

Doktori (PhD) értekezés

Maróti Dávid

2022

Nemzeti Közszołgálati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

Maróti Dávid

**Az Osztrák Köztársaság és a Német Szövetségi Köztársaság
államépítése, alkotmány- és közigazgatás-története 1945-1955
között**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Dr. habil. Schweiczer Gábor
egyetemi docens

.....

Budapest, 2022

Köszönetnyilvánítás

Ezt a fejezetet azoknak szánom, akik bármilyen formában hozzájárultak ennek a disszertációnak a megszületéséhez. Először is szeretném megköszönni a szüleimnek, akik felneveltek, és ezáltal az alapokat biztosítva lehetővé tették, hogy megírjam értekezésemet. A dolgozatot szeretném Édesanyámnak ajánlani, aki egész életem során mellettem állt és támogatott, azonban sajnos nem élhette meg annak elkészültét.

Köszönet a témavezetőmnek, Dr. Schweiczer Gábornak, aki szakmai instrukcióival folyamatosan segítette az előrehaladásomat, és mindenkor készséggel állt rendelkezésemre, valamint Prof. Dr. Halász Ivánnak, aki a kutatási területem vezetőjeként és egykori oktatómként támogatta, és figyelemmel kísérte a kutatásaimat.

Gimnáziumi tanáraink közül köszönettel tartozok egykori némettanáromnak, Kulcsár Péternek és történelemtanáromnak, Mészáros Tibornak, akik kitartó munkájukkal felkészítettek a disszertáció megírására annak idején, amikor még nem is sejtettem, hogy egyszer doktorálni fogok. Kulcsár Péter tanár úr precizitásának, odaadó munkájának és német nyelv iránti szeretetének köszönhetően mélyítettem el német nyelvi ismereteimet, melyek hozzásegítettek, hogy német nyelvi forrásokat felhasználva készítsem el dolgozatomat. Mészáros Tibor tanár úr pedig a történelem órákon átadott tudásával sarkallt arra, hogy mindinkább kiszélesítsem történelmi ismereteimet.

Végül, de nem utolsó sorban köszönettel tartozom a doktori iskola koordinátorának, Ale Évának, aki mindig segített a doktori képzés során felmerülő problémák megoldásában.

Tartalomjegyzék

BEVEZETŐ	8
I. Kutatási előzmények	8
II. Az értekezés hipotézisei	9
III. Kutatásmódszertan	9
IV. Célkitűzések	13
V. A tudományos probléma megfogalmazása	14
VI. Az államépítés fogalma	16
VII. A német és az osztrák terminológia	17
I. FEJEZET: AUSZTRIA ÁLLAMÉPÍTÉSE A II. VILÁGHÁBORÚ UTÁN	19
I. Ausztria szövetséges megszállása	19
1) A Moszkvai Nyilatkozat	19
2) A szövetséges hatalmak ellenőrzése	20
2.1) Az Első Ellenőrzési Megállapodás és a Szövetséges Tanács Memoranduma	20
2.2) A Zónaegyezmény	21
2.3) A Második Ellenőrzési Megállapodás	22
2.4) A szövetséges kontroll intézményrendszere Ausztriában	23
3) A szovjet zóna igazgatása	24
3.1) A megszálló apparátus 1945-1952 között.....	24
3.2) A megszálló apparátus 1952/1953-as reformja.....	27
3.3) A megszálló apparátus 1953-1955 között.....	28
4) Az amerikai zóna igazgatása	28
4.1) A felső-ausztriai katonai kormányzat	28
4.2) A katonai kormányzat Salzburgban	29
4.3) Az amerikai igazgatás jellemzői	31
4.4) A Marshall-terv hatása Ausztriára	32
5) A brit zóna igazgatása.....	35
6) A francia zóna igazgatása	39
7) Részkövetkeztetések	42
II. Az átmenet évei Ausztriában	44
1) Az Ideiglenes Államkormány megalakulása	44

2) A tartományok státusza.....	45
3) A szövetségi és a tartományi határok kérdése	47
3.1) A szövetség határai	47
3.2) A tartományi határok	48
3.3) Dél-Tirol helyzete	48
4) A jogfolytonosság megteremtése.....	50
5) A német tulajdon kérdése	53
6) Renner és az unitárius állam gondolata	55
7) A jogkontinuitás problémája	56
8) A Második és a Harmadik Alkotmány Átmeneti Törvény (Zweites, Drittes Verfassungs-Überleitungsgesetz).....	57
9) Részkövetkeztetések	60
III. Az osztrák függetlenséghez vezető út	62
1) Az Államszerződés előzményei.....	62
2) Az Államszerződés	73
3) A Semlegességi Alkotmánytörvény	76
4) Részkövetkeztetések	78
IV. A törvényhozás és a végrehajtás területi megoszlása a háború utáni Ausztriában	81
1) A Szövetség és a tartományok közötti hatáskörmegosztás	81
2) A Szövetség és a tartományok viszonya a törvényhozásban.....	83
3) A Szövetség és a tartományok viszonya a közigazgatásban	84
4) A Tartományi Kapcsolatok Hatósága.....	87
5) Részkövetkeztetések	89
V. A Bundesrat szerkezete és működése.....	90
1) Tartományi képviselő a Bundesratban.....	90
2) A Bundesrat szervezeti felépítése	91
3) A Bundesrat szerepe a szövetségi törvényhozásban.....	92
4) A Bundesrat szerepe a szövetségi végrehajtásban.....	94
5) Részkövetkeztetések	94
VI. Bécs státusza a háború után	95
1) Bécs szektorális felosztása	95
2) A bécsi Szövetségesközti Parancsnokság.....	98
3) A Szövetségesközti Katonai Őrjárat.....	98
4) A berlini blokád és a léghíd Bécs szemszögéből.....	99

5) Részkövetkeztetések	101
II. FEJEZET: NÉMETORSZÁG ÁLLAMÉPÍTÉSE A II. VILÁGHÁBORÚ UTÁN . 102	
I. Németország szövetséges megszállása	102
1) A szövetségesek megszállási politikái Németországban	102
2) A Szövetséges Ellenőrző Hatóság	104
2.1) A Szövetséges Ellenőrző Szervezet megalakulása	104
2.2) A Németországi Szövetséges Ellenőrző Hatóság szervei	105
3) Az amerikai zóna igazgatása	108
4) A brit zóna igazgatása.....	111
5) A francia zóna igazgatása	114
6) A Saar-terület/Saar-vidék igazgatása.....	116
7) A szovjet zóna igazgatása	116
7.1) A katonai igazgatás apparátusa	116
7.2) A Német Demokratikus Köztársaság megalakulása	120
8) A Bizónia és a Trizónia kialakulása	122
9) A Marshall-terv hatása Nyugat-Németországra	123
9.1) A Marshall-terv a Bizóniában	123
9.2) A Marshall-terv a francia zónában	124
9.3) A Gazdasági Együtműködési Ügynökség képviselete a nyugatnémet tartományokban	125
10) Részkövetkeztetések	127
II. A Német Szövetségi Köztársaság megalakulása	129
1) Az 1948-as londoni konferenciák	129
2) A Herrenchiemsee-i Alkotmányozó Konvent	133
3) A Parlamenti Tanács.....	136
4) Az Alaptörvény elfogadása.....	139
5) Viták a szövetségi állami modellről	141
5.1) Állami berendezkedés	141
5.2) Törvényhozó hatalom	142
5.3) Megegyezés a szövetségi államszerkezetről	144
6) A genfi konferenciák és következményeik.....	145
7) Részkövetkeztetések	147
III. Az állami szuverenitás helyreállítása	149

1) A szuverenitás visszaszerzésének állomásai	149
2) A Németországi Szövetséges Főbiztosság és a Megszállási Statútum.....	152
3) A Ruhr-statútum	155
4) A Petersbergi Egyezmény.....	157
5) A Németország-szerződés	160
6) Az újraegyesítés lehetőségei és a Német Szövetségi Köztársaság nyugati integrációja	166
7) A Saar-vidék ügye	169
8) Részkövetkeztetések	173
IV. A törvényhozás és a végrehajtás területi megoszlása a Német Szövetségi Köztársaságban.....	174
1) A Szövetség és a tartományok közötti együttműködés kialakulása	174
2) A Szövetség és a tartományok viszonya a törvényhozásban.....	177
3) A Szövetség és a tartományok viszonya a közigazgatásban	180
3.1) Tartományi törvények végrehajtása tartományi hatáskörben eljárva	180
3.2) Szövetségi törvények végrehajtása tartományi hatáskörben eljárva.....	180
3.3) Tartományi végrehajtás szövetségi megbízás alapján	181
3.4) A szövetségi közigazgatás	182
4) A Közvetítő Bizottság	183
5) Részkövetkeztetések	184
V. A Bundesrat szerkezete és működése.....	185
1) Tartományi képviselő a Bundesratban.....	185
2) A Bundesrat szervezeti felépítése	187
3) A Bundesrat szerepe a szövetségi törvényhozásban.....	189
3.1) Törvénykezdeményezési jog.....	189
3.2) A szövetségi kormány által kezdeményezett törvényjavaslatok véleményezése. 190	
3.3) Határozathozatal a Bundestag által benyújtott törvényjavaslatok esetében.....	190
3.4) A nemzetközi szerződések ratifikálása	191
4) A Bundesrat szerepe a szövetségi végrehajtásban.....	192
4.1) Törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletek elfogadása	192
4.2) Általános közigazgatási előírások elfogadása.....	192
5) Részkövetkeztetések	193
VI. A két Németország jogállása és a megosztottság államelméleti megközelítései ...	194
1) Az 1949. évi fordulópont.....	194

2) Az 1954/1955. évi fordulópont és a szuverenitás kérdése.....	195
2.1) A Német Birodalom egykori területén megalakult két új német állam státusza..	195
2.2) A tető- vagy részegységelmélet	198
3) Részkövetkeztetések	200
VII. Berlin státusza a háború után.....	201
1) Berlin szektorális felosztása	201
2) Berlin jogállása 1945 után	204
3) A négyhatalmi kontroll megszűnése.....	207
3.1) A berlini blokád	209
3.2) A blokád főszereplői	210
3.3) A négyhatalmi státusz változása a berlini blokád időszakában	210
4) Berlin alkotmányos fejlődése	211
5) Berlin kettészakad.....	213
6) A Kis Megszállási Statútum	214
7) Az 1950-es Berlieni Alkotmány	216
8) Részkövetkeztetések	217
III. FEJEZET: KÖVETKEZTETÉSEK.....	220
I. A Német Szövetségi Köztársaság és az Osztrák Köztársaság II. világháború utáni államépítésének összehasonlítása	220
1) A szövetséges megszállás időszaka	220
2) A Szövetség és a tartományok viszonya.....	224
3) További következtetések	227
II. Berlin és Bécs jogállásának összehasonlítása	228
III. A hipotézisek megválaszolása	229
IV. Új tudományos eredmények.....	233
V. Ajánlások, a kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatósága, felvetések	234
FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM	237
INTERNETES FORRÁSOK	251
A SZERZŐNEK AZ ÉRTEKEZÉS TÉMAKÖRÉBEN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓI	256

Bevezető

I. Kutatási előzmények

Leendő doktori disszertációm címe „Az Osztrák Köztársaság és a Német Szövetségi Köztársaság államépítése, alkotmány- és közigazgatás-története 1945-1955 között”.

A témaválasztás indoklásához egészen az általános iskolai évekig kell visszamennem. Az első idegen nyelv, amelyet a közoktatásban megismertem, a német volt. Ez a nyelv ettől kezdődően alapjában véve határozta meg tanulmányaimat, és így a későbbi pályafutásomat, életemet. Gimnazistaként speciális német nyelvi osztályba kerültem, ami tovább erősítette a német kultúra és nyelv iránti szeretetemet és tiszteletemet. A német nyelv mellett a történelem volt az, amelyet szívvel-lélekkel tanultam, így ez a két tantárgy bírt döntő befolyással a kutatási témám megválasztására.

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Nemzetközi Tanulmányok szakán folytatott tanulmányaim során megismerkedtem a német alkotmányos rendszerrel, illetve a föderatív államszerkezettel, melyek felkeltették az érdeklődésemet.

Az alapdiploma megszerzését követően a Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának Európai és nemzetközi igazgatás mesterszakán találkoztam a jogi komparatiztika fogalmával és tudományával. A képzés során elsajátíthattam az összehasonlító alkotmányjog alapismereteit. Ennek hatására az utolsó szemeszterben elhatároztam, hogy ebben a diszciplínában szeretnék doktori címet szerezni, így jelentkeztem a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolába, ahová 2014-ben felvételt nyertem nappali tagozatos PhD-hallgatóként. 2021-ben egyéni felkészülőként sikeresen abszolutóriumot szereztem.

A doktori iskola hallgatójaként Erasmus+ ösztöndíjjal kijutottam Bécsbe. Ennek a programnak a keretében a Bécsi Egyetem Jogtudományi Karán vendégkutatóként lehetőségem adódott a szükséges szakirodalom felkutatására. Döntésemet a Bécsi Egyetem mellett az indokolta, hogy annak könyvtárai bővelkednek a kutatási területemet érintő szakirodalomban. Az ösztöndíjas időszak nyújtott lehetőséget arra, hogy a feltárt szakirodalom segítségével több publikációt is megjelenessek, és így megszerezem a szükséges publikációs krediteket az abszolutóriumhoz. Ebben az időszakban kezdtem el a doktori disszertáció megírását is. A forráskutatásokat a Bécsi Egyetem Jogtudományi Karának (Juridicum) könyvtárában, továbbá az Egyetem Történelemtudományi (Fachbereichsbibliothek Geschichtswissenschaften), Időtörténeti (Fachbereichsbibliothek Zeitgeschichte), illetve Szociológiai és Politikatudományi

Szakkönyvtárban (Fachbereichsbibliothek Soziologie und Politikwissenschaft) végeztem, melyek rendelkeznek a szükséges szakirodalmi forrásokkal.

Az Erasmus+ ösztöndíjas program után a Tempus Közalapítvány Campus Mundi ösztöndíjával újabb lehetőségem nyílt arra, hogy továbbra is vendégkutatóként kutassak a Bécsi Egyetem könyvtáraiban.

Végül a Campus Mundi ösztöndíjas időszakot követően elnyertem az Osztrák-Magyar Akció Alapítvány fiatal kutatóknak szóló Ernst Mach Ösztöndíját, így tovább folytathattam kutatásaimat Bécsben.

II. Az értekezés hipotézisei

H1: Feltételezem, hogy Németország kettéosztása a II. világháború után elkerülhetetlen volt.

H2: Feltételezem, hogy Németország kettészakadása nem kizárólag a nemzetközi viszonyrendszerben bekövetkezett változásoknak volt köszönhető.

H3: Feltételezem, hogy Ausztriát sosem fenyegette igazán a háború utáni kettéosztás veszélye.

H4: Feltételezem, hogy Ausztria területi integritásának fennmaradása nem kizárólag a szövetséges hatalmak döntésének eredménye volt.

III. Kutatásmódszertan

Doktori disszertációm témájából adódóan több diszciplínát is érint. A történelemtudomány, az alkotmányjog, az összehasonlító alkotmányjog és a közigazgatás-történet területe egyaránt megjelenik az értekezésemben, a disszertáció ezeknek a tudományterületeknek a szintetizálása eredményeként született. Kutatásaimat a szakirodalom feldolgozása mellett a jogszabályok elemzésével végeztem.

A kutatási témában főként nemzetközi szakirodalom áll rendelkezésre, ezért a német nyelvű források feldolgozása képezi kutatásaim gerincét. Az értekezés ebből kifolyólag leíró-magyarázó, illetve szintetizáló jellegű. A szintetizálás a nemzetközi (szakkönyvek, tanulmányok, alkotmányjogi jogforrások, nemzetközi szerződések, internetes források) és kisebb mértékben a hazai szakirodalom (szakkönyvek, tanulmányok) felkutatásával, tanulmányozásával és rendszerezésével történt.

Az alkotmányjogi komparatiztika alkalmazása során az alkotmánytörténeti és a jogelméleti szakirodalmat is felhasználtam az értekezés által kívánt mértékben. Disszertációm az összehasonlító módszertan segítségével elsősorban a gyakorlati összehasonlításra koncentrálok, és kevésbé foglalkozik – a szükséges elméleti alapokat leszámítva – az államépítéssel és az összehasonlító alkotmányjoggal kapcsolatos elméletek bemutatásával.

Az összehasonlító alkotmányjogi módszertan választása előtt a következő kérdéseket kell feltenni és megválaszolni:

- Érdemes egyáltalán az összehasonlítás módszerével élni?
- Vannak hasonlóságok az összehasonlítandó államok alkotmányos rendszere között?
- Mit akarunk összehasonlítani mivel?
- Milyen szempontok alapján akarjuk az összehasonlítást elvégezni?
- Melyik időben kívánjuk elvégezni az összehasonlítást? Retrospektív módon a már elmúlt időszakot mutatjuk be, vagy a jelenkorban végezzük el az összehasonlítást?

Az összehasonlító módszertant abban az esetben érdemes választani, amikor különbségek és hasonlóságok egyaránt vannak a vizsgált államok tekintetében. Nem célszerű az összehasonlítás módszerét választani, ha a vizsgált területek között csak különbség van, de akkor sem, ha két teljesen azonos jelenséget kívánunk összehasonlítani. Az összehasonlítás területeinek a vizsgálat szempontjait tekintve hasonlónak kell lenniük. Az államépítés folyamatának összehasonlítását alapvetően két dimenzió mentén tehetjük meg:

- Bemutatjuk külön-külön a vizsgált államok közjogi intézményrendszerét, illetve a külső/belső befolyásoló tényezőket;
- Elvégezzük a vizsgált államok közjogi intézményrendszerének konkrét összehasonlítását, elemezve a külső/belső befolyásoló tényezőket is.

A terminológiát tekintve az egyes jogrendszerek olykor ugyanazt vagy hasonló, olykor pedig eltérő szakkifejezéseket használnak. Ez az általános érvényű törvény a német és az osztrák alkotmányjogi szakirodalomban sincs másképp. Az osztrák és a német alkotmányjogi, közigazgatási jogi terminológiát összevetve szükséges szemléltetni a hasonlóságokat és az eltéréseket. Az általam használt összehasonlítás nemcsak azokra a vizsgált elemekre terjed ki, amelyek mindkét állam alkotmányos rendszerében megtalálhatók, de az egyik vagy másik államban ismeretlen közjogi intézményeket is tárgyalja.

Az alkotmányjogi rendszerek és intézmények összehasonlítása során érdemes hasonló közjogi fejlettségi szintű országokat választani, mivel különböző közjogi fejlettségi szintű országok esetében kiütközik az a probléma, hogy a közjogi intézmények „mechanikus átvétele” önmagában véve nem elegendő.¹ Németország, egészen pontosan annak nyugati fele és Ausztria a II. világháborút követően megfelel ennek a kritériumnak a két országban lezajló alkotmányozási, államépítési folyamatokat tekintve. Az eltérő állam- és kormányforma, illetve politikai és társadalmi rendszer miatt nem tartottam célszerűnek a Német Szövetségi Köztársaság összehasonlítását a Német Demokratikus Köztársasággal. A germán jogcsaládból és a közjogi hagyományokból kiindulva a Német Szövetségi Köztársaság és az Osztrák Köztársaság összehasonlítása megalapozott.

Az osztrák és a német közjogi rendszer összehasonlítása mellett a két országban végbemenő államépítési folyamatot is komparatív módon vizsgálom. A megszállás és az államépítés párhuzamosan ment végbe, így a különbségek bemutatása rávilágít arra, miért és hogyan jutott Németország és Ausztria különböző, avagy miért nem jutottak hasonló sorsra.

Az összehasonlítás arra is rámutat, hogy a szövetségesek milyen megszállási rendszert építettek ki Ausztriában és Németországban. Mivel Németország megszállásáról jóval hamarabb született döntés, mint Ausztriáéről, így látható a fejlődés az ausztriai megszálló apparátus kiépítésének módjánál, és következtetni lehet arra, hogy a szövetségesek tanultak saját hibáikból.

Az összehasonlítás tárgyának meghatározásánál elkülöníthetjük a makro- és a mikroszintű összehasonlítást.² Értekezésemben a két módszert ötvözve használom. Mikroszinten bemutatom az egyes megszálló hatalmak katonai kormányzatainak szerkezetét és működését, makroszinten pedig azt vizsgálom, milyen régi/új föderatív állami struktúrák alakultak ki a szövetséges befolyás alatt.

Kutatásaim során elsődleges jogi (1949-es Alaptörvény, 1920-as Szövetségi Alkotmánytörvény az 1929-es szerkezetében³, nemzetközi szerződések) és az ezek gyakorlati alkalmazását bemutató másodlagos forrásokból dolgoztam. Előbbiek vizsgálatakor elsősorban internetes forrásokra, míg az utóbbiaknál a könyvtári kutatómunkára, illetve az ott fellelhető

¹ CSINK Lóránt: Pragmatikus összehasonlítás: az összehasonlító módszer gyakorlatias megközelítése. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs: Összehasonlító módszer az alkotmányjogban. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2017. 19.

² CSINK Lóránt: i. m. 23.

³ Az 1920-es alkotmány, illetve annak 1925-ös és 1929-es novellája képezi az osztrák alkotmányjog magját, ami változatlan keretben került visszaállításra a II. világháború után. A továbbiakban az egységes szerkezetet és az időintervallumot szemléltetve együttesen 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvényként vagy alkotmányként hivatkozok ezekre az alkotmányjogi dokumentumokra.

szakirodalomra támaszkodtam. A források feldolgozása során kiszűrtem az államépítés és az alkotmányos fejlődés szempontjából fontos területeket. Az értekezés főként osztrák és német szakirodalmon, tehát német nyelvű forrásokon alapul.

Ausztriában és Németországban a szövetségesek irányították elsősorban az államépítés folyamatát, így a külső államépítési aktorok⁴ (a szövetséges hatalmak, illetve azok katonai kormányzatai) határozták meg a fejlődés alapvető irányát. A belső államépítési aktorok⁵ (alkotmányozó gyűlések, törvényhozó testületek, kormányok) szerepét szintén szükséges megvizsgálni, hogy megértsük, mi vezetett az eltérő államépítési folyamatokhoz, illetve Németország kettéosztásához és az Osztrák Köztársaság integritásának fennmaradásához. Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolásához elengedhetetlen az alapfogalmak definiálása, amelyek mentén vizsgálható a két országban lezajló államépítés. Ilyen alapfogalmak a szuverenitás és az asszisztált alkotmányozás. Előbbi esetében elkülöníthetjük a külső és belső dimenziót, ami lehetővé teszi, hogy az előbb említett államépítési aktorokkal párhuzamot vonjunk a kettősség mentén. Az államépítés folyamatát tekintve egyrészt meg kell vizsgálni, hogyan állították helyre az állami főhatalmat az adott terület és népesség fölött, másrészt azt, hogyan vezették vissza a két államot a nemzetközi közösségbe, illetve integrálták a nemzetközi térbe.

Az idegen nyelvről történő fordításoknál törekedni kell arra, hogy a tartalmi jelentés ne vesszen el, ez azonban gyakran csak tükörfordítással lehetséges. A német és az osztrák szakkifejezések fordításánál abban az esetben alkalmaztam ezt a módszert, ha a magyar szaknyelvben nem létezett az adott intézmény megfelelője.

Több intézmény esetében megtartottam az eredeti német nyelvű hivatkozást, mivel a magyar szakirodalom áttekintésekor arra a megállapításra jutottam, hogy számos esetben – mintegy beépülve a magyar terminológiába – német nyelven referálnak azokra. Példaként a német szövetségi törvényhozás alsóháza, a Bundestag (Szövetségi Gyűlés) említhető. A Bundestag magyarra fordítása problémás, mert lefordítva összekeverhető a Bundesversammlung intézményével, mivel mindkettő Szövetségi Gyűlésként fordítható. Ennek a kiküszöbölésére szokták utóbbit német közjogi vonatkozásban Szövetségi „Elnökválasztó” Gyűlésként, illetve osztrák közjogi vonatkozásban „kibővített” Szövetségi Gyűlésként is fordítani. Mindazonáltal ezt önkényesen teszi hozzá a magyar fordítás, mivel eredeti nyelven nem ez a megnevezés. A fogalmi zavarokat és a pontatlan fordítást elkerülendő

⁴ ILLÉS Zoltán: Párhuzamos államépítések Dél-Szudánban. PhD értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, Budapest, 2017. 17.

⁵ Uo.

a német nyelvű használatot tartottam célszerűnek. A német és az osztrák szövetségi törvényhozás felsőházának, a Bundesratnak (Szövetségi Tanács) a fordítása már jóval egyszerűbb, mivel ez az intézmény nem összekeverhető fordítás során egy másikkal, így a Bundesrat és a Szövetségi Tanács megnevezéseket ekvivalens módon használom. Az Ausztriáról szóló részeknél a szövetségi törvényhozás mindkét kamarájára azonos szöveggörnyezetben történő hivatkozáskor a magyar megfelelőjüket alkalmazom, mivel az alsóház, a Nemzeti Tanács (Nationalrat) magyar megnevezése nem okoz fogalmi problémákat, és a magyar szakirodalomban is így említik. A Szövetségi Tanácsra egyedüli vizsgálata során ugyanakkor Bundesratként hivatkozom a német megfelelőjével történő könnyebb összehasonlítás érdekében. A Németországról szóló részeknél ellenben a már említett fogalmi zavarok elkerülése és az egységes nyelvhasználat érdekében a Bundesrat megnevezést tartottam megfelelőnek.

IV. Célkitűzések

Kutatásaim során bemutatom a szövetségesek németországi és ausztriai megszállási politikáit, illetve a régi-új osztrák és az új nyugatnémet állam létrejöttéhez vezető utat.

A nemzetközi szerződések elemzésével azt kívánom megvizsgálni, hogyan hatottak azok a nyugatnémet és az osztrák alkotmányfejlődésre.

További vizsgálataim során kitérek arra, milyen befolyással bírtak a megszálló hatalmak a két állam államszerkezetének kialakulására, és ennek kapcsán megvizsgálom mindkét államban a szövetségi és a tartományi közigazgatást, illetve egymáshoz való viszonyukat.

Bécs és Berlin jogállását egymással összehasonlítva külön fejezetben mutatom be, kitérve a szövetséges hatalmak egyes szektorokban folytatott megszállási politikáira.

Az osztrák és a nyugatnémet államépítés közötti konkrét összehasonlítást elvégezve szemléltetem a hasonlóságokat és a különbségeket. Ennek során nemcsak a szövetséges befolyást vizsgálom, de kitérek a belpolitikai helyzet elemzésére is mindkét ország esetében. Ezeket a kérdésköröket megvizsgálva arra keresem a választ, hogy Ausztria Németországgal ellentétben miért tudta megtartani területi integritását, és megszerezni semlegességét, avagy megfordítva a kérdést, miért nem tudta Németország megtartani területi integritását, és megszerezni semlegességét. További kérdés, hogy ezek csupán a nemzetközi helyzet megváltozásának és a szerencse/szerencsétlenség együttállásának tudhatók-e be, vagy hozzájárultak-e ezekhez a belpolitikai események is.

A dolgozat részegységeiben elvégzett vizsgálatokat követően végül levonom a következtetéseket az összehasonlító módszer segítségével.

V. A tudományos probléma megfogalmazása

Kutatásaim a német és az osztrák államépítés folyamatát, illetve alkotmány- és közigazgatás-történetet dolgozzák fel az 1945-1955 közötti időszakban. A vizsgálatok a szövetségi és a tartományi, illetve tartományközi szintre korlátozódnak, a helyi közigazgatási apparátust nem elemzem.

Ausztria esetében a teljes államépítési folyamatot, Németország esetében azonban csak a nyugatnémet államépítési és alkotmányozó folyamatokat vizsgálom. A keleti országrésszel kapcsolatban csak az 1945-1949 közötti időszakban végeztem kutatásokat, a keletnémet államépítésre nem terjed ki az értekezés. Ennek oka, hogy Nyugat-Németországban és Ausztriában „demokratikusabban” ment végbe az államépítési és az alkotmányozási folyamat, mint Kelet-Németországban, ahol a szovjet befolyás mellett nem beszélhetünk a helyi lakosság demokratikus bevonásáról az említett folyamatokba.

Fontos kihangsúlyozni, hogy nem teljes alkotmányjogi összehasonlítást kívánok végezni. Dolgozatom elsősorban az államépítés, az államelmélet és az összehasonlító közjog tudományterületére, illetve a szövetségi állami modell bemutatására korlátozódik.

Az értekezés érinti – nem mélyrehatóan elemezve – a vizsgált időszak előtti közjogi előzményeket. Az időszak választásának oka, hogy az 1945-ös év a világtörténelemben, így a német és az osztrák közjogban is cezúrát jelent. Az 1955-ös évben, ha nem is olyan jelentőségű történelmi események zajlottak le, mint 10 évvel korábban, de a nyugatnémet és az osztrák közjog számára meghatározó fordulatok következtek be. Ekkor lett ugyanis mindkét állam szuverén, még ha csak korlátozott szuverenitásról is beszélhetünk. Az Államszerződés hatálybalépését követően Ausztriából kivonultak a szövetséges katonai csapatok. Nyugat-Németországban ugyan továbbra is maradtak az idegen hatalmak csapatai, de közjogi értelemben véve és minőségüket tekintve a megszálló erők védelmező erőkké váltak.

A disszertáció témáját időben és térben pontosabban szükséges behatárolni. Az Osztrák Köztársaság esetében ez a behatárolás egyszerűbb. Az országot ugyan a szövetséges hatalmak 1945-ben megszállták és teljes körű ellenőrzésük alá vonták, területi integritása azonban végig megmaradt. Az Osztrák Köztársaságot a II. világháborús vereség utáni és az 1955. decemberi ENSZ-tagság elnyerése közötti időszakban vizsgálom.

Németország vizsgálata során meg kell határozni, mit is értünk Németország alatt, ugyanis a feltétel nélküli kapitulációt követően az állam közjogi értelemben megszűnt létezni, helyette négy területi egység jött létre, melyek kizárólag az egyes megszálló hatalmak engedélyével létesíthettek egymással kapcsolatot. Ez az állapot egészen 1949-ig állt fenn, amikor megalakult a két német állam. Az első időszak, melyet tanulmányozok, a Harmadik Birodalom bukása utáni és a nyugatnémet Alaptörvény 1949. május 23-i elfogadása és kihirdetése közötti periódus, mind a négy megszállási zónát megvizsgálva. A következő periódust, azaz az Alaptörvény 1949. május 23-i kihirdetése és a Párizsi Szerződések 1955. május 5-i hatálybalépése, illetve a Német Szövetségi Köztársaság NATO-ba történő felvétele közötti időszakot csak a Német Szövetségi Köztársaság alkotmányos rendszerének fejlődése és közigazgatás-története szempontjából mutatom be. A Német Demokratikus Köztársaság alkotmányos rendszerének vizsgálatára nem kívánok kitérni doktori disszertációmban, figyelembe véve, hogy azt kizárólag a szovjet hatalom határozta meg, így annak a szó szoros értelmében vett fejlődéséről nem beszélhetünk statikus mivolta lévén, szemben a nyugatnémet alkotmányjoggal, mely esetében dinamikus fejlődés ment végbe. Ebből kifolyólag a keletnémet állam létrejöttét csak egy rövid alfejezetben ismertetem.

A nyugatnémet állam végleges határai csak 1957-ben alakultak ki. Ez időben ugyan túlhalad a vizsgált időszakon, mégis fontosnak tartottam kitérni a Saar-vidék ügyére és Német Szövetségi Köztársasághoz való csatolására, mert azzal alakult ki a végleges nyugatnémet államterület.

Az Osztrák Köztársaság és a Német Szövetségi Köztársaság esetében szükséges ismertetni a kontinuitás problémáját. A korábbi államisággal és jogrendszerrel való folytonosság kérdését illetően alapvetően különbözik a két állam alkotmánytörténete. Ausztriában 1945-ben sikerült az 1920-ban megalkotott és később kiegészített alkotmányhoz visszatérni, ezzel szemben Nyugat-Németországban egy új alkotmányos rendszert építettek ki 1949-ben, amelybe ugyanakkor több elem átmentésre került a bismarcki és a weimari időszakból, így nem beszélhetünk teljes diszkontinuitásról. Az osztrák állam- és jogtörténetben is megmutatkozik a diszkontinuitás az Anschluss előtti 1934-es hivatásrendi alkotmányon alapuló államisággal és alkotmányos rendszerrel, vagy úgyis fogalmazhatnánk, hogy ezt a diszkontinuitást egy korábbi alkotmányos jogrenddel való kontinuitás megteremtésével oldották fel. Az osztrák és a nyugatnémet államiság kontinuitást, illetve diszkontinuitást érintő kérdéskörét az államelméleti megközelítéseket és az alkotmánytörténeti háttérrel ismertetve vizsgálom meg.

VI. Az államépítés fogalma

Az államépítés fogalmának meghatározásakor szükségszerű megvizsgálni annak folyamatát, amely három fázisra különül el. Az első szakaszban a nyílt szembenállás és az atrocitások megszüntetése, illetve a közbiztonság és a közszolgáltatások minimális szintjének megteremtése a legfontosabb. A második fázisban a helyi kapacitás építése és fejlesztése kerül előtérbe, amelyeknek célja, hogy a rendezett közállapotok hosszú távon is fennmaradjanak, és bevonják a helyi civileket a közfeladatok ellátásába. Ideális esetben ezeknek a költségeit kezdetben a külső államok fedezik. A harmadik lépcsőfok annak a modellnek a megtalálása, amely képes tartósan fenntartani az előző két fázis eredményeit, és amelynek összhangban kell állnia az adott társadalom hagyományaival és kultúrájával, illetve azzal a nemzetközi környezettel, amelyben az adott államnak léteznie kell. Ebben a szakaszban a helyi szereplők bevonása célszerű annak érdekében, hogy az újjáépíteni kívánt állam társadalma ne oktrojálásnak (kényszernek) tekintse az államépítő intézkedéseket, aminek egyik eszköze az asszisztált alkotmányozás.⁶ Ennek során a helyi jogtudósok és politikai szereplők az új alkotmány kidolgozásának főszereplői (az államépítő hatalmak gyámsága alatt, amelyek rendszerint ajánlásokkal avatkoznak be). Fontos megkülönböztetni az oktrojált alkotmányozás⁷ folyamatát, amelynek során az államépítő/megszálló hatalom egyoldalúan, a helyi szereplők mellőzésével fogad el egy általa kidolgozott alkotmányt, és kényszeríti azt a megszállt államra.

Ausztria és Németország esetében közös pont, hogy az államépítő hatalmak azonosak voltak a megszálló hatalmakkal, amelyek egyben a nemzetközi közösséget is képviselték (de szükséges megjegyezni, hogy nem az ENSZ égisze alatt). Az ausztriai államépítés során nem beszélhetünk asszisztált alkotmányozásról, mivel az 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvény került visszaállításra. Ezzel szemben Németország nyugati és keleti felében is új alkotmányt fogadtak el. Az asszisztált és az oktrojált alkotmányozás közötti különbséget a németországi

⁶ HALÁSZ Iván: Az állam összeomlása és újjáépítése. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014. 26-27.

Az államépítés – nemzetépítés az amerikai szakirodalomban – három fázisát különíti el Fukuyama is, azonban eltérő módon. Lásd: FUKUYAMA, Francis: Államépítés: Kormányzás és világtrend a 21. században. Századvég Kiadó, Budapest, 2005. 130-131.

⁷ Halmai Gábor és Halász Iván a japán alkotmányhoz hasonlóan oktrojált alkotmányként említi a német Alaptörvényt is, igaz az oktrojálás eltérő mértékéről írnak a két ország esetében. Véleményem szerint azonban az asszisztált alkotmány fogalmának használata az Alaptörvényre kifejezőbb. Lásd: HALMAI Gábor: Alkotmányjog – Emberi jogok – Globalizáció: Az alkotmányos eszmék migrációja. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2013. 23.; HALÁSZ Iván: Asszisztált alkotmányozás Kelet-Közép-Európában. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán: Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014. 93-94.

példa kiválóan szemlélteti. Nyugat-Németországban az előbbi, míg a keletnémet államfélben az utóbbi valósult meg.

A nemzetépítés – amely összekapcsolódik az államépítéssel, de nem feltétlenül jelentkezik együtt vele – fogalmát szintén meg kell vizsgálni a kutatott téma kapcsán. A nemzetépítés legfontosabb célja, hogy egy erős nemzeti identitást teremtsenek az adott társadalom számára a hagyományokra és a kulturális értékekre építve. Ausztriában a szövetséges hatalmak alapvető feladatuknak tartották, hogy újjáélesszék, illetve megerősítsék az osztrák nemzeti öntudatot, ezzel leválasztva az osztrák nemzetet a németsegről. Az osztrák diplomáciának ugyan sikerült elérnie, hogy az országot a hitleri agresszió első áldozatának⁸ tekintse a nemzetközi közösség, azonban a megszálló hatalmak képviselőinek emlékezetében még élesen élt az Anschluss képe, ezért a nemzetépítés eszközehez folyamodva kívánták átformálni az osztrák társadalmat. Ehhez hasonló folyamatra nem volt példa Németországban, ahol az erős nemzeti identitás már létezett. A náciellenállással ugyanakkor mindkét országban sor került a társadalom átnevelésére.

VII. A német és az osztrák terminológia

Az osztrák és a német alkotmányjogi és közigazgatási nyelvezet jelentősen eltér a magyartól, így több kifejezés is magyarázatra szorul. Az osztrák államjogban használt fogalom, a „Staatsvertrag” szó szerinti magyar fordításban államszerződést jelent, az osztrák jogban ezt a terminus technicust a nemzetközi szerződések (államok között létrejött szerződés) megnevezésére használják. Az osztrák szakirodalomban azonban a „Staatsvertrag” szakkifejezés alatt általánosságban véve az 1955-ös, megszálló hatalmakkal kötött nemzetközi szerződést értik, amely jelentős korlátozásokkal ugyan, de visszaállította az osztrák állam szuverenitását. A „Staatsvertrag” mint szakszó a magyar szakirodalomba Államszerződésnéppé került be.

A német és az osztrák közigazgatási jogban ismert „Bezirk” magyar megfelelője a kerület, körzet, járás szavak. Itt eltérés mutatkozik az osztrák és a német szakirodalom között. A városi közigazgatási egységek megnevezése esetében mindkét szakirodalomban kerületként fordítható le, míg a nagyobb területi egységek megnevezésekor a német szakirodalomban körzetként, az osztrákban járásként fordíthatjuk.

⁸ Az áldozatszerepről lásd részletesebben az „Ausztria szövetséges megszállása” c. fejezet „Részkövetkeztetések” c. alfejezetét.

A Landkreis és a Stadtkreis szavak a német szakirodalomhoz tartoznak, magyar közigazgatási megfelelői nem léteznek. Előbbit tartományi járásként, utóbbit járási jogú városként lehet pontosan lefordítani.

A téma kapcsán a megszállás és a felszabadítás kifejezéseket is érdemes megvizsgálni, miként vélekedik róluk a német és az osztrák szakirodalom. Ezek a szavak lehetnek egymás szinonimái, de ellentétei is. A közép-kelet-európai régióban a szövetséges csapatok hivatalosan felszabadították a térséget, a gyakorlatban azonban a szovjet expanzió esetében megszállásról volt szó, lévén a nemzetiszocialista rezsimeket szocialista rezsimek követték, tehát lényegében csak a tényleges hatalmat gyakorló agresszor állam szerepében következett be változás. A nyugati hatalmak esetében inkább beszélhetünk megszállásról, majd az azt követő felszabadításról, mert a nyugati táborhoz tartozó országokban sor került szabad választásokra. A német és az osztrák szakirodalom a háború utáni hatalomváltásra egyaránt megszállásként tekint, mert a „Besatzung” (megszállás) szót használja.

I. fejezet: Ausztria államépítése a II. világháború után

I. Ausztria szövetséges megszállása

1) A Moszkvai Nyilatkozat

Ausztriának nem volt emigráns kormánya a II. világháború alatt, amely képviselhetné volna az osztrák érdekeket az ország államiságának helyreállításáért. Az osztrák függetlenség kérdése kezdetben közel sem volt egyértelmű, hiszen akadtak olyan hangok is, miszerint a német-osztrák szövetséget a nemzetiszocializmus felett aratott győzelem után is fenn kellene tartani. Eleinte csak a területi felosztás kérdését tárgyalták a szövetségesek, és az alábbi javaslatokat dolgozták ki⁹:

- Ausztria egy dunai konföderáció tagja lesz a jövőben (Churchill 1942-es javaslata alapján),
- Ausztria egy délnémet föderáció tagja lesz, mely rendelkezni fog egy, az Adriai-tengerhez való kijárással (Hull amerikai külügyminiszter 1943-as javaslata).

Ausztriát tehát kezdetben nem egy független államként képzelték el, ugyanakkor kizárták a Német Birodalomhoz való tartozás lehetőségét.

Ezek a tervek azonban fokozatosan elhaltak az amerikai és a szovjet fél támogatásának hiányában. A végleges döntés az 1943. októberi Moszkvai Értekezleten¹⁰ született meg. Az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és a Szovjetunió kormányai Ausztria függetlenségének helyreállítására az 1943. október 30-án elfogadott és november 1-jén nyilvánosságra hozott Moszkvai Nyilatkozatban szándékukat fejezték ki. A Nyilatkozatban a részes államok külügyminiszterei elismerték, hogy Ausztria a hitleri expanzió első áldozatának tekinthető, és az 1938. március 13-i Anschluss-t semmisnek nyilvánították. Döntés született arról, hogy Ausztria szabadságát, függetlenségét és államiságát a háború után helyre kell állítani, de ugyanakkor emlékeztettek arra is, hogy Ausztriát a Német Birodalom oldalán történő

⁹ BRAUNEDER, Wilhelm: Österreichische Verfassungsgeschichte. 9. kiadás, Manz Verlag, Bécs, 2003. 255.

¹⁰ A Moszkvai Értekezleten (1943. október 19-30.) az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, a Szovjetunió és Kína kormányai (ez utóbbi állam moszkvai nagykövete egészen pontosan) közös nyilatkozatot adtak ki, hogy a tengelyhatalmak feltétel nélküli kapitulációjáig folytatni fogják a háborút. Az Értekezleten négy nyilatkozatot fogadtak el: Négy Nemzet Nyilatkozata az Általános Biztonságról, Nyilatkozat Olaszországról, Nyilatkozat Ausztriáról, Háromhatalmi Nyilatkozat a Kegyetlenkedésekről. HALMOSY Dénes: Nemzetközi szerződések 1918-1945. 2. kiadás, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983. 557-561.

<http://www.bibl.u-szeged.hu/bibl/mil/ww2/doksi/moszkva.html> (2017. február 6.)

háborús részvétel miatt felelősség terheli¹¹, és figyelembe fogják venni, hogy mennyiben járult hozzá önmaga felszabadításához.¹²

2) A szövetséges hatalmak ellenőrzése

2.1) Az Első Ellenőrzési Megállapodás és a Szövetséges Tanács Memoranduma

Ausztriának különleges helyzete volt a háborút viselt országok között, ugyanis nem volt háborút vezető hatalom, mint a Német Birodalom vagy Olaszország, ugyanakkor olyan felszabadított államnak sem volt tekinthető, mint Lengyelország vagy a Benelux államok.

1945. július 4-én az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, a Szovjetunió és Franciaország kormányai Londonban aláírták az Első Ellenőrzési Megállapodást (Erstes Kontrollabkommen, Abkommen über die Alliierte Kontrolle in Österreich)¹³. Ausztria nem volt a szerződő felek között. A Megállapodás keretében felállítottak egy ellenőrzési rendszert, melyet kezdetben az első szabadon választott és mind a négy megszálló hatalom által elismert kormány megalakulásáig kívántak fenntartani.¹⁴

A Megállapodás felállította a szövetséges ellenőrző apparátust, az Ausztriai Szövetséges Bizottságot (Alliierte Kommission für Österreich), mely a négy katonai biztos (militärischer Kommissar, más néven főparancsnok – Oberbefehlshaber) alkotta Szövetséges Tanácsból, a katonai biztosok helyetteseiből álló Végrehajtó Bizottságból és a megszálló hatalmak szakértői csoportjaiból állt. A Szövetséges Tanács kizárólag egyhangúlag hozhatott döntéseket. Ezek a szervek csak az osztrák központi állami szervek felett rendelkeztek utasítási jogkörrel, és csak az egész Ausztriát érintő kérdésekben gyakorolhatták hatáskörüket. Az egyes zónákban a szövetségesek kizárólagosan gyakorolták a legfelsőbb hatalmat.

A Megállapodás értelmében szeptember 11-én a Szövetséges Tanács átvette Ausztria felett a legfőbb hatalmat. A nyugati szövetséges hatalmak a Szövetséges Tanács által 1945. október 20-án elfogadott és az Ideiglenes Államkormány (Provisorische Staatsregierung) fejének, Karl Renner államkancellárnak (Staatskanzler) címzett Memorandummal szintén elismerték az

¹¹ A Moszkvai Nyilatkozat Ausztria vonatkozásában némileg ellentmondásos, hiszen egy katonai erőszakkal annektált állam nem viselhet felelősséget cselekvőképessége hiányában, így szét kell választani az állampolgárok és az állam felelősségét. A háborús bűnöket elkövető osztrák állampolgárokat valóban felelősség terhelte. SZABÓ István: Ausztria négyhatalmi megszállása és az 1955-ös Államszerződés. In: Sectio Juridica et Politica, 2008. 26. évf. 1. sz. 176.

¹² HALMOSY Dénes: i. m. 557-561. <http://www.bibl.u-szeged.hu/bibl/mil/ww2/doksi/moszkva.html> (2017. február 6.)

¹³ A német „Abkommen“ kifejezés egyaránt jelent egyezményt és megállapodást, így ezeket a szavakat egymás szinonimáiként használom.

¹⁴ BRAUNEDER, Wilhelm: i. m. 264.

osztrák kormányt, hangsúlyozva, hogy az Ideiglenes Államkormány kizárólag a Szövetséges Tanács szupremáciájának alárendelve gyakorolhatja Ausztria felett az államhatalmat.¹⁵

A Memorandummal az osztrák központi hatalom, azaz az Ideiglenes Államkormány és a szövetséges hatalmak közötti kapcsolatot jogi keretbe foglalták. A Memorandum kötelezte az Ideiglenes Államkormányt, hogy 1945. december 31-ig írja ki a választásokat, továbbá a teljes államterületre vonatkozóan törvényhozó hatáskörrel ruházta fel. A törvények kihirdetéséhez minden esetben szükség volt a Szövetséges Tanács jóváhagyására. Mindezek mellett a Szövetséges Tanács fenntartotta magának a jogot a katonai kormányzati törvényhozásra.¹⁶

2.2) *A Zónaegyezmény*

1945. július 9-én a szövetségesek az Európai Tanácsadó Bizottság (European Advisory Commission) londoni konferenciáján megállapodtak Ausztria felosztásáról, melynek területét az „Az Ausztriai Megszállási Zónákról és Bécs Igazgatásáról szóló Egyezmény” (Abkommen betreffend die Besatzungszonen in Österreich und die Verwaltung der Stadt Wien, röviden Zonenabkommen) négy részre osztotta. A Szovjetunió Alsó-Ausztriát, Burgenlandot és Mühlviertelt, az Egyesült Államok Felső-Ausztriát (Mühlviertel nélkül) és Salzburgot, Nagy-Britannia Stájerországot, Karintiát és Kelet-Tirolt, Franciaország Észak-Tirolt és Vorarlberget kapta.

A fővárost, Bécsset öt részre osztották. Az első kerületet leválasztották, és a megszálló hatalmak közös, nemzetközi igazgatása alá vonták. Az első kerület adott helyet az osztrák kormányzati központnak, így lehetővé vált, hogy a szövetséges hatalmak együttesen gyakorolják a felügyeletet az osztrák állami szervek felett. A kerület közigazgatási tevékenységeit a szövetséges hatalmak havonta felváltva látták el.

A londoni Zónaegyezmény értelmében Ausztria közös megszállás alá került, de Németországtól eltérően – melyet az 1937-es határain belül szálltak meg – rendelkezett egy saját központi hatalommal és egy egységes alkotmánnyal.¹⁷

Ausztria területi felosztását a szövetségesek egymás között döntötték el, Ausztriának vesztés államként nem volt beleszólása a kérdésbe. A megszállás költségeit kezdetben teljes mértékben, később csak részben hárították át Ausztriára. A 6,5 millió lakost számláló ország megszállására egy 700 ezer fős szövetséges haderőt tartottak fenn. 1955-re a szovjetek már csak

¹⁵ ADAMOVIČ, Ludwig: Grundriss des Österreichischen Verfassungsrechts. 4. kiadás, Springer-Verlag, Bécs, 1947. 42.

¹⁶ BRAUNEDER, Wilhelm: i. m. 264.

¹⁷ BRAUNEDER, Wilhelm: uo.

40 ezer, a három nyugati szövetséges pedig összesen 20 ezer főt állomásoztatott Ausztriában.¹⁸ 1946 májusában a szövetségesek megegyeztek abban, hogy a megszállás költségeit maximum az osztrák költségvetés 35%-ának mértékében hárítják át Ausztriára. Ezt az arányt az évek előrehaladtával fokozatosan csökkentették, míg végül 1953-ban a három nyugati szövetséges teljes mértékben átvállalta a költségeket.¹⁹

2.3) A Második Ellenőrzési Megállapodás

Az 1946. június 28-án aláírt Második Ellenőrzési Megállapodás már enyhébb rendelkezéseket tartalmazott, és figyelembe vette az időközben hatályba lépett 1920/29-es Alkotmányt, ugyanakkor Ausztria továbbra sem volt szerződő fél. A Szövetséges Bizottság szerkezete megmaradt, a katonai főparancsnokok feladatköreit azonban a négy főbiztos (Hochkommissar) vette át. A szövetséges ellenőrzési jogkör az alábbi területekre terjedt ki:²⁰

- írásos jóváhagyásra volt szükség egy alkotmánytörvény elfogadása esetén;
- ráutaló jóváhagyással léptek hatályba az egyszerű törvények és a nemzetközi szerződések, amennyiben 31 napon belül nem élt egyik megszálló hatalom sem vétőjogával azok elfogadásával kapcsolatban. Utóbbiak esetében csak akkor jöhetett szóba ez a jóváhagyási forma, ha a nemzetközi szerződés nem az egyik megszálló hatalommal kötött;
- a szövetségesek vétőjoggal bírtak valamennyi törvényhozói vagy közigazgatási intézkedéssel kapcsolatban, eltörölhették vagy módosíthatták azokat.

A Szövetséges Tanács jelentősen korlátozta Ausztria szuverenitását, ami de jure nem került osztrák részről elfogadásra, de facto azonban igen. Sőt, az 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvény elfogadása gyakorlati értelemben is a szuverenitás korlátozásának figyelmen kívül hagyását jelentette, hiszen a Szövetséges Tanács utasítására el kellett volna fogadni egy új, demokratikus elveken nyugvó alkotmányt. Ehelyett a régi alkotmány visszaállítására került sor.²¹

¹⁸ SZABÓ István (2008): i. m. 177.

¹⁹ BEER, Siegfried: Die Besatzungsmacht Großbritannien in Österreich 1945-1949. In: ABLEITINGER, Alfred – BEER, Siegfried – STAUDINGER, G. Eduard: Österreich unter alliierter Besatzung 1945-1955. Böhlau Verlag, Bécs/Köln/Graz, 1998. 61.

²⁰ BRAUNEDER, Wilhelm: i. m. 265.

²¹ Uo.

A Második Ellenőrzési Megállapodás hatása a törvényhozási eljárásokat érintette főként, azok közül is az alkotmányozó jogkört. A szövetségesek egy különleges alkotmányozási gyakorlathoz folyamodtak a két nagypártra, az ÖVP-re és az SPÖ-re támaszkodva. Az Ideiglenes Alkotmány hatályon kívül helyezése ellenére továbbra sem a parlament került az alkotmányozás középpontjába, hanem a szövetségi kormány. A politikai döntések vagy itt, vagy egy, az alkotmány keretein kívül működő és a két párt delegáltjaiból álló koalíciós bizottságban születtek. Az alkotmányos kérdések már a kormányjavaslat megszületésekor eldőlték, a parlament szerepe csak a formalításra korlátozódott. A koalíciós paktum az alkotmányozó jogkört tekintve a gyakorlatban megszüntette a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztását az utóbbi javára, ami megakadályozta a parlamenti kontroll érvényesülését.²²

2.4) A szövetséges kontroll intézményrendszere Ausztriában

Az 1945. július 4-i Első Ellenőrzési Megállapodás létrehozta az Ausztriai Szövetséges Bizottságot az ország élére. A Bizottság koordinálta a szövetséges megszállást azokban az ügyekben, amelyek Ausztria egész területére kiterjedtek, illetve Bécset érintették.

Az ellenőrzési mechanizmus élén a Szövetséges Tanács (Alliiertes Rat) állt. A Szövetséges Tanács tagjai kezdetben a szövetséges katonai biztosok voltak, akik döntéseiket egyhangúlag hozták. Elnökségét a katonai biztosok látták el, akik havonta váltották egymást. Az osztrák szövetségi törvényhozás által elfogadott valamennyi törvénytervezet a Szövetséges Tanács jóváhagyásához volt kötve, mely jogosult volt bármelyik megsemmisítésére. Az 1946. június 28-án elfogadott Második Ellenőrzési Megállapodás a Szövetséges Bizottságot is érintette. A szerkezete ugyan megmaradt, de a négy katonai biztos feladatait a négy főbiztos vette át.²³

A Végrehajtó Bizottság (Exekutivkomitee) a Szövetséges Tanácsnak alárendelve működött, és hajtotta végre annak utasításait. A Végrehajtó Bizottság a négy katonai biztos, majd a Második Ellenőrzési Megállapodás hatálybalépését követően a négy főbiztos helyetteseiből állt. A Végrehajtó Bizottság felügyelete alá rendelve a szövetséges hatalmak delegáltjaiból álló operatív szakértői csoportokat hoztak létre, melyek a Bizottság munkáját támogatták.²⁴

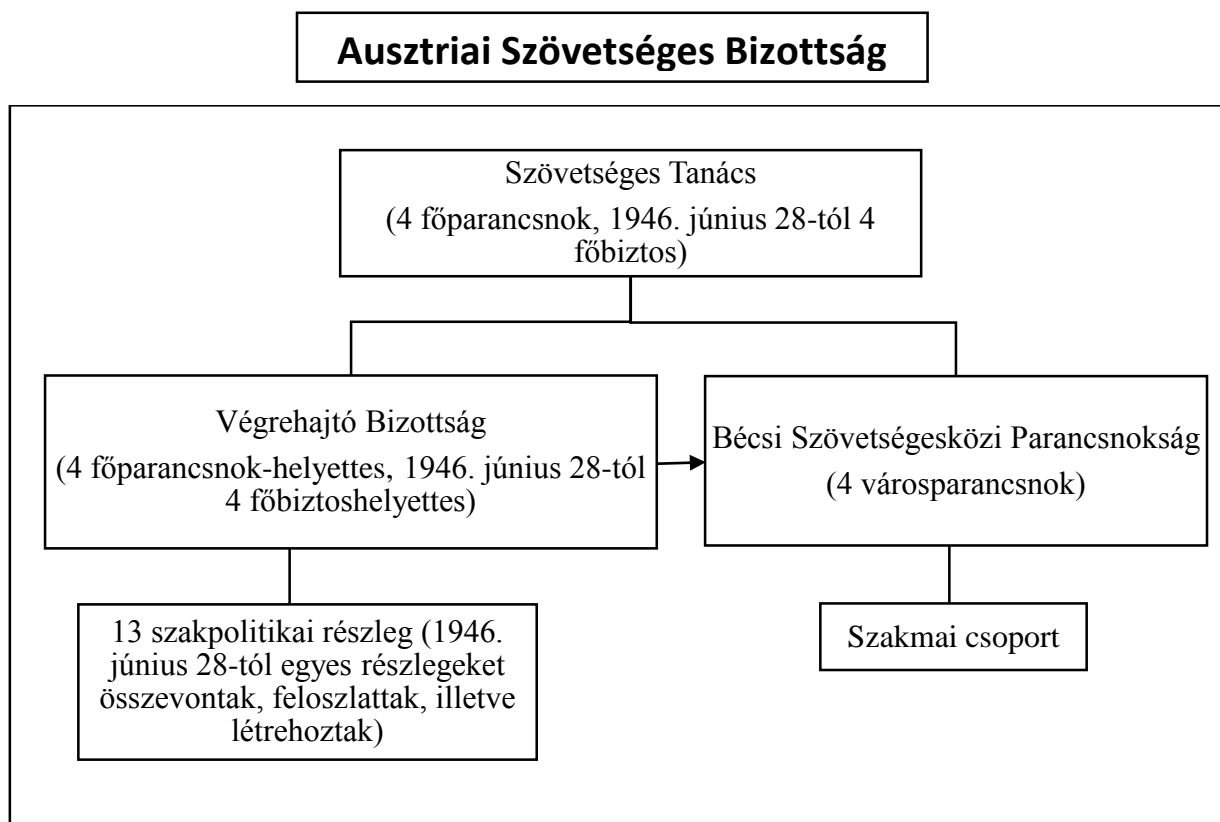
²² Uo.

