiegyenlítő törvény és a kommunális adótörvény úgy, mint a választójogi törvény, a kommunális jog legfontosabb jogi forrása.

A kommunálpolitika ezzel szemben a kommunális kormányzat valószínű működésének problémáival foglalkozik. A kommunálpolitika kérdései pl. a kommunák helyi értéke a társadalomban, döntési eljárás, személyzeti politika, pártok a tanácsházán és a járási gyűlésen, de a polgárok közreműködése és a polgári kezdeményezések is. A kommunálpolitikát azonban nem lehet művelni és megérteni a kommunális tevékenység alapelve, nevezetesen a kommunáljogi kérdések kezelésének a politikai megfontolásokat teljesen figyelmen kívül hagyniuk. A községek, járások és kerületek rendtartó és igazgatási tevékenységét a községi, járási és kerületi rendtartások elejére állították. Ezzel érthetően ki kell derülnie annak, hogy a kommunális tevékenység minden formában a kormányzati tevékenységhez sorolandó. A későbbiekben tárgyalandó célkonfliktus, amely az állam és a kommunák között áll fenn – kommunákon itt a kommunális szintek mind-egyikét értjük – a kommunálpolitikát egészen különös mértékben uralja.



## 2. A KOMMUNÁLIS ÖNKORMÁNYZAT TÖRTÉNETE

A kommunális önkormányzat megértéséhez tartozik egy rövid történelmi visszapillantás, mert a saját felelősségű képviselők kezdetei visszanyúlnak a szervezett települések keletkezésének idejére.

### 2.1 Községek

A szervezett emberi életközösségek ősi formája a község. Történelmileg két fejlődési formára nyúlik vissza, a falura, illetve a városra. Falvak már az őskorban keletkeztek, paraszti településeként, lakói saját maguk állították fel a község együttélésének szabályait és továbbfejlesztették őket. A legrégebbi időknek ezek a települései önálló és igazgató, és ezzel gyakorlatilag önálló képződményei lehetnek, ezért pl. a Bajor Községek Alkotmánya őket „eredeti területi testületeknek” nevezi. A városok, ezzel szemben mint a kézművesek és kereskedők egyesületei, várak, püspöki székhelyek és kolostorok körül csoportosultak. Ezekben a községekben, amelyek közösségi életükben kisvárosokhoz hasonlíthatóak, keletkeztek a kommunális önkormányzat kezdeti formái. Egyébként a kommunális önkormányzat történetére már akkor is az állandó hullámmozgás, igazodás volt jellemző. A szabad fejlődés fő akadálya a nemesség hegemoniájára épített feudális rendszer, amely végül is a gazdaságilag és politikailag gyenge községek többségénél az önállóság elvesztéséhez vezetett.

Azok közül a lényegesen nagyobb teljesítőképességű és jobban szervezett városok közül, amelyeknek a mindenkor uralkodói az évszázadok folyamán gyakran elvesztették messzemenő szabadságukat, a középkorban sokan virágzó községekké válhattak. Ezek, mint ahogy a szabad birodalmi városok példái mutatják, gyakran kis városállamokká váltak, amelyekben polgáraik önkormányzata virágzott. Egyébként ők sem tudták tartósan megakadályozni hanyatlásukat. Az abszolutizmus korában afejedelmek növekvő hatalmával újra az uralkodóktól függtek, akik területükbe besorolták őket, és ezzel véget vetettek a városi szabadságnak. A szabad városi polgárok ezzel alattalókká váltak. Fordulat csak a 19. század elején következett be az 1789-es francia forradalomhoz való csatlakozás demokratikus gondolatával és Napóleon ezt követő önkényuralmával. A feudális rendszer összeomlásával nőtt az államhatalom decentralizálására való törekvés és ezzel együtt a falvak önkormányzatának óhaja.

A „startlövést” báró von Stein porosz miniszter adta meg, aki 1808. november 19-én kiadta a Porosz Városi Rendtartást. Nos, a polgár első ízben lett részese a kommunális önkormányzatnak. A Po-



rosz Városi Rendtartás sok más ország újra való hasonló törekvésének példaképévé vált.

Bajorországban az 1808-as községi rendelet a községeket még teljes egészében alárendelte az állami gyámságnak. A porosz események csak 1812-ben találtak visszhangra, amikor Georg Friedrich Zentner államtanácsos egy olyan programot formált meg, amelyben a közös törekvések megvalósításához azt ajánlotta, a polgárok is vegyenek részt saját ügyeik képviselőjében. Egyébként az 1818-as új községi rendeletben is messzemenően visszatartották a községektől legfontosabb önkormányzati jogokat. Ott belátták, hogy a központi államhatalom a községek helyi sajátosságainak nem tud megfelelni. A kötelék egy kicsit lazult: a polgárok első ízben kapták meg azt a lehetőséget, hogy szabadon válasszanak polgári képviselőt, ha még nem is a mai demokratikus példáink szerint.

Csak az 1869-es Bajor Községi Rendtartás fogalmazta meg elsőként érthetően a községek önkormányzatra való jogát. De a messzire elérő és gátló állami felügyelet azért fennmaradt. További javulás csak 1919-ben a Bajor Önkormányzati Törvénnyel állt be, amely bevezette a modern demokratikus községi képviselőt. Ezen a törvényen 1927-ben a Bajor Községi Rendelettel javítottak. 1933-ban a nemzeti szocialista önkényuralom keretében az „uniformizálás” Bajorországban is gyakorlatilag megszüntette a demokratikusan szervezett önkormányzatot. 1945-ben a II. világháborúban a Német Birodalom megsemmisülésével a községek voltak az újjászervezés „élenjárói”. 1952-ben lépett hatályba Bajorországban az újrafogalmazott községi rendtartás. Az önkormányzatra való jogot az alkotmány garantálja. (BV 11. cikkely, 4. bek.).

## 2.2 Járások

A bajor járások története is hasonló a falvakéhoz, hasonlóan nehéz utat tettek meg a járások az igazi önkormányzat megvalósításáig, ezzel egy időben az immáron autonóm területi testületek létrehozásáig, kialakításáig és elismertetéséig. A járások – mint ismeretes – a falvakkal ellentétben nem „eredeti” területi testületek, hanem az állam által alkotott képződmények. Fejlődésük szorosan összefügg a Bajorország fejlődésével, melynek során Bajorország a múlt század elejétől modern szövetségi állammá lett.

1802-ben vezették be az ún. „törvényszékeket” mint alsóbb szintű állami képviselői és igazságügyi hatóságokat, ezzel megteremtették egy újkori képviselővezetés alapjait. Egyébként kommunális önkormányzatról még nem lehetett szó, ezt csak az 1818-as községi ren-



delettel vezették be. Általános, községen túlmenő egyesületek, amelyek a járások előfutárainak tekinthetnénk, ebben az időben még nem voltak, akkor sem, ha az említett rendelet több község bizonyos feladatok ellátására szolgáló „egyesületeinek” megalakulását engedélyezte. A járások születési évét csak 1852-re tehetjük, a „Törvény, amely a körzetekre vonatkozik” c. törvény megjelenési évére, amely törvény minden törvényszéki kerületben a körzeti községeket, mint községi egyesületeket testületi jogokkal ruházott fel (összesen 240-et Bajorországban). Ezek a községi egyesületek ezzel valódi önkormányzati berendezéseket mutatnak. 1862-ben következett be a kormányzat és a jogszolgáltatás különválása, és létrejöttek a bajor járási hivatalok mint tisztán kormányzati hatóságok, élükön a híres „királyi bajor járási főnökkel”. Nem szabad elhallgatnunk azt, hogy a körzeti községek a korábbi viszonyokhoz képest jelentős helyzetük ellenére messzemenőig „állami gondnokság” alatt álltak. Ez csak az 1919-es önkormányzati törvénnyel változott, amely 12. cikkelyében a következő igen haladó megfogalmazást tartalmazta: „A községek, a kerületek és a járások a közjog testületei, önkormányzati joggal rendelkeznek a törvények adta mértékek szerint”. Az államnak ezzel csak a jogi felügyelet feladata maradt (ezzel összefüggésben megjegyezzük, hogy a „Bezirk” megnevezés (magyarul: kerület) – (a fordító) ebben a törvényben a mai járásokra vonatkozik, míg a „Kreis” szóval (magyarul: körzet – (a fordító) akkoriban a mostani közigazgatási (kormány) kerületet illették. Szintén 1919-ben vezették be a kerületi tanácsosok közvetlen választását, míg korábban a tagok részben a körzeti községekből, részben a rendek és intézmények képviselőiből kerültek ki. Amíg a kerületi szervek elnökletét az állami kerületi előljáró látta el, a megyei tanácsok és kerületi bizottságok a mai járási gyűléshez és járási (végrehajtó) bizottságokhoz hasonlóan, elnökeiket maguk választhatták a kerületi előljáró kiiktatásával. Ez egyébként az 1927-es kerületi rendtartással, újra a kerületi bizottság elnöki hivatala és 1933-ban a megyei tanács révén valósult meg.

Az 1946-os és 1952-es járási rendeletek tartalmazták elsőként a járási főnöknek a járási gyűlés, majd a nép által való megválasztását. Ez a bajor szabályozás különleges esetnek számít a Szövetségi Köztársaságban, mert minden más szövetségi tartományban a választás vagy a járási gyűlés révén történik, vagy állami közreműködés igénylésével. Az eredeti területfelosztás egyszerűsödött 1920-ban az egy körzeti hivatalhoz tartozó körzetek összevonásával, attól kezdve az 1972. évi területi reformig így maradt.



### 2.3 Kerületek

Mint a harmadik kommunális szint önkormányzati testületei, a kerületek is az 1818-as községi rendeletre nyúlnak vissza eredetükre nézve. Az államterület ebben tervezett nagy területű rendezését akkoriban nem annyira föderalisztikus szempontok szerint oldották meg, hanem sokkal inkább példaképük, a departement-rendszerű, központosított Franciaország mintájára. Ez okból kifolyólag a nagy bajor területeknek nem volt valódi önkormányzatuk, feladatuk meghatározása sokkal inkább az volt, hogy mint „járási községek” azokat a közös feladatokat oldják meg, amelyek a kerületi községek (ma járások) teljesítőképességét meghaladják. Első törvényes alapjuk az 1822. január 1-jén megjelent, a járási közigazgatási vezetők beiktatásáról szóló rendelet volt, amelyet később az 1828. augusztus 15-én megjelent járási közigazgatási vezetők törvényével egészítettek ki. Ezek a vezetők foglalkozásukra nézve képviselők voltak, tehát még nem valódi önkormányzatot gyakorlók.

Jelentős előrelépést jelent az 1852. május 28-án megjelent, a járási közigazgatási vezetőkre vonatkozó törvény, amely által a „körzeti községeknek”, amelyek a mai kerületek előfutárai voltak, nem pedig a járásoké, a közjog testületeinek jellegét kölcsönözték. Ez a feladataik körülhatárolását is tartalmazza, és leszögezi, melyek a rendelkezésre álló bevételi források. Az 1919. május 22-én megjelent, önkormányzatról szóló rendelet hozta meg a járásoknak, ahogy a mai kerületeket annak idején hívták, a demokratikus alkotmányt és az önkormányzati jogot. Az 1927. október 17-i járási rendelet, amelyben a járások jogát újrafogalmazták, biztosított nekik egy magasabb rendű területi testületi minőséget is.

1933-ban, a nemzetiszocialista hatalomátvétellel – ugyanúgy, mint más kommunális testületeknél, az akkori járások, a mai kerületek esetében is – az önkormányzatot korlátozták. 1938-ban a járásokat a „kerületi egyesületek” megnevezéssel illették.

Az 1945-ös összeomlással a kerületi egyesületek szerveinek minden feladata megszűnt. A kerületi egyesületek ügyeit a kormányok intézték kizárólagos felelősségükre. A kormányelnökökből álló tanácsadó testületet szükség szerint hívták össze. Határozataik kizárólag javaslatok voltak a kerületek ügyeit intéző kerületi kormányok számára. Mivel ez tartósan nem felelt meg a demokratikus rendnek, feltétlenül elengedhetetlennek tűnt a törvényes újrászabályozás.



Azzal, hogy 1953. július 27-én megszűnt a szabad Bajorországra vonatkozó kerületi rendelet, véget ért a kerületi egyesületek tanácsadóinak munkája. Az ezt követően alakult előzetes kerületi tanácsok átmeneti megoldást jelentettek addig, míg 1954. decemberében összeállt az újonnan megválasztott kerületi tanács. Ez idő óta Bajorországban újra szabad választáson alapuló középfokú önkormányzat van, amelyet azóta kerületnek neveznek.

## 2.4 Területi reform

A hatvanas évek végéig a bajor községek és járások területi felosztása majdnem változatlan maradt. 7073 község volt, ez egy olyan szám, amely lényegében az 1819-es állapotoknak felel meg, valamint 143 járás, amelynek felosztása az 1862-es kerületi rendeletre nyúlik vissza. Azok a mérlegelések, amelyek a községek és a járások területénél nagyobb egységek megteremtését célozták a kommunák teljesítményképességének emelésével és a képviselői erő erősítésével, de anélkül, hogy az önkormányzat képét alapjaiban megváltoztassák, 1969-ben öltöttek testet az önkéntes szövetkezetek időszakának bevezetésével. Ezzel a községek száma 1971. októberéig 7063-ról 6232-re csökkent. Ennek a jogi alapja a községi rendelet (GO) 11. cikkelye 2. bekezdésének 1. pontja volt, amely a községek összetételének megváltoztatását abban az esetben engedélyezi, ha az érdekelt községek ezzel egyetértenek.

1972-ben az ún. „járásterületi reformmal” a járások száma 143-ról 71-re, a járási jogú városoké 48-ról 25-re csökkent. Községi vonatkozásban 1976-ban a „hivatali fázis” vezetett be területi reformot. Az országgyűlés által kiadott „Rendelet Bajorország járásainak és járási jogú városainak újrafelosztásáról”, amely 1972. május 1-jén lépett hatályba, ahhoz az eredményhez vezetett, hogy csak valamivel több, mint 2000 önálló községet számláltak (1985. október 21-én az állás, MAB S. 569: 2051 község, ebből 25 járási jogú város). Ez az állam által tervezett és kivitelezett újrafelosztás érthető módon nem folyt le minden nehézség nélkül és gyakran aktív ellenállásba ütközött. Ezek során nemcsak szakmai érveket hoztak fel, hanem gyakran kétségbe vonták a községek összetételére való beavatkozás ilyen megszemenő voltának törvényes jogosságát. Számtalan bírósági eljárásra került sor, egészen a legfelsőbb bíróság döntéséig, amelyet a szövetségi alkotmánybíróság mondott ki. A községek fennállásának garanciájára a következőket szögezte le (BVerf G 1978. november 27., BVerf GE 50, 50 ff):



A 6.6. 28. cikkelye 28. bekezdésének 2. mondata a községekért csak intézményesen, nem pedig individuális módon vállal garanciát. Az alaptörvény nem akadályozza meg eleve a községi felségterületekbe való beavatkozást, akkor sem, ha ezek a beavatkozások az érintett községek akarata ellenére történnek meg. A községek, községi szövetségek beolvasztásának feloldása és az egyéb területi változások nem csökkentik alapvetően az önkormányzati jog alkotmányos joggal védett alapterületét.

A két említett kommunális területi reform, amelyet hatásában megerősített még az ún. funkcionális reform – ez a feladatoknak az alacsonyabb kormányzati hatóságokra, ill. kommunákra való testálása – a bajor községek, városok és járások struktúráját, területi és feladatkörét lényegesen megváltoztatta. A kerületi területreformot egészében véve szerencsés dolognak tekinthetjük, mert különösen a járások teljesítményét erősítette, gondoljunk csak olyan példákra, mint iskolák, kórházak, utak nagyarányú építése. A polgárok számára nyilván a községi területi reform volt fájdalmasabb beavatkozás. Mégis ma ez esetben is megállapíthatjuk, hogy bizonyos kivételektől eltekintve az egységfalvak és képviselői egyesületek kezdetben részben valóban erős szülési fájdalmi teljes egészében alább hagytak. Különössége a dolognak, hogy a képviselő polgárközelségének vesztesége és a polgárnak a községével való azonosulás korlátozása messze nem jelentkezett olyan mértékben, amennyire tartottak tőle. Az újrafelosztás a községekben lehetővé tett egy szakmailag jobb, gazdaságosabban dolgozó és a polgár érdekében jobban bevethető képviselőt. Végül is ez a polgárt szolgálja, akinek a problémáit a területi reform előtti időhöz képest szélesebb körben oldja meg a község, és nem kell olyan gyakran a tartományi tanácsi hivatalhoz szaladgálnia, mint korábban; ez különösen azért lényeges, mert a nagyobb járási területekkel átlagosan nő a tartományi tanácsi hivaltól való távolság is.

### 3. A KOMMUNÁLIS ÖNKORMÁNYZAT FOGALMA ÉS LÉNYEGE

A kommunális önkormányzat mai problémáinak pontos megértéséhez célszerűnek látszik néhány alapvető észrevétel a kommunális önkormányzat fogalmáról és lényegéről, főképpen hiányzik az önkormányzati jog törvényes definíciója.

#### 3.1 A kommunális önkormányzat viszonya az állami kormányzathoz

Az NSZK alkotmánybírósága leszögezte (BVerf GE 1, 167 ff; 22, 180 (205); 38, 258 ff): „a fogalom meghatározását (az önkormány-



zatét) nem szabad elválasztani a kommunális területi testületeknek az államban vagy az államhoz fűződő jogállapotától és ugyanolyan kévéssé szabad elválasztani magától az állam – fogalomtól". Ez a viszony tehát alapvető fontosságú. A BV 11. cikkelyének 1. bekezdése alapján a bajor államterület minden egyes részét alapjában véve egy községhez rendelték. Ennek az az elképzelés az alapja, hogy a község (területi) szintjén alapvetően minden olyan közfeladatot ellátnak, amely a helyi területre vonatkozik, vagy saját hatáskörben, vagy (az állam által) átruházott községi hatáskörben, hogy az állam tehát lemond a községi területen működő saját képviseleti szervezetéről. Ez azonban nem érvényes a járások és a kerületek kormányzati szintjeire. Ott alsó állami hatóságként szövetségi tanácsai hivatal működik és állami középhatóságként a kormány. A járás felségterülete az állami középhatóság képviseleti illetékességi területe egyben. A járási és kerületi szinten ezzel – a községi szinttel ellentétben – összefonódások találhatóak az állami és a kommunális hatóságok között.

A tartományi tanácsai hivatal egy olyan hatóság, amely úgy az államnak, mint a járásnak alá van rendelve; a „kettős természetre” már utaltunk a járások fejlődésével összefüggésben. Ennek a szabályozásnak felel meg a bajor járási főnök kettős funkciója, egyrészt a járás szerve, másrészt az állami hatóság feje. A járási jogú városok területén, amelyek szintén a második kommunális szinthez tartoznak, az állam lemondott arról, hogy saját államhatóságot rendezzen be az általános belső kormányzat területén. Azokat a feladatokat, amelyeket különben a tartományi tanácsai hivatal mint alsó államhatóság lát el, a járási jogú városok átruházott hatáskörébe sorolták.

A polgár szemszögéből a „kommunális kormányzat”-nak van nagyobb jelentősége az állammal szemben. Mindenekelőtt a hétköznapi élet területén az egyes polgárnak többnyire a községgel vagy a tartományi tanácsai hivatallal és ezzel együtt a járással van dolga. Mindkettő szolgáltatással látja el és az emberi együttélést a szolgáltató és rendező képviselet keretében igazgatja. Az állammal ezzel szemben a polgár többnyire a „magas politika”, az adóemelés és a rendőrség képét köti össze.

Ezzel összefüggésben tisztáznunk kell a minduntalan hallható, félreérthető fogalmat, a „közvetett államkormányzat”-ot. Akkor is, ha demokráciánkban úgy az államhatalom, mint a kommunális önkormányzat a népből indul ki, a kettő mégsem közelített egymáshoz olyan mértékben, hogy a kommunális önkormányzatot mint „közvetett állami kormányzatot” leminősíthetnénk, mint ahogy ez állami oldalról sajnos napjainkig is egyre-másra megtörténik. Az önkormányzat „közvetett államkormányzat”-ként való besorolása megfosztja az önkormányza-



tot a saját funkciótól és minőségtől, és lejjebb sorolja egy szervezeti princípíába. Az alaptörvény értelmében olyan tagolt és lépcsőzetes demokráciával rendelkezünk, amely minden lépcsőfokon a polgárok együttműködését igényli. Ebben a lépcsőzetes rendben a kommunális önkormányzat is megtalálja fontos és mással nem helyettesíthető helyét. Természetesen eközben a községek és a járások nem állnak kívül az állami renden, hanem ők – ahogy már kifejtettük – államunk lépcsőzetes felépítésének olyan elemei, amelyekről nem mondhatunk le. A BV 11. cikkelyének 4. bekezdése ezt félreérthetetlen módon fejezi ki a következő megállapítással: „A községek önkormányzata Bajorországban az alulról felfelé ívelő demokrácia felépítését szolgálja”. A községek ezzel az állam fundamentumát képezik.

### **3.2 A kommunális önkormányzati jog tartalma, terjedelme és korlátai**

A községi önkormányzati jogot az alkotmányos jog szavatolja. A GG 28. cikkelye 2. bekezdésének 1. mondata – mint ahogy már bemutatottuk – megadja a községeknek a jogot: „a helyi közösség minden feladatának szabályzására a törvényes kereteken belül, saját felelősségre”. A BV 11. cikkelyének 2. bekezdése meghatározza, hogy a községeknek joguk van „saját ügyeik önálló rendezésére és képviselésére a törvényes kereteken belül”. A községek ezzel messzire menő autonómiát élveznek, de behatárolja ezt a „törvényes kereteken belül” kitétel.

(Lábjegyzet: BVerf G 1952. március 30., BVerf G E 1, 167 (174 ff)):

„A normák és alapelvek összessége, amely az önkormányzat történelmivé vált fogalmát képezi, nem lehet érvényes a megváltoztathatatatlanság értelmében, nem jelentheti azt, hogy semmilyen időben, semmilyen tekintetben nem szabad megsérteni”. De törvényes beavatkozás nem sértheti meg a kommunális önkormányzat lényegét vagy alapterületét. (Lábjegyzet: BayVerf GH n. F. 10, 113: „Az önkormányzati jog lényegi része azonban érintetlen kell, hogy maradjon.”) Az államnak sokkal inkább az a megbízatása, hogy az élet- és teljesítőképes kommunális területi testületeket megtartsa. (Kivonat a GG 28. cikkelye 3. pontjából.) A járásoknak is biztosítja az alkotmány az önkormányzati jogot. A GG 28. cikkelyének 2. bekezdése meghatározza: „A községi egyesületeknek (a járásokat érti ezen) is megvan az önkormányzati joguk, törvényes feladatkörükön belül, a törvények mértékének megfelelően.” A BV 10. cikkelye többek között meghatározza: „Minden körzet területén egy községi egylet az önkormányzati testület. A községi egyletek saját hatáskörét a törvényhozás határozza



meg.” Feltűnik, hogy az alaptörvény és a bajor alkotmány szavatolja a községeknek a helyi szövetkezeti feladatok teljesítését, amíg a járások feladatköre egy közelebbi törvényes körülírást igényel, mint ahogy pl. a szabad Bajorországra vonatkozó járási rendelet 51. cikkelyében sok kis külön törvényben történik. Itt azonban nem látható a községek és a járások között alkotmányjogi minőségi – és fokozati (rang)különbség. A tartományi kormánybíróság az 1983. augusztus 4-én megjelent ún. „Rastede – ítéletében” – (Lábjegyzet: BayVBl 1984, S 309 ff: Az elég súlyos önkormányzati dolgok alaphatáskörének garanciája a községek és körzetek viszonyában is érvényes: a feladatok felosztásakor a szubszidiárius elvek értelmében azonban ne vegyék el az előnyt!) – megállapítja, hogy a községek és a járások a feladat-hordozás vonatkozásában egyenrangúan egymás mellett állnak. A községek önkormányzati jogának lényegi tartalma ezért legalábbis lényegében, szubsztanciájában nem különbözik a járások önkormányzati jogától. Egyébként a községek és járások közötti viszony nem hierarchikus, hanem kiegyenlítésen, kiegészítésen alapul.

Az alkotmány – mint ahogy a tartományi kormányzati bíróság is kifejtette – nem engedi meg annak elvitatását, hogy a községek felelőssége „eredeti”, míg a járásoké csak „levezetett”. A kommunális önkormányzatot ezért nemcsak a községek területi hatáskörükben való általános illetékessége, hanem ezzel együtt a járások kiegészítő és kiegyenlítő funkciója is jellemzi. A községek önkormányzati joga alaphatáskörének a teljesítménykésztség szab határokat. Ezért irányozza elő a LKrO 4. cikkelyének 1. bekezdése, hogy a járásoknak a következő, a járásokhoz tartozó falvak teljesítőképeségét meghaladó feladatokat kell teljesíteniük: LKrO 4. cikkely (1): „A járásoknak kell teljesíteniük azokat a járás területére korlátozott közfeladatokat, amelyek meghaladják a járáshoz tartozó községek illetékességét vagy teljesítőképeségét, abban az esetben, ha nem állami feladatról van szó”. Ezt a tevékenységet nem úgy kell érteni, mint a községek ősi feladataiba való „belekormányzást”, hanem mint valódi partneri segítségnyújtást.

### 3.3 Felsőjogok

A GG 28. cikkelye 2. pontjában és a BV 11. cikkelye 2. pontjában szavatolt önkormányzati jog gyakorlati megnyilvánulását az ún. felsőjogokban találjuk meg. Egyszerűbben kifejezve ez azt jelenti, hogy a kommunák bárkivel szemben felségterületükön saját *jogalkotási hatalommal* szabályozhatnak, *képviselési fennhatóságuk* keretein belül az egyes esetekben dönthetnek, ehhez *pénzügyi felsőjogukon*



keresztül be kell szerezniük a szükséges pénzüsszegeket, és végül minden szükséges intézkedést megtehetnek saját alkalmazottaikkal, ez kommunális *személyzeti felségjogot* feltételez.

Ezeket a felségjogokat – a felségjogi hatalmat – a kommunák csak saját területükön gyakorolhatják és csak ennek a területnek az összlakosságával szemben. (Ld. a GO 22. cikkelye 1. pontját, az LKrO 16. cikkelye 1. pontját és a BezO 16. cikkelye 1. pontját.)

### 3.3.1 Jogalkotási hatalom

Jogalkotási hatalmon – szabályrendeleti felségjognak is nevezik – a kommunáknak azon jogosultságát értjük, hogy saját ügyeiket saját felelősségükre hozott rendeletekkel és intézkedésekkel szabályozzák. Jogi alapja ennek a GO 23. és 24. cikkelyének, az LKrO 17. és 18. cikkelyének, valamint a BezO 17. cikkelyének meghatározásai.

A jogalkotási jogosultságot a kommunák tehát kettős formában valósíthatják meg, amennyiben szabályrendeleteket és rendtartásokat bocsátanak ki. A rendeletekre vonatkozó jogalkotási autonómia a kommunák önkormányzati jogának következménye; rendeletekkel általában a kommunális berendezések használatát szabályozzák. Ezzel szemben a rendeletek kibocsátási joga államilag átruházott jogi hatalom és lényegében biztonságjogi megfontolásokon nyugszik. Mivel tehát a „meghatalmazás” esetében állami jogosultság átruházásáról van szó, a rendeletek kibocsátása csak a törvényben nyomatékosan meghatározott esetekben engedélyezett. (GO 23. cikkelyének 2. mondata, LKrO 17. cikkelyének 2. mondata.) Ez esetben a meghatalmazást tartalom, cél és mérték szerint meg kell határozni. A rendeletek kibocsátása szerint legfontosabb terület a gyakorlatban a bajor tartományi büntető- és rendeleti törvény (LStVG). A rendeletek egyes különleges jogi alapjának szükségessége mellett a kibocsátási eljárásokat másképpen szabályozzák, mint a rendeletekét. (Vö. LStVG 42–53. cikkelyével!) A kommunális szabályalkotó jog néhány fontos alapelvére még külön utalunk kell.

a) A saját hatáskörű rendeletek csak akkor igényelnek külön törvényes meghatalmazást (míg a rendtartásoknál alapvetően ez az eset áll fenn), ha egy harmadik személy jogaiba hatolnak be, vagy egy harmadik személy kötelezettségeit fogalmazzák meg. Ugyanez érvényes az ún. „bevált” rendeletekre, azaz azokra a rendeletekre, amelyekben a sértő cselekedeteket mint szabálysértéseket pénzbüntetéssel fenyegetik.

b) Az átruházott hatáskörű rendeletekhez különleges, kifejezetten törvényes meghatalmazás szükséges.



c) Különleges példányai a rendeleteknek azok, amelyekben az egyes polgár és az általánosságban vett polgár érdekei között valamiféle átfogó igazságot kell kieroszakolni. Itt azokról az esetekről van szó, ahol a nyilvános (közös) létesítményekhez való csatlakozást, illetve azok használatának kényszerét állapítják meg. (Vö. GO 24. cikkely 24. bek. és LKrO 18. bek. 1. pont!) A gyakran nehéz anyag is a részben messzire nyúló következmények miatt az állam pontosan ezen a rendeletalkotási területen dolgozott ki mintarendeleket, amiket a kommunák támogatására és tanácsal való ellátására szánt. A gyakorlatban azonban különösen a kisebb és ezzel együtt lényegesen erőtlenebb kormányzattal rendelkező községeknél az a probléma léphet fel, hogy gyakran lemondanak a különleges helyi adottságok figyelembevételéről, és ehelyett a mintarendeletet változatlan formában fogadják el, azért hogy a járáshoz tartozó községek számára alapvetően előírt előterjesztési kötelezettséget (GO 25. cikkely), amelyet a jogi felügyelő hivatal végez, elkerüljék. Fordítva alkalmanként már csak azért is emel kifogást a jogi felügyelő hivatal, mert éppen az ilyen eltéréseket akarja kizárni. Természetesen a kifogások csak akkor megalapozottak, ha a rendelet tartalma nem igazodik a törvényes előírások kereteihez; a mintarendeletek nem tekinthetők ilyen keretnek.

d) A rendeletek normál módon jövőre vonatkozó szabályozásokat tartalmaznak, amiért is a rendeletek – a GO 26. cikkelye 1. pontjára, az LKrO 20. cikkelye 1. pontjára gondolunk – alapjában véve egy héttel ismertetésük után lépnek hatályba. Visszamenőleges hatálybatétel csak szigorú feltételekkel lehetséges, amikor az érintett polgároknak a tényállást és a tervezett szabályozást a visszahatás tervezett idejére nézve általánosan tudomásukra kellett hozni. Bizonyos rendeletek visszahatása törvényesen kizárt; ez általánosan érvényes a bevált rendeletekre (GO cikkely 1. bek. 2. mondat, LKrO 20. bek. 2. mondat).