²³ Uo.

²⁴ Uo.

A bécsi Szövetségesközi Parancsnokság (Interalliierte Kommandantur) szintén a Szövetséges Tanácsnak volt alárendelve. Tagjait, azaz a négy városparancsnokot a Szövetséges Tanács nevezte ki, feladatait a Végrehajtó Bizottságtól kapta. A Szövetségesközi Parancsnokság szintén rendelkezett egy szakértői csoporttal. Elnökségét a városparancsnokok látták el, havonta váltva egymást a Szövetséges Tanács működésének mintájára.²⁵

A következő ábra a Szövetséges Bizottság intézményrendszerét hivatott ábrázolni a feldolgozott források alapján:



3) A szovjet zóna igazgatása

3.1) A megszálló apparátus 1945-1952 között

A szovjet tartományi és járási parancsnokságok rendszerének kiépítése 1945 szeptemberéig tartott. A hierarchia élén a Katonai Parancsnokságok Igazgatósága (Abteilung zur Leitung der Militärkommandanturen – oroszul: ORVK) állt, amelynek alárendelve működtek a három tartományi parancsnokság (Alsó-Ausztria, Burgenland, Mühlviertel) mellett

²⁵ HUFSCHMIED, Richard: Sonderfall Wien? Die Alliierten und Österreich 1943-1955. In: BIENERT, Michael – SCHAPER, Uwe – THEISSEN, Andrea: Die Vier Mächte in Berlin: Beiträge zur Politik der Alliierten in der besetzten Stadt. Landesarchiv Berlin, Berlin, 2007. 118.

a járási parancsnokságok is. A járási parancsnokságok számát 1948 végére csaknem a felére csökkentették. 1952-ben a tartományi parancsnokságokat és a Katonai Parancsnokságok Igazgatóságát megszüntették, a járási parancsnokságokat pedig a szovjet főbiztos alá rendelték közvetlenül. Bécsben a szovjet szektor élén a Városi Parancsnokság (Stadtkommandantur), az egyes kerületek élén a Városi Kerületi Parancsnokság (Stadtbezirkskommandantur) állt.²⁶

A járási parancsnokságok élén a katonai parancsnok (Militärkommandant) és a helyettes katonai parancsnok (stellvertretender Militärkommandant) állt, aki vele egyenrangú volt és a megszállási politikáért felelt. A nagyobb járási parancsnokságoknál a propagandáért felelős tisztek látták el a lakossági propagandával kapcsolatos feladatokat. A tartományi parancsnokságok az élükön álló parancsnokból, a helyettes parancsnokból, aki egyben a főbiztos megbízottja volt az adott tartományban, és a propagandarészleg vezetőjéből álltak. Miután 1952-ben újjászervezték a szovjet parancsnokság rendszerét, háromféle katonai parancsnokságot hoztak létre²⁷:

- 7 bécsi Városi Kerületi Parancsnokság, mely az alábbi személyekből állt: a katonai parancsnok, a propagandáért felelős helyettes parancsnok, egy, az igazgatási szervek felügyeletében segédkező személy, három szolgálatot teljesítő tiszt, egy tolmács és egy sofőr;
- 24 járási parancsnokság, melyet a következő személyek alkottak: katonai parancsnok, négy gazdasági tiszt és három segédszemély;
- a többi 7 kisebb járási parancsnokság gazdasági részleg nélkül működött.

A szovjet bécsi városi parancsnok feladata a nyugati szövetségesek 1945. augusztusi bevonulása után a szovjet szektor összes kerületét érintő ügyekre és a nemzetközi szektor (1. kerület) irányítására korlátozódott, amelyre négyhavonta került sor. A városi parancsnok hatásköre nem terjedt ki a Városi Kerületi Parancsnokságok irányítására.²⁸ A nemzetközi szektorban külön katonai parancsnokságot állítottak fel.

A katonai parancsnokok hatásköre a legfelsőbb hatalom gyakorlásában való részvétel volt. Az általuk kiadott parancsnok törvényeknek minősültek, és kérdés nélkül kellett végrehajtani azokat. Feladataik közé tartozott a fegyverek elkobzása, a hadifoglyok őrizetének megoldása, a lakosság nyilvántartása, a politikai és a gazdasági helyzet figyelemmel kísérése, a tulajdon

²⁶ MUELLER, Wolfgang: Die sowjetische Besatzung in Österreich 1945-1955 und ihre politische Mission. Böhlau Verlag, Bécs/Köln/Weimar, 2005. 49-50.

²⁷ MUELLER, Wolfgang: i. m. 50-51.

²⁸ MUELLER, Wolfgang: i. m. 51.

védelme, az igazgatási szervek és a gazdasági üzemek munkájának biztosítása, valamint a szovjet állampolgárok hazaszállítása. További feladataik voltak a megszálló csapatok felügyelete, a vezérkar parancsainak végrehajtása, a szovjet megszállási övezetbe utazás ellenőrzése, és a szovjet utasítások osztrák hatóságok általi végrehajtásának felügyelete. A civil lakosság közigazgatásba történő bevonásával a katonai parancsnokságot sikerült tehermentesíteni. Ettől kezdve a parancsnokságok feladatai a felsőbb utasítások végrehajtására, a helyi hatóságok ellenőrzésére és a helyi lakosságot érintő propaganda megszervezésére koncentráálódtak.²⁹

A szovjet megszálló apparátus az Ausztriai Szövetséges Bizottság Szovjet Része (Sowjetischer Teil der Alliierten Kommission für Österreich – oroszul: SCSKA) nevű szervezet alatt működött. Németországtól eltérően Ausztriában nem került felállításra katonai adminisztráció, mivel az országban már működött egy ideiglenes kormány. A Szovjet Rész 343 helyszínen került felállításra, és 17 egységre tagolódott. Fő szervei a Főparancsnokság (Oberkommando), az Ausztriai Szövetséges Bizottság Végrehajtó Bizottságának szovjet képviselőjének alárendelt törzs, az Első Ellenőrzési Megállapodásban előírányzott 12 szakmai részleg, a Kommunikációs Részleg, az Egészségügyi Részleg és a szovjet zóna katonai biztosának meghatalmazott képviselőiből álló csoport voltak. A Főparancsnokság három tisztből (katonai biztos – Militärkommissar, annak képviselője és a vezérkari főnök – Stabschef) és két diplomatából (politikai tanácsadó és annak képviselője) állt. 1948 végére két vezérkari főnökhelyettessel, egy segéddel és a bécsi szovjet szektor katonai parancsnokával bővült. 1952-ben mindkét vezérkari főnökhelyettést a két főbiztos (Hochkommissar) váltotta le, akik a gazdasági ügyekért és a szovjet zóna demokratizálásért és demilitarizálásáért feleltek.³⁰

A katonai biztos – a Második Ellenőrzési Megállapodás hatálybalépését követően a főbiztos – képviselte a Szovjetuniót a Szövetséges Tanácsban, és ő gyakorolta a jogokat az Ausztria egészét érintő ügyekben. A szovjet megszállási zónában szintén a katonai biztos gyakorolta a legszélesebb körű jogokat, aki közvetlenül a szovjet kormánynak alárendelve végezte feladatát az Ausztriai Szövetséges Bizottság Szovjet Részén és más szovjet szervezeteken keresztül. Döntéseit mindig a szovjet kormány egyetértésével hozta meg. A katonai biztosnak voltak alárendelve a szovjet megszálló csapatok és parancsnokságok, az Ausztriai Szövetséges Bizottság Szovjet Részének valamennyi részlege, illetve minden

²⁹ MUELLER, Wolfgang: i. m. 52.

³⁰ MUELLER, Wolfgang: i. m. 54.

Ausztriában található szovjet intézmény és vállalat. Egyedül a Szovjetunió osztrák kormányánál való politikai képviselőre nem volt jogosult.³¹

A katonai biztos helyettese az Ausztriai Szövetséges Bizottság Végrehajtó Bizottságának tagja volt, és ebben a minőségében képviselhetette a katonai biztost a Szövetséges Tanácsban. Ő volt a Szovjet Rész vezetője és a legmagasabb rangú politikai tiszt (Politoffizier) a szovjet megszállási övezetben, ami azt jelentette, hogy minden politikai témában érintett volt.³²

A Szovjet Rész politikai tanácsadója (Politischer Berater) karrierdiplomata volt. A külügyi népbiztosság legmagasabb rangú helyetteseként minden nemzetközi és külügyi kérdésben illetékes volt. A politikai tanácsadó a katonai parancsnoknak alárendelve terjesztette elő a javaslatokat és a szakvéleményeket minden politikai, illetve külpolitikai kérdésben. 1946-1953 között ellátta a Szovjetunió külpolitikai képviselőt az osztrák kormányánál. Ezt követően a főbiztos vette át a nagykövét hivatalát. A politikai tanácsadó jogállása kettős természetű volt. A Szovjet Rész szerveként a katonai biztosnak, majd a főbiztosnak, az osztrák kormányánál való képviselő során pedig a külügyminisztériumnak alárendelve végezte a munkáját.³³

3.2) A megszálló apparátus 1952/1953-as reformja

1952-ben az Ausztriai Szövetséges Bizottság Szovjet Részének struktúráján reformot hajtottak végre. A reform okai a szovjet pártvezetés elégedetlensége a Szovjet Rész tisztjeivel és kádereivel szemben³⁴, a szervek hatásköre közötti zavaros viszony, illetve a Szovjet Rész és a Szövetséges Bizottság közötti megkettőzött hatáskörök megszüntetése voltak. A Szovjetunió Minisztertanácsa 1952 februárjában kiadott rendeletében feloszlatta a két még Alsó-Ausztriában és Burgenlandban működő tartományi parancsnokságot, és feladataikat a főbiztos meghatalmazottjaira ruházta át. A 28 járási parancsnokság helyett 31-et állítottak fel, melyeket a Szovjet Rész irányítása alá vontak, a Katonai Parancsnokságok Igazgatóságát pedig megszüntették.³⁵ A reformok nemcsak a Szovjet Rész szerkezeti reformját érintették, de több katonai parancsnokot is leváltottak.³⁶

³¹ MUELLER, Wolfgang: i. m. 55.

³² MUELLER, Wolfgang: uo.

³³ MUELLER, Wolfgang: i. m. 56.

³⁴ KNOLL, Harald – STELZL-MARX, Barbara: Der Sowjetische Teil der Alliierten Kommission für Österreich: Struktur und Organisation. In: KARNER, Stefan – STELZL-MARX, Barbara: Die Rote Armee in Österreich: Sowjetische Besatzung 1945-1955. R. Oldenbourg Verlag, Bécs, 2005. 200.

³⁵ MUELLER, Wolfgang: i. m. 60-61.

³⁶ KNOLL, Harald – STELZL-MARX, Barbara: i. m. 208-209.

3.3) A megszálló apparátus 1953-1955 között

1953-54-ben újabb alapvető reformot hajtottak végre a szovjet megszálló apparátuson. Ennek a hátterében az állt, hogy 1953 júniusában a szovjet vezetés első ízben nevezett ki egy civil főbiztosnak (a nyugati hatalmak már 1950 óta civil személlyel töltötték be a főbiztosi pozíciót). A Szovjet Rész működése ezzel lezárult, és a Szovjetunió Főbiztosának Ausztriai Apparátusa (Apparat des Hochkommissars der UdSSR in Österreich – orosz rövidítése: AVKA) néven újjászervezték. A katonai parancsnokságok kiváltak, ismét különálló egységeket képezve. A főbiztos és a katonai főparancsnok funkcióját szétválasztották egymástól, ezzel a civil igazgatás különvált a katonai igazgatástól. Az Ausztriai Apparátus állományának túlnyomó részét civil tisztviselőkkel töltötték be.³⁷

A szovjet megszálló csapatok kivonására a honvédelmi miniszter, Georgij Konsztantyinovics Zsukov marsall adott parancsot 1955. július 30-án, miután az osztrák Államszerződés hatályba lépett. A parancs értelmében a szovjet csapatoknak legkésőbb október 1-ig kellett elhagyniuk Ausztriát.³⁸ Az utolsó szovjet katona szeptember 19-én hagyta el az ország területét. A Szovjetunió Főbiztosának Ausztriai Apparátusa hivatalosan 1955. október 1-jén szűnt meg.³⁹

4) Az amerikai zóna igazgatása

A háború utáni hónapokban az amerikai katonai kormányzat Salzburgban és Felső-Ausztria Mühlviertel nélküli részén – utóbbi tartomány felosztásra került az amerikaiak és a szovjetek között – teljes felügyeletet gyakorolt a helyi igazgatás szervei fölött. Az amerikai külpolitika célja volt, hogy Ausztriát teljesen leválasszák Németországról, és visszaállítsák szuverenitását.⁴⁰

4.1) A felső-ausztriai katonai kormányzat

1945. május 14-én megalakult a felső-ausztriai katonai kormányzat. A katonai parancsnok feladata volt, hogy támogassa a tartományi kormány felállítását, és ellenőrizze annak

³⁷ MUELLER, Wolfgang: i. m. 61-62.

³⁸ KNOLL, Harald – STELZL-MARX, Barbara: i. m. 214-215.

³⁹ MUELLER, Wolfgang: i. m. 62.

⁴⁰ BEER, Siegfried: Die US-amerikanische Besatzungspolitik in Österreich bis Herbst 1945. In: RAUCHENSTEINER, Manfred – ETSCHMANN, Wolfgang: Österreich 1945: Ein Ende und viele Anfänge. Verlag Styria, Graz/Bécs/Köln, 1997. 210.

működését. A kormányzat 18 tartalékos tisztből állt, akik rendelkeztek a szükséges szakmai ismeretekkel. A járási főnökök hivatalaihoz (Bezirkshauptmannschaft) katonatisztekot rendeltek ki, akik az alájuk rendelt törzsszel gyakorlatilag teljhatalmat gyakoroltak a járások tevékenysége felett. Feladataik a prioritást tekintve a megszálló hatalom biztonságának, a tartomány biztonságának és ellátásának szavatolása, illetve a közlekedéssel kapcsolatos feladatok ellátása voltak.⁴¹

1945. május 17-én a katonai kormányzat kinevezte az Ideiglenes Felső-Ausztriai Tartományi Kormányt (Provisorische Oberösterreichische Landesregierung), mely nem hozhatott önálló döntéseket, és teljes mértékben a katonai kormányzattól függött. A tartományi kormánynek semmiféle legitimitációja nem volt a politikai pártok és a lakosság körében, annak feladatai szigorúan a katonai kormányzat utasításainak végrehajtására korlátozódtak. Az ideiglenes tartományi kormány vezetőjét (Dr. Adolf Karl Eigl) és helyettesét (Dr. Anton Russegger) augusztusban letartóztatták, és elszállították a náci-ellenes hullám következtében. Az Ausztriában állomásozó csapatok főparancsnoka, Mark Clarks tábornok Ausztriába érkezését követően 1945 szeptemberében engedélyezte az antifasiszta pártok működését. Tartományi kormányzat hiányában a felső-ausztriai katonai kormányzat felkérte az egykori hivatásrendi állami tartományi főnököt (Landeshauptmann), hogy alakítson kormányt. Az újonnan megalakuló Ideiglenes Kormányt októberben ismerték el az amerikaiak. Az első helyi és tartományi választásokat 1945. november 25-én tartották, melyek Linzben a szociáldemokrata, míg Felső-Ausztriában a néppárt győzelmét hozták.⁴²

4.2) A katonai kormányzat Salzburgban

Salzburgban a katonai kormányzat megalakulása viharos körülmények között zajlott, ugyanis a tervezet időponthoz képest csak napokkal később érkeztek meg a kinevezett szakemberek az olaszországi hadtestből. Az amerikai csapatok és a helyi lakosság közötti viszony itt sem volt felhőtlen a kijárási tilalom, az osztrák zászló kihelyezésének tilalma (július közepéig) és a barátkozási tilalom miatt. A helyzetet nehezítette, hogy Salzburgban sem ismerték el a három fasisztaellenes pártot (néppárt – ÖVP, szociáldemokrata párt – SPÖ, kommunista párt – KPÖ). Az Ideiglenes Tartományi Kormányt (Provisorische Landesregierung) 1945. május 23-án alakították meg, melynek élére Adolf Schemelt (ÖVP) nevezték ki tartományfőnöknek. A tartományfőnök-helyettes Albert Neumayr (SPÖ) lett.

⁴¹ BEER, Siegfried (1997): i. m. 213.

⁴² BEER, Siegfried (1997): i. m. 214-215.

Kinevezésük azonban nem jelentette azt, hogy az amerikaiak elismerték volna az osztrák politikai pártokat. Az Ideiglenes Tartományi Kormány mozgásterét rendkívül szűk volt a háború utáni első hónapokban. Júliusban engedélyezték a szakszervezetek és a dolgozói szövetségek működését, augusztusban pedig ismét megalakították a dolgozói kamarákat (Arbeiterkammer) a tartományban. Az antifasiszta pártok működését a Szövetséges Tanács szeptember 11-i első ülésén hagyta jóvá, az amerikai zónában azonban csak szeptember 19-én vált jogerőssé a döntés.⁴³

Az amerikai hadvezetés az Ausztriába bevonulás után szigorúan megtiltotta a katonáknak, hogy a helyi lakossággal barátkozzanak. A gyakorlatban azonban figyelmen kívül hagyták ezt a parancsot, és sok esetben alakult ki baráti viszony a megszálló csapatok és a helyi osztrákok között. Az amerikai katonai kormányzat szintén nagy hangsúlyt fektetett a náciellenítésre, mely csak részben hozta meg a várt eredményt, sokakat ugyanis nem vontak felelősségre az elkövetett tetteik miatt, amiért számos kritika érte a kormányzatot. A többi megszálló hatalommal összehasonlítva azonban kijelenthető, hogy az amerikai kultúrexport volt a legnagyobb hatással az osztrák társadalomra, beleértve az újságírást, a rádiózást, a televíziózást, az amerikai fogyasztási szokásokat és filmipart.⁴⁴

Az amerikai zónában a kezdeti keménykezű politikát fokozatosan váltották fel az enyhébb intézkedések. Az enyhülés első jelei 1945 szeptemberében mutatkoztak meg, amikor a Szövetséges Tanács megkezdte működését. Ettől kezdődően egyre több hatáskört ruháztak át a helyi közigazgatási szervekre. Az antifasiszta pártok működésének azonnali engedélyezése segíthette volna a náciellenítés folyamatát, erre azonban csak hónapokkal az egyes katonai kormányzatok létrejötte után került sor. A nemzetiszocialisták felelősségre vonása kezdetben rendezetlen körülmények között zajlott, ami egyben késleltette azoknak a náciellenítésnek a társadalomba való integrálását, akik egyébként maguk nem követtek el bűnöket.⁴⁵ Tény, hogy emiatt a rendezetlenség miatt az igazi bűnösök sok esetben elkerülték az igazságszolgáltatást. A megszállást követően a demokratizálódás folyamata háttérbe szorult, ugyanis elsőbbséget élvezett a lakosság ellátásának és a közrendnek a megszervezése. Figyelembe véve, hogy 1945 májusában alakult meg a katonai kormányzat, az őszi választások megtartása több, mint méltányosnak nevezhető. Ami egyértelmű sikerként értékelendő, hogy az amerikaiaknak sikerült a lakosságot megmenteniük az éhezéstől az élelmiszerszállítványok révén, valamint a

⁴³ BEER, Siegfried (1997): i. m. 216-217.

⁴⁴ WEEKS, Gregory: Das amerikanische Jahrzehnt? Die Besatzungszeit in Österreich 1945-1955. In: KARNER, Stefan – STANGLER, Gottfried: „Österreich ist frei!“. Der Österreichische Staatsvertrag 1955. Verlag Berger, Horn/Bécs, 2005. 74-75.

⁴⁵ BEER, Siegfried (1997): i. m. 224.

kommunizmus térnyerését is megfékeztek az országban. Ezzel Ausztria elkerülte, hogy a keleti tömb részévé váljon.

4.3) Az amerikai igazgatás jellemzői

Az amerikaiak – ellentétben a szovjetekkel – alulról felfelé kívánták megszervezni és újjáépíteni a közigazgatást, a helyi szinttől kezdve a tartományokon keresztül a szövetségi szintig. Ez a koncepció csak részben valósult meg, ugyanis a községi választásokra csak a tartományi és a szövetségi választások után került sor az osztrák néppárti politikusok ellenállása miatt, akik ezt azzal magyarázták, hogy a községi választások megtartása értékes erőforrásokat vonna el az ország újjáépítésétől. Az igazi ok azonban az volt, hogy az ÖVP tagjai tartottak attól, hogy a községi választások megtartása esetén a szociáldemokraták megerősödnek, és így a szociáldemokrata államkancellár, Karl Renner a Nemzeti Tanács (Nationalrat) újabb választását rendelhetné el. A baloldal erősödésétől és a szovjetek politikai befolyásának növekedésétől tartva az amerikaiak elfogadták a néppárti politikusok indoklását. A községi választások megtartása helyett az 1945 novemberében megtartott nemzeti tanácsi választások eredményét vették alapul a községi tanácsok megalakítása során.⁴⁶

Az amerikai megszálló apparátusnak volt egy szervezeti hiányossága. A főbiztos bécsi törzse nem rendelkezett utasítási jogkörrel a tartományi katonai kormányzatok egyes részlegei felett. Az igazgatásért felelős tartományi katonai tiszteket a tartományi katonai kormányzó nevezte ki és ellenőrizte, aki az Ausztriában állomásozó csapatok főparancsnoka, azaz a főbiztos alá volt rendelve. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a tartományi és a zonális katonai kormányzati részlegek az utasítási jogkört tekintve az Amerikai Ausztriai Szövetséges Bizottság (USACA – U.S. Allied Commission for Austria) illetékes részlegeitől függetlenül működtek. A tartományi katonai kormányzat egyes részlegeit tehát csak az amerikai haderő főparancsnoka nevében, azaz a zonális katonai parancsnokságon keresztül kiadott paranccsal vagy utasítással lehetett utasítani. Ez a bürokratikus hézag az 1946 márciusában végrehajtott szervezeti reform miatt alakult ki. A reform hátterében valószínűleg az állhatott, hogy Felső-Ausztria katonai kormányzója (Reinhart tábornok) nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket a demokratizálás és a nemzetiszocialistáktól való tisztogatások terén, ezért a Bécsben jelen lévő főparancsnok szélesebb körű felügyeletet kívánt fenntartani magának a tartományi katonai

⁴⁶ TWERASER, Kurt: Von der Militärdiktatur 1945 zur milden Bevormundung des „Bargaining-Systems“ der fünfziger Jahre. Verhaltensmuster und Interaktionen von Amerikanern und Österreichern auf der Military-Government-Ebene. In: ABLEITINGER, Alfred – BEER, Siegfried – STAUDINGER, G. Eduard: Österreich unter alliierter Besatzung 1945-1955. Böhlau Verlag, Bécs/Köln/Graz, 1998. 336-337.

parancsnokok felett. A megfelelő koordináció hiánya miatt több alkalommal is zavar alakult ki a katonai kormányzati apparátusban.⁴⁷

1949 júniusában az amerikai katonai kormányzaton jelentős reformot hajtottak végre. A zónaparancsnoktól (Zonenkommandant) elvették a polgári ügyeket, amelyeket a főbiztos illetékes törzsei alá rendeltek. A teljes zonális és tartományi katonai kormányzati személyzetet az Amerikai Ausztriai Szövetséges Bizottság illetékes részlegei alá rendelték. A reform a katonai kormányzat és az osztrák hatóságok közötti viszonyt is érintette. Az osztrák tartományi hatóságok az illetékes szövetségi minisztériumon keresztül érintkezhetek az amerikai főparancsnoksággal anélkül, hogy a katonai kormányzat kinevezett közvetítő tisztje beavatkozott volna. A reform további lépést jelentett a megszálló apparátus civilizálásának, és a közigazgatási feladatok osztrák hatóságoknak történő átadásának irányába.⁴⁸ A katonai jelleg további leépítése, és a polgári igazgatás erősítése 1950-ben folytatódott, amikor először neveztek ki polgári személyt főbiztosnak.

4.4) A Marshall-terv hatása Ausztriára

A háború utáni Európa gazdasága romokban hevert. Az amerikai segélyek ellenére nem indult meg a gazdasági fellendülés, a segélyezés egy véget nem érő folyamatnak látszódott, ezért az a döntés született, hogy egy gazdasági programot kell megalkotni az európai országoknak. Ennek háttérében az állt, hogy a növekvő jóléttel kívánták megfékezni a bal- és a jobboldali szélsőségek térnyerését. 1947 szeptemberében a párizsi konferencián az amerikaiak az összes európai államot meghívták, hogy csatlakozzanak a Marshall-tervhez. A Szovjetunió heves tiltakozással kivonult a konferenciáról, és a csatlós államainak is megtiltotta, hogy elfogadják a segélycsomagot. Az amerikaiak részéről propaganda volt, hogy a Szovjetunió is felajánlotta a részvételt, hiszen amellet, hogy óriási pénzeket emésztett volna fel a szovjet gazdaság talpra állítása, az amerikai közvéleményt és Kongresszust is nehezen lehetett volna meggyőzni arról, hogy a hidegháborús ellenségnek gazdasági segítséget nyújtsanak. Az amerikai kormányzatnak is egyértelmű volt, hogy a szovjet gazdasági modell összeegyeztethetetlen a nyugatival, ezért már előre tudni lehetett, hogy a Szovjetunió tiltakozását fogja kifejezni. A gazdasági segélyprogram a NATO megalakítását is elősegítette,

⁴⁷ TWERASER, Kurt: i. m. 341-342.

⁴⁸ TWERASER, Kurt: i. m. 345-346.

mert általa ismét felfegyverkezettek a nyugat-európai államok, és részt vehettek a keleti blokk elleni embargóintézkedésekben.⁴⁹

A Marshall-terv nem egyszerűen pénznyújtás volt az azt igénybe vevő államok számára, hanem egy pénzügyi rendszer, amelyet az Európai Újjáépítési Program (ERP – European Recovery Program) keretében állítottak fel. A gazdasági csomag koordinálására hozták létre Washingtonban a Gazdasági Együtműködési Ügynökséget (ECA – Economic Cooperation Agency), melynek az Európai Gazdasági Együtműködési Szervezet (OEEC – Organisation for European Economic Cooperation) lett az európai leányszervezete. A szervezet létrehozásának az volt a célja, hogy az Egyesült Államok ne egyenként tárgyaljon a partnerállamokkal, hanem egy európai partnerként kezelje őket, ezáltal is elősegítve az európai integrációt. Az európai államoknak maguknak kellett kidolgozniuk a fejlesztési terveiket, amelyeket az OEEC keretében egyeztettek, ezután pedig megküldtek az ECA-nak. Az európai tervek jóval meghaladták az amerikaiak által előírányzott pénzügyi csomag összegét, így az ECA jelentősen módosította a tervezett segélyeket, és csak ezt követően nyújtotta be a Kongresszusnak jóváhagyásra. Ez az eljárás a gazdasági segélyprogram minden évében ugyanígy zajlott. Az Egyesült Államok 1948-1952 között az akkori árfolyamon számítva 13 milliárd dollárt fektetett az európai partnerállamok gazdaságába. A Marshall-terv nagysága abban rejlett, hogy az amerikai tőkét nem csupán felhasználták, hanem beépítették az európai gazdaságokba, így az a mai napig kering bennük.⁵⁰

Ausztria a háború után szegény országnak számított. Az országot legalább annyira megviselte a világegés, mint Németországot. A bruttó hazai össztermék (GDP) az 1937-es szint kétharmadát tette ki. A legnagyobb problémát az élelmiszer-, és az energiahiány jelentette. Az utóbbi miatt az ipari teljesítményt sem tudták teljes mértékben kihasználni. Ausztria szerencsétlensége egyben a szerencsésének is bizonyult. Amiatt, hogy a szovjetek megszállták az ország keleti részét, az Egyesült Államok nagyobb hangsúlyt fektetett az osztrák gazdaság újraélesztésére. Ausztria arányosan nézve még a nyugatnémet területeknél, illetve a későbbi NSZK-nál is több pénzügyi segítséget kapott (egyedül Izland és Norvégia kapott több segélyt az egy főre jutó összeget tekintve). A Marshall-terv 1948 júniusától 1953 decemberéig működött Ausztriában. Az első évben a segítség fele élelmiszer, egynegyede nyersanyag formájában érkezett. Az élelmiszerek behozatalának túlnyomó hányadára az a magyarázat,

⁴⁹ STIEFEL, Dieter: „Hilfe zur Selbsthilfe”: Der Marshallplan in Österreich 1948-1952. In: BRUCKMÜLLER, Ernst: Wiederaufbau in Österreich 1945-1955: Rekonstruktion oder Neubeginn? Verlag für Geschichte und Politik, Bécs, 2006. 91.

⁵⁰ STIEFEL, Dieter: i. m. 91-93.

hogy ennek segítségével lehetett a legnagyobb termelési növekedést garantálni. A következő években az infrastruktúrára, az acéliparra, a vegyiparra, a villamosiparra és a faiparra koncentrált a segély. A program utolsó éveiben a befejező ipar, az exportipar és az idegenforgalom részesült a legnagyobb támogatásban annak érdekében, hogy devizát hozzanak az országba. A pénzügyi segítség mintegy 60 százaléka az állami szektorba folyt. A külkereskedelmi mérleg szintén erős statisztikát produkált, ami nagy részben annak volt köszönhető, hogy a gazdasági újjáépítés kezdetén az importált javak feléért nem kellett fizetnie Ausztriának.⁵¹

A Marshall-tervvel párhuzamosan kibontakozó hidegháború meghatározta az osztrák gazdaság szerkezetét. A szovjet megszállási övezetbe tartozó országrész (Burgenland, Alsó-Ausztria, Felső-Ausztria keleti része, Bécs szovjet zónái) jóval kisebb gazdasági segélyben részesült, a pénzügyi eszközök csupán 19 százaléka jutott ide, így a keleti országrész jelentősen kisebb növekedési számokat produkált, mint a nyugati. Ennek oka, hogy a szovjetek a megszállt övezeteket kizsákmányolva akarták a Szovjetunió gazdaságát talpra állítani. Az amerikai gazdasági segélycsomaggal újraindított gyárak egy részét leszerelték, és a Szovjetunióba szállították, így az amerikai segély közvetett módon a Szovjetunióba került, amit igyekeztek az amerikaiak minimalizálni. A gazdaság súlypontja ezáltal a nyugati országrészbe tolódott. Ez a tendencia már a nemzetiszocialista időszakban is érvényesült, amit a Marshall-terv csak tovább erősített. Mindazonáltal így is sikerként volt elkönnyelhető, hogy egyedül Ausztriában nem vétőzték meg az amerikai gazdasági segélyprogramot a szovjet megszállás alatt álló országok közül. Ebben nagy szerepe volt annak, hogy Ausztriában már 1945 decemberében megalakult az ország egész területe felett működő és valamennyi szövetséges által elismert összosztrák kormány. A gazdasági centrum nyugatra tolódását tovább erősítette, hogy Ausztriának csatlakoznia kellett a keleti blokkal szembeni gazdasági bojkotthoz, amivel elvesztette legfontosabb kereskedelmi partnerét, Csehszlovákiát. A két világháború közötti időszakban Ausztria külkereskedelmének 30 százalékát a közép-kelet-európai országokkal folytatta, ezért érintette különösen érzékenyen a gazdasági embargó az országot. Az egykori Osztrák-Magyar Monarchiából egyedül Ausztria maradt a kapitalista gazdasági modell útján. Az amerikaiak a Marshall-terv propagandáját is fontosnak tartották, ezért a pénzügyi eszközök 5 százalékát annak népszerűsítésére fordították kisfilmek és plakátok formájában, ami amellet, hogy az osztrák társadalom szimpátiáját volt hivatott elnyerni, a szovjet propaganda ellen irányult.⁵² A Marshall-terv keretében megvalósított dollárdiplomácia megtette kívánt hatását. Az osztrák

⁵¹ STIEFEL, Dieter: i. m. 94-95.

⁵² STIEFEL, Dieter: i. m. 97-100.

kommunisták nem tudtak jelentős társadalmi bázist kiépíteni, még a szovjetek hathatós támogatásával sem. Ausztria gazdaságilag és politikailag is a nyugati táborhoz csatlakozott, még akkor is, ha az 1955-ös Államszerződés ezt csak korlátozásokkal tette lehetővé.

5) A brit zóna igazgatása

A brit erők 1945. május 7-8-án vonultak be Karintiába. Alig, hogy véget ért a háború, a bevonuló csapatok és a katonai kormányzat ismét majdnem egy háborús konfliktusban találta magát a jugoszláv vezetés Ausztriával szembeni területi követelése miatt. Tito partizánjai és bolgár csapatok megszállták Karintia egy részét. A szovjetek közreműködésével sikerült a brit kormánynak kompromisszumot kötnie Titoval. A megállapodás szerint a hitleri Németország oldalán harcoló jugoszláv katonákat hazaszállították, cserébe a partizánok kivonultak Karintiából. Miután a háborús légkör lecsillapodott, július 23-24-én a brit csapatok bevonultak Stájerországba is, és átvették a terület feletti kontrollt és igazgatást a szovjet csapatoktól.⁵³

A brit megszállási övezetben a tartományi határok kijelölésekor problémát okozott, hogy a nemzetiszocialista időszakban alkalmazott közigazgatási egység, a birodalmi Gau (Reichsgau) határai nem estek egybe a korábbi tartományi határokkal. Karintia és Kelet-Tirol egy birodalmi Gaut alkottak. A brit megszállási zóna megtartotta kezdetben ezt a közigazgatási határt. Az 1945 novemberében tartott tartományi választásokon Lienz járás (az egykori Kelet-Tirol része) a karintiai tartományi parlamentbe (Landtag) választott képviselőket. A helyzet csak 1947. szeptember 26-án változott, ekkor csatolták ugyanis vissza Kelet-Tirolt Tirolhoz, anélkül azonban, hogy a brit zóna határait hozzáigazították volna, azaz Kelet-Tirol továbbra is a brit megszállási övezetbe tartozott. Stájerország határait szintén nem véglegesítették még közvetlenül a megszállás után. A szovjetek követelésének eleget téve helyreállították az egykori és a háború után Stájerország és Alsó-Ausztria között felosztott Burgenland közigazgatási határait. Burgenland a Zónaegyezmény értelmében a szovjet zónához került, területének helyreállításával sikerült a szovjeteknek Magyarországot teljesen elszigetelniük a nyugati szövetségesek által is megszállt Ausztriától. Eltérően Kelet-Tirol státuszának rendezésétől, a náci uralom idején a Felső-Duna Birodalmi Gauhoz (Reichsgau Oberdonau) tartozó Ausseerlandot 1948. szeptember 14-én visszacsatolták Stájerországhoz, egyúttal ennek megfelelően módosították a brit és az amerikai megszállási övezet határát, így a terület a brit

⁵³ BEER, Siegfried: Britische Zonenpolitik. In: KARNER, Stefan – STANGLER, Gottfried: „Österreich ist frei!": Der Österreichische Staatsvertrag 1955. Verlag Berger, Horn/Bécs, 2005. 77.

zónához került. A britek egyedül csak Karintiában tudták megvalósítani elképzeléseiket a megszállás kezdeteitől fogva.⁵⁴ A többi tartomány státuszát csak a későbbiekben módosították.

A karintiai bevonulást követően 1945. június 5-én a katonai kormányzat feloszlatta az ideiglenes tartományi kormányt⁵⁵, és felállította helyette a Konzultatív Tartományi Bizottságot (Konsultativer Landesausschuss), amely tanácskozó szerepet töltött be. A Bizottság csak nagy nehézségek árán tudott kapcsolatba kerülni a brit katonai főparancsnokkal. A Klagenfurtban székelő tartományi igazgatás a britek utasításai alapján járhatott csak el, a tartományi hivatalvezető (Landesamtsdirektor) feladatai csak a végrehajtásra korlátozódtak. Karintia és Stájerország ideiglenes kormányát csak az utóbbi szovjetektől való átvétele után ismerték el a britek.⁵⁶

A brit katonai kormányzat alapvető céljai megegyeztek a többi szövetségesével: Ausztria leválasztása Németországról, katonai lefegyverzés, náciitlanítás, a rend és a közbiztonság helyreállítása a zónában. Az amerikai zónához hasonlóan a brit zónában is megtiltották a katonáknak, hogy barátkozzanak a lakossággal, azonban a gyakorlat ellenkező képet mutatott. Nagy-Britannia Ausztria-politikája eltért a németországitól, mert az osztrák társadalmat a némettel ellentétben újraorientálni (reorientation), és nem pedig újranevelni (reeducation) akarta. A britek szintén nagy hangsúlyt fektettek az osztrák identitás megerősítésére, ezzel is elősegítve a németektől való elszakadást. Az amerikai zónában ismert gyakorlatnak megfelelően a britek is alulról felfelé kívánták újraszervezni a közigazgatást. A Karl Renner vezette Ideiglenes Államkormányt a nyugati szövetségesek a britek kezdeményezésére nem ismerték el annak hivatalba lépésétől kezdve. Ez az állapot csak 1945. október 20-án változott meg a Szövetséges Tanács döntésének értelmében.⁵⁷

A britek jelentős katonai erővel képviseltették magukat a zónájukban, a nyugati szövetségesek közül a brit csapatok voltak jelen a legnagyobb létszámban. A britek 65 ezer, az amerikaiak 50 ezer, a franciák 25 ezer, a szovjetek becslések szerint 150-200 ezer katonát állomásoztattak Ausztriában. Az 1946-os évben valamennyi szövetséges jelentősen csökkentette a megszálló csapatok állományát, és a megszállási költségeket is kisebb hányadban hárították át az osztrák központi költségvetésre. 1947-ben a brit külügyminisztérium

⁵⁴ WADL, Wilhelm: Britische Besatzung in Kärnten und in der Steiermark bis zum Jahresende 1945. In: RAUCHENSTEINER, Manfred – ETSCHMANN, Wolfgang: Österreich 1945: Ein Ende und viele Anfänge. Verlag Styria, Graz/Bécs/Köln, 1997. 247-248.

⁵⁵ WADL, Wilhelm: i. m. 254.

⁵⁶ BEER, Siegfried (2005): i. m. 77.

⁵⁷ BEER, Siegfried: Die britische Besatzungsmacht in Österreich, 1945-1955: Von der Militärdiktatur zur Rehabilitation. In: BRUCKMÜLLER, Ernst: Wiederaufbau in Österreich 1945-1955: Rekonstruktion oder Neubeginn? Verlag für Geschichte und Politik, Bécs, 2006. 69-72.

visszavonta az 1938-ban bekövetkezett Anschluss de jure és de facto elismerését, ezzel egyoldalúan megszüntette a háborús állapotot Ausztriával, egyúttal helyreállította a diplomáciai kapcsolatokat Nagy-Britannia és az Osztrák Köztársaság között.⁵⁸

1947 februárjában a londoni pénzügyi válság változást hozott a britek Ausztriával kapcsolatos külpolitikájában. A brit kormány készen állt egy nemzetközi szerződésre Ausztriával a megszálló csapatok kivonásáról és az ország szuverenitásának helyreállításáról. A válság miatt Nagy-Britannia a katonai képességeit tekintve az Egyesült Államok és a Szovjetunió mögé került, melyet jól szemléltet, hogy a megszálló csapatok és a katonai igazgatásban dolgozó személyi állomány összesen nem érte el a 10 ezer főt. 1948-ban felállították a Legfelsőbb Polgári Összekötő Tiszt (Oberster Ziviler Verbindungsoffizier) hivatalát, amely az osztrák szövetségi kormány és a katonai kormányzat között közvetítő szerepet töltött be a közbiztonsággal, az igazságszolgáltatással és az áttelepített személyekkel (DP – displaced persons) kapcsolatos ügyekben. Még ugyanebben az évben további csapatokat vont ki a brit kormány Ausztriából. A megszálló csapatok állománya 7 ezer, a Szövetséges Bizottság brit különítményénél dolgozók száma ezer fő alá csökkent. A megcsappant létszámú haderő a brit zóna külső határait biztosította, illetve a rend és a közbiztonság fenntartásáért felelt.⁵⁹

Bevin brit külügyminiszter 1949 márciusában változást sürgetett a szövetségesek Ausztrapolitikájában, és amellet érvelt, hogy az osztrák belpolitikába többé nem kellene beleszólniuk, azt teljes egészében az osztrákokra kellene hagyniuk. Az amerikaiakat és a franciákat meglepetésként érte ez az álláspont, és nem értettek egyet a britekkel, akik már 1949-ben készen álltak kidolgozni egy államszerződést Ausztriával. A brit katonai vezetés egyetértett az amerikaival abban, hogy a Marshall-terv mellett fel kell állítani önvédelmi célokra az osztrák hadsereget. 1950 áprilisában további leépítést hajtottak végre a Szövetséges Bizottság brit különítményén, a megmaradt apparátust pedig a nagykövetséghez csatolták. Augusztusban Harold Caccia nagykövetet kinevezték főbiztosnak, így a két pozíciót egy személy töltötte be. Sir Caccia volt az első civil főbiztos. A koreai háború kitörésével nőtt az aggodalom az Ausztriában állomásozó nyugati szövetségesek körében is, mert a szovjetek kétszer több katonát állomásoztattak a szovjet zónában, mint a nyugati szövetségesek együttvéve. Az angolok és az amerikaiak egy esetleges szovjet támadás esetén Észak-Olaszországba vonultak volna vissza, míg a franciák egy Alpok-gátat akartak felállítani. A nyugatiak titkos fegyverraktárakat hoztak létre szerte az országban, amellyel a lakosságot fegyverezték volna

⁵⁸ BEER, Siegfried (2006): i. m. 74-75.

⁵⁹ BEER, Siegfried (2006): i. m. 77-78.

fel a szovjetek ellen annak érdekében, hogy a nyugati szövetségesek sikeresen visszavonulhassanak. Az 1950. szeptember-októberi országszerte szervezett kommunista tüntetések egyre nagyobb nyugtalanságra adtak okot. Az áhított államszerződés egyre távolibbnak tűnt a hidegháború forróbbá válásával. Sztálin halálával azonban a két tábor között normalizálódni látszottak a kapcsolatok. 1953 nyarán a brit katonai jelenlétet három zászlóaljról egyre csökkentették.⁶⁰

Churchill lemondása után a brit kormány 1955 áprilisában átalakult. Az addigi külügyminiszter, Anthony Eden lett az új miniszterelnök, aki Harold Macmillant nevezte ki külügyminiszterének. Macmillian két javaslatot dolgozott ki Ausztria semlegességével kapcsolatban. Az egyik szerint az osztrák semlegességi nyilatkozat elismerését svájci minta alapján kell véghez vinni, míg a másik egy négyhatalmi garanciát irányzott elő erre a nyilatkozatra. Ez utóbbi azonban sosem valósult meg. Abban egyetértés mutatkozott a szövetséges hatalmak között, hogy a semlegességi nyilatkozatot Ausztria szuverenitásának visszanyerése után kell az osztrák törvényhozásnak elfogadnia. Az Államszerződés hatálybalépése után a britek hagyták el utolsóként Ausztria területét 1955. október 25-én.⁶¹

A szövetséges katonai kormányzatok közül a brit kormányzat bizonyult a legszigorúbbnak, de egyben a legfelkészültebbnek is. Stájerország egyes részeinek szovjet megszállása alatt a szovjet katonai kormányzat szabadabb kezet adott az osztrák közigazgatási szerveknek, mint a britek a megszállás kezdeti időszakában, ami miatt az osztrák lakosság kezdetben a szovjetekkel szimpatizált. Ugyanakkor a szovjetek stájerországi területi katonai kormányzatainál káosz uralkodott, amit a britek konzekvens és kiszámítható megszállási politikája váltott fel. A brit katonai kormányzat tevékenységét a szovjetével összehasonlítva megállapítható, hogy a szovjet megszállás alatt az osztrák polgárok személyi biztonsága veszélyben forgott, viszont nagyfokú politikai szabadságot élvezhettek. A brit megszállás kezdeti időszakában épp fordítva, a helyi lakosság személyi biztonsága nagyobb mértékben volt garantálva, politikai szabadságát azonban erősen korlátozták. A brit kontroll Stájerországban hamarabb enyhült, mint Karintiában, ahol a jugoszláv csapatok jelenléte miatt a brit csapatok túlnyomó része állomásozott, és ahol ebből kifolyólag nagyobb fokú ellenőrzési jogkört tartott fenn magának a katonai kormányzat.⁶² A Második Ellenőrzési Megállapodás megkötése után azonban nagymértékben enyhültek a britek intézkedései, és egyre több igazgatási feladatot ruháztak át

⁶⁰ BEER, Siegfried (2006): i. m. 79-82.

⁶¹ BEER, Siegfried (2006): i. m. 83-84.

⁶² WADL, Wilhelm: i. m. 267-269.

- az oktatásba 1946-tól, az igazságszolgáltatásba 1950-től kezdődően nem avatkoztak már be
- az osztrák hatóságokra.⁶³

6) A francia zóna igazgatása

Nyugat-Ausztriába május elején vonultak be az amerikai és a francia csapatok, ami a háború végét jelentette az országrészben. Az Európai Tanácsadó Bizottság által kidolgozott tervek szerint Tirolnak – Kelet-Tirol nélkül, amely a brit zónához tartozott – francia megszállás alá kellett volna kerülnie, a tartományt azonban – St. Christoph és St. Anton am Arlberg kivételével – az amerikai csapatok szállták meg. Május végére az amerikai katonai kormányzat felállította első parancsnokságait. Miután július 9-én aláírták a Zónaegyezményt, július 10-én az amerikai csapatok átadták a területet a franciáknak. A helyi lakosság az amerikaiak maradását szerette volna az erős gazdasági háttér miatt. A francia csapatok presztízse a mélyponton volt, gyakran fordult elő ugyanis, hogy a szűkös költségvetés miatt a francia katonák felszerelésüket és egyenruhájukat az amerikai hadseregtől kapták kölcsön. A francia főparancsnokot, Béthouart tábornokot július 18-án fogadták Innsbruckban. Ezt követően alakult meg Tirolban és Vorarlbergben a francia katonai kormányzat, amelynek élére Pierre Voizard-t nevezték ki főkormányzónak (Generaladministrator), aki tapasztalt igazgatási szakismeretekkel rendelkezett.⁶⁴

Tirol és Vorarlberg gazdasági teljesítő képessége nem tette lehetővé, hogy a lakosság ellássa magát a szükséges mennyiségű élelmiszerrel. A francia katonai kormányzat először a cserekereskedelem megerősítésével kívánta megoldani az élelmiszerhiány problémáját, azonban gyorsan nyilvánvalóvá vált a katonai vezetés számára, hogy további élelmiszerforrásokat kell találni, amivel biztosíthatják a megszállt területek ellátását. Mivel Franciaország gazdasága rendkívül gyenge lábakon állt, így egyértelmű volt, hogy a katonai kormányzat nem tudja egyedül megoldani a problémát, ezért az amerikai főparancsnokhoz fordultak segítségért, aki jóváhagyta, hogy az Ausztriába szállított amerikai élelmiszerekből a francia zónába is szállítsanak. A franciák nem tudták, mennyi ideig hajlandóak biztosítani az amerikai csapatok a szükséges készleteket, így kezdetben tartalékokat halmoztak fel, és fejadagot szabtak meg. A problémát tovább súlyosbította, hogy a francia hadvezetés a saját katonák ellátását is csak nehezen tudta megoldani, ezért fordult elő, hogy a katonák gyakran

⁶³ BEER, Siegfried (2006): i. m. 84-85.

⁶⁴ EISTERER, Klaus: Französische Besatzungspolitik in Tirol und Vorarlberg im Spätsommer und Herbst 1945. In: RAUCHENSTEINER, Manfred – ETSCHMANN, Wolfgang: Österreich 1945: Ein Ende und viele Anfänge. Verlag Styria, Graz/Bécs/Köln, 1997. 230-231.

önkényesen lefoglalták a francia zónába tartó amerikai élelmiszerszállítmányok egy részét, amelyet a helyi lakosságtól vontak meg. Az ellátási problémák arra voltak visszavezethetők, hogy a francia hadvezetés a megszállt területek gazdaságára kívánta hárítani a megszállás költségeit. Tekintve, hogy egész Európa, így Ausztria gazdasága is romokban hevert, ez hibás döntésnek bizonyult. Franciaország gyenge hatalom, egyben a leggyengébb megszálló hatalom volt, ezért szorultak rendre az amerikai katonai kormányzat segítségére.⁶⁵

A francia katonai kormányzat megalakulása után egy további probléma előtt állt, ugyanis Nyugat-Ausztriában nagyszámú áttelepített személy élt. Közéjük tartoztak az egykori hadifoglyok, kényszermunkások, a nácik által idetelepített kelet- és dél-európai (dél-tiroli) németek, azaz mindazok a személyek, akik nem önszántukból hagyták el szülőföldjüket. Az ő hazatelepítésükre jött létre egy, a katonai kormányzat mellett és attól függetlenül működő másik szervezet, a francia Hazatelepítő Misszió, mely közvetlenül a megszálló csapatok vezérkarának volt alárendelve. A Misszió mellett egy másik szerv is foglalkozott az áttelepített személyek problémájával. A katonai kormányzat egy külön részleget hozott létre, amely ezeknek a személyeknek a hazatelepítését kívánta elősegíteni. A két szervezet párhuzamos hatáskörei miatt gyakran alakult ki hatáskörütközés közöttük. A Missziót 1945 decemberében oszlatták fel, ettől kezdődően a katonai kormányzat áttelepített személyekkel foglalkozó részlege lett egyedül illetékes az áttelepített személyekkel kapcsolatos ügyekben. Munkáját nagyban meghatározta és megnehezítette, hogy rendkívül kevés számú tiszttel és kis kíségető személyzettel rendelkezett a szűkös anyagi források miatt.⁶⁶

A francia katonai kormányzat főkormányzója, Voizard a Bécsben jelen lévő francia főparancsnok, Béthouart tábornok helyetteseként gyakorolta a legfőbb hatalmat Tirolban és Vorarlbergben. Mivel az osztrák kormányzati és közigazgatási szervek a megszállást követően azonnal megkezdték a munkát, szoros viszony alakult ki a francia katonai kormányzattal, aminek eredményeképpen a katonai kormányzat korlátlan hatalma inkább a helyi szervek ellenőrzésére korlátozódott a gyakorlatban. Az 1946. június 28-án aláírt Második Ellenőrzési Megállapodás ennek a gyakorlatnak jogi alapot adott. A Megállapodás alapján a szövetségi és a tartományi kormányok, valamint a közigazgatási hatóságok – továbbra is a szövetségesek ellenőrzése alatt – átvették a kormányzással és a közigazgatással kapcsolatos hatásköröket. A Megállapodás hatálybalépését követően az ellenőrzési funkciót szövetségi szinten az Ausztriai Szövetséges Bizottság Végrehajtó Bizottsága, tartományi szinten a katonai kormányzatok

⁶⁵ EISTERER, Klaus (1997): i. m. 232-233.

⁶⁶ EISTERER, Klaus: Französische Besatzungspolitik: Tirol und Vorarlberg 1945/46. Haymon-Verlag, Innsbruck, 1991. 77-83.

töltötték be. A francia zónában a katonai kormányzatok személyi állományát csökkentették, a kormányzatokat Ellenőrző Missziókká (Kontrollmissionen) alakították. 1949-ben tovább csökkentették a megszálló csapatok számát, és enyhítették a megszállási intézkedéseket, ettől kezdődően a megszállási szervezetet csak Francia Missziónak (Französische Mission) hívták.⁶⁷

1945-ben a katonai kormányzat állománya megalakulásakor 1600 főre volt tehető a tiroli és vorarlbergi hivatalnokokat együttvéve. A kormányzat 34 irodával rendelkezett Innsbruckban. 1946-ban az Ellenőrző Missziók teljes apparátusa ezzel szemben már csak 673 főt számlálhatott állományában. 1948-ra az egyes hivatalok bezárása után csak 11 iroda maradt fenn. 1949-ben a Francia Misszió létrejöttével további létszámcsökkentést hajtottak végre. A hivatalnokok számát először 196-ra, majd miután többségüket hazarendelték, 93-ra csökkentették.⁶⁸ 1953-re a nyugati hatalmak lemondtak arról, hogy a megszállás költségeit az osztrák központi költségvetésre terheljék. Ez a döntés a francia hadvezetést érintette a legérzékenyebben. Ennek eredményeként a francia haderő nagy részét még az 1955-ös hivatalos kivonulás előtt hazarendelték Ausztriából.⁶⁹

A katonai gyengeségeket diplomáciai és politikai gesztusokkal kívánták ellensúlyozni. Ennek volt köszönhető, hogy a francia zónában volt a legkötetlenebb a megszálló csapatok és a helyi lakosság közötti viszony. A hadvezetés nem tiltotta meg, hogy a katonák az osztrákokkal barátkozzanak. Mindazonáltal mindenki számára egyértelmű volt, hogy a francia katonai kormányzat állt a leggyengébb lábakon a szövetséges katonai kormányzatok közül. A francia csapatok létszámához képest az amerikai és a brit csapatok hétszer, a szovjet csapatok mintegy 35-ször több katonát számláltak Ausztriában. A gyenge gazdasági teljesítmény, a háborús károk és a megszállási költségek miatt a franciák nem tudtak lemondani az osztrák kormányral szembeni jóvátételi igényeikről a két másik nyugati szövetséggel ellentétben. Tovább terhelte az osztrák-francia viszonyt, hogy az osztrák közvélemény a francia kormányt hibáztatta azért, mert nem sikerült véglegesen megállapodni az Államszerződés részleteiről 1949-ben. Ezeket a feszültségeket okozó tényezőket számos az osztrák lakosságnak tett engedménnyel kívánták enyhíteni, amely így ápolhatta kultúráját, hagyományait. A francia kormány érdekelt volt abban, hogy egy erős osztrák identitást teremtsen, ezzel is elősegítve azt, hogy az osztrákok érzületükben is elkülönüljenek a németektől.⁷⁰ Az ausztriai francia megszállási politika egészen

⁶⁷ General BÉTHOUART: Die Schlacht um Österreich. Hiro Production International, Bécs, 1967. 163-164.

⁶⁸ General BÉTHOUART: i. m. 164-165.

⁶⁹ ANGERER, Thomas: Frankreich, die alliierte Besetzung Österreichs und die Staatsvertragsverhandlungen. In: KARNER, Stefan – STANGLER, Gottfried: „Österreich ist frei!": Der Österreichische Staatsvertrag 1955. Verlag Berger, Horn/Bécs, 2005. 85.

⁷⁰ ANGERER, Thomas: i. m. 84-86.

eltért a Németországban alkalmazottól, ahol a fő célok az újjáépítés szigorú kontroll alatt tartása, illetve annak akadályozása, az ország nehéziparának kisajátítása, és ezáltal Németország gazdasági gyengítése, végső soron egy gyenge Németország létrehozása – lehetőleg francia ellenőrzés alatt – voltak. A francia hadvezetés egyik alaptétele volt Ausztriában, hogy az országot teljesen, azaz politikailag, gazdaságilag és egyben kulturálisan is le kell választani Németországról a jövőben. Ez a politikai irányvonal összhangban állt az osztrák politikai törekvésekkel.

7) Részkövetkeztetések

Ausztria háború utáni államiságának kialakulása egészen az 1943-as Moszkvai Értekezletig nyúlik vissza, ahol a szövetséges hatalmak megegyeztek az ország függetlenségének helyreállításáról, és kinyilvánították, hogy Ausztriát a hitleri Németország első áldozatának tekintik. A dokumentum nagy súllyal bírt Ausztria háború utáni államépítése során, mert az osztrák alkotmányjogászok és politikai szereplők rendre a konferencián megszületett nyilatkozatra hivatkoztak, ami szélesebb mozgásteret biztosított az osztrák érdekek érvényesítésének, és az állami szuverenitás mielőbbi visszaszerzésének.

Az osztrák áldozatszerep a mai napig erősen vitatható és rendkívül megosztó kérdéskör. Köztudott, hogy Ausztria az első világháborút követően, az Osztrák-Magyar Monarchiából kiválva kereste a Németországgal való egyesüléshez, azaz a nagy német egységhez vezető diplomáciai utat, amit az újonnan születő állam neve – Német-Ausztriai Köztársaság (Republik Deutschösterreich) – is tükrözött. Az osztrák törekvések ellenére az antant hatalmak a saint-germaini békeszerződésben megtiltották Ausztriának az Anschluss-t, azaz a Németországhoz való csatlakozást. A köztudatban azonban továbbra is élt a jövőbeni egyesülés gondolata. Amikor 1938-ban újra lehetőség nyílt rá, Kurt von Schuschnigg osztrák kancellár népszavazásra akarta bocsátani a kérdést, amit azonban a náci csapatok bevonulása megghiúsított. Talán szerencse, hogy a népszavazás végül nem került megtartásra, hiszen egy igenlő döntés ellehetetlenítette volna a későbbi, osztrák oldalról egyoldalúan vallott áldozati státusz nézetét. A nácik széles körű ausztriai támogatottságát mutatta a bécsi Heldenplatz-on összegyűlt negyedmillió tömeg, akik ünnepelve fogadták a bevonuló német csapatokat. Az Anschluss-t követően ugyan tartottak utólag egy népszavazást, amelyen az elsőpró többség az egyesülés mellett szavazott, de ezt sikerült az emigrációban élő és a szövetséges hatalmakkal rendszeresen tárgyaló Habsburg Ottónak, illetve a háború utáni osztrák diplomáciának azzal

elhiteltelenítenie, hogy a népszavazás már a német bevonulást követően került megtartásra, így az nem minősül legitimnek.

Ausztria közös megszállását a londoni Zónaegyezményben rendezték. Németországtól eltérően Ausztria a háború végét követően egy félév alatt felállította saját központi hatalmát, és restaurálta alkotmányát, azaz sikeresen megszilárdította a politikai és az alkotmányjogi kereteket az osztrák államiság kiépítéséhez. A központi kormányzat működése és az alkotmány hatálya egyaránt a teljes államterületre kiterjedt, igaz, a szövetségesek bábáskodása mellett.

Az Első és a Második Ellenőrzési Megállapodás között kevesebb, mint egy év telt el. Az ország külső szuverenitásának visszaszerzése gyorsabban haladt, mint Németország esetében. Fontos megjegyezni, hogy a Második Ellenőrzési Megállapodásnak Ausztria továbbra sem volt szerződő fele. A megszállás feltételeinek lazításához hozzájárult, hogy időközben ismét hatályba lépett az 1920/29-es alkotmány.

Az osztrák útnak két sarkalatos pontja volt. Az, hogy az 1920/29-es alkotmányt a szövetségesek akarata ellenére is sikerült visszaállítani, megkönnyítette az alkotmányozó hatalom és az osztrák kormányzat dolgát, így az alkotmányjogászok és a politikai aktorok a külső szuverenitás visszaszerzésére koncentrálnak. A szövetségesek által folytatott alkotmányjogi gyakorlat, miszerint a nagykoalíciót alkotó két nagy pártra, az ÖVP-re és az SPÖ-re támaszkodtak, azt eredményezte, hogy a végrehajtó hatalom került kizárólagosan az alkotmányozás középpontjába a parlamenti kontroll mellőzésével, ami szintén az osztrák államiság megerősödésének kedvezett. Ez a rendhagyó alkotmányjogi eljárási forma a demokratikus jogrend szempontjából erősen megkérdőjelezhető, azonban a megszállás időszakában kétségtelenül hatékonyan bizonyult az egységes államérend kialakításában és annak érvényesítésében a szövetségesekkel szemben.

A nyugat-európai országokhoz hasonlóan Ausztria is részesült a Marshall-tervből. Az ország esetében sajátos helyzet alakult ki, mivel a keleti országrész a szovjet megszállási övezethez tartozott. Ennek azonban közvetett módon kedvező hatása is volt. Az Egyesült Államok a szovjet befolyás miatt nagyobb hangsúlyt fektetett az osztrák gazdaság fellendítésére. A szovjetek kizsákmányoló megszállási politikája miatt ugyanakkor a gazdaság súlypontja a nyugati országrészbe tolódott el. A valamennyi szövetséges által elismert szövetségi kormánynak nagy szerepe volt abban, hogy az Európai Újjáépítési Program osztrák részvétellel valósuljon meg. A gazdasági segélyprogram elérte célját, a dollárdiplomácia eszközével megfékezte a kommunista előretörést Ausztriában.

Az osztrák érdekérvényesítésnek nagymértékben kedvezett, hogy egyik szövetséges hatalomnak sem voltak területi követelései az országgal szemben.

II. Az átmenet évei Ausztriában

1) Az Ideiglenes Államkormány megalakulása

Az osztrák területek felett egységesen működő kormány felállítására Dr. Karl Renner kezdeményezése adott lehetőséget. Az Ideiglenes Államkormány (Provisorische Staatsregierung) 1945. április 27-én alakult meg a három antifasiszta párt, az Ausztria Szocialista Pártja (SPÖ)⁷¹, az Osztrák Néppárt (ÖVP) és az Osztrák Kommunista Párt (KPÖ) képviselőiből a szovjet katonai parancsnokság jóváhagyásával.⁷² Az Ideiglenes Államkormányt egyedül a szovjet katonai parancsnokság ismerte el, így hatásköre csak a szovjet megszállási övezetre terjedt ki. A három nyugati szövetséges hatalom csak a szovjetek által felállított bábkormányként tekintett rá, és nem ismerte el létjogosultságát, így az általuk megszállt területeken nem rendelkezett hatáskörrel.⁷³

Az Ideiglenes Államkormány megalakulásának napján három jelentős közjogi nyilatkozatot adott ki⁷⁴, melyek kivétel nélkül az 1943-as Ausztria függetlenségéről szóló Moszkvai Nyilatkozatot vették jogalapul:

- a Függetlenségi Nyilatkozat (Unabhängigkeitserklärung) az 1938-as Anschluss-t semmisnek tekintette, és a Moszkvai Nyilatkozat alapján az 1920-as alkotmány szellemiségében visszaállította az Osztrák Köztársaságot (1. cikk). Alkotmányjogi értelemben többször hivatkoztak rá egy alkotmányozási aktus eredményeként, ezért szokás „történetileg az első alkotmányként” (historisch erste Verfassung) is hivatkozni rá⁷⁵. A Függetlenségi Nyilatkozatban került kihirdetésre az Ideiglenes Államkormány felállítása is;
- az államkancellár (Staatskanzler) nyilatkozatot adott ki, melyben tudatta, hogy az új kormány megkezdte munkáját;
- az államtitkárok által hitelesített kormánynyilatkozat meghatározta a kormányzat politikai irányvonalait.

⁷¹ Az újjászervezett párt hivatalos neve Ausztria Szocialista Pártja (Sozialistische Partei Österreichs, röviden SPÖ) lett, tagjai a szociáldemokraták és a forradalmár szocialisták voltak.

⁷² ADAMOVICH, Ludwig: i. m. 36.

⁷³ ZÖLLNER, Erich: Geschichte Österreichs von den Anfängen bis zur Gegenwart. 8. kiadás, Verlag für Geschichte und Politik, Bécs, 1990. 531.

⁷⁴ ADAMOVICH, Ludwig: i. m. 36-37.

⁷⁵ ADAMOVICH, Ludwig K. – FUNK, Bernd-Christian: Österreichisches Verfassungsrecht: Verfassungsrechtslehre unter Berücksichtigung von Staatslehre und Politikwissenschaft. 3. kiadás, Springer-Verlag, Bécs, 1985. 81.

Az 1945. július 17. - augusztus 2. között megtartott Potsdami Konferencián ugyan a nyugati megszálló hatalmak is elfogadták az Ideiglenes Államkormány által kihirdetett Függetlenségi Nyilatkozatot, azonban magát a kormányt továbbra sem ismerték el. Ez ellentmondásként is értelmezhető, hiszen amennyiben egy kormány által kibocsátott jogi aktus jóváhagyásra kerül, úgy végeredményben magát a kormány létjogosultságát is elismerik. A három nagyhatalom megállapodott, hogy az Ideiglenes Államkormány hatáskörének egész Ausztriára való kiterjesztésének kérdését az amerikai és a brit csapatok Bécsbe történő bevonulása után megvizsgálják. A nyugati szövetségesek a megszállási övezeteik felett működő ellenkormány felállítását továbbra sem tartották kívánatosnak, ami az osztrák egység megtartása szempontjából rendkívül nagy jelentőséggel bírt, hiszen így nem fenyegetett az ország két részre szakadásának veszélye.⁷⁶

Nagyban hozzájárult a nyugati ellenkormány felállításának elvetéséhez, hogy a szocialista párt már 1945-ben elutasította a kommunista párttal történő egyesülést, így a szovjetek nem támaszkodhattak a marxista tábor teljes egészére. Az Ideiglenes Államkormány pozícióját tovább erősítette a nyugati szövetséges hatalmak körében, hogy a kormány mereven elhatárolódott a szovjet eszméktől. Ausztria helyzetét megkönnyítette az a tény, hogy a nyugati országrészt a nyugati szövetségesek szabadították fel, így az Ideiglenes Államkormánynak nagyobb politikai mozgástere volt, és elkerülhette a szovjetekkel való kizárólagos kényszer-együttműködést. Az egyedül a szovjetek által felszabadított és ismételen megszállt közép-kelet-európai országokkal ellentétben a szovjetek nem tudták érvényesíteni az ún. szalámi-taktikát annak érdekében, hogy az osztrák belpolitikát kommunista hegemonia alá vonják.

2) A tartományok státusza

A tartományok igazgatásának újjászervezése a központi kormányzattól függetlenül ment végbe a háborút követően. 1945 májusában létrejöttek az ideiglenes tartományi kormányok, amelyek részben a birodalmi helytartóktól (Reichsstatthalter) vették át a feladatköröket és a tartományi államhatalmat.⁷⁷

A tartományok és a szövetség közötti különbségek áthidalásában a politikai pártok fontos szerepet játszottak. Az ÖVP 1945. július 29-én és augusztus 19-én Salzburgban, az SPÖ szeptember 13-14-én szintén Salzburgban tartotta ülését, melyek előkészítették az első

⁷⁶ ADAMOVIČ, Ludwig (1947): i. m. 42.

⁷⁷ BRAUNEDER, Wilhelm: i. m. 259.

tartományi konferenciát. Karl Renner, akárcsak az első világháborút követő időszakban, ismét a tartományi konferenciák segítségével kívánt párbeszédet teremteni a tartományok és a szövetség között. Az Ideiglenes Államkormány szeptember 24-26. között hívta össze az első tartományi konferenciát Alsó-Ausztria Bécsben található tartományi parlamentjében. A konferencián kezdetben kaotikus állapotok uralkodtak, hiszen az Ideiglenes Államkormányt a nyugati tartományok ekkor még nem ismerték el, így nem volt világos, hogy a konferencián részt vesz-e hivatalosan. A britek hevesen tiltakoztak a konferencia kezdete előtt, és követelték, hogy lépjen vissza a kormány.⁷⁸

Az alkotmány kérdése viszonylag csak későn került napirendre. A konferencia végül eredményesen zárult. A kommunista pártnak sikerült megtartania Franz Honnert belügyekért felelős államtitkárként a kormányban, akit a szocialisták is elfogadtak. Az Ideiglenes Államkormányt mindegyik tartomány elismerte, Renner pedig biztosította magának az államkancellári hivatalt egészen az első választásokig. Az ÖVP számára szintén sikeres volt a konferencia, ugyanis több új miniszter is a pártból került ki⁷⁹, valamint számos követelésüket érvényesíteni tudták, melyek közül a legfontosabb az alkotmányt érintő volt. A konferencián megállapodás született a szövetségi államszerkezetről, és döntöttek az ehhez szükséges Ideiglenes Alkotmány módosításáról.⁸⁰

Az Ideiglenes Alkotmány módosítását a 1945. október 9-10-i salzburgi második tartományi konferencia jogi bizottsága dolgozta ki. Több módosítás a terminológiát érintette, így váltotta fel a tartományi bizottságot (Landesausschuss) a tartományi kormány (Landesregierung) megnevezés. A módosítások a szövetségi állami struktúrát is érintették. Az Ideiglenes Alkotmány módosítása a tartományi kormányok hatáskörébe utalta az 1920/29-es alkotmány 15. cikkének (1) bekezdésében foglalt törvényhozási jogköröket, melyek tartományi kompetenciáknak minősültek. A tartományi törvényhozás megteremtésével a szövetségi kormány tartományi törvényekkel szembeni vétőjoga is visszaállításra került. A hatáskörmegosztás restaurációjával és annak garantálásával igény formálódott az alkotmánybíróság (Verfassungsgerichtshof) helyreállítására. Ezeknek az egyezségeknél a jogerőre emelésére az Ideiglenes Államkormány 1945. október 12-én elfogadott egy alkotmánytörvényt (alkotmánynovellát), mely a szövetségesek jóváhagyása után 1945. október

⁷⁸ WIEDERIN, Ewald: Einheitsstaat oder Bundesstaat? Diskurse und Entscheidungen 1945. In: SCHENNACH, P. Martin: Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus: Beiträge zur Tagung an der Universität Innsbruck am 28. und 29. November 2013. Gyűjteményes kötet, Verlag Österreich, Bécs, 2015. 197-198.

⁷⁹ Az új kormányba az ÖVP 13, az SPÖ 12, a KPÖ 10 tagot delegált. Mellettük 4 független szakértő kormánytag is helyet kapott a kormányban. ZÖLLNER, Erich: i. m. 531.

⁸⁰ WIEDERIN, Ewald: i. m. 199.

20-án kihirdetésre került az Állami Közlönyben, ugyanazon a napon, amikor a nyugati szövetséges hatalmak elismerték az Államkormányt.⁸¹

Az októberi alkotmánynovella 1. cikk 18. § (2) bekezdése egy klauzulát tartalmazott, miszerint az Ideiglenes Államkormány a tartományi hatáskörbe tartozó ügyekben is élhet törvényhozó hatalmával szükség esetén. Ezt a rendelkezést a salzburgi tartományi konferencián nem vitatták meg. A javaslat Renner kezdeményezésére született, aki ígéretet tett arra, hogy ezeket az eseteket megelőzően az Ideiglenes Államkormány kapcsolatba fog lépni a tartományokkal. Az alkotmánynovella elfogadása mellett ugyanezen a napon a kormány elfogadta az alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság (Verwaltungsgerichtshof) felállításáról szóló törvényeket is, amelyre november 1-jén került sor.⁸²

Az 1920/29-es alkotmány decemberi hatálybalépésével az osztrák olvasat szerint az egykori tartományi alkotmányok is hatályba léptek az 1933. március 5-i jogrendnek megfelelően.⁸³

3) A szövetségi és a tartományi határok kérdése

3.1) A szövetség határai

1946-ban Jugoszlávia fokozottabban lépett fel területi követelésekkel Ausztriával szemben Karintia (Klagenfurtot és Villachot is beleértve) és Stájerország egyes részeire vonatkozóan, ezentúl különleges jogállást vagy Jugoszláviába történő áttelepítést követelt a burgenlandi horvátoknak és szlovéneknek. A jugoszláv kormány területi igényeit egyedül a Szovjetunió támogatta kezdetben, azonban a szovjet-jugoszláv viszony megromlásával a szovjetek kihátráltak.⁸⁴ A horvát és a szlovén kisebbségi jogok biztosítását azonban továbbra is támogatták, melyet később belefoglaltak az Államszerződés 7. cikkébe.

Csehszlovákia szintén területi követeléseket fogalmazott meg Ausztriával szemben, azonban ezeket nemzetközi támogatottság hiányában az osztrák kormány egyedül is képes volt elhárítani. Dél-Tirol kérdése a háború utáni határrendezésnél ismét előkerült. Az osztrák kormány a diplomácia útján megpróbálta visszaszerezni a tartományt, illetve annak legalább az északi részét Olaszországtól, azonban vesztes államként nem járt sikerrel a kezdeményezés. Karl Gruber osztrák és Alcide De Gasperi olasz külügyminiszter 1946. szeptember 5-én írták

⁸¹ WIEDERIN, Ewald: i. m. 199-200.

⁸² WIEDERIN, Ewald: i. m. 200.

⁸³ BRAUNEDER, Wilhelm: i. m. 259.

⁸⁴ BRAUNEDER, Wilhelm: i. m. 262.

alá a Párizsi Megállapodást, amely garantálta az osztrák lakosságnak a személyi kisebbségvédelmet és a területi autonómiát.⁸⁵ A Megállapodás értelmében az osztrák kisebbség számára biztosították az anyanyelvi oktatást, a német nyelv hivatalokban történő használatát, a közszolgálatban való egyenjogúságot, továbbá jogot kapott a regionális törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlására, illetve felülvizsgálták a Hitler-Mussolini Megállapodás alapján az optáláshoz való jogot (állampolgárság választása). 1947. június 27-én létrejött a Trentino-Tiroler Etschland régió, jelentős olasz többséggel. A régióon belül Dél-Tirol tartomány (Süd-Tirol vagy más néven Bozen) jogot kapott egy tartományi parlament (Landtag) és egy tartományi kormány (Landesregierung) felállítására, azonban meglehetősen korlátozott törvényhozó és végrehajtó jogkörökkel, melyeket az olasz kormány később tovább szűkített.⁸⁶

3.2) *A tartományi határok*

A tartományok a GAU-k területi egységeitől eltérően kerültek visszaállításra, és a háború utáni kaotikus állapotoknak köszönhetően csak később kapták vissza egykori határaikat. Burgenland 1945. október 1-jén nyerte vissza területét⁸⁷, Alsó-Ausztria 1954-ben kapta vissza a Bécsbe tagozódott községeket, Stájerország pedig 1948. július 1-jén Felső-Ausztria többszöri tiltakozása ellenére megkapta Ausseerlandot. Felső-Ausztria részben az amerikai, részben a szovjet megszállási zónához (Mühlviertel) tartozott. Mühlviertel 1945-ben egy állami megbízott (Staatsbeauftragte) irányítása alá került, aki Felső-Ausztria tartományfőnökének (Landeshauptmann) nevében gyakorolta annak hatásköreit. A gyakorlatban tehát létrejött egy tartományi kormány, anélkül azonban, hogy a Felső-Ausztriával való alkotmányjogi egység megszűnt volna.⁸⁸

3.3) *Dél-Tirol helyzete*

Dél-Tirol kérdésével minden osztrák azonosult, ami hozzájárult ahhoz, hogy az osztrák nép visszakapja identitásának legalább egy részét. 1945-ben Ausztriának semmilyen beleszólása nem volt a nemzetközi politika alakításába. Az országot négy megszállási zónára osztották, melyek majdhogynem hermetikusan elkülönültek egymástól. Az egyik oldalon Ausztria állt,

⁸⁵ BRAUNEDER, Wilhelm: i. m. 262-263.

⁸⁶ ZÖLLNER, Erich: i. m. 534.

⁸⁷ Burgenland az 1938. március 13-i Anschluss után megszűnt létezni, területét Reichsgau Niederdonau és Reichsgau Steiermark között osztották fel. Das Werden des Burgenlandes im Zeitraffer. <https://landesmuseum-burgenland.at/ueber-uns/geschichte-des-burgenlandes/> (2021. október 18.)

⁸⁸ BRAUNEDER, Wilhelm: i. m. 263.

mely az utolsó pillanatokig kitartott a náci Németország mellett, a másik oldalon pedig Olaszország, mely szintén vesztes állam volt, ugyanakkor az amerikai csapatok bevonulása után a Badoglio-kormány hadat üzent a korábbi szövetségesének, Németországnak, és közel két évig a szövetségesek oldalán harcolt a háború utolsó szakaszában.⁸⁹ A terület hovatartozásáról szóló vitákat a már javában zajló hidegháború is befolyásolta.

A londoni brit külügyminisztériumban (Foreign Office) több tervezetet is kidolgoztak a jövőbeli szabad és független Ausztria határaitól. 1944. május 18-án végül a felelős miniszteri bizottság elfogadta, hogy a jövőben a határkérdések tárgyalása során a tárgyalási alapot az 1937-es határok képezzék. A határozat nem zárta ki annak a lehetőségét, hogy az első világháború után elvesztett Dél-Tirol visszakerüljön Ausztriához.⁹⁰

A terület kérdése 1945 áprilisában került ismét napirendre, amikor is a brit külügyminisztérium megkezdte az előkészületeket az olasz békeszerződés kidolgozására. Az április 20-i tervezet még Dél-Tirol Ausztriához csatolását mondta ki, és a május 9-i tervezet sem zárta ki, hogy a terület ismét Ausztriához tartozzon. A britek egyre növekvő bizalmatlansága a szovjetekkel szemben végül Olaszország javára döntötte el a területi kérdést. Anthony Eden brit külügyminiszter 1945 nyarán világossá tette, hogy a területnek Olaszországnál kell maradnia, és Olaszországot támogatni kell abban, hogy az európai államközösség hasznos tagja legyen, és a Nyugat felé orientálódjon. Eden arra is rámutatott, hogy amennyiben Ausztria kizárólagos szovjet megszállás alá kerülne, úgy Dél-Tirol is a szovjet érdekszférához tartozna. Ezzel egyértelművé vált, hogy a brit külpolitika nem szándékozik Dél-Tirol kérdését az olasz békeszerződésbe foglalni. Eden utódja, Ernest Bevin külügyminiszter 1945 augusztusában megerősítette ezt az álláspontot.⁹¹

Az osztrák külpolitika több alkalommal is megpróbálta meggyőzni a szövetséges hatalmakat, hogy Dél-Tirolnak ismét Ausztriához kellene tartoznia. Többek között a történelmi gyökerekre hivatkoztak, arra, hogy a terület több száz évig Ausztria részét képezte, valamint javaslatot tettek arra is, hogy tartsanak népszavazást a terület hovatartozásáról. A terület státuszát végül az 1946. szeptember 5-én Párizsban aláírt Gruber – De Gasperi Megállapodás rendezte. A Megállapodás implementálása osztrák oldalon azonban csak nehézségek közepette ment végbe, ugyanis a Nemzeti Tanács tiltakozását kifejezve kezdetben nem akarta azt ratifikálni, így a Szövetségi Közlönyben is csak később került kihirdetésre. A Nemzeti Tanács

⁸⁹ A Mussolini vezette Salói Köztársaság ugyanakkor a végsőkig kitartott Hitler mellett.

⁹⁰ STEININGER, Rolf: Der Staatsvertrag: Österreich im Schatten von deutscher Frage und Kaltem Krieg 1938-1955. Studien Verlag, Bécs, 2005. 64.

⁹¹ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 64-65.

azt is nehezményezte, hogy az Államszerződés kidolgozásában és a megszálló csapatok kivonásában nem történt előrelépés annak ellenére, hogy az amerikai külügyminiszter, James Byrnes 1946 elején biztosította Gruber osztrák külügyminisztert, hogy egy éven belül mindkét kérdést rendezni fogják.⁹²

4) A jogfolytonosság megteremtése

A háború utáni állapotok nem tették lehetővé az 1920/29-es alkotmány azonnali visszaállítását, ugyanis az abban foglalt alkotmányos intézményeket helyre kellett állítani. A Nemzeti Tanács (Nationalrat) 1933 óta nem működött, és a tartományi gyűléseket (Landtag) is újjá kellett szervezni, melyek hiányában a szövetségi és a tartományi törvényhozói jogkört az ideiglenes állam- és tartományi kormányok gyakorolták. A Bécsben székelő központi kormányzati szervek nem rendelkeztek az állami legitim erőszak monopóliumával a teljes államterületen, mivel a nyugati szövetségesek kezdetben nem ismerték el az Ideiglenes Államkormányt. A parlamenti testületek sem léteztek még ebben az időszakban, az alkotmányozó hatalmat is az Ideiglenes Államkormány gyakorolta. Az Ideiglenes Államkormány törvényekkel kormányzott, azonban teljesen más politikai célokkal, mint tette azt a rendeleti kormányzás eszközét használva a hivatásrendi állam (Ständestaat)⁹³ időszakában.

1945. május 1-jén az Ideiglenes Államkormány elfogadta az Alkotmány Átmeneti Törvényt (Verfassungs-Überleitungsgesetz), amely az alkotmányos rendet visszaállította az 1933. március 5-i állapotoknak megfelelően.⁹⁴ Ez azonban csak lépésről lépésre mehetett végbe. Az Alkotmány Átmeneti Törvénnyel egy napon az Ideiglenes Államkormány elfogadta az Ideiglenes Alkotmányt, mely provizórikusan az 1920/29-es alkotmány helyébe lépett azzal a feltétellel, hogy hat hónappal az első szabadon választott népképviselő (Nemzeti Tanács) megalakulását követően hatályát veszti (Alkotmány Átmeneti Törvény 4. cikk (2) bekezdés).

⁹² STEININGER, Rolf (2005): i. m. 87.

⁹³ A hivatásrendi állam az 1920/29-es alkotmányt felváltó 1934-es Májusi Alkotmány keretein belül működött 1934. május 1. - 1938. március 13. között. Ständestaat. <http://www.aeiou.at/aeiou.encyclop.s/s772608.htm> (2017. február 6.)

⁹⁴ A Nemzeti Tanács (alsóház) 1933. március 4-i ülése heves politikai vitákba torkollott – a politikai mandátumok tekintetében nem volt jelentős különbség a kormánypárt és az ellenzék között –, ami végül a Nemzeti Tanács teljes elnökségének lemondásához vezetett. Az ezt követő jogi helyzet egy joghézag miatt kritikussá vált, hiszen sem az alkotmány, sem pedig a Nemzeti Tanács Ügyrendje nem tartalmazott előírásokat a teljes elnökség lemondása esetére. Elnök nélkül nem volt, aki az üléseket vezesse, így az alsóház döntésképtelenné vált, és új elnököt sem tudott választani. A Nemzeti Tanács működésképtelenségét kihasználva a Szövetségi Kormány rendeleti kormányzásba kezdett. SZABÓ István: Ausztria államszervezete 1918-1955. Jogtudományi Monográfiák 2. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2010. 301-304.

Az Ideiglenes Alkotmány 4. cikkének (2) bekezdése felhatalmazta az Ideiglenes Államkormányt, hogy a szabadon választott népképviselőt megalakulásáig teljeskörűen gyakorolja az állami törvényhozó és végrehajtó hatalmat.⁹⁵ Bizonyos, a legfelsőbb végrehajtó hatalmi ágba tartozó feladatok, melyek az 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvény értelmében a szövetségi elnököt illették, a Politikai Kabinettanács (Politischer Kabinettsrat) kerültek. A Politikai Kabinettanács egy, az Államkormányon belüli testületként működött az államkancellár elnökletével, további tagjai a három párt vezetőségéből megválasztott államtitkárok voltak.⁹⁶

Az alkotmányjog mellett az egyéb jogterületek korábbi állapotának visszaállítása is megtörtént. Az Alkotmány Átmeneti Törvény elfogadásával azonos napon került elfogadásra a Jog Átmeneti Törvény (Rechts-Überleitungsgesetz), hatályon kívül helyezve a német birodalmi jogot. 1945. július 28-án pedig a Hatóság Átmeneti Törvény (Behörden-Überleitungsgesetz) került kihirdetésre az Állami Közlönyben (Staatsgesetzblatt), mely megszüntette a német birodalmi hatóságokat és rendelkezéseket, és az osztrák hatósági szervezetrendszer javarészt – a linzi tartományi legfelsőbb bíróság felépítését változatlanul hagyva – az 1938. március 13-i állapotoknak megfelelően visszaállította.⁹⁷

Az Ideiglenes Alkotmány egy központilag irányított unitárius állammá formálta Ausztriát. A legfelsőbb állami szerv az Ideiglenes Államkormány volt, mely törvényeket, alkotmánytörvényeket alkothatott, és birtokolta a legfelsőbb végrehajtó államhatalmat. A tartományok igazgatása élén a tartományfőnökök (Landeshauptmann) álltak, akik az Ideiglenes Államkormány illetékes tagjai alá voltak rendelve, és az Ideiglenes Államkormánytól kapták kinevezésüket, melyet az vissza is vonhatott. A tartományok autonóm igazgatását az ideiglenes tartományi bizottságok (Provisorische Landesausschüsse) látták el, melyeknek tagjai a tartományfőnök, annak helyettesei – akiket szintén az Ideiglenes Államkormány nevezett ki és hívhatott vissza – és azok a személyek voltak, akiket a tartományfőnök az Ideiglenes Államkormány egyetértésével nevezett ki.⁹⁸ Ezek az alapelvek érvényesültek Bécs polgármesterének, polgármester-helyetteseinek és az Ideiglenes Városi Szenátus (Provisorischer Stadtsenat) tagjainak a megválasztásakor is.⁹⁹

⁹⁵ Verfassungsgesetz über die vorläufige Einrichtung der Republik Österreich (Vorläufige Verfassung). <http://www.verfassungen.at/index.htm> (2022. február 7.)

⁹⁶ ADAMOVIČ, Ludwig (1947): i. m. 37-38.

⁹⁷ BRAUNEDER, Wilhelm: i. m. 259.

⁹⁸ ADAMOVIČ, Ludwig K. – FUNK, Bernd-Christian: i. m. 81.

⁹⁹ ADAMOVIČ, Ludwig (1947): i. m. 39.

Területi értelemben az Ideiglenes Államkormány az 1938. márciusi állapotoknak megfelelően a teljes szövetségi terület felett átvette a hatalmat, de hatalmi jogosítványait eleinte csak Bécs, Alsó-Ausztria és az egykori Burgenland területén gyakorolhatta, ugyanis ezeken a területeken a megszálló szovjetek katonai kormányzata elismerte a szociáldemokrata Karl Renner vezette Államkormányt. A többi tartomány azonban a három nyugati szövetséges hatalom megszállása alá került, amelyek hónapokig nem ismerték el azt hivatalosan.

1945. október 12-én a tartományok nyomására elfogadták az Ideiglenes Alkotmány Novelláját (október 20-i hatállyal), amely az Ideiglenes Államkormány törvényhozó kompetenciáját azokra a jogalkotási, illetve elvi jogalkotási ügykörökre korlátozta, melyek az 1920/29-es alkotmány 10-12. cikke értelmében a Szövetséget illették. A módosított alkotmány 15. cikkének (1) bekezdése egyéb jogalkotási ügyekben az ideiglenes tartományi kormányokra ruházta a törvényhozó hatáskört. A tartományi törvényhatározatok (Gesetzesbeschluss) azonban csak akkor léphettek hatályba, ha az Ideiglenes Államkormány jóváhagyta azokat, vagy ha nem élt ellenvetéssel négy héten belül.¹⁰⁰ Az októberi alkotmánynovella ezzel visszaállította a föderális struktúrát.

1945. november 25-én az október 19-én elfogadott választási alkotmánytörvény alapján megtartották a Nemzeti Tanács, a tartománygyűlések és Bécs város Községi Tanácsának háború utáni első szabad választását. A Nemzeti Tanács december 19-én ült össze. Ezen a napon véget ért az alkotmányos átmenet időszaka. Az uralkodó jogfelfogás abból indult ki, hogy az Ideiglenes Alkotmány kizárólag eddig az időpontig volt hatályos, és helyette a Szövetségi Alkotmánytörvény lépett teljes egészében hatályba. Ez a felfogás az Alkotmány Átmeneti Törvény 4. cikkének (2) bekezdésén alapult – jóllehet a hat hónapos időszak kérdésében ellentmondás mutatkozik –, miszerint az Ideiglenes Alkotmány „legkésőbb” hat hónappal az újonnan választott Nemzeti Tanács megalakulása után hatályát veszti.¹⁰¹

A Nemzeti Tanács december 19-i első ülésén elfogadott egy újabb Alkotmány Átmeneti Törvényt, azonban ez a szövetségesek egyet nem értése miatt sosem került kihirdetésre az Állami Közlönyben.¹⁰² Az érvényes közjogi gyakorlat értelmében így már ezen a napon hatályba lépett az 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvény, és nem csak hat hónappal később.

Valamennyi alkotmánytörvény, egyéb szövetségi törvény, nemzetközi egyezmény, illetve közigazgatási intézkedés elfogadása, végrehajtása és módosítása a Szövetséges Tanács

¹⁰⁰ ADAMOVIČ, Ludwig (1947): i. m. 40.

¹⁰¹ ADAMOVIČ, Ludwig K. – FUNK, Bernd-Christian: i. m. 82.

¹⁰² Lásd részletesen a „A Második és a Harmadik Alkotmány Átmeneti Törvény (Zweites, Drittes Verfassung-Überleitungsgesetz)” c. fejezetet.

jóváhagyásához volt kötve. Az 1945. december 19. utáni kormányzati rendszert a két nagypárt (ÖVP, SPÖ) nagykoalíciója határozta meg. A megszállásból adódó helyzet, a kommunista hatalomátvételtől való fenyegetettség, illetve a közelmúlt történései megteremtették a politikai konszenzust azon politikai erők között, amelyek az I. Köztársaság fennállása során még ellenséges viszonyban álltak egymással.¹⁰³

December 20-án az ÖVP (85 mandátum), az SPÖ (76 mandátum) és a KPÖ (4 mandátum) hárompárti koalíciójának eredményeként megalakult a Leopold Figl (ÖVP) vezette új szövetségi kormány. A helyettes szövetségi kancellár Adolf Schärff (SPÖ) lett. A kormányt az ÖVP-ből nyolc, az SPÖ-ből hat miniszter, két független szakminiszter (pénzügyi és igazságügyi), és a KPÖ-ből egyetlen miniszter alkották. A Nemzeti Tanácsba tehát csak kormánypárti képviselők kerültek, így nem alakult ki ellenzék. Az ÖVP és az SPÖ közötti megállapodás alapján a kormányban, a tartományi és a községi közigazgatásban, a közszolgálatban és az államosított vállalatoknál egyaránt az arányossági elv valósult meg a választási eredményeknek megfelelően, amelyet a későbbiekben is megtartottak.¹⁰⁴

Ugyanezen a napon a Szövetségi Gyűlés (Bundesversammlung) egyhangúlag megválasztotta Karl Rennert a II. Osztrák Köztársaság első szövetségi elnökének (Bundespräsident), aki egészen az 1950. december 31-én bekövetkezett haláláig gyakorolta hivatalát.

5) A német tulajdon kérdése

A Potsdami Konferencián a szövetséges hatalmak döntöttek az ausztriai német tulajdon kérdéséről is, melynek értelmében minden a megszállási övezetekben található német tulajdon a megszálló hatalmak tulajdonába került. A szovjetek 1946. június 27-én kiadták a 17. számú Parancsot, mely július 6-án jelent meg a Bécsi Újságban (Wiener Zeitung). E szerint a szovjet zónában minden német tulajdon szovjet állami tulajdonba került a Potsdami Konferencián született megállapodás alapján. A június 27-i dátum nem volt véletlen, hiszen egy nappal később, június 28-án a négy szövetséges hatalom aláírta a Második Ellenőrzési Megállapodást. A Szovjetunió így kívánta elejét venni annak, hogy a Megállapodás lehetőséget teremtsen a szovjet érdekekkel szembeni fellépésre a német tulajdon kérdésében. A szovjet csapatok a 17. számú Parancs alapján júliusban megszállták a parancs által érintett összes üzemet, és az ún. USIA-konzern alá vonták azokat. Amiket ezekben a gyárakban termeltek, jóvátételként a

¹⁰³ ADAMOVIČ, Ludwig K. – FUNK, Bernd-Christian: i. m. 82-83.

¹⁰⁴ ZÖLLNER, Erich: i. m. 531-532.

Szovjetunióba szállították. Ezzel a döntéssel egyértelművé vált, hogy a szovjetek így akarják befolyásukat erősíteni Ausztriában.¹⁰⁵

A Potsdami Konferencián Sztálin többször kinyilvánította, hogy a Szovjetunió nem fog jóvátételi követelésekkel élni Ausztriával szemben, mivel az országnak nem volt önálló hadserege a háborúban, amellyel a Szovjetunió ellen harcolhatott volna. A Potsdami Egyezményben a szövetségesek kihirdették, hogy Ausztriát nem terheli jóvátételi kötelezettség a háború miatt. Jogilag tehát Ausztriának nem kellett háborús jóvátételt fizetnie, de a gyakorlatban nem sokkal a Parancs kiadása után nyilvánvalóvá vált, hogy a Szovjetunió az osztrák területek erőforrásait is igénybe kívánja venni kvázi jóvátételként, mivel a német tulajon definícióját meglehetősen tágan értelmezték. Ezzel egy időben a szovjetek hasonlóan jártak el a németországi zónájukban. A Szovjet Katonai Adminisztráció (Sowjetische Militäradministration) az 1946. június 5-én kiadott 167. számú Parancsával elrendelte, hogy a legfontosabb üzemek, melyek együttesen a szovjet zóna össztermelésének 25-30 százalékát tették ki, a Szovjetunió tulajdonába kerüljenek a jóvátételi igényeknek megfelelően. Ezekből az üzemekből 25 Szovjet Részvénytársaságot hoztak létre, melyek jóvátételként a Szovjetunióknak termeltek és szállítottak.¹⁰⁶

Az osztrák szövetségi kormány a nyugati hatalmak tanácsára megkísérelte megszüntetni a szovjetek kizsákmányolási politikáját a nagyüzemek államosításával. 1946. július 26-án a Nemzeti Tanács elfogadta az Államosítási Törvényt (Verstaatlichungsgesetz), mely a nagybankokat, a szén- az acél- és az olajipari, illetve más nehézipari vállalatokat az osztrák állam tulajdonába helyezte. A törvény hatályba is lépett – ami egyben azt is jelentette, hogy a Szovjetunió nem élt vétőjogával a törvény elfogadásakor a Szövetséges Tanácsban –, a gyakorlatban azonban Moszkva továbbra is igényt tartott az USIA-üzemek által megtermelt javak Szovjetunióba történő szállítására annak ellenére, hogy a Potsdami Konferencián hivatalosan lemondott az Ausztriával szembeni jóvátételi igényeiről.¹⁰⁷

A német tulajdon kérdése az 1955-ös Államszerződést megelőző tárgyalásokon ismét napirendre került, melyet az Államszerződés 22. cikke részletesen szabályozott.

¹⁰⁵ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 60.

¹⁰⁶ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 61.

¹⁰⁷ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 61-62.

6) Renner és az unitárius állam gondolata

A szövetségi állam koncepciójáról szóló viták már 1945 áprilisában megkezdődtek, amikor a 3. Ukrán Front parancsnoka, Fjodor Ivanovics Tolbuhin marsall a második kiáltványában biztosította az osztrák népet, hogy a Vörös Hadsereg tartja magát az 1943 októberében elfogadott Ausztria függetlenségéről szóló Moszkvai Nyilatkozathoz, és támogatja, hogy Ausztriában az 1938. március 13-ig érvényes állapotok visszaállításra kerüljenek. A kiáltvány azonban aggodalommal töltötte el az osztrák politikai vezetőket, akik az 1934-es autoriter alkotmány felélesztésének lehetőségét látták benne, amely az 1938. márciusi Anschluss-hoz vezetett. A népi demokrácia kiépítése egyedül a kommunistáknak állt érdekében, az 1945 áprilisában újjáalakuló szociáldemokrata és az újonnan létrejövő kereszténydemokrata párt elutasította.¹⁰⁸

Karl Renner tevékenysége további aggodalmakra adott okot, aki 1945. április 1-jén felvette a kapcsolatot a szovjetekkel, és felajánlkozott a II. Köztársaság újjáépítőjének szerepére. A szovjetek bizalmát a határozott fellépése, a politikai tapasztalata, az I. Köztársaság megalapításában betöltött kulcsszerepe és a szociáldemokrata politikai meggyőződése miatt sikerült elnyernie.¹⁰⁹ Renner látszólag törekedett a 1920/29-es alkotmány, illetve az 1918-1920-as köztársasági és közjogi tradíciók visszaállítására.

A Függetlenségi Nyilatkozat 1945. április 27-i kiadása szintén politikai vitákat eredményezett. Renner hivatalos álláspontja szerint a II. Köztársaságot az 1920-as alkotmány szellemében kívánta felállítani, azonban ügyelt arra, hogy az „1920-as Szövetségi Alkotmánytörvény” (Bundes-Verfassungsgesetz 1920) vagy az „1920-as Szövetségi Alkotmány” (Bundesverfassung von 1920) kifejezések ne jelenjenek meg a Nyilatkozatban. Ez nem volt véletlen, hiszen Renner szövetségi állam helyett egy egységállamot (unitárius államot) kívánt felállítani.¹¹⁰

Renner nem kívánt autonómiát adni a II. Köztársaságban a tartományoknak, mondván 1920 után azt a szövetségi kormány akadályoztatására használták fel, valamint hozzájárultak a nácizmus megerősödéséhez és terjedéséhez, illetve nem léptek fel az ismételt

¹⁰⁸ WIEDERIN, Ewald: i. m. 186.

¹⁰⁹ Karl Rennert választották az I. világháborút követően a Német-Ausztriai Köztársaság államkancellárjának (Staatskanzler), majd az I. Osztrák Köztársaság (Republik Österreich) első kancellárjának (szintén államkancellári titulusban) is. Rennernek az 1920-as alkotmány kidolgozásában jelentős szerepe volt. Die erste Republik Österreichs. <https://www.geschichte-oesterreich.com/1918-1938/> (2021. október 19.); Bundeskanzler seit 1945. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/geschichte/kanzler-seit-1945.html> (2021. október 19.); Bundesregierungen seit 1918. <https://www.parlament.gv.at/WWER/BREG/REG/> (2021. október 19.)

¹¹⁰ WIEDERIN, Ewald: i. m. 187.

alkotmányértékek ellen, ami a kötelességük lett volna. Az 1945. május 10-i kabinetülésen megjegyezte, hogy a szövetségi állam helyreállításától egyelőre nem zárkózik el, azonban úgy látja, hogy a tartományi parlamentek és a tartományfőnökök reaktiválása az államhatalmat és a közellátást gátolhatják vagy akár fel is számolhatják, továbbá nem tartja indokoltnak egy Ausztria méretű állam esetében a szövetségi állami modell felállítását (ellenpéldaként az Amerikai Egyesült Államokat hozta fel).¹¹¹ Adolf Schärf államtitkár racionálisan érvelt Rennerrel szemben, és az 1920-as állapotok visszaállítása vagy az egységállami berendezkedés helyett az 1933. márciusi szövetségi állami berendezkedést javasolta. Kompromisszumként felajánlotta, hogy legyen egy merev, centralizáló alkotmány egy meghatározott átmeneti időszak erejéig, ami megegyezett Renner javaslataival, ezt követően viszont álláspontja szerint az 1933-ig fennálló alkotmányos berendezkedést kell ismét megteremteni, és minden további alkotmánymódosítást az 1933-ban hatályban lévő alkotmány keretei között kell elfogadni. Schärfnek végül sikerült meggyőznie javasolataival Rennert a szövetségi állami berendezkedésről.¹¹²

7) A jogkontinuitás problémája

Az 1945-ben elfogadott alkotmányjogi aktusok felvetik az alkotmányjogi kontinuitás-diszkontinuitás problémáját. Anyagi jogilag a Függetlenségi Nyilatkozat és az Alkotmány Átmeneti Törvény az 1920-as alkotmányt és annak 1925-ös és 1929-es novelláját, az összes szövetségi alkotmánytörvényt és egyszerű szövetségi törvényben elfogadott alkotmányos rendelkezést az 1933. március 5-i jogrendnek megfelelően visszaállította, így megvalósult a jogkontinuitás. Formálisan nézve azonban ezek a jogi aktusok nem vezethetők vissza a régi alkotmányos jogrendre, hiszen az 1933. március 5. utáni alkotmányos rendszer és az 1938. március 13-i Anschluss véget vetett annak. A Függetlenségi Nyilatkozatra használatos „történetileg az első alkotmány” kifejezés ennek hatására született.¹¹³

A háború után az osztrák államiság helyreállítása volt a cél, és nem pedig egy új állam alapítása, ahogy történt az az I. világháború után. Ennek kapcsán létezik az annexió (Annexionstheorie) és az okkupációs (Okkupationstheorie) elmélet. 1945 után az uralkodó felfogás ez utóbbit vallotta, azaz hogy Ausztriát nem kebelezte be (annektálta) a Német Birodalom, csak katonailag megszállta (okkupálta), így ugyan 1938-ban elvesztette

¹¹¹ WIEDERIN, Ewald: i. m. 188.

¹¹² SCHÄRF, Adolf: Österreichs Erneuerung 1945-1955: Das erste Jahrzehnt der Zweiten Republik, 7. kiadás, Verlag der Wiener Volksbuchhandlung, Bécs, 1960. 54.

¹¹³ ADAMOVIČ, Ludwig K. – FUNK, Bernd-Christian: i. m. 15.

cselekvőképességét, de maga az állam nem szűnt meg létezni. Az elmélet szerint a cselekvőképtelenség az 1945-ös felszabadítással ért véget. Ezzel szemben az osztrák szövetségi kormány és a német birodalmi kormány egyaránt az annexiós elméletet vallotta 1938-ban, és ez a nézet uralkodott a nemzetközi felfogásban is egészen 1943-ig. 1945 után háttérbe szorult, és csak egy szűkebb réteg képviselte ezt az álláspontot, amely ellenezte az 1933-as jogrend visszaállítását.¹¹⁴

Az annexiós elmélet szerint 1945-ben, akárcsak 1918-ban, egy új állam született, így az 1938 előtti államisággal és a Német Birodalommal szemben egyaránt diszkontinuitás áll fenn. Az okkupációs elmélet a nemzetközi jog- és alkotmányellenes körülményekre hivatkozva – melyek az Anschluss-hoz vezettek – az 1918-ban létrejött I. Osztrák Köztársasággal való kontinuitást mondja ki. Az 1945 utáni új, avagy régi-új osztrák állam elnevezésében is ez a két elmélet játszott szerepet. Ha az 1918-1938 közötti államiságot az I. Köztársaság elnevezéssel illetjük, akkor nyilvánvalóan az 1945 utáni államiságra a II. Köztársaság fogalom használatos, amely az annexiós elméletnek felel meg. Az okkupációs elmélet ezzel ellentétben az 1945 utáni államot az I. Köztársaság folytatásának tekinti.¹¹⁵ A gyakorlatban az 1945 utáni államépítési/állam-újjaépítési időszakot mindkét teória áthatotta. Az államot az II. Köztársaság névvel szokás illetni, ami értelemszerűen a bekebelezési elméletnek felel meg, ugyanakkor a korabeli jogtudósok és politikusok körében az okkupációs elmélet volt az uralkodó. Ezt igazolják, hogy az osztrák államiság az 1933. március 5-i jogrendnek megfelelően került visszaállításra, beleértve az 1920/29-es Alkotmánytörvényt, valamint az állam hivatalos neve ismét Osztrák Köztársaság (Republik Österreich) lett, akárcsak 1920-ban az alkotmány hatálybalépését követően.

8) A Második és a Harmadik Alkotmány Átmeneti Törvény (Zweites, Drittes Verfassungs-Überleitungsgesetz)

Az Alkotmány Átmeneti Törvény 4. cikk (2) bekezdése, mint arról már korábban szó esett, kimondta, hogy hat hónappal azután, hogy az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választásokon megválasztott népképviselő (Nemzeti Tanács) első alkalommal összeül, az Ideiglenes Alkotmány hatályát veszti. A hat hónap azonban túl hosszú időnek bizonyult. Ebből kifolyólag az Államkormány el akarta fogadni a Második Alkotmány Átmeneti Törvényt¹¹⁶

¹¹⁴ BRAUNEDER, Wilhelm: i. m. 262.

¹¹⁵ BRAUNEDER, Wilhelm: uo.

¹¹⁶ Az Alkotmány Átmeneti Törvényre az osztrák jogirodalomban két kifejezés használatos: Verfassungs-Überleitungsgesetz, Verfassungs-Übergangsgesetz.

(Zweites Verfassungs-Überleitungsgesetz), lehetővé téve a régi Szövetségi Alkotmány újbóli hatálybalépését. Ludwig Adamovich¹¹⁷ a 1929-es Alkotmány Átmeneti Törvényt alapul véve négy pontban foglalta össze javaslatát:¹¹⁸

- Az 1. cikk értelmében az újonnan megválasztott Nemzeti Tanács első ülésének napján a Szövetségi Alkotmány az 1929-es novellájával bezárólag, a tartományi alkotmányok, Bécs alkotmánya az 1931-es módosított szerkezetben¹¹⁹, valamint a Nemzeti Tanács, a Szövetségi Tanács, a tartományi parlamentek (Landtag) és a Bécsi Községi Tanács (Wiener Gemeinderat) ügyrendi szabályzata az 1933. március 5-i törvényhozás állapotának megfelelően hatályba lépnek. Ugyanezen a napon az Alkotmány Átmeneti Törvény és az Ideiglenes Alkotmány hatályukat veszítik.
- A 2. cikk átemelte az újonnan hatályba lépő törvényeket és rendeleteket, javaslatot tett, hogy ismét helyezték hatályba az 1920-as Alkotmány Átmeneti Törvény (Verfassungs-Übergangsgesetz) 2-6. cikkét, és rendezte a feloszlott és újonnan létrejövő alkotmányos szervek hatáskörét.
- A 3. cikk azokat a szabályozásokat érintette, amelyek az újonnan hatályba lépő Szövetségi Alkotmánytörvény rendelkezéseitől eltérnek, és részben az átmenetre (szövetségi elnökválasztás, kormányzat, minisztériumok, számvevőszék, közbiztonsági bíróságok), részben pedig az időbeliségre (állampolgárság, törvényesség elve, Szövetségi Tanács, büntető eljárások, tartományi kormányok hivatalai) vonatkoznak.
- A 4. cikk a hatálybalépést szabályozta, és tartalmazott egy végrehajtási klauzulát.

A kormányülés hosszas tanácskozás után 1945. november 29-én elfogadta a javaslatot. A britek azonban 1945. december 10-én megtagadták a jóváhagyását a Szövetséges Tanácsban, ugyanis álláspontjuk szerint a végleges döntést Ausztria alkotmányos rendjének megfelelően csak egy szabadon választott parlament hozhatja meg. Adamovich a brit jogi bizottság

¹¹⁷ Renner államkancellár felkérésének eleget téve id. Dr. Ludwig Adamovich jogszakértőként és tanácsadóként részt vett a kormányüléseken. Geschichte der Universität Wien: Ludwig Adamovich sen., Univ.-Prof. Dr. <https://geschichte.univie.ac.at/de/personen/ludwig-adamovich-sen-univ-prof-dr> (2021. október 19.)

¹¹⁸ WIEDERIN, Ewald: i. m. 201.

¹¹⁹ Bécs alkotmánya az 1931-es szerkezetben már 1945. július 15-én hatályba lépett (Staatsgesetzblatt Nr. 67/1945: Neuerliches Wirksamwerden der Verfassung der Stadt Wien in der Fassung von 1931 (Wiener Verfassungs-Überleitungsgesetz – WV-ÜG)), azonban 1945. december 19-ig több átmeneti rendelkezéssel is kiegészítették, amikor ismét hatályba lépett. Adamovich tervezete Bécs alkotmányának újbóli hatályba léptetésére vonatkozott. Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich: Jahrgang 1945, Ausgegeben am 14. Juli 1945. https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1945_68_0/1945_68_0.pdf (2021. október 19.); Verfassung der Bundeshauptstadt Wien in der Fassung, wie sie durch Bundesgesetz vom 15. Juli 1945, StGBI. Nr. 67/1945, wieder in Kraft gesetzt wurde mit den Übergangsbestimmungen bis 19. Dezember 1945. <http://www.verfassungen.at/wien/verf45-i.htm> (2021. október 19.)

vezetőjével, Claud Schusterrel kötött egy kompromisszumot, melynek értelmében a törvényhozó hatalom a Nemzeti Tanácsra, a Szövetségi Tanácsra és a tartományi parlamentekre szállt, az alkotmány kérdését azonban nyitva hagyta. A módosítási javaslatokat végrehajtva a kabinettanács (Kabinettsrat) 1945. december 13-án elfogadta a Második Alkotmány Átmeneti Törvényt, mely a szövetségesek jóváhagyását követően december 18-án kihirdetésre került, így december 19-én összeülhetett és megkezdhette munkáját a Nemzeti Tanács.¹²⁰

A még rendezetlen közjogi kérdéseket a Harmadik Alkotmány Átmeneti Törvényről (Drittes Verfassungs-Überleitungsgesetz) készített javaslat volt hivatott szabályozni, melyet a kormány december 19-én terjesztett a Nemzeti Tanács elé. A magyarázó kommentárokban az Ideiglenes Államkormány rögzítette, hogy feladata az alkotmányjog területén a legfontosabb rendelkezések – amelyek a törvényhozó testületek üléseit lehetővé teszik – kidolgozása, azonban hatásköre nem terjed ki az alkotmány egészére, továbbá hogy az 1920/29-es alkotmányt érintő átmeneti rendelkezéseket a szabadon választott törvényhozó testületek jogosultak elfogadni. Az alkotmányjogi hézagot kiküszöbölendő a Harmadik Alkotmány Átmeneti Törvényről készült javaslat 4. cikkének (1) bekezdése szerint a Törvény visszamenőleg ugyanazon a napon lép hatályba, amikor a Nemzeti Tanács első alkalommal összeült.¹²¹

A Szövetséges Tanács azonban ismét megtagadta a törvénytervezet jóváhagyását. A Tanács 1946. március 31-i jegyzékében tudatta a szövetségi kancellárral, hogy a március 25-i ülésén elfogadott egy határozatot, melyben kötelezi az osztrák kormányt, hogy legkésőbb július 1-jéig dolgozzon ki egy demokratikus elveken alapuló alkotmánytervezetet, és kijelentette, hogy nem hagyja jóvá az 1945. december 19-én beterjesztett törvényjavaslatot. Ezúttal a szovjet fél élt vétőjogával, ezzel akarta ugyanis a Kommunista Párt erősíteni pozícióját az alkotmányozás során. A Kommunista Párt a választásokon messze elmaradt az elvárásoktól, és éppenhogy csak bejutott a Nemzeti Tanácsba. Annak érdekében, hogy politikai erejüket növelni tudják, kinyilvánították, hogy az 1920/29-es alkotmányt csak ideiglenesnek tekintik, és ragaszkodnak egy új, demokratikus értékeken nyugvó alkotmány elfogadásához.¹²²

A Szövetséges Tanács vétője és elvárásai ellenére sikerült a régi alkotmányt visszaállítani egy ügyes jogelméleti magyarázattal. A hivatalos osztrák álláspont szerint ugyanis a Szövetségi Alkotmánytörvény már hatályos volt. Leopold Figl szövetségi kancellár 1946. április 12-i Nemzeti Tanácsban tartott beszédében az Ideiglenes Alkotmány kiegészítő jellegére hívta fel a

¹²⁰ WIEDERIN, Ewald: i. m. 202.

¹²¹ WIEDERIN, Ewald: i. m. 203.