### 3.3.2 Kormányzati felségjog

A kormányzati felségjoguk alapján a kommunák mindenkor a törvényes felhatalmazás keretein belül bevezethetnek törvényeket, rendeleteket és rendtartásokat, szükséges képviselői eljárásokat, és adott esetben kényszerítő módon véghezvitelükről is gondoskodhatnak. (GO 27. cikkely 1. bek., LKrO 21. bek. 1. pont.) A kormányzati jog belső ellenpárját a szervezeti felségjog alkotja, nevezetesen a kommunák jogát arra, hogy a saját belső szervezetüket saját megítélésük szerint rendezzék be. (BVerf G, 1986. november 27., BayVBl



87, 556.) Ez átfogja a saját kormányzat szervezetét (községi kormányzat, tartományi tanácsi hivatal) ugyanúgy, mint a kommunák belső alkotmánya szabályzásának jogosultságát (pl. szövetkezetek létrehozását, a községi tanács vagy a járási gyűlés ügyintézésének szabályozását rendelet biztosításával stb.) A belső szervezet mellett a szervezeti felségjoghoz tartozik a döntés arról, hogy bizonyos feladatokat az egyébként szűk korlátok közé szorított kommunális gazdasági jogban privát jogi reform keretében oldjanak meg, pl. egy városi ellátó üzemet saját üzemeltetésű vállalatból kisvállalattá vagy kft-vé alakítsanak át. A községek kormányzati joga fogalmához tartozik az ún. tervezési felségjog, amin a községek arra való jogát értjük, hogy – a törvényes kereteken belül – fejlődésüket és kialakításukat megtervezzék, realizálják, különösen a községi építési terv révén. Hasonló joghoz kötött és ezzel más hatóságokat korlátozó megállapítások a terület kialakítására vonatkozóan járáások és kerületek esetében nem léteznek.

### 3.3.3 Pénzügyi felségjog

A pénzügyi felségjog a kommunáknak azt a jogát biztosítja, hogy pénzügyeiket a törvényes kereteken belül saját maguk szabályozzák (GO 22. cikkely, 2. bek., LKrO 16. bek. 2. pont). Lehetővé teszi azt, hogy a feladatok elvégzéséhez szükséges pénzt ebben a keretben adó, hozzájárulások és illetékek segítségével fedezzék, háztartásukat felállítsák és teljessé tegyék, vagyonukat megvédjék.

A községek saját fő adóbevételi forrásai a reáladók, nevezetesen az alapadók és az ipari adók; ehhez járulnak jelentős bevételként a kommunál illetéktörvény (KAG) alapján az illetékek. A járáásoknál pénzügyileg tulajdonképpen csak az alapadó döntő nagyságú. A járáásoknak egyébként – ugyanúgy, mint a kerületeknek – alig van valódi lehetőségük arra, hogy említésre méltó nagyságrendű saját adóbevételt célozzanak meg, ezért a pénz egy nagy részét a körzetük környékéről kell megszerezniük. Erre a lehetőségre ad módot az állam, a községek és a községi egyesületek pénzkiegyenlítéséről szóló törvény – röviden pénzkiegyenlítődési törvény (FAG) – 18. cikkelyének 8. pontja, amely megállapítja: „A járáások azokat a szükséges költségeket, amelyeket az egyéb bevételeikből nem tudnak beszerezni, a járáshoz tartozó községeken hajtják be.”

Tartalmilag megfelelő jogosultságot fogalmaz meg a FAG 20. és 21. cikkelye kerületek számára, amelyek még jobban rá vannak utalva a környékük bevételeire.

A teljesség kedvéért megjegyezzük, hogy a járási és kerületi hozzájárulás nagysága az ún. „Hebesatz”-tól függ, azaz ez azt je-



lenti, hogy a járási gyűlés, illetve a kerületi gyűlés határozza meg, az állam által megszabott hozzájárulás hány százalékát képes az adott hozzájáruló fedezni. Mivel a járási hozzájárulást (és ugyanígy a kerületit) alapjában véve „megtisztított” községi bevételekből, alap- és ipari adókból, valamint a bevételi részesedés kiszámított nagyságából és az állami kulcsátutalásokból számítják ki, sok község jogtalanul találja a járási hozzájárulást. A körülményekből adódóan érhetően saját adóbevételének megkurtításaként fogja fel. Mivel a járássoknak a járási hozzájárulás nagy részét – átlagosan a felét – a kerületekben kell felhasználniuk és ezenkívül kórházi hozzájárulásnak többnyire csak kereken egyharmadát fordíthatják saját rendelkezésükre, a körzeti hozzájárulás állandó emelésével, a kerületek szociális segélyre fordított állandóan növekvő kiadásai következtében ez az összeg egyre csökken. Összességében tehát ez egy abszolút nem kielégítő pénzügyi helyzet, amely mind a három kommunális szinten állandó elégedetlenségre és bosszúságra ad alkalmat, és a kommunák pénzügyi ellátásának alapvető javítását sürgősen szükségessé teszi. A kommunák pénzügyi felségjogát kiegészíti és lekerekíti az állami kötelezettség, „további eszközöket rendel nekik az államháztartás keretein belül” (GO 22. cikkely, 3. bek., LKrO 16. cikkely, 3. pont). Így azonban csak egy alapvető kijelentésről van szó, nem pedig a kommunáknak az állammal szembeni önálló igényalapjáról. A tartományi alkotmánybíróság 1986. november 27-i határozata (BayVBI 87, 556) a kommunák pénzügyi felségjogáról a következő általános érvényű megállapítást teszi:

„Az alkotmányjoggal védett kommunális pénzügyi felségjog a kommunáknak saját felelősségű bevételi és kiadási gazdasági tevékenységre való jogot biztosít. Ezzel azonban csak azt szavatoljuk, hogy ezekből a bevételekkel és kiadásokkal járó saját gazdálkodást nem vesszük ki; nem élveznek védelmet azzal szemben, hogy további költségekkel járó feladatokat kapjanak.”

Ugyanez a bíróság már 1969. június 10-én a kommunák és az állam pénzügyi viszonyáról a következőket állapítja meg: „A szövetség se nem jogosult, se nem köteles a községek pénzügyi viszonyait a tartományok bekapcsolása nélkül rendezni. A GG 28. cikkelye 2. bekezdése sem tartalmazza a községeknek a szövetséggel szembeni minimális pénzügyi ellátására vonatkozó igényét.”

És továbbá (BVerfG, 1968. május 21., BVerfGE 23, 353/369): „A tartományi törvényhozó számára további játéktér a pénzügyi kiegyenlítés engedélyezése”.



Ennek a „játéktérnek” a keretében a bajor törvényhozó pénzügyi kötelezettségét a pénzügyi kiegyenlítési törvény (FAG) 1985. június 7-i változata szerint (GVBl 85, 162) oldja meg:

- kulcsátutalások szavatolásával, amelyekkel az egyes kommunák adózőképességének különbségeit enyhíti;
- átutalásokkal, amelyekkel a már folyamatban lévő kiadásokat pénzügyileg tehermentesíti;
- és a beruházásokra való különleges odafigyeléssel.

A felosztási mód szerint megkülönböztetünk törvényes szolgáltatásokat, amelyek nagysága és felosztási módja a törvényből adódik, és megítélés szerinti szolgáltatásokat, amelyek nagyságát és felosztási modalitását a kormányzat belátása alapján határozzák meg.

A pénztátutalások mértékével és módjával az állam tartósan hat a kommunák vagyionkezelésére, mivel az állami pénzkiegyenlítő szolgáltatások a községi bevételek jelentős faktorai. Ezzel az államnak világosan megfogalmazható lehetősége nyílik a kommunális tevékenység irányítására, mivel a pénzjárulékok odaítélését szűk feltételektől teszi függővé, vagy további feltételeket, feladatokat szab. A gyakorlatban ez nem ritkán a kommunális önkormányzat erős megnyirbálását jelenti. Ehhez a témához fűzi hozzá „A kommunális kormányzat helyzetéről az alaptörvény 30 éves fennállását követően” című dolgozat igen találóan (DÖV 1979, 362/365): „A kommunális pénzügyi rendszer kialakítása meghatározza a községek önkormányzati joga megvalósításának játéktérét; ez a maga részéről az adott időben uralkodó politikai és gazdasági viszonyok tükörképe. A szövetség és a tartományok állandó beavatkozása a községek pénzügyi politikájába a kommunális pénzügyi autonómia hullámzásához (egyszer fent, másszor lent – voltához) vezet.”

Mindenesetre a nem maradéktalan, nem kielégítő pénzügyi felségjog a kommunális önkormányzat egyik gyenge pontja. De legyünk tudatában annak, hogy a szabad Bajorország hosszú idő óta nagy erővel törekszik a kommunák pénzügyi helyzetének javítására. Így az államháztartás nagysága 1960 és 1986 között megtízszereződött, míg az állami pénzügyi kiegyenlítődesi vonalak – ugyanebben az időszakban – meghússzorozódtak.

### 3.3.4 Személyzeti felségjog

Személyzeti felségjogon azt a jogosultságot értjük, hogy saját személyzetet (hivatalnokokat, alkalmazottakat és munkásokat) válasszunk ki, állítsunk munkába, előléptessünk és elbocsássunk.



## 4. A KOMMUNÁLIS ÖNKORMÁNYZAT HORDOZÓI

A kommunális önkormányzatot – mint ahogy már a megnevezés is kifejezi – a kommunák gyakorolják. Mint ahogy már egyszer leírtuk, a kommunákon a községeket, járásokat és kerületeket értjük; ehhez jönnek a kommunális együttműködés keretében a testületek. A kommunális területi testületek különböző fajtái nem hierarchikus módon csoportosulnak, hanem funkciójuk alapján, így a funkcionális különbségek ábrázolása egyidejűleg feltétele a különböző kommunális feladatok megértésének.

### 4.1 A községek és funkcionális csoportosításuk

A községek között először is a GO 5. cikkelye 1. bekezdésének alapján megkülönböztetünk járáshoz tartozó – és járási jogú falvakat – Bajorországban 48 nagyobb „várost”. A járáshoz tartozó községeknél az ún. „nagy járási székhelyek” különös helyet foglalnak el, később erről még szólunk. Ezzel szemben a „város” vagy a „mezőváros” elnevezéshez semmiféle különleges jogok nem társulnak; ezeket az elnevezéseket sokkal inkább azok a községek használhatják, amelyek már eddig is ezt tették, vagy amelyeket a Belügyminisztérium erre feljogosít (GO 3. cikkely, 1. bek.) Az egyes eseteket szabályozza még a kommunális nevekről, felségjegyekről és területi módosításokról 1973. március 12-én kelt rendelet (NHGV) 5. paragrafusa. A községi tanács egyébként következetesen a „városi tanács”, illetve „mezővárosi tanács” kifejezéseket vezette be (GO 30. cikkely, 1. bek.). A kereken 2050 bajor község legnagyobb része tehát a járáshoz tartozik. A községek a mindenkori területükön ellátják a helyi önkormányzati feladatokat, ha azok teljesítőképességüket nem haladják meg, míg a területen túli önkormányzati feladatokat a járási területen belül oldják meg, a járáshoz tartozó községek teljesítményét meghaladókat a járások veszik át. (LKrO 4. cikkely.) A GO 6. cikkelyének 1. mondata röviden, de velősen, összefoglalóan szögezi le, hogy „a községeknek területükön joguk van minden közfeladat elvégzésére”. Ezzel a törvényhozó a község alapvető illetékességéből indul ki, amely a felségterületén lévő, községi polgárokat érintő feladatok megvalósítására vonatkozik. Ehhez tartozik különösen a községi utak építése és fenntartása, a vízellátás, a szennyvízelvezetés, népi iskolák létesítése. Ezen helyi községi feladatok jogi alapja különösen a BV 83. cikkelyének 1. bekezdése és a GO 6, 7, 5.7 pontja. A járási jogú városoké ezzel szemben a GO 9. cikkelye alapján területükön min-



den olyan önkormányzati feladat, amelyet a járás területén a járáshoz tartozó községek és a járás együttesen old meg. A járási jogú városok a területükre vonatkoznak, a járáshoz tartozó falvak és a járás bizonyos értelemben egyet jelent. Az előbb említett feladatokon kívül a járási jogú városok még azokat a feladatokat is ellátják, amelyeket a járás területén a tartományi tanácsai hivatal mint állami kormányzati hivatal lát el (GO 9. cikkely, 1. bek., 2. mondat); ezeket az állami feladatokat a járási jogú városok nem mint állami feladatot, hanem mint községi feladatot oldanak meg, átruházott hatáskörben.

A nagy járási székhely járáshoz tartozó község, amely vagy korábban járási jogú volt és a közjó érdekében egy járáshoz csatlakozott (GO 5. cikkely, 1. bek., 1. mondat és 3. bek.), vagy másik járáshoz tartozó község, több mint 30 000 lakossal, amely ezt a státust különleges teljesítőképessége miatt jogi rendelettel megtartotta (GO 50. cikkely, 4. bek.). A nagy járási székhely a járási területen belül fekszik és azokat az önkormányzati feladatokat látja el, amelyek más járáshoz tartozó községhez tartoznak, és még egy sor olyan feladatot, amelyek teljesítésében a tartományi tanácsai hivatal mint alsó szintű állami kormányzati hatóság illetékes. Masson/Samper kommentárjában, amelynek címe „Bajor kormányzati törvények”, a következőket fűzi a GO 5. cikkelyéhez: „A GO 9. cikkelyének 2. bekezdése szerint a nagy járási székhely átvitt hatáskörében járási kormányzati hatóság. E feladatok ellátásához olyan személyzeti és tárgyi apparátusra van szüksége, amely nagyobb annál, amelyet a község feladatai teljesítéséhez használna. Bár a község, amely járási kormányzati hatóság, ebben az esetben állami eszközöket is kap, ezen feladatok ellátásához bizonyos meghatározott méretű szolgáltató és képviselői erővel kell rendelkeznie.”

A „Rendelet a nagy járási székhelyek feladatairól” alapján ide tartoznak az alsó szintű építési felügyeleti hatóság feladatai és a különböző egyes feladatok a vízjog, az ipari rendelet és a vendéglátó-ipari törvény területéről. A nagy járási székhely egyébként éppen olyan, mint az állami tartományi tanácsai hivatal, és a járási jogú város egyben közúti közlekedési hatóság. A nagy járási székhelyek bevezetése – ebben az időben Bajorországban 24 van – elsősorban az 1972-es járási területi reformba való politikai beleegyezésként értendő. Az 1978-as községi területi reform lezárása óta a nagy járási székhelyek és az egyéb járáshoz tartozó községek közötti különbségek – a lakosság száma és a teljesítőképesség viszonylatában – jelentősen csökkent. Például ma 11 ezer és 25 ezer között mozog a lakók száma, ők 16–24 nagy járási székhelyhez tartoznak, több mint 90 egyéb járáshoz tartozó község van.



## 4.2 Járások

Az LKrO 1. cikkelye alapján a járások is önkormányzattal rendelkező területi testületek. A járások feladatköre a területen túlmenő ügyek intézése és az LKrO 4. cikkelye alapján azoknak a járási területre korlátozott közfeladatoknak a teljesítése, amelyek a járáshoz tartozó községek illetékességét vagy teljesítőkéességét meghaladják. Ez utóbbi feladatkör esetében a járás „kiegyenlítő funkciójáról” vagy „kiegyenlítő feladatáról” beszélünk. Álljon itt példaként a zeneiskolák esete. A zeneiskolák létrehozása és üzemeltetése alapvetően a járáshoz tartozó községek helyi feladata. Mégis mindenekelőtt strukturálisan gyengébb járásoknál előfordulhat, hogy a járáshoz tartozó községek anyagilag és szervezetileg nincsenek abban a helyzetben, hogy az egész járás számára zeneiskolákat alapítsanak. Mivel másrészt a kommunális önkormányzat magas célja a közel azonos értékű életszínvonal (életviszonyok) és életminőség megteremtése az egész járás területén, ebben az esetben felszólítható a járás, hogy saját maga létesítsen járási zeneiskolát.

A járás területén túlmenő feladataihoz tartozik az LKrO 4. cikkelye alapján a járási utak és kórházak építése és fenntartása (alapellátás), szakiskolák, reáliskolák, gimnáziumok és hasonló továbbtanulásra szánt intézmények létrehozása, fenntartása; a szociális, ifjúsági és öregkori segélyezés is járási feladat.

A járás szintjére érvényes, amit már mondtunk, az a különlegesség, hogy a tartományi tanácsi hivatalnak kettős állása van, egyrészt a járás kormányzati hatósága, másrészt ugyanakkor alsó szintű állami kormányzati hatóság és ezzel illetékes a járási és állami feladatok végrehajtása. Ennek megfelelően a személyzet egy részét a járás foglalkoztatja, kisebb részét az állam.

## 4.3 Kerületek

A BezO 4. cikkelye alapján a kerületek mint területi testületek azon területi fontosságú közfeladatokat hivatottak ellátni, amelyek meghaladják a járások és a járási jogú községek illetékességét vagy teljesítőkéességét. A gyakorlatban a polgár érdeke szempontjából a legfontosabb feladatok: az állandó és részben állandó helyű pszichiátriai és neurológiai intézetek létrehozása, a szenvedélybetegek és súlyos látási fogyatékosok, a siketek és a beszédzavarral küszködők ellátása, és mindenekelőtt a területen túlmenő szociális segélyezés. Itt a kerületeknek meg kell hozniuk a szükséges intézkedéseket, vagy



meg kell találniuk ezekhez a szükséges szolgáltatásokat. Ehhez kö-  
tődik a kommunák egyik legnagyobb pénzügyi problémája, nevezetesen a szociális terület lavinaszerűen növekvő költségei, amelyeket nagyobb részben kerületi hozzájárulásból, így a járásoktól és a járási jogú városoktól kell előteremteni, a kerületi hozzájáruláson túl a járáshoz tartozó községek közvetetten nagyon erős segítséget nyújtanak.

#### 4.4 Kommunális együttműködés

A kommunális együttműködés különböző formái, részben törvényes, részben önkéntes megállapodás alapján viszonylag fontos szerepet játszanak az önkormányzat területén.

##### 4.4.1 Kormányzati szövetkezetek

A kormányzati szövetkezetek nem önálló községtípusok, hanem „A kommunális önkormányzat megerősítéséről szóló 1. számú törvény” által 1971-ben bevezetett formái a községi együttműködésnek. Az ez időben irányadó jogi alapokat a szabad Bajorországra vonatkozó kormányzati rendelet (VGemO – GVbl 82/S. 965) foglalja össze.

Jogi definíció szerint a kormányzati szövetkezet a „szomszédos, járáshoz tartozó községek egyesülete az érintett községek fenntartásával” (VGemO 1. cikkely, 1. bek.). A kormányzati szövetkezet a közjog testülete, lehet tehát hivatalnokok hatósága (VGemO 1. cikkely, 2. bek.) és foglalkoztathat alkalmazottakat és munkásokat; de nem területi testület, mert a tagközségek önállóak maradnak. Funkcióját tekintve a kényszertársulathoz hasonlítható. Képződését törvény szabályozza (VGemO 2. cikkely; 3. bek.).

A kormányzati szövetkezet a VGemO 4. cikkelye alapján átvesz minden ügyintézését átruházott hatáskörében, kivéve a rendeletek és rendtartások kibocsátását.

Ezeket a tagközségek bocsátják ki, akiknek a feladataikat szintén saját hatáskörükben kell teljesíteniük. Az egész kormányzatot a tagközségek illetékességének keretében is úgy, mint a folyamatban lévő ügyek megszervezését ezzel szemben megint csak a kormányzati szövetkezet végzi, egyébként az egyes községek útmutatásának megfelelően.

A kormányzati szövetkezet szerve a VGemO 6. cikkelye alapján a községi gyűlés, amely a társközségek képviselőiből áll, és a kormányzati szövetkezet elnöke, aki egy szövetkezet első polgármestere kell, hogy legyen. A kormányzati szövetkezetek képződése nagy jelentőséget kapott az 1978-as községi területi reformmal, amelynek



következményeként a kereken 2050 új községnek csak egy része maradt ún. „egységközség” – ez azt jelenti, hogy az összes községi feladatot önállóan valósíthatta meg, a többi a kormányzati szövetkezet részévé vált. Ez különösen ott történt meg, ahol az előző „kis községek” (aprófalvak) egymástól messze szétszórva fekszenek, ahol az egységes községbe olvadás nemcsak szervezeti, hanem emocionális problémákat is kiváltott volna. Mint ahogy már a területi reform is kiváltotta az érintett községek egy részének ellenállását, sok függetlenségét megőrizni szándékozó község is tiltakozott a kormányzati szövetségbe sorolás ellen, különösen azért, mert az együtt jár az önkormányzati jog megengedhetetlen korlátozásával. A bajor alkotmányjogi bíróság e kérdéskomplexumról a következőképpen vélekedett:

*Bay Verf GH 1980. április 23., Bay VBI 1980, 400. Egy községnek a közjó érdekében történő, tagközségként való beolvadása egy kormányzati szövetségbe nem érinti az önkormányzati jog lényegi tartalmát.*

*Bay Verf GH 1987. február 12., Bay VBI 1987, 364. f: Egy általános területi reform és utólagos helyesbítése keretében a törvényhozót az a cél vezérelje, hogy ne vétsen a BV. 11. cikkelye 11. bekezdése ellen, hozzon létre élet- és teljesítőképes községeket és kormányzati egységeket. Az effektív önkormányzat feltételezi, hogy a községek rendelkeznek olyan szervekkel és kormányzatokkal, amelyek valóban képesek önállóan és saját felelősségükre döntéseket hozni és tevékenykedni.*

*... A község tervezett jövőbeli teljesítőképességének egyik kritériuma általában lakóinak száma ... egy község, ha szabály szerint 2000 lakossal rendelkezik – megengedett  $\pm 10\%$  eltérés ettől –, működőképes és specializált gazdasági kormányzattal rendelkezhet.*

#### 4.4.2 Kommunális együttműködés

Az 1966. július 12-én kiadott „A kommunális együttműködésről szóló törvény” (Komm ZG) „a községek, járások és kerületek kommunális együttműködését szabályozza” (Komm ZG 1. cikkely, 1. bek.), amelyben bizonyos határokon belül a közjog más testületei, intézményei és alapítványai, valamint természetesen privát jogi és magán-személyek is részt vehetnek. Ennek az együttműködésnek a jogi formái a kommunális munkaközösségek, kényszermegállapodások megkötése és kényszerszövetkezetek képzése (Komm ZG 2. cikkely, 1. bek.). Ezek közül a lehetőségek közül a kommunák részben önkéntes gyakorlatot kezdeményezhetnek, részben törvény kötelezi őket megvalósításukra, ha pl. egy kötelező feladat meghaladja egy község vagy



egy eljárás teljesítőképességét (vö. GO 57. cikkely, 3. bek., és LKrO 51. bek. 3. pont).

Az együttműködés legegyszerűbb és „legkötetlenebb” formáját azok a munkaközösségek ábrázolják, amelyeket a Komm ZG 4. cikkelye ír körül közelebbről, és amelyek azokat a feladatokat veszik figyelembe, amelyek az ő érintettjeire együttesen vonatkoznak, különösen a közös tervezéseket. Az ilyen munkaközösségekkel nem jön létre új jogi személy (Komm ZG 2. cikkely, 2. bek.) és a résztvevőknek egy harmadik személlyel szembeni jogai és kötelességei érintetlenek maradnak. (Komm ZG 4. cikkely, 3. bek.) A „különös munkaközösségek” keretein belül a Komm ZG 56. cikkelye alapján meg lehet állapodni arról, hogy az érintettek az ARGE szervezeteihez tartoznak.

Ezzel szemben a kényszermegegyezéseknél a részt vevő területi testületek átruházhatnak egy-egy vagy akár minden olyan feladatot, amely egy bizonyos meghatározott céllal összefügg (Komm ZG 8. cikkely, 2. bek.). A kényszermegegyezéssel nem jön létre semmiféle testület (Komm ZG 2. cikkely, 2. bek.) és egyáltalán saját szervezet; alapjában véve ez egy közjogi szerződés. A kényszerszövetségek viszont közjogi testületek, amelyek ügyeiket a törvényes kereteken belül saját felelősséggel végzik (Komm ZG 2. cikkely, 3. bek.). A községekkel, járásokkal, kerületekkel szemben azonban nem területi testületek. E szövetkezet révén a tagok a kényszerszövetségre ruháznak át egy-egy vagy minden – a kényszerrel összefüggő – feladatot. A kényszerszövetségnek hatósági jellege van (Komm ZG 24. cikkely.). A kényszerszövetségek önállósága miatt létesítésének eljárását, a rendeletek tartalmát és minden hasonló fontos részletet pontosan törvényben szabályoznak (Komm ZG 19. cikkely).

Megjegyzendő, hogy bizonyos szoros feltételekkel a felügyeleti hatóság a kényszerszövetséget kötelező társulattá (Pflichtverband) alakíthatja, ha a közjó sürgető indokai ezt kívánják (Komm ZG 29. cikkely.).

#### **4.5 Kommunális csúcsszervezetek**

Bajorországban a kommunális csúcsszervezetek a mindenkori kommunális szintek szövetkezetei. Ebben az értelemben kommunális csúcsszervezet a bajor községi gyűlés, a bajor városi gyűlés, a bajor járási szövetség és a kerületek szövetsége. Ezek a közjogi testületei, de nem területi testületek, és így nem is hordozói a kommunális önkormányzatnak. Ezzel szemben a kommunális csúcsszervezetek tagjai kizárólag területi testületek, amelyekben a tagság önkéntes. A min-



denkori kommunák szövetkezetbe tömörülését az a felismerés és tapasztalat határozza meg, hogy a kommunális feladatok sokrétűsége és az önkormányzathoz tartozó ügyek szükségessé teszik az együttes törekvéseket, saját elképzeléseket kell kialakítani és megvalósítani, azért, hogy ezzel ellensúlyozzuk az államot. Az a tény, hogy az állam is elismeri a kommunális csúcsszervezetek jelentőségét, már abban is kifejezésre jut, hogy az állam közjogi testületi jelleget (státust) kölcsönzött nekik. Feladatuk nem pusztán a tagok vagy bizonyos lakossági rétegek érdekvédelméből áll, hanem abból, hogy az összlakosságot és annak érdekeit képviselik. Ez már egyedül abból a tényből is következik, hogy a szövetkezeti tagok a közkormányzat hordozói, és magatartásukat, tevékenységüket egyedül a közjó érdekei szabhatják meg.

## 5. KOMMUNÁLIS FELADATOK

A kommunális területi testületek egyes típusai között a feladatfelosztást már röviden ábrázoltuk, hogy egymástól jobban el tudjuk határolni őket, és a különbségeket jobban kihámozhatjuk. A kommunák feladatkörét és a községek, járások és kerületek által elvégzendő feladatokkal szembeni alapvető különbségeket példák sorával kell megvilágítanunk.

### 5.1 Helyi – a helyin túlmenő feladatok

A községek joga – hogy a már ábrázolt alaptételt még egyszer megismételjük – az összes területét érintő közfeladat megoldása a teljesítőképességének keretében. A területen túlmenő és egyéb, a járáshoz tartozó községek teljesítőképességét meghaladó feladatok viszont a járáshoz tartoznak, ha azok megint csak nem nyúlnak túl a járás területén vagy teljesítőképességét nem haladják meg, és akkor a kerület hatáskörébe tartoznak, és ha nem világosan állami feladatról van szó. A három kommunális szint egymáshoz való viszonyát a legjobban a kórház-példa szemléltetheti. Egy járáshoz tartozó község helyi közössége rendszerint nincs abban a helyzetben, hogy saját maga kórházat létesítsen, amelynek vonzáskörzete a községnél távolabbi vidékekre nyúlik. Itt lép be a járás mint az egész járási terület erősebb, illetékesebb képviselője. Az ő feladatát viszont megint csak az ún. orvosi alapellátásra korlátozták, mint pl. a belgyógyászat, sebészet, nőgyógyászat. Az olyan speciális kórházak létrehozására,



mint pl. a pszichiátriai–neurológiai–szenvedélybetegek kórháza, amelybe a betegek a járáson kívül eső területekről is érkeznének, a kerületek illetékesek.

## 5.2 Saját – átruházott hatáskör

Minden kommunális szinten belül alapvető különbséget teszünk a saját és az átruházott hatáskör között. A községek és járások, amelyekre a következő kijelentések lényegében korlátozódnak, feladataikat vagy a saját, vagy átruházott hatáskörükben végzik saját vagy átruházott feladatként. A saját hatáskör a helyi közösség, illetve a járás minden közfeladatát felöleli, az átruházott hatáskör viszont mindazokat a feladatokat, amelyeket a törvény vagy egy jogi rendelet a községeknek, illetve járásoknak az állam nevében átad. A két hatáskör között a legfontosabb különbség az, hogy a kommunák saját hatáskörükben csak törvényes előírásokhoz vannak kötve, tehát megformált törvényhez, jogi rendelethez, rendtartáshoz és egyébként köteletség-szerű belátás szerint tevékenykedhetnek, míg az átruházott hatáskörben alapvetően az illetékes hatóságok szakmai irányítását kell követniük. Az ebből adódó különböző felügyeletről, tehát a jogi felügyeletről a saját hatáskörben és a szakmai felügyeletről az átruházott hatáskörben még később szólunk.

A GO 7. cikkelye 1. pontja szerint a községek saját hatásköre a helyi közösség minden közfeladatát átfogja. (Vö. BV 83. cikkely, 1. bek. és 11. bek. 2. pont.). Ugyanez vonatkozik a járásokra és a kerületekre. A helyi közösség ezen illetékessége körülhatárolja az önkormányzati jogot.

BVerf G 1958. július 30., BVerf GE 8, 122 (134): „A helyi hatáskör feladatai csak olyan feladatok, amelyek a helyi közösségben gyökereznek vagy a helyi közösségre speciálisan vonatkoznak és amelyeket a helyi közösség saját felelősségére és önállóan meg tud valósítani.” A gyakorlatban ebből újra és újra behatárolási nehézségek származnak, ha az illetékes kommunális grémium olyan kérdésekkel foglalkozik önként vagy feladatként, amelynek jelentősége túlnő a helyi területen. Gyakori példa erre az ún. „atomfegyvermentes övezet” problémája, ahol különösen az 1979. december 12-i „kettős NATO-döntés” és az atomfegyverek elhelyezése (stacionálása) heves vitákhoz vezetett a nyilvánosság soraiban, de kommunális ténykedésre is sor került ezzel kapcsolatban (pl. határozatok, községi területek „atomfegyvermentes övezetté” nyilvánítása). Az efféle tevékenységek



alapproblémája az a kérdés, hogy ezáltal a kommunális tevékenység játékkerét átlépi, amelyet a GG 28. cikkelye 2. pontjának 1. mondata önkormányzati jogként szavatol.

Ehhez kapcsolódik a BVerf G 1958. július 30., BVerf BE 8, 122 (134): „A község átlépi a neki törvényesen megadott korlátokat abban az esetben, ha általános, talán magasabb politikai kérdésekben hoz határozatot, vagy olyan politikával szemben foglal állást, amely nemcsak őt mint egyetlen községet érinti különösen, hanem általánosságban teszi ki veszélynek.”

Ezzel szemben a VGH Baden – Württemberg, 1984. május 29., DVBl 1983, 729 ff: „A község jogosult arra, hogy területén a kérdéses fegyvereket, amelyek a védelmi–stratégiai döntéshez tartoznak, raktározza, illetve stacionálja, az ezzel kapcsolatos »külön áldozat« miatt, hogy ezzel politikai akaratát nyilvánítsa ki. Az ennek megfelelő kompetenciát nem lehet tőle elvitatni, ha az efféle jelenségeket ugyan a terhére nem teszik közzé, de a lehetőség keretein belül vannak.”

A VGH döntését azzal indokolja, hogy a községek ezeknek a fegyvereknek a tárolásával, illetve stacionálásával felnöhetnek olyan feladatokhoz, amelyek a helyi területet és ezzel a községi önkormányzati jogot érintik. (Pl. a civil- és katasztrófavédelem, az építési terv területére.) Tehát aligha lehet felállítani minden elgondolható esetre érvényes kritériumokat, amelyeknél a „helyi közösség” kérdését a magas politikai témáknál inkább korlátozónak, mint érintettnak tekintjük. Természetesen vannak olyan helyi vonatkozású témák, amelyeken lehet vitatkozni. Az 1983. augusztus 4-én megjelent, már említett tartományi kormánybíróság „Rastede” ítéletében többek közt a személtakarításnak a járásokra való átruházásáról van szó (a községek helyett), amelynek szükséges voltát egyébként a „helynél nagyobb közösség” érdekei határoztak meg.