¹²² WIEDERIN, Ewald: i. m. 203-204.

figyelmet, és arra, hogy a Szövetségi Alkotmánytörvény párhuzamosan létezett, és mindvégig alkalmazásra került mellette. A magyarázat szerint a Szövetséges Tanács az 1945. május 1-jei Alkotmány Átmeneti Törvény jóváhagyásával egyidejűleg jóváhagyta az 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvényt is, és Ausztria megtartotta az első szabad választásokat. Ekképp az Alkotmány, tekintet nélkül a Nemzeti Tanács 1945. december 19-i határozatára, már a hatályos jogrend szerves részét képezte. Az alkotmány bizonyos rendelkezéseinek érvényesülését akadályozó tényezők a Nemzeti Tanács és a tartományi parlamentek megalakulásával megszűntek, és ettől az időponttól kezdve az alkotmány hatályba lépett.¹²³

Az idő múlása Ausztriának kedvezett, hiszen az Alkotmány Átmeneti Törvény 4. cikk (2) bekezdésében foglaltak alapján az Ideiglenes Alkotmány hatályvesztésének időpontja, 1946. június 19. közeledett. Az osztrák álláspont melletti határozott fellépés a régi alkotmány restaurációját segítette elő. Végül június 19-én hivatalosan is hatályát veszítette az Ideiglenes Alkotmány, és helyébe a régi-új Szövetségi Alkotmánytörvény lépett. A politikai viták ezzel végérvényesen lezárultak, és a Szövetséges Tanács sem élt további követeléssel egy új alkotmány kidolgozására.¹²⁴

9) Részkövetkeztetések

Ausztria történelmének kulcsfontosságú eseménye volt, hogy 1945. április 27-én megalakult az Ideiglenes Államkormány, melyet kezdetben csak a szovjetek ismertek el. A nyugati hatalmak októberben tettek ugyanígy. Az Ideiglenes Államkormány merev elzárkózása a szovjetizációtól szimpátiára talált a nyugati oldalon. A Függetlenségi Nyilatkozat elfogadása, illetve az, hogy a szovjetek után a nyugati hatalmak is elismerték a kormányt, mérföldkő volt az osztrák államiság helyreállításában. Önmagában az Ideiglenes Államkormány tevékenysége nem lett volna elegendő a kommunizmus terjedésének megfékezésében. A nyugati szövetséges megszállás is hozzájárult ahhoz, hogy Ausztria nem lett a szocialista tábor része, de az Államkormány megalakulásával rendkívül gyorsan és határozottan vették kezükbe az irányítást az osztrákok, még ha csak erősen korlátozott keretek között teheték is azt.

A tartományi igazgatás újjászervezése a központi kormányzattól függetlenül vette kezdetét. A kezdeti nehézségek áthidalásában a két nagy párt, az ÖVP és az SPÖ játszottak kulcsfontosságú szerepet a tartományi konferenciák megszervezésével, amelyek eredményeképpen a tartományok elismerték a Karl Renner vezette Ideiglenes Államkormányt

¹²³ WIEDERIN, Ewald: i. m. 204.

¹²⁴ WIEDERIN, Ewald: i. m. 205.

az első választások megrendezéséig, és megváltoztatták az állami berendezkedést. Az unitárius államszerkezetet a szövetségi államszerkezet váltotta fel, amely azonban ekkor még nem a háború előtti formájában tért vissza.

A közigazgatási határok háború utáni státuszát hosszas tárgyalások övezték. A szövetségi államhatárok esetében a jugoszláv és a csehszlovák vezetés is területi követelésekkel lépett fel, amelyek nemzetközi támogatottság hiányában fokozatosan elháltak. A tartományok határainak Anschluss előtti állapotát csak jóval a háború befejezése után állították vissza. Ennek részben az volt az oka, hogy a birodalmi GAU-k határai nem estek egybe azokkal, illetve hogy a szövetséges zónák határait sem az egykori tartományi határoknak megfelelően alakították ki.

Dél-Tirol státusza a II. világháború után ismét napirendre került. Annak ellenére, hogy az osztrák vezetés kezdetben pozitív visszajelzéseket kapott a brit külügyminisztériumtól a terület visszacsatolását illetően, a terület az olasz államterület része maradt. A tény, hogy a Badoglio-kormány vezette Olaszország a háború utolsó két évében már Németország ellen harcolt, és hogy a szovjetekkel szembeni bizalmatlanság fokozatosan nőtt, megpecsételte Dél-Tirol sorsát. Egy ausztriai szovjet invázió esetén Dél-Tirol is a kommunisták kezére került volna, ezért a nyugati hatalmak biztosabbnak látták, ha a terület Olaszországnál marad.

A háború utáni első nemzeti tanácsi és tartományi választásokat követően a kormányzati rendszert a két nagypárt, az ÖVP és az SPÖ nagykoalíciója határozta meg. A szovjetekkel való viszonyban jó alapot biztosított, hogy az első szövetségi kormányban helyet kapott egy kommunista miniszter is. A megszálló hatalmak nem avatkoztak be közvetlenül a választásokba, ami szavatolta az ország jövőbeni függetlenségét.

Az osztrák politikusok közül kiemelkedett a szociáldemokrata Karl Renner személye, akinek szerepe akárcsak az I. világháborút követően, a II. világháború után is felértékelődött. A szovjet csapatokkal már a háború utolsó fázisában, áprilisban felvette a kapcsolatot. Ügyes politikai érzékkel sikerült elérnie, hogy a szovjetek engedélyezzék az általa felállított Ideiglenes Államkormány működését, ami az osztrák kormány nemzetközi elismeréséhez vezető út első lépcsőfoka volt.

Ausztria ahelyett, hogy egy új alkotmány kidolgozásába kezdett volna, a múlt – egészen pontosan a hivatásrendi állam előtti időszak – alkotmányos értékeit és vívmányait igyekezett átmenteni a háború utáni államépítés és alkotmányozás során. A szövetségesek kezdetben ragaszkodtak ahhoz, hogy egy új alkotmány kerüljön elfogadásra. Az osztrák kormányzat ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy az Ideiglenes Alkotmány csak komplementer jellegű, és az 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvény párhuzamosan élt mellette az Alkotmány Átmeneti Törvény elfogadása óta. Mivel ez utóbbit a Szövetséges Tanács

jóváhagyta, így lényegében a korábbi alkotmányt is elfogadta azzal együtt. Az osztrák álláspont melletti határozott és kitartó érvelés meghozta gyümölcsét. Az Ideiglenes Alkotmány 1946. június 19-i hatályvesztésével annak helyébe az 1920/29-es alkotmány lépett, amely így az új alkotmányos jogrend kizárólagos alapját képezte és képezi ma is.

III. Az osztrák függetlenséghez vezető út

1) Az Államszerződés előzményei

Az Államszerződés körüli tárgyalássorozatok a hidegháború árnyékában zajlottak mindvégig. 1946 elején a párizsi külügyminiszter-konferencián James Byrnes amerikai külügyminiszter arról biztosította Karl Gruber osztrák külügyminisztert, hogy fél éven belül kidolgozzák Ausztria számára az Államszerződést. Erre azonban kevés esély mutatkozott, hiszen egy esetleges szerződés esetén megszűnt volna a szovjet csapatok Ausztriában és a környező államokban való állomásoztatásának jogalapja. A szövetséges hatalmak külügyminiszterei az 1946. júniusi konferenciájukon Georges Bidault francia külügyminiszter javaslatára megállapodtak abban, hogy az osztrák kérdést napirendre tűzik. A konferencia utolsó ülésén Vjacseszlav Mihajlovics Molotov szovjet külügyminiszter benyújtott egy tervezetet, melyben egy új ellenőrzési egyezmény elfogadását, és az osztrák szövetségi kormány hatáskörének kiszélesítését javasolta annak érdekében, hogy a nácizmust végleg felszámolják az országban, és Ausztriát leválasszák Németországról. Molotov ugyanezt a javaslatot tette a nyugati kollégáinak Németország esetében is. 1946. június 28-án alá is írták az Ausztriára vonatkozó Második Ellenőrzési Megállapodást. A konferencián még az országban található német tulajdon is szóba került. Bevin brit külügyminiszter javasolta, hogy hozzanak létre egy szakértői bizottságot annak felügyeletére – Németországban szintén –, amit Molotov azonban elutasított.¹²⁵ Az egymást követő külügyminiszteri konferenciákon egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy az osztrák kérdés a német kérdés egyidejű rendezésével oldható csak meg.

1947-48-ban több javaslat is született nyugati és szovjet oldalon a Szovjetunió ipari koncessziós jogát és a német vagyon egy részének szovjet kézbe történő átengedését illetően, ami az Államszerződés megkötésének közeledtét vetítette előre. 1948. február 27-én a tárgyalások azonban megrekedtek, ugyanis Prágában a kommunisták puccsot hajtottak végre. Erre az eseményre egy olyan országban került sor, ahol nem állomásoztak szovjet csapatok. A

¹²⁵ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 93.

nyugati táboron belül pánikhangulat uralkodott el, és a további kommunista terjeszkedés megállítása minden eddiginél keményebben fogalmazódott meg. A nyugati hatalmak aggodalmát csak tovább növelte, hogy Sztálin egy, a közép-kelet-európai államok esetében alkalmazott barátsági szerződést akart kötni Finnországgal is.¹²⁶ A nyugati katonai és politikai vezetők kulcsfontosságúnak tartották a szovjetek világhatalomra törésének megakadályozását a Truman-doktrína és az abban megfogalmazott feltartóztatási politika (containment) szellemében.

A prágai puccs aggodalmakat szült Ausztriában is, hogy hasonló események zajlódhatnak le a fővárosban. Nyilvánvaló vált, hogy addig nem köthet Ausztria államszerződést, mely a szövetséges csapatok kivonását irányozná elő, amíg katonailag nem lesz képes megvédeni önmagát. Ez lett az amerikai külpolitika központi eleme. A szerződéssel kapcsolatos tárgyalások során egyre gyakrabban vették át az irányítást a katonai vezetők. Az amerikaiaknak kettős érdekében állt az Ausztriában állomásozó erők fenntartása. Egyrészt így tudták garantálni, hogy az Olaszországtól egészen az Északi-tengerig húzódó vonalon összekössék szárazföldi haderőiket, másrészt meg akarták védeni Ausztriát egy esetleges szovjet katonai agressziótól.¹²⁷

1948 májusában az államszerződésről szóló nemzetközi tárgyalások megszakadtak. Ennek előzménye a jugoszláv vezetés ismét napirendre kerülő Ausztriával szembeni területi követeléseinek felerősödése volt, melyeket a szovjetek a Sztálin-Tito viszony végleges megromlása, és a kapcsolatok megszakítása előtt még támogattak. A prágai szovjet hatalomátvétel és a jugoszláv területi igények tükrében Gruber osztrák külügyminiszter is belátta, hogy az államszerződés megkötése még korai lenne, hiszen Ausztria még nem rendelkezett megfelelő katonai képességekkel ahhoz, hogy belső vagy külső agresszió esetén képes legyen az önvédelemre.¹²⁸

1948 nyarán az amerikaiak és a britek titokban megkezdték Ausztria újrafelfegyverzését.¹²⁹ A háttérben a berlini blokád felállítása húzódott. Lucius Dubignon Clay tábornok egyértelművé tette, hogy nem szabad Nyugat-Berlint feladni, ami egyúttal Nyugat-Németország és Nyugat-Európa feladását, illetve a szovjetek invázióját is jelentené.¹³⁰ Ez a nyilatkozat Bécs számára

¹²⁶ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 102.

¹²⁷ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 105.

¹²⁸ BISCHOF, Günter: Prag liegt westlich von Wien: Internationale Krisen im Jahre 1948 und ihr Einfluß auf Österreich. In: BISCHOF, Günter – LEIDENFROST, Josef: Die bevormundete Nation: Österreich und die Alliierten 1945-1949. Haymon Verlag, Innsbruck, 1988. 322.

¹²⁹ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 106.

¹³⁰ CLAY, Lucius D: Entscheidung in Deutschland. Verlag der Frankfurter Hefte, Frankfurt am Main, 1950. 400.

kedvező volt, hiszen egyúttal azt is garantálta, hogy a nyugati szövetségesek Bécsből sem szándékoznak kivonulni.

A szovjetek a berlini blokáddal kívánták megakadályozni, hogy a nyugatnémet állam létrejöhessen, azonban látva a léghíd sikerét, tervük meghiúsult. Ennek okán Sztálin vissza akarta szerezni a kezdeményezést, és beleegyezett, hogy 1949 februárjában folytassák az osztrák államszerződésről szóló tárgyalásokat, egyúttal a berlini blokád megszüntetésének feltételéül szabta, hogy a nyugati hatalmak egyezzenek bele egy külügyminiszteri konferencia összehívásába. 1949 május-júniusában a párizsi külügyminiszteri konferencián a nyugati hatalmak felajánlották a szovjet külügyminiszternek, hogy amennyiben a Szovjetunió lemond a jugoszláv területi követeléseik támogatásáról, a nyugati hatalmak beleegyeznek a szovjetek Ausztriával szembeni gazdasági követeléseibe. A nyugati külügyminiszterek meglepetésére a szovjet fél elfogadta az ajánlatot. A nyugati hatalmak jóváhagyták, hogy Ausztriának 150 millió dollárt kelljen fizetnie a német tulajdonért a következő hat évben, továbbá hogy a szovjetek megkapják az osztrák kőolaj-kitermelés 60 százalékát az államszerződés megkötését követő 30 évre, akárcsak a kőolajkutatási jogok 60 százalékát 8 évre, valamint a kőolaj-kitermelés jogát új kőolajlelőhelyek felfedezése esetén a felfedezéstől számított 25 évre. A javaslat értelmében a Szovjetunió megkapja a Duna-Gőzhajózási Társaság (DDSG – Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft) teljes magyarországi, romániai, bulgáriai és kelet-ausztriai vagyonát is. A konferencia végére körvonalazódnak látszottak a megállapodás főbb részei. A külügyminiszterek javaslatot tettek a részletek és a kész államszerződés 1949. szeptember 1-jéig történő kidolgozására.¹³¹

A sztálini külpolitika enyhülésének magyarázata, hogy az osztrák államszerződést a német kérdés rendezésére akarta felhasználni. A május-júniusi külügyminiszteri konferencia fő témája a német kérdés volt, melyről végül nem született döntés. Sztálin ugyanakkor azt remélte, hogy a szeptemberi konferencián eldőlni Németország sorsa. A Szovjet Katonai Adminisztráció átnyújtott egy direktívát a keletnémet SED (Németország Szocialista Egységpártja) vezetésének, melyben tudatta, hogy törekedni kell a német gazdasági és politikai egység megteremtésére.¹³²

Az amerikai álláspont az osztrák kérdésben megosztott volt. A külügyminisztérium (State Department) az államszerződés megkötését szorgalmazta, mely a szovjet csapatok kivonását is előirányozta volna. Louis Johnson védelmi miniszter ezzel szemben arra hívta fel Dean Acheson külügyminiszter figyelmét, hogy az államszerződés hatálybalépése és a szövetséges

¹³¹ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 106-108.

¹³² STEININGER, Rolf (2005): i. m. 108.

csapatok kivonása közötti időszak nem lenne elegendő az osztrák védelmi katonai képességek kiépítésére, és hogy a szovjetek ezt a hiányosságot kihasználva könnyen átvehetnék a hatalmat, ahogy történt az Csehországban. Javaslat szerint csak akkor szabad megkötni az államszerződést, ha az osztrák védelmi szerveket kellőképpen felállították és kiképezték.¹³³ A londoni amerikai nagykövet, Lewis Williams Douglas az államszerződés gazdasági vonatkozásait is kiemelte. Ausztria a német tulajdonokért fizetendő terheket, melyek hivatalosan nem, azonban gyakorlatilag jóvátételnek minősültek, egyedül képtelen lett volna a Szovjetunió felé teljesíteni, így az Egyesült Államoknak kellett volna kezességet vállalnia, ugyanis a britek mereven elzárkóztak attól, hogy ők viseljék az államszerződésből eredő gazdasági kötelezettségeket. Az amerikai politikai megosztottság végül azt eredményezte, hogy az államszerződés szeptember 1-ig való kidolgozása megghiúsult.¹³⁴

A politikai véleménykülönbséget az amerikai elnök döntése oldotta fel. Truman kijelentette, hogy az államszerződést meg kell kötni annak érdekében, hogy a szovjet csapatok kivonuljanak Ausztria területéről, az amerikai külügyminisztérium pedig a kivonulás előtt képes lesz megszervezni az osztrák védelmi erőket.¹³⁵ A döntés azonban későn született meg, Sztálin ugyanis már nem volt érdekelt a Nyugattal való kiegyezésben. Az NDK 1949. október 7-én megalakult, a szovjetek kifejlesztették saját atombombájukat, és Mao Ce-tung kikiáltotta a Kínai Népköztársaságot.¹³⁶ A nemzetközi szocialista tábor megerősödött.

1950-ben a koreai háború kirobbanásával tovább mélyült a konfliktus a két politikai tömb között. A háború következményeként a Német Szövetségi Köztársaságot és Ausztria nyugati részét ismét felfegyverezték. Ausztriában a kommunisták által szervezett munkástüntetések csak tovább súlyosbították a helyzetet. Az államszerződés egyre távolabbinak tűnt.¹³⁷

1951-ben az Európai Védelmi Közösség (EVK) létrehozásáról szóló tárgyalások sikeresen lezárultak, 1952 februárjában Görögország és Törökország felvételt nyert a NATO-ba. A nyugati katonai szövetség terjeszkedését és az USA atomfölényét Sztálinnak kompenzálnia kellett. Az 1952. március 10-én kiadott Sztálin-jegyzék Németország újraegyesítését javasolta a kölcsönös katonai lefegyverkezéssel egyidejűleg. Ezt követően a nyugati hatalmak március 13-án átadták Moszkvában az Ausztriáról szóló Kétszerződést¹³⁸ (Kurzvertrag, más néven

¹³³ CRONIN, Audrey Kurth: Eine verpaßte Chance? Die Großmächte und die Verhandlungen über den Staatsvertrag im Jahre 1949. In: BISCHOF, Günter – LEIDENFROST, Josef: Die bevormundete Nation: Österreich und die Alliierten 1945-1949. Haymon Verlag, Innsbruck, 1988. 352-353.

¹³⁴ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 109.

¹³⁵ CRONIN, Audrey Kurth: i. m. 361.

¹³⁶ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 110.

¹³⁷ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 114.

¹³⁸ A Kétszerződéssel a nyugati hatalmak ki akarták deríteni a szovjetek szándékait. A Szerződés nem a Sztálin-jegyzék által kiváltott reakció volt, ugyanis a kezdeményezést már két héttel a Szerződés átadása előtt kidolgozták.

Kiürítési Szerződés – Räumungsvertrag), amely az Ausztriában állomásozó szövetséges csapatok kivonását, Ausztria teljes szuverenitásának visszaállítását, és a német tulajdonra vonatkozó szovjet követelésekről való lemondást irányozta elő. A nyugati hatalmak májusban végül elutasították Sztálin javaslatát, amit a Kiszserződés szovjetek általi elutasítása követett.¹³⁹

Sztálin 1953-ban bekövetkezett halálával lehetőség nyílt a szembenálló politikai tömbök közötti viszonyok rendezésére. Az enyhülés első jele volt, hogy a Koreai-félszigeten 1953. július 27-én fegyverszünetet kötöttek. Az amerikai vezetés azonban továbbra is kételkedett az újonnan felálló szovjet vezetésben. Az osztrák diplomácia a nemzetközi kapcsolatrendszer esetleges megváltozásában reménykedve igyekezett kihasználni az adandó alkalmat, hogy az államszerződés ügyét ismét a nagyhatalmak elé vigye. Az osztrák belpolitikai életben szintén változások történtek. 1953 áprilisában Julius Raab lett a szövetségi kancellár, aki felismerte, hogy a szovjetellenességet és a kizárólag a nyugati irányú elkötelezettséget képviselő politika nem vezet eredményre az államszerződés előkészítésében.¹⁴⁰ A Raab-kormányzat Moszkvának üzenve többször kijelentette, hogy Ausztria nem kíván a NATO-ba vagy egyéb katonai szervezetbe lépni, és katonai semlegességre, továbbá az ország területén található idegen katonai támaszpontok létesítésének megtiltására törekszik a jövőben. Gruber külügyminiszter az új politikai irányzatnak megfelelően megragadta a kezdeményezést, és felvette a kapcsolatot az indiai vezetéssel, hogy kipuhatolja Moszkva jövőbeni szándékait Ausztriával kapcsolatban. 1953. június 20-án Gruber meglátogatta Nehru indiai miniszterelnököt a svájci Bürgenstockon (hegy a Luzerni-tónál). A találkozón jelen volt India moszkvai nagykövete, Kumara Pladmanabha Sivasankava Menon is. Gruber Bécsbe visszatérve jelentést adott Raabnak, Adolf Schärffnek és Bruno Kreisky külügyi államtitkárnak a svájci találkozóáról. Nehru több problémára is felhívta a figyelmet, köztük megemlítve az Ausztria és Németország közötti viszonyt, illetve Ausztria nagyhatalmak közötti helyzetét. Gruber az osztrák külpolitikának megfelelően felvetette egy nyilatkozat elfogadásának lehetőségét, mely megtiltaná Ausztriának, hogy katonai szövetségekhez csatlakozzon („Nicht-Alliance-Erklärung”), ugyanakkor hozzátette, hogy ez a többi nagyhatalom aggályaiba ütközhet. Nehru elismerte, hogy ennél többet Ausztria nem tehet saját ügye érdekében, és biztosította Grubert, hogy Menon indiai nagykövet törekedni fog arra, hogy Molotovval folytatott tárgyalásai során kiderítse a

Az sem volt véletlen, hogy a Kiszserződést március 13-án nyújtották át a szovjeteknek, ezzel jelezve, hogy a nyugati hatalmak a szovjet intézkedéseket az 1938-ban ugyanezen a napon történt eseményekkel tartották egyenértékűnek. STEININGER, Rolf (2005): i. m. 116.

¹³⁹ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 115-118.

¹⁴⁰ STOURZH, Gerald: Um Einheit und Freiheit: Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945-1955. 5. kiadás, Böhlau Verlag, Bécs/Köln/Graz, 2005. 225-227.

szovjetek államszerződéssel kapcsolatos szándékait. Gruber jelentése után ő maga és Kreisky közösen kidolgozták a kormány jegyzékét, melyet 1953 júniusában adtak át a bécsi indiai követnek, Yezdezard Dinshaw Gundevia-nak. A feljegyzés négy pontot foglalt magában:¹⁴¹

- 1) Az első pont a német-osztrák viszonyt, illetve az Európai Védelmi Közösséghez való kapcsolatot tette egyértelművé. Az osztrák álláspont szerint az, hogy az NSZK az Európai Védelmi Közösségről szóló szerződést aláírta és ratifikálta, kizárólag a német szövetségi kormány döntése, és nincs semmilyen hatása az osztrák külpolitikára, illetőleg Ausztria a be nem avatkozás (Nichteinmischung) politikáját folytatja.
- 2) A második pont a katonai szövetségektől való tartózkodást taglalta. Gruber személyes meggyőződését fejtette ki arról, hogy az osztrák törvényhozás kész lenne elfogadni egy nyilatkozatot, mely garantálná, hogy Ausztria nem csatlakozik katonai szervezetekhez, és amely megtiltatná a nyugati hatalmaknak is, hogy katonai támaszpontokat létesítsenek területén, anélkül azonban, hogy Ausztria nyíltan konfrontálódna velük. Gruber szerint egy ilyen nyilatkozat elfogadása csak akkor lenne lehetséges, ha véget érne a katonai megszállás, illetve a politikai függőség, és helyreállna az ország teljes szuverenitása, valamint egyértelművé válna további sorsa.
- 3) A harmadik pont a katonai szövetségektől való távolmaradás következményeiről szólt. Kreisky világossá tette, hogy a katonailag semleges Ausztria nem jelentene egyoldalú előnyt a nyugati hatalmak számára, ugyanis Svájjal együtt egy semleges zónát alkotna az Alpok térségében. Ez geopolitikailag a Szovjetunióknak is biztosítékot jelentene, ugyanis Ausztria bármely irányból érkező fenyegetés esetén függetlensége megóvására törekedne.
- 4) A negyedik pont kimondta, hogy az államszerződés elfogadása elviekben lehetséges, azonban meg kell engedni Ausztriának, hogy legyen beleszólása azon gazdaságpolitikai kérdések alakításába, amelyek az 1949-es és az 1953-as állapotok eltéréseiből származtak.

A moszkvai indiai nagykövet az átadott jegyzék alapján megpróbálta kideríteni Molotovval folytatott tárgyalása során, hogy egy semlegességi nyilatkozat osztrák részről elegendő lenne-e az ország státuszának rendezésére, amire Molotov nemmel felelt. Menon további kérdésére, hogy mi szükségeltetne még ahhoz, Molotov elterelte a szót. Az ezt követő pár hónapban számos jegyzékváltás történt a szovjetek és az osztrákok, illetve a szovjetek és a nyugati

¹⁴¹ STOURZH, Gerald: Geschichte des Staatsvertrages 1945-1955: Österreichs Weg zur Neutralität. 3. kiadás, Verlag Styria, Graz/Bécs/Köln, 1985. 86-87.

hatalmak között, melyekből kiderült a szovjetek tartózkodásának oka. Moszkva határozottan követelte, hogy vessék el a Kisszerződés ötletét. Az osztrák szövetségi kormány kérésére a Nemzeti Tanács főbizottsága két jegyzéket is elfogadott, melyekben biztosították Moszkvát arról, hogy lemondanak a Kisszerződés elfogadásáról. Néhány héttel később az osztrák kormány hivatalosan is kijelentette, hogy külpolitikája a katonai szövetségektől való tartózkodást prioritásként kezeli.¹⁴²

Az új osztrák kormányzat retorikája az amerikai és a brit kormányzat aggodalmát váltotta ki. Raab a nyugati hatalmak megnyugtatására többször megerősítette, hogy beleegyezésük nélkül nem kezdeményez önállóan tárgyalásokat a szovjetekkel az osztrák kérdés rendezése érdekében, aminek hatására a brit külügyminisztérium 1953 októberében felvetette egy semlegességi nyilatkozat elfogadásának lehetőségét.¹⁴³

Az amerikai kormányzat ismét megosztottá vált. A Pentagon el akarta kerülni a Svájc-Ausztria semleges ék kialakulását, ami megnehezítené az észak- és dél-európai amerikai csapatok összeköttetését. Ausztria ugyan nem volt a NATO tagja, ennek ellenére mégis nagy jelentőséggel bírt az amerikai katonai védelmi stratégia szempontjából. John Foster Dulles amerikai külügyminiszter kijelentette, hogy Ausztria semlegessége csak végső esetben elképzelhető, ugyanakkor kiemelte, hogy hosszú távon a döntést az osztrákoknak egyedül kell meghozniuk, és amennyiben Ausztria elutasítaná a NATO-tagságot annak érdekében, hogy a szovjet csapatok kivonuljanak az ország területéről, az Egyesült Államoknak tiszteletben kell tartania a döntést.¹⁴⁴

Négy és fél év után, 1954. január 25. – február 18. között a nagyhatalmak külügyminiszterei ismét tárgyalóasztalhoz ültek, ezúttal Berlinben. A konferencia fő témája a német kérdés rendezése volt. Hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a nagyhatalmak nem fognak tudni döntésre jutni. A hivatalos tárgyalások mellett sokkal nagyobb szerepük volt a titkos, informális bilaterális tárgyalásoknak, melyek során Molotov aggodalmát fejezte ki a felállítandó Európai Védelmi Közösséggel kapcsolatban, és kezdeményezte annak feladását. Az egyik ilyen informális tárgyalás során került szóba Ausztria ügye is, azonban Molotov ezt csak úgy tartotta megoldhatónak, ha Németországról megállapodás születik. Az amerikai külügyminiszter, Dulles és Molotov titkos találkozásán a szovjet külügyminiszter javaslatot tett egy kis létszámú német haderő és egy egységes német kormány felállítására. Megegyezés a találkozó után sem született a konferencián, amelynek másik témája Ausztria ügye volt február 12-18. között. A

¹⁴² STOURZH, Gerald (1985): i. m. 88-90.

¹⁴³ STOURZH, Gerald (2005): i. m. 295.

¹⁴⁴ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 121-122.

konferenciára első alkalommal kapott meghívást az osztrák delegáció, amelyet Leopold Figl külügyminiszter vezetett. Február 13-án Figl felszólalt a konferencián, és hangsúlyozta, hogy Ausztriának nem áll szándékában csatlakozni egyik katonai szövetséghez sem. A konferencián Molotov ismertette a Szovjetunió javaslatát arra vonatkozóan, hogy mindaddig maradjanak a szövetséges csapatok Ausztriában, amíg Németország békeszerződése el nem készül. Ugyanezen a napon Dulles és Molotov a plenáris ülés után ismét találkozott, és megvitatták az osztrák semlegesség kérdését. Dulles továbbra is elutasította Molotov konferencián ismertetett javaslatát, ugyanakkor hozzátette, hogy amennyiben Ausztria egy Svájcéhoz hasonló semlegességre törekszik, úgy azt az Egyesült Államok támogatni fogja abban az esetben, ha az nem egyfajta kötelezettségként manifesztálódik. Az ezt követő konferenciaülésen Dulles hivatalosan is megerősítette az amerikai álláspontot.¹⁴⁵

1954 ősze nem várt fordulatokat eredményezett a világpolitikában. Az Európai Védelmi Közösség francia ratifikációja meghiúsult. Ennek ellenére mégis sikerült megtalálni a megoldást arra, hogy a nyugati tábor ne essen szét. A britek kezdeményezésére a nyugati hatalmak tárgyalásokba kezdtek, hogy az NSZK-t felvegyék a NATO-ba, amit az 1954. október 19-23. között tartott párizsi konferencián jóváhagytak. A Párizsi Szerződések ratifikációja során a szovjetek aktív külpolitikát folytattak, és megpróbálták nyomást gyakorolni a nyugati táborra, hogy megakadályozzák az NSZK nyugati katonai integrációját. Kilátásba helyezték, hogy a ratifikációs folyamat megállítása esetén 1955-ben sor kerülhet a szabad össznémet választásokra és az egységes német kormány felállítására, egyúttal figyelmeztettek, hogy a Párizsi Szerződések ratifikációja Németország tartós felosztásához vezethet, és meggátolhatja a német újraegyesítést.¹⁴⁶

1955 januárjában a nyugatnémet kancellár, Konrad Adenauer elutasította a szovjet javaslatot, amit követően a szovjetek ismét az osztrák ügy rendezésének ötletével álltak elő. Februárban Moszkva hazarendelte a washingtoni, a londoni és a párizsi nagyköveteit a Legfelsőbb Szovjet ülésére. Molotov a február 8-i Legfelsőbb Szovjet előtt tartott beszédében megnevezte az osztrák államszerződés három feltételét, ismét a német kérdés rendezéséhez kötve Ausztria ügyét. A feltételeket az alábbiak szerint határozták meg:¹⁴⁷

- a német kérdést négyhatalmi keretek között hozott intézkedésekkel kell megoldani;

¹⁴⁵ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 124-126.

¹⁴⁶ STEININGER, Rolf: Zwischen Pariser Verträgen und Genfer Gipfelkonferenz: Großbritannien und die deutsche Frage 1955. In: STEININGER, Rolf – WEBER, Jürgen – BISCHOF, Günter – ALBRICH, Thomas – EISTERER, Klaus: Die doppelte Eindämmung: Europäische Sicherheit und deutsche Frage in den Fünfzigern. v. Hase & Koehler Verlag, München, 1993. 183.

¹⁴⁷ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 128.

- Ausztria nem csatlakozhat katonai szervezetekhez, és nem engedélyezheti idegen katonai bázisok létesítését a területén;
- az előbbi két ügyet egy négyhatalmi konferencia keretében kell megtárgyalni.

Az osztrák kormány Molotov javaslatát kritikával illette. A pozitív hangnem ellenére megmutatkozott, hogy a szovjet külpolitika irányvonala alapvetően nem változott. Julius Raab kancellár rámutatott, hogy az államszerződés ügye ismét a német kérdés árnyékába került, és ezzel kapcsolatban hangsúlyozta az „Anschluss-veszélyt”, valamint kiemelte, hogy az 1943-as Moszkvai Nyilatkozat alapján Ausztriának joga van a szabadsághoz és a függetlenséghez.¹⁴⁸ Továbbra is nyilvánvaló volt, hogy az államszerződés előfeltétele Németország semlegessé tétele.

1955. február 25-én Molotov fogadta a moszkvai osztrák nagykövetet, Norbert Bischoffot. A találkozó témája az államszerződés elfogadása volt. Molotov közölte, hogy a február 8-i beszéde pozitív hatást eredményezett a szovjet vezetéssel az osztrák kérdésben. A szovjet külügyminiszter világossá tette az osztrák nagykövetnek a beszéd során elhangzottakat, és kifejtette, hogy Moszkva célja nem a teljes német kérdéssel való megegyezés, hanem garanciaként egy megállapodás arról, hogy nemcsak a jelenben, de a jövőben sem fog megvalósulni az Anschluss. Amennyiben erről megállapodás születik, úgy a megszállás véget érhet. Molotov ígéretet tett arra, hogyha sikerül az Anschluss lehetőségét jogi és diplomáciai eszközökkel kiküszöbölni, és ezt a nyugati hatalmak is jóváhagyják, akkor meghívja Moszkvába a szövetségi kancellárt más közjogi méltóságokkal együtt.¹⁴⁹ Február 28-án Bischoff az osztrák kormány előzetes utasítására a szovjet külügyminiszter-helyettestől, Vlagyimir Szemjonovtól kért tájékoztatást, milyen konkrét garanciákat vár a Szovjetunió Ausztriától egy esetleges újbóli Anschluss megfékezésére. Szemjonov közölte, hogy a szovjet kormányzat biztosítékot akar, hogy a Párizsi Szerződésekhez Ausztria nem kíván csatlakozni, és egy hasonló státuszt tart kívánatosnak az ország számára, mint Svédországé, Finnországé, Svájcé és Jugoszláviáé. Az osztrák szövetségi kormány a március 14-én kiadott nyilatkozatában kijelentette, hogy bármilyen biztosítékra nyitott az Anschluss elhárításának érdekében. A nyilatkozatot Bischoff nyújtotta át Molotovnak, ami után a felek ismét tárgyalóasztalhoz ültek. A találkozó fő témája az Anschluss-kérdés volt, mely katonai stratégiai szempontból ugyan, de a szovjeteknek fontosabb volt, mint maguknak az osztrákoknak. A Szovjetunió meg akarta

¹⁴⁸ Uo.

¹⁴⁹ SCHILCHER, Alfons: Österreich und die Großmächte: Dokumente zur österreichischen Außenpolitik 1945-1955. Geyer Edition, Bécs/Salzburg, 1980. 238-239.

gátolni, hogy a nyugat-kelet frontvonal Ausztria területén is folytatódjon. Molotov a megbeszélés során közölte, hogy az Anschluss megfékezése nemcsak osztrák és szovjet érdek, hanem egész Európáé is. A találkozó után Bischoff a Bécsbe küldött összefoglalójában leírta, hogy a szovjetek minden eddiginél nagyobb hajlandóságot mutatnak az államszerződés megkötésére, mely az egyetlen módja annak, hogy megakadályozzák a teljes kontinentális frontvonal kialakulását.¹⁵⁰

A nyugati hatalmak aggályukat fejezték ki az orosz-osztrák bilaterális tárgyalások miatt, és kételkedtek abban, hogy a szovjetek ténylegesen az államszerződés elfogadására törekednének. 1955. március 24-én Molotov bejelentette, hogy a Szovjetunió készen áll az osztrák kérdéssel tárgyalni egy négyhatalmi konferencia keretében, és meghívta Raab szövetségi kancellárt más kormánytagokkal együtt Moszkvába. A kérdés az volt, mik is a szovjetek valós céljai, és hogy a semleges Ausztria ügyét akarják-e felhasználni a német kérdés rendezésére, azaz hogy a tárgyalások végső célja Németország újraegyesítése, és az ország Ausztriához hasonló semlegessé tétele-e.

Az osztrák államszerződés kérdésében 1955 áprilisa hozta meg az áttörést. Április 11-15. között az osztrák kormánydelegáció Raab szövetségi kancellárral, Figl külügyminiszterrel, Schärf szövetségi kancellárhelyettessel és Kreisky külügyi államtitkárral Moszkvába utazott Molotovval tárgyalni. A szovjet külügyminiszter ismertette a Szovjetunió álláspontját, és javasolta, hogy Ausztria számára a svájcihoz hasonló semlegességet hozzanak létre, amivel Dulles amerikai külügyminiszter 1954. februári külügyminiszteri konferencián elhangzott beszédére utalt. Ez a javaslat az 1955. április 15-i Moszkvai Memorandumban került hivatalosan megszövegezésre. A tárgyalássorozat pozitívuma volt továbbá, hogy a Szovjetunió nem ellenezte Ausztria felvételét az ENSZ-be.¹⁵¹

A tárgyaláson a német tulajdon kérdése ismét napirendre került. A szovjetek beleegyeztek, hogy bizonyos ellentételezések fejében átengedik a szovjet megszállási zónában található összes német tulajdont az osztrák államnak. Ezek a feltételek szintén a Moszkvai Memorandumban öltöttek testet:¹⁵²

- a kőolajmezők és kőolaj-finomítók átengedése 10 millió tonna nyersolajért cserébe (ezt később 6 millió tonnára csökkentették¹⁵³);

¹⁵⁰ SCHILCHER, Alfons: i. m. 241-246.

¹⁵¹ STEININGER, Rolf (2005): i. m. 140.

¹⁵² STOURZH, Gerald (2005): i. m. 667-670.

¹⁵³ STOURZH, Gerald: Österreichs Weg zum Staatsvertrag und zur Neutralität. In: Forum Politische Bildung: Frei - Souverän - Neutral - Europäisch: 1945 – 1955 – 1995 – 2005 (Informationen zur Politischen Bildung, 22. kötet), Studien Verlag, Innsbruck/Bécs, 2004. 18.

- a Duna-Gőzhajózási Társaság Kelet-Ausztriában található tulajdonának átengedése 2 millió amerikai dollár ellenében;
- az egyéb német tulajdonért cserébe a már korábban meghatározott 150 millió dollárnyi szovjet követelés, melyet a Szovjetunió teljes egészében áruszállítás formájában is készen áll elfogadni.

A moszkvai találkozó után került sor az osztrák szövetségi kormány és a nyugati hatalmak közötti tárgyalásokra. Május 10-én fogadták el azt a két memorandumot, melyek Ausztria számára kártalanítási és visszaszolgáltatási kötelezettségeket írtak elő nyugati tulajdonban lévő cégekkel szemben. Ezt követően több korábban államosított nyugati olajcéget¹⁵⁴ adtak ismét magánkézbe, és több millió dollárnyi kártalanítási összeg megfizetésére kötelezték Ausztriát. A Potsdami Egyezmény keretében a nyugati hatalmakra ruházott német tulajdonról ellentételezés nélkül lemondtak az osztrák állam javára. Az Államszerződés végleges szövege kimondta, hogy a Szovjetunió által átadott olajmezőket és olajkutatói jogokat nem lehet külföldi tulajdonba helyezni, továbbá hogy az Ausztriára a négy hatalom által átruházott német tulajdon (kivéve a nevelői, a kulturális, a karitatív és a vallási célú vagyont) nem adható német jogi személyek, és amennyiben értékük meghaladja a 260 ezer schillinget, úgy német természetes személyek kezébe sem.¹⁵⁵

Az Államszerződés aláírása törést okozott a nyugatnémet-osztrák kapcsolatokban. Amellett, hogy Ausztriának sikerült elérnie azt, amit Németországnak nem, azaz hogy megtartsa területi integritását és elérje a megszálló csapatok kivonását, az Államszerződés 22. cikkében szabályozott német tulajdon kérdése a nyugatnémet kormány ellenszenvét váltotta ki. Ez a cikk ugyanis az 1938 után alapított német állami vállalatokat osztrák állami kézbe adta, valamint több nagyvállalat elvesztette az 1938 előtt osztrák cégekben megszerzett részesedését, és ezzel sok német vesztette el egykori tulajdonát. Carl Hermann Mueller-Graaf német diplomata az Államszerződés aláírása előtti estén hosszas fáradozások után sikeresen elérte, hogy személyesen fogadja őt Figl külügyminiszter Raab szövetségi kancellár jelenlétében. A találkozón Mueller-Graaf kifejtette, hogy a nyugatnémet szövetségi kormány elégedetlen a német tulajdon rendezésének módjával. A találkozó német részről kudarcba fulladt. A német diplomata „rablóknak és tolvajoknak” (Räuber und Diebe) tartotta az osztrákokat.¹⁵⁶ Konrad

¹⁵⁴ Lásd a „A német tulajdon kérdése” c. fejezetet.

¹⁵⁵ STOURZH, Gerald (2005): i. m. 510.

¹⁵⁶ HANSEN, Niels: Eine peinliche Mission: Wien, 14. Mai 1955: Wider die Enteignung deutschen Vermögens durch den österreichischen Staatsvertrag. In: Historisch-Politische Mitteilungen: Archiv für Christlich-Demokratische Politik. 1995. 2. évf. 2. sz. 225-242.

Adenauer nyugatnémet szövetségi kancellár ennél is tovább ment, és kijelentette, hogy az osztrák külpolitika a történelmi eseményeket meghazudtolva áldozatként állítja be Ausztriát, amely jogot formálhat jóvátételi igényre Németországgal szemben, és felhívta a figyelmet az Anschluss körülményeire és az osztrák náciizmus egykori meglétére is.¹⁵⁷

A II. Osztrák Köztársaság egyik, ha nem legnagyobb történelmi eseményére végül 1955. május 15-én 11 óra 30 perckor került sor. A Belvedere kastélyban John Foster Dulles amerikai, Harold Macmillan brit, Antoine Pinay francia, Vjacseszlav Mihajlovics Molotov szovjet és Leopold Figl osztrák külügyminiszterek aláírták az osztrák Államszerződést.

2) Az Államszerződés

Az osztrák államszerződés igénye már 1946-ban megfogalmazódott, azonban a Szovjetunió ekkor még nem akart az általa megszállt területekről kivonulni. Ausztria helyzetét nehezítette, hogy Jugoszláviának területi követelései voltak vele szemben, melyek a szovjet-jugoszláv viszony megromlásával fokozatosan háttérbe szorultak. Sztálin 1953-ban bekövetkezett halálával nemzetközi enyhülés vette kezdetét, amit az osztrák kormányzat igyekezett kihasználni, pozitív hatást gyakorolva ezzel az államszerződéssel kapcsolatos tárgyalásokra. Molotov szovjet külügyminiszter az 1954. januári berlini konferencián kilátásba helyezte az államszerződés megkötését, azonban a megszálló csapatok kivonásához a német békeszerződés megkötését szabta feltételül. Végül 1955-ben mutatkozott tényleges politikai hajlandóság a szovjetek részéről az államszerződés kidolgozására.¹⁵⁸

Az osztrák diplomácia számára kulcskérdés volt, hogy Ausztriát ne vesztes félként, hanem áldozatként kezeljék a háború utáni tárgyalások során. Ennek egyik eszköze volt, hogy Ausztria kapcsán ne egy békeszerződésről folyjanak a tárgyalások, hanem egy államszerződésről. Egy békeszerződés ugyanis egyet jelent a győztes és a legyőzött államok közötti viszonyok rendezésével, mely esetben Ausztria elismerte volna, hogy vesztes félként került ki a háborúból, amiért felelősség terheli, és elfogadta volna, hogy ennek megfelelően kezeljék a szövetséges hatalmak. 1950-ben az ENSZ-főtitkár az éves jelentésében többször is megemlítette az osztrák

¹⁵⁷ BUCHSTAB, Günter: Adenauer: "Wir haben wirklich etwas geschaffen.": Die Protokolle des CDU-Bundesvorstandes 1953-1957. In: BUCHSTAB, Günter – GOTTO, Klaus – HOCKERTS, Hans Günter – MORSEY, Rudolf – SCHWARZ, Hans-Peter: Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte. 16. kötet, Droste, Düsseldorf, 1990. 499.

¹⁵⁸ Egy nappal az osztrák Államszerződés aláírása előtt, 1955. május 14-én a szocialista országok aláírták a Varsói Szerződést. Ennek fontos szerepe volt az Államszerződés elfogadásában, mert annak aláírásával megszűnt volna a szovjet csapatok magyarországi és romániai állomásozásának jogi alapja. A szovjetek ugyanis ez utóbbi két ország katonai megszállását azzal indokolták, hogy ezáltal biztosítják az Ausztriában állomásozó szárazföldi csapatok utánpótlását és az azokkal való összeköttetést.

békeszerződés fogalmát. Az ENSZ-hez delegált osztrák megfigyelő azonban közbelépett, és tisztázta, hogy nem egy békeszerződésről, hanem egy államszerződésről folynak a tárgyalások. Az ENSZ jogi bizottsága hivatalos közleményben adta közre, hogy az államszerződés fogalma az angol nyelvben is elfogadható. Ezzel a döntéssel a békeszerződés fogalma végleg feledésbe merült.¹⁵⁹

A szovjet fél az Államszerződés aláírását ahhoz a feltételhez kötötte, hogy Ausztriának Svájc-hoz hasonlóan örökös semlegességre kell köteleznie magát. Az 1955 áprilisában aláírt Moszkvai Memorandum nem minősül nemzetközi szerződésnek, az csupán a tárgyalások eredményeinek összefoglalója, és egy politikai akaratnyilatkozat volt, mely hivatalosan nem került kihirdetésre. A Memorandum csak a politika alapelveket fektette le az Államszerződéshez, Ausztria semlegességéről azonban nem tartalmazott konkrét rendelkezéseket. Jogi értelemben Ausztria semlegességét a Semlegességi Törvény (Neutralitätsgesetz) biztosította, politikai értelemben azonban a Moszkvai Memorandum alapelveinek elfogadása a semlegesség elérésének fontos előfeltétele volt.¹⁶⁰ Hasonló megállapodások születtek a nyugati szövetséges hatalmakkal is az 1955. május 10-i memorandumok keretében, azonban jelentős különbség, hogy a szovjetekkel kötött memorandummal ellentétben azok nem tértek ki a semlegesség kérdésére.¹⁶¹

Az 1955. május 2-12. között ülésező nagyköveti konferencián a szövetséges hatalmaknak sikerült megállapodniuk az Államszerződés minden pontjában, melyet végül május 15-én írtak alá. A Nemzeti Tanács június 7-én, a Szövetségi Tanács pedig június 8-án hagyta azt jóvá, és ugyanezen a napon írta alá a szövetségi elnök, amivel megtörtént az Államszerződés belső jogi megerősítése, azaz ratifikációja osztrák oldalról.¹⁶² Miután a Szovjetunióban utolsóként a francia ratifikációs okmány is letétbe helyezésre került, az Államszerződés július 27-én hatályba lépett. Ezzel az 1946-os Ellenőrzési Egyezmény hatályát veszítette (Államszerződés 20. cikk (1) bekezdés). Az Államszerződés teljes egésze nem, csak bizonyos cikkei, illetve bekezdései (4. cikk, 7. cikk (2)-(4) bekezdései, 8-9. cikk, 12. cikk és 15. cikk (2) bekezdése, ez utóbbi csak annyiban, amennyiben osztrák állampolgárokat érint)¹⁶³ emelkedtek

¹⁵⁹ Diskussion: Friedensvertrag oder Staatsvertrag. In: MOCK, Alois – STEINER, Ludwig – KHOL, Andreas: Neue Fakten zu Staatsvertrag und Neutralität. Studienreihe der Politischen Akademie der ÖVP, 12. kötet, Bécs, 1980. 229.

¹⁶⁰ ADAMOVIČ, Ludwig K. – FUNK, Bernd-Christian: i. m. 86.

¹⁶¹ BRAUNEDER, Wilhelm: i. m. 268.

¹⁶² Staatsvertragsverhandlungen und internationale Entwicklung (1943/1945-1955).

<http://www.demokratiezentrum.org/wissen/timelines/staatsvertragsverhandlungen-und-internationale-entwicklung.html> (2021. április 24.)

¹⁶³ A 15. cikk (2) bekezdése kimondta, hogy Ausztria nem alkalmazhat és képezhet ki katonai vagy civil légitörvényekbe, kísérletekben való részvételre, hadianyagok előállítására olyan személyeket, akik német állampolgárok vagy 1938. március 13. előtt bármikor német állampolgárok voltak, akik osztrák állampolgárok és

alkotmányerőre a 1964. március 4-i szövetségi alkotmánytörvénnyel, módosítva és kiegészítve az 1920/29-es alkotmány nemzetközi szerződésekre vonatkozó részeit.¹⁶⁴

Ifj. Ludwig Adamovich és Bernd-Christian Funk értelmezése szerint az Államszerződés hatálybalépésével Ausztria visszanyerte szuverenitását, mely nem azonos a politikai cselekvőképességgel, amelyet több nemzetközi jogi rendelkezés is korlátozott. Az Államszerződés legfontosabb politikai, jogi és gazdasági rendelkezései a következők voltak¹⁶⁵:

- 1. cikk: Ausztria mint szabad, független és demokratikus állam helyreállítása;
- 2. cikk: Ausztria függetlenségét és területi sérthetlenségét a szövetséges és a társult hatalmak tiszteletben tartják;
- 3. cikk: a szövetséges és a társult hatalmak biztosítékokat fognak foglalni a német békeszerződésbe¹⁶⁶, hogy Németország elismeri Ausztria szuverenitását és függetlenségét, és lemond minden területi és politikai igényéről Ausztriával szemben;
- 4. cikk (1) bekezdés: a szövetséges és a társult hatalmak megtiltják Ausztriának a Németországgal való politikai vagy gazdasági egyesülést. Ausztria elismeri teljes felelősségét ezen a területen, és tartózkodik bármiféle Németországgal való politikai és gazdasági egyesüléstől;
- 4. cikk (2) bekezdés: Ausztria tartózkodik mindenfajta megállapodástól, cselekedettől vagy intézkedéstől, mely közvetlenül vagy közvetetten hozzájárulna a Németországgal való politikai vagy gazdasági egyesüléshez, illetve veszélyeztetné területi sérthetlenségét vagy politikai, gazdasági függetlenségét;¹⁶⁷
- 9-10. cikk: Ausztria kötelezi magát valamennyi náci szervezet felszámolására és a nemzetiszocialista eszmék terjedésének megakadályozására;
- 22. cikk: az Ausztriában található összes német vagyon átengedése Ausztriának, melynek jelentős részére a Szovjetunió koncessziós joggal rendelkezett;

a 12. cikk alapján nem szolgálhatnak fegyveres erőknél, illetve akik nem osztrák állampolgárok. Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich.

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1955_152_0/1955_152_0.pdf (2017. február 9.)

¹⁶⁴ ADAMOVICH, Ludwig K. – FUNK, Bernd-Christian: i. m. 86-87.

¹⁶⁵ ADAMOVICH, Ludwig K. – FUNK, Bernd-Christian: i. m. 87-88.

¹⁶⁶ Németország a mai napig nem rendelkezik a II. világháborút lezáró békeszerződéssel.

¹⁶⁷ A szerződő felek fontosnak tartották kihangsúlyozni a gazdasági függetlenséget, aminek háttérében az 1931-ben kidolgozott német-osztrák vámunió tervezete állt. Akkoriban Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország és Csehszlovákia tiltakozásukat fejezték ki a vámunióval szemben. Nagy-Britannia a Népszövetség keretein belül kérte a helyzet nemzetközi jogi tisztázását, Franciaország viszont a pénzügyi diplomácia eszközeivel élt. Végül a vámunió létrejöttének megakadályozására tett erőfeszítések sikerrel jártak, Németország és Ausztria elállt a létrehozásától.

- 35. cikk: az Államszerződés értelmezése vagy végrehajtása során felmerülő véleménykülönbözések rendezését szolgáló eljárás részletezése.

Az Államszerződés kidolgozásakor nagy jelentőséggel bírt, hogy az eredetileg a szerződés szövegébe foglalni kívánt Ausztria háborús felelősségét megállapító rész kimaradt a preambulumból.¹⁶⁸

Az Államszerződés 37. cikke lehetőséget adott arra, hogy azok az ENSZ-tagállamok, melyek 1945. május 8-án hadban álltak Németországgal, társult államként csatlakozzanak az Államszerződés aláíróihoz.¹⁶⁹ Így lett később szerződő fél Jugoszlávia, Csehszlovákia, Lengyelország, Mexikó, Brazília, Új-Zéland, Kanada és Ausztrália.¹⁷⁰

A szerződés az öt aláíró állam négy nyelvén (angol, francia, német, orosz) lett hitelesítve és került aláírásra (38. cikk). Ez a cikk rendelkezett arról is, hogy az Államszerződés azon a napon lép hatályba, amikor az összes aláíró hatalom letétbe helyezi a Szovjetunió kormányának archívumában a ratifikációs okmányát. A szovjet kormány a letétbe helyezést követően hitelesített másolatot küldött valamennyi aláíró államnak.¹⁷¹

3) A Semlegességi Alkotmánytörvény

A Nemzeti Tanács az Államszerződés jóváhagyásával egy napon, 1955. június 7-én egyhangúlag elfogadott egy határozatot, amely kinyilvánította Ausztria örökös semlegességét, és felszólította a szövetségi kormányt, hogy dolgozzon ki egy szövetségi alkotmánytervezetet erre vonatkozóan, amit meg is tett. A Nemzeti Tanács a megszálló csapatok kivonását követően 1955. október 26-án elfogadta az Ausztria Semlegességéről szóló Szövetségi Alkotmánytörvényt (Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs, vagy röviden Semlegességi Törvény – Neutralitätsgesetz). Ausztria ebben kinyilvánította kifelé irányuló függetlensége és területi sérthetlensége iránti örökös semlegességét, továbbá kötelezte magát, hogy örökös semlegességét minden rendelkezésre álló eszközzel fenntartja és megvédi, valamint tartózkodik a jövőbeni katonai szövetségekhez való csatlakozástól, és nem

¹⁶⁸ ZÖLLNER, Erich: i. m. 540.

¹⁶⁹ Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich.
https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1955_152_0/1955_152_0.pdf (2017. február 9.)

¹⁷⁰ Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich.
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000265> (2022. június 7.)

¹⁷¹ Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich.
https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1955_152_0/1955_152_0.pdf (2017. február 9.)

engedélyezi idegen hatalmaknak katonai támaszpontok létesítését a területén. A Törvény 1955. november 5-én lépett hatályba.¹⁷²

A Semlegességi Törvény elemzése során szükséges egy általános magyarázatot adni, mit is jelent a semlegesség fogalma a nemzetközi jogban. Semlegesnek tekinthető egy állam, amely nem részese egy háborúnak sem. Amennyiben egy állam, amely nemzetközi jogi értelemben képes háborút indítani, politikai alapelvvé teszi a háborútól való tartózkodást, akkor beszélhetünk örökös, permanens, avagy tartós semlegességről. Egy államot semlegességre kötelezhetnek más államok (semlegesítés), vagy egy állam semlegességét más államok nyilatkozatban kifejezetten elismerhetik, illetve több állam garantálhatja is egy állam semlegességét. Ausztria semlegessége jogilag egy önállóan választott státusz. A Semlegességi Törvényt minden állammal közölte, amellyel diplomáciai kapcsolatban állt. Ezzel és ezeknek az államoknak a tudomásulvételével az osztrák örökös semlegességnek nemzetközi jogi kötőereje lett.¹⁷³

Az általános nemzetközi semlegességi jog alapján a semleges államnak kötelezettsége keletkezik, hogy a jövőben nem indíthat háborút, tartózkodnia kell a jövőbeni háborús, illetve polgárháborús konfliktusokba való beavatkozástól, pártatlannak kell maradnia a háborút viselő felekkel szemben, és minden jövőbeni háborúban valamennyi lehetséges és elvárható eszközzel fenn kell tartania területi sérthetlenségét. Egy semleges állam nem lehet tagja olyan politikai, katonai, vagy gazdasági szövetségnek, amely a függetlenségét vagy a területi integritását veszélyeztetné, illetve amely háborúba sodorhatná. Az örökös semlegesség egyik feltétele, hogy az államnak békeidőben is semlegességi politikát kell folytatnia. A tartós semlegességet fogadott állam általános kötelezettségeiből kifolyólag az osztrák semlegesség „fegyveres semlegesség” lett. Az ideológiai semlegesség fogalmát a nemzetközi jog nem ismeri.¹⁷⁴

A Semlegességi Törvény kötelezte a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat egyaránt, hogy mindenkor a nemzetközi semlegességi jog szabályai szerint járjanak el. A Szövetségi Alkotmánytörvény 9. cikk (1) bekezdése alapján a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai a szövetségi jog részét képezik. A nemzetközi jog egésze ugyan nem minősül alkotmányjogi normának, de azok a törvények, amelyek ezekkel az általánosan elismert nemzetközi jogi szabályokkal ellentétesek, és így közvetetten a Semlegességi Törvénnyel is ütköznek, alkotmányellenesnek minősülnek. Az örökös semlegesség alkotmányjogi erőre

¹⁷² Die österreichische Neutralitäts- und Außenpolitik. <http://www.demokratiezentrum.org/wissen/timelines/die-oesterreichische-neutralitaets-und-aussenpolitik.html> (2021. április 24.); vö. SZABÓ István (2010): i. m. 452-453.