### **5.3 Saját hatáskör: Kötelező feladatok – önkéntes feladatok**

A községek és járások saját hatáskörének feladatait (LKrO 5. cikkely, GO 7. cikkely) az alkotmány és a törvények nem teljes mértékben szabályozzák. A bajor alkotmány a 83. cikkelyben a községeknek csak néhány feladatát említi, mint pl. az út- és utcaépítés, a lakosság vízzel, villannyal, gázzal és elektromos energiával való ellátása, községtervezés, lakásépítés, tűzvédelem, helyi kulturális élet, népi és szakiskolaügy.

A községi rendelet 57. és a járási rendelet 51. cikkelye néhány további feladatot is tartalmaz. Ebből kifolyólag a községek és a járá-



sok feladatait más törvényekben szabályozzák, úgymint az építési törvényben, a bajor utca- és úttörvényben és az iskolai törvényekben, hogy csak néhány példát említsünk.

A saját hatáskör feladatait alapvetően kötelező és önkéntes feladatokra oszthatjuk.

Ezeket a feladatokat, mint már korábban említettük, részben közvetlenül a GO 57. és a LKrO 51. cikkelye tartalmazza. De ezeknek csak egy része valódi kötelező feladat, mint pl. a GO 57. cikkelye 2. pontjában megfogalmazott vízellátás, míg a GO 57., illetve az LKrO 51. cikkelyében említett feladatok többsége, mint pl. a tűzbiztonság, köztisztaság, egészség, szociális gondozás csak akkor kötelező feladat, ha a községekre, illetve járásokra vonatkozó különleges törvényekben található (vö. GO 57. cikkely, 1. bek. 2. m. és LKrO 51. cikkely, 2. bek.). Egy község és egy járás a kötelező feladatait úgy hajtja végre, illetve úgy köteles végrehajtani, ahogy ezt gazdasági és kormányzati ereje megengedi. Másrészt a községek, illetve járások csak akkor köthetnek kényszermegállapodást, vagy hozhatnak létre kényszerszervezeteket, ha bizonyos kötelező feladatok elvégzését csak közös erővel tudják megoldani. Községeknél kivételes esetben a kényszerszervezet megalapítása helyett szó lehet arról, hogy a járás átveszi a feladatot kiegyenlítő funkciója keretében a már említett feltételek figyelembevételével. A kötelező feladatokat alapvetően az önként vállaltak előtt – tehát azok előtt, amelyeket nem a törvény ír elő kötelezően – kell megoldani. Ezt a községeknek és a járásoknak különösen akkor kell figyelembe venni, ha pénzügyi teljesítőképességük határát elérték. Például előállhat olyan eset, hogy egy új fedett uszoda építését a sürgősen szükséges iskola vagy utca megépítése mögé kell szorítani. Az a kifejezés, hogy „önkéntes feladat” nem azt jelenti, hogy a kommuna úgy viselkedjék a megvalósítása során, ahogy akar. Ugyan alapvetően a kommuna megítélésére van bízva a feladat kivitelezéséről való döntés, a kivitelezés módja, mégis egyes esetekben törvényes előírásokhoz kötődik a kivitelezés, ezen túl olyan alkotmányjogi előírásokhoz, mint pl. az egyenlőségi alapelv.

Végül még néhány példa a kötelező és az önkéntes feladatokra:

– *A járáshoz tartozó községek kötelező feladatai:*

Szabályszerű ügyintézés, takarékos és gazdaságos háztartásvezetés; közutak megvilágítása, tisztítása, hóeltakarítás a zárt helyi övezetben; szükséges temetkezési intézmények, területhasznosítás és -beépítési tervek, községi utak építése és fenntartása; nyilvános népi iskolák és különleges iskolák létesítése.



– *A járások kötelező feladatai:*

Szabályszerű ügyintézés, takarékos és gazdaságos háztartásvezetés, kórházak létesítése, továbbtanulásra szánt iskolák létesítése, szociális segítézés, személtakarítás.

– *A járáshoz tartozó községek önkéntes feladatai:*

Idősgondozás, napközik, ifjúsági szabadidőközpontok, helyi kultúraápolás mint pl. könyvtár, helytörténeti múzeum, zeneiskola, népi ünnepségek (Volksfest), a felnőttoktatás és a sporttevékenység ösztönzése.

– *A járások önkéntes feladatai:*

A járási polgárok gazdasági, szociális és kulturális érdekei szerint létesítmények alapítása; részben hasonló feladatok, mint a községek esetében, ha a feladat méreteiben túlnő a település nagyságán.

– *Az önkéntes szolgáltatások problematikája:*

Tekintettel az alapvető illetékesség – szabályozásra és arra a tényre, hogy a járások és a kerületek bevételeit a hozzájárulások is emelik, a gyakorlatban felmerül az a probléma, hogy minden esetben engedélyezhető-e a valódi önkéntes szolgáltatások. Mindenekelőtt a községek szempontjából kritikus a járások szokásos egyesülése, a községek és járások szempontjából a kerületek túl gyakori önkéntes szövetkezése. Ha már lehetetlen egy általános érvényű és ugyanakkor minden adott esetre érvényes szabályozás felállítására, csak annak a leszögezése marad, hogy az önkéntes szolgáltatások csak akkor megengedhetők, ha a törvényes feladatkörben mozognak. Ez esetben figyelembe kell venni a községnek a járásokhoz és kerületekhez való viszonyából adódó alkotmányjogi körülményeket, amelyek a helyi szabályozásoknál előbbre valók. Ezért alapvetően a járások és kerületek szövetkezése csak akkor lehetséges, ha a hatáskörüket meghaladó feladatokról van szó. Ezért legalább megfontolandónak tűnik az a széles körű gyakorlat, hogy a helyi tűzvédelemre vagy a helyi sportra szövetkezeteket hoznak létre. Mivel az önkéntes szolgáltatások mértéke igen erősen függ a helyi adottságoktól, az efféle szabályozások problematikája a jövőben is vita tárgyát fogja képezni.

#### **5.4 Átruházott hatáskör**

Az átruházott hatáskör átfogja, mint ahogy már elmondtuk, azokat az állami feladatokat, amelyeket törvénnyel (GO 8. cikkely, 1. bek., LKrO 6. cikkely, 1. bek., BerO 6. cikkely, 1. bek.) az állam megbízásából a kommunákra ruháztak át. Itt a kommunák mint az állam meghosszabbított keze működnek. Ennek megfelelően az államnak az át-



ruházott hatáskörre nagy beleszólása lehet, amennyiben ő határozza meg a jogot, az egyes jogi vonulatokat, vagy ő ad konkrét utasításokat.

Az átruházott hatáskör egyik általános feladata a jogbiztonsági rendeletek kibocsátása. Egy alapvető feladat keretében, abban, hogy gondoskodjék a biztonságról és a rendről, az állam a megfelelő törvényhozást részleteiben átengedte a kommunáknak. Az átruházott hatáskör feladataira álljanak itt a következő példák:

#### *Községeknél:*

- a bejelentési kötelezettségről szóló törvénynek eleget kell tenni,
- a katonakötelesek nyilvántartásba vétele,
- segítségnyújtás a községhez tartozóknak állami eljárás esetén,
- községi rendeletek kibocsátása,
- biztonsági hatósági feladatok,
- az iparjog területén egyes feladatok.

#### *Járásoknál:*

- a húsvizsgálati törvény, az eltartási kötelezettségről szóló törvény, a lakótörvény (Wohngeldgesetz) és a mentőszolgálati törvény betartása,
- az állami tartományi tanácsi hivatal számára szükséges intézmények fenntartása.

Ebből kifolyólag a járások a tartományi tanácsi hivatalok ügyintézésékor mint állami hivatalok államkasszát érintő ügyeket is végrehajtanak.

#### *A kerületek átruházott feladatai:*

- rendeletek kibocsátása,
- büntetőjogi döntések végrehajtása, amikor pszichiátriai kórházban való elhelyezésről (St GB 63. paragrafus) vagy elvonókúráról van szó.

Jelentős politikai problémát vet fel az a tény, hogy az állam folyamatosan ruház át feladatokat a kommunákra, anélkül, hogy ezzel egy időben a megfelelő költség hozzájárulást emelné. A járásoknál ehhez jön, hogy az állami feladatokat az állami tartományi tanácsi hivatal személyzete látja el, ez deficites, különösen a középső és az emelt szintű hivatal esetében ez azzal jár, hogy a járások az állami feladatkör ellátására saját költségükön alkalmaznak személyzetet, hogy nagyjából biztosítsák a megfelelő, szabályszerű ügyintézését.



## 6. A KOMMUNÁK SZERVEZETE ÉS KORMÁNYZATA

A községek, a járások és a kerületek kormányzatát, szervezetét és kormányzati menetét a községi, a járási és a kerületi rendelet lényegében hasonlóan szabályozza, sok meghatározásban szóról szóra azonosan.

### 6.1 A kommunák szervei

Mint a közjog és a privát jog minden más jogi személye, a községek, járások és kerületek is csak a szerveiken keresztül intézhetik ügyeiket.

A község szervei a GO 29. cikkelye alapján:

- a községi tanács a szövetségekkel együtt,
- az első polgármester,

a járásoknál az LKrO 22. cikkelye alapján:

- a járási gyűlés
- a járási szövetség és további szövetségek,
- a járási tanácsos,

a kerületi szint szervei a BerO 21. cikkelye alapján:

- a kerületi gyűlés,
- a kerületi szövetség és további szövetségek,
- a kerületi gyűlés elnöke.

### 6.2 Illetékesség és feladatok

Mindig, ha egy kommunális szerv tevékenykedik, felmerül a kérdés, jogosult-e a megfelelő feladatkörre. Az illetékesség kérdésében két területet kell egymástól szigorúan elválasztanunk, nevezetesen a belső kormányzati területen való illetékességet (pl. az a kérdés, ki döntsön egy községi rendelkezésről) és a kifelé való tevékenység illetékességét, különösen a polgármesterrel szembeni fellépést (extrém területek; pl. az a kérdés, egy kommunális intézmény építése során ki kötheti meg a szerződéseket).

#### 6.2.1 A községi szervek illetékessége és feladatai

##### 6.2.1.1 Községi tanács

A GO 29. cikkelye ábrázolja a községi tanács központi helyét: „A községet a községi tanács képviseli akkor, ha az első polgármester nem önállóan dönt.”



A községi tanács ezzel a község fő kormányzati szerve, de egyébként csak belső területen, mert kifelé az első polgármester képviseli a községet (GO 38. cikkely, 1. bek.). A belső viszonyokban egyébként alapvetően a községi tanács illetékességét feltételezzük.

A GO 30. cikkelye 1. pontja megvilágítja a községi tanács funkcióját, amennyiben leszögezi: „A községi tanács a községi polgárok képviselője.”

A községi rendelethez Masson/Samper ezzel kapcsolatban a következő kommentárt fűzi a GO 30. cikkelyéhez: A „községi polgárok” kifejezést itt politikai (szervezeti), de nem jogügyleti jelentésben kell értelmeznünk. Nem képviselőlet abban az értelemben sem, hogy a községi tanács a szövetkezeteiben független lenne a lakosság mérvadó akaratától. Ha a községi tanács a többség akaratával ellentmondásba kerül, ezt majd a választásokkor nyugtázhajta.”

A községi tanács az első polgármesterből és a községi tanácsokból áll (GO 31. cikkely, 1. bek.), akiknek a száma a lakosság számától függően 8 és 60 között mozog (GO 31. cikkely, 2. bek.). Egy 5000–10 000 lakosú község például 20 tanácsossal rendelkezik; ha a lakók száma 20 000 és 30 000 között van, már harminccal.

Külön szabályozás érvényes a GO 31. cikkelye 2. pontjának 3. mondata értelmében Nürnberg városára és a tartományi fővárosra, Münchenre, amely városok tiszteletbeli tanácstagjainak száma 70-re, illetve 80-ra tehető.

Megjegyzendő, hogy a 10 000 feletti lakossal rendelkező községek főfoglalkozású tanácsosokat is választhatnak, de nekik csak tanácsadó szerepük van. Ők olyan hivatalnokok, akiket maximum 6 éves időtartamra választanak meg, aztán újra választhatók (GO 40. és 41. cikkely.).

#### 6.2.1.2 Az első polgármester

Itt először is a formai oldalból kiindulva tisztáznunk kell, hogy a járási jogú városokban és a „nagy járási székhelyeken” az „első” polgármestert „főpolgármesternek” hívják (GO 34. cikkely, 1. bek.). A jogállás és illetékesség vonatkozásában rá minden olyan előírás vonatkozik, ami az „első” polgármesterre.

Egy község első polgármesterére is érvényes a GO 29. cikkelyének alapvető kitétele az illetékesség vonatkozásában – nevezetesen az, hogy a községi tanács mellett fő szerv –, ezt a GO 37. cikkelye közelebbről is megmagyarázza. Itt jogi keretben ismerik el, hogy mint a község szerve, önállóan tevékenykedhet és tevékenykednie is kell. Az első polgármester ezen a területen nemcsak a kollegiális szövetke-



zetek munkájában vesz részt, sokkal inkább saját szervezeti jogosultsága alapján intézkedik. A GO 37. cikkelyének 1. bekezdése mindenekelőtt megnevezi a „folyó ügyeket, amelyek a község szempontjából nem alapvető fontosságúak, és nem várnak el jelentős kötelezettséget” és „ügyeket, amelyek az NSZK vagy valamelyik tartománya biztonsága szempontjából titokban kell tartani”.

Hogy mit jelent a község folyó ügye, nem lehet absztrakt módon megfogalmazni, mert ezt a mindenkori község nagysága, struktúrája, gazdasági, és pénzügyi ereje és más sajátosságai határozzák meg. A községi tanács irányvonalakat állíthat fel, amelyek ezeket az ügyleteket körülhatárolják. Például az ügyrendben meghatározhatja, hogy az első polgármester a folyó ügyek keretén belül a községet egy bizonyos pénzüsszegig képviselheti. Ha folyó ügyről van szó, a község kollegiális szervezete nem szólhat bele az első polgármester hatáskörébe. Nem lehetséges például, hogy a községi tanács – politikai okokból – magához ragad egy ügyet, amely az első polgármester önálló tevékenységi körébe tartozik. Az első polgármester illetékességét törvény szabályozza; ezt nem lehet a kollegiális szervek szövetsége révén elvitatni tőle. A GO 37. cikkelye 3. bekezdése leszögezi, hogy az első polgármester akkor is önállóan intézkedhet, ha „elodázhatatlan (későbbre nem halasztható)” ügyről vagy „sürgető” intézkedésről van szó. Az első polgármester akkor a községi tanács vagy egy valamilyen megalakítandó szövetkezet helyett tevékenykedik. Elodázhatatlanságról vagy sürgősségről akkor van szó, ha nagyon gyorsan kell intézkedni, egyszerűen nincs arra idő, hogy az illetékes kollegiális szerv foglalkozzék a problémával anélkül, hogy a község érdekeit megsértené.

Az első polgármester a községi tanács elnöke és határozatait ő hajtja végre (GO 36. cikkely); ő képviseli kifelé a községet (GO 38. cikkely, 1. bek.), ezért a község fontos, valamire kötelező okmányait alapvetően ő személyesen vagy helyettese vagy az általa meghatalmazott hivatalnok írja alá (GO 38. cikkely, 2. bek.). Az első polgármester a max. 5000 lakossal rendelkező községekben alapvetően tiszteletbeli hivatalnok (Ehrenbeamter), nagyobb községekben tartós hivatalnok (főfoglalkozású polgármester). A 10 000 lakosú községekben a községi tanács rendelettel választhatja meg ezekből a lehetőségekből az első polgármester jogi státusát és legkésőbb a polgármesterválasztás előtt két hónappal rendelettel kell megállapítani a jogi szabályozástól eltérő normát (vö. GO 34. cikkelye.).

Természetesen az 1. polgármester – különösen, ha nagyobb községről van szó – nem tud saját maga minden hozzá tartozó funkciót személyesen ellátni, mindenekelőtt a sok napi ügyet. A GO 39. cik-



kelye 2. bekezdése ezért megadja neki a lehetőséget arra, hogy azokat az ügyeket, amelyekben ő illetékes, átruházza egy további polgármesterre, a folyó kormányzati ügyeket pedig egy községi alkalmazottra.

A polgármestert, akárcsak a községi tanács tiszteletbeli tagjait, a községi polgárok 6 éves időtartamra választják (GO 34. cikkely, 5. és 6. bek.). Helyettesítését a GO 35. cikkelye szabályozza. Ezután a községi tanács a polgármester megválasztásának időtartamára egy vagy két tiszteletbeli polgármestert választhat.

### 6.2.1.3 Szövetkezetek

Mindenekelőtt a nagyobb községekben a községi tanács számára rendkívül nehéz (vö. 6.2.1.1!) az igazgatási feladatok azon tömegét megoldani, amelyeket az első polgármester nem személyesen intéz. A községi tanács ezért a GO 37. cikkelye értelmében szövetkezeteket hozhat létre és ezekre bizonyos ügyintézési kérdésekben szövetkezeti funkciót ruházhat át. Az ilyen szövetkezet a községi tanács helyére lép. Határozatai jogi szempontból ugyanolyan értékűek, mintha a községi tanács hozta volna őket.

Egyébként a GO 32. cikkelye 2. mondata az 1–9-es pontban felsorolja azt a számos ügyet, amelyet nem lehet átruházni; lényegében különösen jelentős dolgokról van szó, mint pl. a háztartásszabályozás, pénzügyi tervezés, évi számvetés, a község gazdasági vállalkozása stb. Az össz-községi tanács számára többek közt fennmarad különösen a rendeletek kiadása és bizonyos személyzeti döntések a számvevő ellenőrző hivatal területén.

A megalakítandó szövetkezetek mellett meg lehet alakítani a községi tanács előtanácsadó szövetkezeteit (GO 32. cikkely, 1. bek.), amelyek – mint a nevük is mutatja – a községi tanács tanácsadói. Határozati funkcióik ezeknek a szövetkezeteknek nincs.

Ha a községi tanács is alapvetően szabad abban a döntésben, hogy akar-e szövetkezeteket, két kivétel azért létezik:

A község gazdasági vállalkozáshoz, jogi alanyiség nélkül (saját üzem nélkül) a községi tanácsnak üzemi szövetkezetet kell létrehoznia, amelynek a saját üzem ügyeiben alapvetően döntenie kell.

A megalakítandó szövetkezetek különleges példánya az ún. szünidei szövetség (Fenenausschug). A GO 32. cikkelye 3. pontja tartalmazza, hogy a községi tanács a GeschO-ban max. 6 hetes szünetet (szabadságot) határozhat meg. Ebben az esetben szünidei szövetséget kell alkotni, amely a meghatározott szabadságolási időszakban minden olyan feladat határozathozó szerve, amelyet egyébként a községi



tanács és a megalakítandó szövetségek intéznek el, kivéve az üzemi szövetkezetet vagy a GeschO-ban kifejezetten fenntartott feladatokat.

A szövetkezetek összetételét a GO 33. cikkelye szerint a községi tanács ügyrenddel szabályozza, a tagokat képviselő pártok és választócsoportok erőviszonyainak figyelembevételével.

A szövetkezetekben az elnöki tisztelet a GO 33. cikkelye szerint vagy az első polgármester tölti be, vagy egyik helyettese vagy egy, a községi tanács által meghatározott tanács tag.

Miután a községi tanács döntéshozó szövetsége a funkcióját a községi tanácstól kapja, a községi rendelet megengedi, hogy a községi tanács a szövetség által hozott határozatokat módosítsa. (GO 32. cikkely, 4. bek.). A szövetkezetek azon határozatai, amelyek egy harmadik személy jogait érintik, csak egy hét leforgása után lesznek érvényesek. Egyébként a községi tanács mindenkor újra feloszthatja a szövetkezeteket (GO 32. cikkely, 5. bek.).

#### 6.2.1.4 Helyi szóvivő

A helyi szóvivő, akit a 60. cikkely alapján a helyi gyűlésen titkos szavazással választanak meg, a községnek nem szerve. Ez a lehetőség kizárólag azokra a községrészekre korlátozódik, amelyek 1952. január 18-án még önálló községek voltak – tehát az ezt követő időszakban más községekbe olvadtak be – és amelyeket a községi tanácsban nem képviselnek. A választott helyi szóvivőnek joga van arra, hogy részt vegyen minden községi tanácsülésen és javaslatokat tegyen.

#### 6.2.2 A járási szervek illetékessége és feladatai

A járás szerveit a községéihez hasonló módon konstruálták meg. A községi tanácsnak ez esetben a járási gyűlés felel meg; a községi tanács döntéshozó szövetkezetével a járási szövetkezet és a járási gyűlés további megalakítandó szövetkezete hasonlítható össze.

A járási főnök (előljáró) kommunális területen hasonló jogállással rendelkezik, mint az első polgármester.

A következőkben ezért alapjában véve a községi szervezetből indulhatunk ki, miközben csak a járásokra jellemző különbségeket és különlegességeket emeljük ki.

##### 6.2.2.1 A járási gyűlés

Mint alapvető fő szervnek, központi helyzetét az LKrO 22. cikkelye húzza alá, amelyben kiderül, hogy a járást a járási gyűlés képviseli akkor, ha nem az általa létrehozott szövetkezetek döntenek vagy



a járási főnök maga. Az LKrO 23. cikkelye még egyszer utal arra, hogy a járási gyűlés, mint a járási polgárok képvisellete minden fontos, a járási kormányzathoz tartozó kérdéstről dönt.

A járási gyűlés az LKrO 24. cikkelye szerint a járási főnökből és a járási tanácsokból áll. Számuk általában 60-ra rúg; a max. 75 000 lakossal rendelkező járásoknál egyébként csak 50, és a 150 000 lakosnál nagyobbakban 70.

#### 6.2.2.2 Járási szövetkezet és további szövetkezetek

Itt a községekkel szemben fontos különbség áll fenn. Amíg a község saját belátása szerint dönt arról, hogy az előtanácsadó és döntéshozó szövetségeket létre akarja-e hozni (vö. GO 32. cikkely, 1. és 2. bek.), a járási gyűlés köteles a járási szövetkezetet létrehozni. A járási szövetkezetnek a törvényes előtanácsadó funkciója mellett van egy szövetkezeti illetékessége is a járási gyűlés révén, megítélésének mértéke szerint. A járásban a járási szövetkezet gyakorlatilag a járási gyűlés helyett a fő kormányzati szerv, mert ellentétben a nagy létszáma miatt viszonylag ritkán összeülő járásgyűléssel, gyakran tart üléseket.

További különbség a községi rend szabályozásában, hogy a járási szövetkezet számszerű összetételét törvény határozza meg, az LKrO 27. cikkelye szerint a járásgyűlés nagyságával analóg módon a járási főnökből és 10, 12 vagy 14 járási tanácsosból áll.

A járási szövetség mellett, amelynek megalkotása törvényben van előírva, a járási gyűlés az LKrO 29. cikkelye szerint „szükség esetén további előtanácsadó és határozó szövetkezetet hozhat létre”. A járási szövetkezettel ellentétben ezeket a szövetkezeteket bármikor fel lehet oszlatni. (LKrO 29. cikkely, 2. bek.)

Különleges szabályozás vonatkozik a számvevő vizsgáló szövetkezetekre, amelyet a járási gyűlésnek az LKrO 89. cikkelye alapján tagjaiból kell megválasztania, ez tehát egy „kötelezően” létrehozott szövetkezet, és minimum 3, maximum 7 tagból áll.

Utalnunk kell még a járási gyűlés kötelezettségére, a szövetségi szociális-segély-törvény (AGBSHG) 1982. szeptember 21-én megjelent végrehajtási utasítása 2. cikkelye alapján szociális segélyező szövetséget kell létrehoznia, és az ifjúsági jóléti törvény (JWG) 1977. április 25-i foglatának 14. paragrafusában értelmében és az 1965. július 23-i ifjúsági törvény (JAG) 2. bekezdése alapján ifjúsági jóléti szövetséget kell alkotnia.

Mindkét esetben olyan döntéshozó szövetkezetekről van szó, amelyekhez a járási főnökön kívül egy sor tanácsos tartozik és más személyiségek, részben döntéshozó, részben tanácsadó tagok.



### 6.2.2.3 A járási főnök

A járási főnök a járási gyűlés mellett és a szövetkezetek mellett a járás fő szerve. (LKrO 22. cikkely.) A járási tanácsi hivatal kettős természetének megfelelően a bajor járási főnök, mint ahogy már említettük, nemcsak a járás kormányzatának csúcsa, hanem ezzel egy időben az állami járási hivatal vezetője. (LKrO 37. cikkely, 6. bek.). Az állami feladatok megvalósításában a járási főnök az állam szerveként tevékenykedik és hivatala utasításainak alá kell vetnie magát, ebben a tekintetben tehát független a járási szervek befolyásától.

Példa: Az építkezésekről való döntés a BayBO 64. és 62. cikkelye, 1. bek. 1. mondata alapján és a LKrO 37. cikkelye, 1. mondata szerint a járási tanácsi hivatalhoz mint alsó állami kormányzóhatósághoz tartozik. A járási szövetség a járási tanácsi hivatalnak nem „utalhatja át” ezt a meghatalmazást. Masson/Samper megjegyzése az LKrO 31. cikkelyéhez.

„Ezzel a járási tanácsi hivatal mint a járásgyűlés és szövetségei elnöke és mint a kommunális és állami kormányzat vezető tisztviselője uralkodó helyet foglal el a járásban. Ebből egyidejűleg átfogó feladatkör és kötelezettség adódik számára, amelyet az alaptörvény szabad demokrata alaprendje és a bajor alkotmány szellemében pártatlanul, igazságosan és törvényesen kell képviselnie.”

Funkcióinak összefogásával a járásgyűlés a járás területén uralkodó, a demokratikus népi választás által megerősített és járási, községi integrációs erővel felruházott szerepet tölt be. Szándékosan és hatékonyan ellensúlyozza a tiszta állami bürokráciát. Mint kettős hatósági vezető ugyanúgy képviselője a járási polgároknak, mint az állami kormányzat külső posztjainak. E tulajdonságával fő feladataihoz tartozik az állami és a kommunális érdekek kiegyensúlyozása, mindig az állam és a kommunák közös célkitűzése figyelembevételével, a polgárok létköörülményeinek további javítása. A járásgyűlés eme átfogó illetékessége – és a járási tanácsi hivatalé is – megfelel a helyi és polgárközeli feladatcsoportosításnak a járás területén.

A járási főnök azonban nem állami hivatalnok, hanem a „a járás hivatalnoka”, akit a járási polgárok 6 éves időtartamra választanak meg (LKrO 31. cikkely, 1. bek.) egy különleges bajor szabályozás révén, ellentétben a többi tartománnyal.

A járási főnök az LKrO 33. cikkelye szerint elnöki tisztet tölt be a járásban és szövetségeiben, oly módon, hogy a községeknél érvényes szabályozással ellentétben más elnök nem választható erre a feladatra. Ez természetesen nem érvényes a szabályszerű képviselőre, a járási főnök választott helyettesére.



Különleges szabályozás érvényes egyébként a számvevőellenőrző-szövetségre, amely az LKrO 89. cikkelye 2. pontja szerint tagjaiból kell, hogy egy embert az elnöki tisztre delegáljon.

Ahogy az első polgármester a községekben, a járási főnök illetékes a folyó ügyekben, az NSZK vagy egy tartománya érdekében titokban tartandó ügy, sürgős rendelkezések és elodázhatatlan dolgok intézésében LKrO 34. cikkely, 1. bek.). Ezenkívül a járásgyűlés ügyrendi úton további ügyeket ruházhat át rá önálló elintézésre, amelyeket csak általánosságban végez el, de amelyeket később nem vonhat egyenként saját hatáskörébe. (LKrO 34. cikkely, 2. bek.).

Az LKrO 32. cikkelye szerint a járási főnök helyettese mellett, akit a járásgyűlés tagjaiból választott, a járásgyűlés a további képviselőt döntéssel szabályozza (LKrO 36. cikkely).

### 6.2.3 A kerületi szervek illetékessége és feladatai

A harmadik kommunális szinten is megfelel az alkotmány és a kormányzat lényegét tekintve a községek és járások szabályozásának.

A BerO 21. cikkely megadja a kerületi gyűlés alapvető illetékességét akkor, ha nem az általa rendelt szövetkezetek döntenek vagy a kerületi gyűlés elnöke önállóan határoz. A kerületek esetében különlegességgént kapcsolódik ehhez, hogy bizonyos esetekben a kormány is tevékenykedhet.

A kerületi szervek illetékességénél és feladatainál utalhatunk a községeknél és járásoknál leírtakra. A törvényes kerületi szövetség (BerO 26. cikkely) a járási szövetségnek felel meg, a kerületi gyűlés elnökéből és a kerületi tanácsosokból áll, a lakosság számának megfelelően 8–12 főből. Az elnök mindig a kerületi gyűlés elnöke (BerO 32. cikkely).

A kerületi szövetségeken kívül további döntéshozó vagy előtanácsadó szövetség is létrehozható (BerO 28. cikkely, 1. bek.). A szövetségekre vonatkozó elnöklétszabályozás a legmesszebbmenőkig megfelel a községi rendeletnek: a kerületi gyűlés elnökének egyetértésével választott helyettese, mindkettőjük egyetértésével a kerületi gyűlés által meghatározott kerületi tanácsos elnökölhet.

Az első polgármesterekkel és a járási főnökökkel ellentétben a kerületi gyűlés elnökét nem a nép választja, hanem ugyanúgy, mint helyettesét, a kerületi gyűlés, tagjai sorából. (BerO 30. cikkely.).

A BerO 35. cikkelye szerint a kerületi gyűlés határozattal átruházhatja a kormányra a kormányzati feladatokat. A kormány ennek értelmében a kerületi szervek határozatainak kormányzati rend szerinti



előkészítését és megvalósítását intézi, valamint a folyó kormányzati ügyeket, ha azok nem alapvető fontosságúak a kerület számára és nem járnak súlyos kötelezettségekkel.

### 6.3 A társas szervek (Kollegialorgane) ügymenete

A társas szervek ügymenetét a községek, járások és kerületek esetében gyakorlatilag azonos módon szabályozzák, úgy, hogy a továbbiakban csak a községi rend szabályozásáról szólunk; a járásokra és a kerületekre analóg módon a járási rendelet és a kerületi rendelet meghatározásai vonatkoznak.

A községi tanács és a szövetkezetek ügymenetét a községi tanács ügyrendje szabályozza közelebbről, a GO 45. cikkelye figyelembevételével. A községi tanács üléseinek összehívása az első polgármester vagy helyettese kezdeményezésére történik. Az ügyvezetésre vonatkozó közelebbi előírásokat az ügyrendben állították fel. Az első polgármester készíti elő az értekezletet és vezeti az ülést.

(A járási rendeletben és részben a kerületi rendeletben különbözően szabályozzák az elnöklet kérdését, ezért még egyszer utalunk a 6.2.1.3 és a 6.2.2.3 pontokra.)

A községi tanács ülésének időpontját és helyét egyébként a napirend ismertetésével együtt legkésőbb az ülés előtti 3. napon nyilvánosságra kell hozni. A nyilvánosságnak, amennyiben a községi tanács nyílt ülést tart, időben tudnia kell, mikor kerül sor a községi tanácsülésekre. Egyébként a nyilvánosság tájékoztatása elleni vétség még nem hatálytalanítja a községi tanács által hozott határozatokat. Mindössze rendtartási előírásról van szó.