¹⁷³ ADAMOVIČH, Ludwig K. – FUNK, Bernd-Christian: i. m. 88.

¹⁷⁴ ADAMOVIČH, Ludwig K. – FUNK, Bernd-Christian: i. m. 89.

emelésének jelentősége abban rejlik, hogy ezáltal a semlegességi külpolitikai alapelv szövetségi alkotmányjogi garanciával bír. A semlegességi jog nemzetközi és alkotmányjogi normái az államot és szerveit egyaránt érintik. Az egyén a tartós semlegesség kérdésében közvetlenül nem jelenik meg sem mint jogosult, sem mint kötelezett. Közvetetten azonban az egyénnek is adódhatnak kötelezettségei a semlegesség közvetett hatásának elve alapján, amennyiben a törvény bizonyos kötelezettségeket ír elő a semlegesség megóvása érdekében, és bizonyos magatartási formákat megtilt, amelyek a semlegességi politikai érdekekbe ütköznek.¹⁷⁵

Az osztrák örökös semlegességet gyakran szokták a svájcihoz hasonlítani, azonban két jelentős különbség is van közöttük. Az egyik, hogy az osztrák semlegesség alkotmányjogi kötöttséggel bír. Az 1955-ös Semlegességi Törvényt kiegészítette az 1975-ben elfogadott Szövetségi Alkotmánytörvény 9.a cikke, mely a semlegességet beépítette az 1920/29-es Alkotmány szövegébe, és a tartományokat védő átfogó kötelezettségeket (szellemi, katonai, gazdasági és polgári) tartalmazott, ami az örökös semlegesség fenntartását és védelmét szolgálja. További eltérés, hogy ugyan az osztrák semlegesség nemzetközi jogilag elismert, a svájccal ellentétben nem garantált.¹⁷⁶

A négy győztes nagyhatalom 1955. december 6-án ismerte el Ausztria semlegességét. Pár nappal később, december 14-én az ENSZ Biztonsági Tanácsának ajánlására a Közgyűlés felvette Ausztriát az ENSZ-tagállamok sorába.¹⁷⁷

4) Részkövetkeztetések

Az osztrák államszerződéssel kapcsolatos tárgyalásokat a kezdetektől fogva áthatotta az egyre inkább kiéleződő hidegháború. Az 1946-os év még korainak bizonyult egy államszerződés elfogadására. Ehelyett került napirendre a szövetséges ellenőrzési mechanizmus lazítása, és az osztrák szövetségi kormány hatásköreinek kiszélesítése, amik a Második Ellenőrzési Megállapodásban öltöttek testet. A nemzetközi tárgyalások során egyértelműen megmutatkozott, hogy Ausztria ügyét a német kérdés rendezésétől tették függővé.

Az 1948. februári prágai kommunista puccs az államszerződés ügyét tovább nehezítette. A júniusi berlini blokádnak pedig Ausztriában is aggodalmakat szült, hogy a főváros hasonló sorsra

¹⁷⁵ Uo.

¹⁷⁶ BRAUNEDER, Wilhelm: i. m. 269.

¹⁷⁷ Die österreichische Neutralitäts- und Außenpolitik. <http://www.demokratiezentrum.org/wissen/timelines/die-oesterreichische-neutralitaets-und-aussenpolitik.html> (2021. április 24.)

juthat. Az osztrák külpolitikának be kellett ismernie, hogy túl korai lenne még az államszerződést megkötni, amíg Ausztria nem képes megvédeni területi integritását, illetve hatalmi berendezkedését és államszervezetét.

A berlini blokádot követő 1949. május-júniusi konferencián az enyhülés jelei mutatkoztak, ugyanis a szovjet gazdasági követelések elfogadásáért cserébe a szovjet fél lemondott a jugoszláv területi igények támogatásáról. A békülékeny hangnem annak volt köszönhető, hogy Sztálin a szeptemberi konferenciától várta a német kérdés végleges rendezését.

Az 1949. szeptemberi államszerződés tervezete ezúttal az amerikaiak belpolitikai megosztottsága miatt nem született meg. Truman elnök végül jóváhagyta az államszerződés kidolgozásának tervét, de túl későn. A keleti blokk új erőre kapott, így Sztálin nem volt többé érdekelt a német és az osztrák kérdés rendezésében.

Az 1952 márciusában kiadott Sztálin-jegyzék és a nyugati hatalmak által kidolgozott Kisszerződés a nyugati és a keleti tábor közötti feszült viszony enyhülését és az államszerződés körüli tárgyalások előremozdítását vetítette előre. A nyugati hatalmak úgy vélték, hogy a szovjetek csak a formálódó nyugati integrációt akarják hátráltatni, így végül mindkét javaslat lekerült a napirendről a kölcsönös bizalmatlanság miatt. A Kisszerződés ugyanakkor bizakodásra adott okot az osztrák függetlenség szempontjából. A javaslatból ugyanis kitűnt, hogy a szovjetekkel ellentétben a nyugati hatalmak az osztrák kérdést Németország helyzetének rendezésétől külön kezelték.

Sztálin 1953-ban bekövetkezett halála és az újonnan hivatalba lépő osztrák kormányzat új lendületet adott az osztrák függetlenség kiharcolásának. Az osztrák külpolitika felismerve a megváltozott nemzetközi viszonyokat, új irányvonalat dolgozott ki, amely kevésbé volt szovjetellenes, és a teljes katonai semlegesség elérését tűzte ki célul, beleértve az ország távolmaradását a NATO-tól.

Az osztrák diplomácia fő célkitűzései közé tartozott, hogy Ausztriát ne vesztes államként, hanem áldozatként ismerje el a nemzetközi közösség. Az államszerződés ennek egyik eszközeként szolgált. Az osztrák külpolitika tudatosan kerülte a békeszerződés megnevezés használatát, amivel Ausztria vesztes államként elismerte volna felelősségét a II. világháborúban való részvételéért. Azzal, hogy az államszerződés mint jogi fogalom bekerült a nemzetközi jogba, illetve azzal, hogy az Ausztria háborús felelősségét megállapító rész kimaradt az Államszerződésből, Ausztriának sikerült elkerülnie a békeszerződéssel járó gazdasági és erkölcsi terheket.

Az Államszerződés hatálybalépésével Ausztria visszanyerte szuverenitását, igaz, csak korlátozott mértékben. A szövetséges hatalmak fontosnak tartották kihangsúlyozni az

Államszerződésben az Anschluss-tilalmat Németországhoz mind gazdasági, mind politikai értelemben.

Az Államszerződés körüli tárgyalásokat megvizsgálva látható, hogy az osztrák kérdés nem csupán a német kérdés rendezésétől függött évekig, de a nemzetközi események és a hidegháború alakulása is erőteljesen befolyásolták a tárgyalások kimenetelét. Az osztrák diplomácia erőssége ismét megmutatkozott abban, hogyan kell a nemzetközi eseményeket figyelemmel kísérve, és azokra megfelelően reagálva képviselni az államérdekeket.

Az, hogy mi is volt az osztrák siker kulcsa, több tényezőre vezethető vissza. Az osztrák külpolitika és a nemzetközi politika több aspektusát is érdemes megvizsgálni. Az osztrák külpolitika rugalmassága, akárcsak az I. világháborút követően, a II. világháború után is kifizetődött. A kiváló politikai érzéssel alkalmazott hintapolitikával ki tudták használni a nagyhatalmak politikai sakkjátszmája során adódó lehetőségeket. Sztálin halála után felismerve, hogy a kizárólagos nyugati orientáció nem vezet eredményre, a Raab-kormány új politikai retorikába kezdett, mely kerülte a túlzott szovjetellenességet és törekedett az osztrák-szovjet kapcsolatok javítására. Ausztria háborús áldozatként való feltüntetése már a háború időszakában sikeresnek bizonyult, és az ennek a hatására megszületett 1943-as Moszkvai Nyilatkozatra az Államszerződés körüli tárgyalások során rendszeresen hivatkoztak osztrák oldalról. A nemzetközi politikai események szintén az osztrák kormányzat kezére játszottak. A szovjetek geopolitikai célja, hogy Közép-Európában létrehozzanak egy semleges zónát, amely Skandináviától egészen Jugoszláviáig tart, egybeesett az osztrák törekvésekkel, amelyek az ország semlegessé tételét jelentették. A harmadik utas politikája, azaz hogy Ausztria egy, a két politikai és katonai tömb közötti kvázi új cordon sanitaire¹⁷⁸ része legyen, egyaránt megfelelt az osztrák és a szovjet külpolitikai irányvonalnak. A szovjetek további érdekét szolgálta, látva Nyugat-Németország megállíthatatlan újbóli felfegyverzését és NATO-ba történő felvételét, hogy a semleges Ausztria ellehetlenítette a NATO nyugat-németországi és olaszországi csapatainak közvetlen szárazföldi összeköttetését, ezzel megnehezítve a Német Szövetségi Köztársaság területén állomásozó katonai erők utánpótlásának biztosítását.

Az Államszerződés megkötése nem jelentett egyet a semlegességgel, arra Ausztriának magát kellett köteleznie egy szövetségi alkotmánytörvény formájában, amit a Semlegességi

¹⁷⁸ A cordon sanitaire-t (egészségügyi övezet) a közép-kelet-európai államokból hozták létre az I. világháború után, amivel éket akartak verni Németország és Szovjet-Oroszország közé egy újabb világháború elkerülése érdekében, valamint az antant hatalmak így kívánták megfékezni a bolsevizmus nyugati irányú terjeszkedését. A II. világháború után a szovjet külpolitika hasonló szerepet szánt Közép-Európának – immáron Németországot is a semleges államok táborába sorolva –, ezúttal azonban már jóval nyugatabbra tolva a semleges zóna határait. Az egykori cordon sanitaire országainak többsége szovjet érdekszférába került.

Alkotmánytörvény elfogadásával maradéktalanul meg is tett. Ezt követően a szövetséges hatalmak elismerték Ausztria semlegességét, és az ország felvételt nyert az ENSZ-be, amivel az osztrák állam a nemzetközi közösség tagjává vált.

IV. A törvényhozás és a végrehajtás területi megoszlása a háború utáni Ausztriában

1) A Szövetség és a tartományok közötti hatáskörmegosztás

Az 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvény az 1945-ös visszaállítást követően a törvényhozási és a közigazgatási (végrehajtási) hatásköröket négy csoportba osztotta a szövetség és a tartományok között a föderális elvnek megfelelően:

- 1) az első csoportba tartoznak azok a hatáskörök, melyekben a törvényhozás és a végrehajtás teljes mértékben a Szövetséget illeti (10. cikk):¹⁷⁹
 - 1) szövetségi alkotmány, alkotmánybíráskodás;
 - 2) külügy;
 - 3) a szövetség területére történő be- és kilépés szabályozása, ellenőrzése, be- és kivándorlásügy, kitoloncolás, kiutasítás, kiadatás, útlevélügy;
 - 4) szövetségi pénzügyek;
 - 5) pénz-, hitel-, tőzsde-, bankügyek;
 - 6) magánjog, szövetségi büntetőjog, szövetségi közigazgatási büntetőjog és büntetőeljárás, szövetségi közigazgatási bíráskodás;
 - 7) közrend és közbiztonság;
 - 8) iparügyek, szabadalmi ügyek, kereskedelmi és iparkamarákkal kapcsolatos ügyek;
 - 9) közlekedésügy, posta és távközlés;
 - 10) munkajog;
 - 11) szövetségi egészségügy;
 - 12) szövetségi rendészet;
 - 13) oktatás és kultúra;
 - 14) honvédelem;
 - 15) szövetségi közszolgálati jog.

¹⁷⁹ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) 10. cikk. <http://www.verfassungen.at/at18-34/index29.htm> (2021. április 29.)

- 2) A második kategóriába azok az ügyek tartoznak, amelyekben a Szövetséget illeti a törvényhozás és a végrehajtási rendeletek kibocsátása, a tagállamokat pedig a tényleges végrehajtás (11. cikk):¹⁸⁰
 - 1) állampolgársággal kapcsolatos ügyek;
 - 2) szakmai képviselvek, amennyiben azok nem esnek a 10. cikk hatálya alá;
 - 3) lakhatással kapcsolatos ügyek.

- 3) A harmadik csoport azon ügyek köre, amelyeknél a Szövetség csupán keretszabályokat állít, amelyekben belül a tagállamok végrehajtási törvényeket bocsátanak ki, valamint ténylegesen végre is hajtják azokat (12. cikk)¹⁸¹:
 - 1) tartományi közigazgatás megszervezése;
 - 2) népesedéspolitika, szegénységgel és ifjúságpolitikával kapcsolatos ügyek, gyógyhelyekkel kapcsolatos ügyek, gyógy- és ápoló intézetek;
 - 3) munkajog, kivéve a 10. cikk hatálya alá eső ügyeket;
 - 4) földreform, agrárterületek művelése;
 - 5) növényvédelem;
 - 6) elektromos szolgáltatások, kivéve a 10. cikk hatálya alá eső ügyeket;
 - 7) közlekedésrendészet, kivéve a 10. cikk hatálya alá eső ügyeket;
 - 8) tartományi közszolgálati jog.

- 4) A negyedik kompetenciakategóriába azok az ügyek tartoznak, ahol a törvényhozás és a végrehajtás teljes egészében tartományi feladat (15. cikk):¹⁸²
 - 1) talajkultúrával kapcsolatos ügyek (halászat, vadászat, talaj-, állat- és környezetvédelem);
 - 2) községi ügyek, temetkezési ügyek, építésügy;
 - 3) tűzrendészet;

¹⁸⁰ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) 11. cikk. <http://www.verfassungen.at/at18-34/index29.htm> (2021. április 29.)

¹⁸¹ Érdemes megemlíteni, hogy a 2. pontban végrehajtási rendeletekről (Durchführungsverordnung), a 3. pontban viszont végrehajtási törvényekről (Ausführungsgesetz) van szó. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) 12. cikk. <http://www.verfassungen.at/at18-34/index29.htm> (2021. április 29.)

¹⁸² ALTENSTETTER, Christa: Der Föderalismus in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der politischen Verhältnisse von 1945-1966. Quelle & Meyer, Heidelberg, 1969. 67.

- 4) mozival és színházzal kapcsolatos jogkörök, sportügyek, idegenforgalom.

A fenti négy hatáskörsoportot megvizsgálva megállapítható, hogy a politikai döntéshozatalban a Szövetség túlsúlya érvényesül. A második és a harmadik kategóriába tartozó ügyekben a Szövetség olyan mértékben kiszélesítette a jogköreit, hogy a tartományoknak csak szűk mozgástér jut a döntéshozatalban. A Szövetség kötelezheti a tartományokat, hogy a végrehajtási törvényeket (Ausführungsgesetz) meghatározott időn belül fogadják el, ellenkező esetben a Szövetség alkothatja meg a végrehajtási törvényt, amíg az adott tartomány el nem fogad egyet (15. cikk (6) bekezdés). A 16. cikk (4) bekezdése hasonlóképpen rendelkezik abban az esetben, ha egy nemzetközi szerződés végrehajtása során a tartományoknak kell megalkotniuk a szükséges jogszabályokat. A Szövetség dominanciáját mutatja, hogy a 15. cikkben szabályozott kizárólagos tartományi kompetenciába tartozó ügyek 10-12. cikkhez hasonló taxatív felsorolása hiányzik. Az Alkotmánytörvény negatív módon tesz említést a tartományi jogkörökről, azaz amennyiben az nem utalja kifejezetten a jogalkotást és a végrehajtást a Szövetség hatáskörébe, úgy a tartományt illetik ezek a jogkörök. A háború után visszaállított föderatív berendezkedés tehát csak elméletben tesz eleget a föderáció követelményeinek, a tartományoknak nincs lehetőségük ténylegesen saját, önálló politikát kialakítani.

A föderatív jelleget erősíti az ún. megállapodott törvényalkotás (paktierte Gesetzgebung), melynek során a Szövetségnek és a tartományoknak sincs kizárólagos jogalkotási hatáskörük. Ennek a törvényalkotási módnak a lényege, hogy a Szövetség és az adott tartomány által elfogadott törvénynek szóról szóra meg kell egyeznie. Ilyen jogalkotási terület például a Szövetség és a tartományi területek esetleges módosítása. 1962-ig a megállapodott törvényalkotás körébe tartoztak a tankötelezettséghez, a nevelésügyhöz és a népművelésügyhöz kapcsolódó jogi területek is.¹⁸³

2) A Szövetség és a tartományok viszonya a törvényhozásban

A Szövetségi Alkotmánytörvényben foglalt Szövetségre ruházott törvényalkotási eljárás keretében a törvényjavaslatokat a Nemzeti Tanács tagjai vagy a szövetségi kormány terjesztheti a Nemzeti Tanács elé. A szövetségi kormánytól induló törvényjavaslat a kormány egyes

¹⁸³ Uo.

tagjaitól, a Bundesrattól vagy népszavazás útján kerülhet a Nemzeti Tanácshoz.¹⁸⁴ 1945 után a szövetségi kormányzattól induló törvényalkotási kezdeményezés volt az uralkodó. A háború utáni időszakban a parlament törvényalkotásban betöltött szerepe az egyszerű törvények és az alkotmánytörvények jóváhagyására korlátozódott, így valósítva meg a törvényalkotási eljárás jogszerűségét. Formálisan nézve a Bundesrat a tartományok szövetségi parlamenti képviselőjeként a központi jogalkotás résztvevője, azonban a Szövetségi Alkotmánytörvény rendelkezéseinek köszönhetően csak minimális mértékben tud ténylegesen hatni a szövetségi jogalkotás folyamatára. Az 1945 utáni politikai viszonyok a Bundesrat legitimitását megkérdőjelezték, mert a gyakorlatban nem látta el a tartományok érdekképviseletét. A valóságban azonban az a gyakorlat alakult ki, hogy a szövetségi törvényjavaslatokat megküldik a tartományoknak állásfoglalásra (Stellungnahme). Az adott tartomány kormányzati szervei ezt követően kidolgozzák állásfoglalásukat, melyet a tartományi kormány benyújt a szövetségi törvényhozásnak. A tartományok és a Szövetség közötti kooperációt erősítendő a szövetségi minisztériumok és a tartományi szervek illetékes munkatársai rendszeresen tanácskoznak azokon a jogalkotási területeken, amelyek a megosztott jogalkotás körébe tartoznak. A szövetségi és a tartományi parlamenti képviselők között szintén sor kerül együttműködésre informális találkozók keretében, melyek a szövetségi és a tartományi érdekek és álláspontok közeledését szolgálják. Amennyiben fennáll a veszélye, hogy a tartományi állásfoglalások nem tudják hatásukat kifejteni, és így a tartományi érdekeket becsatornázni a szövetségi minisztériumok döntéshozatalába, úgy bizonyos központi szervek beavatkoznak annak érdekében, hogy ténylegesen létrejöjjön a tartományok és a Szövetség közötti érdekegyeztetés. Az egyik ilyen hivatal a Szövetségi Kancellária-hivatalban felállított Alkotmányszolgálat (Verfassungsdienst) is. Az egyeztető fórumok a II. Köztársaságban egy bizonyos idő elteltével nemcsak az illetékes minisztériumokkal vették fel a kapcsolatot, hanem közvetlenül a parlamenti frakciókkal vagy a Nemzeti Tanács elnökségével is.¹⁸⁵ Ezek a gyakorlatok az állam szövetségi jellegét erősítik.

3) A Szövetség és a tartományok viszonya a közigazgatásban

Az osztrák közigazgatás az 1945-ös újrászervezést követően a szövetségi, a tartományi és a községi szintre tagolódik. A szövetségi feladatok végrehajtása a tartományok területén

¹⁸⁴ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) 41. cikk. <http://www.verfassungen.at/at18-34/index29.htm> (2021. április 29.)

¹⁸⁵ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 67-70.

alapvetően két típusba sorolható. Az egyik csoportba tartoznak azok a feladatkörök, melyeket a *közvetlen szövetségi közigazgatás* (unmittelbare Bundesverwaltung) alapján a szövetségi szervek hajtják végre, míg a másik csoportot a *közvetett szövetségi közigazgatás* (mittelbare Bundesverwaltung) alá tartozó, tartományi szervek által végrehajtott ügyek alkotják.¹⁸⁶

A közvetett szövetségi közigazgatás alá tartozó végrehajtás során a Szövetség nem hozhat létre saját szerveket azoknak a feladatoknak az ellátására, amit a Szövetségi Alkotmánytörvény 102. cikke ki is mond. Amennyiben a Szövetség mégis úgy dönt, hogy saját szervet kíván létrehozni egy, a közvetett szövetségi közigazgatás körébe tartozó feladat végrehajtására, azaz meg akarja vonni a tartományoktól a végrehajtási kompetenciát, úgy az érintett tartományok jóváhagyása szükséges. Ezt természetesen a tartományok igyekeznek elkerülni, hiszen a Szövetség már amúgy is meglévő dominanciája tovább nőne ebben az esetben.¹⁸⁷

A közvetlen szövetségi közigazgatás területén az egyes szövetségi minisztériumok állnak a hierarchia csúcsán. Az ellátandó feladatoktól függően a minisztériumok egy kisebb vagy nagyobb alárendelt apparátussal rendelkeznek azok végrehajtására. Gyakran előfordul azonban olyan eset is, amikor közvetlenül a minisztérium jár el egy egyszerűbb feladat végrehajtása során. 1945-től kezdődően valamennyi bíróság a Szövetség területén szövetségi bíróságnak minősül. Amennyiben egy tartományi törvény úgy rendelkezik, hogy a végrehajtásért a bíróságok felelnek, úgy automatikusan a végrehajtás szövetségi ügyé válik, anélkül azonban, hogy a hatáskörmegosztás sérülne. A közrend és a közbiztonság a háború utáni koalíciós megállapodásnak köszönhetően szövetségi hatáskör maradt, mert a szociáldemokrata kormánypart ellenezte a Szövetségi Alkotmánytörvény 1929-es novellája alapján felállított rendészeti berendezkedést. Ennek értelmében az 1933-ban elfogadott alkotmánymódosítás során kialakított berendezkedés került visszaállításra, azaz rendkívüli helyzetben kinevezhetnek közvetlenül a szövetségi belügyminisztérium alá tartozó rendőrfőkapitányokat (Sicherheitsdirektor).¹⁸⁸

A közvetett szövetségi közigazgatás végrehajtásáért a tartományfőnökök (Landeshauptmann) és a nekik alárendelt tartományi hivatalok felelnek, akik a szövetség nevében járnak el.¹⁸⁹ A tartományfőnök a tartomány elsőszámú képviselője, a tartományi

¹⁸⁶ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) 102. cikk: <http://www.verfassungen.at/at18-34/index29.htm> (2021. április 29.)

¹⁸⁷ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 76. vö. SZAMEL Katalin: Ausztria közigazgatása. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. CompLex Kiadó, Budapest, 2011. 528-530.

¹⁸⁸ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 76-77. vö. SZAMEL Katalin: i. m. 527-528.

¹⁸⁹ FALLEND, Franz: Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven? Die Bund-Länder-Verhandlungen über die Länderförderungsprogramme und die Bundesstaatsreform in Österreich seit 1945. In: DACHS, Herbert: Der Bund

kormány és a tartományi közigazgatás feje és egyben pártpolitikus is. A tartományfőnök az illetékes szövetségi minisztérium nevében legfőbb hatóságként jár el. A tartományfőnök a közvetett szövetségi közigazgatás „hordozója”, és ebben a minőségében a szövetségi elnök esketi fel. Természetesen a többi tartományi kormánytag is részt vehet a közvetett szövetségi közigazgatásban, feltéve, ha a tartományi kormány ügyrendje ezt lehetővé teszi olyan ügyek végrehajtása során, amelyek a tartományi igazgatást is érintik. Ebben az esetben a tartományi kormánytagok a tartományfőnöknek alárendelve végzik munkájukat, azaz nem a szövetségi minisztériumnak vannak közvetlenül alárendelve.¹⁹⁰

A tartományfőnök a neki alárendelt tartományi hatóságokkal hajtja végre a szövetségi feladatokat, azaz a tartományi kormánnyal, illetve Bécs esetében a Városi Magisztrátussal (Städtischer Magistrat), amely a tartományfőnök segédszerveként funkcionál. A tartományi hivatalnokok a tartományok fennhatósága alatt állnak. A tartományi kormány hivatalának vezetője a tartományi hivatalvezető (Landesamtsdirektor). A hivatal szervezetét az egységes szövetségi kerethatározatok szabják meg. Hogy milyen alosztályokat hoznak létre az egyes részlegeken belül, egyedül a tartományok döntése, a Szövetségnek nincs ráhatása. A legtöbb esetben a hatékonyságot szem előtt tartva a közvetett szövetségi közigazgatásba tartozó ügyköröket a tartományi megfelelőjükkel összevonva látják el. Azon ügyrendi pontok, amelyek a szövetségi közigazgatást érintik, a szövetségi kormány, míg azok, amelyek a tartományi igazgatást, a tartományi kormány jóváhagyását igénylik. A közvetett szövetségi közigazgatás ellátása során létrejövő aktákat a tartományfőnök megbízásából, a tartományi igazgatást érintő aktákat pedig a tartományi kormány, illetve Bécs esetében a Városi Magisztrátus megbízásából írják alá.¹⁹¹

A közvetlen és a közvetett szövetségi közigazgatás mellett az autonóm tartományi igazgatás végrehajtással kapcsolatos feladatait is a tartományi hatóságok látják el. A tartományi feladatok, melyeket a Szövetségi Alkotmánytörvény szabályoz, jelentéktelen politikai súllyal bírnak. Fontos megjegyezni, hogy a kompetenciaszabályozás csak a közjogi feladatokat érinti, a magánjogot nem. A háború utáni Ausztriában is megfigyelhető az a tendencia, miszerint a kamarák, a közalapítványok és a társadalmi biztosító társaságok a tartományok kárára átvettek korábbi tartományi feladatokat, így a szövetség-tartomány viszonylatban a Szövetség felé tolódott el az egyensúly. A szövetségi vagyon kiterjesztésével, és bizonyos iparágak

und die Länder: Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat. Böhlau Verlag, Bécs/Köln/Weimar, 2003, 22.

¹⁹⁰ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 78.

¹⁹¹ Uo.

államosításával a tartományi vagyon megcsappant, ami szintén a szövetség befolyásának és gazdasági súlyának növekedéséhez vezetett.¹⁹²

4) A Tartományi Kapcsolatok Hatósága

A tartományok közötti, illetve a tartományok és a szövetségi kormány közötti együttműködés elősegítése érdekében 1951-ben a tartományi kormányok egyhangúlag elfogadott határozatukban felállították a Tartományi Kapcsolatok Hatóságát (Verbindungsstelle der Bundesländer).¹⁹³ A Hatóság székhelye az alsó-ausztriai tartományi kormányhivatal lett. Szervezetét tekintve két állandó referenst neveztek ki. Az egyik a tiroli tartományi kormány által kinevezett pénzügyi szakértő, a másik az alsó-ausztriai tartományi kormány által kinevezett, az alkotmánnyal és a közigazgatással kapcsolatos ügyekért felelős tisztviselő.¹⁹⁴

A kezdeti időszak után a Hatóság apparátusát bővítették, és szervezetenként átalakították. Felállítottak egy három tartományi hivatali igazgatóból álló munkabizottságot, akik a Tartományi Hivatali Igazgatók Értekezletének (Landesamtsdirektorenkonferenz) utasításait hajtják végre, amely pedig a Tartományfőnöki Értekezletnek (Landeshauptleutenkonferenz) alárendelve végzi munkáját. Az alsó-ausztriai tartományi hivatali igazgató állandó tag a munkabizottságban, míg a másik két tag félévente cserélődik, és a tartományok delegálják őket ábécé sorrendben. Ez alól a szabály alól a szövetségi főváros kivételt képez, Bécs (Wien) ugyanis megelőzi Vorarlberget a sorrendben annak érdekében, hogy a Béctől messze fekvő tartományok mindig egy Bécshez közel fekvő tartománnyal együtt legyenek képviselve a munkabizottságban. A bizottság elnöksége szintén félévente cserélődik. A munkabizottság elnökének helyettese az alsó-ausztriai tartományi hivatali igazgató, aki a tartományok egyenrangúságának megfelelően mint állandó bizottsági tag kilenc félévente ellátja az elnökséget. Ez a cserélődő elnökségi rendszer működik a Bundesrat elnökségének ellátása során is.¹⁹⁵

A Tartományi Kapcsolatok Hatósága ad otthont a tartományfőnökök, a tartományi pénzügyi referensek és a tartományi hivatali igazgatók konferenciájának, valamint az ad hoc tartományi szakértői és referensüléseknek. A Hatóság a tartományok kérésére megbeszéléseket

¹⁹² ALTENSTETTER, Christa: i. m. 80.

¹⁹³ FALLEND, Franz: i. m. 56.

¹⁹⁴ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 88.

¹⁹⁵ Uo.

rendez, és koordinálja a különböző tartományi álláspontokat minden ügykörben. Feladatkörei az alábbi csoportokba sorolhatók:¹⁹⁶

- továbbítja a törvény- és rendeletjavaslatokat a szövetségi minisztériumoknak, és közvetíti a tartományok állásfoglalását a szövetségi hatóságoknak, és fordítva. A tartományok közvetlenül is eljárhatnak, ebben az esetben azonban előzetesen értesíteniük kell a Hatóságot. A tartományi együttműködés lehetővé tette, hogy számos gazdasági, társadalmi és kulturális kérdésben pártpolitikai érdekektől mentes döntések születhessenek. A szövetség és a tartományok közötti pénzügyi kérdésekkel kapcsolatos tárgyalások során a Hatóság fontos szerepet tölt be. A Szövetségi Alkotmánytörvényben definiált azon ügykörökben, melyekben a törvényalkotási jog a szövetséget, a végrehajtás pedig a tartományokat illeti meg, illetve azokban az ügykörökben, amelyekben a szövetség csak az alapelvekről hoz törvényt, és a tartományi törvényhozásokat illeti meg a végrehajtási törvények kidolgozása és a tényleges végrehajtás, szintén folytatnak egyeztetéseket a Hatóság közreműködésével;
- összehívja a tartományi értekezleteket, és megszervezi a tartományi szakértők szakmai beszélgetéseit politikai és tisztviselői szinten egyaránt. A Tartományi Hivatali Igazgatók Értekezlete, a politikai és tisztviselői szinten eljáró Tartományi Pénzügyi Referensek Értekezlete és a Tartományfőnöki Értekezlet csak egyhangúlag hozhatnak döntéseket, és fontosságukat tekintve kiemelkednek a többi értekezlet közül.

A Tartományi Kapcsolatok Hatóságának tevékenysége egyértelműen pozitív hatást gyakorolt a tartományok közötti, illetve a tartományok és a Szövetség közötti együttműködés elmélyítésére.¹⁹⁷ A szövetségi alkotmányjogászok ugyanakkor több alkalommal is arra hívták fel a figyelmet a megalakulását követően, hogy a Hatóság tevékenysége túlnyúlik a Szövetségi Alkotmánytörvényben foglaltakhoz képest.¹⁹⁸ Ebben a kérdésben nem mutatkozott egyetértés a szövetségi és a tartományi alkotmányjogászok között.¹⁹⁹ A Hatóság konzultatív szerepe minden kétséget kizáróan hozzájárult ahhoz, hogy a pártpolitikai érdekeket ellensúlyozandó a tartományok érdekei szakmai szempontok mentén érvényesüljenek a szövetségi hatóságoknál.

¹⁹⁶ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 88-90.

¹⁹⁷ FALLEND, Franz: i. m. 56-57.

¹⁹⁸ Lásd az 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvény korábban hatályos 107. cikkét: <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1930/1/A107/NOR12002782> (2021. május 1.)

¹⁹⁹ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 92-93.

5) Részkövetkeztetések

Az 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvény 1945-ös visszaállítása az egykori föderális struktúrát is restaurálta. Az alkotmány négy kategóriát különít el a szövetség és a tartományok közötti hatalommegosztást tekintve. Az első csoportba tartoznak azok a hatáskörök, melyekben a törvényhozás és a végrehajtás kizárólag a Szövetséget illeti. A második kategóriába azok az ügyek tartoznak, amelyekben a Szövetséget illeti a törvényhozás és a végrehajtási rendeletek kibocsátása, a tagállamokat pedig a tényleges végrehajtás. A harmadik csoportba azok a hatáskörök tartoznak, amelyeknél a Szövetség csupán keretszabályokat állít, és ezeken belül a tagállamok végrehajtási törvényeket bocsátanak ki, valamint ténylegesen végre is hajtják azokat. A negyedik kompetenciakategóriába tartozó ügyeknél a törvényhozás és a végrehajtás teljes egészében tartományi hatáskör. A hatáskörcsoportokat megvizsgálva megállapítható, hogy a törvényalkotásban és a végrehajtásban is a Szövetség túlsúlya érvényesül a tartományokkal szemben.

A törvényhozásban a szövetségi állami modellt erősítették a háború utáni időszakban azok a kialakult gyakorlatok, amelyek még azelőtt bevonták a tartományokat a törvényjavaslatok kidolgozásába, hogy a szövetségi törvényhozás érdemben megkezdte volna munkáját.

A nemzetiszocialista időszak után az osztrák közigazgatást is újra kellett szervezni a föderális államszerkezetnek megfelelően, ezért a szövetségi, a tartományi és a községi szintet is a korábbi állapotok szerint állították vissza.

A szövetségi közigazgatási (végrehajtási) feladatokat két csoportra oszthatjuk aszerint, hogy közvetlenül a szövetségi közigazgatási apparátus látja-e el a közvetlen szövetségi közigazgatás keretében, vagy a tartományi igazgatás segítségével kerülnek-e végrehajtásra a közvetett szövetségi közigazgatás formájában.

Az önálló tartományi igazgatás a tartományi hatóságok hatáskörébe tartozik. Politikai súlyukat tekintve ezek a hatáskörök jóval gyengébbek a szövetségiéknél. A törvényhozási jogkörök mellett tehát a végrehajtási kompetenciák megosztása is azt tükrözi, hogy a szövetség dominanciája érvényesül.

A szövetség túlerejét ellensúlyozandó a tartományok 1951-ben létrehozták a Tartományi Kapcsolatok Hatóságát. A Hatóság feladata, hogy megkönnyítse a tartományok közötti együttműködést, és közvetítsen a szövetség és a tartományok között. Kooperatív jellegének köszönhetően a tartományok érdekei szakmai alapon csatornázódhatnak be a szövetségi döntéshozatalba.

V. A Bundesrat szerkezete és működése

1) Tartományi képviselet a Bundesratban

Az osztrák szakirodalom eltérő megnevezést használ a Nemzeti Tanács képviselőire (Abgeordnete), és a Bundesratba delegált képviselőkre. Ez utóbbiakat németül a „Bundesrat tagjának” (Mitglied des Bundesrates) vagy „szövetségi tanácsosnak” (Bundesrat) nevezik.²⁰⁰ A Bundesrat tehát maga a felsőház, azaz a második kamara, és egyben az ott ülésző képviselők megnevezése is.

A háború után a kétkamarás parlamenti rendszer került visszaállításra. A Bundesratban a tartományok a népességszámuknak megfelelően kaptak mandátumot. Kezdetben a legtöbb képviselőt, szám szerint tizenkét főt, Bécs delegálta. A többi tartomány mandátuma Bécs lakosságszámához viszonyítva került meghatározásra, azonban legalább három képviselői helyet biztosítani kellett minden tartomány számára. 1945 decemberében a mandátumszámok a következőképpen alakultak: Alsó-Ausztria tíz, Stájerország hét, Felső-Ausztria hat, Karintia, Salzburg, Tirol, Burgenland és Vorarlberg három-három képviselőt küldhetett a Bundesratba, így összesen 50 képviselő jutott mandátumhoz.²⁰¹

A Bundesratba a tartományi parlamentek az arányos képviseleti választási rendszer alapján küldenek képviselőket azzal a megkötéssel, hogy a második legtöbb mandátumot gyűjtő pártnak (pártoknak) jár legalább egy szavazat.²⁰² Ez a törvényi előírás a pártok érdekeit a tartományi érdekek elé helyezi. A gyakorlatban ez a rendelkezés azt eredményezi, hogy a küldötteket a tartományi pártvezetések és az adott tartományi parlamenti frakciók közötti megállapodások alapján választják meg. Így fordulhatott elő, hogy az 1945-ben megválasztott Bundesrat-képviselők túlnyomó többsége nem volt tagja tartományi parlamentnek. Tendenciaként megállapítható, hogy a Bundesratba alapvetően két okkal jelölnek valakit. Egyrészt ez elismerésként jár azoknak a politikusoknak, akiket a párt szolgálatában végzett tevékenységükért így jutalmaznak. Másrészt ezzel készítik elő a Nemzeti Tanács képviselőjeként befutott későbbi politikai karriert. A Bundesrat megválasztásánál tehát nem a tartományi érdekek, hanem az egyes pártok érdekei érvényesülnek.²⁰³ Az osztrák föderációt a

²⁰⁰ A továbbiakban a Bundesrat-tag és a Bundesrat-képviselő kifejezéseket egymás szinonimáiként használom.

²⁰¹ SZABÓ István (2010): i. m. 152-153.; ALTENSTETTER, Christa: i. m. 99.

²⁰² ERMACORA, Felix: Österreichische Verfassungslehre. Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung GmbH, Bécs/Stuttgart, 1970. 288.

²⁰³ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 99-100.

politikai pártok túlsúlya miatt szokás „a pártok szövetségi állama”, a Bundesratot pedig „a pártok Szövetségi Tanácsa” elnevezéssel illetni.²⁰⁴

2) A Bundesrat szervezeti felépítése

A Bundesrat jogilag folyamatosan ülésezik, mivel munkája nincs törvényhozási időszakhoz kötve.²⁰⁵ A gyakorlatban ülészaka a Nemzeti Tanács ülészakainak megfelelően alakult ki, azaz csak akkor ülésezik, amikor a Nemzeti Tanács is. Mivel a tartományi parlamentek törvényhozási időszakai eltérnek, a Bundesrat-képviselők személyi fluktuációja meglehetősen nagy, ami azt eredményezte, hogy a Bundesrat nem képes kialakítani egy önálló politikai irányvonalat. Ez az egykori alkotmányalkotó szándékát tükrözi.²⁰⁶

A Bundesrat igazgatási feladatait egy iroda látja el, amelynek a tagjai az elnök mellett a két, arányos elv alapján megválasztott elnökhelyettes, a két jegyzőkönyvvezető, illetve a rend és a nyugalom fenntartásért felelős két vigyázó. Az apparátus félévente újul meg.²⁰⁷

A Bundesrat ülésidőszaka általában 14 napig tart. A félévente cserélődő elnökséget a tartományok ábécé sorrendben töltik be,²⁰⁸ és az elnökséget ellátó szövetségi tanácsos továbbra is a saját tartományát képviseli. A plenáris üléseket az elnök vezeti, aki egyben a Bundesratot is képviseli.²⁰⁹

A Bundesrat képviselőit nem korlátozza a tartományi parlamentek irányából mandátumkötöttség, akik még csak nem is az egyes tartományok érdekeit képviselik. A képviselők a pártokhoz való tartozás alapján adják le szavazataikat. Az 1945 utáni időszakban csak formális jelleget öltöttek a Bundesratban lezajlott szavazások, ugyanis a szövetségi tanácsosok a gyakorlatban a koalíciós partnerek szövetségi kormányzati szinten meghozott döntései alapján adják le szavazataikat. Ez a tendencia elsősorban a szövetségi-tartományi pénzügyekkel kapcsolatos törvények elfogadásakor mutatkozott meg, így gyakorlatilag a Bundesrat föderatív jellege megszűnt létezni.²¹⁰

²⁰⁴ SCHAMBECK, Herbert: *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich*. In: MERTEN, Detlef: *Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht*. Duncker & Humblot, Berlin, 1997. 18.

²⁰⁵ ERMACORA, Felix: i. m. 289.

²⁰⁶ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 100.

²⁰⁷ Uo.

²⁰⁸ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) 36. cikk: <http://www.verfassungen.at/at18-34/index29.htm> (2021. május 10.); SCHAMBECK, Herbert: i. m. 19.

²⁰⁹ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 101.

²¹⁰ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 103. vö. SZABÓ István (2010): i. m. 155.

3) A Bundesrat szerepe a szövetségi törvényhozásban

Az 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvény értelmében a Bundesrat a tartományok képviselőjeként egyenjogú a Nemzeti Tanáccsal a szövetségi törvényhozásban.²¹¹ A Nemzeti Tanács valamennyi törvényjavaslatát a szövetségi kancellár továbbítja a Bundesratnak állásfoglalásra és jóváhagyásra. A Bundesratnak nyolc hete van a törvényjavaslattal szemben ellenvetést tenni, ami azonban csak halasztó vétójog, mivel a Nemzeti Tanács egyszerű törvények esetén egyszerű, alkotmánytörvények esetén kétharmados többséggel ismételt benyújthatja az eredeti törvényjavaslatot az ún. felfüggesztő határozattal élve (Beharrungsbeschluss).²¹² A Szövetségi Alkotmánytörvény 42. cikkének (5) bekezdésében foglaltak szerint a Bundesrat nem élhet vétójogával a Nemzeti Tanács által elfogadott törvényjavaslatok ellen az alábbi ügyekben, melyeket így kihirdetettnek kell tekinteni:

- Nemzeti Tanács ügyrendje;
- Nemzeti Tanács feloszlata;
- szövetségi költségvetés jóváhagyása;
- szövetségi zárszámadás jóváhagyása;
- szövetségi kölcsönök felvétele vagy konvertálása;
- szövetségi vagyon feletti rendelkezés.

A Bundesrat az 1945 utáni időszakban csak elvétve élt vétójogával a törvényjavaslatok elfogadása során. Ez részben annak volt köszönhető, hogy a kényszer szülte nagykoalíció kiegyensúlyozott belpolitikai viszonyokhoz vezetett. A megszálló hatalmak jelenléte sok belpolitikai vitát felülírt, ezért a kereszténydemokrata-szociáldemokrata koalíció szorosan együttműködött. A csekély számú vétónak volt egy másik oka is, ami a Bundesrat vétójogának strukturális gyengeségeiben keresendő:²¹³

- a Bundesrat egy törvényjavaslatot csak teljes egészében utasíthat el, a kifogásolt részeiben nem;
- a Nemzeti Tanács a Bundesrat vétója ellen élhet a felfüggesztő határozattal anélkül, hogy a Bundesrat megindokolhatná vétóját;

²¹¹ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) 24. cikk: <http://www.verfassungen.at/at18-34/index29.htm> (2021. május 10.); SCHAMBECK, Herbert: i. m. 18.

²¹² ALTENSTETTER, Christa: i. m. 104-105.

²¹³ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 106-107.

- a Nemzeti Tanácsot nem kötelezi a Bundesrat vétója, hogy a törvényjavaslat újbóli tanácskozása során figyelembe vegye azt;
- a Bundesrat a törvényjavaslat benyújtását követő nyolc hét után, amennyiben elhúzódik a javaslat megvitatása, nemcsak, hogy nem élhet halasztó vétójogával, de állást sem foglalhat a javaslattal kapcsolatban, amely így annak hiányában kerül kihirdetésre. A II. Köztársaság létrejöttét követően de facto az az irány érvényesült általában véve, hogy a Bundesrat a lehető leghamarabb jóváhagyta a benyújtott törvényjavaslatokat, lerövidítve ezzel azok elfogadási idejét.

A Bundesratot megilleti a törvénykezdeményezési jog. A kezdeményezést a szövetségi kormány nyújtja be a Nemzeti Tanácsnak. A Bundesrat ebben a jogában is korlátozott, a szövetségi kormány ugyanis szabad mérlegelése alapján megakadályozhatja a kezdeményezés betervezését, emellett a Nemzeti Tanácsot semmi sem kötelezi, hogy a kezdeményezés tárgyalását napirendre vegye.²¹⁴

A Bundesrat egyetértési joggal rendelkezik, amely 1945 után teljesen kiüresedett. A Szövetségi Alkotmánytörvény 15. cikkének (6) bekezdése kimondja, hogy a tartományok érdekeinek megtestesítőjeként a Bundesrat jóváhagyása szükséges azokban az esetekben, amikor a Nemzeti Tanács törvényjavaslata határidőt szab a tartományoknak a végrehajtási törvények kidolgozására és elfogadására, és ez az előírányzott határidő kevesebb, mint hat hónap, vagy több, mint egy év. A Bundesrat választásáról és megalakulásáról szóló rendelkezések (1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvény 34. és 35. cikk) kizárólag akkor módosíthatók, ha legalább négy tartomány Bundesrat-képviselőinek többsége támogatja a módosítást. A Nemzeti Tanács törvényjavaslatát ebben a két esetben véglegesen elutasíthatja a Bundesrat.²¹⁵

A Bundesratot megilleti a jog, hogy amennyiben a szövetségi törvényhozásban egy szövetségi alkotmánytörvény-javaslatról tanácskoznak, amely csak részben módosítja a hatályos Szövetségi Alkotmánytörvényt, népszavazás kiírását követelje, ha képviselőinek legalább egyharmada támogatja azt (Szövetségi Alkotmánytörvény 44. cikk (2) bekezdés). Egyéb esetben, ha a Szövetségi Alkotmánytörvény egészéről folyik a tanácskozás, kötelező népszavazást tartani.²¹⁶

²¹⁴ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 107. vö. SZABÓ István (2010): i. m. 159.

²¹⁵ Uo.

²¹⁶ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) 42. cikk (2) bekezdés: <http://www.verfassungen.at/at18-34/index29.htm> (2021. május 10.)

4) A Bundesrat szerepe a szövetségi végrehajtásban

A Bundesrat hatásköre a szövetségi végrehajtásban még szűkebb, mint a szövetségi törvényhozásban. Megilleti a vétójog a nemzetközi szerződések jóváhagyásakor, egyetértési jogkörrel rendelkezik a tartományi parlamentek felosztatásakor, ha azt a szövetségi elnök kezdeményezi, továbbá panaszt emelhet a szövetségi elnök ellen. A Bundesrat hatásköre a szövetségi végrehajtás során a gyakorlatban inkább a Közös Állandó Bizottságban²¹⁷ (Ständiger Gemeinsamer Ausschuss) mutatkozik meg.²¹⁸

Az alkotmánybíróság tagjainak jelölésekor a Bundesrat szintén korlátozott hatáskörrel bír, mindössze három alkotmánybíró személyére és egy helyettesre tehet javaslatot.²¹⁹

A szövetségi kormány ügyvitele fölött a Bundesrat csak szűk ellenőrző jogosítvánnyal rendelkezik, mivel sem a kormány, sem pedig a miniszterek ellen nem nyújthat be bizalmatlansági indítványt. Egyedül írásban kérhet tájékoztatást a szövetségi kormánytól, ha azt legalább három szövetségi tanácsos támogatja. A Nemzeti Tanáccsal szemben szélesebb az ellenőrzési jogköre, mert kérhet írásbeli és szóbeli tájékoztatást egyaránt. Ellenőrző jogkörével jóval több alkalommal élt a Nemzeti Tanáccsal, mint a szövetségi kormánnyal szemben 1945-től kezdődően. A szövetségi kormányhoz benyújtott interpellációknak a háttérben nem egyszer pártpolitikai érdekek húzódtak meg, és a Nemzeti Tanács frakciói vagy frakcióitkarságai indíttatására születtek. Ennek oka, hogy amennyiben egy politikai esemény nem zárult kompromisszummal, a leghamarabb a Bundesratot felhasználva lehetett kérdőre vonni a koalíciós partnert. A Bundesrat az interpelláció mellett jogosult petíciókat is benyújtani a szövetségi kormányhoz, ám erre 1945-1955 között egyszer sem került sor.²²⁰

5) Részkövetkeztetések

Az alkotmányhoz hasonlóan a kétkamarás parlamenti rendszer is az 1920-tól működő formájában került visszaállításra 1945-ben. A Bundesratba a tartományi parlamentek delegálják

²¹⁷ A Közös Állandó Bizottság a Nemzeti Tanács képviselőiből és a Bundesrat tagjaiból áll. A Bizottság dönt azokban a kérdésekben, ahol egyet nem értés mutatkozik a szövetség és a tartomány vagy a tartományok között. Ezek közé a területek közé tartozik, ha a szövetségi kormány megvétózza egy tartományi parlament törvényjavaslatát, amennyiben az a tartományi vagy a községi adókat érinti. Emellett dönt arról is, hogy egy tartományi törvény kihirdethető-e, ami a hatálybalépés feltétele. Ständiger gemeinsamer Ausschuss im Sinne des § 9 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 vom Bundesrat entsendet. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SA-P9-B/SA-P9-B_00001_00153/index.shtml (2020. április 11.)

²¹⁸ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 107-108.

²¹⁹ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) 147. cikk (2) bekezdés: <http://www.verfassungen.at/at18-34/index29.htm> (2021. május 10.)

²²⁰ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 107-108.

a képviselőket, ami azt eredményezi, hogy a tartományi érdekek a politikai pártok érdekei mögé szorulnak.

A Bundesrat egy folyamatosan megújuló alkotmányozó és törvényhozó szerv, mivel a tartományi parlamentek legiszlatív időszakai eltérnek az egyes tartományokban. Ez azt eredményezi, hogy sosem szűnik meg egyszerre az összes Bundesrat-képviselő mandátuma, azaz működése állandó. A képviselők szabad mandátummal rendelkeznek, akiket a tartományi parlamentek küldenek a második kamarába a pártarányoknak megfelelően.

Összességében megállapítható, hogy a Bundesrat mint a tartományok kamarája politikai súlyát tekintve jelentéktelen a Nemzeti Tanácshoz képest. Amellett, hogy a szövetségi törvényhozásban és végrehajtásban is szűk mozgástérrel bír, tagjainak összetételét tekintve teljesen megegyezik a Nemzeti Tanácsban uralkodó politikai viszonyokkal.²²¹ Az osztrák Bundesrat a föderáció alapkritériumainak megfelelően került felállításra, mindazonáltal a pártpolitikai érdekek dominanciája miatt csekély mértékben tölti be funkcióját. A háború utáni időszakot tekintve a tartományok helyett a pártokkal állt szoros kapcsolatban, ami elsősorban a nagykoalíció meglétének, illetve a szövetséges megszállásnak volt köszönhető. A szövetségesek ellen szükség volt egy egységes politikai álláspontra, így a politikai érdekek felülírták a klasszikus föderatív állam alapfeltételeit.

VI. Bécs státusza a háború után

1) Bécs szektoriális felosztása

Bécs városát 1945. április 13-án vette be a Vörös Hadsereg, amikor az utolsó német hídfőállást is sikerült legyőzni a Floridsdorfi hídnál. A város szektoriális felosztására már 1944 elején születtek javaslatok az Európai Tanácsadó Bizottságon belül, azonban még 1945 májusában sem hozták meg a végleges döntést. A szovjetek a nyugati szövetségesekkel ellentétben nem rendelkeztek egy előre felkészített katonai kormányzattal vagy szakmai csoporttal a megszállt területek igazgatására, csak egy ideiglenes rendeletet adtak ki az általuk elfoglalt osztrák területeken felállítandó katonai parancsnokságokról. A rendelet értelmében a közigazgatási feladatokat a lehető leghamarabb át kellett adni a polgári személyeknek.²²²

²²¹ ALTENSTETTER, Christa: i. m. 109.

²²² FISCHER, Karl: Die Vier im Jeep: Die Besatzungszeit in Wien 1945-1955. Wiener Stadt- und Landesarchiv, Bécs, 1985. 3.

A bécsi szovjet katonai parancsnokság a civil lakosságot bevonva a közigazgatási feladatokba minden kerületben kinevezett egy kerületi polgármestert (Bezirkbürgermeister), akik átvették az összes igazgatási hatáskört. Az újonnan létrejövő civil szervek elsődleges feladata volt, hogy megteremtsék a mindennapi élethez szükséges körülményeket és a város biztonságos, rendezett működésének feltételeit, valamint végrehajtsák a helyi parancsnokságok utasításait. Az új városi közigazgatási rendszer 11 igazgatási csoportból (Verwaltungsgruppe) állt, mindegyik élén egy városi tanáccsal (Stadtrat). A kezdeti időszakban a háború okozta állapotok miatt sokszor kellett rögtönzött közigazgatási intézkedéseket hozni. Az egyes kerületek és a központi városi igazgatás között 1945 nyarára állt helyre a kapcsolat.²²³

Bécs háború utáni közigazgatási határainak kialakítására két javaslat született. Az egyik az 1938-as Anschluss előtti állapotoknak megfelelően akarta visszaállítani a határokat, míg a másik Nagy-Bécs Birodalmi Gau (Reichsgau Groß-Wien) határainak helyreállítását irányozta elő. A határkérdés késleltette az Ausztriával kapcsolatos tárgyalásokat, melyek így csak 1945 júliusában kezdődtek meg. A nyugati hatalmak Nagy-Bécs határain belül kívánták meghúzni a szektorhatárokat, mivel így nagyobb megszállási területet kaptak volna a szovjet zónán belül, és a saját szektoraikban több repteret is kialakíthattak volna. A kérdés azonban a szovjetek javára dőlt el. 1945. július 9-én Londonban aláírták az Ausztriai Megszállási Zónákról és Bécs Igazgatásáról szóló Egyezményt – mintegy kiegészítve az 1945. július 4-i Ellenőrzési Megállapodást –, mely véglegesítette az országos megszállási zónákat és a bécsi szektorokat. A 21 kerület 5 szektorra²²⁴ történő felosztása az alábbiak szerint alakult:²²⁵

- amerikai szektor: 7., 8., 9., 17., 18., 19. kerület;
- francia szektor: 6., 14., 15., 16. kerület;
- brit szektor: 5., 12., 13., illetve az ezektől területileg különálló 3. és 11. kerület;
- szovjet szektor: 2., 20., 21. – ez utóbbi akkor még magában foglalta a mai 22. kerület területét²²⁶ –, illetve az ezektől területileg különálló 4. és 10. kerület.

²²³ FISCHER, Karl: i. m. 4.

²²⁴ A területi felosztást tekintve – a németországihoz hasonlóan – elkülönítik a megszállási zóna és a megszállási szektor fogalmakat. Előbbi az ország, míg utóbbi Bécs városának területi felosztását jelöli.

²²⁵ HUFSCHMIED, Richard (2007): i. m. 116.

²²⁶ A 22. kerület 1954-ben jött létre elszakadva a 21. kerülettől. Ezzel egyidejűleg Liesing 23. kerületként csatlakozott Bécshez.

Bezirksgeschichte Donaustadt. https://www.bezirksmuseum.at/de/bezirksmuseum_22/bezirksgeschichte/ (2021. szeptember 20.); Landesrecht konsolidiert Wien: Gesamte Rechtsvorschrift für Bezirkseinteilungsgesetz 1954. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000321> (2021. szeptember 20.)

Az 1. kerületet kormányzati kerületként a többitől leválasztva szövetségesközi szektornak nyilvánították, igazgatását havonta felváltva látták el a megszálló hatalmak. Ausztriában Bécs mellett Linz tartományi főváros is felosztásra került, de a várost csak az amerikai és a szovjet zónák között osztották fel.²²⁷

Bécs megszállásának első napjaiban a szovjet katonák és a segédrendőrök gyakran toboroztak embereket az utcákon a járókelőkből különböző közfeladatok ellátására, akiket csak néhány nappal később engedtek szabadon. Ennek okán a városi igazgatás kétnyelvű igazolványokat állított ki az alkalmazottainak, amelyek egyfajta immunitást biztosítva védelmet nyújtottak az effajta fogvatartásoktól. A hivatalok mellett az egyes üzemek, az ellenálló csoportok, a pártszervek és egyéb szervezetek is, amelyek rendelkeztek hivatalos bélyegzővel, igazolványok kiállításába kezdtek, amelyek növelték az érintett személyek biztonságát. Az igazolványok kibocsátását nem sokkal ezután a szovjet városi parancsnokság is alkalmazni kezdte. Bécs négyhatalmi megszállása után az igazolványokat négy nyelven állították ki, így a személyi igazolványokat is, melyeket mindig maguknál kellett tartaniuk a bécsi polgároknak. 1946. augusztus 16-ig az ausztriai zónahatárok átlépése csak szövetséges utazási engedéllyel (Allierte Reiseerlaubnis) volt lehetséges. A posta a megszálló hatalmak és az osztrák hatóságok cenzúrája alatt működött. A telefonokat lehallgatták, a kerékpárokat regisztrálták és rendszám táblával látták el, a kerékpárosoknak pedig mindig maguknál kellett tartaniuk a négy nyelven kiállított kerékpár-igazolványt.²²⁸

Az Államszerződés 1955. május 15-i aláírása után kezdetét vette a megszállási időszak utolsó fázisa. 1955. június 24-én az addig használt személyi igazolványok érvényüket veszítették. Július 27-én, amikor a szövetséges hatalmak ratifikációs okmányai közül utolsónaként a francia is letétbe helyezésre került Moszkvában, és ezzel hatályba lépett az Államszerződés, a Szövetséges Tanács megtartotta utolsó ülését, ami után a Szövetséges Bizottság összes szerve befejezte működését. Ezt követően valamennyi épület és ingatlan visszakerült osztrák tulajdonba. Szeptember 14-én a Szövetségesközi Őrjárat katonái utoljára teljesítettek szolgálatot, amivel véget ért az intézmény működése.²²⁹

²²⁷ STOURZH, Gerald (2004): i. m. 10.; HUFSCHMIED, Richard (2007): i. m. 116.

²²⁸ FISCHER, Karl: i. m. 6.

²²⁹ FISCHER, Karl: i. m. 12.

2) A bécsi Szövetségesközi Parancsnokság

Az 1945. július 4-én Londonban aláírt Első Ellenőrzési Megállapodás 11. cikke Bécs igazgatásának ellátására felállította a Szövetségesközi Parancsnokságot, élén a négy katonai parancsnokkal (Kommandant), akiket a négy katonai főparancsnok nevezett ki. A városparancsnokok – a Szövetséges Tanács működéséhez hasonlóan – egymást havonta felváltva elnököltek a Szövetségesközi Parancsnokságban. A Parancsnokságnak alárendelve felállítottak egy szakmai csoportot, mely Bécs közfeladatokat ellátó szerveit tartotta ellenőrzés alatt. Emellett további csoportokat is létrehoztak szakterületenként a főváros igazgatásának biztosítására. A Szövetségesközi Parancsnokság a Szövetséges Tanácsnak alárendelve látta el feladatait, a végrehajtandó utasításokat pedig a Végrehajtó Bizottságtól kapta. Az első informális ülésre 1945. július 28-án, az első hivatalosra pedig szeptember 17-én került sor.²³⁰

Az Államszerződés 1955. július 27-i hatálybalépésével az Ausztriai Szövetséges Bizottság, beleértve a Szövetségesközi Parancsnokságot is, feloszlott. A Parancsnokság struktúrájának, működésének és feladatainak meghatározására nagy hatással voltak a Berlinben lezajló események, azonban Bécs esetében a szövetségesek nem követték el ugyanazokat a hibákat. Az 1949 júniusában megtartott párizsi külügyminiszteri konferencián már – a megszállás kezdetén fennálló viszonyokhoz képest fordítva – Bécs jelentette Berlin számára a követendő példát. Ekkor már azonban a Szövetséges Ellenőrző Tanács és a berlini Szövetségesközi Parancsnokság hónapok óta nem működött Németországban a hidegháború elmélyülése miatt.²³¹

3) A Szövetségesközi Katonai Őrjárat

A Szövetségesközi Katonai Őrjárat (Interalliierte Militärpatrouille), azaz a „Négyen a dzsipben” (Die Vier im Jeep) egy, az egész világon egyedülálló bécsi intézmény volt, amely a város szimbólumává vált. Csak itt volt lehetséges, hogy egy amerikai, egy szovjet, egy brit és egy francia katona egy havonta – a Szövetséges Tanács és a bécsi Szövetségesközi Parancsnokság rotációs rendszerének megfelelően – cserélődő parancsnokság alatt teljesítsen szolgálatot, és járőrözzön, ezzel biztosítva a városban a rendet. A nemzetközi őrjárat legfőbb

²³⁰ HUFSCHMIED, Richard (2007): i. m. 118.; STELZL-MARX, Barbara: Stalins Soldaten in Österreich: Die Innensicht der sowjetischen Besatzung 1945-1955. Böhlau Verlag Bécs/Oldenbourg Verlag München, Bécs/München, 2012. 62.

²³¹ HUFSCHMIED, Richard (2007): i. m. 119.

feladata a bécsi rendőrség támogatása és a megszálló hatalmakhoz tartozó személyek elleni fellépés volt. Ez utóbbi esetben a megszállás kezdeti időszakában a bécsi rendőrség számára nem volt engedélyezett a lőfegyver használata. A nemzetközi őrjárat mellett az egyes megszálló hatalmak saját katonai rendőrséggel is rendelkeztek a szektoraikban.²³²

Minden nap tíz őrjárat volt készenlétben a nap 24 órájában, melyek közül négy teljesített szolgálatot a négy megszállási szektorban. Az 1. kerületet egy külön őrjárat felügyelte, további öt gépjármű készenlétben állt. A sofőr személyét kezdetben az amerikaiak biztosították, mivel a gépjárművek is amerikai tulajdonban voltak. A köztudattal ellentétben a „Négyen a dzsipben” csak 1945 szeptembere és 1946 októbere között használta ezt a legendássá vált járművet, utána leváltották egy másik típusúra. Később az amerikaiak mellett a szovjetek is a nemzetközi őrjárat szolgálatába állították gépjárműveiket.²³³

4) A berlini blokád és a légihíd Bécs szemszögéből

Az 1948. júniusi berlini események, a város körüli blokád és a légihíd felállítása nyugtalanságokat szült a bécsiek körében, akik attól tartottak, hogy egy hasonló forgatókönyv játszódhat le az osztrák fővárosban is. Gyakran terjedtek olyan hírek, hogy a nyugati hatalmak kivonulnak Berlinből, és Bécs is hasonló sorsra fog jutni, illetve hogy a berlini szovjet intézkedések háborúhoz vezethetnek.²³⁴

A bécsi repterek használatát és a nyugati hatalmak általi megközelítését az 1945. júliusi Zónaegyezmény szabályozta. A tulli repülőtér használati jogát az amerikaiak, a schwechati repteret a britek és a franciák közösen kapták meg.²³⁵ Mindkét reptér a szovjet megszállási övezetben (Alsó-Ausztriában) volt található, így fennállt a veszélye, hogy a szovjetek Bécs városát is blokád alá helyezik. Berlinnel ellentétben Bécs közigazgatási határain belül a nyugati szövetségesek nem rendelkeztek repülőtérrel. Ezt ellensúlyozandó az amerikaiak és a britek még 1945-ben létrehozta egy-egy kifutópályát Bécs területén belül. 1948 júniusában az amerikaiak további terveket dolgoztak ki Bécs légi úton történő ellátására. Az egyik egy kifutópálya kialakítása volt az amerikai megszállás alatt álló 17. kerületben, a másik egy repülőtér építése a brit szektorhoz tartozó 11. kerületben. Előbbi a csekély utánpótlási

²³² STELZL-MARX, Barbara: i. m. 62.; HUFSCHMIED, Richard (2007): i. m. 119-120.

²³³ HUFSCHMIED, Richard (2007): uo.

²³⁴ HUFSCHMIED, Richard (2007): i. m. 121.

²³⁵ A légi összeköttetés mellett a vasúti hálózatot is használhatták a nyugati megszálló hatalmak. Az amerikaiak a Franz-Josefs Bahnhofot (pályaudvar), a franciák a Westbahnhofot, míg a britek az Aspangbahnhofot vehették igénybe. FISCHER, Karl: i. m. 5.

potenciálnak köszönhetően hamar lekerült a napirendről. A britek szintén egy légikikötő megépítését tervezték a 11. kerületben. Mivel az amerikaiak több hónappal számoltak, amíg megépülhet a simmeringi repülőtér, 1948 nyarán 26 titkos élelmiszerközpontot hoztak létre, melyek a bécsi lakosság és a nyugati csapatok ellátását lettek volna hivatottak szolgálni egy szovjet blokád esetén a repülőtér elkészültéig. Egy, a berlinihez hasonló blokád ugyan nem került felállításra Bécsben, azonban jól mutatja a nyugati hatalmak aggodalmát, hogy az amerikai és a brit terveket szigorú titokban tartották, melyekről még az osztrák szövetségi kormánnyal sem történtek egyeztetések. A terveket csak egy valós veszély, például egy blokád esetén hozták volna nyilvánosságra. 1950-ben újra előkerültek a tervek egy simmeringi repülőtér megépítéséről, amikor a negyedik bér- és ármegállapodás elfogadása után kialakuló tüntetések az osztrák kommunisták saját maguk javára akarták fordítani. 1948-tól eltérően a szövetséges hatalmak ezúttal értesítették az osztrák kormányt a tervek kidolgozásának megkezdéséről. 1951 júliusában az osztrák szövetségi kormány felső vezetése, a Minisztertanács (Ministerrat) jóváhagyta a simmeringi amerikai repülőtér építését. Pár hónappal később, 1951 novemberében azonban az amerikaiak és a britek váratlanul, hivatalos közlemény kiadása nélkül elvetették a repülőterekről szóló terveket.²³⁶

Egy jelentős körülményt figyelembe kell venni Bécs esetében a tervezett légi ellátással kapcsolatban Berlinnel összehasonlítva. Bécs szovjet blokád alá helyezése nehezebben lett volna kivitelezhető, hiszen az első kerület közös, nemzetközi igazgatás alatt állt, illetve a brit és a szovjet szektorok egyes részei (3., 11., és a 4., 10. kerületek)²³⁷ térben elkülönültek egymástól. Egy blokád jelentősen megnehezítette volna a szovjeteknek is az utóbbi városrészek ellátását. Egy másik jelentős tényező volt, hogy a szovjetek hivatalosan sosem készítettek terveket egy esetleges bécsi blokád felállítására vagy akár Ausztria végleges felosztására.²³⁸ Az akkoriban sokat hangoztatott mondás, miszerint „Ausztria nem Németország, Bécs nem Berlin!” („Österreich ist nicht Deutschland, Wien ist nicht Berlin!”)²³⁹, mint azt a történelem igazolta, igaznak bizonyult.

²³⁶ HUFSCHMIED, Richard (2007): i. m. 121-122.

²³⁷ Lásd a „Bécs szektoriális felosztása” c. fejezetet.

²³⁸ HUFSCHMIED, Richard (2007): i. m. 123.

²³⁹ HUFSCHMIED, Richard (2007): i. m. 121.

5) Részkövetkeztetések

Bécs háború utáni határaitól kezdetben nem volt konszenzus a szövetséges hatalmak között, ám végül a szovjetek akarata érvényesült, és az Anschluss előtti közigazgatási határokat állították vissza. A várost 5 szektorra osztották. A nemzetközi szektor a szövetségesek közös ellenőrzése alá került.

A főváros szövetséges igazgatásának csúcsán a négy városparancsnokból álló Szövetségesközi Parancsnokság állt. A városparancsnokok egymást havonta felváltva elnököltek a testületben.

A bécsi szektorokban szolgálatot teljesítő Szövetségesközi Katonai Őrjárat az egész világon egyedülálló intézménynek minősült. Feladata a közrend fenntartása és a bécsi rendőrség támogatása volt.

A berlini blokád aggodalommal töltötte el az osztrákokat, hogy Bécsben is hasonló forgatókönyv játszódhat le. Az amerikaiak és a britek a berlini események hatására terveket dolgoztak ki egy léghíd felállítására, amelyre végül nem került sor. Az, hogy Bécsset nem osztották ketté, illetve vonták blokád alá, több tényezőre vezethető vissza. A nemzetközi szektor, a területileg különálló kerületek szektorális felosztása és a Szövetségesközi Katonai Őrjárat egyaránt hozzájárultak ahhoz, hogy Bécs elkerülje Berlin sorsát. A város szövetséges irányítása az Államszerződés hatálybalépésével, és az Ausztriai Szövetséges Bizottság feloszlásával ért véget.

II. fejezet: Németország államépítése a II. világháború után

I. Németország szövetséges megszállása

1) A szövetségesek megszállási politikái Németországban

Németország és Berlin – amerikai, brit és szovjet – megszállásáról, illetve felosztásáról az Európai Tanácsadó Bizottság 1944. szeptember 12-én döntött, amikor elfogadta a „Németország Megszállási Zónáiról és Nagy-Berlin Igazgatásáról szóló Jegyzőkönyvet” (Protokoll über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin). A Jegyzőkönyvet először 1944. november 14-én, majd 1945. július 26-án módosították. Utóbbival Franciaország is csatlakozott a megszálló hatalmakhoz.²⁴⁰

Már a nemzetiszocialista Németország megsemmisülése előtt felmerült a kérdés, hogy a jövőbeni német állam milyen államszerkezetű legyen, azaz hogy a föderatív vagy az unitárius állami berendezkedés, avagy a centralizáció vagy a decentralizáció alapján történjen-e az államszervezet újjáépítése. Az Egyesült Államok, Nagy-Britannia és a Szovjetunió vezetői egyetértettek abban, hogy Poroszországot fel kell osztani, ugyanakkor a német egységet fenn kell tartani. Az Egyesült Államokban két nézet uralkodott. A külügyminisztérium ragaszkodott a német egységhez, és a német állam föderatív jellegét kívánta erősíteni. Ezzel szemben a pénzügyminiszter, Henry Morgenthau szorgalmazta, hogy Németország területét nyugaton és keleten egyaránt szűkítsék, a megmaradt területeket pedig egy észak- és egy délnémet állam között osszák fel, ezzel egy erőteljes decentralizációt megvalósítva.²⁴¹ Nagy-Britanniában szintén létezett egy ehhez hasonló nézet Németország jövőjével kapcsolatban, miszerint több független államra kell osztani, amit azonban Churchill nem támogatott, így hamar lekerült a napirendről. A hivatalos amerikai és brit álláspont a Jaltai Konferencián fogalmazódott meg, az érintett kormányok a föderatív decentralizáció mellett foglaltak állást. Franciaország, Belgium, Hollandia és Dánia kormányai szintén egy decentralizált Németországban gondolkodtak, és igényt tartottak a német határterületekre. A szovjet kormány részéről is megfogalmazódott

²⁴⁰ Protokoll über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin.

<http://www.verfassungen.de/de45-49/besatzungszonenprotokoll45.htm> (2021. szeptember 22.)

²⁴¹ A Morgenthau-terv kimondta, hogy Németországot teljesen le kell fegyverezni, a Ruhr-vidéket és a vízi utakat nemzetközi fennhatóság alá kell vonni, az ipari létesítményeket le kell szerelni, illetve a szénbányákat be kell zárni. Ezek az intézkedések azt a célt lettek volna hivatottak szolgálni, hogy Németországot egy fejletlen agrárországgá alakítsák.

kezdetben a német területek több államra történő felosztása,²⁴² később azonban a Szovjetunió ugyancsak az egységes német állam megteremtésében lett érdekelt.

A Potsdami Konferencián az amerikaiak, a szovjetek és a britek megegyeztek abban, hogy a német területek igazgatását és gazdasági struktúráját egyaránt decentralizálni kell, és támogatni fogják a helyi öngazgatás kiépítését. A francia kormány nem képviseltethette magát a konferencián, mely azon az állásponton volt, hogy a német területeken egy államszövetséget (Staatenbund) kell létrehozni, és a tagállamoknak széles körű hatásköröket kell biztosítani, az államszövetség hatásköreit pedig egy alkotmányban kell rögzíteni. Annak ellenére, hogy a szovjetek is beleegyeztek a decentralizáció elve mentén történő újjáépítésbe, hamar nyilvánvalóvá vált, hogy Moszkva egy Berlin-központú unitárius állam és a német központi igazgatás kiépítésében volt érdekelt. Ez utóbbi hatásköreit kiterjesztették volna Németország teljes területére, és elválasztották volna a tartományi hatóságok hatásköreitől. A brit katonai kormányzat ezzel szemben ragaszkodott a Weimari Alkotmányhoz, és az összes egykori birodalmi hatáskört kisajátította magának. Egyben szorgalmazta a helyi öngazgatás megteremtését és annak átadását a német lakosságnak, azonban a gyakorlatban mégsem tett lépéseket a föderatív államszerkezet kiépítésének érdekében. Egyedül az amerikai zónában hajtották végre a Potsdami Konferencián elfogadott irányelveket, és hoztak létre szövetségi állami jellegű szerveket.²⁴³

Összegezve, a francia kormány egy decentralizált államszövetséget, a Szovjetunió egy központosított, avagy centralizált egységállamot, a britek egy decentralizált egységállamot, míg az amerikaiak egy, a sajátjukhoz közel álló szövetségi állami rendszert kívántak kiépíteni. Ezek a tendenciák nem meglepőek, ha megnézzük a megszálló hatalmak – kivéve Franciaország – állami berendezkedését. Franciaország ugyan egy erősen központosított államnak minősült a közjogi hagyományaiból eredően, de az esetleges jövőbeni német katonai agressziótól tartva egy, a vesztfáliai államközi rendszerhez hasonló államszövetség kialakítására törekedett Németországban, melynek tagállamai jelentős szuverenitással rendelkeztek volna. A Szovjetunió államelméleti szempontból föderációnak minősült, azonban mégsem lehet egy klasszikus szövetségi államról beszélni, tekintve az Oroszországi Tagköztársaság és Moszkva politikai túlsúlyát. Nagy-Britannia a világ legdecentralizáltabb unitárius államai közé sorolható, az Egyesült Államok pedig egyértelműen a szövetségi államok mintaállama.

²⁴² LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. Leske + Budrich, Opladen, 1998. 70-71.

²⁴³ LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: i. m. 71-72.

2) A Szövetséges Ellenőrző Hatóság

2.1) A Szövetséges Ellenőrző Szervezet megalakulása

Az Európai Tanácsadó Bizottság²⁴⁴ (European Advisory Commission – EAC) ülésein két koncepció rajzolódott ki arra vonatkozóan, hogy milyen legyen a megszálló hatalmak viszonya a legyőzött Németországgal. Az egyik a Németország feletti háromhatalmi kontrollra, a másik a megszálló hatalmak saját zónájában gyakorolt legfelsőbb hatalomra vonatkozott. A megszállási övezetekben bevezetett széles körű autonómia a Szovjetunió követeléseire volt elsősorban visszavezethető, azonban Nagy-Britannia és az Egyesült Államok sem tiltakozott ellene. Az 1944. november 14-én aláírt Ellenőrzési Megállapodás (Abkommen über Kontrolleinrichtungen in Deutschland/ Vereinbarung über den Kontrollapparat in Deutschland) felállította Németországban a Szövetséges Ellenőrző Szervezetet (Alliierte Kontrolleinrichtungen/ Alliiertes Kontrollapparat). A Szervezet megalakítása körüli tárgyalások során kirajzolódott, hogy a britek egy, a zónahatárokon átnyúló központi igazgatást kívántak bevezetni. A szovjetek ezzel szemben egy konföderatív megoldásban gondolkodtak, azaz az egyes zónákban önálló megszállási politikát szorgalmaztak egy központi szövetséges koordináció keretében. A tárgyalások eredményeként megszületett a kompromisszum. A pénzügyi, a gazdasági és a legfőbb politikai kérdésekben központi szövetséges döntéshozatalt, a legtöbb tárgykörben viszont központilag koordinált, de zonális végrehajtást vezettek be. Ezt a megállapodást átvették az 1945. augusztus 2-án aláírt Potsdami Egyezménybe, amelynek értelmében a legfelsőbb hatalmat a katonai főparancsnokok gyakorolták a saját zónájukban a kormányaiktól kapott mandátum alapján, a Németország egészét érintő kérdésekben viszont együtt hoztak döntést a legfőbb kontrollszerv, a Szövetséges Ellenőrző Tanács (Alliiertes Kontrollrat) tagjaiként.²⁴⁵

Franciaország 1945. május 1-jén csatlakozott az Ellenőrzési Megállapodáshoz. A francia kormány igyekezett a négyhatalmi együttműködést lazítani, melyre vétőjoga lehetőséget biztosított. Az Ellenőrzési Megállapodás végleges szövegét 1945. május 4-én erősítette meg a négy szövetséges hatalom.²⁴⁶

²⁴⁴ Az 1943. októberi Moszkvai Konferencián az amerikai, a brit és a szovjet külügyminiszterek döntöttek az Európai Tanácsadó Bizottság felállításáról, melynek feladata Németország és Ausztria megszállási rendszerének kidolgozása volt. Franciaország 1944 novemberében lett a Bizottság tagja.

²⁴⁵ MAI, Gunther: Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945-1948: Alliierte Einheit - deutsche Teilung? R. Oldenbourg Verlag, München, 1995. 25-27.

²⁴⁶ MAI, Gunther: i. m. 27-28.

2.2) A Németországi Szövetséges Ellenőrző Hatóság szervei

A Szövetséges Ellenőrző Szervezetet – a szerveinek felállítása után – a szövetségesek 1945. június 5-i nyilatkozatukban átnevezték Németországi Szövetséges Ellenőrző Hatósággá (Alliierte Kontrollbehörde in Deutschland). A Szövetséges Ellenőrző Hatóság élén a Szövetséges Ellenőrző Tanács (SZET) állt, amelynek tagjai a szövetséges csapatok főparancsnokai voltak. A Tanács fő szabály szerint 10 naponta ült össze egy havonta cserélődő elnökséggel. 1948. március 20-ig összesen 82 ülésre került sor. Döntéseit, akárcsak a Szövetséges Ellenőrző Hatóság összes alsóbb szerve, kizárólag egyhangúlag hozta. Annak ellenére, hogy a Szövetséges Ellenőrző Tanács rendelkezett gyakorlatilag egyedül a döntéshozatali joggal, meglehetősen kevés döntés született az ülésein.²⁴⁷

Az Ellenőrző Hatóság szerve, ahol a munka java zajlott, a Koordinációs Bizottság (Koordinationskomitee) volt, amelynek tagjai a főparancsnokok helyettesei voltak. A főparancsnokok nemcsak a feladatokat osztották ki helyetteseiknek, de felhatalmazták őket döntéshozatali jogkörrel is. 1946 januárjától kezdve a Szövetséges Ellenőrző Tanácsban is a főparancsnok-helyettesek látták el a feladatok nagy részét. Emiatt fordulhatott elő, hogy azokban az ügyekben, amelyekben a helyettesek nem tudtak a Koordinációs Bizottság tagjaiként döntést hozni, a Szövetséges Ellenőrző Tanácsban főparancsnok-helyettesi minőségükben igen. A szovjeteknél a főparancsnok és a helyettese közötti hatáskörmegosztás még inkább összemosódott, miután a szovjet csapatok első főparancsnokát, Zsukov marsallt Vaszilij Danyilovics Szokolovszkij marsall váltotta hivatalában. Szokolovszkij annak érdekében, hogy nagyobb befolyással bírjon a német iparpolitikai tanácskozások során, egy személyben töltötte be a főparancsnoki és a helyettesi pozíciót. Jól szemlélteti a hatásköri átfedések esetét a Szövetséges Ellenőrző Tanács 1946. március 8-i acéltermelésről hozott döntése. Amiről a főparancsnok-helyettesek a Koordinációs Bizottságban nem tudtak megegyezni, arról megegyeztek a Szövetséges Ellenőrző Tanácsban. A március 8-i ülésükön a helyettesek a döntéshozatali eljárás felgyorsítása érdekében informális utasításokat adtak ki saját maguknak a Szövetséges Ellenőrző Tanácsban, amelyeket a Koordinációs Bizottságban végrehajtottak. A hatáskörök elválasztásának érdekében 1946-47-ben a szovjet (Szokolovszkij), az amerikai (Clay) és a brit (Robertson) főparancsnok-helyetteseket

²⁴⁷ MAI, Gunther: i. m. 49. vö. SCHRÖDER, Dieter: Die gegenwärtigen Kontrolleinrichtungen der Vier Mächte in Deutschland. In: Archiv des Völkerrechts: Die Folgen des Zweiten Weltkrieges / The Consequences of the Second World War. 1985. 23. kötet, 1/2. sz., 49.

kinevezték főparancsnokoknak, így a döntéshozói jogkör ismét a Szövetséges Ellenőrző Tanács javára tolódott el.²⁴⁸

A Koordinációs Bizottság összesen 153 alkalommal ülésezett, legtöbbször közvetlenül a Szövetséges Ellenőrző Tanács ülései előtt és után. A Bizottság készítette elő a Szövetséges Ellenőrző Tanács üléseit, továbbította annak döntéseit az illetékes szakmai csoportok felé, és felügyelte azok végrehajtását. Az ülések gyakorisága az 1947-es moszkvai külügyminiszteri konferencia sikertelensége után jelentősen csökkent, a megtartott ülések időtartama szintúgy, és mindinkább eredménytelenül zárultak. A Koordinációs Bizottság egyre kilátástalanabb helyzete a hidegháború elmélyülésének volt elsősorban köszönhető. Az ülésekre előkészített ügyek konszenzus hiányában vagy lekerültek a napirendről, vagy a külügyminiszterek hatáskörébe utalták, vagy a katonai főparancsnokok a Szövetséges Ellenőrző Tanácson kívül vitatták meg azokat.²⁴⁹

Az operatív feladatok végrehajtása az egyes igazgatóságokon belül (Direktorat) zajlott. A megszállás kezdetén 12 igazgatóságot hoztak létre, melyek számát később 10-re csökkentették. Az igazgatóságokon belül bizottságokat, albizottságokat, ad hoc bizottságokat és munkacsoportokat hoztak létre.²⁵⁰ Az igazgatóságok által kidolgozott rendeleteket és parancsokat a Koordinációs Bizottsághoz továbbították.²⁵¹

A Szövetséges Tanácsnak közvetlenül alárendelve működött a 21 testülettel rendelkező berlini Szövetségesközti Parancsnokság, melynek élén a négy városparancsnok állt.²⁵²

A technikai ügyvitelért az elsőként megalakított, és utolsóként feloszlott Szövetséges Titkárság (Alliiertes Sekretariat) volt a felelős. A Titkárság két részlegre oszlott. A Protokollrészleg (Protokollabteilung) a külpolitikai vonatkozású ügyekben volt illetékes, és főként az akkreditált katonai küldöttekkel való kapcsolattartásért felelt. Az Igazgatási Részleg (Verwaltungsabteilung) a központi akták vezetéséért, a fordítási munkák megszervezéséért, és az egyéb adminisztratív feladatok ellátásáért felelt. Kidolgozta az előterjesztéseket és a jegyzőkönyveket a Szövetséges Ellenőrző Tanács ügyvezető titkárának javaslatára, összeállította a Szövetséges Ellenőrző Tanács és a Koordinációs Bizottság ülésein megvitatandó határozati javaslatokhoz szükséges anyagokat, és ellenőrizte az alsóbb szervek titkárságait. Az Igazgatási Részlegen keresztül egyeztették, hogyan hajtsák végre a Szövetséges

²⁴⁸ MAI, Gunther: i. m. 49-50.

²⁴⁹ MAI, Gunther: i. m. 50.

²⁵⁰ MAI, Gunther: i. m. 51.

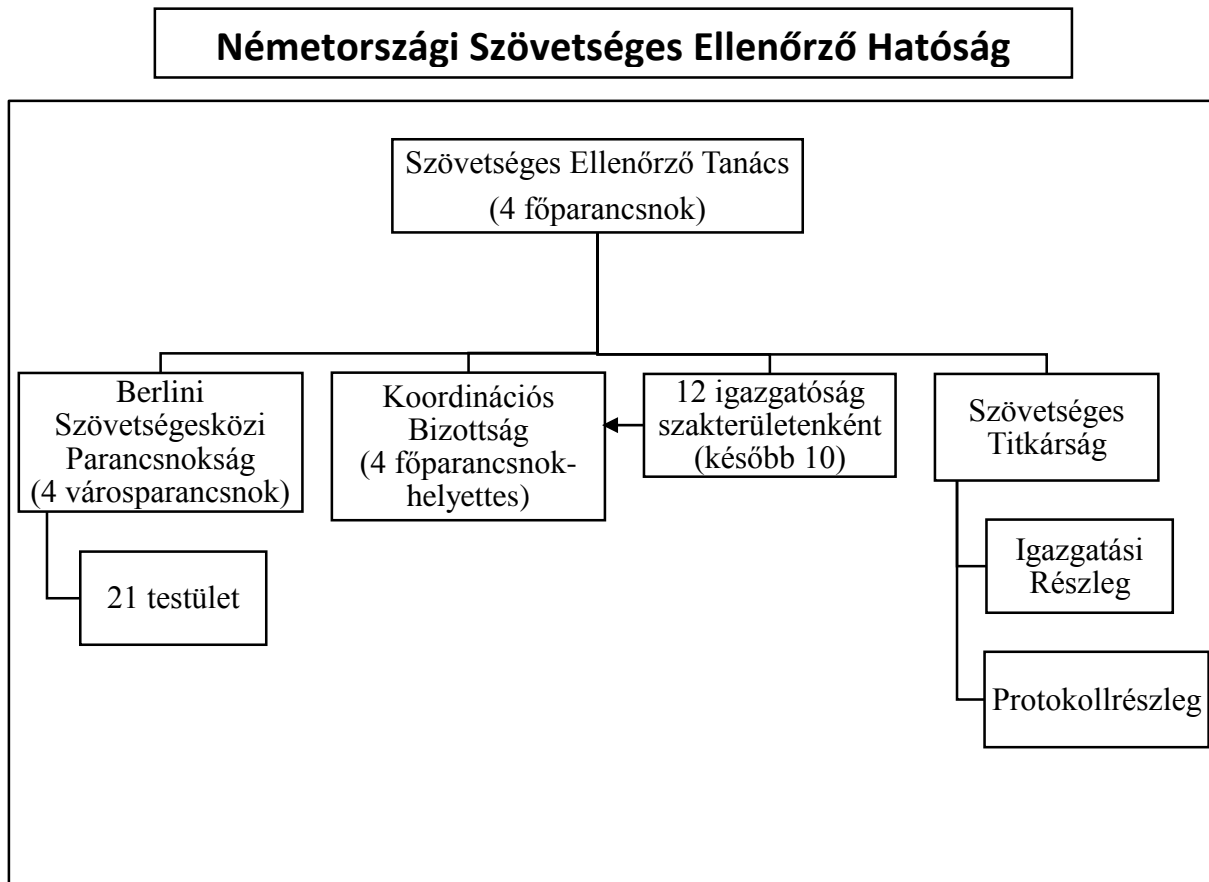
²⁵¹ SCHRÖDER, Dieter: i. m. 46.

²⁵² MAI, Gunther: i. m. 51.

Ellenőrző Tanács határozatai alapján az egyes megszállási övezetekben elfogadott parancsokat, törvényeket és rendeleteket. Az elnökség havonta cserélődött a rotációs elv alapján.²⁵³

A legjobban szervezett állománnyal a britek rendelkeztek, akik széles körű igazgatási ismereteikkel jó gyakorlatokat teremtettek. A szövetséges igazgatás helyzetét megkönnyítette, hogy az első két hónapban először az amerikaiak, majd a britek töltötték be az ügyvezető szerepet a Szövetséges Ellenőrző Hatóságban, ezzel lefektették a hatékony katonai igazgatás alapjait. A harmadik elnökséget Franciaország töltötte be, így a kontinuitás továbbra is megmaradt, mivel a francia elnökség is az előző két elnökség által bevezetett munkamódszerek alapján látta el feladatait. A nyugati hatalmak tartottak attól, hogy a szovjetek munkacsoportjai esetleg új munkamódszereket vezetnek be, félelmeik azonban alaptalannak bizonyultak. A Szövetséges Titkárság végezte el ténylegesen a felsőbb szintek utasításait, és tartotta össze ezáltal a Szövetséges Ellenőrző Hatóság szervezetét. Munkájának eredményességéhez nagyban hozzájárult, hogy valamennyi igazgatósághoz tartozott egy-egy titkárság, amelyek előkészítették a Szövetséges Titkárság jelentéseit, előterjesztéseit és jegyzőkönyveit.²⁵⁴

A következő ábra a Németországi Szövetséges Ellenőrző Hatóság szerveit hivatott szemléltetni a feldolgozott források alapján:



²⁵³ MAI, Gunther: i. m. 51-52.

²⁵⁴ MAI, Gunther: i. m. 52.

A nyugati és a keleti tábor közötti egyre növekvő politikai feszültség és a kölcsönös bizalmatlanság fokozatosan bénította meg a Szövetséges Ellenőrző Hatóság működését. A jóvátételi igények és a leszerelések kérdése visszatérő probléma volt a szövetségesek között. A Szövetséges Ellenőrző Tanács működésének megszűnéséhez végül az 1948. február-márciusi Hathatalmi Konferencia vezetett, ahol a nyugati hatalmak (USA, Nagy-Britannia, Franciaország, Benelux államok) döntöttek a nyugatnémet állam létrehozásáról. Ezzel megpecsételődött a Szövetséges Ellenőrző Tanács sorsa, amely így fölöslegessé vált. 1948. március 20-án a szovjet katonai főparancsnok, Szokolovszkij marsall kivonult a Tanács üléséről, ezáltal megszűnt Németország négyhatalmi igazgatása. Maga a Tanács formálisan továbbra is létezett, de a szovjet fél hiányában a három nyugati hatalom képviselői csak a nyugati zónákat érintő ügyekben hozhattak döntéseket. A Szövetséges Ellenőrző Tanács végül 1990-ben, a német újraegyesítéskor oszlott fel hivatalosan.

3) Az amerikai zóna igazgatása

1945 júliusában az amerikai katonai kormányzat helyi szervei visszaállították a tartományi járások (Landkreis) és a járási jogú városok (Stadtkreis) rendszerét a teljes amerikai zónában, és kinevezték a hivatalnokokat. Az igazgatási rendszer újjászervezését alulról kezdték meg, azaz először a községek (Gemeinde), majd a körzetek (Bezirk), végül a tartományok (Land) közigazgatását szervezték meg. A községeket a kormányzóságoknak (Regierungsbezirk) rendelték alá. A közigazgatás újraszervezése azonban korántsem volt egyszerű feladat a zónahatárok miatt. Bréma városa az ott található amerikai kikötőnek köszönhetően az amerikai zónához tartozott, azonban a brit zóna elválasztotta azt a dél-németországi amerikai megszállási övezettől. Emellett Baden és Württemberg tartományokat két részre kellett osztani a francia zóna létrejötte miatt. Észak-Baden és Észak-Württemberg az amerikai, Dél-Baden és Dél-Württemberg a francia zónához került. Bajorország egy része szintén francia megszállás alá került. Ennek ellenére Bajorországban jóval egyszerűbb volt megszervezni a tartományi közigazgatást, mert a nemzetiszocializmus ideje alatt is meg tudta őrizni hagyományos autonómiájának egy részét. Hitler nem akart belpolitikai konfliktust, szem előtt tartva a korábbi bajor elszakadási törekvéseket. A kezdeti nehézségek áthidalása után végül három tartományt hoztak létre az amerikai zónában: Bajorország, Württemberg-Baden (nem azonos a mai Baden-Württemberggel), Nagy-Hessen (Groß-Hessen, később Hessen). Mindhárom tartomány élére egy-egy miniszterelnököt nevezett ki a katonai kormányzat. A háború utáni első választásokra

1946. január 20-án és 27-én került sor. Ezen a két napon választották meg mindhárom tartomány városaiban és falvaiban a községi tanácsokat (Gemeinderat).²⁵⁵

A három tartományban és Brémában gyorsan kiépítették a kormányzati rendszert. Mivel központi kormányzat ekkor még nem létezett, több olyan közigazgatási hatáskört kaptak a tartományok, melyek korábban birodalmi hatáskörbe tartoztak. Ezek közé tartoztak a posta-, a telefon-, a távírószolgálat, a vasúti és a közúti közlekedés. 1945. október 5-én az amerikai zóna tartományai közötti koordinációra létrehozták a Tartományi Tanácsot (Länderrat), amelynek tagjai a három tartomány miniszterelnökei voltak. Később Bréma is csatlakozott hozzá. A Tartományi Tanács állandó titkársága és alárendelt hatóságainak munkabizottságai Stuttgartban működtek. Havonta egyszer ülésezett, és a tanácskozásokon Lucius Clay tábornok is jelen volt. A Tartományi Tanács nem rendelkezett végrehajtó hatalommal, azonban az általa elfogadott megállapodásokat (Abmachung), amennyiben a katonai kormányzat jóváhagyta, a miniszterelnökök rendeletként kihirdethették tartományaikban. Tagjait nem demokratikus úton választották meg, azonban ezt ellensúlyozandó létrehozták neki a Parlamenti Tanácsadó Testületet (Parlamentarischer Beirat, Beratender Parlamentarischer Rat) az első demokratikus tartományi parlamenti választások után, melybe a tartományi parlamentek 24 tagot delegáltak az alábbi arányban: Bajorország, Württemberg-Baden, Hessen 7-7 küldöttet, Bréma 3 küldöttet delegált. A testület tagjai a tartományi parlamenti képviselők közül kerültek ki.²⁵⁶ A katonai kormányzat és a miniszterelnökök közötti közvetlen kapcsolat megteremtése érdekében Dr. James Kerr Pollockot kinevezték amerikai koordinátornak, aki a katonai kormányzóhelyettesnek, Lucius D. Clay tábornoknak alárendelve végezte feladatait egy szakmai csoport vezetőjeként.²⁵⁷

A politikai pártok újjászervezése szintén az alsóbb szintektől kezdve történt, így először 1945 augusztusában a tartományi járásokban és a járási jogú városokban, majd novemberben a tartományokban állították helyre a demokratikus elveket valló pártokat. Az 1946. januári választásokat csak több, mint fél évvel a német kapituláció után tartották meg annak érdekében, hogy a tartományoknak elegendő idejük legyen a választási törvények kidolgozására, melyek megvonták az aktív és a passzív választójogot az egykori nemzetiszocialistáktól. Az amerikaiak tartottak attól, hogy a választásokon alacsony lesz a részvétel. Félelmeik azonban nem igazolódtak be. Az első választásokra a 20 ezer főnél kevesebb lakosú községekben került sor, melyeken a választásra jogosultak 86 százaléka vett részt. A 20 ezer főnél több lakosú

²⁵⁵ CLAY, Lucius D: i. m. 103-105.

²⁵⁶ CLAY, Lucius D: i. m. 113-114, 490.

²⁵⁷ CLAY, Lucius D: i. m. 105.

községekben és a tartományi járásokban (Landkreis) 1946. április 28-án, a járási jogú városokban (Stadtkreis) májusban tartották a választásokat. Az előbbiek több, mint 71, az utóbbiak több, mint 80 százalékos részvétel mellett zárultak. Az újonnan választott politikusok többsége a korábban az amerikai katonai kormányzat által kinevezett politikusok közül került ki.²⁵⁸

A katonai kormányzat a jog- és a közigazgatási rendszer lépcsőzetes kiépítésének következő szakaszában felszólította a miniszterelnököket, hogy állítsanak fel bizottságokat a tartományi alkotmányok tervezeteinek kidolgozására, és készítsék elő az alkotmányozó gyűlési választásokat, melyek megvitatják a már kidolgozott alkotmánytervezeteket. Ez utóbbiakat 1946. június 30-án választották meg szintén magas részvételi arány mellett, ezt követően pedig július 15-én összeültek. Az általuk elfogadott alkotmánytervezeteket októberben nyújtották át jóváhagyásra a katonai kormányzatnak, melyek jelentős részét a Weimari Alkotmány, illetve az 1919-1923 között elfogadott tartományi alkotmányok bizonyos cikkei alkották. Az amerikaiak mindet jóváhagyták, azonban a legfelsőbb hatalmat továbbra is maguknál tartották. A jóváhagyást követően mindhárom tartományban népszavazáson fogadták el az alkotmányokat, mellyel egy időben megválasztották a tartományi parlamentek (Landtag) képviselőit is. A tartományi parlamentek első üléseiken megalakították a tartományi kormányokat. A katonai kormányzat az új hatalmi viszonyok rendezésére kiadott egy direktívát, melyben meghatározták, mely hatásköröket tartja fenn magának továbbra is, illetve szabályozták a katonai kormányzat tartományi igazgatóságai (Länderdirektorat) és a tartományi kormányok közötti kapcsolatokat. Ez a direktíva a Megszállási Statútum (Besatzungsstatut) elődje volt, melyet később Nyugat-Németországgal szemben fogadtak el a nyugati szövetséges hatalmak.²⁵⁹

A három tartomány mellett Bréma városa is az amerikai zónához került idővel. A város területén a megszállás kezdeti időszakában az amerikai katonai adminisztráció volt illetékes, ezt követően azonban a brit zónához került (az amerikai csapatok továbbra is a városban maradtak, ugyanis a brémai kikötővel biztosították a csapatok utánpótlását). Az amerikaiakkal való hagyományos kapcsolatok miatt közös megegyezés alapján 1946. október 30-án Brémát ismét az amerikai zónához csatolták negyedik tartományként. A városi szenátus ezután felhatalmazást kapott egy alkotmány kidolgozására, melyet az 1947. október 12-i népszavazáson elfogadtak.²⁶⁰

²⁵⁸ CLAY, Lucius D: i. m. 106-107.

²⁵⁹ CLAY, Lucius D: i. m. 108-109.

²⁶⁰ CLAY, Lucius D: i. m. 114.

A Tartományi Tanács és a berlini székhelyű amerikai Németországi Katonai Kormányzati Hivatal (OMGUS – Office of Military Government for Germany) közötti kapcsolat fenntartására létrehozták a Regionális Kormányzati Koordinációs Hivatalt (RGCO – Regional Government Coordinating Office).²⁶¹ A Tartományi Tanács 1947-től, a Bizónia megalakulását követően folyamatosan elvesztette funkcióit, majd végül 1948. június 1-jén feloszlott. Helyette egy új együttműködési forma lépett életbe. A brit és az amerikai zóna tartományainak miniszterelnökei havonta találkoztak a brit és az amerikai katonai kormányzóval.²⁶²

4) A brit zóna igazgatása

A brit zónában volt található a német gazdaság iparvidéke, a Ruhr-vidék, valamint jelentős mezőgazdasági területek is a zónához tartoztak. A megszállási övezet területi egységei Braunschweig, Oldenburg, Lippe-Detmold, Schaumburg-Lippe tartományok, továbbá Hannover, Rajna-vidék, Schleswig-Holstein, Vesztfália provinciák²⁶³, és Hamburg szabad városok voltak. A zónához került még pár hónappal az amerikai megszállást követően Bréma városa is.²⁶⁴

A brit katonai kormányzat főhadiszállása 14 szakmai főosztályból (németül Hauptabteilung, angolul division) állt, melyek további részlegekre (németül Unterabteilung, angolul branch) oszlottak. A katonai igazgatás élén a 7 központi zónahivatal (németül Zonenzentralamt, angolul Central Office) állt, melyek gyakorlatilag minisztériumként működtek. A katonai kormányzat 1946 márciusában konzultatív testületként felállította a 27 tagú Zónatanácsot (Zonenbeirat, Zonal Advisory Council). A tagokat a közigazgatásból, a pártokból, a gazdasági szereplők és a szakszervezeti képviselők közül nevezték ki. A Zónatanácsot a katonai kormányzat 1947. júniusi rendeletével egy képviseleti szervvé alakította. Tagjai számát 37-re növelték, és többé nem a katonai kormányzat nevezte ki, hanem a tartományi parlamentek delegálták őket. Az időközben az amerikai zónához kerülő Bréma egy nem hivatalos képviselővel vett részt a Zónatanács ülésein. Az amerikai zónában létrehozott intézményekhez hasonlóan a Zónatanács is fokozatosan elvesztette funkcióit a

²⁶¹ STOLLEIS, Michael: Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945-1949. In: ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 1. kötet, Historische Grundlagen, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2003. 296.

²⁶² CLAY, Lucius D: i. m. 121.

²⁶³ A brit zónában a tartományok (Länder) mellett léteztek a provinciák (Provinzen), melyek nagyobb területi egységeket képeztek. Ezeket a provinciákat az egykori porosz közigazgatásban hozták létre.

²⁶⁴ STOLLEIS, Michael: i. m. 296.

bizonális intézményrendszer kiépülésével, és 1948. június 29-én a többi zonális intézménnyel együtt feloszlott.²⁶⁵

1945 ősztől a tartományok és provinciák vezetői Tartományi Konferenciává (Konferenz der Länder) intézményesítették összejöveteleiket, mely párhuzamot mutatott az amerikai zónában működő Tartományi Tanáccsal. A Konferencia apparátusát tekintve csak egy titkársággal rendelkezett Celle-ben, mely nagyobb volt a Tartományi Tanács személyi állományánál. A testület a tartományok törvényhozásának munkáját harmonizálta, amit később az Alaptörvény (Grundgesetz) megalkotásánál is igénybe vettek a megszálló hatalmak.²⁶⁶

A brit zóna közigazgatása kettős struktúrával rendelkezett, ugyanis az egykori provinciális, tartományi és Hanza-városok alkotmányai alapján működő területi önzagzatás mellett létezett még a központi igazgatás, mely az egykori birodalmi központi igazgatásnak megfelelően működött. Emiatt a struktúra miatt lassabban indult meg a brit zóna fejlődése az amerikai zónához képest. A községi választásokat 1946 szeptemberében, a járási választásokat októberben tartották, tehát hónapokkal később, mint az amerikai zónában. Ezek a tények együttesen lassították az új államiság kialakulását a brit zónában. Hamburg kivételével egyetlen tartomány sem rendelkezett alkotmánnyal az Alaptörvény hatálybalépése előtt.²⁶⁷

Rajna-vidék és Vesztfália porosz provinciákban megmaradtak a korábbi közigazgatási struktúrák, és a katonai kormányzat mindkét provincia élére egy-egy főelnököt (Oberpräsident) nevezett ki. A konzultatív provinciális tanácsokat (Beratender Provinzialrat) újra felállították. Miután Rajna-vidék provincia déli részét a francia megszállási zónához csatolták, Észak-Rajna-vidék provincia továbbra is a brit zónán belül maradt. A britek az 1946. július 15-i párizsi külügyminiszteri konferencia után július 18-án jelentették be a brit zónában található két provincia egyesítését. Észak-Rajna–Vesztfália tartomány augusztus 23-án jött létre a porosz provinciahatárok egyidejű eltörlésével, amit nagyban befolyásoltak a francia törekvések, hogy a Ruhr-vidéket nemzetközi területté nyilvánítsák. A tartomány alkotmányát 1947. november 15-én fogadták el, azonban csak 1950. június 18-án lépett hatályba.²⁶⁸

Alsó-Szászországban a közigazgatási apparátus reformjára nagyobb igény mutatkozott, mint Észak-Rajna–Vesztfália esetében. 1945 szeptemberében Hannover, Oldenburg és Braunschweig kormányfői aláírtak egy szerződést, melyet azonban a brit katonai kormányzat megvétózott. Schaumburg-Lippe tartomány 1945 májusa óta rendelkezett tartományi

²⁶⁵ STOLLEIS, Michael: i. m. 297-298.

²⁶⁶ STOLLEIS, Michael: i. m. 298.

²⁶⁷ STOLLEIS, Michael: uo.; REUSCH, Ulrich: Briten und Deutsche in der Besatzungszeit. In: Geschichte im Westen, 1987. 2. évf. 2. szám. 153.

²⁶⁸ STOLLEIS, Michael: i. m. 298-299.; REUSCH, Ulrich: i. m. 151.

kormányval, azonban 1946 májusában Hannover provinciához csatolták. 1946 augusztusában Hannover provincia Hannover tartománnyá alakult, a főelnöki cím pedig miniszterelnöki (Ministerpräsident) titulussá alakult. 1946 októberében a katonai kormányzat az új tartomány megalakításának első lépéseként létrehozta az Alsó-Szászországi Területi Tanácsot (Gebietsrat Niedersachsen). Ezt követően 1946. november 1-jén létrejött Alsó-Szászország tartomány. A tartományi közigazgatás rendszabályozására 1947. február 11-én kiadták a Szervezeti Statútumot, melynek hatálya több alkalommal meg lett hosszabbítva. A Statútumot az 1951-ben hatályba lépő tartományi alkotmány helyezte hatályon kívül.²⁶⁹

Schleswig-Holstein porosz provincia jelentős szerepet töltött be az áttelepítettek, a menekültek és az evakuáltak befogadásában. A gazdasági problémák megoldását kiemelkedő prioritással kezelték. A kieli székhelyű katonai kormányzat polgármestereket (Bürgermeister) nevezett ki, és tartományi tanácsokat (Landrat) alakított, valamint visszaállította az egykori provinciális alkotmányokat. 1946 februárjában összeült a kinevezett provinciális parlament (Provinziallandtag), amely elfogadott egy ideiglenes alkotmányt arra az időszakra, amíg a provincia a katonai kormányzat rendeletével tartománnyá nem alakul, és a főelnököt ki nem nevezik miniszterelnöknek. A gazdasági problémák miatt kezdetben nem volt napirenden, hogy a provinciából új tartományt szervezzenek, így az alkotmány kidolgozását sem tartották elsőrendűnek. Az első szabad tartományi parlamenti választásokat 1947 áprilisában tartották. A tartományi alkotmány helyett 1949 októberében egy tartományi szabályrendeletet (Landessatzung) nyújtottak be a tartományi parlamentnek, melyet azonban a kereszténydemokrata ellenzék megvétózott.²⁷⁰

Hamburg szabad- és Hanza-város státusza (Freie und Hansestadt Hamburg) már a kapitulációt követően kirajzolódott.²⁷¹ A város azonnal visszaállította a korábbi városállami alkotmányát (Stadtstaatliche Verfassung), a városi parlamentjét (Bürgerschaft) és a szenátusát (Senat). 1946. május 15-én elfogadták Ideiglenes Alkotmányát (Vorläufige Verfassung), mely alapján októberben megtartották az első városi parlamenti választásokat. A katonai adminisztráció által kinevezett városi vezető után szociáldemokrata polgármestere (Bürgermeister) lett a városnak. A Zónatanács mellett a brit zóna központi hivatalai is hamburgi székhelyűek voltak, így a város számított a zonális közigazgatás centrumának. A korábban

²⁶⁹ STOLLEIS, Michael: i. m. 299-300.

²⁷⁰ STOLLEIS, Michael: i. m. 300.

²⁷¹ REUSCH, Ulrich: i. m. 154.

Berlinben található birodalmi államigazgatási szervek egy részét szintén a hamburgi központi zónahivatalokba telepítették át.²⁷²

5) A francia zóna igazgatása

A francia zóna volt az egyetlen – leszámítva az amerikai zónához tartozó Bréma városát – , mely területileg különálló részekből állt. A zóna a porosz Rajna provincia déli részétől egészen a bajorországi Lindau járásig terjedt, mivel a megszállási övezetek határait a történelmi, a földrajzi és a népességi szempontok figyelembe vétele nélkül húzták meg. Az okok a szövetségesek közötti nézeteltérésekben keresendők. A francia biztonságpolitika érdekében egy tartósan legyengített Németország állt, ezenfelül Franciaország igényt tartott a Saar-területre és a Ruhr-vidékre is.²⁷³ Mivel a három másik szövetséges hatalom nem fogadta el a francia követeléseket, a francia katonai kormányzat megvétózta a Szövetséges Ellenőrző Tanácsban az össznémet központi hivatalok felállítását, nem engedélyezte a menekültek letelepítését, megakadályozta a politikai élet újjászervezését a saját zónájában, és nem támogatta, hogy központi zonális szervek jöjjenek létre a francia övezethez tartozó tartományok között. A francia zóna kezdetben öt kormányzóságra (Gouvernement) oszlott: Württemberg, Baden, Hessen-Pfalz, Rajna-vidék-Hessen-Nassau, Saar-terület. Ez az igazgatási struktúra csak rövid ideig volt érvényben. A Saar-terület már 1945 júliusában egy önálló igazgatási egységgé vált. Württemberg kormányzóságból 1945 októberében Württemberg-Hohenzollern néven egy új közigazgatási egységet szerveztek, mely a kormányzóság (Regierungsbezirk) és a tartomány (Land) közötti státusszal rendelkezett. Dél-Badenben 1945 júliusától működött egy tartományi közigazgatás (Badische Landesverwaltung), mely azonban nem öltött tartományi kormányzati (Landesregierung) jelleget. Hessen-Pfalz és Rajna-vidék-Hessen-Nassau kormányzóságokat 1946. augusztus 30-án összevonták, és Rajna-vidék-Pfalz névvel egy új tartományt hoztak létre. Ezt követően szeptemberben és októberben megtartották a francia zónában – a Saar-terület kivételével – az első községi (Gemeinde) és járási gyűlési (Kreistag) választásokat.²⁷⁴ A közigazgatás újrászervezése csak lassan haladt előre a francia zónában, ahol az amerikai példával ellentétben nem volt kezdetben egy egységes államépítési koncepció.

²⁷² STOLLEIS, Michael: i. m. 301.

²⁷³ A Saar-terület (Saar-Gebiet) megnevezést az I. világháborút követően kapta a terület. A II. világháború utáni megszállás kezdetén szintén a Saar-terület volt a hivatalos neve, és csak később lett Saar-vidék (Saarland). A Ruhr-vidék magyarrá történő fordítása nem egészen pontos, ugyanis németül a terület neve Ruhrgebiet (Ruhr-terület).

²⁷⁴ STOLLEIS, Michael: i. m. 301-302. A francia megszállási politikáról részletesen lásd: ALAIN, Lattard: Zielkonflikte französischer Besatzungspolitik in Deutschland: Der Streit Laffon – Koenig 1945-1947. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 1991. 39. évf. 1. sz. 1-35.

Württemberg-Hohenzollern igazgatási körzetben nem alakult kormány, csupán egy államtitkárság (Staatssekretariat), így az államhatalmat az amerikai zónához tartozó Stuttgartban ülésező tartományi kormányon keresztül gyakorolta. Az első tartományi parlamenti választásokra 1947 májusában került sor. Röviddel ezután az erre a célra létrehozott Tanácskozó Tartományi Gyűlés (Beratende Landesversammlung) elfogadta a tartományi alkotmányt, amely eltért az amerikai zónában található Württemberg-Baden tartomány alkotmányától, így egy olyan tartomány jött létre, mely az amerikai megszállás alatt álló testvértartomány nélkül képtelen volt létezni. Tartományi kormány és miniszterelnök hiányában Württemberg-Hohenzollern tartomány élén az államelnök állt (Staatspräsident).²⁷⁵

A megszállás kezdeti időszakában, 1945 május-júliusa között Baden igazgatási központja Karlsruhe-ban volt található. A zónák újrafelosztása után azonban már csak Dél-Baden (Südbaden) került a francia zónához. A terület 1946 októberében vált tartománnyá. Ezután a Tanácskozó Tartományi Gyűlés kidolgozta alkotmányát, melyet a tartományi parlamenti választásokkal egy időben népszavazáson fogadtak el 1947 májusában.²⁷⁶

Rajna-vidék-Pfalz népességviszonylatát, gazdasági jellegét és politikai szokásait tekintve nem volt előzménye annak, hogy tartomány alakuljon a területből, és a lakosság sem akarta az effajta újraszabályozást. Az első községi és járási gyűlési választásokat 1946 szeptember-októberében tartották, amit novemberben a Tanácskozó Tartományi Gyűlés összeülése követett. A Gyűlés 1947 áprilisára dolgozta ki a tartományi alkotmánytervezetet, amelyet májusban népszavazáson fogadtak el egy időben az első tartományi parlamenti választások megtartásával. A tartományi főváros (Landeshauptstadt) eleinte Koblenz, majd Mainz lett. Az alkotmány hatálybalépése után a francia katonai kormányzó egy ún. szuverén aktussal (Hoheitsakt) a Saar-terület 61 községét Rajna-vidék-Pfalz tartományhoz, ezzel egyidejűleg 13 községet a Saar-területhez csatolt, melynek eredményeként az utóbbi területe 34 százalékkal nőtt.²⁷⁷

²⁷⁵ STOLLEIS, Michael: i. m. 303. vö. HENKE, Klaus-Dietmar: Politik der Widersprüche: Zur Charakteristik der französischen Militärregierung in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 1982. 30. évf. 3. sz. 513-514.