*Masson/Samper megjegyzése a GO 52. cikkelyéhez:*

„Ha elmarad a helyi tájékoztatás, az ugyan törvény elleni vétés, de nem érvényteleníti jogi szempontból a községi tanács által megfogalmazott határozatokat, mivel a GO 52. cikkelye 1. bekezdésének 1. mondata rendtartási előírás.”

*A GO 47. cikkelye 2. bekezdése értelmében a községi tanács határozatképes, ha:*

– az összes tagot szabályosan idézték, ehhez tartozik pl. a napirendi pontok közlése is;

Az idézés hiánya nem számít, ha a nem (szabályosan) idézett tag mégis (valóságosan) megjelenik.

*Bay VGH 1957. december 5., Bay Bgm 1958, 141:*



„Ha az ügyrendi törvénnyel ellentétben a községi tanácsstagokat (vagy egyeseket közülük) nem tájékoztatták a napirend egy pontjáról, akkor az ehhez a napirendi ponthoz kapcsolódó határozat érvényessége csak akkor áll fenn, ha a községi tanács minden tagja jelen volt az ehhez a napirendi ponthoz kapcsolódó határozat megfogalmazásánál.”

- ha a tagok többsége jelen van és
- ha a tagok többsége szavazati joggal rendelkezik.

A GO 49. cikkelye 1. bekezdése szerint egy községi tanácstagot akkor kell kizárni a tanácsadásból és a szavazásból, ha személyesen érdekelt az ügyben, ez azt jelenti, hogy a határozat számára vagy bizonyos közeli hozzátartozói számára közvetlen előnyöket vagy hátrányokat jelenthet. (GO 49. cikkely, 1. bek.).

Különösen gyakori a személyes érdekelttség problémája az építésvezetési tervben, ezért ehhez a kérdéshez átfogó jogi megkötések tartoznak többek között:

- *BVerw G DVBI 1966, 827:*

Ha egy személynek a GO 49. cikkelye 1. bekezdése értelmében a tervezett beépítési területen telke van, a tanácstag elfogult.

- *Bay VGH 1975, 84:*

Egy területhasznosítási terv határozata nem jár együtt közvetlen előnyökkel vagy hátrányokkal.

- *OVG Münster, NJW 1979, 2632:*

Az olyan községi tanácstag, aki a tervezett területen telekkel rendelkezik, az első tervfelállításnál (területhasznosítási terv) nem elfogult. Akkor viszont igen, ha a terv módosítására kerül sor, amely a terv világosan körülhatárolt részével kapcsolatos.

Ha egy személyes okok miatt kizárt tag mégis együttműködik a határozathozatalban, a határozat csak akkor érvénytelen, ha közreműködése a szavazati eredmény szempontjából döntő volt.

A GO 48. cikkely 1. bekezdése szerint a községi tanácstag köteles az üléseken és a szavazásokon részt venni. Nem tartózkodhat a szavazástól.

- *Bay Verf GH Bay VBI 1984, 621:*

A községi tanácsstagokra vonatkozó azon törvényes tiltás, hogy a szavazáskor nem tartózkodhatnak, nem sérti a bajor alkotmányt.

Ha a tiltás ellenére mégis tartózkodás történik, az nem befolyásolja a szavazás érvényességét. Ezt a „szavazatot” nem veszik figyelembe.



A „rendfenntartás” az ülés alatt és a házjog gyakorlása a GO 53. cikkelye alapján az elnök feladata. Eltávolíttathatja pl. a rendet zavaró hallgatókat vagy a községi tanács egyetértésével azokat a tagokat, akik a rendet folyamatosan és nagymértékben zavarják, ki zárhatja az ülésről.

A rendezésnek nem éppen ritka esete lehet a politikai mondanivalójú, feltűnő jelvények viselete. A tartományi kormánybíróság egy esetben, amikor egy tag véleményszabadságára hivatkozva megtagadta a jelvény levételét, a következőket nyilvánította ki:

– *BVerwG 1988. február 12., BayVBI 1988, 407:*

A tanácstag a tanácsülések alatt sem veszíti el a szabad véleménynyilvánításra való jogát. A tanácstagnak az ülések alatt az önkormányzat működőképességének érdekében el kell fogadnia az alapjog bizonyos megszorításait (GG 5. cikkely, 1. bek., 1. mondat). Ha az alapjog védelmi területére eső véleménynyilvánítás zavarja az ülés szabályos menetét, arról a tanácselnök a községi rendelet vezetési és rendfenntartási előírásainak megfelelően dönthet.

A községi tanácstag véleményalkotása a GO 51. cikkelye alapján határozatokban és a választások során nyilvánul meg. Határozatokat mindig nyílt szavazással hozunk. Ha eközben szavazati egyenlőségről van szó, az indítványt elutasítják.

A választásokat azonban a GO 51. cikkelye 3. mondata szerint titkos szavazással tartják meg; azt választják meg, aki a leadott szavazatoknak több mint a felét megkapja, az üres szavazócédulák érvénytelenek. Szavazati egyenlőség esetén pótválasztás (2. forduló) következik és végül adott esetben sorshúzás (Losentscheid) választásokat egyébként csak a GO 51. cikkelye 4. mondata értelmében olyan döntés céljából tartanak, amelyeket a jogi előírások kifejezetten választásként említenek (pl. a főfoglalkozású községi tanácstagok választása).

– *OVG Lüneburg 1984. február 28., DOV 1985, 152:*

A demokratikus követelményeknek megfelelő szabad és titkos választásokra csak akkor kerül sor, ha minden szavazásra jogosult szavazatát titkosan leadja. Nem szabad előfordulnia, hogy a választási magatartást a szavazócédulán található kézírás alapján rekonstruálják.

A községi tanács tevékenységét a GO 54. cikkelye írja le. A községi tanácstagok ebbe a leírásba mindenkor belenézhetnek és a nyilvános üléseken megfogalmazott határozatokról szóló jegyzeteket egymás közt kioszthatják. Minden községi polgár betekinthez a nyilvános ülésekről szóló leírásokba. A községi tanács ügymenetére vonatkozó



előírások ennek megfelelően érvényesek a döntést hozó szövetkezetek ügyvezetésére. A döntést hozó szövetkezetek ügymenetét a községi tanács ügyrendje szabályozza. A szövetkezeti üléseken azok a tanács-tagok, akik nem tartoznak a szövetkezetekhez, részt vehetnek, a nem nyilvános üléseken is jelen lehetnek, de együttműködési jog nélkül, tehát alapvetően beleszólási jog nélkül.

A járásgyűlés, a járási szövetkezet és a járás további szövetségei ügymenetének szabályozása megfelel azoknak a meghatározásoknak, amelyeket megvilágítottunk. Ezeknek a társas szervezeteknek az ügymenetét a járásokban az LKrO 40. cikkelye közelebbről is tárgyalja. Ezek az előírások részben szóról szóra megegyeznek a községi rendeletben találhatóakkal.

A kerületi szervekre a BerO 37. cikkelye hasonló meghatározásokat tartalmaz.

#### **6.4 A területi lakosok jogai és kötelességei**

A bizonyos felségterületek lakóira vonatkozó jogi álláspontok tartalmilag fedik a községek, járások és kerületek területét (GO 15. cikkely, LKrO 11. cikkely, BerO 11.). Ezért elégséges röviden kitérnünk a községi rendelet meghatározásaira, hiszen a járásokra és kerületekre ugyanez vonatkozik.

##### **6.4.1 Általános megállapítások**

Először is a községhez tartozó kifejezéssel mindazon személyeket illetjük, akik a község területén laknak, míg a községi polgár kifejezés csak azokra vonatkozik, akiknek szavazati joguk van a községükben. Fordítva csak a községhez tartozók rendelkezhetnek választójoggal, azok nem, akik a község területén kívül laknak. Ugyanebben az értelemben beszél a törvény járási és kerületi polgárokról. Minden községhez tartozó a községgel szemben azonos jogokkal és kötelességekkel rendelkezik. A községi tisztségviselővé választható községi polgárok kötelessége átvenni a tiszteletbeli tisztséget, pl. a községi tanácsban, és ezt csak nagyon nyomós okból utasíthatják vissza. Mint tiszteletbeli hivatalos viselő községi polgárokra vonatkozik rájuk egy törvényesen közelebbről megfogalmazott gondossági és titoktartási törvény (GO 20. cikkely), de ezzel egyidejűleg a megfelelő kártalanításra is igényt tarthatnak.



#### 6.4.2 A polgár közreműködése a kommunális önkormányzatban

A polgárnak a közvetlen döntési jogát – amely a legtöbb svájci kantonban ma is bevált gyakorlat – a községi rendelet és a járási rendelet nem ismeri. A községi polgárnak csak tanácsadói joga van, amellyel az évente minimum egyszer megrendezendő polgári összejövetelen élhet a GO 18. cikkelye szerint. A községi polgár saját maga is kezdeményezheti írásban egy polgári gyűlés összehívását; a max. 10 000 lakosú községekben a polgárok 5<sup>0</sup>/<sub>0</sub>-a kell ehhez, a több mint 10 000 lakosúakban 2,5<sup>0</sup>/<sub>0</sub>, és akkor a polgári gyűlést 3 hónapon belül összehívják. Vitatott dolog, hogy a községi polgárnak van-e joga a polgári gyűlés összehívására, amit adott esetben be is perelhet. Erre a kérdésre igennel kell felelnünk, mivel a GO 18. cikkelyének címében („döntési jog”) kifejezésre jut, hogy a törvényalkotó a polgároknak jogot akar adni erre.

A polgári összejövetelek napirendi pontjának tárgya csak községi ügy lehet (GO 18. cikkely, 2. bek., 2. mondat, ez például a gyakran említett „atomfegyvermentes övezet”-témára is vonatkozik). Az első polgármester elnököl, de minden döntést a gyűlés hoz. Ha például olyan ember kap szót, aki nem községi polgár, az elnöknek le kell szavaznia; ha ki kell egészíteni a napirendet, a polgári gyűlés dönt nyílt szavazással.

A polgári gyűlés javaslatait a községi tanács 3 hónapos időintervallumban tárgyalja meg (ebbe nem számít bele a szabadságolás ideje); a községi tanács viszont nem köteles a polgári gyűlések javaslatait követni. A polgárgyűlésnek megfelelő berendezés a járások és kerületek vonatkozásában nem létezik.

A bajor községi rendelet kibocsátását megelőző tanácsadás során szóba került a „polgári döntés” jogi intézménye, de ezt az elképzelést a „representatív demokrácia” érdekében elvetették. Baden – Württembergben viszont az ottani községi rendelet a 21. paragrafus alatt szereplő feltételek között sorolja fel a „polgári óhajt” és a „polgári döntést”. Az utóbbi években Bajorországban is – különösen a bajor SPD soraiból – kiemelkedik a polgári óhaj és polgári döntés bevezetésének követelése. Van ugyan egy sor szempont az ilyen szabályozásra, mégis nyomós okok szólnak az eddigi rendszer megtartása mellett. Noha a működőképes, élő és polgárok közeli kommunális önkormányzat szerint szabad parlamentáris demokráciánk tartóoszlopa nélkülözhetetlen, a kommunális önkormányzatot csak sok polgár együttműködése révén lehet élettel telíteni, és a kommunális önkormányzatnak arra a polgárra is szüksége van, aki hivatalait és feladatait nem bocsátja rendelkezésre. Mégsem szokás megtagadni polgári





óhajjal és polgári döntéssel az összes polgár által demokratikusan megválasztott szerveket.

A kommunális önkormányzatra is érvényesnek kell lenniük a reprezentatív demokrácia alapelveinek. A döntés maradjon azoknál, akiket választással jogosítottak erre és akik politikailag felelősek érte. A rosszul értelmezett demokrácia a kommunálpolitika döntési biztonságát és megbízhatóságát a szabályozhatatlanságig megzavarhatja és végül a kommunális önkormányzatot megkérdőjelezheti.

Egy szó még a polgári kezdeményezésekhez. Itt többnyire politikai érdekeltségű vagy szerződötett személyek spontán szövetkezeteiről van szó, akik vagy bizonyos intézkedéseket akarnak megtenni vagy ami főként előfordul, a tervet akarják megakadályozni. Itt politikai térfelü tevékenységről van szó, de mindenesetre a szervezet közjogi funkcióján kívül. Gyakrabban a közös érdekek kötik össze a személyeket, akiknek távolabbi beleszólási joguk van, alkalmanként olyanok szövetkeznek, akik az adott esetben nem közvetlen érdekeltek. Az ilyen kezdeményezéseknél mindenesetre a személyes és együttes szerződést kell pozitívan értékelni; lényeges nehézségek léphetnek fel, ha az akciók elhagyják a jogállam kereteit és rendezavarásokra, kényszerítő intézkedésekre kerül sor. Ez majdnem kizárólag csak akkor történik meg, ha a célkitűzésnél a területen túlmenő tervek megakadályozásáról van szó, mint atomerőművek, újrafeldolgozó létesítmények vagy környezetet károsító tervek, mint pl. a frankfurti repülőtér startpályája. Helyi esetekben többnyire helyi intézmények létesítésének vágyáról van szó, pl. pihenő és szabadidős intézmények építéséről. Ha a polgári kezdeményezések aktivitásukkal nyomást akarnak gyakorolni a közkormányzati politikai szervek véleményalkotására, le kell szögeznünk, hogy ezek azért nem szervezetek, amelyek a kommunális önkormányzat részét képeznék.

## 7. A KOMMUNÁLIS ÖNKORMÁNYZAT BESZÜKÜLÉSE – FESZÜLT VISZONY AZ ÁLLAMHOZ

A kommunális önkormányzat ugyan törvényes fenntartás alatt áll, vannak olyan állami intézkedések, amelyek a kommunális önkormányzat lényegi magjába nem hatolhatnak be (BayVerf GHE n. F. 10, 113 „Az önkormányzati jog lényegi tartalmának érintetlennek kell maradnia”).

Hogy vajon a GG 28. cikkelye, 2. bekezdésében megfogalmazott, alkotmánynak megfelelő továbbírása az önkormányzati jognak csak az önkormányzat intézményes garanciája vagy szabadságjog, a



tudomány vitatja. A bajor alkotmányjogi bíróság mindenesetre a bajor alkotmány 11. cikkelyével kapcsolatban azt az álláspontot képviseli, hogy az abban ugyancsak megfogalmazott önkormányzati jog a szabad Bajorországgal szemben létező alapjoghoz hasonló szubjektív közjog. Ha erre igent mondunk, a kommunák számára jogi út is nyitva marad, felléphetnek önkormányzati joguk megsértése ellen.

## 7.1 Törvényes korlátok

Az alkotmány szerint és törvényes meghatározások szerint a kommunák önkormányzati joggal rendelkeznek, de „a törvényes kereteken belül” (vö. GG 28. cikkely, 2. bek., BV 11. cikkely, 2, GO 1. cikkely, LKrO 1, BerO 1.). A saját hatáskör leírásakor alapvetően arra utaltunk, hogy a kommunák ezen a területen saját belátásuk szerint dolgoznak, bár kötve vannak „a törvényes előírásokhoz” (GO 7. cikkely, 2. bek., 2. mondat, LKrO 5. cikkely, 2. bek., 2. m., BerO 5. cikkely, 2. bek., 2. mondat).

Az önkormányzati jog a mindenkori helyi területre korlátozódik (vö. 5.1), míg az a kifejezés, hogy a „törvények keretei között” a ténykedés volumenére és kivitelezési módjára utal. Törvények ilyen értelemben először is maguk a formális törvények, de a rendeletek is, ha a rendeletalkotó jogilag megfelelően alátámasztja őket; ezt állapította meg nyomatékosan a szövetségi alkotmánybíróság (BVerGE 26. 228):

„A »törvények« fogalom a GG 28. cikkelye, 2. bekezdése 1. mondatában nemcsak a formai értelemben vett törvényeket fogja át, hanem jogi rendeleteket is, ha azok a GG 80. cikkely, 1. bek. 1. mondatának megfelelő meghatalmazáson nyugszanak.”

Itt is, éppen ebben az összefüggésben kell ügyelniük a törvényes rendeletalkotóknak a „lényegi garanciára”.

## 7.2 Az állami beavatkozás miatt keletkezett korlátok

A kommunális önkormányzat gyakorlatában manapság egyre inkább meg kell állapítanunk, hogy a kommunális önkormányzat állami felügyelete és ellenőrzése – amely az önkormányzati jogba való közvetlen beavatkozás előtt „szürke zóná”-nak számított csupán – az elmúlt évtizedek alatt annyira (túl) tökéletesedett, hogy azt már az önkormányzati jog tartalmával és lényegével nem lehet összeegyeztetni. A községek és járások területi reformokkal erősített önkormányzati



ereje jelentős mértékben semlegesedett a rengeteg törvény, rendelet, miniszteri utasítás, terv, hozzájárulási irányelv, egyetértési jog és a tartományjog meg a szövetség további külön intézkedése miatt. Alapjában véve a kommunáknak ma már csak néhány feladatkörük van, amelyben valóban önállóan igazgathatnak, és amelyet önállóan formálhatnak meg. Mindenekelőtt az irányelvek annyira elfajultak, hogy gyakran nem általánosságokat tartalmaznak, hanem elveszik a kommunák végleges döntési jogát. Az életkörülmények azonosságának és a jogállami döntések biztonságának garanciája ürügyén a községeket és járásokat olyasmire kényszerítik, ami számukra a szakszerű, polgári érdekeknek megfelelő kormányzatot nagyon megnehezíti. Ez a kritika nem a kommunális önkormányzat és az állami felügyelet között létező természetes feszült viszony ellen szól. A közös feladatok kezeléséről a kommunák és az állam másként vélekedik, e véleménykülönbség oka a dolog természetében rejlik és az alkotmányban előírányzott szerepfelosztásban. Az a döntő, hogy mindkét partner a másik pozícióját és feladati illetékességét mindenkor egyenrangúnak ismerje el és ahhoz tartsa magát. Az államnak el kell ismernie, így pl. a járások, akkor is, ha a járási tanácsi hivatal egyben állami hatóság, politikai, önállóan működő, demokratikus, legitim népképviselőek és nem alárendelt kormányzati egységek. Mindenekelőtt a még elmaradt önkéntes feladatok körében nem szabad általános érvényű előírásokat vagy adott esetben kötetlen ajánlatokat kibocsátani. Az állami feladatok lebontására és a kormányzat egyszerűsítésére létrehozott bizottság, amely 1983 nyarán tevékenységét befejezte, biztosan nem arra törekedett, hogy mindenféle állami vezérelvből zagyvaságot termeljen ki és mindennek gátat szabjon. A bizottság a kommunák állami pórázon való vezetését sajnos csak kis területen tudta leépíteni, azon érthető oknál fogva, mert meg kellett küzdenie a helyenként erős ellenállással, és egyes minisztériumi, szakmai szervezetbeli munkatárs resszort-egoizmusával. Különös probléma a személyzeti felségjog beszűkítése. Minden kommunális hivatalnok besorolását, szállítási lehetőségeit és állását a legkisebb részletekig az országban egységesen szabályozták. Az eltérő kommunális fizetési szabályozást – ami külföldön a személyi szabadságjog miatt magától értetődő – majdnem teljesen megakadályozták. Ezzel a kommunákat megakadályozták abban, hogy néhány kitűnően képzett fiatalabb alkalmazottnak esélyt adjanak a további felemelkedésre. A jól képzett műszaki személyzet megnyerése egyre nehezebb, majdnem lehetetlen, mert az iparral ellentétben itt nem tehető attraktív ajánlat.

A kommunális önkormányzat állami intézkedések okozta beszűkülésének problémaköréről az időközben sajnos elhunyt államjogász



Prof. Dr. Frido Wagener már 1981-ben beszélt egy előadásában a bajor járásegyesület gyűlésén, és így ábrázolta:

„Az áldatlan korszellem az oka, hogy mindent egyenlővé akarunk tenni. Ez a korszellem hozza magával a túlzott törvényperfekcionizmust és a törvényáradatot éppúgy, mint a polgárság igényes gondolkodását. A kommunák viszonylagos önállóságának alapfeltétele az államfelépítményben keresendő, de ez éppen az egyenlőtenség, nem pedig az egyenlőség. Az azonosság és az egység a centralizálódás felé hajlik, tehát a központi állam felé. Egy bizonyos különbség megléte és a nem – egységes – lét ezzel szemben decentralizálódást követel meg, és ezzel a kommunális önkormányzatot. Az országos egység célja ne legyen többé alapvetően kívánatos célja a helyileg és szociálisan differenciált községeknek és járásoknak.” Ez a megállapítás sajnos máig sem veszítette el aktualitását.

### 7.3 Állami felügyelet

Az állami felügyelet azon az alapvető mérlegelésen nyugszik, hogy a községek nem az államon kívül állnak, hanem annak alapjai. A kommunális önkormányzat önállósága tehát nem jelentheti azt, hogy az állami struktúrától elvált. Az állam felelős azért, hogy a kommunák az állami közösségbe bekapcsolódjanak és ne kis „állammá” fejlődjenek az államban. Ennek felel meg a bajor alkotmányban és az általános kommunális törvényekben leszögeezett állami felügyelet, mint az önkormányzati testületek decentralizált feladatintézésének következménye. A BV 83. cikkelye 4. pontja a községek állami felügyeletéről a következőket mondja:

„A községek alá vannak rendelve az államhatóságok felügyeletének. A községek saját hatáskörű feladataiban az állam csak a törvényes kötelességek teljesítését és a törvényes előírásoknak a községek által való betartását felügyeli. Az átruházott hatáskörben a községek a fölöttes államhatóság utasításait kell, hogy betartsák. Az állam megvédi a községeket a feladataik megvalósítása során.”

Az állami felügyelet tehát az önkormányzat ellenpólusa. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az állam a kommunális önkormányzat dolgaiba minden további nélkül beleavatkozhat. Az állami felügyeletnek sokkal inkább két lényeges funkciót kell ellátnia, nevezetesen az ellenőrzést, de ugyanakkor a védelmet is. Az állami felügyelet gyengébb, ha a kommunák saját hatáskörükben tevékenykednek, és erősebb, ha átruházott hatáskörű állami feladatról van szó. Ennek felel meg az állami felügyelet kettéosztása jogi felügyeletre és szakmai felügyeletre.



### 7.3.1 Jogi felügyelet

A kommunák saját hatáskörű ügyeiben az állam végzi a jogi felügyeletet. Csak a törvénybeli köteleességek és feladatok megvalósítását és a törvényes előírások betartását ellenőrzi. Tehát jogi kontrollról van szó a kommunális megítélésbe való beleszólás nélkül. (GO 109. cikkely, 1. bek., LKrO 95. cikkely, 1. bek. és BerO 91. cikkely, 1. bek.). A beavatkozásra csak a jogellenes magatartás vagy mulasztás adhat feljogosítást, de nem a célszerűtlen tevékenység.

### 7.3.2 Szakmai felügyelet

A szakmai felügyelet felügyeli a kommunákra átruházott ügyeket, tehát az átruházott hatáskört és átfogja a jogi felügyeletből kifolyólag a kommunális igazgatási megítélést is azzal a lehetőséggel, hogy utasításokat adjon. Mégis a községeknek, járásoknak és kerületeknek az átvitt hatáskörön belül is saját jogállásuk van és csak szűk határon belül rendelik alá őket utasításoknak. A törvényes meghatározások (GO 109. cikkely, 2. bek., 1. sz., LKrO 95. cikkely, 2. bek., 1. sz., BerO 91. cikkely, 2. bek. 1. sz.) ezt azokra az esetekre korlátozzák, ahol az általános vagy egyes emberek közjogi igényei a szakmai felügyelő bizottság utasításait vagy döntéseit igénylik. Ebben az esetben – ahogy a szövetségi alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozta – a felügyelő hatóságnak feltétlenül a viszonylagosság alapelvéhez kell tartania magát. Egyébként megalapozott ok lehet arra, hogy a megítélési területbe avatkozzunk, ha felettes szempontokat kell megvalósítani. Ehhez tartozik pl. egy bizonyos vonal betartása – a kommunák részéről – az átruházott hatáskör feladatainak megvalósításában. Mivel e tekintetben eredetileg állami feladatokról van szó, általános érdek, és ezzel megfelel a közösség érdekeinek, hogy ezeket a feladatokat az egész országban viszonylag egységes kritériumok alapján hajtsák végre (így Hölz/Hien, GdeO, megjegyzés II. 2. a GO 109. cikkelyéhez).

### 7.3.3 Felügyeleti bizottságok

A járáshoz tartozó községek számára a jogi képviseleti hatóság a GO 110. cikkelye 1. mondata szerint az állami tanácsi hivatal, amelynek joga a GO 115. cikkelye, 1. bek. 2. mondata alapján a szakmai felügyelet is. A járásoknál és járási jogú városoknál a jogi és szakmai felügyelet a kormányzatok dolga (LKrO 96. cikkely és 101., GO 110. cikkely, 2. mondat, 115. mondat, 1. bek. 2. mondat).

A „nagy járási székhelyek” járáshoz tartozó községek, így jogi és alapvetően a szakmai képviseletüket is az állami tanácsi hivatal



látja el. Ha a „nagy járási város” egyébként a GO 9. cikkelye, 2. pontja szerint végez feladatokat, tehát pl. az építésre felhatalmazó hivatal megbízásából, a szakmai felügyelő bizottság a kormány (GO 115. cikkely, 2. bek.).

A kerületek felügyelő hatósága (jogi és szakmai felügyelet) a Belügyminisztérium (BerO 97. cikkely és 92. cikkely, 2.).

#### 7.3.4 Az állami felügyelet lebonyolítása

Az állami felügyelet intézkedései lehetnek megelőzőek, pl. tanácsadás, egyetértési jog vagy represszív (gátloak), pl. reklamáció, megsemmisítés kérése, kártérítések.

A jogi felügyeletre úgy, mint a szakmai felügyeletre a megelőző és gátló felügyelet jellemző. Mint ahogy a községi rendelet 108. cikkelye aláhúzza, az állami felügyelet fő feladata az, hogy a kommunákat a feladatok megvalósításában érthetően ellássa tanáccsal, követeljen tőlük és védje őket, erősítse elhatározó képességét és saját felelősségét. A jogi és szakmai felügyelő hatóságon a polgármester mindig kell, hogy tanácsot és segítséget kapjon, anélkül, hogy félnie kellene attól, döntési jogát korlátozzák; a jogi tanácsadásnak a kommunális döntés előterében kell maradnia, ne gátolja a kommunális döntést. Az olyan gátló intézkedések, mint pl. a reklamáció és a kártérítés a szakmai felügyelet keretében útmutatások legeslegutolsó eszközként szükség esetére maradjon.

#### *Az állami felügyelet eszközei:*

*az információs jog* (LKrO 97. cikkely, GO 11. cikkely) a felügyeleti hatóság joga, a kommunák minden feladatába mindenkor bepilantani, azt megtekinteni és felülbírálni.

*a reklamációs jog* (GO 112. cikkely, LKrO 98. cikkely) az a jogosultság, hogy a jogba ütköző határozatokat és rendeleteket kifogásolja, illetve a szükséges intézkedéseket osztályozza, ha egy kommuna nem képes kötelezettségének megfelelően tevékenykedni.

Mint a legerősebb beavatkozás kerül szóba: *a kártérítési jog* (LKrO 98. cikkely, GO 113. cikkely), ez azt jelenti, hogy sikertelen háttáridő kiszabás után a kommunák helyett és a kommunák költségére saját intézkedést végzünk.

A teljesség kedvéért megjegyezzük még, beállítható egy megbízott, ha a kormányzat normális menetét valóban hátráltatottnak véljük.

Ezt az intézkedési katalógust kiegészíti a szakmai felügyelet területén a szakmai felügyelő hatóság utasító joga. (GO 116. cikkely, 1. bek., 2. mondat, LKrO 102. cikkely, 1. bek., 2. mondat). További beavatkozásokra nem a szakmai felügyelő hatóságok illetékesek, ha-



nem a jogi felügyelő hatóságok, akiknek a szakmai felügyelő hatóság segítségével tartozik. (GO 116. cikkely, 1. bek., 3. m. és 2. bek., LKrO 102. cikkely, 1. bek., 3. mondat és 2. bek.).

A gyakorlatban ez a megkülönböztetés alig játszik szerepet, hiszen, mint kifejtettük, a jogi és a szakmai felügyelő hatóság többnyire azonos.

Jogi felügyelet a legágabb értelemben a járáshoz tartozó községek azon kötelezettsége is, hogy a rendeleteket és rendelkezéseket hatályba lépésük előtt négy héttel kötelesek bemutatni a jogi felügyelő hatóságnak, és bizonyos döntésekhez pl. természetvédelemjogi rendeletek kibocsátásához kötelesek engedélyezési jogért folyamodni, tehát a jogi felügyelő hatóság engedélyét kérni.

Egy – hogy úgy mondjuk – kifinomult, de éppen ezért annál problematikusabb eszköze az állami ellenőrzésnek és befolyásnak az ún. „arany gyepelő” a sok hozzájárulási vonal alakjában. A kommunális csúcsszervezetek alapkövetelménye itt az, hogy engedjenek át a kommunáknak több pénzeszközt saját felelősségű felhasználásra. Természetesen ezt könnyebb kimondani, mint megtenni, mivel itt a jobb pénzellátás problematikája mellett még elosztási nehézségekről is szó van a különböző kommunális szinteken. A pénzkiegyenlítés problematikája sürgősen kielégítő megoldást kér.

### 7.3.5 A kommunák jogvédelmi lehetőségei

A kommunáknak az a lehetősége, hogy az államfelügyelet beavatkozása ellen felvértezze magát, a tervezett állami intézkedés jogi minőségétől függ. A jogi felügyelet területén az állami beavatkozás egy kormányzati aktus feltételét valósítja meg, ami a szakmai felügyeleti intézkedésekre nem jellemző.

Bay VGH 1986. szeptember 20., Bay VBI 1977, 152 (153): A községek saját hatásköre elleni felügyeleti intézkedéseket nem lehet alapján véve kormányzati aktusként minősíteni. . . . Ha a jogbirtokos az állam által neki törvénnyel átruházott feladatot gyakorolja, a szakmai felügyeleti utasításnak alapvetően semmiféle külső hatása sincs, ha lenne, a jogbirtokost érintené ez mindjárt saját védett jogállásában.

#### 7.3.5.1 Egyszerű jogi védelem

A jogfelügyeleti intézkedések mint kormányzati aktusok a normál kormányzóbíróági eljárásokban megtámadhatóak és ezzel törvényesen felülbírálhatóak (pl. alapvetően óvási eljárások és megtámadási keresetek). Ezzel szemben a szakmai felügyeleti intézkedések csak akkor, ha szóba kerülhet a következők megsértése:



GO 109. cikkely, 2. bek., LKrO 95. cikkely, 2., BerO 91. cikkely, 2. bek. (tehát ahol a területi testületek élhettek a megítélés jogáival) vagy szóba jöhet az, hogy a szakmai felügyeleti intézkedés a területi testület önkormányzati jogát érinti.

#### 7.3.5.2 Alkotmányjogi védelem

Az önkormányzati jogot sem az alaptörvény, sem a bajor alkotmány nem definiálja alapjogként.