²⁷⁶ STOLLEIS, Michael: uo.

²⁷⁷ STOLLEIS, Michael: i. m. 303-304.

6) A Saar-terület/Saar-vidék igazgatása

A Saar-terület (Saargebiet) – 1947-től Saar-vidék (Saarland) – egy különleges státusszal (Sonderstatus) bírt, melynek értelmében a terület elkülönült a francia zónától.²⁷⁸ Gazdasági igazgatásának jogát Franciaország gyakorolta. 1946. december 18-án vámunió jött létre a Saar-terület és Franciaország között kompenzációként, hogy a francia kormány lemondott a Ruhr-vidék nemzetközivé tételének igényéről. A terület sajátos jogállásából kifolyólag a többi tartománnyal ellentétben itt nem került sor a községi és járási gyűlések választására 1946 őszén. 1947 nyarán a területnek kidolgoztak egy alkotmánytervezetet, melyet egy, a francia katonai kormányzat által kinevezett gyűlés fogadott el novemberben. Az ettől fogva tartománynak minősülő terület fölött, és a francia katonai kormányzat befolyása alatt megalakult a keresztény-néppárti (Christliche Volkspartei) Johannes Hoffmann vezette tartományi kormány, amit követően sor került a francia valuta bevezetésére a tartományban, így a Saar-vidék teljes politikai és gazdasági függőségbe került Franciaországtól. Az 1948. január 3-án aláírt Saarszerződés (Saarvertrag) megerősítette ezt az állapotot, és felállította a főbiztosi titulust a tartomány élére, melyet a korábbi katonai kormányzó, Gilbert Grandval töltött be. Ezekért a britek és amerikaiak által tett engedményekért cserébe a francia kormány bejegyezését adta a később a nyugatnémet tartományokból létrejövő Német Szövetségi Köztársaság megalakításához.²⁷⁹

7) A szovjet zóna igazgatása

7.1) A katonai igazgatás apparátusa

A Szovjetunió a megszállást követően a Moszkva-barát és a nemzetiszocialista hatalom elől a Szovjetunióba menekült német kommunistákra támaszkodva kezdett a társadalmi-politikai viszonyok átalakításába. A szövetségesek közötti megállapodásnak megfelelően a szovjet zónához került a Brandenburgi, a Szászországi és a Mecklenburg-Elő-Pomerániai Grófság (Mark), valamint Szász-Anhalt és Thüringia provincia is. A szovjet csapatok bevonulása után anarchikus módon népi bizottságok (Volkskomitee) és városi szovjetek (Stadtsowjet) alakultak, melyeket idővel a szovjet zóna feletti főhatalmat gyakorló Németországi Szovjet

²⁷⁸ Lásd a „A Saar-vidék ügye” c. fejezetet.

²⁷⁹ STOLLEIS, Michael: i. m. 304-305.

Katonai Adminisztráció²⁸⁰ (SMAD – Sowjetische Militäradministration in Deutschland) és a német kommunista párt (Németország Kommunista Pártja, németül KPD – Kommunistische Partei Deutschlands) igyekezett visszaszorítani. Több helyen új polgármestert (Bürgermeister) és tartományi tanácsot (Landrat) választottak annak érdekében, hogy a szovjetizációt akadálytalanul vihessék véghez. A szovjet csapatok bevonulásakor felállított katonai igazgatóságokat (Militärverwaltung) 1945 júniusában vonták a SMAD irányítása alá, melynek élére Zsukov marsallt nevezték ki. A katonai kormányzat tartományi és provinciális szinten új kormányelnököket (Regierungspräsident) nevezett ki, akik gyakran szociáldemokraták vagy polgári pártok tagjai közül kerültek ki, ugyanakkor a helyettes kormányelnökök (Vizepräsident) a kommunista párt belügyért felelős emberei voltak. A szovjet katonai kormányzat a megszállt területek tartományait és provinciáit 1945 októberében a 110. számú Parancssal törvényhozói és rendeletalkotási jogkörrel ruházta fel, azonban a gyakorlatban nem valósult meg ezeknek a területeknek az önigazgatása.²⁸¹

A szövetségesek megszállási zónái közül a szovjetben indult újra leghamarabb a politikai élet. A SMAD 1945 júniusában már engedélyezte a politikai pártok működését.²⁸² Annak ellenére, hogy a SMAD újraszervezte a tartományokat, már 1945 júliusában erőteljes központosításba kezdett a 11 Központi Zónaigazgatóság (Zonenzentralverwaltung) létrehozásával.²⁸³ Ezzel az intézkedéssel a Szovjet Katonai Adminisztráció a jövőbeni össznémet minisztériumok alapjait akarta lefektetni, így biztosítva a szovjet befolyás kiterjesztését Németország teljes területére. Az igazgatóságok kezdetben tervezési-tanácsadói hatóságokként működtek, később azonban jogalkotói és végrehajtói hatáskörrel is felruházták azokat, ezzel szűkítve a tartományok hatáskörét. A Német Gazdasági Bizottság (Deutsche Wirtschaftskommission) létrehozása szintén a centralizáció egyik eszközeként szolgált. A Bizottság az 1948 februárjában végrehajtott reformot követően a SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands – Németország Szocialista Egységpártja) gazdaságpolitikai irányító hatósága lett, melyből a Népi Kongresszus (Volkskongress) 1949. májusi

²⁸⁰ A SMAD hivatalosan a feltétel nélküli kapitulációt felügyelte, illetve a Szövetséges Ellenőrző Tanács utasításait volt hivatott végrehajtani. BELOV, G. A: Um ein antifaschistisch-demokratisches Deutschland: Dokumente aus den Jahren 1945-1949. Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin, 1968. 51.

²⁸¹ STOLLEIS, Michael: i. m. 305-306.

²⁸² DÜWELL, Kurt: Entstehung und Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland (1945-1961). Böhlau Verlag KG, Köln, 1981. 41.

²⁸³ A szovjet katonai kormányzat elrendelte, hogy minden nemzetiszocialistát regisztrálni kell, amit a közigazgatásból történő elbocsátásuk követett. A gyakorlatban azonban előfordult, hogy továbbra is maradtak náci tisztviselők a közigazgatásban. LEHMANN, Hans Georg: Deutschland-Chronik 1945 bis 2000. Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 2002. 33.

megválasztása, és az általa megválasztott Népi Tanács (Volksrat) megalakulása után 1949. október 7-én megalakult az NDK kormánya.²⁸⁴

A szovjet megszállási zónában a Szovjet Katonai Adminisztráció gyakorolta a teljes hatalmat, beleértve a községek és a tartományok jogköreit, illetve az egykori központi kormányzat jogosítványait is. A SMAD hatásköre egyedül a Németország egészét érintő ügyekben volt korlátozott, melyekben egyedül a Szövetséges Ellenőrző Tanács, vagy a négy szövetséges külügyminiszter tanácsa hozhatott döntéseket. Vezetője a szovjet csapatok katonai főparancsnoka volt. Az ő kezében koncentrált a szovjet zóna és a kelet-berlini szektorok fölötti főhatalom. A Németország Szocialista Egységpártja megerősödésével a Szovjet Kommunista Párt Központi Bizottsága és a keletnémet vezetés között egyre intenzívebbé váltak a kapcsolatok. Ezeknek az ellenőrzésére nem terjedt ki a SMAD ellenőrzési jogköre, így gyakorlatilag a SED a SMAD mellett Moszkva egyik szervezetévé vált, mely részt vett a hatalom gyakorlásában.²⁸⁵

A szovjet katonai igazgatás apparátusa négy szakterületre tagolódott: demilitarizáció, a megszállási övezet szovjet polgári igazgatásának és a német polgári igazgatásának az ellenőrzése, gazdaság, politika. Mindegyik terület a SMAD vezetőjének egy-egy helyetteséhez tartozott. A demilitarizációért egy főhelyettes felelt, aki emellett az általános ügyekben is illetékes volt. A polgári igazgatásért egy helyettes felelt. A gazdasági ügyekért 1948-ig egy helyettes, 1948-tól egy főhelyettes felelt. A politikai ügyekért a politikai tanácsadó felelt, aki ugyan hivatalosan nem volt a vezető helyettese, a gyakorlatban azonban hasonló jogkörök illették meg. A SMAD hivatalos szabályzata alapján a SMAD vezérkari főnöke nem minősült a vezető helyettesének, a katonai szabályzat alapján azonban személye annak felelt meg.²⁸⁶

1945 nyarán a SMAD támogatására felállították a Katonai/Hadügyi Tanácsot (Militärrat/Kriegsrat), amely funkcióját tekintve 1947-ben kiüresedett. Vezetője a politikai tanácsadó volt. 1947-ben a SMAD szervezete tovább bővült, amikor kineveztek egy helyettes a németországi szovjet vállalatok élére is. 1948-ban folytatódott a bürokratikus növekedés, és egy iparért felelős, illetve egy anyagi forrásokért felelős helyettes is elfoglalta hivatalát. E két utóbbi vezetőhelyettes a szovjet Minisztertanács (Ministerrat) 1948. májusi határozatával nevezték ki, és ugyanez a határozat tette meg a gazdasági ügyekért felelős helyettes

²⁸⁴ STOLLEIS, Michael: i. m. 307-308.

²⁸⁵ FOITZIK, Jan: Organisation der sowjetischen Besatzung in Deutschland und Auswirkungen von kompetenzieller Diffusion auf die Rekonstruktion der Besatzungspolitik. In: HILGER, Andreas – SCHMEITZNER, Mike – VOLLNHALS, Clemens: Sowjetisierung oder Neutralität? Optionen sowjetischer Besatzungspolitik in Deutschland und Österreich 1945-1955. Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen, 2006. 97-99.

²⁸⁶ FOITZIK, Jan (2006): i. m. 100-102.

főhelyettesnek, továbbá állította fel a SMAD vezetőjének alárendelt Gazdasági Tanácsadó Testületet (Wirtschaftliche Beratung).²⁸⁷

A SMAD az alábbi igazgatóságokból épült fel.²⁸⁸

- öt keletnémet tartományi és provinciális, illetve a kelet-berlini szektorban lévő különleges jogállású parancsnokság;
- 18 körzeti parancsnokság, melyek számát 1946-ban 12-re csökkentették, 1947-ben pedig feloszlatták;
- a körzeti parancsnokságoknak alárendelt városi parancsnokságok (Kommandanturen zweiter Ordnung/bezirksunterstellte Stadtkommandanturen), melyek száma 1945-ben 1-re volt tehető, majd 1946-ban 12-re emelkedett, 1948-ban pedig 9-re csökkent;
- a körzeti parancsnokságoknak alárendelt járási parancsnokságok (Rayonkommandanturen/Kreiskommandanturen), melyek száma a körzetektől függően 4-15-re volt tehető;
- a legalsó szintet a járási parancsnokságoknak alárendelt városi/helyi parancsnokságok (Stadt-/Ortskommandanturen) képezték, amelyekből járásoktól függően 5-27 került felállításra.

1946. április 1-jén a szovjet zónában összesen 507 parancsnokság tartozott a Szovjet Katonai Adminisztráció alá. Pár hónappal később számukat 325-re, majd 1948-ban 157-re csökkentették. A szovjet megszálló csapatok száma 1946-ban amerikai becslések szerint körülbelül 675 ezer főre volt tehető. 1947-ben 300 ezer főre csökkentették, a hidegháború 1948-ban bekövetkezett elmélyülésével azonban növelték. A SMAD szervezetén belül a katonai parancsnokságok mellett működtek még a központi szakigazgatóságok (zentrale Fachverwaltungen), illetve a tartományi és a körzeti igazgatóságok is. A tartományi és a körzeti igazgatóságok vezetői a központi szakigazgatóságok vezetőivel egyenrangúak voltak. A zonális határok védelmére felállított csapatok közvetlenül a Szovjetunió Belügyminisztériuma alá tartoztak, így a SMAD-tól függetlenül működtek, akárcsak a szovjet Állambiztonsági Minisztériumhoz tartozó operatív csoportok. Az ez utóbbihoz tartozó munkatársak a fontosabb pozíciókat betöltve aktívan részt vettek a SMAD irányításában, és a nagyobb jelentőséggel bíró igazgatóságoknál a vezetők helyettesei voltak. A szovjet övezet megszálló apparátusa tehát a

²⁸⁷ FOITZIK, Jan (2006): i. m. 102-104.

²⁸⁸ FOITZIK, Jan (2006): i. m. 105.

megszálló csapatokból, a SMAD részlegeiből, továbbá a szovjet Belügyminisztériumhoz és az Állambiztonsági Minisztériumhoz tartozó egységekből állt.²⁸⁹

7.2) *A Német Demokratikus Köztársaság megalakulása*

1945. április 30-án Walter Ulbricht és moszkovita kommunistákból álló csoportja Berlinbe érkeztek moszkvai emigrációjukból.²⁹⁰ Elsődleges feladatuk volt, hogy segítsenek a szovjet hadseregnek a társadalmi és a politikai élet újjászervezésében. Németországba Ulbrichton és társain kívül is érkeztek még német kommunisták a fegyverletételt követően.

Május 2-án, közvetlenül Berlin kapitulációját követően a keletnémet kommunisták Ulbricht vezetésével nekiláttak politikai szervezkedéseiknek. Hamarosan gyökeresen megváltoztak a társadalmi, a gazdasági és a politikai viszonyok a szovjet elképzeléseknek megfelelően. A megszállás alatt álló területeken antifasiszta bizottságok alakultak, melyek egy részét felszámolták, a megmaradtakat pedig a kommunisták ellenőrzésük alá vonták.

A pénzintézetek, a nagyvállalatok és a földek államosítása a szovjet ideológia mintájára ment végbe. A kommunista nézet szerint a náciizmus a kapitalizmusban gyökerezett, így a náciitlanítás véghezvitele csakis a kapitalizmus egyidejű felszámolásával valósulhatott meg. Ez a felfogás még inkább éket vert a nyugati és a keleti politikai tábor közé, ami fokozta az ellentéteket. A nagyvállalatok közül többet a Szovjet Részvénytársaság fennhatósága alá vontak, melyek a szovjetek jóvátételi követeléseinek megfelelően termeltek.

A nemzetiszocialista időszak tapasztalataiból tanulva, és szem előtt tartva, hogy bármely, a jogbiztonságot és a személyi szabadságot mellőző rendszer elítélendő, a szovjetek már a megszállás elején kerülték, hogy propagálják a szovjetrendszert Németországban. Ehelyett az 1848-ban kitört polgári forradalom befejeződését hirdette a keletnémet kommunista párt. A SED a megszállástól kezdődően egészen a NDK bukásáig a megszálló hatalom védnöksége alatt állt. A szovjet zónában alkalmazott demokráciát hirdető retorika ellenére nem sikerült a lakosság többségének szabad beleegyezését megszerezni az új politikai rendszer kiépítéséhez.²⁹¹

A SED vezetésének csalódást keltő 1946-os választási eredmény hatására a keletnémet kommunista párt az irányított és a közfelkiáltás alapján tartott népszavazások technikáját kezdte

²⁸⁹ FOITZIK, Jan (2006): i. m. 105-107.

²⁹⁰ LEHMANN, Hans Georg: i. m. 31.

²⁹¹ ERDMANN, Karl Dietrich: Das Ende des Reiches und die Entstehung der Republik Österreich, der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 1999. 183-184.

propagálni. A kívánt egyeduralmat a konkurens pártok ellehetetlenítésével valósították meg. 1945. július 14-én a legálisan működő pártokat egy antifasiszta blokkba tömörítették. 1948 első felében a szovjet katonai igazgatás támogatásával két új párt alakult. Az NDPD (Nationaldemokratische Partei Deutschlands – Németország Nemzeti Demokrata Pártja) azt a célt volt hivatott szolgálni, hogy egybefogja és egységesítse azokat az egykori nemzetiszocialistákat, akiknek megtiltották a polgári pártokba történő belépést. A pártot egy szovjet katonai parancs hozta létre, mely elrendelte, hogy azoknak az egykori náci párttagoknak, akik nem vétettek a béke és a biztonság, illetve a német nép ellen, biztosított legyen az aktív és a passzív választójog egyaránt. A másik 1948 áprilisában alapított párt, a DBD (Demokratische Bauernpartei Deutschlands – Németország Demokratikus Parasztpártja) megalakításával a katonai kormányzat a paraszti lakosságot a polgári pártok befolyása alá vonta. Mindkét párt a SED ernyője alatt működött. Minden politikust, aki a kommunista párttal szembeni, illetve saját, független álláspontot képviselt, a szovjet katonai igazgatás felmentett a hivatalából. 1947-ben a polgári pártok mozgástere tovább szűkült azáltal, hogy a tömegszervezeteket (FDGB – Freier Deutscher Gewerkschaftsbund: Szabad Német Szakszervezeti Szövetség, FDJ – Freie Deutsche Jugend: Szabad Német Ifjúság) is felvették az antifasiszta blokkba, melyek szintén a SED irányítása alatt álltak. A politikailag egységesen irányított tömegszervezetek a társadalom egészét átszőtték. Az így kialakult antifasiszta-demokratikus koalíció az új társadalmi rend kialakításának első lépcsőfoka volt. A polgári pártok a beolvasztást megelőzően próbálták elejét venni a tömegpártosodás folyamatának, és megőrizni a pluralizmust, de a szovjetek egyre erőteljesebb szisztematikus befolyása biztosította a SED egyeduralmát.²⁹²

A kommunista párt mindenhatóságának köszönhetően egy totális diktatúra épült ki a keletnémet tartományokban. Az NSZK megalakulása után, 1949. október 7-én az Ideiglenes Népi Kamara hatályba léptette a keletnémet ország rész alkotmányát, létrehozva ezzel a Német Demokratikus Köztársaságot. Az NDK alkotmányának alapjául az 1919-es Weimari Birodalmi Alkotmány és az 1936-os szovjet alkotmány szolgált. Az alkotmány az NDK fővárosának Berlint tette meg, ugyanakkor hatálya nem terjedt ki rá.²⁹³

²⁹² ERDMANN, Karl Dietrich: i. m. 184-186.

²⁹³ SZIGETI Magdolna: Németország második világháború utáni államépítése, alkotmányjogi helyzete, és az újraegyesítés. PhD értekezés, Széchenyi István Egyetem, Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskola, Győr, 2006. 70.

8) A Bizónia és a Trizónia kialakulása

Az amerikai és a brit katonai kormányzat 1946 őszén megkezdték zónáik egyesítését. Ennek érdekében öt igazgatóságot (Verwaltung) hoztak létre a következő területeken: mezőgazdaság és élelmezés, gazdaság, pénzügy, posta és távközlés, közlekedés. Az igazgatóságokat különböző régiókban hozták létre, mert ekkor még nem akarták kiépíteni a központi közigazgatást. Mindegyik igazgatósághoz három-három képviselőt delegált a két zóna, majd később Bréma és Hamburg is egy-egy képviselővel csatlakozott hozzájuk. Az Egyesített Gazdasági Területet (Vereinigtes Wirtschaftsgebiet), vagy más néven a Bizóniát létrehozó egyezményt 1946. december 2-án írta alá a brit és az amerikai katonai kormányzat, hatályba 1947. január 1-jén lépett. A Bizónia kezdetben nem működött hatékonyan, ami több tényezőre volt visszavezethető:²⁹⁴

- az egyes igazgatóságok messze helyezkedtek el egymástól földrajzilag;
- hiányzott egy központi irányító szerv;
- az amerikai és a brit zóna igazgatása eltérő módon épült fel;
- lassú bizonális döntéshozatal, mivel valamennyi döntést jóvá kellett hagynia az amerikai és a brit kormányzatnak;
- a német centralisták és föderalisták, illetve az északnémet szociáldemokraták és a délnémet kereszténydemokraták közötti ellentétek szintén hozzájárultak a Bizónia sikertelen működéséhez, így nyilvánvalóvá vált, hogy szükség van az intézményrendszer reformjára.

1947 augusztusában létrehozták az Egyesített Gazdasági Terület Gazdasági Tanácsát (Wirtschaftsrat für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet), mely három szervezeti egységből állt. A Gazdasági Tanács – parlamenti gyűlés (parlamentarische Versammlung) minőségében – 52 képviselője a tartományi parlamenti képviselők közül került ki. A Végrehajtó Tanácsba (Exekutivrat) a tartományok egy-egy képviselőt delegáltak. Az öt szakpolitikai igazgatóság továbbra is megmaradt, élükön az igazgatókkal, akik a tényleges végrehajtásért feleltek. Valamennyi szerv székhelye Frankfurtban volt. 1948 februárjában további reformot hajtottak végre, amely megduplázta a Gazdasági Tanács képviselőinek számát, és a Végrehajtó Tanács helyett létrehozta a második kamaraként működő Tartományi Tanácsot (Länderrat), melybe a nyolc tartományi kormány két-két képviselőt delegált, így tehát ennek a szervnek is megduplázódott a személyi állománya az elődjéhez képest.²⁹⁵ A tartományok fölötti szinten a

²⁹⁴ STOLLEIS, Michael: i. m. 309. vö. LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: i. m. 80.

²⁹⁵ LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: i. m. 80-81.

törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág mellett megalakult az igazságszolgáltató hatalom, a Német Legfelsőbb Bíróság (Deutsches Obergericht) is, Köln székhellyel. A reform további hivatalokat is életre hívott: Statisztikai Hivatal (Statistikamt), Közzolgálati Hivatal (Personalamt), Jogi Hivatal (Rechtsamt), Számvevőszék (Rechnungshof), Német Tartományi Bank (Bank Deutscher Länder).²⁹⁶ Ez utóbbihoz a francia zóna is rövidesen csatlakozott, mert a nyugatnémet márka bevezetésével elengedhetlenné vált a közös pénzügyi felügyelet felállítása a három nyugatnémet zónában. A Bizónia volt az egyetlen olyan német intézményrendszer a világháború után, amely átvitt a megszállási övezetek határain, és föderatív jellegével lerakta a Német Szövetségi Köztársaság alapjait. 1949 áprilisában a francia zónában is bevezették a Bizóniában működő egységes igazgatási rendszert, ezzel megalakult a Trizónia, amely az 1949 májusában megalakult Német Szövetségi Köztársaság elődjének minősült.

9) A Marshall-terv hatása Nyugat-Németországra

9.1) A Marshall-terv a Bizóniában

A Bizónia 1948. februári reformját követően néhány nappal értesítették a frankfurti székhelyű szervezet képviselőit, hogy Nyugat-Németország is részt fog venni a Marshall-tervben. Az Európai Gazdasági Együtműködési Szervezet (OEEC) 1948. áprilisi megalapításakor a nyugatnémet szerepvállalás még vitatott pont volt. Az amerikaiak ragaszkodtak ahhoz, hogy a Gazdasági Tanács és a Tartományi Tanács elnöke is jelen legyen az OEEC alapító szerződésének aláírásakor. A francia kormány nem kívánta meghívni a német politikusokat, és ehhez az állásponthoz csatlakoztak a britek is. Szintén francia javaslat volt, hogy ki kell dolgozni egy nyilatkozatot, amelyben rögzítik, hogy Németország szövetségesekkel szembeni kötelezettségei nem változhatnak, és a szövetségesek mozgástere nem szűkülhet a jövőbeni német békeszerződés kidolgozása során. Az amerikai kormányzat elfogadta, hogy nem hívják meg a nyugatnémet politikusokat Párizsba, azonban elutasította a nyilatkozatról szóló javaslatot, mivel az nem tette volna lehetővé, hogy Nyugat-Németországot egyenlő partnerként kezeljék az OEEC-ben. A francia ellenálláson felháborodva az amerikai katonai kormányzat feje, Clay tábornok nem jelent meg az OEEC alapító szerződésének aláírásakor, és a brit katonai kormányzat vezetőjét, Robertsont bízta meg a Bizónia

²⁹⁶ STOLLEIS, Michael: i. m. 310.

képviselésével. Robertson egy nyilatkozatot adott át, mely részletesen szabályozta a Bizónia jogállását, jogait és kötelezettségeit az OEEC-ben.²⁹⁷

A Marshall-terv végrehajtásából eredő feladatok megoszlottak a szövetséges és a német hivatalok között. A szövetséges Kétoldalú Felügyeleti Hivatal (Bipartite Control Office) a Marshall-terv lebonyolítására létrehozott egy külön részleget, mely együttműködött a német szervekkel. Német oldalon egy, a Marshall-tervért felelős tanácsadót neveztek ki, aki egy kis szakmai stábbal látta el feladatát. A külgazdasági és a külkereskedelmi ügyekben az Egyesített Export-Import Ügynökség (Joint Export-Import Agency) volt illetékes, a német hatóságoknak nem volt hatáskörük ezeken a területeken eljárni. Az Európai Újjáépítési Program (ERP) keretében két bizottságot hoztak létre. Az ERP Bizottságában a Bizónia és a tartományok azon szervei képviselték magukat, amelyek a Marshall-terv végrehajtása során érintettek voltak. Az ERP Munkabizottságában a Bizónia igazgatási szervei, a tartományok bankja, illetve a vállalkozók és a szakszervezetek képviselői foglaltak helyet. A vállalkozók és a szakszervezetek korporatív jellegű bevonása az amerikai elképzeléseknek megfelelően ment végbe. A Bizóniát a többi résztvevő országhoz hasonlóan egy állandó delegáció képviselte az OEEC-nél Párizsban. Ugyan Nyugat-Németország egységesen nem képviseltethette magát, a Bizónia felvétele az OEEC-be nagy előrelépést jelentett, hogy a nyugatnémet országrész ismét kikerüljön a nemzetközi színtérre. Az amerikai-brit kormányzat több német szakértőt is felkért, akik az OEEC-nél képviselheték a német érdekeket, és előkészíthették a politikai érdekképviselés későbbi átvételét. A Bizónia nem sokkal a párizsi OEEC-delegáció megalakítása után a Gazdasági Együttműködési Ügynökségnél (ECA) is felállított egy delegációt Washingtonban.²⁹⁸

9.2) A Marshall-terv a francia zónában

Az amerikai kormányzat Nyugat-Németországot egységes gazdasági területként kívánta felvenni az Európai Újjáépítési Programba, és a Bizónia gazdasági igazgatását a francia zónáéval együtt akarta ellátni. Ezt a törekvést szem előtt tartva nem sokkal a Marshall-terv indulása előtt, 1948 márciusában javaslatot tett a Trizónia megalakítására, amely azonban a francia kormány ellenállásán megbukott. A francia zóna tartományaiban így kizárólag a Marie-Pierre Koenig tábornok vezette francia katonai kormányzat koordinálta a Marshall-terv

²⁹⁷ HARDACH, Gerd: Der Marshall-Plan: Auslandshilfe und Wiederaufbau in Westdeutschland 1948-1952. Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 1994. 106-107.

²⁹⁸ HARDACH, Gerd: i. m. 107-109.

végrehajtását. 1948 májusában a katonai kormányzatnak alárendelve létrehozta egy német koordinációs hivatalt (Deutsche Geschäftsstelle – Német Hivatal) a francia zóna tartományai közötti együttműködés előmozdítására. A francia övezet egy külön delegációval képviseltette magát az OEEC-nél. Az amerikai-brit delegációval ellentétben a francia kizárólag francia személyekből állt, és csak néhány hónappal később, 1949 elején kértek fel német szakértőket a párizsi képviselőtestületben való részvételre. Ezt követően pedig 1949 nyarán amerikai és brit mintára létrehozták a washingtoni képviselőtestületet. A nyugatnémet állam létrejöttének közeledtével, 1949 tavaszán a francia katonai kormányzat javasolta a francia zóna tartományi kormányainak, hogy a Német Hivatalt olvassák be a Bizófia Marshall-terv koordinálására létrehozott szervezetébe annak érdekében, hogy a tartományok nagyobb gazdasági súllyal csatlakozhassanak a létrejövő új nyugatnémet államhoz. A Német Hivatal azonban nem tartott racionális döntésnek kiépíteni egy közös szervezetet a Marshall-terv kapcsán, mivel a nyugatnémet állam megalakulása a küszöbön állt, amivel értelemszerűen a Német Hivatal beolvadt a közös német hatóságok szervezetrendszerébe.²⁹⁹

9.3) A Gazdasági Együttműködési Ügynökség képviselőtestülete a nyugatnémet tartományokban

A Gazdasági Együttműködési Ügynökség Nyugat-Németországot az Európai Újjáépítési Program többi partnerországához képest ugyanúgy akarta kezelni, és ennek megfelelően egy képviselőtestületet akart létesíteni Frankfurtban. Clay amerikai katonai kormányzó azonban elutasította a kezdeményezést, mert tartott attól, hogy a katonai kormányzat mellett létrejönne egy azzal konkuráló, a gazdaságpolitikát irányító szervezet. Az ECA képviselői biztosították Clayt arról, hogy az ECA nem akar politikai befolyást szerezni, és csak a Marshall-terv végrehajtásában és a gazdasági újjáépítésben venne részt annak érdekében, hogy Európa újjáépítése kontrollált keretek között mehessen végbe.³⁰⁰

Az ECA végül megalakította a frankfurti képviselőtestületét, azonban Clay tábornok továbbra sem tartotta kívánatosnak a jelenlétét, ezért a katonai kormányzó nyomására az ECA képviselőtestületét nem a Kétoldalú Felügyeleti Hivatalnál³⁰¹, hanem közvetlenül a katonai kormányzatnál hozták létre. A nyugat-németországi ECA-képviselőtestület rangját kihangsúlyozandó,

²⁹⁹ HARDACH, Gerd: i. m. 109-110.

³⁰⁰ ABELSHAUSER, Werner: Hilfe und Selbsthilfe: Zur Funktion des Marshallplans beim westdeutschen Wiederaufbau. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 1989. 37. évf. 1. sz. 91.; HARDACH, Gerd: i. m. 110-111.

³⁰¹ A Hivatal felépítését lásd: HASTINGS, James J: Die Akten des Office of Military Government for Germany (US). In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 1976. 24. évf. 1. sz. 86.

és Clay tábornok hatalmát ellensúlyozandó a nyugatnémet képviselő élére a Marshall-terv európai koordinációjáért felelős ECA-vezetőt, Averell Harrimant nevezték ki.³⁰²

Mivel a francia zóna külön egységként vett részt az Európai Újjáépítési Programban, az ECA Baden-Badenben is létrehozott egy képviselőt. A baden-badeni képviselő azonban a frankfurtinak alárendelve működött, mert a már egyesített Bizónia és a francia zóna szorosan kapcsolódott egymáshoz gazdaságilag.³⁰³

Az Egyesült Államok a gazdasági segélycsomagokról külön-külön megállapodást kötött az azt igénybe vevő országokkal. Nyugat-Németországgal két külön szerződést kötött, egyet a Bizóniával, egyet pedig a francia zónával. A Saar-vidék gazdaságilag Franciaországhoz tartozott, ezért a területnek szánt segélycsomag a Franciaországgal kötött egyezményben került meghatározásra.³⁰⁴

Az amerikai katonai kormányzat és az OEEC, illetve az ECA közötti ellentétek megnehezítették a Marshall-terv nyugat-németországi koordinációját. Clay tábornok bizalmatlanul tekintett az OEEC tevékenységére, és a szervezetben egy németellenes európai koalíció képét látta. A washingtoni felettségeit meggyőzve a Marshall-segély kezdeti összegét 364 millióról 414 millió dollárra emelték később. Az európai kereskedelem növekedését célzó ECA-politikát elutasította, és a britek egyetértésével korlátozta azoknak a javaknak az importját, amelyekre nem volt feltétlenül szükség a Bizónia termelésének növekedéséhez. Ezzel a nyugatnémet kereskedelmi partnereket arra kényszerítette, hogy nagyobb gazdasági segélyért folyamodjanak az Egyesült Államokhoz. A német piachoz való hozzáférés korlátozásával Clay tábornok ugyan elérte, hogy a nyugat-németországi amerikai misszió költségei csökkenjenek, a teljes európai program költségei azonban ennek eredményeként megemelkedtek.³⁰⁵

Nyugat-Németország legfontosabb exportcikke a szén volt. Árának meghatározása folyamatos ellentéteket szült a katonai kormányzat és az ECA között. A német széntermelés a háború előtti mennyiség felét sem érte el. Az ECA a nyugat-európai újjáépítés alappilléret a nyugatnémet széniparban látta, és szorgalmazta, hogy a Bizónia a német szénért cserébe vásároljon mezőgazdasági termékeket az OEEC többi országától. Az amerikai katonai

³⁰² HARDACH, Gerd: i. m. 111.

³⁰³ Uo.

³⁰⁴ HARDACH, Gerd: i. m. 112-113.

³⁰⁵ SCHWARTZ, Thomas A: Europäische Integration und Special Relationship – Zur Durchführung des Marshall-Planes in der Bundesrepublik Deutschland, 1948-1951. In: MAIER, Charles S. – BISCHOF, Günter: Deutschland und der Marshall-Plan. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1992. 206-207.

kormányzat azonban továbbra is elzárkózott a felesleges javak importjától, és a szénexportból származó bevételeket a Bizóniának nyújtott gazdasági segélyek csökkentésére akarta felhasználni. A katonai kormányzat 1948 decemberében megemelte a német szén árát, ami tiltakozást váltott ki az ECA részéről. Az ECA európai vezetője, Harriman ebben az intézkedésben az európai újjáépítés gátját látta. Clay tábornok ezzel szemben azzal érvelt, hogy a német szenet a világpiaci ár alatt értékesítik, az emelés pedig lehetőséget nyújt a német költségvetési hiány fedezésére.³⁰⁶

A Megszállási Statútum hatálybalépésével az Egyesült Államok megújította Németországpolitikáját. Clay tábornokot John Jay McCloy főbiztos váltotta, aki civilként hatékonyabban tudott együttműködni az ECA-val. 1950-ben a Schuman-tervnek köszönhetően megoldódtak a német acéliparral kapcsolatos aggályok, és sikeresen lefektették az európai együttműködés alapjait az európai nehézipar nemzetközi ellenőrzés alá vonásával. Az 1948-1952 között végrehajtott Marshall-terv lerakta a következő évtizedek nyugatnémet gazdasági csodájának alapjait.

10) Részkövetkeztetések

Németország államépítésének módja a szövetségeket nemcsak egymás közötti viszonyukat tekintve, de belpolitikailag is erősen megosztotta. A Potsdami Konferencia után az egyes győztes hatalmak államérdekei kikristályosodtak. A francia kormány egy decentralizált államszövetséget, a Szovjetunió egy központosított unitárius államot, a britek egy decentralizált egységállamot, az amerikaiak pedig egy szövetségi állami rendszert kívántak kiépíteni.

Ausztriához hasonlóan a szövetségesek közül Németországban is a britek voltak a legfelkészültebbek a közigazgatási apparátus szervezettségét illetően. A Potsdami Egyezményben lefektetett föderális jellegű szervek felállítására ugyanakkor az amerikai zónában került sor elsőként.

A Németország felett legfőbb hatalmat gyakorló szövetséges szervezet, a Szövetséges Ellenőrző Hatóság működése a szovjet főparancsnok 1948. március 20-i Szövetséges Ellenőrző Tanácsból történő kivonulását követően ellehetetlenült. Ettől a ponttól kezdve a három nyugati hatalom csak a nyugati zónákra fogadhatott el érvényes határozatokat. A Hatóság és ezzel együtt a Tanács az 1990-es német újraegyesítéskor oszlott fel hivatalosan.

³⁰⁶ SCHWARTZ, Thomas A: i. m. 207-208.

1948-ban a közös szövetséges kontroll de facto megszűnt létezni Németországban. Ennek nyomán a nyugatnémet területek ellenőrzésére a három nyugati szövetséges hatalom létrehozta a Németországi Szövetséges Főbiztosság³⁰⁷ intézményét, amely a Szövetséges Ellenőrző Tanács feladatait volt hivatott ellátni a nyugatnémet tartományok, illetve később a Német Szövetségi Köztársaság területén.

Mivel Németországban a szövetségi szint csak 1949-ben épült ki, a tartományok kezdetben korábbi birodalmi hatalmi jogosítványokkal rendelkeztek. A négy megszállási zónában különböző módon vette kezdetét az államépítés. A községi és a tartományi választások megrendezése, a tartományok megszervezése, illetve a tartományi alkotmányok elfogadása is eltérően ment végbe, ami ellehetetlenítette az össznémet államépítés folyamatát.

A föderális jellegű intézményrendszer kiépülése az amerikai és a brit zónában – együttesen Bizónia – indult meg elsőként. 1948-ban reformot hajtottak végre a Bizónia intézményrendszerén, és létrejött a Bundesrat elődjének tekinthető Tartományi Tanács, amelynek tagjai a tartományi kormányok tagjai közül kerültek ki. A reform felállította a Német Tartományi Bankot, a Német Szövetségi Bank jogelődjét, amelyhez 1948 júniusában a francia zóna is csatlakozott a meglévő szoros gazdasági kapcsolatok, és a nyugatnémet márka bevezetése miatt, előrevetítve ezzel a Trizónia későbbi megalakulását. A francia övezet 1949 áprilisában csatlakozott a Bizóniához, megteremtve ezzel a Trizóniát. Egy hónappal később megalakult a Német Szövetségi Köztársaság. A Bizónia létrejött a hagyományosan jól működő amerikai-brit kapcsolatoknak volt köszönhető. A kezdeti nehézségek ellenére sikerült egy, a zónahatárokon átnyúló föderális jellegű intézményrendszert kiépíteni, amely lerakta a szövetségi államszerkezet alapjait.

A Saar-terület – később Saar-vidék – jogállása speciális volt valamennyi megszállási övezethez képest. Közigazgatásilag nem tartozott a francia zónához, és gazdasági igazgatását Franciaország látta el, amellyel vámuniót alkotott. A terület alkotmányát egy, a francia katonai kormányzat által kinevezett gyűlés fogadta el, mellőzve a demokratikus elveket. Az intézkedés célja volt, hogy ne csak gazdaságilag, de politikailag is francia befolyás alá kerüljön a tartomány. Az amerikaiak és a britek szemet hunytak ezen intézkedések felett, mert ez volt az ára annak, hogy cserébe a franciák beleegyezzenek a Német Szövetségi Köztársaság megalapításába.

Az össznémet államépítést a szovjet zónában végbemenő államépítési folyamatok is hátráltatták. A szovjet katonai kormányzat felépítése és szervezeti bonyolultsága egyértelműen

³⁰⁷ Lásd a „A Németországi Szövetséges Főbiztosság és a Megszállási Statútum”c. fejezetet.

tükrözi, hogy a szovjet vezetés mennyi erőforrást csoportosított át a keletnémet tartományok megszállására, mely vetekedett az amerikaiak ráfordításával. A szovjetek azonban ezeket az erőforrásokat nem egy föderatív alapokra épülő egyesített Németország létrehozására fordították, hanem arra, hogy Kelet-Németországban megalakítsanak egy Moszkvától függő, és annak minden tekintetben alárendelt központosított bábállamot.

A francia és a szovjet megszállási politikát elemezve láthatjuk, hogy ez a két megszálló hatalom akadályozta elsősorban a német újjáépítést, illetve az össznémet államszervezet kiépítését. Nem véletlen, hogy a szövetségesek közül ennek a két hatalomnak voltak egyedül területi követelései Németországgal szemben.

Szintén nem kedvezett az egységes Németország létrejöttének a Marshall-terv végrehajtásának módja. Amellett, hogy a keletnémet területek nem részesülhettek a gazdasági segélyprogramból, a francia kormányzat is hátráltatta a gazdasági konszolidáció folyamatát azzal, hogy a francia zónában kizárólag a francia katonai kormányzat koordinálta az újjáépítési program végrehajtását, függetlenül a Bizóniától. A francia ellenállás azonban csak lassítani tudta a nyugatnémet államépítés folyamatát, megállítani nem. A Trizónia, illetve utódja, a Német Szövetségi Köztársaság létrejöttével a nyugatnémet tartományokban egységesen mehetett végbe a gazdaság újjáépítése, ami alapjaiban határozta meg a jövőbeni nyugatnémet és nyugat-európai gazdasági fejlődést.

II. A Német Szövetségi Köztársaság megalakulása

1) Az 1948-as londoni konferenciák

Németország kettészakadásának előjelei már 1947-ben megmutatkoztak, amikor a négy győztes hatalom külügyminiszterei nem tudtak megegyezni a német kérdésben a novemberi és a decemberi konferenciájukon. 1947. december 15-én a felek anélkül álltak fel a tárgyaló asztaltól, hogy kitűzték volna az újabb konferencia időpontját, így a külügyminiszterek egyeztető fóruma gyakorlatilag megszűnt létezni. Helyébe kisebb konferenciák és különféle testületek léptek, melyek azonban már nem a megszálló hatalmak közötti kompromisszumokra törekedtek, hanem az egyes zónákban végbemenő folyamatokkal foglalkoztak. A négyhatalmi külügyminiszteri konferencia után az amerikai és a brit külügyminiszter, George Catlett Marshall és Ernest Bevin 1947. december 17-18-án tovább egyeztettek francia kollégájukkal, Georges Bidault külügyminiszterrel a francia zóna és a Bizónia egyesítéséről, illetve a jövőbeni nyugatnémet területek sorsáról. Az amerikaiak és a britek azt az álláspontot képviselték, hogy

1948 nyaráig létre kell hozni a nyugati zónákban egy államapparátust, fel kell állítani egy ideiglenes nyugatnémet kormányt, valutareformot kell végrehajtani, Nyugat-Németország gazdaságát a Marshall-terv segítségével talpra kell állítani, illetve be kell vonni az országot a nyugat-európai gazdasági és katonai integrációba.³⁰⁸

A nyugatnémet országrész egyesítését a francia ellenállás lassította. Abban egyetértés mutatkozott az amerikai és a brit kormánnyal, hogy a nyugat-európai integráció előmozdításával kell megfékezni a kommunista expanziót, azonban a franciák németektől való félelme legalább akkora volt, mint a szovjetek terjeszkedésétől. A francia kormány Németország-politikáját négy pont határozta meg:³⁰⁹

- 1) a franciák Saar-vidékre való igényének elismertetése;
- 2) a Ruhr-vidék határozatlan időre szóló nemzetköziesítése csekély német részvétel mellett, és a terület szövetséges megszállása;
- 3) a nyugatnémet tartományok laza konglomerátumként való egyesítése a 19. század első felében ismert Német Szövetség (Deutscher Bund) mintájára;
- 4) az újonnan létrejövő nyugatnémet állam tartós lefegyverzése.

A Saar-vidékkel és a demilitarizációval kapcsolatos francia igények támogatására még hajlott az amerikai és a brit kormányzat, azonban a másik két pont ellenkezett az általuk elképzelt nyugat-európai újjáépítési programmal. Az 1948. február-márciusi hathatalmi konferencián (USA, Nagy-Britannia, Franciaország, Benelux államok) sem látszódtak enyhülni ezek az ellentétek a nyugati szövetségesek között. A merev francia ellenállás több tényezőre volt visszavezethető. A háború utáni gazdasági helyzet, a katonai gyengeség, a gyarmati birodalom fellazulása és a németektől való félelem nem tették lehetővé, hogy a francia külpolitika ténylegesen érdekelt legyen egy egységes Nyugat-Németország létrejöttében. A várt francia külpolitikai enyhülést végül a nemzetközi események hozták meg. A kommunista hatalomátvétel Csehszlovákiában, és Sztálin nyomásgyakorlása Titora, hogy Jugoszlávia lépjen be a szovjet szatellitállamok sorába, meggyőzték a francia politikai vezetést, hogy a kommunizmus elleni harcban egy stabil Nyugat-Németország erős szövetségesnek bizonyulhat. Az enyhülés első jeleként a francia kormányzat hozzájárult, hogy a német képviselő részt vegyen az OEEC elődjének, az Európai Gazdasági Együttműködés Tanácsának (Council of

³⁰⁸ GÖRTEMAKER, Manfred: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Von der Gründung bis zur Gegenwart. Verlag C. H. Beck, München, 1999. 44-45.

³⁰⁹ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 46. vö. KRAUS, Elisabeth: Ministerien für das ganze Deutschland? Der Alliierte Kontrollrat und die Frage gesamtdeutscher Zentralverwaltungen. R. Oldenbourg Verlag, München, 1990. 48.

European Economic Cooperation) nyitó ülésén. Az amerikai kormányzat döntése, miszerint az Egyesült Államok megerősíti az Európában állomásozó csapatainak jelenlétét, egész Nyugat-Európában, így Franciaországban is pozitív fogadtatásra talált. A francia kormány így egy erős szövetségest talált magának nemcsak a Szovjetunióval, de egy esetleges jövőbeni német katonai agresszióval szemben is. Marshall külügyminiszter javaslata a Ruhr-vidék nyugat-európai integráció keretében megvalósuló nemzetközi ellenőrzés alá vonására részben egyezett a francia kormány külpolitikai törekvéseivel, ami szintén kedvező hatást gyakorolt a franciák Németország-politikájára.³¹⁰

A konferencia végén sikerült megegyezni a katonai garanciákról, a nyugat-európai integrációról és a nyugatnémet államalapításról. A francia külügyminiszter elégedetten távozhatott a tárgyaló asztaltól, mert egyrészt a Saar-területre vonatkozó francia igényeket érvényesíteni tudta, másrészt sikerült lassítani a nyugatnémet államépítés folyamatát. Az amerikai és a brit nyugatnémet újjáépítésről szóló tervek egy azonnali ideiglenes nyugatnémet kormány felállításáról, és az azt követő alkotmány kidolgozásáról szóltak annak érdekében, hogy legkésőbb 1948 őszére felálljon egy elismert, legitim nyugatnémet kormány. A francia követeléseknek megfelelően ezt a folyamatot végül fordítva valósították meg, ezzel is hátráltatva az újjáépítést.³¹¹

Az 1948 február-június között tartott (1948. február 23. - március 6., majd április 20. - június 1.) londoni hathatalmi konferencia eredményeként 1948. június 2-án kiadták a Londoni Ajánlásokat, amelyeket továbbítottak a hat hatalom kormányainak. Miután az egyes kormányok jóváhagyták azokat, június 7-én egy második kibővített közleményt is kiadtak a konferencián született döntésekről. Az Ajánlások tartalmazták a nyugatnémet államalapításra való felhatalmazást, amelyet a három nyugati hatalom katonai kormányzói adtak át két másik dokumentummal együtt a 11 nyugatnémet tartomány miniszterelnökeinek az 1948. július 1-jei találkozójukon.³¹² A június 7-én kihirdetett közlemény magában foglalta, hogy a nyugati zónákhoz tartozó német területeket egy olyan alkotmány elfogadásával kell egyesíteni, mely garantálja a föderatív állami berendezkedést, megvédi a tartományok hatásköreit, biztosítja a tartományok feletti központi hatalom működését, és garantálja az egyéni jogokat.³¹³ A hathatalmi konferencia az alkotmánytervezet kidolgozását az erre a célra létrehozandó

³¹⁰ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 46-48.

³¹¹ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 49.

³¹² Uo.

³¹³ A nyugatnémet állam megalakításáról született döntés után 1948. március 20-án a Szovjetunió kivonult a Szövetséges Ellenőrző Tanácsból, júniusban pedig a berlini Szövetségesközi Parancsnokságot is elhagyták a szovjetek, amivel a szövetségesek közötti egyeztetések csak a legfontosabb ügyek megtárgyalására korlátozódtak. Emiatt az egyes megszállási zónákban szabad kezet kaptak a megszálló hatalmak.

alkotmányozó gyűlésre (verfassunggebende Versammlung) bízta, és közleményében kinyilvánította, hogy az alkotmány elfogadását népszavazásra fogják bocsátani az egyes tartományokban.³¹⁴

A három nyugati katonai kormányzó 1948. július 1-jén a nyugati tartományok miniszterelnökeinek Frankfurtban átnyújtott dokumentumai a Frankfurter Dokumentumok néven vonultak be a történelembe. A Frankfurter Dokumentumok a következő ajánlásokat tartalmazták.³¹⁵

- 1) Az I. Dokumentum felszólította a 11 nyugatnémet tartomány miniszterelnökét, hogy hívjanak össze egy alkotmányozó gyűlést 1948. szeptember 1-ig, melynek feladata lesz egy föderális alapokon nyugvó, demokratikus és az egyének jogait garantáló alkotmány kidolgozása valamennyi nyugatnémet tartomány számára.
- 2) A II. Dokumentum azzal bízta meg a miniszterelnököket, hogy vizsgálják meg, milyen lehetőségek vannak a nyugatnémet tartományi határok újraszervezésére.
- 3) A III. Dokumentum a később elfogadásra kerülő, a jövőbeni nyugatnémet kormányzat és a megszálló hatalmak közötti kapcsolattartást rendező Megszállási Statútum alapjait fektette le.

A miniszterelnökök a Frankfurter Dokumentumokkal megkapták a felhatalmazást, hogy létrehozzanak egy új szövetségi államot, ugyanakkor fennállt a veszélye, hogy a nyugatnémet állam létrejöttével Németország felosztása konzerválódna. Az 1948. július 8-10. között tartott koblenzi konferencián a miniszterelnökök több ponton is kifogásolták az átnyújtott Dokumentumokat, és egyfajta politikai kompromisszumként javaslatot tettek arra, hogy az Alkotmányozó Nemzetgyűlés (Verfassunggebende Nationalversammlung) helyett a Parlamenti Tanács (Parlamentarischer Rat) üljön össze, amelynek feladata az alkotmány (Verfassung) helyett az alaptörvény (Grundgesetz) kidolgozása lenne. Emellett javasolták, hogy az alaptörvényt ne népszavazás útján, hanem a tartományi parlamentek fogadják el annak érdekében, hogy kerüljék az alaptörvény alkotmányként való aposztrofálását. A rendelkezésre álló idő rövidege miatt a miniszterelnökök továbbá szorgalmazták, hogy a tartományi határok rendezését napolják el.³¹⁶ A III. Dokumentummal kapcsolatban megjegyezték, hogy a külkereskedelmi korlátozásokat fel kellene oldani, és a korlátozások helyett a nyugatnémet

³¹⁴ LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: i. m. 73. vö. SZIGETI Magdolna (2006): i. m. 25-26.

³¹⁵ LEHMANN, Hans Georg: i. m. 29. vö. SCHWACKE, Peter – STOLZ, Eberhard: Staatsrecht mit Allgemeiner Staatslehre und Verfassungsgeschichte. Deutscher Gemeindeverlag GmbH und Verlag W. Kohlhammer GmbH, Köln, 1981. 64.

³¹⁶ LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: i. m. 74.

külkereskedelmet szövetséges felügyelet alá kellene helyezni. A Koblenzi Határozatok (Koblenzer Beschlüsse) elsősorban Clay amerikai kormányzó nemtetszését váltották ki, aki úgy érezte, hogy a nyugatnémet miniszterelnökök nem ismerték el a szovjetekkel szembeni, Berlinért folytatott fáradozásait, és a francia katonai kormányzó meggyőzésére tett erőfeszítéseit, hogy a francia zóna csatlakozásával létrejőjön az új nyugatnémet állam. Többszöri egyeztetés után nehezen ugyan, de végül megszületett a megoldás, amikor a három nyugati katonai kormányzó és a 11 nyugatnémet tartomány miniszterelnöke 1948. július 26-án, a felforrósodott politikai légkörben az Alkotmányozó Konvent megalakulása előtt utoljára találkozott. A kormányzók beleegyezésüket adták, hogy az alkotmány helyett az alaptörvény elnevezés legyen használatos a nyugatnémet állam alkotmányos alapdokumentumára. A miniszterelnökök javaslatára az alaptörvény népszavazásra bocsátását elvetették, az alaptörvény kidolgozásáért felelős grémium az Alkotmányozó Nemzetgyűlés helyett a Parlamenti Tanács nevet kapta, és a tartományi határok rendezésének ügyét későbbre halasztották.³¹⁷

2) A Herrenchiemsee-i Alkotmányozó Konvent

A miniszterelnökök az I. Dokumentum által biztosított mandátum alapján az 1948. július 25-én kiadott határozatukkal felállítottak egy szakértői bizottságot, melynek feladata volt előkészíteni a később összeülő Parlamenti Tanács munkáját. Tagjai a tartományi kormányok által kinevezett szakértők voltak, akik a Chiemsee tavi Herrensinselen (Herren-sziget – Urak Szigete) található Herrenchiemsee kastélyban 1948. augusztus 10-23. között tanácskoztak, és megalkották a föderális alapokon nyugvó új nyugatnémet állam alkotmánytervezetét (alaptörvény-tervezetét).³¹⁸

A bajor delegáció a „Bajor vezérgondolatok az Alaptörvény kidolgozásához” címet viselő előzetes dokumentummal készült a konventre, melyben Bajorország azon kívánságát szerette volna érvényre juttatni, hogy a szövetség a tartományok produktuma, így csak korlátozott hatáskörökkel bírhat a jövőben. Az Alkotmányozó Konventben a 11 tartomány delegáltja mellett a nyugat-berlini Városi Képviselő-testület (Stadtverordnetenversammlung) elnöke, Otto Suhr is részt vett vendégként. A delegáltak különböző szakterületek képviselői voltak, akik

³¹⁷ FELDKAMP, Michael F: Der Parlamentarische Rat 1948-1949: Die Entstehung des Grundgesetzes. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1998. 23-28.

³¹⁸ MUBGNUG, Reinhard: Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland. In: ISENSEE, Josef. – KIRCHHOF, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Grundlagen von Staat und Verfassung, 1. kötet, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1987. 232-233.

eltérő politikai beállítottsággal és alkotmányjogi felfogással rendelkeztek. Voltak közöttük tartományi kormánypolitikusok és hivatalnokok, jogprofesszorok és egykori diplomaták is. Hivatalosan valamennyien pártpolitikailag függetlenek voltak. A Konventtel szembeni elvárások magasak voltak, még ha nem is várták el a résztvevőktől, hogy az alkotmány végleges szövegét megalkossák. Mindazonáltal mindenki bízott abban, hogy a Konvent által kidolgozott alkotmányszöveg a jövőben összeülő Parlamenti Tanács munkájának vezérfonalául fog szolgálni. A Konvent munkáját nehezítette, hogy az ülések nem zárt ajtók mögött, a nyilvánosságot kizárva zajlottak. A plenáris vitát követően a Konvent a kijelölt feladatoknak megfelelően három bizottságra oszlott. A bizottságok által kidolgozott javaslatokat további két plenáris ülésen vitatták meg. A 95 oldalnyi javaslat zárójelentését a szerkesztő bizottság készítette el, és bocsátotta a miniszterelnökök rendelkezésére, akik 1948. augusztus 31-én még egyszer utoljára összeültek, hogy a másnap megalakuló Parlamenti Tanács munkáját előkészítsék.³¹⁹

Az alkotmánytervezet kidolgozása során a weimarizáció képe lebegett az alkotók szeme előtt, akik el akarták kerülni a korábbi alkotmány szerkezeti hiányosságait, amelyek az első német köztársaság bukását, és Hitler hatalomra kerülését lehetővé tették. A Konvent tagjai egyetértettek abban, hogy a jövőbeli államnak föderális szerkezetűnek kell lennie, melyben a törvényhozást, a közigazgatást, az igazságügyet és a pénzügyet a széles körű decentralizáció jellemzi. További javaslat volt, hogy a szövetségi kormány – a weimari alkotmányos renddel ellentétben – egy határozatképes parlamentre támaszkodjon, azaz hogy egy határozatképtelen parlament ne akadályozhassa meg egy új kormány alakulását, és ne buktathassa meg a hatalmon lévőket. A prezidenciális kormányformát és a népi kezdeményezés intézményét elvetették, a népszavazást egyedül alkotmánymódosítás esetén kívánták megtartani. Az alkotmánytervezet az államfőt semleges hatalomként definiálta a kormány mellett, aki a Weimari Köztársaság birodalmi elnökével ellentétben nem élhetett a sürgősségi kormányzás eszközével. A tervezet értelmében a szabadságjogokat és a demokratikus rendet korlátozó alkotmánymódosítások nem voltak megengedettek, továbbá javasolta, hogy az alapvető jogok alkotmányjogi védelmét egy külön alapjogi katalógus biztosítsa, amelynek a törvényhozó, a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalom is alá van rendelve, és amelyet semmilyen körülmények között nem lehet hatályon kívül helyezni.³²⁰

A Konvent által kidolgozott tervezet a Weimari Alkotmány népi és központi hatalmi elemeit legyengítette, a parlament alsó házát és a kormány pozícióját megerősítette, az államfő

³¹⁹ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 56-57.