BayVerf GM 1986. november 4., BayVerfGHE n. F. 29, 191: A kommunális önkormányzat alkotmányjogi garanciája nem szavatol semmiféle alapjogot a BV 98. cikkelye 4. mondatának értelmében, amelynek megsértéséért bárki az alkotmányjogi bírósághoz fordulhatna panasszal. Sokkal inkább az önkormányzat alkotmánygaranciáját védeni hivatott alapjoghoz hasonló jogról van szó, amely végül is az érintett községeknek megadja azt a jogot, hogy keresetet indítsanak (nyújtsanak be) a BV 98. cikkelye 4. mondata értelmében a bajor jog ellen azzal az indokkal, hogy az önkormányzati jog lényegi tartalmát korlátok közé szorítják. A kereset-benyújtás lehetősége mellett a bajor alkotmány előbb említett értelmében szóba kerülhet az alkotmány elleni felfolyamodás a tartományi alkotmánybíróság előtt.

GO 93. cikkely, 1. bek., 4. b:

A tartományi alkotmánybíróság – ha a községek és községi szervezetek a 38. cikkelyben leírt önkormányzati joguk megsértése miatt alkotmány elleni folyamodványt nyújtanak be – törvénnyel dönt, tartományi törvények esetében azonban csak akkor, ha az állami alkotmánybíróságnak nem nyújtható be folyamodvány (ez megfelel a BVerf 66. 91. paragrafusának). A tartományi – és az országos alkotmánybíróság illetékessége körülhatárolására a tartományi alkotmánybíróság a következőket jelentette ki:

BVerf G 1957. május 7., BVerf GE 6, 376 (381 f):

A szövetségi alkotmánybíróság és az állami alkotmánybíróság illetékessége körülhatárolásakor abból kell kiindulnunk, hogy egy olyan hangsúlyozottan föderatív módon kialakított országban, mint a Német Szövetségi Köztársaság, a tartományok és a szövetség alkotmányterületei alapvetően önállóak, egymás mellett állnak . . . Az országos törvények felülbírálata az országos alkotmánnyal való összeegyeztethetőség szempontjából alapvetően az országos alkotmánybíróság dolga . . . Az egyéb országos alkotmányjogi vitákban is alapvetően az országos alkotmánybíróság hivatott a döntésre. A szövetségi alkotmánybíróság itt csak kiegészítőként illetékes.

BVerf G 1952., március 20., BVerf GE 1, 157:



Az országos alkotmánybíróság jogosultsága a BVerf GG 91. paragrafusa 2. mondata szerint nem jöhet szóba, ha községek vagy községi szervezetek kifogásolják a szövetségi jognak az alapjoggal való összeegyeztethetlenségét. A községek és községi szervezetek a BVerf GG 91. paragrafusa keretében kifogásolhatják egy törvénynek az alaptörvény normájával való összeegyeztethetlenségét, ha ez a norma tartalma alapján az önkormányzati jog alkotmányjogi képét meghatározza.

### 7.3.6 Saját belépési jog

Kiegészítésképpen utalnunk kell még az állam ún. „saját belépési jogára”, amely az 1976. december 23-i bajor kormányeljárás törvényhez újonnan illesztett 3. cikkely alapján megilleti, és amely csak az állami hatósági hierarchia keretében hat, tehát nem a szakmai felügyelet megjelenési formája. E meghatározás alapgondolata, hogy az állam megfelelő beavatkozással biztosítani akarja, nézetei megvalósítása ne a mellérendelt hatóságok „jóakaratótól” függhesen. A saját belépés a járási tanácsi hivatallal szemben a járási hivatal kettős funkciója miatt különösen szigorú feltételekhez van kötve. Vö. VerwVerf G 3 cikkely:

1. Ha egy állami hatóság a felügyeleti hatóság írásos utasításait nem teljesíti időben, akkor a felügyeleti hatóság vezetője az adott hatóság helyett intézkedhet (saját belépés).

2. Egy járási tanácsi hivatallal mint állami hivatallal szemben a saját belépésre csak akkor van mód, ha a szakmailag illetékes miniszter azonnali ténykedést rendel el a közjó fontos okaiból kifolyólag, különösen, ha ezek a helyi területen túlmennek jelentőségükben, vagy az egész országot érintik, kivételes esetben ha a miniszter ezt szükségesnek tartja és ezt a felügyelő hatóságnak megmagyarázza.

## 8. KITEKINTÉS

*Osszefoglalva* leszögezhetjük, hogy a bajor kommunák – a községektől a kerületekig, a járásokon túl – a múltban mint demokratikusan felépített államunk alapjai megállták a helyüket. Mai alakukban és szervezetükben a kommunák alkalmasak a modern kormányzati gondoskodásra és tevékenységre is. A kommunális feladatok állampolitikai hatása és különösen azoké a feladatoké, amelyek a polgárt



az állammal integrálják és az emberek szabad életét biztosítják, biztosan még tovább nő. A kommunák ezért a jövőben még nagyobb jelentőséget kapnak és további feladatokat átvesznek. Különös mértékben szólítjuk fel majd a járásokat arra, hogy olyan felületeket képezzenek ki, amelyekre a területi reformmal jelentősen megerősített bajor járások rendeltetve vannak.

A kommunális önkormányzat fontos feladata lesz a jövőben, hogy a bürokrácia terjeszkedését megakadályozza. A CSV kommunálpolitikai egyesülete 1984-es választási programjából a következő mondatokat idézhetjük ehhez: „Aki meg akarja akadályozni a bürokrácia terjeszkedését, annak fel kell hagynia azzal, hogy az élet minden területén mindent előírásokkal szabályozzon és normalizáljon. Az állami és magánélet bürokratizálódása az állam és polgárai életét fenyegeti. A bürokratizálódás megállítása és az, hogy a szabadságnak a jövőben is legyen esélye, huszadik századunk egyik legnagyobb politikai követelése. A bürokratizálódást csak egy olyan politikával lehet sikeresen elkerülni, amelyet önálló, saját felelősségű emberek művelnek, és amely jobban bíz a polgárban, mint az államban.” Akkor sem, ha a kommunáknak és a kommunális önkormányzatnak alkotmányjoggal szavatolt és a polgárok tudatában biztos helye van a demokratikus államfelépítményben, amelyről nem mond le, és mindenekelőtt a napi kormányzati gyakorlatban, ismerjük fel, hogy a politikai élet sok törekvése és megjelenési formája alkalmas a beszűkítésre és a lényegi tartalmába való beavatkozásra. A már említett túlzott bürokratizálódás mellett ez különösen a növekvő feladatmegterhelésre vonatkozik, amely egyre inkább oda vezet, hogy a polgár hozzászokik ahhoz, az önkormányzat mindenbe beleavatkozik. Ennek a személyes szabad tér egyre nagyobb arányú beszűkülésén túl a privát és az individuális kötelezettség-vállalás alábbhagyása lesz a következménye.

Megegyezik ezzel a polgár igényességének mentalitása, úgy egyénként, mint összességében, amikor is a kényelmet elvárja az államtól, sőt megköveteli, de ő egyre kevésbé kész arra, hogy a szükséges felelősség és munka rá eső részét vállalja.

A kommunák és az állam viszonyában nő a túlzott befolyásolás veszélye és ezzel a kommunális saját belátás beszűkülése, ha a kommunák alapvetően alig elegendő pénzellátásakor egyre jobban az állami hozzájárulástól függnek, amely olyan messzire ér, hogy a kommunák alig tekinthetők önállóknak.



A pénzellátásnak és a feladatkörnek össze kell hangolódniuk, ugyanakkor a polgár felelősségvállalását úgy, mint megbízatásait erősíteni kell. Az nem járja, hogy bizonyos dolgokat meg kell valósítani, mint pl. szemétszállítás, aminek szükségességét a lakosság elismeri, és akkor mégis mindent megteszünk azért, hogy megakadályozzuk. A hivatalból illetékeseknek kellemetlen döntéseket is vállalniuk kell, ahelyett, hogy időnként az állami befolyásra hivatkoznának érvelésükben, vagy az illetékességüket akarnák megtagadni kellemetlen esetekben.

A polgárnak, a kommunáknak és az államnak és mindazoknak, akik politikai és közfelelősséget viselnek, a jövőben is a bevált kommunális önkormányzat kiépítésén kell fáradozniuk, hogy az ne csak üres szó legyen, hanem a jövőben is sikeresen működő alkotmányos valóság maradjon.







## II.

### A KÖZSÉG AZ ÁLLAMI FELÉPÍTMÉNY RENDSZERÉBEN

#### **Az állam – a polgárok partnere**

A filozófus Thomas Hobbes (1588–1679) mondta egyszer, hogy az állam azért van, hogy a mindenki harcát mindenki ellen meggátolja. Ténylegesen a történelemben mindeddig nem sikerült egyetlen politikai berendezkedésnek sem állami hatalom nélkül irányítania polgárainak együttélését. Különböznek azonban a módszerek és jellegzetességek, amelyek a polgárnak az államhoz való viszonyát meghatározzák. A Német Szövetségi Köztársaság berendezkedésében ennek demokratikus szabadságával és az alulról építkező demokrácia különböző szintű felépítményeivel (képviseleti elv) a közhatalom nem porkolábként áll szemben az egyes emberrel, hanem politikailag meghatározó partnerként kezeli őt.

#### **Kommunális önkormányzatok – a polgári öngazgatás fórumai**

Hogy e partneri viszonyt élettél lehessen megtölteni, az állam garantálja, hogy a polgár kommunális hatáskörben (községek és járáások, járási jogú városok és járási központok) közügyeiket maguk irányítsák. A közügyek fogalma ezért egy állami és egy kommunális területre oszlik.

#### **1. A KÖZSÉG ALKOTMÁNYJOGILAG GARANTÁLT HELYE**

##### **A község az önkormányzatok rendszerében**

Az önkormányzatok rendszerében a kommunális szféra jelenti az alapzatot, amelynek alapját a község képezi.



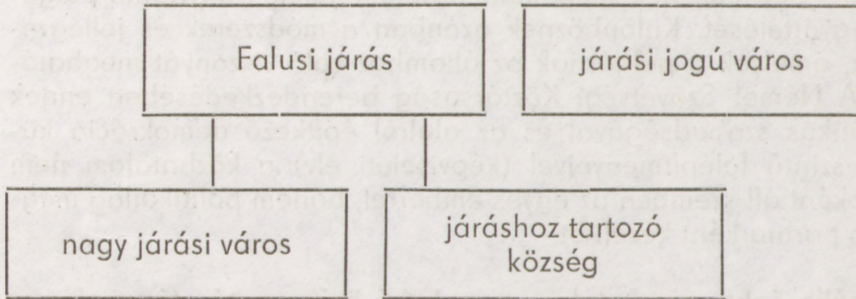
DBO«  
Állami szféra

SZÖVETSÉG  
TARTOMÁNY

Kommunális szféra

KÖZIGAZGATÁSI KÖRZET  
FALUSI JÁRÁS  
KÖZSÉG

Amennyiben az igazgatási körzeteket figyelmen kívül hagyjuk, a kommunális szférában egyenként a következők adódnak:



### Község, nagyközség vagy város?

Hogy egy községet városnak vagy nagyközségnek neveznek-e, az nincs hatással jogi állására és törvény általi kezelésére. A korábbi különbségtétel városi és vidéki községi jogállás között Bajorországban az 1919-es önkormányzati törvénnyel megszűnt. Városnak és nagyközségnek azokat a községeket hívják, amelyek ezt a megnevezést a községi rendelkezések hatálybalépése előtt kapták, vagy amelyek ezt a Belügyminisztériumon keresztül újonnan kapták (GO. 3. paragrafus, 2. bek.). Nincs azonban törvényesen előírva a minimális lakosság száma. A községi rendelkezések érvénybelépése óta a Belügyminisztérium mintegy 50 községnek adta meg a város elnevezést.

### Járási jogú vagy járáshoz tartozó – nagy járási város

Bajorországban a községek járási jogúak vagy járáshoz tartozók. (GO. 5. paragrafus, 5. bek.). A járási jogú városok az önkormányza-



tok alulról felfelé építkező rendszerében ugyanazt a helyet foglalják el, mint a falusi járás és ugyanazon feladatokat látják el. (GO. 5. paragrafus, 3. bek.). Az út fordítva is lehetséges. Bizonyos, törvény által szabályozott körülmények fennállása esetén a járási jogú községek megint járáshoz tartozóvá válhatnak (GO. 5a paragrafus, 1. bek.). Ekkor a „nagy járási város” megnevezést kapják (GO. 5a. paragrafus, 3. bek., 1. rendelkezés) és átvett hatáskörrel azoknak a feladatoknak egy részét látják el, amelyek a járási közigazgatási főnökség mint alsóbb szintű hatósági feladatai közé tartoznak. (Vö. GO. 9. paragrafus, 2. bek., a nagy járási városok feladataira vonatkozóan pedig GVB1, 1972. június 15. 202. old.). E hatáskörrel azonban le is mondhatnak (GO. 5a. paragrafus, 3. bek., 2. rendelkezés, 1. félrendelkezés). A GO 5a. paragrafusának 4. bekezdése szerint a több mint 30 000 lakossal rendelkező községek kérhetik, hogy nagy járási várossá nyilvánítsák őket, ha intézményi és közigazgatási lehetőségeik garanciát szolgáltatnak arra, hogy megfelelően teljesíteni tudják egy nagy járási város feladatait.

### **A járási közigazgatási főnökség mint járási hatóság**

Az önkormányzatok építményében a járás a járási jogú várossal azonos helyet foglal el. Mint járási hatóság a falusi járás közigazgatási intézménye (LKrO 37. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés). Ezt a funkcióját élesen meg kell különböztetni a járási közigazgatási főnökségnek mint alsóbb szintű állami közigazgatási hatóságnak a feladataitól.

### **A kommunális hatáskörök és állomány védelme**

A községeknek és járásoknak joguk van arra, hogy állományukat és hatáskörüket megtartsák. (GO 10. paragrafus, 2. bek., 2. rendelkezés). Ez a jog az alkotmányosan biztosított öngazgatás védelmének alaptörvényéből ered (GG 28. paragrafus, 2. bek., BV 11. paragrafus, 2. bek., 2. és 10. rendelkezés, 1. bek.), az állománybeli és hatásköri változásokat azonban nem zárja ki teljesen. Amennyiben egy élő öngazgatás szükségességéből indulunk ki, ebből a norma-alkotók számára megkötetések és feladatok adódnak, hogy életképes és teljesítőképes önkormányzati testületet hozhassanak létre. Az öngazgatás elve ezért nem garantál semmilyen abszolút fennmaradást, csak egy életképes és teljesítőképes öngazgatási testület fennmaradását. Így hatásköri és állománybeli változások (GO 11. paragrafus, LKrO 8. paragrafus) még az érintett közigazgatási testület hozzájárulása nélkül is foganatosíthatók, amennyiben ezt a közjó (BV 3. paragrafus, 1. rendelkezés) megköveteli.



## **Kommunális öngazgatás – az állam alapja**

Mindegy, hogy községekről, járási jogú városokról, járásokról vagy nagy járási városokról van-e szó, ezek mind jogosultak a kommunális öngazgatásra. Amit a következőkben a községekre vonatkozóan mondani fogunk, elvben minden kommunális szintre érvényes. Anélkül, hogy itt belemennénk a tyúk-tojás problémába, hogy mi elsődleges államjogilag, a község-e vagy az állam, a község az állam és a demokratikus élet alapját képezi. (GO 10. paragrafus). Önkormányzata az alulról felfelé építkező demokráciát szolgálja (BV 11. paragrafus, 4. bek.). A községnek joga van arra, hogy „a helyi társadalom minden ügyét saját közigazgatásában intézze” (A községi öngazgatás alaptörvénye; GG 28. paragrafus, 2. bek., 1. rendelkezés).

### **Az állami és önkormányzati közigazgatás együttese**

A községnek a demokrácia alapjaként való meghatározása egyébként azt nem állítja, hogy minden közigazgatási körzeteket átfogó ügyet az állami önkormányzatnak, minden körzeti, helyi és helyi szint feletti ügyet a kommunális önkormányzatoknak kell irányítaniuk. Az állami és kommunális hatáskör elhatárolása más szempontok szerint történik. A kommunális öngazgatás intézményes garanciája, amellyel a községek vonatkozásában a BV 11. paragrafusa, a járás vonatkozásában a BV 10. paragrafusa foglalkozik, nem minden helyi ügyet fog át, csak a helyi társadalom s a j á t ügyeire vonatkozik (BV 11. paragrafus, 2. bekezdés, 2. rendelkezés). Az állam megtart magának bizonyos feladatokat helyi szinten is, amelyeket maga irányít, vagy amelyeknek irányítását átruházza a mindenkori kommunális öngazgatási testületre. Ilyen eseteknél mondják, hogy a község ú. n. átadott hatáskörben, azaz bizonyos értelemben „megbízásra” cselekszik.

### **Az öngazgatási elv fejlődése**

A községi öngazgatás elve nem nagyon régi. Az 1808-as és 1818-as bajor községi ediktumokkal indult fokozatosan fejlődésnek. Az 1909. május 22-én hozott bajor öngazgatási törvénnyel jelentős fejlődési fokra jutott, amelyre a bajor öngazgatás támaszkodhatott, miután a német községi igazgatásban 1935. január 30-án az ún. Führerprinzip (Führer-elv) bevezetése az öngazgatás alaptörvényére súlyos csapást mért.



## **Az öngazgatási elv célkitűzése**

Az öngazgatás szövetségileg hatályos alaptörvénye mai, demokratikus megfogalmazásában arra szolgál, hogy a helyi társadalomban élő polgárok a saját hatókörükbe tartozó közösségi feladatok teljesítésében felelősen vegyenek részt.

## **Az öngazgatási elv alkotmányjogi megalapozása**

Az öngazgatási elvnek e lényegi célkitűzése alkotmányjogi garanciákkal bír (vö. GG 28. paragrafus, 2. bek., BV 11. paragrafus, 2. bek.). Nem törölhető el sem egy egyszerű szövetségi törvénnyel, sem a tartományi törvényhozáson keresztül. Minden törvényváltoztatás ezért alkotmányjogi korlátokkal találná magát szemben magában az önkormányzati elvben.

## **Az öngazgatás kiterjedése**

Az öngazgatás kiterjedése azt a célt szolgálja, hogy a saját ügyek területén és a törvényes kereteken belül egy lehetőleg szabad közigazgatási cselekvési tér jöjjön létre. Lényeges részét alkotja ennek a községeknek az a joga, hogy saját közigazgatásukat felépítés és lejárát szempontjából maguk szabályozzák. E jog pl. annak a kérdésnek eldöntésében játszik szerepet, hogy egy tiszteletbeli vagy egy hivatásos polgármestert kell-e megbízni, hogy hány és milyen bizottság kerüljön felállításra, hogy milyen legyen az ügymenet az egyes részletekben stb.

## **Financiális felelősség**

A jogi és politikai öngazgatás üresnek bizonyul, ha a községeknek nincsenek meg a pénzügyi lehetőségeik. Csak ha rendelkeznek bizonyos pénzügyi játéktérrel, akkor kap az öngazgatási elv politikai tartalmat. A község adóhatóságait és ezek beágyazódását az adószövetségbe azért egy élő és politikailag tartalmas öngazgatás szempontjából is vizsgálni kell.

## **2. A KOMMUNÁLIS SZFÉRA BELSŐ ALKOTMÁNYA**

### **A kommunális öngazgatás konkretizálása tartományjogi rendelkezések révén**

Az alaptörvény alapvető kijelentései és a bajor alkotmány a tartomány jogi rendelkezései révén konkretizálódnak. A jogi helyzet



egyes részletei, a belső alkotmány (szervezet, a kommunális szervek kompetenciája, tagjainak megválasztása, együttműködés községek és állam között, ill. polgár és község között stb.) többek közt a következők szerint kerülnek szabályozásra:

- a községi szabályozás (Gemeindeordnung – GO)
- a járási szabályozás (Landkreisordnung – LKrO)
- a járási választási törvény
- a községi választási törvény
- a kommunális választott hivatalokra vonatkozó törvény (KWBG)

### **A községi tanács – a község polgárainak képvisellete**

A községi tanács a község polgárainak képvisellete (GO 30. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés). Ez a városokban a városi tanács megnevezést viseli, a nagyközségekben pedig a nagyközségi tanács megnevezést kapja (GO 30. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés) és a német községi polgárok általános, közvetlen, szabad, egyenrangú és titkos választásával kell létrejönnie (GG 28. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés). A választásból kizárni neme, származása, faja, nyelvének, hazája és eredete, hite, vallási vagy politikai nézetei (vö. GG 3. paragrafus, 3. bek., GO 15. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés, 17. paragrafus, 15. bek., 2. rendelkezés) miatt senkit sem lehet kizárni. A választás közvetlensége azt követeli meg, hogy a polgár képviselőjét maga válassza be a községi tanácsba.

### **A községi tanácsok összetétele**

A községi tanács az első polgármesterből és a tiszteletbeli községi tanácstagokból áll (GO 31. paragrafus, 1. bek.), akiket nem szabad összekeverni a hivatásos községi tanácstagokkal, akik a 10 000 lakos feletti községekben a községi tanácstagok közül választhatók (GO 40. paragrafus, 1. rendelkezés). Ezek a „hivatásos városi tanácsnokok” a községi tanács ülésein és ennek bizottságaiban csak tanácsadó szerepet tölthetnek be (GO 40. paragrafus, 2. rendelkezés). A tiszteletbeli tanácstagok száma, a polgármestert beleértve, a lakosság számához igazodik (vö. GO 31. paragrafus, 2. bek.).

### **A községi tanács ügyviteli szabályzata**

#### **A tanácsülések nyilvánosságának alaptörvénye**

#### **A községi tanács tagjainak üléskezési kötelezettsége**

#### **A szavazástól való tartózkodás tilalma szavazáskor**

#### **A községi tanács határozatképessége**

#### **Kizárás személyes érdekeltség miatt**



A községi jog egy központi bekezdését alkotják a községi tanács akaratképzésének formájára vonatkozó előírásai. A GO 45. paragrafusa szerint a községi tanács ügyrendet kell hogy alkosson önmagának. Csak olyan üléseken hozhatja meg döntéseit, amelyek alapvetően nyilvánosak (GO 47. paragrafus, 1. bek.), amennyiben a közséjőre vonatkozó megfontolások vagy egyes emberek jogos igényei nem teszik a nyilvánosság kizárását kívánatossá (GO 52. paragrafus, 2. bek.). A községi tanács tagjai az ülésekről igazolás nélkül nem maradhatnak távol (GO 48. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés, 2. bek.). A községi tanács akkor határozatképes, ha a minden tagot megfelelő módon értesítettek és a tagok többsége jelen van és szavazatképes. (GO 47. paragrafus, 2. bek.). Amennyiben a községi tanács döntése egy tagjának, ennek házastársának, a harmadik fokig rokonainak vagy egy általa képviselt természetes vagy jogi személynek közvetlen hátránnyal vagy előnnyel jár, akkor ez a tag a tanácskozáson és a szavazásban nem vehet részt. (GO 49. paragrafus, 1. bek.).

### **Az első polgármester – „az országgyűlés elnöke” és közigazgatási főnök egy személyben**

Az első polgármester – járási jogú városokban és nagy járási városokban főpolgármester (GO 34. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés) – a községi tanács elnöke és határozatainak végrehajtója (GO 30. paragrafus, 1. rendelkezés). Ugyanakkor mint a legfelső (választott) községi tisztviselő, a községi közigazgatás feje is (GO 34. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés, KWGB 1. paragrafus, 1.). Ő felügyeli minden községi tisztviselő, alkalmazott és munkás munkáját (GO 37. paragrafus). Amellett, hogy a községi tanácsüléseken elnököl és feladata a községi tanács határozatainak végrehajtása, az első polgármester további hatáskörökkel is rendelkezik, amelyeket közvetlenül a törvény ír elő számára (GO 37. paragrafus). Ide tartozik pl. a község folyó ügyeinek intézése (GO 37. paragrafus, 1. bek., 1.).

### **Hivatásos vagy tiszteletbeli polgármester**

A járási jogú városokban, a nagy járási városokban és az 5000 lakos feletti helységeekben az első polgármester (főpolgármester) bizonyos időszakokra alkalmazott tisztviselő (hivatásos polgármester), GO 34. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés. A községi tanács azonban erről (legkésőbb a választás előtt két hónappal) másként is rendelkezik (l. GO 34. paragrafus, 2–4. bek.).



## **Polgármester-helyettes**

A községi tanács saját tagjai közül választ, saját választási időszakára, egy vagy két további polgármestert, akik általában díjazás nélkül látják el feladatukat. A község azonban rendelkezhet úgy, hogy a helyettes polgármester időszakos tisztviselő (GO 35. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés). A helyettes polgármester képviseli az első polgármestert, amennyiben akadályoztatva volna (GO 39. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés). Egyébként az első polgármester egyes jogköreit átruházhatja az ügymeneti feladatok megosztása keretében (GO 39. paragrafus, 5. bek.).

## **Bizottságok a községi tanácsban**

A községi tanács egyes jogköreit bizottságokra ruházhatja át. A hatáskör szerint, amellyel egy ilyen bizottság rendelkezik, előkészítő (GO 32. paragrafus, 2. bek.) vagy döntéshozó (GO 32. paragrafus, 2. bek.) bizottságokról. Döntéshozó bizottságokat azonban csak a 3000 lakos feletti községekben lehet felállítani. E bizottságok mellett, amelyeket fel lehet állítani, de ez nem kötelező, vannak ún. „kötelező”-bizottságok, mint a község saját üzemének munkabizottsága (GO 95. paragrafus) és a 3000 lakos feletti községekben a szabadságolási-bizottság a GO 32. paragrafus, 4. bek. szerint, amelyben a szabadság idejét határozzák meg.

## **A bizottságok összetétele**

A bizottságok összeállítását a községi tanács felügyeli saját ügymenete szerint (GO 33. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés). Itt arra kell ügyelnie, hogy a községi tanács frakcióinak és csoportjainak aránya tükröződjék a bizottságban (GO 33. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés).

## **Elnöklés a bizottságban**

A bizottság elnökletét az első polgármesternek kell ellátnia, vagy egy helyettesének, ill. egy a községi tanács által meghatározott bizottsági tagnak (GO 33. paragrafus, 2. bek.)

## **A bizottságok feladatai**

Mindenféle bizottságnak az a feladata, hogy úgynevezett „szűk körben” fontos tárgyakat megtárgyaljon, hogy ezeknek tisztázásával a községi tanács munkáját segítse. Ezen túl a döntéshozó bizottságok a községi tanács helyett hoznak döntést azokban az esetekben, amelyekben az ügyintézés átruházták rájuk (GO 32. paragrafus, 2. bek., 2. rendelkezés).



## **Polgárgyűlés**

A GO 18. paragrafusa értelmében az első polgármesternek legalább évente egyszer kötelessége egy polgárgyűlést egybehívni. A községi tanács azt is kívánhatja, hogy ez gyakrabban történjék. Az ilyen polgárgyűlésen a község minden polgára kifejtheti véleményét a közügyeket illetően (GO 18. paragrafus, 3. bek., 1. rendelkezés). A polgárgyűlésen született elhatározások j a v a s l a t k é n t kerülnek a községi tanács elé, amelynek három hónapon belül el kell járnia velük kapcsolatban (GO 18. paragrafus, 4. bek.). A községi tanácsnak teljes szabadságában áll akár a döntés elfogadása mellett, akár ez ellen szavazni.

## **Községi öngazgatás**

Hogy feladatait teljesíteni tudja, a községnek rendelkeznie kell saját szakszeméllyel (GO 42. paragrafus, 1. bek.). A községi rendelkezés előírja a GO 42. paragrafusának 2. bekezdésében, minimálisan hány alkalmazottnak kell lennie a községben.

## **A járás jogi alapja: a járási rendelkezés**

A járási alaptörvény elvben ugyanaz, mint a községi alaptörvény. Jogi alapja a járási rendelkezés.

## **Járási gyűlés (Kreistag)**

Ami a községi tanács a községnek, az a járási gyűlés a járásnak: a járási polgárok képvisellete (LKrO 23. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés). A járási gyűlés felügyeli az egész járási igazgatást, különösen pedig döntéseinek végrehajtását (LKrO 23. paragrafus, 2. bek., 1. rendelkezés). A járási közigazgatási felügyelőségnek kötelessége, hogy a járási gyűlés minden tagjának (járási tanács) felvilágosítást adjon (LKrO 23. paragrafus, 2. bek., 2. rendelkezés). LKrO 24. paragrafus, 2. bek. leszögezi, hány járási tanácsost kell beválasztani a járási tanácsba a járási közigazgatási főnökség mellett. Ahogy a községi tanácsnak, úgy a járási tanácsnak is kötelessége, hogy ügymenetet adjon magának (LKrO 40. paragrafus); a tanácsstagoknak kötelessége, hogy a tanácsüléseken részt vegyenek (LKrO 46. paragrafus), hogy szavazásnál nem tartózkodhatnak (LKrO 42. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés), azokban a döntésekben ill. tanácskozásokban továbbá, amelyekben személyesen érdekeltek, nem vehetnek részt (LKrO 43. paragrafus).



## **Járási közigazgatási főnökség**

A járási közigazgatási főnök a járások időszakosan választott tisztviselője (LKrO 31. paragrafus, 1. bek., KWGB 1. paragrafus, 1.). Hat évre választják (LKrO 31. paragrafus, 1. bek., 2. rendelkezés). Mint a községi tanácsban az első polgármester, úgy a járási gyűlésben, a járási bizottságokban és a járási gyűlés egyéb bizottságaiban a járási közigazgatási főnök vezeti az üléseket (LKrO 33. paragrafus, 1. rendelkezés). Ő hajtja végre a járási gyűlés határozatait (LKrO 33. paragrafus, 2. rendelkezés). Ezenkívül a járási közigazgatási főnöknek jogköre kiterjed a járás folyó ügyeinek intézésére (LKrO 34. paragrafus, 1. bek., 1.). Ő képviseli kifelé a járást (LKrO 35. paragrafus, 1. bek.). Végül ő a járási tisztviselőkar szolgálati előljárója (LKrO 38. paragrafus, 3. bek.). Felügyelete alá tartoznak még az állami hivatalnokok is (LKrO 37. paragrafus, 3. bek., 4. rendelkezés).

## **Helyettes járási közigazgatási főnök**

A helyettes járási közigazgatási főnök, akit a járási gyűlés tagjai közül választanak, díjazás nélkül látja el feladatát. Hivatalban maradása a járási gyűlés választási időszakának hosszától függ (LKrO 32. paragrafus, 1. bek.). A helyettes közigazgatási főnöki helyre csak olyan járási tanácsost lehet választani, aki a járási főnökség választási feltételeinek is megfelel (LKrO 32. paragrafus, 2. bek.).

## **Járási bizottságok és egyéb bizottságok**

A járási bizottság egy a járási gyűlés által felállított állandó bizottság, amely a járási gyűlés döntéseit előkészíti és azokat a feladatokat végzi, amelyeket a járási gyűlés átruház rá (LKrO 26. paragrafus). Egy a járás lakosainak száma szerint törvény által előírt számú járási tanácsosból áll, akiket szintén a járási gyűlés tagjai közül kell választani, mint a járási főnököt (LKrO 27. paragrafus).

A járási bizottság mellett, amely ún. „állandó kötelező bizottság”, a járási gyűlés szükséges esetben további tanácsadó vagy döntéshozó bizottságokat is felállíthat ill. feloszlathatja ezeket (LKrO 29. paragrafus). Ebben az összefüggésben meg kell említenünk még a LKrO 30. paragrafusát. Ez a rendelkezés határozza meg ugyanis azokat a járási gyűlési ügyeket, amelyeket nem lehet bizottságokra átruházni, pl. a közösségi adók és illetékek meghatározását (LKrO 30. paragrafus, 1. bek., 8.).



## **A járási közigazgatási főnökség – egyszerre állami hatóság és járási hatóság**

Fentebb már leszögeztük, hogy a járási közigazgatási főnökség kettős feladatot lát el; mint állami hatóság alsóbb szintű közigazgatási hatóság, ugyanakkor azonban a járási kommunális önkormányzat közigazgatási testülete. Mint ilyen, járási hatóság.

Állami hatósági funkciójában a járási közigazgatási főnökség többek közt a járáshoz tartozó községek és testületek, közintézmények és alapítványok felügyeletét végzi (LKrO 37. paragrafus, 1. bek., 2. rendelkezés).

Mint járási hatóság feladatai a községi hatóság feladatainak felelnek meg, amelyekről már beszéltünk.

### **3. SAJÁT ÉS ÁTRUHÁZOTT JOGKÖRÖK**

Már utaltunk rá, hogy a kommunális szférában az állami és az önkormányzati közigazgatás együtt működnek. A községek az átruházott jogkörökben az állam megbízására járnak el, saját hatáskörben saját, eredeti illetékességi körükben.

#### **A községek teljes jogköre**

A községnek minden közösségi feladat teljesítése hatáskörébe tartozik (GO 6. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés). Ezen általános klauzúra alól csak akkor vannak kivételek, amikor ezt törvény írja elő (GO 6. paragrafus, 1. bek., 2. rendelkezés). A községi feladatok saját és átruházott feladatokra oszlanak (GO 6. paragrafus, 2. bek.).

#### **A járás másodrangú jogköre**

A járást illetően, a csak a járásra vonatkozó feladatok annyiban tartoznak csak a járás jogkörébe, amennyiben ezek a járáshoz tartozó községek illetékességi körét vagy teljesítőképességét meghaladják (LKrO 4. paragrafus, 1. bek.). Ez természetesen az állami feladatok esetében nem érvényes (LKrO 4. paragrafus, 1. bek., 2. félrendelkezés).

#### **Saját hatáskör**

Ami az egyes ügyeket illeti, a községek esetében a GO 7. paragrafusa, a járások esetében a LKrO 5. paragrafusa az előírás. Ezen túl saját hatáskörbe tartozik a helyi közösség minden ügye (GO 7.



paragrafus, 1. bek., BV 83. paragrafus, 1. bek.), a járás hatáskörébe pedig minden, a járás által határolt, község-feletti ügy (LKrO 5. paragrafus, 1. bek.). Hogy részletesen mely feladatok tartoznak a község saját hatáskörébe, azt a BV 83. paragrafusának 1. bekezdése adja meg példaszerűen, ide tartozik többek közt: a községi üzemek és a községi vagon felett rendelkezés, a helyi közlekedés az út- és utcaépítéssel együtt, a lakosság ellátása vízzel, világítással, gázzal és elektromos árammal, a területtervezés, a lakásépítés és a lakások felügyelete, a helyi tűzvédelem, a temetkezés. A GO 57. paragrafusának 1. bekezdése még tovább konkretizálja az idézett jogi meghatározást (ld. ezt az előírást).

Az LKrO 51. paragrafus, 3. bek. szintén csak példaképpen, felsorol egyes feladatokat, amelyek a járási szinten a saját hatáskörhöz tartoznak: községi szint feletti ivóvízellátás, községi szint feletti szennyvíz- és személtszállítás, kórházak építése és fenntartása, a szülésznői segítség biztosítása, a tűzoltóság községi szint feletti bevetéséhez szükséges eszközökről való gondoskodás és ezek karbantartása. Emellett azonban más törvények még további feladatokat is a járások saját hatáskörébe utalnak, pl. a szociális segély törvény és az ifjúsági törvény végrehajtását.

### **Átruházott hatáskör**

Az átruházott hatáskörbe tartozik minden olyan ügy, amelyet a községekről szóló törvény (GO 8. paragrafus, 1. bek.) és a járásokról szóló törvény (LKrO 6. paragrafus, 1. bek.) az állam nevében való gondoskodás körébe utal.

A község szintjén ezek a következők: bejelentkezés, családi állapot- és név-törvény, közúti közlekedés, gyűjtési akciók és sorsjátékok, katonai sorozás, törvényerejű rendeletek kibocsátása.

A járási szinten: a létfenntartást biztosító törvény végrehajtása, a lakásbér-törvény végrehajtása, rendelkezések kibocsátása. Az átruházott hatáskörrel természetesen nem szabad összekeverni a járási közigazgatási főnökségnek mint állami hatóságnak a feladatait, pl. az építési törvény vagy a külföldiekre vonatkozó törvény végrehajtását.

## **4. SZAKMAI ÉS JOGI FELÜGYELET**

### **Felügyelet és hatáskör**

A községek és járások esetében jelentős különbségtétel saját és átruházott hatáskör között a saját felelősség különböző mértékében áll, amellyel a saját és az átruházott hatáskör esetén tartoznak. Míg



a közösségeket saját hatáskörükben csak a törvényes előírások kötik (BV 83. paragrafus, 4. bek., 2. rendelkezés és 6. bek., GO 7. paragrafus, 2. bek., LKrO 5. paragrafus, 5. bek.), egyébként azonban saját hivatali belátásuk szerint járhatnak el, az átruházott hatáskörben a föléljük rendelt állami hatóságok alá tartoznak. Az állami felügyelet is saját átruházott hatáskör szerint oszlik fel.

### **Jogi felügyelet a saját hatáskörben**

A saját hatáskörben jogi felügyeletről beszélhetünk. Olyan állami felügyeletről van szó, amely arra korlátozódik, hogy ellenőrizze, hogy a törvényesen lefektetett és átadott közösségi-jogi feladatokat és kötelezettségeket teljesítik-e (ld. GO 109. paragrafus, 1. bek. a község jogi felügyeletét illetően, az LKrO 95. paragrafus 1. bek. a járások megfelelő felügyeletére vonatkozóan).

### **Szakmai felügyelet az átruházott hatáskörben**

Az állami felügyelet az átruházott hatáskörben tovább terjed, mint a jogi felügyelet. Itt szakmai felügyeletről beszélhetünk. A kommunális álláspontok felülvizsgálatára is kiterjed (GO 109. paragrafus, 2. bek., 1. rendelkezés, ill. LKrO 95. paragrafus, 2. bek., 1. rendelkezés), amelyek azokra az esetekre korlátozódnak, amelyekben a közzó vagy a közösségi-jogi feladatok egyenkénti intézkedéseket igényelnek vagy amely esetekben a Szövetségi Kormánynak az ART 84. paragrafus, 5. bek., vagy a GG 85. paragrafus, 3. bek. szerint intézkednie kell (GO 109. paragrafus, 2. bek., LKrO 95. paragrafus, 2. bek., 2. rendelkezés).

### **Jogi felügyeleti hatóságok**

A járáshoz tartozó községek jogi felügyelete a járási közigazgatási főnökség kötelessége. Ez ügyben mint állami közigazgatási hatóság jár el (GO 110. paragrafus, 1. rendelkezés). A járási jogú községek felett a jogi felügyelet a körzeti igazgatást illeti (GO 110. paragrafus, 2. rendelkezés), amely egyszersmind a járáshoz tartozó községek felsőbb jogi felügyeletét is végzi (GO 110. paragrafus, 3. rendelkezés), amely funkciót a járási jogú községek esetén a Belügyminisztérium végzi (GO 110. paragrafus, 3. rendelkezés). A járási szinten a körzeti igazgatás a jogi felügyeleti és a Belügyminisztérium a felsőbb jogi felügyeleti szerv.



## **Szakmai felügyeleti hatóságok**

A szakmai felügyelet hatáskörét nem lehet általánosságban megállapítani. A szakmai hatóság a mindenkori törvényben meghatározott hatóság (GO 115. paragrafus, 1. bek., LKrO 101. paragrafus). A nagy járási városok a szakmai felügyelet szempontjából a járási jogú városokkal egy szinten állnak (GO 115. paragrafus, 2. bek.).

## **A jogi felügyelet jogosítványai**

A jogi felügyelet jogosítványai az információra vonatkozó törvénytől (GO 11. paragrafus, LKrO 97. paragrafus) a kifogásemelés törvényén át (GO 112. paragrafus, LKrO 98. paragrafus) a tartalékok képzéséig (GO 113. paragrafus, LKrO 99. paragrafus) és a beidézettek berendeléséig (GO 114. paragrafus, LKrO 100. paragrafus).

## **A szakmai felügyelet jogosítványai**

A szakmai felügyelet feljogosítja a szakmai felügyeleti szervet az információra (GO 116. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés, LKrO 102. paragrafus, 1. bek., 1. rendelkezés). Továbbá utasításokat adhatnak (GO 116. paragrafus, 1. bek., 2. rendelkezés, LKrO 102. paragrafus, 1. bek., 2. rendelkezés).

## **Jogi eszközök a felügyeleti intézkedésekkel szemben**

A felügyeleti intézkedések községekkel és járásokkal szemben közigazgatási aktusok, amelyek ellen az önkormányzati testületeknek jogukban áll tiltakozni (GO 120. paragrafus, LKrO 106. paragrafus).

## **5. A KÖZSÉG, MINT NORMAADÓ**

### **Községi helyi jog**

A községek és a járások jogosultak szabályrendeletek kibocsátására, így a GO 23. paragrafusa szerint pl. a községek saját ügyeik esetén hozhatnak szabályrendeleteket. Egyébként az átruházott ügyek szabályozására vonatkozó szabályrendeleteket, és fenntartott községi rendeleteket és szabályrendeleteket – bewehrten – csak a törvény által előírt esetben lehet kibocsátani (GO 23. paragrafus, 2. rendelkezés). Ilyen községi szabályozás esetén a helyi jog követése szabálysértésnek minősül és pénzbírsággal büntethető (GO 24. paragrafus, 2. bek., 2. rendelkezés). A szabályrendeletekkel való irányítás példái (GO 24. paragrafus, 1. bek.):



- uszoda-illeték-szabályrendelet,
- a községi csatornázás bekötésének és használatának szabályozása,
- a temető szabályozása,
- az utcák tisztításának szabályozása,
- a gyalogos és igás munka szabályozása.

A községi szabályrendeleti jogban mindenekelőtt az a fontos, hogy a határozat meghozatala és közzététele szabályszerűen folyjék. A szabályrendeleteket pl. a község hivatalos lapjában hivatalosan közzé kell tenni (GO 26. paragrafus, 2. bek., 1. rendelkezés) vagy a községi hivatalban a hirdetőtáblára ki kell függeszteni (GO 26. paragrafus, 2. bek., 2. rendelkezés, 2. félrendelkezés).

### **Járási jog**

A járási jogalkotás lényegében megfelel a községi jogalkotásnak.







### III.

## KOMMUNÁLIS PÉNZUGYEK

### 1. KÖLTSÉGVETÉS-TERVEZÉS ÉS A KÖLTSÉGVETÉS KIDOLGOZÁSA

#### 1.1 Községi költségvetés

##### A költségvetési szabályozás

A költségvetést nem lehet tetszőleges formában érvénybe léptetni, ki kell bocsátani egy szabályrendeletet – a költségvetési szabályrendeletet –, amelynek formája és tartalma pontosan rögzítve van. A költségvetési szabályrendeletben rögzítésre kerül:

– A költségvetési terv végösszegei, közigazgatási és vagyoni költségvetésre osztva.

Azon hitelek összértéke, amelyeket a vagyoni költségvetés feladatainak teljesítéséhez előirányoztak.

– A kötelezettségek teljesítésére előirányzott meghatalmazások összege, amelyek a következő költségvetési évet befektetésekkel és befektetés-fejlesztéssel terhelik meg (kötelező meghatalmazások).

– Azon adók kivetésének szabályozása (Hebesatz), amelyek minden elszámolási évben újbóli megállapításra kerülnek (telek- és ipari adó), amennyiben nem bocsátanak ki ezek rögzítésére speciális kivétési szabályrendeletet.

– Az az évben várhatóan felveendő készpénzhitelek összege.

A költségvetési terv a költségvetési szabályrendelet melléklete. A tervezett kiadások és bevételek egyenként csak a költségvetési tervben vannak feltüntetve.

A költségvetési szabályrendeletet mellékletekkel együtt be kell nyújtani a felügyeleti szerveknek, engedély azonban csak a következőkhöz kell:

– a tervezett hitelfelvételek összege,

– a készpénzhitelek legnagyobb értéke, amennyiben ez meghaladja a közigazgatási költségvetés egyhatodának értékét,



## **A költségvetési terv felosztása**

A költségvetési terv közigazgatási költségvetésre és vagyoni költségvetésre oszlik.

A közigazgatási költségvetésnek kell feltüntetnie, milyen ráfordítások szükségesek a közigazgatásban és hogyan fogják ezeket fedezni. A befektetések és befektetési fejlesztések, valamint ezek fedezete a vagyoni költségvetésben kerül bemutatásra. Ez a felosztás megkönnyíti a gazdaságosság ellenőrzését, ezzel egy üzemgazdálkodási szempontból való felosztást, azaz a folyó kiadások és a befektetések szétválasztásának elvét vezeti be.

### **Közigazgatási költségvetés**

A közigazgatási költségvetés, amelyben a fő tételt a folyó kiadások képezik, tartalmazza a rendszeres és folyó bevételeket, mint az illetékek, az adók, a költségvetési egyenleg kiutalásait, a vagyon hozamát stb. és a rendszeres kiadásokat, amelyeket ezekből a bevételekből kell fedezni. A közigazgatási költségvetésnek ki kell gazdálkodnia egy a vagyoni költségvetés normális adósságtörlesztési összegének megfelelő hozzájárulást a vagyoni költségvetésnek. Minél magasabb a hozzájárulás összege, annál jobb általában a község pénzügyi teljesítőképessége.

### **Vagyoni költségvetés**

A vagyoni költségvetésben ezzel szemben a befektetési és befektetésfejlesztési kiadások, az adósságtörlesztések és más a vagyonnal (+ adóssággal) kapcsolatos kiadások kerülnek kimutatásra.

A bevételek származhatnak pl. a hitelfelvetelekből és a községi vagyon értékesítéséből, megtakarításokból, a pénzügyi egyenleg kommunális építkezési hozzájárulásaiból, a közigazgatási költségvetés hozzájárulásából.

### **A gazdaságirányítás alapjai: költségvetési szabályrendelet és költségvetési terv**

A költségvetési szabályrendelet és a költségvetési terv alkotják a gazdaságirányítás alapját a költségvetési évben. A bevételeket időben be kell szedni. A kiadásokra szolgáló alapot úgy kell kezelni, hogy lehetőleg elegendő legyen a költségvetési év minden kiadásának finanszírozására. A költségvetési terv kidolgozásánál és végrehajtásánál egyaránt szem előtt kell tartani a takarékoság és gazdaságosság alapelveit, valamint az ellátás folyamatosságának biztosítását. Ez azt



jelenti, hogy a lehető legkisebb ráfordítással a lehető legnagyobb eredmény elérésére kell törekedni. Önkéntes vagy halasztható feladatokkal csak egy kiegyensúlyozott költségvetés keretein belül lehet megbirkózni. A már megkezdett intézkedéseket nem szabad akadályozni.

### **A takarékoság és gazdaságosság alapelve**

A költségvetési terv kidolgozását több általános alapelv is érinti, amelyekhez minden körülmények között ragaszkodni kell, hogy a költségvetési terv célját mint előre-tervezés és irányelv elérhesse. A takarékoság és gazdaságosság már említett általános alapelvein felül még a következő alapelveket kell figyelembe venni:

#### **Az egység alapelve**

Minden bevételt és kiadást egy egységes költségvetési tervben kell összefogni.

#### **A teljesség alapelve**

A költségvetési tervnek tartalmaznia kell a következő költségvetési év minden bevételét és kiadását. A mértékadó az, hogy a bevételek várhatók-e és a kiadások szükségessé válnak-e és hogy a kötelező meghatalmazások előreláthatóan szükségesek lesznek-e.

#### **Az igazság és világosság alapelve**

A költségvetési tervet igen pontosan kell kidolgozni. Meg kell hogy feleljen a tényleges költségvetési helyzetnek, nem szabad egyes tételeket önkényesen beszűzni vagy elhagyni. Az egyes kiadások és bevételek megállapítására két út kínálkozik: a számítás és a becslés.

#### **Számítás és becslés**

Amennyiben a tételek megfelelő kimutatások vagy dokumentáció alapján nem számíthatók ki, akkor lelkiismeretesen és gondosan, az előző év eredményei alapján, meg kell becsülni őket. Az egyenleget nem szabad úgy létrehozni, hogy a bevételeket túl magasra, a kiadásokat túl alacsonyra becsülik.

#### **A költségvetési egyenleg alapelve**

A költségvetési tervben a bevételek és kiadások között egyensúlynak kell létrejönnie. Amennyiben a költségvetési tervben kidolgozása folyamán hiány keletkezne, ezt elsősorban a kiadások csökken-



tésével kell helyreigazítani. Önkéntes és új feladatokat csak akkor szabad átvállalni, ha elutasításuk nem célszerű vagy nem lehetséges. Amennyiben a költségvetési egyensúlyt a kiadások csökkentésével sem lehet elérni, akkor a bevételeket az adóköteles személyek gazdasági helyzetének figyelembevételével addig kell emelni, amíg az egyensúly létre nem jön. Az egyensúlyban nem lévő költségvetési terveket nem lehet elfogadni. A már a költségvetési terv kidolgozásánál és rögzítésénél is fontos szerepet játszó egyensúlyt az egész költségvetési évben fenn kell tartani.

### **A bruttó becslés alapelve**

A bevételeket és kiadásokat egymástól elválasztva kell a költségvetési tervben megbecsülni. Nem szabad a bevételekből előre levonni a kiadásokat.

### **Az egyes becslés alapelve**

Nem szabad előre bizonyos bevételeket bizonyos kiadásokra szánni.

A bevételeket keletkezési módjuk szerint, a kiadásokat az egyes célok szerint, külön kell megbecsülni. Ugyanarra az egy célra nem szabad kiadásokat könyvelni a költségvetés különböző helyein.

### **Az összes fedezet alapelve**

A közigazgatási költségvetés bevételei elsősorban a közigazgatási költségvetés kiadásainak fedezetét kell hogy képezzék (az összes fedezet alapelve). Bizonyos célokra való korlátozás csak akkor megengedhető, ha ezt törvény írja elő, vagy ha a célkitűzés korlátozása a bevétel eredetéből vagy természetéből adódik. A vagyoni költségvetésre ugyanezek érvényesek.

## **1.2 A kommunális költségvetés finanszírozása**

### **Bevételi források**

A községeknek költségvetésük finanszírozására a következő bevételi források állnak rendelkezésükre:

1. Adók
2. Illetékek és díjak
3. A kommunális pénzügyi mérlegből származó bevételek (pénzügyi egyensúly a tartomány és a községek között)
4. Hitelek felvétele



## **A község saját adója**

A községek saját adóit lényegében csak a saját alaptörvényükben megjelölt pénzügyi hatóság keretein belül vethetnek ki (GG 106. paragrafus, 6. bek., BV 83. paragrafus, 2. bek.), méghozzá reáladókat (telek és ipari adó).

## **Az adók és hozzájárulások (Abgabe) fogalma**

Bajorország 1946. dec. 2-án kelt alkotmánya 83. paragrafus, 2. bek. 2. rendelkezésének értelmében a községeknek joguk van arra, hogy szükségleteiket közadókkal fedezzék. Az adók és hozzájárulások („Abgabe”) fogalma azoknak az adóknak, illetékeknek és díjaknak gyűjtőfogalma, amelyek együttvéve pénzszolgáltatások.

## **Az adóketés joga a községben**

A községi törvények (GO) szerint a községeknek joguk van arra, hogy pénzügyi eszközeikről a törvényes kereteken belül maguk rendelkezzenek. Közelebről fel vannak jogosítva arra, hogy a feladataik teljesítéséhez szükséges pénzügyi igények fedezésére a törvény szerint adókat felemeljék, amennyiben a rendelkezésükre álló bevételek nem elegendők. E célból a saját adók és hozzájárulások kivetésének jogát megfelelő mértékben biztosítani kell számukra. Az állam az állami költségvetés keretein belül további pénzeszközöket utalhat ki a községeknek feladataik teljesítéséhez (GO 22. paragrafus, 3. bek.). Ezek mindenekelőtt a pénzügyi egyenleg keretein belül történő hozzájárulások. A községek ügyeinek intézésére, beleértve a községi adók és hozzájárulások kivetését, helyileg kötelező előírásokat (szabályrendeleteket) kell kibocsátani.

## **A kommunális adó-törvény**

Az 1974. március 26-i kommunális adó-törvény (Kommunalabgabengesetz – KAG) (GVBl 109. old., 252. old.) az 1976. december 23-i ún. adó-szabályozási alkalmazási törvény (Abgabenordnungsanpassungsgesetz, GVBl 566. old.) megváltoztatása után újra közzétételre került az 1977. április 2-i törvénnyel (GVBl 1977. 82. old.). A KAG 2. bekezdése számos általános előírást tartalmaz a kommunális adókra vonatkozóan, amelyek alapvetően minden kommunális adóra alkalmazhatók. Ezek a meghatározások igen erősen támaszkodnak azokra az adó-rendelkezésekre, amelyek a szövetségileg szabályozott adók esetén általánosan érvényesek, melyeket a szövetségi pénzügyi hatóságok vagy a tartományi pénzügyi hatóságok igazgatnak. Ily mó-



don igen nagymértékben hasonultak azok az eljárások, amelyeket a pénzügyi hivatalok alkalmaznak és azok, amelyeket a község használ a kommunális adókkal kapcsolatban.

### **1.3 Adók**

Az adó-rendelkezés (Abgabenordnung – AO) 3. paragrafusának 1. bekezdésében adott törvényes meghatározás így szól: „Az adók pénzbani szolgáltatások, amelyeket nem egy bizonyos szolgáltatás ellenszolgáltatásaként nyújtanak és amelyeket egy közjogi testület bevételszerzés céljából mindazokra kivét, akik esetében fennáll az a tényállás, amelynek fennállása esetén a törvény kötelez a szolgáltatás nyújtására; a bevételszerzés másodlagos cél is lehet. Az elvonások és vámok e törvény értelmében adók.” Ez a fogalmi meghatározás vonatkozik a tartományi és a községi adókra is.

#### **Az adó mint általános fedezet**

A polgárok adó formájában történő pénzszolgáltatásai nem követelnek meg tehát speciális ellenszolgáltatásokat a község ill. az állam részéről; ezek az adókból finanszírozott létesítmények, pl. az iskolák, az útépités és közlekedésfejlesztés, a kórházak és kulturális intézmények céljaira szolgálnak. A község mint általános fedezeti eszközt veti ki az adót, kötelező feladatainak ellátására. Az adókból származó pénzeszköz felhasználása a község ügye.

#### **Adójog**

A szavakkal, „mindazokra kivét, akik esetében fennáll az a tényállás, amelynek fennállása esetén a törvény kötelez a szolgáltatás nyújtására” az igazságosság és egyenlő arányú terhek alapelve jut kifejezésre, amely az adótörvény végrehajtásának legfelsőbb vezérelve.

#### **Reáladók**

Az AO 1. paragrafusa tartalmazza a „reáladó” fogalmának meghatározását is. Reáladó eszerint a telekadó és az ipari adó.

#### **A község adómegváltás-törvénye**

A közjogi testületekhez, amelyek adót vethetnek ki, tartoznak a szövetség, a tartományok, a járások, a községek és a község-szövetségek. Egyébként csak az állam adóketési joga korlátlan és eredeti.



A községek és a község szövetségek nem rendelkeznek eredeti, csak egy az államtól kapott adó kivetési joggal. Csak akkor vethetnek ki adókat, amikor erre állami törvény jogosítja fel őket.

### **A reáladó és a személyi adó szembeállítása**

Reáladók a telekadó és az ipari adó. Az 1970-es községi pénzügyi reform óta bevezetett községi részesedés mellett a jövedelemadókból és a munkabéradókból a községi pénzügyek alapja a reáladó. A reáladó egyes tárgyakra vagy a tárgyak sokaságára nehezedik. A telekadó a földbirtokra, az ipari adó tárgyak csoportjára, azaz az üzemre vonatkozik. A reáladók ellentétben állnak a személyi adókkal (jövedelemadó, vagyadó), amelyek egy személy gazdasági teljesítőképességéhez kötődnek és tekintettel vannak személyes viszonyaira. A reáladók esetében ezzel szemben a kivetett adó az adótárgyak gazdasági teljesítőképességéhez igazodik. Az adózó személy gazdasági teljesítőképessége az adó meghatározásánál lényegében nem számít.

### **Ipari adó**

Az ipari adó meghatározása és kivetése a következő kétlépcsős eljárás során történik:

#### **Kétlépcsős meghatározási eljárás**

1. A pénzügyi hivatal adóalapként megállapítja az ún. egységes, az ipari adó mértékéül szolgáló összeget. Ez az egységes ipari adó összeg az ipari adóra vonatkozó határozatban kerül rögzítésre.

2. A pénzügyi hivatal által kibocsátott ipari adó-határozat alapján jár el a község saját szabályrendeletben rögzített adórendeletével.

### **Telekadó**

#### **Kétlépcsős meghatározási eljárás**

Ahogy az ipari adó esetében, a telekadó is kétlépcsős eljárás során kerül meghatározásra.

A telekadó meghatározása és kivetése az 1973. aug. 7-i telekadótörvényben (Grundsteuergesetz – GrStG, BGBl I. 965. old.) van szabályozva, amelyet az adórendelkezések bevezetési törvényével módosítottak (1976. dec. 14. BGBl I. 3341. old.).



## **Adószedési jog**

A GrStG 1. paragrafusa szerint a község dönti el, hogy a területén fekvő földtulajdont megadóztatja-e. A községhez nem tartozó területen fekvő földtulajdon esetében az 1983. december 11-i rendelet szerint (GVBl 651. old.) a járás jogosult a telekadó kivetésére.

## **Földtulajdon**

Adóztatásra a község területén fekvő földtulajdon kerülhet. Ez a megjelölés az értékbecslési törvény szerint (Bewertungsgesetz – BewG) vonatkozik a föld- és erdőgazdálkodási tulajdonra és az ipari vállalkozási vagyron alá tartozó, a BewG 99. paragrafusa szerint felbecsülendő üzemi földterületekre (BewG 20. paragrafus).

## **Adótárgyak**

Adókötelesek a föld- és erdőgazdálkodási üzemek és a föld- és erdőgazdálkodási üzemként értékelésre kerülő földtulajdonok egyfelől, és a földtulajdonhoz tartozó egyéb telkek és a földtulajdonként értékelésre kerülő üzemi földterületek másfelől (GrStG 2. paragrafus).

## **Egység-érték**

Az adóketetés alapját a pénzügyi hivatal által megállapított egység-érték képezi. A pénzügyi hivatal azonban a telekadót nem közvetlenül az egység-érték alapján számolja ki, hanem először egy bizonyos ezreléket, az ún. adómérték-számot alkalmaz.

## **Kutya-adó**

Az 1975. január 1-i kutya-adótörvény az 1975. március 19-i törvénnyel (GVBl 1975. 56. skk. old) újra megfogalmazásra került. Arra kötelezi a községeket, hogy a kutyák tartására egy éves adót vessenek ki. Alapvetően adóköteles az, akinek egy 4 hónapnál idősebb kutya az elszámolási év folyamán a birtokában van (2. paragrafus). A törvény további meghatározásai rendelkeznek azokról az esetekről, amelyekben a kutyatartás adómentes, az adó mértékéről és azokról a lehetőségekről, amelyek szerint ennél az adóösszegegnél magasabbat lehet kivetni.

## **Tűzvédelmi adó**

A tűzvédelmi adó kiszámításának alapját a KAG 4. paragrafusa adja meg. Ez nem „adó” (Steuer), hanem egy sajátos hozzájárulás



(Abgabe), egy „pótlékpénz” a tűzoltó szolgálat nem-teljesítéséért. A községek kivethetik a tűzvédelmi adót, de nem kötelesek erre. Amennyiben a község kibocsát egy tűzvédelmi adó-rendeletet, akkor a 18. és 60. évük között lévő férfi lakosok kötelesek arra, hogy egy éves tűzvédelmi adót fizessenek.

### **Nem adóköteles**

- aki önkéntes, kötelességszerű vagy hivatásszerű tűzvédelmi szolgálatot teljesít, vagy egy elismert tűzvédelmi szolgálatnál dolgozik,
- akiknek a kötelező tűzvédelmi szolgálat teljesítése hivatásos vagy a közösséggel szemben viselt egyéb kötelességeivel, különösen a közszolgálati kötelességekkel, nem összeegyeztethető,
- aki a tűzvédelmi szolgálatra testi vagy szellemi akadályoztatása miatt nem képes,
- aki egyéb alapon nem tűnik alkalmasnak a tűzvédelmi szolgálatra.

Az állami belügyminisztérium az 1975. április 3-i közleményben (MABI 1975. 378. old.) egy minta-szabályozást bocsátott ki. Eszerint a községek évi 40 márkáig kivethetnek adót jogfelügyeleti engedély nélkül is.

### **1.4 Illetékek és díjak**

Az illetékek és díjak abban különböznek az adótól, hogy saját jellegük van, azaz egy finansziális ellenszolgáltatást követelnek a közhatalom egy szolgáltatásáért.

#### **Illetékek**

Illetékekről akkor beszélünk, ha a közjogi pénzszolgáltatást a közintézmények vagy hatóságok vagy szolgáltatóhelyek bizonyos igénybevételének fejében vetik ki. Egy közintézmény igénybevételekor használati illeték keletkezik, míg egy közigazgatási szolgáltatás igénybevételekor (hivatali tevékenység) közigazgatási illetéket (költségtérítést is) vetnek ki.

#### **Díjak**

A díjak nem feltételezik a közintézmények semmilyen tényleges igénybevételét; úgy keletkeznek, hogy bizonyos személyek vagy csoportok egy közintézmény fenntartásából előnyökre tesznek szert, ahol az előny bizonyos hátrányok megszűnéséből is állhat.

#### **Költségfedezeti ellenszolgáltatások**

Ezek az ún. speciális ellenszolgáltatások egészen sajátos jelentőséggel bírnak. A GO 62. paragrafusának 2. bekezdése szerint az



adókhoz képest az ellenszolgáltatások elsődlegesen bevételi forrásnak számítanak, azaz amennyiben erre lehetőség van, a község által nyújtott szolgáltatásokért költségfedezeti ellenszolgáltatásokat kell szedni. A kommunális feladatok adók által való finanszírozása csak másodlagosan jön számításba. A KAG 8. paragrafus, 2. bek. 1. rendelkezése foglalkozik azzal, mi után lehet költségfedezeti használati illetéket kiróni, mikor szolgálja egy intézmény egyes emberek és csoportok érdekét. E törvényes szabályozásoknak alapja az a meggondolás, hogy a speciális ellenszolgáltatásokkal a terhek igazságosabban oszlanak el, mint pl. a reáladók esetén.

### **Közigazgatási illetékek**

A közigazgatási illetékek a közigazgatási szolgáltatások igénybevételéért kirótt pénzbeni ellenszolgáltatások. Lényeges részét alkotják a közhatalom költségfedezetének, amelynek, a községeket illetően, jogi alapja a bajor költségtörvény. A költségszabályozási rendeletek szerint különbséget kell tenni aközött, hogy a közigazgatási szolgáltatás (= hivatali tevékenység) igénybevétele saját vagy átruházott hatáskörben történik-e.

### **Használati illetékek**

A használati illetékek jogi alapja a KAG 8. paragrafusa. Ezek kommunális szolgáltatások igénybevételének fejében kirótt ellenszolgáltatások. A kivetett illetékekből származó jövedelemnek az üzemgazdálkodási alapelvek szerint figyelembe vehető költségek fedezésére kell szolgálnia.

### **Figyelembe vehető költségek**

A költségekhez tartoznak az előállításból és szerzeményezésből eredő leírások és a befektetési tőke megfelelő kamatai. Ezek az ún. kalkulálható költségek a kommunális költségvetésben is meg kell hogy jelenjenek (ld. KommHV 12. paragrafus). A kalkulálható költségek mellett a szűkebb értelemben vett üzemeltetési költségek (személyi és dologi költségek) képviselik még a közigazgatási és fenntartási költségeket.

Gyakorlatilag a költségfedezeti használati illetékek kivetése mindenekeelőtt a kommunális ellátási intézmények esetén jöhet szóba, pl. a vízellátás, a szennyvízelvezetés, a közutak tisztítása, a hulladék eltávolítása. Az állami belügyminisztérium minden fontosabb területre kibocsátott minta-rendeleteket, amelyek segíthetik a községeket saját szabályrendeleteik elkészítésében.



#### IV.

### KOMMUNÁLIS GAZDASÁGFEJLESZTÉS

#### Egy új, „alulról jövő” gazdaságpolitika esélyei és lehetőségei

Egyetlen város vagy község sem mondhat le a gazdaságfejlesztésről. Hogy rámutathassunk, miféle esélyei és lehetőségei vannak egy alulról építkező gazdaságpolitikának, először röviden körvonaloznunk kell az eddigi intézkedések hátrányait.

A kutatás eredményeit – amelyeket itt némileg lerövidítve és ezért túlhangsúlyozva tudok csak ismertetni – Baden-Württembergben, Westfáliában és Alsó-Szászországban folytatott kutatások során szereztem, azt remélem azonban, hogy más szövetségi tartományok esetében is alkalmazhatóak.

A kommunális gazdaságpolitika *tradicionális célja* az, hogy a lehető legnagyobb jövedelmet hozó vállalkozásokat letelepedésre ösztönözze, és hogy a helyi gazdaság kríziseit megakadályozandó, gondoskodjék az ipari tevékenység biztosításáról. E célokat minden város a lehető legkisebb költséggel (beleértve az új üzemek telepítésének költségeit) vagy legalább a saját költségvetést kímélve (állami fejlesztési programok segítségével) szeretné elérni. A vállalkozások általában arra törekednek, hogy biztosítsák hosszú távú fennmaradásukat; ezt pedig a lehető legkisebb költséggel, azaz mindenekelőtt a kommunális gazdaságfejlesztés előzetes és speciális intézkedésein keresztül lehet elérni.

Új üzemek telepítéséhez, lehetőleg kívülről, a községek új telephelyeket létesítenek. Ezért a városok (részben igen átfogóan) telekészszerelési politikát folytatnak. Amennyiben a városok nem részesülhetnek az ipari centrumok túlcsoportulási hatásaiból, mint pl. a sűrűsödési területek közepén elhelyezkedő városok, akkor gyakran hiányoznak az ilyen telepítésben érdekelt felek. De a városban már fennálló üzemek terjeszkedése is új telephelyeket tesz szükségessé. E kérdésben bebizonyosodott, hogy a gazdaságfejlesztés cselekvési terére a „várostervezés” és az „ingatlanpolitika” pozitíve hat. Emellett a tapasztalatok szerint az adó- és az illeték-politika szintén igen fontos.

A mindig újabb földterületek kiutalásának stratégiája mind ne-



hezebb, mivel a telephely létesítésére/áthelyezésére alkalmas területekből egyre kevesebb áll rendelkezésre. Az új ipari területek nem kívánatos földhasznosításnak számítanak, amely ellen a környezetvédők, a helyi egyesületek és az engedélyező hatóságok egyenként vagy közösen fellépnek. Az addig mezőgazdasági hasznosítás alatt álló földterületek tulajdonosai a földek átalakítása miatt hivatásukban érzik magukat fenyegetve. Az a tapasztalat, hogy számos földtulajdonos a múltban túlságosan olcsón adott el, még megfelelő piaci árak mellett sem kedvez az eladási törekvésnek.

Átlagos munkanélküliséggel küzdő városok megfelelő pénzügyi programok segítségével (különösen a község a regionális gazdasági szerkezet javítására irányuló feladatainak keretéből) gyakran olyan helyzetbe kerülnek, hogy nagy tartalékelkeket üzemi telepítésre utalnak ki. A rendelkezésre álló földterületek és az ehhez kötődő tevékenység-igazolási kötelezettség a városokat arra indítja, hogy olyan telepítés iránt érdeklődőket is elfogadjanak, akik közelebbről problematikusnak bizonyulnak. Ilyen hézagpótló szerepet töltenek be a csökkenő telepítési potenciál mellett a felhasználói piacok, újabban pedig mind gyakrabban a teheráthárítási intézmények (Entsorgungsanlagen). Mivel a piacok áthelyezése a zöldterületekre a belváros üzletberekének masszív ellenállásával találkozott, a községi tanács tagjai maguk sem tudták a kritikát magukba fojtani: a nagy területfelhasználás kevés új munkahely létesítésével és a belvárosra gyakorolt aligha alábecsülhető hatásával kételyt ébresztettek a telepítési tervek e legutóbbi hullámának hasznára vonatkozóan. A tehermentesítési intézmények még nagyobb ellenállást keltettek. Ezért azok a városok, amelyek egyre súlyosabb foglalkoztatási problémával küzdenek, nekikezdték, hogy a városszerkezeti megfontolásokból intézkedést igénylő „visszás helyzeteket” rendbehozzák. Az intézkedések célpontjai mindenekelőtt azok az üzemek, amelyek rontják a városképet, akadályoznak valamilyen városi funkciót vagy környezeti ártalmakat (mindenekelőtt zajt) okoznak. Az eredmény az „áthelyezés bármi áron”.

A helyi áthelyezések célja az ipari tevékenység biztosítása és modernizálása. A város cselekvő szereplői ezért abból indulnak ki, hogy azok a vállalkozók, akik beleegyeznek az áthelyezésbe, ettől üzemük fejlődését várják és a megfelelő időpontot is mérlegelik. Általános, hogy a szubvenciók odaítélésénél felbecsülik a tervnek a munkaerőpiacra, a városi fejlődésre és az üzem modernizálására gyakorolt hatását. Egy a terv kivitelezését követő „beruházásellenőrzés” azonban hiányzik. Az is gyakran sikernek számít, ha a vállalkozások nem jelentenek csődöt.



A géppark kicserélése/feljavítása a sikeres modernizálás és ezzel az állománymegóvás fontos jelének számít. Részben azonban ehhez hiányoznak a pénzeszközök a zöldterületeken való új építkezések miatt. Amikor valóban új munkahelyeket létesítenek, ezek gyakran csak látszathatások: a munkaerő elcsábítása más vállalkozástól, községből vagy szomszédos helyekről valószínűleg ott vezet hiányokhoz. Ezenfelül a munkaerő vándorlását idézi elő a relatíve rossz teljesítményű üzemektől a relatíve magasabb teljesítményűek felé. Ez természetesen csak ott lehetséges, ahol egyáltalán rendelkezésre áll képesítéssel rendelkező személyzet.

A város által kezdeményezett áthelyezések során a helység nevében fellépő cselekvők (azaz a kommunák az üzemi felügyelettel megbízott tisztviselők támogatásával) mindenekelőtt a kimutatható (aktaszerűen alátámasztható) problémákra összpontosítanak. E cselekvők megkísérlik az ismert eseteket a helység szintje feletti pénzsegély programok segítségével, lehetőleg anticipatív, megoldani. Rendelkezésre állnak az építkezési és a birtokvédelmi jog kínálta cselekvési lehetőségek, a Szövetség/a Tartomány különféle programokat indítanak, így úgy tűnik, hogy a városi költségvetést nem kell ezzel terhelni. Mégis, a különféle programok intenzív bevetése után is gyakran történik meg, hogy hosszabb időszakon át nem születik megfelelő megoldás.

Így a gazdaságfejlesztésnek fokozottabban kell a „rég”i telephelyek szanálásának megoldásához nyúlnia. A legtöbb üzem ugyanis nem új ipari körzetekben helyezkedik el, hanem olyan helyeken, amelyeket különböző módokon hasznosítanak. Ez azzal függ össze, hogy az újonnan való üzemalapítások gyakran települnek ideiglenes telephelyre, szűkös tőkelehetőségek és a kockázat minimalizálása miatt. A telephely állandósítása sokszor évekig nem szerepel problémaként és *diszkontinuus egyszeri segélyek* révén, pl. az idők folyamán számos építési engedéllyel jön létre. Minél erősebb az üzem, annál hamarabb sikerül neki szomszédos hasznosítási jogokat megszereznie (kisebb üzemek, lakóépületek), amelyek megint csak elősegítik az üzem fennmaradását a telephelyen anélkül, hogy az üzemeltetésnek és az üzem környezetének problémáit megszüntetnék (a termelés zaja, a szállítás zaja, a légszennyezés). Mindehhez még az önmagában szükséges áthelyezés is évekig húzódik, míg aztán végül már kivitelezhetetlen vállalkozássá nem válik. Az olyan problémás területek, ahol az üzemek nincsenek már a „megfelelő” telephelyen, keletkezésének másik lehetősége azáltal adódik, hogy egy üzem szinte bármikor kiutaltathat magának az igazgatással egy saját telephelyet, ezeket azonban az idők folyamán lakóépületek veszik körül. Az illetékesek és a nyilvánosság, gyakran joggal, különbözőképpen ítélik meg a helyzetet. Az ér-



tékelések részben változnak is, amelyben a községi szint feletti programok, pl. a lakókörnyezet javítása, szintén szerepet játszanak. De új lakók is aktualizálják a konfliktust. A probléma felfogásában és a megfelelő intézkedések meghozatalában specifikus szelekciós folyamatok játszódnak le: az egyes üzemek fejlődési gátjai, amelyek nyilvános cselekvések vagy mulasztások révén keletkeznek, ill. nem hárítják el őket, inkább elbogatellizálhatóaknak tűnnek, vagy nem is kerülnek nyilvánosságra. A gazdaságfejlesztés egyes üzemek, a nagyok jólétére koncentrálódik. Ez utóbbiak egyébként, a sok munkahelynek és adónak köszönhetően, biztosak lehetnek a nyilvánosság figyelmében, a kicsik azonban csak véletlenszerűen és problémáik tekintetében többnyire túl későn kapnak figyelmet. Mindemellett a gazdasági tevékenység 98<sup>0</sup>/<sub>0</sub>-át közép- és kisüzemek végzik! A szakhatóságok (pl. az ipar-felügyelet, a városépítési és a munkaügyi hivatal) nincsenek azzal tisztában, hogy közigazgatási tevékenységükkel alapvetően befolyásolják a gazdaságot.

Még ha az üzemek a közigazgatási hatóságok véleménye szerint fejlesztési lehetőségeket kell hogy teremtsenek maguknak telephelyeiken, ez gyakran nem lebecsülendő nehézségekkel találkozik, mivel túl későn kezdik keresni a megoldást. Mindehhez amennyiben az illetékesek a tartós és lappangó probléma-fészkeket nem veszik kellően figyelembe, *a szituáció vonatkozásában kell szükségben vagy káresetnél információkat szerezni.* Ez áll a normák ismeretére is, valamint az idevágó eseti szabályozásokra is. Csak ha az üzem tulajdonosa hivatásos testületekben való tevékenységével vagy jó tanácsi kapcsolataival fel tudja hívni a figyelmet a problémáira, akkor kezdik el keresni a megoldást korábban már. A legtöbb vállalkozó nem profitálhat az ilyen fokozott figyelemből.

A régi telephelyek problémáinak kezelését *az illetékes hivatalnokok és hatóságok munkamegosztása jellemzi.* Eközben alapvetően kétoldalú alkufolyamatok folynak. A gyors eredmények érdekében azokat az eljárásokat részesítik előnyben, amelyek a komplex problémákat úgy redukálják, hogy a döntéseket a közigazgatáson belül is (legitimáció és nyilvánosság nélkül) meg lehessen hozni. Ez leginkább (még az üzem szükségleteinek figyelmen kívül hagyása mellett is) egyfajta szívességek politikája; a közigazgatási alkalmazottak gyakran nem tartják magukat képesnek arra, hogy az üzemeknek tanácsot adjanak. Hogy tényleges telephely-biztosítási stratégiát lehessen folytatni, utólag kell, azaz amikor az üzemi beruházások már évek óta működnek a telephelyen, egy telephely-biztosítási stratégiát választani, amelynek eredménye aztán ellenőrizhetetlen vállalkozási vagy közületi (lakóépületek lebontása) beruházási hullámot vonhat maga után,



mivel az építési jog érvényesítése pénzbeni támogatások alkalmazását, pl. beépített földterületek megvételéhez, teszi szükségessé. Így érthető, hogy a közületi illetékesek a viszonylagos késői időpontban olyan problémamegoldási eljárásokat alkalmaznak, amelyekben már jártasak. Ide tartozik megint az a látszólag egyszerű stratégia, hogy az üzemeknek az új telephelyre való áttelepülést javasolják.

Egyes vállalkozók nem rendelkeznek új telephellyel, mivel már meggyökeredzett a vállalkozás egy telephelyen. Ez mindenekelőtt a tőkebetétekre vonatkozik, de a környékbeli vevőkörre, együttműködési kontaktusokra és a munkavállalókra is. A negatív megfontolások eredménye az, hogy a tevékenységek megszűnnek és a konfliktus megint feledésbe merül. Ezzel azonban a motiváció is megszűnik, hogy egyszer a telephelyen a termelőhelyeket teljes egészében felújítsák, amelynek megvolna az az előnye, hogy az egész környezetet továbbra is hasznosítani lehetne.

Az építési jog felől nézve, a régi telephelyek elsősorban az ún. nem-tervezett belső területeken helyezkednek el, amelyekre az építési tervek engedélyezhetőségét a BauGB (Építési törvénykönyv) 34. §-a alapján lehet eldönteni. A lakóépületek és ipari telepek egyszeri építési engedélyei a régi telephelyeket rejtve a terhelési határig vitték: az új üzemek vagy beruházási tervek nem hagyhatók jóvá akkor sem, ha sokkal modernebb technológiákat használnak.

Összefoglalásképpen azt mondhatjuk, hogy a régi/tradicionális gazdaságfejlesztés elsődlegesen

- eseti segélyekre korlátozódik,
- túl későn jön és
- túl érzéketlen a „kemény” eszközök bevezetésekor.

Mindenekelőtt azokat a vállalkozókat szolgálja, akik fel tudják hívni magukra a figyelmet.

A régi gazdaságpolitika e gyengéi stratégiaváltást követelnek. Lényegi javítások is lehetségesek. Az üzem fejlődésének minden fázisában vannak ugyanis sajátos kockázatok és szűk keresztmetszetek, amelyek ismerete, megítélési alapként, előnyös lehet. A hosszú távú megfigyelés és a tudományos vizsgálat alapján abból indulhatunk ki, hogy bizonyos problémakonstellációk visszatérnek és hasonló problémakezelést igényelnek. Ajánlatos egy olyan stratégia, az *üzemi fejlődésfolyamatok figyelemmel kísérése*, amely előre látja a fejlődési akadályokat és az eddigieknél problémaadekvátabb megoldásokat hoz. Az üzemek „élettörténetük” folyamán tipikus fejlődési fázisokon mennek át, amelyekben meghatározott szűk keresztmetszetek lépnek fel. Egyébként nem minden fázis egyformán figyelemigényes. Mindezenelőtt az expanziós fázisnak és az összehúzó fázisnak kell fi-



gyelmet szentelni. A legtöbb friss alapítású üzem megkívánja, hogy mindig azonos intenzitással törődjenek vele – ekkor pedig a választás (pl. az alapító- és technológiaszempontok számára) problematikusává válik.

Az expanzió fázisában azt a kérdést kell megválaszolni, hogy vajon az üzemet rögzítsék-e a már rendelkezésre álló telephelyen, és hogy egy telephelybiztosítási stratégia vagy az áthelyezés lehetőségének stratégiája a követendő stratégia. Az üzemeknek továbbá a megfelelő időpontban fel kell ajánlani egy földterületet az áthelyezéshez. Az összehúzó fázisban a telephely biztosítása a fontos az üzem számára és az üzem környezetének megfelelő kezelése. Az üzemeknek a megfelelő pillanatban fel kell ajánlani az áttelepítéshez szükséges földdarabot, vagy pedig meg kell akadályozni a lakásépítkezést a közelben, amennyiben az üzem munkaerőpotenciál és vevőkör tekintetében megtalálta a megfelelő telephelyet.

Ehhez az illetékeseknek rendszeres információalappal kell rendelkezniük, amelyeket egy *üzem- és városrészspecifikus figyelmeztetőrendszerbe* kell beépíteni. Számos olyan információ, amely alkalmas volna egy ilyen információsrendszer felépítésére, a közigazgatásba kerül be, pl. az építési megbízások, ezek kivitelezése, telektulajdoni kérdések, adóhaladékok és -felmentések, más információkat utólagos vizsgálatok során kell beszerezni, pl. a tényleges hasznosítás struktúrája, az alkalmazottak számának alakulása. Egy üzempolitikai információs rendszer felépítésének és hatékonyságának fontos előfeltétele az egyes hivatalnokok közötti információcsere egyes városrészekben, amely túlmegy a szórványos információcserén, és a tervezett kiegészítő fejlődés-kutatás az egyes városrészekben.

Egy közigazgatási információs rendszer felépítésének fontos korlátját alkotja az adatvédelmi vita. Az adatvédelemnek, különösen, amikor különböző hatóságok közti adatáramlatokról van szó, jelentős figyelmet kell szentelni. Ez azonban még nem akadályozhatja meg általánosságban véve egy információs rendszer kiépítését, amely a politika más területein is fejlesztendő, például a környezetvédelemben. Néha továbbá a javasolt indikátorok relevanciáját is megkérdőjelezzük. Ennek ellenére ezeket túlnyomó részben az üzempolitikai kutatás az üzemi fejlődés megítélésében fontosnak mutatta ki. A telephelyek például mindig veszélyeztetve vannak, amikor nem önállóak. Hogy azok a vállalkozások, amelyek túlságosan gyors növekedésen mennek keresztül, fogékonyabbak menedzsment- és finanszírozási problémákra, általában mindenhol elfogadják. Erre utaló jeleket kínál az építkezés-engedélyezési gyakorlat és az adó alakulása. Egy figyelmeztető rendszer kiépítésében a kezdeményező a gazdaságfej-



lesztő kell, hogy legyen, hogy ne keletkezzék „adattemető”. Ezért ajánlatos az információ-szükségletet a város nagysága szerint meghatározni. Kiindulási kérdések:

– Milyen, a gazdaságpolitika számára fontos adatok kerülnek be, hová és milyen gyakorisággal?

– Milyen módon juthatnak el az információk a gazdaságfejlesztőhöz?

– Milyen időszakonként kell ennek megtörténnie?

Az egyes indikátorok felvétele és ezek relevanciája az adott gazdasági struktúra vonatkozásában tesztelésre kell, hogy kerüljön. Itt lépésről lépésre kell eljárni. Az aktuális információáramlás, a szervezeti struktúra és a technikai lehetőségek képezik azt a keretet, amelyen belül össze kell kötni az indikátorokra vonatkozó (technikai) javaslatokat és megszerzésük lehetőségeit. Egy tartalmas információs rendszer aligha valósítható meg az információs technika segítségével. A cél az, hogy a gazdaságfejlesztőtől kiindulva olyan eszközrendszert hozzunk létre, hogy a közigazgatás a gazdaságfejlesztés feladatait a korábbiaknál jobban és más módon legyen képes teljesíteni, és hogy az újabb feladatokkal való megbirkózásra is képes legyen. Itt különösen a gazdaságfejlesztésnek a városfejlesztési politikába való jobb betagozódására kell gondolni, területi fejlesztési tervek, dinamikus állapotvédelem, építési tanácsadás és rugalmas telekhasznosítás révén. Ehhez szükségképpen nagyobb koordináltság és kooperáció kell, hogy létrejöjjön a problémák megoldásában.

Az „új gazdaságpolitika” az eddigiekben felvázolt kiindulási pontjai igen terület- és tőkeigényesek, ezért telephely- és pénzügyi segélyekre szorulnak. Ez az innováció- és technológia-orientált gazdaságpolitika esetében is fennáll, amely elsősorban új alapításokra és kis innovatív üzemekre összpontosít, mivel ezek a know-how-khoz való hozzáférés és a tőke- és munkaerőpiac tekintetében a közép- és nagyüzemekkel szemben hátrányos helyzetben vannak. A tudás közvetítése általában nem kommunális intézményeken keresztül, hanem gazdasági intézményeken vagy egyetemeken át megy végbe. Azt gondolom ezért, hogy a városoknak az innovatív vagy technológia-orientált gazdaságpolitika tekintetében elsősorban a jobban kvalifikált munka tényezőjével kell törődniük.

A fennálló vállalkozások folyamatos alkalmazkodása megköveteli, mindenekelőtt a vezető személyzet részéről, az új stratégiákra való nyitottságot egyfelől, másfelől viszont a körültekintést is a világgazdasági, nemzeti és regionális fejlődések, technológiai újítások és társadalmi trendek tekintetében. Az ilyen információkhoz egyetlen oldalról aligha lehet hozzájutni. Mind gyakrabban fontossá lesz az együtt-



működés, illetve a tapasztalatcsere a vállalatok között. Több figyelmet kell szentelni a vállalatok társulásának a kutatásban és a gazdasági irányok meghatározásában. Ehhez a városok is hozzájárulhatnak, amennyiben gondoskodnak a megfelelő infrastruktúráról és buzdítják a vállalatokat az együttműködésre.

A technológia-orientált gazdaságfejlesztés mindeddig elsősorban vállalkozó-, ill. vezető-orientált volt. Nemcsak a menedzsment folyamatos továbbképzése és ennek fejlesztése tartozik azonban a belső fejlesztéshez. A gazdaság megújulásának egy magasan kvalifikált és önmagát folyamatosan továbbképző alkalmazotti gárda is előfeltétele. Egy lehetőség szerint nagy, differenciált és anonim munkaerőpiac a telephely megválasztásában fontos faktor volt. A munkaerőpotenciál kvalifikációja ritkán válik a kommunális gazdaságpolitika célpontjává. A kvalifikációt statikus adottságként kezelik. Rendelkezésre állónak tekintik; a községi illetékesek azt remélik, hogy új telepítések révén vagy legfeljebb expanzióval jobban ki tudják használni. Az üzemi állomány által meghatározva azonban a strukturálisan gyenge helyeken túl kevés lehetőség áll rendelkezésre a jövőt ígérő hivatások kiképzéséhez; a hasonló nagyvállalkozások, amelyek maguk is ösztönzik saját személyzetük továbbképzését, szintén csak ritkán állnak rendelkezésre. Emellett a mindig újra megfogalmazott tézis, mely szerint a munkaerőpiaci helyzet javulása a kvalifikáció szűk keresztmetszete miatt is nehéz, nem vesztett súlyából. Mindenekelőtt a kis- és középüzemek, az egzisztencia-megalapozók vannak a nagyvállalkozásokkal szemben hátrányos helyzetben a kvalifikált munkaerőért folyó küzdelemben.

Egy a munkatársakat megcélzó helyi gazdaságpolitikát mindinkább szükségesnek tartják az egyes cselekvők, pl. az ipari szakszervezetek, az innovatív munkaügyi hivatalvezetők, és egyre inkább a szociális segéllyel megterhelt városok is. Csak fokozatosan vált uralkodóvá az a nézet a cselekvők körében, hogy a foglalkoztatottság fejlesztését előmozdító különféle programok pozitív hatást képesek kifejteni. Mint mindig, a kritikusok a vállalkozók merevségére panaszkodnak, akik nem hajlandók arra, hogy olyan fejlesztési programokba kapcsolódjanak be, amelyek a munkavállalók hasznára válnának. Ez különösen a kis- és középvállalkozókra jellemző.

Mindeddig azonban az egyes szereplőknek kevés kapcsolatuk volt egymással, esetleg laza kooperációban állnak. E kérdésben a helyzet akkor sem sokat változott, amikor mindenhol koordinációs üléseket és grémiumokat kezdeményeztek, amelyek a munkavállalóknak mint a gazdasági változások áldozatainak legalább részlegesen esélyt kínálnak a további foglalkoztatásra, vagy beiskoláztatási, ill. tovább-



képzési lehetőséget nyújtanak számukra. Egy helyi fókuszú munkaerő-politika előfeltételezné, hogy az illetékesek a helyi vonatkozásban igen különféle technikai fejlődés következményeivel tisztában legyenek, és hogy tudatosan törődjenek az emberi tőke fejlesztésével. Már évekkal ezelőtt szorgalmazták egy helyi munkaerőpiac-politika kidolgozását, amely teljesen a helyi feltételeken nyugszik, mivel a munkaerőpiacok és problémáik igen nagy helyi eltéréseket mutatnak. Ettől a kezdeményezők a munkaerőfejlesztési törvény által biztosított eszköztár bevezetését várják. Az egyes vállalkozók innovatív vezető emberei már felismerték, hogy itt fontos feladatok várnak megoldásra. A kiképzés és továbbképzés a vállalkozó szempontjából nézve olyankor nem számít problematikusnak, amikor az üzemen belül a képzettsége létező vagy új munkafeladatok megoldásához járul hozzá. A kiképzendő személynek és a munkavállalónak akkor fizetődnek ki, ha a megfelelő kiképzés, ill. továbbképzés biztos munkahellyel kecsegtet. Vidéken és régi ipari területeken e feltételek nem vagy még nem adóttak. Itt az iskolai és műhelykínálatnak kell azok első vagy újbóli munkába állási esélyeit növelni, akik először lépnek a munkaerőpiacra, vagy gyárak leállítása következtében válnak szabaddá. A gazdaságfejlesztésnek az infrastruktúra fejlesztésének segítségével a korábbinál erősebben kell törekednie a kiképzésekre és továbbképzésekre.

De még azok a foglalkozások is, amelyeknek jövőjük van, felvetnek problémákat. Eddig tulajdonképpen azt a tézist fogadták el, hogy a jövőendő munkaerőnek magasabban képzettnek kell lennie, annak érdekében, hogy a gazdasági fejlődés nemzetközi összehasonlításban és a versenyben ne maradjon hátra. Nincs arra garancia, hogy az iskolai képzés megfelel a modern technikai színvonalnak. Hogy ezt a követelményt ki lehessen elégíteni, eddig, legalábbis a szószólók részéről, kételyek merültek fel a kettős kiképzéssel kapcsolatban. E félelmek akkor is hangot kapnak, amikor arról van szó, hogy az elhagyott gyárakat nagy ráfordítással a kiképzés és továbbképzés központjaivá alakítsák át. A jelenleg észlelhető súrlódások mögött olyan hiányosságok állnak, amelyekkel a jövőendő gazdasági fejlődés érdekében meg kell birkóznia.

Szükségesnek tűnik egy új képzési hullám is, amely immár nem a főiskolák kiépítését, hanem mindenekelőtt a szakmai továbbképzést állítja a középpontba. Az olyan munkavállalóknak, akik nem nagyüzemekben dolgoznak, differenciált kvalifikációs rendszerben csak kevés lehetőségük van a továbbképzésre. A helyi technológia-politikának az ultramodern géppark támogatása helyett egy a helyi/regionális szituációnak megfelelő felnőtt szakmai oktatási kapacitás fej-



lesztése felé kellene fordulnia, amely egy kettős rendszerben az üzemek és a felnőttoktatási intézmények között oszlana meg.

Továbbképzési igények egyébként az igazgatásban is fellépnek. Legyen szó a rendelkezésre álló eszközök rugalmas felhasználásáról vagy a koordinációról és kooperációról az igazgatáson belül és a különböző hatóságok között, amelyek gazdaságpolitikával foglalkoznak vagy ehhez közel állnak, közigazgatási állások és munkavállalók, továbbképzést kínálókat között stb. igen fontos volna, hogy a közigazgatási alkalmazottak kiképzésében és továbbképzésében is helyet kapjon a gazdasági képzés. A kiképzés és továbbképzés nem korlátozódhat a közügyek intézésének szakmai begyakoroltatására. Az „alulról építkező” sikeres gazdaságpolitika alfája és omegája a kommunikációs készség a közigazgatás, a vállalkozók és a nyilvánosság között. A közvetítési folyamatok menedzselésében a politikai döntéshozók csak akkor tudnak célszerűen bekapcsolódni, ha az eddigieknél nagyobb mértékben maguk is nyitottakká válnak a gazdasági tevékenység problémáira.

#### IRODALOM:

Nassmacher, H., Wirtschaftspolitik „von unten”, Basel, 1987

Nassmacher, H., Von der „alten” Gewerbeförderung zur technologieorientierten Wirtschaftspolitik von unten, in: Hucke, J./Wollman, H. (Hrsg.), Dezentrale Technologiepolitik?, Basel 1989. 516–533. old.

Nassmacher, H./Schmidt, H.–J., Informationsgrundlagen kommunaler Gewerbepolitik, in: Robert Bosch Stiftung (Hrsg.), Beiträge zur Stadtforschung 4: Gewerbeentwicklung und Gewerbepolitik in der Grossstadtregion, Gerlinge, 1987. 285–300. old.

Nassmacher, K.–H., Gewerbepolitik als prozessorientierte Querschnittausgabe, in: uo. 276–285. old.



## A régi és az új „alulról építkező” gazdaságpolitika

Dimenziók	Régi gazdaságpol.	Új gazdaságpol.
Cél	új üzemek telepítése (más városból/területről)	fennálló üzemek gondozása; ezek számára telephely biztosítása
	áthelyezés „minden áron”	új telephelyek a terjeszkedő üzemeknek
A feladatok meghatározása	diszkontinuus egyszerű segélyek	az üzemi fejlődési folyamatok figyelemmel kísérése
Információs alapok	adott szituációra vonatkozó információk szükséghelyzetben ill. kár esetén	információs rendszer (üzemi telekkataszterek, üzemek adatai)
Szervezeti elv	a feladatok megosztása a hatóságok között	koordináció és kooperáció a hatáskörökön túl is
Eszközök	„kemény” eszközök – szanálás – építési jog – telekeladások – pénzsegélyek	„lágý” eszközök – dinamikus állapotmegóvás – területi fejlesztési tervek építési tanácsadással – rugalmas ingatlanpolitika
A fejlesztés középpontja	telek tőke rendelkezésre álló szakképzettség	telek tőke a szakképzettség javítása, szakmai továbbképzési offenzíva
A közigazgatási és döntéshozói munkához szükséges szakértelem	közösségi feladatok elvégzéséhez szükséges szakmai és ténybeli ismeretek (közigazgatási tapasztalat, jogi ismeretek, helyismeret)	ezenkívül: gazdasági alapképzés és az üzemek problémáinak ismerete (befolyásoló tényezők és hatásaik), tárgyalni tudás a vállalkozókkal és a nyilvánossággal



Table 1. The results of the analysis of variance for the effect of the treatment on the yield and quality of the crop.

Treatment	Yield (t/ha)	Quality (Index)
Control	1.2	75
T1	1.5	80
T2	1.8	85
T3	2.1	90
T4	2.4	95
T5	2.7	100
T6	3.0	105
T7	3.3	110
T8	3.6	115
T9	3.9	120
T10	4.2	125
T11	4.5	130
T12	4.8	135
T13	5.1	140
T14	5.4	145
T15	5.7	150
T16	6.0	155
T17	6.3	160
T18	6.6	165
T19	6.9	170
T20	7.2	175
T21	7.5	180
T22	7.8	185
T23	8.1	190
T24	8.4	195
T25	8.7	200
T26	9.0	205
T27	9.3	210
T28	9.6	215
T29	9.9	220
T30	10.2	225
T31	10.5	230
T32	10.8	235
T33	11.1	240
T34	11.4	245
T35	11.7	250
T36	12.0	255
T37	12.3	260
T38	12.6	265
T39	12.9	270
T40	13.2	275
T41	13.5	280
T42	13.8	285
T43	14.1	290
T44	14.4	295
T45	14.7	300
T46	15.0	305
T47	15.3	310
T48	15.6	315
T49	15.9	320
T50	16.2	325
T51	16.5	330
T52	16.8	335
T53	17.1	340
T54	17.4	345
T55	17.7	350
T56	18.0	355
T57	18.3	360
T58	18.6	365
T59	18.9	370
T60	19.2	375
T61	19.5	380
T62	19.8	385
T63	20.1	390
T64	20.4	395
T65	20.7	400
T66	21.0	405
T67	21.3	410
T68	21.6	415
T69	21.9	420
T70	22.2	425
T71	22.5	430
T72	22.8	435
T73	23.1	440
T74	23.4	445
T75	23.7	450
T76	24.0	455
T77	24.3	460
T78	24.6	465
T79	24.9	470
T80	25.2	475
T81	25.5	480
T82	25.8	485
T83	26.1	490
T84	26.4	495
T85	26.7	500
T86	27.0	505
T87	27.3	510
T88	27.6	515
T89	27.9	520
T90	28.2	525
T91	28.5	530
T92	28.8	535
T93	29.1	540
T94	29.4	545
T95	29.7	550
T96	30.0	555
T97	30.3	560
T98	30.6	565
T99	30.9	570
T100	31.2	575



## V.

### A KOMMUNÁLIS GAZDASÁGPOLITIKA LEHETŐSÉGEI ÉS KORLATAI BAJORORSZÁGBAN

A gazdaságpolitika számos területet ölel fel, pl. a konjunktúra-politikát, az adópolitikát, az igazgatási politikát vagy konkrétan pl. az energiapolitikát is – ez ma különösen aktuális a kommunális síkon, tekintve az energiaellátás sokat vitatott kommunalizálását.

A község szintjén a gazdasági környezet kialakítása mint a polgár életterének része áll az előtérben.

A gazdaságpolitika lehetőségei és korlátai a jogi és tényszerű alapokon állnak: figyelembe kell venni a község beágyazottságát az államépítménybe az összállami célok, feladatok és szabályozás rendszerébe való bekapcsolás és a szubszidiaritás ellenáramlat-elvének megfelelően. A tényszerű határok abból adódnak, hogy egyáltalán lehetséges-e egy kis területen autonóm szabályozást bevezetni. Rövidebben: a községek nem tudnak mind saját pénz- és kamatpolitikát kialakítani és a forrásokat sem tudják áthelyeztetni Münchenből a határvidékre, amely a határvidéken való befektetések fejlesztése folyamán az államháztartás által történik.

#### A jogi keretek:

GG 28. cikkely, 2. pont, BV 11. cikkely, 2. pont adja meg az önigazgatás jogát a községeknek a törvényes keretek között. A helyi feladatok közé tartozik a gazdasági létfeltételek biztosítása és továbbfejlesztése is mint a község önmagáról való gondoskodásának része. Ennek alapjául is a szociális állam elve szolgál.

A gazdaságpolitika nem merül ki sem a községi igazgatásban, sem a községi feladatok előszámolásában, a BV 83. cikkely, 1. pontjában; még a GEMO 57. cikkelyének 1. pontja is csak „azokat az intézményeket, amelyek a helyi viszonyoknak megfelelően a . . . lakosok gazdasági jóllétéhez szükségesek” nevezi meg.

A kommunális gazdaságfejlesztés jogilag nemcsak megengedett, de kifejezetten ajánlatos. Nem korlátozódik a községek pusztá részvételére az állami gazdaságpolitikában.



A jogi korlátok azt a kötelezettséget is magukkal hozzák, hogy a község lehetőségét arra, hogy egy rendezett községi költségvetésben a valamikori gazdaságfejlesztést végre tudja hajtani vagy hogy az általános alaptörvényeket, mint pl. az adók kivetésének lehetőségei, az adótörvény szűk korlátain belül be kell tartani.

Az alaptörvény és a stabilitás-törvény a községet a stabilitás, növekedés és munkahelyek iránt viselt összállami felelősségbe kapcsolják be. A kötelezési lehetőségeken túl – pl. magas konjunktúra idején a befektetési tartalékok képzésének kötelezettsége – a szolidaritást elvárják és megkívánják az összállami kereteken belül. Ez érzékeny terület lehet, amikor a polgárok és képviselőik más gazdaságpolitikai prioritásokat fontosabbnak tartanak, mint a stabilitás-törvény döntéshozói.

További jogi korlát származik a területrendezésből és a területtervezésből, amelyek céljaihoz a községek feladataik teljesítésében kötve vannak. Ide tartoznak a regionális politika célkitűzései, amelyek fennálló fejlődési egyenlőtlenségek felszámolására és hasonló életkörülmények megteremtésére törekednek minden részen.

### **A kidolgozás lényegi összetevői:**

Minden községi politika hatással van a község gazdasági cselekvéslehetőségeire, legyen ez telephelyről való gondoskodás és gazdaságfejlesztés vagy ezek ellentétje. A kidolgozás összetevőinek előterében az építési politika és a kommunális kiadások állnak. Különösen az építkezési politikával kell a községnek tisztába jönnie, és a „hogyan viszonyulunk a gazdasághoz?” kérdésében felismerni a megfelelő árnyalatot az alvóváros és a mindenáron való iparosítás extrém álláspontjai között. A részletekről majd később.

### **A kommunális gazdaságpolitika alapjai:**

A kommunális gazdaságpolitika lehetőségei és korlátai kérdésének két gyökere van. Az egyik a növekvő helyi öntudat, a polgárok és képviselők önmeghatározásra való törekvése a községben. A másik kérdés, hogy a sok gazdaság vajon mindig jó-e.

Hangsúlyeltolódás tapasztalható abban is, hol kívánják a községek gazdasági bázisukat továbbfejleszteni: korábban elsősorban a hozzáférhető pénzforrásokhoz, elsősorban a vállalati adókhoz való hozzájutás volt a fő kérdés, ma a kommunális bevételek biztosítása mellett a munkahelyek teremtése és biztosítása is fontos. Ez nem egyszerűen a munkanélküliség megszüntetéséhez való helyi hozzájárulást jelenti, hanem a község teljesen saját érdekét.



– A gyújtópont Oberfranken (Északkelet-Bajorország) területén fekszik. E régióban különösen nagy a veszélye annak, hogy egy vonzó, differenciált munkahelykínálat nélkül elvándorlás indul meg, a munkahelyek teremtése és biztosítása így a községek szintjén a létfenntartáshoz tartozik.

– A mezőgazdasági területeken a probléma úgy vetődik fel, hogy nehogy a mezőgazdaság fejlődése a falvak elnéptelenedéséhez vezessen. Ez új, nem mezőgazdasági munkaalkalmakat tesz szükségesé. Itt igen érzékeny problémáról van szó, mert az új üzemeknek nagyszámban megfelelőeknek kell lenniük ahhoz, hogy a falu meg tudjon maradni falunak.

Most szeretnék a problématerületek felvázolására térni. A következőkben arra a kérdésre koncentrálok, mit tud tenni egy község és mit kell tennie, ha mint gazdaságpolitikai célt, megfelelő munkahelyek teremtését tűzte ki maga elé. Ez nem azt jelenti, hogy minden községnek ezt kellene maga elé kitűznie, mintha a községnek más gazdaságpolitika választása nem is volna. Nem titkolom azonban, hogy nemcsak a gazdaságellenes, de már a gazdaság-absztinens alapállást is veszélyesnek látom a községek számára – nemcsak a tartomány, de maga a község számára is veszélyesnek.

A munkahely még nem alakítja ki az életteret, munkahely nélkül azonban egyetlen tér sem lehet tartósan élettér. Itt olyasmiről is szó van, mint a regionális szolidaritás. A nagyobb közigazgatási területek fejlődnek vagy visszaesnek, egyetlen község egymaga aligha képes egy ellentétes trendben kitartani, és az is hatással van a többi községre, amikor az egyes községek, hogy így mondjuk, kikapcsolódnak. E gondolatok a regionális tervezésben való kommunális részvételben is kifejezésre jutnak.

### **Praktikusabb szempontból két alapvető előzetes megjegyzést szeretnék tenni:**

Az első az állam és község viszonyára vonatkozik, amely a kommunális gazdaságpolitika – vagy, ahogy ezt egy másik előadó hívta: „alulról építkező gazdaságpolitika” – tárgyalásakor különösen aktuális. Már beszéltem az ellenáramlat-elvről, amelynek itt érvényesülnie kell, és véleményem szerint érvényesül is. A problémákat nem egyedül „fentről” és nem is csak „lentől” oldják meg, szigorúan idézőjelben! A községek arra sem várhatnak, hogy „majd az állam végre elintézi”, és nem szabad végrehajtási szervekké sem degradálni őket, még ha ebbe bele is nyugodnának, ami jelenleg Bajorországban egyre kevésbé áll fenn!



Saját problématerületem a regionális szerkezeti politika a gazdaságfejlesztéssel együtt. Ide tartozik az ipari telephely-tanácsadás is. Nem tudunk egy olyan telephelyet vonzóvá tenni a befektető szemében, amelyhez a község nem zárkózik fel, és pl. a japán közvetlen beruházásokat (lásd: Toshiba Regensburgban) sem tud minden község még Japánban sem ellátni. Bajorország regionális gazdasági fejlődésének céljai magukban kell, hogy foglalják a községek kívánságait és célkitűzéseit is, és ez megfordítva is igaz, a tartományi célkitűzések befolyással vannak a községi szintre.

A második megjegyzés: A gazdaságpolitikának mindig köze van a gazdasághoz. A mi gazdasági rendszerünkben a döntéseket alapvetően a vállalkozások (a döntésekbe való beleszólás joga miatt nem mondtam vállalkozókat) és a vállalkozásokat érintő szempontok itt születnek. Ezért a gazdaságpolitika éppen kommunális szinten többnyire közvetett politika. Hogy egy létesítmény létre jön-e egy bizonyos helyen, vagy itt bővítik-e vagy esetleg megszüntetik-e, azt tudja egy község befolyásolni, kikényszeríteni vagy megakadályozni azonban nem tudja. Egy község persze meg tud akadályozni egy telepítést, pl. az építési politika révén, és finom bosszantásokkal rá tudja venni az üzemeket az áttelepülésre, de nem tud végrehajtatni semmiféle telepítést vagy bővítést. Ezért azt sem jelenti, hogy egy közigazgatási megye „már benne van”. A vágyképzetektől is óvakodnunk kell: minden polgármester szívesen venne egy közép nagyságú, nem környezetszennyező üzemet nagy jövőjű termékkel, kiegyensúlyozott munkahely-aránnyal férfiak és nők számára és csekély szállítási forgalommal.

Ezen „általános rész” után szeretnék rátérni a kommunális gazdaságfejlesztésre, mint a kommunális gazdaságpolitika tágas területének egy részére. E fogalmat egyébként nem szűkítem le a szubvenciók kiosztásának értelmében vett fejlesztésre, ennél sokkal tágabban értem.

A kommunális gazdaságfejlesztés koncepciója részben egyáltalán nincs, részben csak egyes pontokon van definiálva. Többnyire az egyes lehetséges fejlesztési intézkedéseket sorolják itt fel, részben azonosítják a kommunális gazdaságfejlesztést a vállalkozások és ipari üzemek telepítésével ill. a szubvenciók odaítélésével és a telkek rendelkezésre bocsátásával.

Egy átfogó definíciót adott Dr. Knemeier professzor, Würzburg, a következőképpen: „A kommunális gazdaságfejlesztés a községek, városok és területek a létfenntartáshoz tartozó feladatainak köre, amely a gazdaság telephelyfeltételeinek megteremtésén ill. javításán keresztül a község vagy terület népességének gazdasági és szociális



jólétéről gondoskodik vagy ezt fokozza." Itt a kommunális testületek állandó feladatáról van szó, nemcsak a krízises időszakok akcionizmusáról.

Ez ugyanúgy érvényes a megtelepedett üzemekre, mint a telephelyet kereső vállalkozásokra. Az állománymegóvás mindinkább a kommunális gazdaság középpontjába kerül. Ami a megtelepült vállalkozások számára pozitív, az az olyan vállalkozások számára is vonzó, amelyek telephelyet keresnek.

Mindenekelőtt, a telephelykeresésnél különbséget tehetünk „kemény” telephelytényezők, melyek az üzemi teljesítményhez és termelési folyamatokhoz kötődnek és „lágy” tényezők között. Ezek az atmoszférát és környezetet, a gazdaság élet- és munkafeltételeit jelentik. A kommunális gazdaságfejlesztés mindenekelőtt a lágy tényezőkkel foglalkozik.

### **Egy kommunális gazdaságfejlesztés egyes tevékenységi területei közül a következőket szeretném megnevezni:**

1. Akármilyen furcsán hangzik is: a legfontosabb az, hogy a község legyen tisztában azzal, mit is akar. Ez kemény küzdelmeket jelenthet: fejlesztés vagy a status quo fenntartása, az identitás megőrzése egyfelől és a stagnálás veszélye másfelől, érdekek és munkahelyek egyfelől, a szállítási forgalom és a szennyezés terhei másfelől, stb. Minden községi politikus tudja, miről beszélek. Ugyanígy érvényes az is, hogy világos kell hogy legyen, mekkora gazdasági fejlesztést kíván a község és hol kell ezeknek lejátszódnuk. A ki nem hordott konfliktusok e kérdésekben még a nagyvárosokban is megbéníthatják a gazdasági fejlődést.

2. Gazdasági klíma a községben és a kommunális élet szinte minden területén. Ez mindenoldalú bizalmat, partneri viszonyt feltételez a kommunális igazgatás és a vállalkozás között és fantáziát, beleérző képességet és megértést követel. („Nemcsak az iparvidékek infrastrukturális kiépítése, hanem »szellemi nyitottság« a vállalkozói döntésekre.”)

### **Ez közelebről a következőket igényli:**

– *Tanácsadás, információ és gondoskodás a vállalatok számára minden kérdésben; gazdasági szempontok érvényesítése az igazgatás egészében (ne fejlődési gátakat, hanem a fejlődési lehetőségek felszabadítását); ez intenzív kapcsolatot követel meg az egyes döntéshozó és a helyi gazdaság között (ipari és kereskedelmi grémiumok, tarifapartnerek, szabad foglalkozások, stb.).*



– Lényeges feladata a községeknek a *konfliktusok megoldásában nyújtandó segítség*, amelynek következménye a súrlódások csökkenése lenne a polgárok és az üzemek között. Ez a lehetséges problématerületek ismeretét feltételezi. A községeknek fórumot kell kínálniuk a különböző érdekek és érdekelttek számára, meg kell szerezniük az információáramlást, a kommunikációs szűk keresztmetszeteket és megértési nehézségeket meg kell szüntetniük, és a döntési folyamatokat koordinálniuk kell.

– A gazdaságbarát klímához tartozik a városi hatóságok *gyors és hatékony munkája*. Ez kiterjed a vállalatok ajánlatainak figyelemmel kísérésétől az ajánlat munkálatainak belső felgyorsításán át a kiszámítható igazgatási gyakorlatig, amely biztonságot nyújt és tiszta feltételeket biztosít mindenre. Csak így van a vállalkozásoknak lehetőségük arra, hogy hosszú távra tervezzenek. Nem szívességből való engedélyezésekre van szükség a nyilvánosságot érintő ügyekben, hanem gyors döntésekre világos feltételekkel.

Évtizedes tapasztalat a telephely-tanácsadás területén, hogy a vállalkozások az olyan telephelyeket részesítik előnyben, amelyeken elfogadottnak érzik magukat, ahol örömmel látják őket.

Ehhez a gazdaságbarát klímához tartozik az *egységes tanácsadási hely megteremtése* is a községi igazgatáson belül, amely a vállalkozásoknak mindezen átfogó kérdésekben a rendelkezésére áll.

3. Az ilyen gazdaságbarát klímából egy *pozitív image* keletkezik, amelyet a községnek ápolnia kell és világossá kell tennie. Ide tartozik a megbízható kommunális politika, mint egész, személyes civakodások nélkül a községen belül, valamint a valódi nyitottság a gazdasági kérdésekre, az új technikákra, az innovációra és a befektetésekre a községben. Ez a községi irányítás minden területét át kell hogy hassa. Meg kell jegyeznünk, hogy ha mindezt nem akarja a község, akkor el kell fogadni a negatív hatásokat is mint logikus következményeket.

Végül idetartozik a községnek egy PR-nem megfelelő *önábrázolása* brusúrákban vagy egyenesen bemutatókon. Itt arról is szó van, hogy az objektíve helyes, kimutatható és bizonyítható telephelyi adottságokat megfelelő formában kell prezentálni. Ennek magától értetődő előfeltétele a gazdasági adottságok ismerete a közösségen belül és a környezetében (üzemek, üzemi munkaerő, ágazatok, kölcsön-szerkezetek stb.). Ennek a bemutatásnak összhangban a regionális és a regionális szint feletti telephellyel kapcsolatos törekvésekkel és az ott hozzáférhető információk bekapcsolásával egy egységes megjelenést kell kialakítania.



4. A kommunális gondoskodás kereteiben végzett tevékenység széles spektruma egyébként a telephely lágy tényezői közé tartozik, de konkrét, mérhető relevanciával bír egy befektető számára. Ez a területek egy egész sorát fogja össze:

– Először is az emberi jólét összes területe, mint a lakásminőség, a szabadidő és sportlehetőségek, a kulturális szórakozás lehetőségei, a bevásárlási lehetőségek stb.

– Ezek a közösségi vívmányok azonban a község vonzerejének mértékéül is szolgálhatnak, és az egész térségnek intenzív lendületet adhatnak. Természetesen feltételük a község megfelelő pénzügyi állapota. Itt megint megmutatkozik a község és állam egymásra utaltsága a közös célok elérésében, és itt kezdődik az állami gazdaságfejlesztés is.

– Különösen fontos, hogy a *gazdasági infrastruktúra intézményei* (városépítés, víz/csatorna, hulladékeltakarítás, közlekedés, parkolási lehetőségek, jó oktatási intézmények, stb.) valamint a szükséges *szolgáltatások* (kommunikációs infrastruktúra, beleértve a telekommunikációt) lényeges részei kell hogy legyenek a kommunális gazdaságfejlesztésnek.

E területen a községeknek egységesen kell eredményeket felmutatniuk, hogy a telephelyek vonzerejét növelni tudják.

5. A kommunális gazdaságfejlesztés egy lényeges területe az *előrelátó és megbízható építési politika*. Ebben a kommunális tervhatóságnak van központi jelentősége. Részletekre bontva ez a következőt jelenti:

– kínálatorientált, hosszú távú üzemi telephely-tervezés, megbízható döntési alapok a vállalkozó számára (biztosított építési jog),

– az üzemi és lakóépítkezések közötti konfliktus enyhítése, beleértve a telephelyek egy piacorientált bővítését és végül:

– megfelelő területek a harmadik szektor számára és a lakásépítés számára is.

Összefoglalva ez azt jelenti, hogy az ipari területek a megfelelő időben a megfelelő helyen megfelelő nagyságú területre kell hogy jussanak, hogy az üzem fejlődése ne akadályoztassék, hanem fejlődni tudjon.

6. Ide tartozik egy *előrelátó ingatlanpolitika* is, amely arra törekszik, hogy a község tulajdonában megfelelő mennyiségű telek legyen. A község a vonatkozó területekhez időben és kedvező áron kell hogy jusson. Ez nemcsak árkiegyensúlyozó hatással van, de a privát spekulációs lehetőségeket is csökkenti. (Gondoskodás szemmértékkel).



7. Meg kell itt még említenünk az okos gazdálkodáspolitikát is. Ez mindenekelőtt a közlekedésre, az energia- és közellátásra vonatkozik. A gazdálkodás következmény-orientált kell hogy legyen és nem szabad, hogy csak a készletekre ügyeljen. Az ilyen „készletkiárusításra” egyébként nincs is állami fejlesztési terv a regionális fejlesztésen belül. Ennek alapja az, hogy nemcsak a hibás beruházások veszélye áll fenn, hanem az is, hogy egy „tömegre szabott” gazdálkodás a letelepedő vállalkozók számára általában nem lehetséges.

Másfelől biztosítani kell, hogy az ipari környékeket gyorsan be lehessen kapcsolni a vérkeringésbe. Ez a hozzáférhetővé tétel lehető legjobb előkészítését jelenti, amely a közlekedési hálózattal és a község centrumával való összeköttetést is megtervezi, és amely fedezi a vállalkozás szükségleteit a kezdeti stádiumban, és a későbbi szükségletek ellátására is nagyobb ráfordítás nélkül kiépíthető.

8. Végül a kommunális gazdaságfejlesztéshez tartozik egy erős adó- és illetékpolitika is. Ez az ipari és a telekadóra vonatkozik, de a víz-, gáz-, gőz-, szennyvíz- és hulladékdíjakra is.

A direkt kommunális gazdaságfejlesztési intézkedések, azaz a vállalkozások támogatása is megfontolást igényel. A gazdasági miniszterek konferenciája kifejezetten helyesnek és szükségesnek találta a direkt kommunális gazdaságfejlesztési intézkedések engedélyezésének rendkívül restriktív megítélését. Ez alá tartoznak a támogatások, a kezesség, bizonyos költségek átvállalása, a telkek olcsóbb átadása és a kommunális adók enyhítése, halasztásuk és az alóluk való felmentés a törvényesen megengedett eseteken túl. Ezt a felfogást képviselte a belügyminiszterek konferenciája is, a kommunális jog alapján.

### **A gazdasági és a belügyi miniszterek konferenciája a következőket szögezte le:**

1. A községeknek figyelembe kell venniük a gazdaságfejlesztési intézkedések meghozatalakor saját helyüket az összállami rendben és a szövetségi tartományi érdekek iránt tanúsítandó figyelemre vonatkozó – az EG rendeletek betartását is magában foglaló – kötelezettségüket. A tervezés során és a gazdasági döntésekben figyelembe kell venniük a Szövetség és a tartományok döntéseit is.

2. A községeknek a gazdaságfejlesztésben az általános kommunális feladatok teljesítésének kereteibe tartozó indirekt fejlesztési intézkedésekre kell koncentrálniuk.

3. A direkt gazdaságfejlesztési intézkedések esetében mind jogi, mind gazdasági alapon a visszafogottság ajánlatos. A direkt



gazdaságfejlesztés csak kivételképpen megengedhető, és nem szabad, hogy az állami gazdaságpolitikával ellentmondásba kerüljön.

4. A fejlesztési intézkedéseket csak minden előny és hátrány figyelmes mérlegelése után és az összes következmény figyelembevételével szabad meghozni. Különösen a direkt fejlesztési intézkedések esetén kell egy pontos gazdaságossági elemzést elvégezni.

5. A fentebb felsorolt alapelvek a község által felállított gazdaságfejlesztési társaságokra is érvényesek.

### **A direkt egyedi kedvezmények viszonylag erős tiltásának alapja a következő:**

– *Regionális politikai megfontolások:* Átfogó koordináció, valamint kötelező fejlesztési alapelvek hiányában a direkt kommunális gazdaságfejlesztés következményeképpen a regionális fejlesztési területek és nem-fejlesztendő területek közti preferenciakülönbség eltűnne. Ez szubvencióversenyhez vezetne a kisebb, gyengébb pénzügyi helyzetű községek hátrányára, és végső soron ellentétbe kerülne az állami regionális politikával.

– *Közrendi megfontolások:* Egy ilyen fejlesztés igen erős mellékhatásokkal is járna, mivel általában – nem úgy, mint az állami segélyeknél – nincs semmilyen kötelezettség a formális és materiális ráfordítás előfeltételeire nézve. Versenytorzulásokhoz is vezet, mivel, megint csak nem úgy, mint a regionális fejlesztés esetén, itt nem jön létre egyensúly a telephelyi hátrányok és a fejlődési különbségek megszüntetése között. Ezzel általában a vállalkozói kockázat részben a közösségre terhelődik.

– *EG-jogi megítélés:* A kommunális fejlesztési intézkedések is segélynek számítanak az EWG-megállapodás szerint, ezért ellenőrzésre és jóváhagyásra az EG-bizottság elé kell őket terjeszteni.

Más megítélés alá esnek a községi beruházások a gazdasághoz közel álló infrastrukturális területeken, valamint a direkt fejlesztési intézkedések a szociális, kulturális, ifjúsági, sport és szabadidős területeken. Itt a községek bizonyos gondoskodása nemcsak hogy megengedhető, de a korábbiakban körülírt létfenntartási feladatok keretein belül egyenesen kívánatos.

A kommunális gazdaságfejlesztés megengedhetőségének egy további korlátját jelenti a közösségi feladatok átruházása helyben megtelepedett vállalkozások privilegizálásával. A kommunális beruházások és az egyéb gazdasági megbízások egészen bizonyosan a község gazdasági fejlődésének lényeges motorját alkotják. A kommunális átruházási gyakorlatot egyébként a piacgazdaság elvei sze-



rint kell folytatni. Kétes esetben az árajánlat és nem a cég székhelye kell hogy irányadó legyen. A helyi cégek privilegizálása nem a helyi vállalkozások fellendítéséhez, hanem a dráguláshoz vezet. A VOB és a VOL figyelembevételét ezért az ilyen közösségi megbízások esetén előírások szabályozzák.

A kommunális gazdaságfejlesztés olyan átfogó koordinálási feladat, amely a kommunális politika minden területét felöleli. Ezért középhosszú távú tervezés szükséges hozzá, amelynek be kell ágyazódnia a teljes kommunális fejlesztési tervbe.

Ebben az összefüggésben a kommunális gazdaságfejlesztés szervezeti formája (privát vagy a közigazgatáson belüli) akkor másodrangú, ha

- a közigazgatásban nyitott munkatársak dolgoznak és
- a modern menedzsment módszerei jelen vannak a község gazdaságfejlesztésében is.

### **Összefoglalásképpen:**

Véleményem szerint az alulról építkező gazdaságpolitika vagy a felülről jövő gazdaságpolitika nem alternatívák. A gazdaságpolitikának alulról és felülről kell szerveződnie és minden cselekvési szintnek azon a területen kell tevékenykednie, amely szerepének teljesen megfelel és nem egymás ellen, hanem egymás mellett. A különböző érdekekből, értékekből és prioritásokból eredő feszültségek nem szabad, hogy kárt okozzanak. Tovább is lendíthetnek. A saját tevékenységi területemen gazdaságpolitikailag aktív polgármesterek és városi ill. községi tisztviselők nélkül gyakran lehetetlen volna céljainkat elérni, és azt remélem, hogy a városok és községek szintén segítségforrásra lelhetnek bennünk.





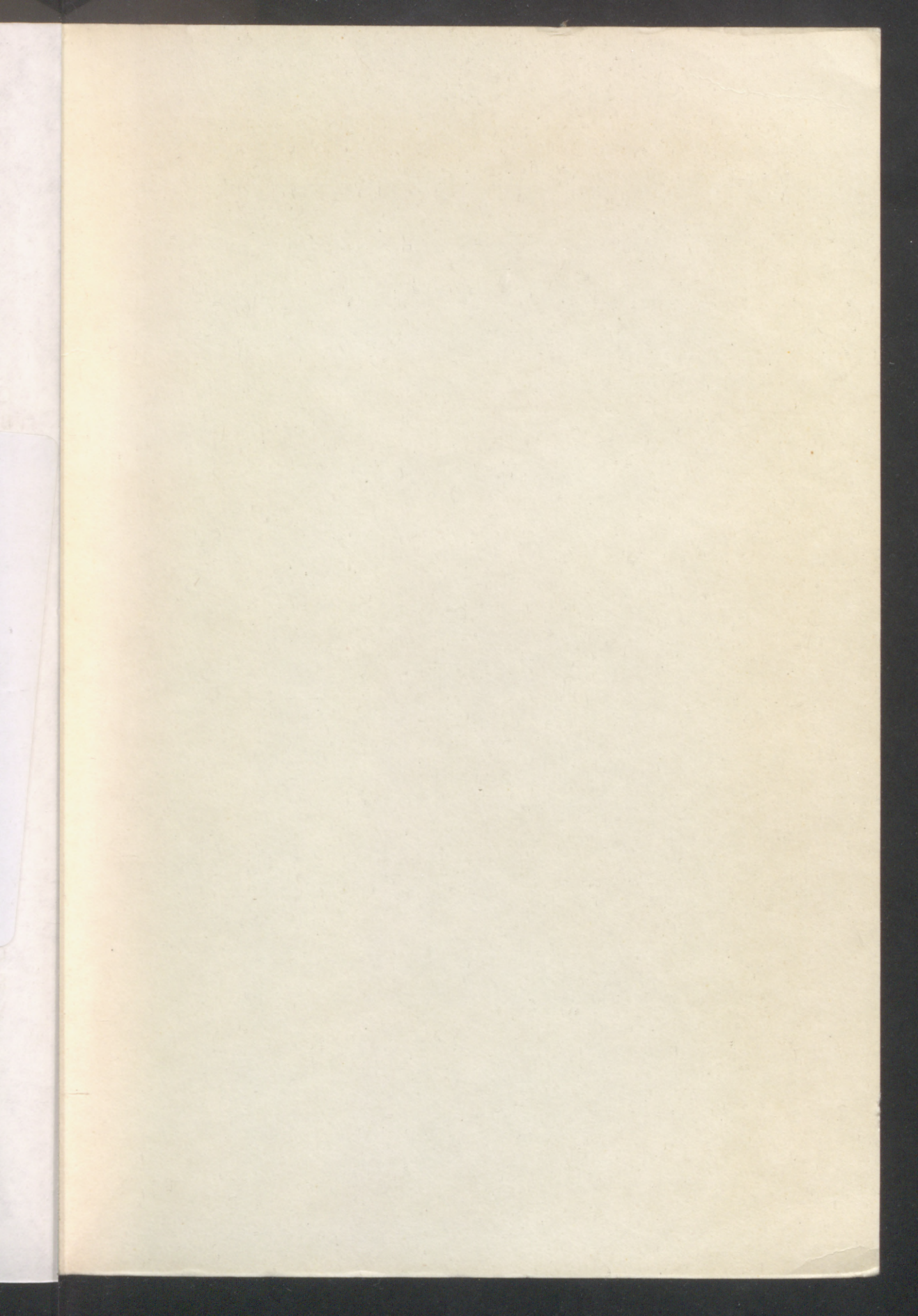
## Rövidítések

GG:	Az NSZK alkotmánya
BV:	Bajorország alkotmánya
LKrO:	Bajorországi járási rendelet
GO:	Bajor községi rendelet
BVerfG:	Az NSZK Alkotmánybíróságának határozata
BayVBl:	Tartományi Alkotmánybíróság ítélete
LStVG:	Bajor büntető törvénykönyv
Bez O:	Kerületekről szóló törvény
KAG:	Kommunális adó és illetéktörvény
FAG:	Pénzkiegyenlítődési törvény
NHGV:	Városok, községek nevééről, jelvényéről szóló törvény
VGem O:	Kormányzati szervezetekről szóló bajor törvény
Komm ZG:	A kommunális együttműködésről szóló törvény
Gesch O:	Községi tanács szabályzata (ügyrend)
KWGB:	A kommunális választott hivatalokra vonatkozó törvény
ART:	Kormányrendelet a hatáskörökről
GVBl:	Adószabályozási törvény
BGBI:	
AO:	Adórendelet
GrSt G:	Telekadó törvény
EG:	Gazdaságfejlesztést célzó törvények
VOB és VOL:	Kommunális gazdaságfejlesztési szabályok











1603-3