³²⁰ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 57-58.

hatalmi jogosítványait pedig gyakorlatilag kiüresítette. A bajor delegációnak a legyengített központi hatalmi garanciák sem voltak elengedőek, és javasolta, hogy az új államalakulat középpontjába a tartományok kerüljenek, és belőlük alakuljon meg a szövetség, amelyhez bármely német tartomány csatlakozhat. A bajor javaslat szerint a szövetségnek a német egység helyreállításáig a Német Tartományok Szövetsége (Bund Deutscher Länder) nevet kell viselnie, és az alkotmányt – ideiglenes mivoltát kihangsúlyozva – alaptörvényként (Grundgesetz) kell elfogadni. Ennek a jogi felfogásnak az alapját a nemzetközi jogban ismert fogalom, a debelláció (debellatio) képezte. A debelláció akkor következik be, ha egy adott ország területét katonai erővel megszállják, és az ott található államhatalmat megsemmisítik. E szerint a felfogás szerint tehát a feltétel nélküli kapitulációt követően a német nép mint államalkotó tényező megszűnt létezni. Az újonnan alakuló állam nem a Harmadik Birodalom jogutódja, legitimitása nem a Harmadik Birodalomtól származik, és szuverenitása jogilag nem köthető a múltbéli államalakulatokhoz. Az új, cselekvőképes német állam apparátusát nem elég csak újjászervezni, az alkotmányozási folyamat révén egy új államot kell létrehozni a már alkotmányosan megalakult tartományokból.³²¹

A Konvent delegáltjainak többsége nem értett egyet ezzel a felfogással, az alkotmányozó hatalmat ugyanis nem a tartományoktól, hanem a néptől származtatta. Nézetük szerint Németország megosztottsága ellenére a német népnek jogában állt politikai létezését tartalmilag és formailag meghatározni. A német nép e joga a feltétel nélküli kapitulációval és a főhatalom szövetségesek általi átvételével sem szűnt meg létezni, csupán felfüggesztették a megszálló hatalmak. A többség tehát egy átmeneti nyugatnémet állam létrehozása mellett szállt síkra, amelynek legitimitása és szuverenitása közvetlenül a néptől ered, és hangsúlyozták, hogy a jövőben újraegyesített Németország magállamát (Kernstaat) az ideiglenes nyugatnémet állam fogja alkotni. A delegáltak többsége egyetértett abban, hogy az ideiglenes alaptörvénynek lehetővé kell tennie, hogy Németország többi része szabadon csatlakozhasson később a szövetséghez.³²²

A Konvent nem csupán a jövőbeli alkotmány kereteit dolgozta ki, hanem a Grundgesetz majdhogynem teljes egészét. A tervezetet a politikusok többsége negatívan fogadta a túlzott föderális jellege miatt. Konrad Adenauer, későbbi nyugatnémet kancellár, és Carlo Schmid, akit az alkotmányozó gyűlés során nyújtott kiemelkedő munkája miatt szokás a Grundgesetz egyik atyjának is nevezni, az alkotmánytervezet kötetlen mivoltát hangsúlyozták, melyet a Parlamenti Tanács megalakulása után akár teljes egészében is elvethet. A Herrenchiemsee-i

³²¹ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 58.

³²² GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 58-59.

alkotmánytervezet mellett a tartományi miniszterelnököknek további két dokumentumot is átnyújtottak. Az egyik a CDU és a CSU által közösen kidolgozott ellwangen-düsseldorfi tervezet, a másik az észak-rajna–vesztfáliai belügyminiszter és miniszterelnök-helyettes, az SPD elnökségéhez tartozó Walter Menzeltől származó tervezet volt. A tervezeteket 1948. augusztus 31-én a Niederwaldban összehívott harmadik trizonális konferencián vizsgálták meg a miniszterelnökök. A Herrenchiemsee-i ajánlások jelentőségét kezdetben alábecsülték, a Parlamenti Tanács azonban azokat használta alapként végig a későbbi tanácskozó munkája során.³²³

3) A Parlamenti Tanács

A Parlamenti Tanács tagjai választásának módjáról a tartományi parlamentek szabadon dönthettek, a szövetségesek nem avatkoztak bele. 1948 augusztusában valamennyi tartományi parlament elfogadta a Parlamenti Tanács képviselőinek választásáról szóló törvényt, és ennek megfelelően megválasztották őket. A három nyugatnémet zóna összesen 65 képviselőt delegált. A Parlamenti Tanács a következő bizottságokra tagolódott.³²⁴

- Alapvető Ügyek Bizottsága (Ausschuß für Grundsatzfragen);
- a Szövetség Megszervezéséért, az Alkotmánybíróságért és az Igazságszolgáltatásért felelős Bizottság vagy más néven Kombinált Bizottság (Ausschuß für Organisation des Bundes sowie Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, röviden Kombiniertes Ausschuß);
- a Hatáskörök Rendezéséért felelős Bizottság (Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung);
- Pénzügyi Bizottság (Ausschuß für Finanzfragen);
- Választójogi Ügyek Bizottsága (Ausschuß für Wahlrechtsfragen);
- Megszállási Statútum Bizottsága (Ausschuß für das Besatzungsstatut).

A Parlamenti Tanács nyitóünnepségére 1948. szeptember 1-jén, a bonni Koenig Múzeum világítódvarában került sor. Az ünnepélyes nyitányt az alakuló ülés követte a Pedagógiai Akadémia épületében, ahol a tantermek álltak az egyes frakciók rendelkezésére. A Bonnban

³²³ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 59.

³²⁴ ESCHENBURG, Theodor: Das Problem der Neugliederung der deutschen Bundesrepublik: dargestellt am Beispiel des Südweststaates. Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt am Main, 1950. 244.

összeült Parlamenti Tanács munkájának vezérfonalaként a kidolgozott alkotmánytervezet szolgált. Az asszisztált alkotmányozás során a szövetséges hatalmak ajánlásokkal avatkoztak be, melyek többnyire a föderális struktúra erősítését szolgálták, illetve Berlin különleges státuszát szavatolták.³²⁵

A Parlamenti Tanács ülésein a nyugat-berlini képviselők is jelen voltak kizárólag tanácskozási joggal, azaz szavazati jog nélkül. Az ülések során kialakult viták nagy része az újonnan létrejövő föderatív modellt érintették. A demokrácia alapelveiről egyetértés mutatkozott, amely arra volt visszavezethető, hogy a képviselők tudatában még erősen jelen volt a Weimari Köztársaság személyesen átélt bukása. Az államfő jogállását tekintve a CDU/CSU koalíció és az SPD között nem mutatkozott éles ellentét. Előbbi javasolta, hogy a szövetségi elnöknek csak korlátozott jogkörei legyenek, míg az utóbbi a korábbi birodalmi elnök, Paul von Hindenburg marsall hatalommal való visszaélését szem előtt tartva a szövetségi elnöki pozíció megszüntetésére tett javaslatot, egészen pontosan a Bundestag elnökére, vagy a kancellárból és a parlament két kamarájának elnökeiből álló kollektív testületre ruházta volna a feladatait. Kompromisszumként a szövetségi elnöki hivatal megmaradt, de a képviselők egy erősen korlátozott jogosítványokkal rendelkező államfői pozícióban állapodtak meg. Az államfő elveszítette a kormányalakításra vonatkozó jogait, a kancellár megválasztása és megbuktatása egyedül a Bundestag hatáskörébe került. A kancellár szerepe szintén erősödött azáltal, hogy kizárólag ő dönthetett a kormány összetételéről. A szövetségi elnök legitimációját tovább gyengítve döntés született arról, hogy nem közvetlen választás útján fogják választani, hanem a Bundestag meghatározott számú képviselőiből és a tartományi parlamentek megegyező számú képviselőiből álló Szövetségi „Elnökválasztó” Gyűlés (Bundesversammlung) fogja közvetetten választani a jövőben.³²⁶

Az alkotmányozó tanács csak egy ideiglenes alaptörvényt kívánt kidolgozni,³²⁷ melyet átmeneti jogforrásnak szántak, ugyanis az alkotmány elfogadását a német egység újbóli létrejöttéhez kötötték. A neves jogtudós, Carlo Schmid felhívta a figyelmet arra, hogy a Grundgesetz esetében nem csupán egy mindenki által ideiglenesnek szánt, degradált alkotmányjogi dokumentumról van szó, hanem jóval többről, egy tartós alkotmányról, amelynek egész Németország számára modellt kell állítania. Felfogása miatt méltán nevezik őt a német alkotmányos rend atyjának.³²⁸

³²⁵ Uo.

³²⁶ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 66-67.

³²⁷ BAUER-KIRSCH, Angela: Zur Legitimation des Bonner Grundgesetzes – Das Selbstverständnis des Parlamentarischen Rates wider die Kritik. In: Zeitschrift für Politik, 2002. 49. évf. 2. sz. 173.

³²⁸ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 67.

Az új állami berendezkedésről sok vita folyt a Parlamenti Tanács ülésein. A képviselők között egyetértés mutatkozott abban, hogy az egyébként a szövetséges hatalmak által is megkövetelt szövetségi állami modellt kell megvalósítani, a tartományok jogállásának és hatáskörének kérdése ugyanakkor vitapontot jelentett. A viták aggodalmakat szültek a szövetséges kormányok körében, hogy vajon megszülethet-e a mindkét politikai irányzat számára megfelelő kompromisszum. Időközben a három nyugati külügyminiszter 1949. április 5-8. között tartott washingtoni konferenciáján aláírta a Megszállási Statútumot, amelyet április 10-én nyújtottak át a Parlamenti Tanácsnak. A Statútumot a képviselők is jól fogadták, mert az összhangban állt az Alaptörvénnyel, így azon nem kellett már jelentős módosításokat végrehajtani. A Parlamenti Tanács a megszülető Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének harmadik olvasatát pontosan négy évvel a feltétel nélküli kapituláció után, 1949. május 8-án fogadta el.³²⁹

A Grundgesetz elfogadása után, május 10-én a Parlamenti Tanács Bonnt tette meg a szövetségi kormányzervek ideiglenes székhelyének. A döntést több hónapos vita és lobbizás előzte meg. Bonn mellett Frankfurt pályázott még eséllyel a szövetség fővárosa címre. Ez utóbbit a Parlamenti Tanács szociáldemokrata képviselői szorgalmazták, Bonn mellett pedig Adenauer és az észak-rajna-vesztfáliai Állami Kancellária (Staatskanzlei) vezetője, Hermann Wandersleb kardoskodott. Adenauer azzal érvelt, hogy a jövő Németországának magját képező Német Szövetségi Köztársaság fővárosát a Rajna-vidéken kell kijelölni az európai tradíciók jegyében, ugyanis a Rajna-vidék és a nyugati szomszédos államok közötti kapcsolatok sokkal szorosabbak, mint a Frankfurt és a nyugati szomszédos államok közöttiek. Robert Murphy amerikai diplomatát azzal igyekezett meggyőzni, hogy Bonn fővárossá tételével elejét lehetne venni a Rajna bal partjára még mindig fennálló francia területi követeléseknek,³³⁰ valamint felhívta a figyelmet arra, hogy egy szovjet támadás esetén Frankfurt kiszolgáltatottabb helyzetbe kerülne, mint Bonn. A szociáldemokrata Carlo Schmidet pedig azzal próbálta megnyerni ügyének, hogy rámutatott, a Frankfurtban működő amerikai katonai kormányzat és az egykor szintén ott ülésező Gazdasági Tanács utódszervei csak akadályoznák a szövetségi kormány és törvényhozás munkáját, ezzel szemben Bonn ideális helyszín lenne mindkettőnek.

³²⁹ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 67-70.

³³⁰ HÜSER, Dietmar: Die Saar-Politik und die deutsch-französische Geschichte an der Grenze – Herausforderungen, Handlungsmargen, ‚Frankreichstrategien‘ in Völkerbunds-, Saarstaats- und frühen Bundeslandzeiten. In: LÜSEBRINK, Hans-Jürgen – POLZIN-HAUMANN, Claudia – VATTER, Christoph: "Alles Frankreich oder was?" - Die saarländische Frankreichstrategie im europäischen Kontext / "La France à toutes les sauces?" - La 'Stratégie France' de la Sarre dans le contexte européen: Interdisziplinäre Zugänge und kritische Perspektiven / Approches interdisciplinaires et perspectives critiques. Jahrbuch des Frankreichzentrums, Transcript Verlag, Bielefeld, 2017. 49.

Azt is kiemelte, hogy Bonnban az esetleges tüntetések szerveződése sem jelentene problémát a kis lakosság miatt. A brit katonai kormányzat biztosította Adenauert arról, hogy amennyiben Bonn fog otthont adni a Német Szövetségi Köztársaság kormányzati szerveinek, úgy demilitarizált övezetté fogják nyilvánítani. Bonnban belga csapatok állomásoztak, amelyek a kis katonai kormányzati apparátus miatt könnyen kivonhatóak voltak a területről. Ezt az ígéretet Adenauer szintén érvként használta fel, és hangsúlyozta, hogy ez Frankfurtban kivitelezhetetlen lenne, ugyanis a város adott helyet az amerikai katonai kormányzat szerveinek, amelyeket elképzelhetetlen lett volna leépíteni. Wandersleb ezentúl az új kormányzati székhely kijelölésének az anyagi vonzatát kiemelendő javasolta, hogy Bonn legyen az új főváros, mivel egy másik város választása esetén az új kormány székhely kialakításának költségei jelentősen megnőnének.³³¹

Adenauer akkurátusan rendszerbe szedett érveinek ellenére a választás csaknem a Majnaparti városra esett, ugyanis a Parlamenti Tanács szociáldemokrata képviselői továbbra is ragaszkodtak ahhoz, hogy Frankfurt legyen az új főváros. Adenauernek kedvezett, hogy a nyugat-berlini főpolgármester, Ernst Reuter és az általa vezetett szociáldemokrata képviselők is Bonnt kívánták megtenni a jövőbeli Német Szövetségi Köztársaság fővárosának, mivel a gazdag történelemmel rendelkező Frankfurttal ellentétben Bonn kevésbé bírt jelentőséggel. Ezt szem előtt tartva azzal érveltek, hogy a német újraegyesítést követően könnyebben vissza lehetne telepíteni Berlinbe a kormányzati szerveket. A kereszténydemokrata párt érdekeit nem gátolva, és a saját tartományuk érdekein felülemelkedve Hessen tartomány mindkét képviselője Bonnra adta le szavazatát 1949. május 10-én. A döntés végérvényesen a Bundestag november 3-i ülésén született meg, amikor ismételtén megvitatták, hogy Bonn vagy Frankfurt legyen-e a szövetségi főváros. A döntés ezúttal is az előbbire esett.³³²

4) Az Alaptörvény elfogadása

Miután a Parlamenti Tanács 1949. május 8-án elfogadta az Alaptörvény harmadik olvasatát, a végső döntés a katonai kormányzók kezébe került, hogy jóváhagyják-e azt. A döntést sürgette, hogy közeledett az 1949. május 23. - június 20. között megrendezésre kerülő négyhatalmi külügyminiszteri konferencia Párizsban. A nyugati szövetségesek tartottak attól, hogy amennyiben nem fogadják el az Alaptörvény tervezetét a konferencia kezdete előtt, úgy a Német Szövetségi Köztársaság megalakulása elhúzódhat. A folyamat meggyorsításának

³³¹ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 71-73.

³³² GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 73-74.

érdekében május 12-én meghívták a Parlamenti Tanács és a miniszterelnökök delegációját Frankfurtba, hogy bejelentsék az Alaptörvény elfogadását. Ez a nap szimbolikus jelentőséggel bírt. Május 13. péntekre esett, így el akarták kerülni a baljós dátumot, mindemellett május 12. volt Lucius Clay tábornok megbízatásának utolsó napja, aki a Grundgesetz jóváhagyásával és a berlini blokád feloldásával ünnepélyesen kívánt leköszönni. A hivatalos jóváhagyó dokumentumot a találkozó elnökeként Robertson brit katonai kormányzó adta át a Parlamenti Tanács elnökének és a későbbi kancellárnak, Konrad Adenauernek.³³³

Az engedélylevélben a nyugati hatalmak elégedettségüket fejezték ki az Alaptörvénnyel kapcsolatban, hogy alkotmányos jogrendjével az újonnan létrejövő szövetségi köztársaság szilárd alapját fogja képezni, mindazonáltal fenntartották maguknak a jogot, hogy az Alaptörvény 91. cikk (2) bekezdésében foglalt rendőri erőszak gyakorlását a megszálló hatóságok előzetes engedélyéhez kössék. Nyugat-Berlin vonatkozásában kikötötték, hogy nem rendelkezhet szavazati joggal sem a Bundestagban, sem a Bundesratban, azonban képviselői részt vehettek az üléseiken megfigyelőként. A 84. és a 87. cikkek tekintetében, melyek széles hatásköröket biztosítottak a szövetségnek a közigazgatás területén, biztosítékot vállaltak arra, hogy megakadályozzák a túlzott hatalomkoncentráció kialakulását. A tartományi alkotmányok és az Alaptörvény ütközése esetén pedig megkövetelték, hogy magasabb szintű jogszabályként az Alaptörvény rendelkezéseit kelljen figyelembe venni.³³⁴

A Parlamenti Tanács munkájának befejeztével az a mindaddig nyitott kérdés is eldőlt, hogy az Alaptörvényt nem népszavazás útján, hanem a tartományi parlamentek fogadják el a közvetett demokrácia elvének megfelelően. A katonai kormányzók felhatalmazták a nyugatnémet tartományok miniszterelnökeit tömörítő testület, a Miniszterelnöki Értekezlet elnökét, Wilhelm Kaisent, hogy terjessze be az Alaptörvényt a tartományi parlamentek elé szavazásra.³³⁵

Az Alaptörvény elfogadásához a szövetséges hatalmak engedélyén túl szükség volt a nyugatnémet tartományok kétharmadának jóváhagyására is. A Parlamenti Tanács által elkészített Alaptörvény elfogadásáról 1949. május 18-21. között döntöttek a tartományi parlamentek.³³⁶ Bajorország kivételével valamennyi tartomány elfogadta a tervezetet. A bajor kormány kifogásolta, hogy a tartományok hatáskörei nem elég szélesek a föderalizmus megvalósításához, azonban az 1946-os bajor alkotmány 178. cikkének értelmében az a döntés

³³³ FELDKAMP, Michael F. (1998): i. m. 178-179.

³³⁴ FELDKAMP, Michael F. (1998): i. m. 179.

³³⁵ FELDKAMP, Michael F. (1998): i. m. 179-180.

³³⁶ FELDKAMP, Michael F. (1998): i. m. 180.

született, hogy amennyiben a többi tartomány legalább kétharmada jóváhagyja a tervezetet, úgy Bajorország is hatályosnak ismeri el azt magára nézve. Ez a cikk ugyanis kimondta, hogy Bajorország csatlakozni fog egy jövőbeli német demokratikus szövetségi államhoz.³³⁷

A Parlamenti Tanács május 23-i utolsó ülésén hirdette ki, hogy valamennyi nyugatnémet tartomány elfogadta az Alaptörvényt. Az ülésen jelen voltak a 11 miniszterelnök és tartományi parlamenti elnök, a három nyugati hatalom képviselői, és egyéb vendégek is. Az Alaptörvényt a Parlamenti Tanács képviselői és a 11 miniszterelnök írták alá. Noha hatálya Berlinre nem terjedt ki, a nyugat-berlini Városi Képviselő-testület egyetértett annak alapelveivel és céljaival. Ezt kifejezendő a Városi Képviselő-testület öt jelenlévő képviselője és a nyugat-berlini főpolgármester, Ernst Reuter is csatlakozva a miniszterelnökökhöz, aláírták az Alaptörvény eredeti példányát, amely ezt követően 24:00 órakor hatályba lépett, létrehozva ezzel a Német Szövetségi Köztársaságot.³³⁸

Az asszisztált alkotmányozás jogszerűségét sok alkotmányjogász megkérdőjelezte, azonban a máig hatályos Alaptörvény bebizonyította, hogy sikerült megteremtene egy demokratikus, szabad és föderatív működésű Németországot.³³⁹

5) Viták a szövetségi állami modellről

5.1) Állami berendezkedés

A háború utáni államépítés során az államszerkezet kérdése körül a német politikai pártok sem képviseltek egységes álláspontot. Az újjáalakult pártok, a kommunista párt kivételével, egyetértettek abban, hogy Németországot egy föderatív államként kell újjáépíteni, azonban ennek módjáról már korántsem mutatkozott egyetértés. A Szabaddemokrata Párt (FDP - Freie Demokratische Partei) egy erős központi államhatalommal rendelkező birodalom³⁴⁰ felállítását támogatta, és javasolta, hogy a tartományok, a járások és a községek hatásköreit központilag határozzák meg. A Német Szociáldemokrata Párt (SPD – Sozialdemokratische Partei

³³⁷ Von BEYME, Klaus: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung. Piper Verlag, München, 1993. 36.

³³⁸ FELDKAMP, Michael F. (1998): i. m. 181-182.

³³⁹ Az a nézet, miszerint a német nép szabadon, az önrendelkezés alapján fogadta el az Alaptörvényt, nem állja meg a helyét, hiszen a nyugati szövetségesek rendszeresen ajánlásokkal avatkoztak be az alkotmányozás során, jóváhagyásuk nélkül nem fogadhattak el egyetlen rendelkezést sem, illetve az Alaptörvény kidolgozóit nem közvetlenül választották, és annak elfogadása sem népszavazás útján történt.

³⁴⁰ A korabeli döntéshozók körében nem volt még egyértelmű, hogy az újonnan létrejövő államalakulat elnevezése birodalom vagy szövetség legyen. Erre utal a „birodalmi hatáskör” és a „birodalmi jog” kifejezés is, melyeket szinonimaként használtak szövetségi megfelelőjükre.

Deutschlands) a birodalmi jogot (Reichsrecht) kívánta a tartományi jog (Landesrecht) elé helyezni, és nem ismerte el a szövetségesek által meghúzott tartományi határokat, mondván azok nem vették figyelembe a történelmi, a kulturális és a gazdasági határokat. A tartományok létjogosultságát, és a szövetséges hatalmak által elfogadott jogi aktusokat elfogadta. A Kereszténydemokrata Unió (CDU – Christlich Demokratische Union) követelte, hogy olyan önálló tartományok jöjjenek létre, melyek egy szabad szövetségi állam alkotóelemeiként működnek. Ez a felfogás a tartományoknak adott nagyobb politikai mozgásteret. A legszélesebb tartományi jogköröket a bajor Keresztényszociális Unió (CSU – Christlich-Soziale Union) követelte. A Bizónia központi szerveinek létrehozását kételkedve fogadta, ugyanis a jövőbeni központi kormányzat megtestesülését látta bennük, ami a centralizmus irányába való elmozdulást jelenti. A tartományi szuverenitást nemcsak a tartományi közigazgatási hatáskörök biztosításával akarta elérni, hanem valós államhatalmi jogosítványokat akart a tartományoknak, melyeket a központi hatóságok nem korlátozhatnak. Az államiság tartományi szintű kiépítésével gyakorlatilag tartományok helyett önálló államokat akart létrehozni. A bajor párt ezzel a programmal kívánta elérni, hogy a német és az európai államközösség tagjaként létrejöjjön egy önálló bajor állam.³⁴¹

A politikai pártok szövetségi állami berendezkedést érintő elképzeléseit egy skálán lehet a legjobban szemléltetni. A skála egyik végén az FDP állt egy erősen centralizált föderáció támogatásával, a másikon a bajor CSU egy erős tagállamokkal rendelkező decentralizált föderációs elképzeléssel, mely inkább egy államszövetségi modellhez hasonlított.

5.2) *Törvényhozó hatalom*

A Herrenchiemsee-ben összehívott Alkotmányozó Gyűlés (Verfassungskonvent) két hét alatt dolgozta ki alkotmánytervezetét, mely körül heves politikai viták bontakoztak ki a Parlamenti Tanácsban. Az egyik ilyen vitás pont a preambulummal kapcsolatban merült fel. A többség a „Bundesrepublik” (szövetségi állam), a kisebbség a „Bund deutscher Länder” (német tartományok szövetsége) megnevezést akarta belefoglalni az alkotmányba.³⁴²

A második kamara körül szintén politikai egyet nem értés mutatkozott.³⁴³ A Parlamenti Tanács tagjainak többsége egy Szövetségi Tanácsot (Bundesrat), a kisebbség egy Szenátust

³⁴¹ LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: i. m. 75-77.

³⁴² LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: i. m. 82.

³⁴³ FELDKAMP, Michael F: Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 1948 bis 1949: Option für die europäische Integration und die deutsche Einheit. Konrad Adenauer Stiftung, Berlin/Sankt Augustin, 2008. 32.

(Senat) akart felállítani a tartományok képviselőit, amelyet az amerikai modell ihletett. Előbbi a tartományi kormányok képviselőit hivatott ellátni, utóbbi a választott szenátorok testületeként funkcionál. A javaslat szerint a szenátorokat részben közvetlenül, részben közvetetten kell megválasztani úgy, hogy másfél millió lakos állít egy szenátort, és a tartományok legalább egy, legfeljebb öt szenátort delegálnak a Szenátusba a népesség arányának megfelelően.³⁴⁴

A Bundesrat intézménye először a XIX. században, az 1871-es bismarcki első német birodalmi alkotmányban jelent meg. A második kamara gyökerei azonban jóval korábbra tehetők. A Szent Római Birodalom Örökös Birodalmi Tanácsa (Immerwährender Reichstag des Heiligen Römischen Reichs) 1663-ban jött létre, és a birodalmi rendek utasításhoz kötött követeinek gyűléseként funkcionált. Az 1866-ban megszűnt Német Szövetség (Deutscher Bund) legfőbb szerve, a Bundestag a német fejedelmek és a szabadvárosok szenátusaiból kikerült küldöttek birodalmi gyűléseként működött. Az 1871-es birodalmi alkotmánnyal létrehozott Bundesrat szövetségi szervként a központi állami szerv, a Reichstag ellensúlyát képezte, tagjai a tartományok kormányainak tagjai voltak. A törvényhozási folyamatban a Reichstag és a Bundesrat egyenjogú volt, mindkét szerv abszolút vétőjoggal bírt a másik döntéseivel szemben. A Bundesrat a tartományi urak gyűlése, és ezáltal alkotmányjogi értelemben véve a szuverenitás megtestesítője volt, a hatalmi egyensúly ugyanakkor a gyakorlatban a Reichstag és a központi állami szervek javára tolódott el.³⁴⁵

Az egykori Bundesrat hiányosságainak ellenére hívei a II. világháború utáni időszakban ragaszkodtak ismételt felállításához, és akadtak, akik a szövetségivel egyenrangú szuverenitást követeltek a tartományok számára. E szerint a koncepció szerint a Bundesrat egyenjogú lett volna a Bundestaggal, és a törvényjavaslatok csak a Bundestag és a Bundesrat egyező akarata esetén kerülhettek volna elfogadásra. A Bundesrat így szélsőséges esetben, a tartományi kormányok többségi akaratának megfelelően, vétőjogával élve megakadályozhatta volna valamennyi, a Bundestagtól érkező törvényjavaslat elfogadását. Ez a rendszer a klasszikus kétkamarás parlamenti rendszernek felelt volna meg.³⁴⁶

Az egyenjogú Bundesrat ötletének³⁴⁷ ellenzői kifogásolták a Bundesrat demokratikus legitimitációjának hiányát, és tartottak attól, hogy a kötött mandátumú felsőház egy irányíthatatlan törvényhozó szervvé nőné ki magát. Alternatívaként egy szenátus felállítását

³⁴⁴ LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: i. m. 82.

³⁴⁵ LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: i. m. 82-83.

³⁴⁶ LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: i. m. 83-84.

³⁴⁷ FELDKAMP, Michael F. (2008): i. m. 32.

javasolták, melyre a német alkotmánytörténetben korábban nem volt gyakorlati példa, jóllehet az 1848-49-es első Német Nemzetgyűlés (Deutsche Nationalversammlung) a frankfurti Szent Pál templomban tartott ülésein kidolgozott és elfogadott egy alkotmánytervezetet, melyet végül soha nem ültettek át a gyakorlatba. A javasolt szenátusi modell legitimációja nagyobb lett volna a Bundesrat modelljénél, ugyanis előbbi esetében a képviselők nem a tartományi kormányok, de még csak nem is a tartományi parlamentek tagjai, hanem vagy a tartományi parlamentek által vagy közvetlenül választott képviselők lettek volna.³⁴⁸

A szenátusi modell ellenzői viszont úgy vélték, hogy a tartományi parlamentek által választott szenátus felállítása esetén a szenátusban a tartományi parlamentekben uralkodó politikai viszonyok ismétlődtek volna meg, a képviselők közvetlen választása esetén pedig létrejött volna egy második Bundestag. Nézetük szerint a Bundestaggal megegyező politikai erejű szenátus csak erősítette volna a Bundestag hatalmi pozícióját. Ehelyett a Bundesrat szükségességét hangsúlyozták, mely a szövetségi kormány és a Bundestag egyetlen ellensúlya lehet.³⁴⁹ A hosszas politikai diskussziók után végül a Bundesrat felállítása mellett döntöttek.

További vitapont volt a Parlamenti Tanács ülésein a föderációt illetően, hogy a tartományok ugyanannyi szavazattal bírjanak-e a Bundesratban, vagy a népességszámnak megfelelően kapjanak szavazatokat. Az SPD a népesség nagyságától függetlenül egyenlő szavazatot adott volna a tartományoknak az ún. aritmetikai elv alapján. A CDU/CSU szövetség ezzel szemben az ún. geometriai elvnek megfelelően a népességszám alapján akarta meghatározni a tartományok szavazatának számát. A kompromisszum az FDP javaslata alapján jött létre. E szerint a tartományok a népességszámnak és a geometriai elvnek megfelelően kapnak szavazatokat a Bundesratban.³⁵⁰ Ennek következtében minden tartomány legalább három szavazatot kapott, ugyanakkor a nagyobb tartományok a lakosságszám arányában többszavazathoz jutottak, így a kisebb tartományok nem lettek felülreprezentáltak, illetve a nagyobb tartományok sem tettek szert túlzott dominanciára.

5.3) Megegyezés a szövetségi államszerkezetről

A Parlamenti Tanácsban a leghevesebb vitát a pénzügyi kérdések váltották ki, egészen pontosan, hogy a pénzügyekkel kapcsolatos jogalkotási és igazgatási hatáskörök, illetve az adóbevételek hogyan oszlanak meg a szövetség és a tartományok között.³⁵¹ A szövetségi

³⁴⁸ LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: i. m. 84.

³⁴⁹ LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: i. m. 84-85.

³⁵⁰ LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: i. m. 86-87.

³⁵¹ FELDKAMP, Michael F. (2008): i. m. 32-33.

államszerkezetről szóló politikai vitákat felgyorsította a szövetséges hatalmak hathatós nyomása. Az így megszületett kompromisszum értelmében a pénzügyi igazgatás a szövetség és a tartományok között került felosztásra oly módon, hogy a pénzügyekkel kapcsolatos jogalkotás súlypontja a szövetségnél maradt, az adóügyi jogalkotásban pedig a Bundesrat a Bundestaggal azonos hatásköröket kapott. Az amerikai modellel ellentétben a német föderáció tartományai gyengébb hatásköröket kaptak, ezáltal az unitárius jelleg jobban kidomborodik. A törvényalkotási hatáskörök megoszlása tekintetében a szövetség erősödött meg. A szövetség és a tartományok együttműködését erősítette, hogy a szövetségi törvények végrehajtásánál a szövetség a tartományokra lett utalva, így az ezzel kapcsolatos közigazgatási jogkörök a tartományokhoz kerültek. A „legyengített” föderatív modellben a tartományoknak ugyan kevesebb jogalkotási jogkör jutott, azonban a Bundesratban még mindig befolyással bírnak, és módosításokkal élhetnek egy törvényjavaslat elfogadása során. Ez a fajta fékszerep a tartományi kormányokkal ellentétben a tartományi parlamenteknél hiányzik, melyek így a szövetségi jogalkotásban nem tudják érvényesíteni érdekeiket. A német föderalizmust ezért szokták végrehajtó föderalizmusnak (Exekutivföderalismus) is nevezni.³⁵²

6) A genfi konferenciák és következményeik

Az 1955. júliusi Genfi Konferencia volt az első olyan konferencia a Potsdami Konferencia óta, amelyen mind a négy győztes hatalom kormánya részt vett, beleértve a francia kormányt is, amely a Potsdami Konferencián még nem képviseltette magát. Másik jelentősége abban rejlett, hogy ugyan csak megfigyelőként, de mindkét német állam képviselői részt vehettek rajta. A konferencián az általános leszerelési és biztonságpolitika szorosan összekapcsolódott a német újraegyesítés kérdésével. Ez utóbbi az első volt a napirendi pontok között. A nyugati hatalmak a német egyesítés után nem lettek volna hajlandók lemondani arról, hogy Németország kiváljon a nyugati gazdasági és katonai rendszerekből. A Szovjetunió ezzel szemben egy semleges Németországot képzelt el, amely a két tömb között helyezkedett volna el, nemzetközi kapcsolatait pedig egy, az osztrák Államszerződéshez hasonló nemzetközi jogi dokumentum rendezte volna. Ez természetesen magával vonta volna, hogy Németország elhagyja a nyugati tömböt, amire nem volt reális esély. A megegyezést tovább hátráltatta, hogy a Szovjetunió miniszterelnöke, Nyikolaj Alekszandrovics Bulganyin 1955. július 23-án bejelentette a konferencián, hogy a Német Demokratikus Köztársaság a Párizsi Szerződések

³⁵² LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: i. m. 87-88.

fényében csatlakozni kíván a Varsói Szerződéshez, és a szovjet kormányfő nyíltan kiállt a „két állam elmélete” mellett. A német újraegyesítés kérdésében tehát nem született előrelépés, azonban a négy hatalom képviselői megegyeztek abban, hogy a külügyminiszterek októberben ismét összeülnek Genfben.³⁵³

A Genfi Konferencia következményeként 1955. szeptember 8-14. között Moszkva vendégül látta az Adenauer vezette nyugatnémet delegációt. A találkozó eredményeként Adenauernek sikerült elérnie mintegy 10 ezer német hadifogoly szabadon engedését. A két fél megállapodott a diplomáciai kapcsolatok felvételében, azonban Adenauer egy külön levélben fejtette ki, hogy ez nem jelenti a meglévő területi viszonyok elismerését, melyeket egy jövőbeli békeszerződésnek kell szabályoznia. A Bundestag szeptember 23-án hagyta jóvá a diplomáciai kapcsolatok felvételét. Adenauer ennek kapcsán kihirdette a Hallstein-doktrínát, mely a nyugatnémet külpolitika alapelvévé vált. A doktrína értelmében a nyugatnémet szövetségi kormány nem ismerte el a harmadik államok Kelet-Németországgal való diplomáciai kapcsolatfelvételeit, és válaszul a saját kapcsolatait is felbontotta ezekkel az államokkal. Ez alól kivételt képeztek a Szovjetunió és azok a keleti blokkhoz tartozó államok, amelyek még az NSZK-val történő kapcsolatfelvételt megelőzően vették fel az NDK-val a diplomáciai kapcsolatokat.³⁵⁴

A külügyminiszterek 1955 októberében megrendezett Genfi Konferenciája két ülészakra oszlott. Az első 1955. október 27. - november 4. között, a második november 8-16. között zajlott. A konferencia, ahogyan az várható volt, nem hozott eredményt a német újraegyesítés kérdésében. A szovjet külügyminiszter, Molotov elutasította az össznémet szabad választások ötletét a nyugatnémet újrafelfegyverzésre hivatkozva, és a „két állam” javaslatát terjesztette a konferencia elé, ami már a júliusi Genfi Konferencián körvonalazódott. A nyugati külügyminiszterek javaslatában egy olyan zóna szerepelt, amelyben előírták volna a szovjet fegyverkezés korlátozását. Ehhez a zónához tartoztak volna az egyesített Németország és egyes kelet-európai államok is. A javaslat a biztonságpolitikával kapcsolatban előirányozta egy felügyeleti és egy figyelmeztető rendszer felállítását is. A javaslat értelmében minden államot megilletett volna az egyéni és a kollektív önvédelemhez való jog. Az új biztonságpolitikai rendszer felállítása kiegészült az Eden-tervvel. Ez utóbbi az össznémet szabad választásokról, az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívásáról, az alkotmány kidolgozásáról, a központi kormány alakításáról, és a német békeszerződésről szóló tárgyalások megkezdéséről szólt. Molotov ezzel szemben kísérletet tett arra, hogy még a szabad választások megtartása előtt

³⁵³ DÜWELL, Kurt: i. m. 329-333.

³⁵⁴ DÜWELL, Kurt: i. m. 334-335.

vegyék fel egyenjogú tagként az NDK-t és az NSZK-t az új európai biztonságpolitikai rendszerbe. Emellett ismételtén javaslatot tett egy össznémet tanács felállítására, és követelte az idegen katonai csapatok kivonását Németország területéről. A nyugati hatalmak nem meglepő módon elutasították a javaslatot arra hivatkozva, hogy a júliusi Genfi Konferencián a négy hatalom kormányfői abban állapodtak meg, hogy a szabad választások alapján megvalósuló újraegyesítés a biztonságpolitikai kérdésekkel azonos rangú, így ugyanolyan prioritással kezelendő. Ezzel párhuzamosan Molotov elutasította a nyugati külügyminiszterek javaslatát arra vonatkozóan, hogy állítsanak fel egy négyhatalmi bizottságot az 1956-os össznémet szabad választások előkészítésére. A nyugati hatalmak képviselői ezt szintén a júliusi Genfi Konferencián elfogadott direktívák megsértésének tekintették.³⁵⁵

A genfi külügyminiszteri konferencia eredménytelenül zárult a tárgyaló felek között húzódó ellentéteknek köszönhetően, ahogyan azt előre látni lehetett. A két tábor álláspontjai nem közeledtek egymáshoz, csupán megmerevedtek, és ugyanazok a problémák mutatkoztak meg, mint a kormányfők júliusi genfi találkozásánál. Az 1955-ös év rámutatott arra, hogy a német egyesítés megoldhatatlan a nyugati és a keleti tábor közötti viszonyok normalizálódása és a két tömb kiegyezése nélkül. A tárgyalásokat figyelembe véve megállapítható, hogy a nyugati hatalmaknak sem állt feltétlenül érdekében a német egyesítés, mivel nem voltak hajlandók belemenni a Nyugat-Németországban állomásozó csapatok kivonásába, illetve egy közös nyugatnémet-keletnémet intézmény felállításába, ezzel mintegy hosszú távon megpecsételve a kettéosztott Németország sorsát. Ez az álláspont alapvetően két tényezőre volt visszavezethető. Egyrészt tartottak attól, hogy csehszlovák mintára egy egyesített Németországban a kommunisták könnyű szerrel átvehetnék a hatalmat, és a közép-kelet-európai és a kelet-európai államokhoz hasonlóan szatellitállammá alakítanák az országot. Másrészt sokak emlékezetében még ott éltek a németek háborús tettei, és úgy gondolták, hogy egy egységes német állam újra fenyegetést jelentene a kontinens békéjére nézve.

7) Részkövetkeztetések

Németország kettészakadására már 1947 decemberében utaltak jelek, amikor a szövetséges külügyminiszterek konferenciájukon egyetértés hiányában álltak fel a tárgyalóasztaltól. Ezt követően csak alacsonyabb szintű egyeztetésekre került sor.

³⁵⁵ DÜWELL, Kurt: i. m. 336.

A nyugatnémet egység létrejöttét nemcsak a nyugati és a keleti tábor közötti, de a nyugati szövetségesek közötti ellentétek is késleltették. A francia külpolitika központi eleme volt, hogy ellehetetlenítsék egy jövőbeni erős Németország létrejöttét. Az 1948. februári kommunista hatalomátvétel Csehszlovákiában, és az amerikaiak döntése, miszerint megerősítik az Európában állomásozó csapataik jelenlétét, a francia külpolitika enyhüléséhez vezettek. Az amerikai haderő a franciák számára nemcsak a szovjetek ellen jelentett biztonsági garanciát, de egyben a német gazdasági és katonai megerősödést is kontrolláltabb körülmények közé szorította.

Az 1948. február-márciusi és április-júniusi kétfordulós hathatalmi konferencián a nyugati szövetségesek megállapodtak Nyugat-Németország államalapításában, amelyre a Frankfurti Dokumentumokkal hatalmazták fel a nyugatnémet tartományok miniszterelnökeit. Az I. Dokumentum előírta egy alkotmány elfogadását, amelynek egy szövetségi állam kereteit kell megteremtenie. A nyugatnémet miniszterelnökök tartottak attól, hogy a Dokumentumok elfogadása esetén a német megosztottság hosszú távon konzerválna, ezért a Koblenzi Határozatokban javasolták azok felpuhítását. A nyugatnémet javaslatok végül elérték eredményüket, mert a nyugati szövetségesek jóváhagyták, hogy alkotmányozó gyűlés helyett egy parlamenti tanács fogadjon el egy alkotmányjogi dokumentumot, amelyet alkotmány helyett alaptörvénynek fognak nevezni, és aminek elfogadását nem fogják népszavazásra bocsátani. Ezekkel a javaslatokkal kívánták a nyugatnémet alkotmány, illetve alaptörvény ideiglenességét kihangsúlyozni, meghagyva a keletnémet tartományok jövőbeni csatlakozásának elvi lehetőségét.

A kidolgozott alaptörvény-tervezet a népi elemeket meggyengítette, a szövetségi parlament alsó házának pozícióját megerősítette. Az alkotmányozó konvent munkájának során a bajor delegáció egy viszonylag gyenge központi hatalommal rendelkező szövetségi államot vagy inkább államszövetséget szeretett volna, amelynek a középpontjában a tartományok állnak a központi államhatalommal szemben. A konvent tagjainak többsége elvetette ezt a javaslatot, ugyanis nem a tartományoktól, hanem közvetlenül a néptől származtatták az alkotmányozó hatalmat, és kiemelték a nyugatnémet államalakulat ideiglenes mivoltát, amely a jövőben az újraegyesített Németország magját fogja képezni.

A Bonnban működő Parlamenti Tanács üléseinek során számos pontban viták bontakoztak ki az egyes pártok között. Az államfő jogállása és a tartományi-szövetségi kompetenciák súlyának meghatározása komoly politikai diskurzusok alapját képezte. A szövetségesek a Parlamenti Tanács munkája során több alkalommal is ajánlásokkal avatkoztak be. A Parlamenti Tanács 1949. május 8-án fogadta el az Alaptörvény végleges szövegét. Két nappal később,

május 10-én többhónapos viták után döntés született a szövetségi fővárosról is, amely végül Bonn lett, ezzel is erősítve a nyugatnémet államiság ideiglenes jellegét.

Az Alaptörvényt a három nyugati szövetséges hatalom katonai kormányzója május 12-én hagyta jóvá engedélylevelével, amellyel a nyugati szövetségesek fenntartottak maguknak bizonyos jogokat. Az Alaptörvény 1949. május 23-án éjfélkor lépett hatályba.

Az 1949-es év a két német államalapítással hosszú időre megpecsételte Németország sorsát. A hidegháború elmélyülése után az 1955-ben megrendezett genfi konferenciák bizakodásra adtak okot, ahol a legmagasabb szinten kezdődtek meg az egyeztetések a német újraegyesítésről. Az álláspontok azonban a tárgyalások ellenére sem közeledtek. A Szovjetunió alapvetően arra törekedett, hogy az NSZK-t kiszakítsa a nyugati tömbből, és egy Ausztriához hasonló semleges államként a semleges közép-európai térségbe illessze, ami elképzelhetetlen és irreális követelés volt. A nyugati hatalmak szabad német választásokat szorgalmaztak az egyesítés érdekében, amitől pedig a szovjet fél zárkózott el mereven. Ezeket figyelembe véve kijelenthető, hogy egyik oldalnak sem állt érdekében igazán az egységes Németország létrejötte, mert egyik oldal sem volt hajlandó lemondani követelései, illetve jogai egy részéről.

III. Az állami szuverenitás helyreállítása

1) A szuverenitás visszaszerzésének állomásai

Az 1948. szeptember 1-jén megalakult Parlamenti Tanács elnöke a kereszténydemokrata Konrad Adenauer lett. Ebben az időben a nyugatnémet vezetés politikailag megosztott volt. Adenauer a hitleri Németország előtti hagyományokra kívánt építeni. Vele szemben a szociáldemokraták vezetője, Kurt Schumacher egy teljesen új társadalom kiépítésével akarta lezárni a múltat. Az 1949. szeptemberi Bundestag-választásokat szoros küzdelemben a kereszténydemokrata CDU nyerte a szociáldemokrata SPD-vel szemben. Sok kereszténydemokrata politikus a szociáldemokratákkal együtt egy nagykoalícióban képzelte el a kormányzást, de Adenauer kitartott elvei mellett, és végül a szabaddemokrata FDP-vel, illetve a DP-vel (Deutsche Partei – Német Párt) alakított kormányt. Adenauer felfogása szerint az NSZK jövője csak egy egységes Nyugat-Európában volt elképzelhető.

A megszálló hatóságok és a német állami szervek közötti viszonyban jelentős változás állt be a Német Szövetségi Köztársaság és a Német Demokratikus Köztársaság megalapításával. Habár a Német Szövetségi Köztársaságnak messze nagyobb mozgástere volt, a legfőbb hatalom az 1949. április 10-én átnyújtott, majd szeptember 21-én hatályba lépő Megszállási

Statútummal (Besatzungsstatut) továbbra is a megszálló szerveknél maradt. A nyugati szövetséges hatalmak széles hatásköröket tartottak fenn maguknak, melyeket egy újonnan létrejövő közös szervben, a Szövetséges Főbiztosságon keresztül gyakoroltak.³⁵⁶

A következő években a Megszállási Statútum rendelkezései fokozatosan kerültek megszüntetésre. A Statútumot, illetve az abban foglalt szövetséges hatalmakat megillető kizárólagos jogokat a nyugati szövetségesek 1954. október 23-án tartott párizsi konferenciáján aláírt „Megszállási Statútum Megszüntetéséről szóló Jegyzőkönyv” (Protokoll über die Beendigung des Besatzungsstatuts/Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland), az 1955. május 5-én kihirdetett Szövetséges Főbiztosság Proklamációja (Proklamation der Alliierten Hohen Kommission) és az ugyanezen a napon hatályba lépő Németország-szerződés (Deutschlandvertrag) eltörölték. Mindhárom nemzetközi szerződés ugyanazon a napon lépett hatályba. Utóbbi Nyugat-Németország viszonyát rendezte a nyugati hatalmakkal. Nem helyezték hatályon kívülre azonban azokat a jogköröket, amelyek a Szovjetunióval szembeni döntéshozatalra és jogalkotásra vonatkoztak, így az NSZK továbbra is csak korlátozott szuverenitással rendelkezett. Kivételt képeztek továbbá a szövetségesek Berlin vonatkozásában fennálló hatáskörei és a Németország-szerződés (Deutschlandvertrag), vagy más néven Általános Szerződés (Generalvertrag) 5. cikk (2) bekezdésében foglalt hatáskörök, amelyek kimondták, hogy szükségállapot esetén bármilyen intézkedést elfogadhatnak a szövetséges hatalmak fegyveres erőik védelme érdekében mindaddig, amíg a szükségállapot megfelelő német jogi szabályozása elfogadásra nem kerül. Az Alaptörvény 1968-as módosítása a szükségállapotról szóló 81. cikkével (Notstandsverfassung – szükségállapot-alkotmány) végül eleget tett ennek a követelménynek.³⁵⁷

Az 1949 szeptemberében megalakult kormány legfőbb célja az ország szuverenitásának visszaszerzése volt. Adenauer és Schumacher egyetértett abban, hogy ez csak az NDK-tól való elhatárolódás mellett valósulhat meg. Adenauer a szuverenitás elérését összekapcsolta az egyesült Nyugat-Európa szellemiségével. Politikájának köszönhetően a főbiztosok az 1949.

³⁵⁶ A Megszállási Statútummal a nyugati hatalmak továbbra is fenntartottak bizonyos jogokat maguknak. Főszabály szerint a német hatóságok szabadon végezheték végrehajtói, törvényhozói és közigazgatási feladataikat, azonban a katonai kormányzók helyébe lépő főbiztosok a külpolitikai, a demilitarizálási, a jóvátételi, a külkereskedelmi és a devizakereskedelmi kérdésekben kizárólagos jogalkotási hatáskörrel bírtak. A Statútum továbbá kimondta, hogy a nyugati hatalmak a kormányzati hatalmat is magukhoz vehetik, amennyiben a Német Szövetségi Köztársaság biztonságát és demokratikus berendezkedését veszély fenyegetné. KELLER Krisztina: Az újraegyesült Németország növekvő nemzetközi biztonságpolitikai szerepvállalása, a Bundeswehr „out-of-area” bevetéseinek tükrében. PhD értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, Budapest, 2002. 32.

³⁵⁷ SCHWACKE, Peter – STOLZ, Eberhard: i. m. 63-64.

november 22-i Petersbergi Egyezményben³⁵⁸ megengedték az NSZK-nak, hogy konzuli kapcsolatokat létesítsen, és nemzetközi szervezetekhez csatlakozzon. A NSZK kormánya cserébe elismerte a Ruhr-hatóságot, mely nemzetközi hatóságként a nyugatnémet ipari termelést tartotta ellenőrzés alatt. A Ruhr-hatóság 1952 júliusáig, az Európai Szén- és Acélközösség szerződésének³⁵⁹ hatálybalépéséig működött, mellyel megszűnt a Ruhr-vidék és a német nehézipar nemzetközi ellenőrzése. A nyitást jelezte az is, hogy az NSZK-t 1951 májusában felvették a nemzetközi jog égíse alatt működő Európa Tanácsba.³⁶⁰

Az 1950 júniusában kitört koreai háború szintén kedvezett Nyugat-Németország nyugati integrációjának. Adenauer a saját kormányának előzetes értesítése nélkül megküldött memorandumában biztosította John McCloy amerikai főbiztost a német katonai részvételről a közös nyugat-európai hadseregben egy esetleges Nyugat-Európa elleni szovjet támadás esetén. A fegyverkezés szövetségesek általi engedélyezése fontos volt Adenauernek a szuverenitás visszaszerzésének érdekében.³⁶¹

1950 szeptemberében a nyugati hatalmak külügyminiszterei megállapodtak New York-i konferenciájukon, hogy támogatni fogják a német újraegyesítést, és jóváhagyták az egységes nyugat-európai hadsereg felállítását nyugatnémet részvétellel. 1951 márciusában a szövetséges főbiztosok enyhítettek a Megszállási Statútum rendelkezésein, és lemondtak a szövetségi és a tartományi törvények kontrolljáról, valamint engedélyezték az NSZK-nak a további külkapcsolatok létesítését. Ezekért cserébe a szövetségi kormány elismerte a 13 milliárd márkányi külföldi adósságát. 1952. május 26-án az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, és Franciaország külügyminiszterei, illetve a Német Szövetségi Köztársaság részéről Adenauer kancellár aláírták a Németország-szerződést, mely a három nyugati hatalom és Nyugat-Németország kapcsolatait szabályozta. Egy nappal később, május 27-én Franciaország, Olaszország, a Benelux államok és a Német Szövetségi Köztársaság képviselői Párizsban aláírták az Európai Védelmi Közösség szerződését, melyet a részes államok parlamentjeinek a Németország-szerződéssel együtt kellett elfogadniuk. Az EVK-szerződés elfogadása azonban 1954 augusztusában a francia Nemzetgyűlés döntése értelmében megghiúsult, így a

³⁵⁸ NÉMETH István: Németország története: Egységtől az egységig (1871-1990). AULA Kiadó. Budapest, 2004. 390.

³⁵⁹ Az Európai Szén- és Acélközösséget (Montánunió) létrehozó szerződést 1951. április 18-án írták alá Franciaország, a Német Szövetségi Köztársaság, Olaszország és a Benelux államok. A Montánunió célja a szén- és acélkészletek közös kezelése és megosztása, valamint a német-francia ipari termelés összehangolása volt.

³⁶⁰ NÉMETH István: i. m. 390.

³⁶¹ NÉMETH István: i. m. 390-391.

Németország-szerződés csak 1955. május 5-én, a Párizsi Szerződések részeként lépett hatályba. A Szerződés rendelkezett az NSZK NATO- és Nyugat-európai Unió-tagságáról.³⁶²

1955. május 5-ét a történetírás úgy tartja számon, mint a Német Szövetségi Köztársaság teljes szuverenitásának visszaszerzésének napját. Ez azonban csak részben igaz. Az NSZK ugyan minden korábbinál szélesebb mozgásteret kapott, teljes körű szuverenitásról mégsem beszélhetünk, figyelembe véve, hogy a korábbi megszálló erők különleges jogai továbbra is megmaradtak a Németország egészét és a Nyugat-Berlint érintő ügyekben.

2) A Németországi Szövetséges Főbiztosság és a Megszállási Statútum

A nyugatnémet területek integrációjának ütemét látva a Német Szövetségi Köztársaság megalakulása 1949 áprilisában már a küszöbön állt. A nyugati főparancsnokok 1949. április 8-án aláírták a „Németországi Háromhatalmi Ellenőrzésről szóló Egyezményt” (Abkommen über eine Drei-Mächte-Kontrolle in Deutschland), mellyel létrejött a Trizónia (az Egyezményt ezért szokták Trizónia Egyezménynek is nevezni). Az Egyezmény felállította a Németországi Szövetséges Főbiztosság (Alliierte Hohe Kommission für Deutschland) intézményét, amely a legfőbb szövetséges ellenőrző szerv volt a nyugatnémet területeken. A Főbiztosság az 1948 márciusa óta működésképtelen Szövetséges Ellenőrző Tanácsot volt hivatott helyettesíteni a szövetséges kontroll fenntartásában. A Főbiztosság tagjai a három főbiztos (Hoher Kommissar) vagy azok helyettesei voltak.³⁶³

A megszállási jogok garantálására és a megszállás részletes szabályozására a három katonai főparancsnok 1949. április 10-én elfogadta a Megszállási Statútumot, mely csak szeptember 21-én lépett hatályba. Az április 8-i Ellenőrzési Egyezmény megszüntette a katonai kormányzatokat, ugyanakkor a három főbiztosnak továbbra is széles körű jogokat tartott fenn. A főbiztosok vétójoggal bírtak a nyugatnémet törvényhozás által elfogadott jogszabályokkal szemben, és szigorú ellenőrzést gyakoroltak a nyugatnémet gazdaság működése felett.³⁶⁴

A Megszállási Statútum 9 pontban szabályozta a nyugat-németországi megszállás feltételeit:³⁶⁵

³⁶² NÉMETH István: i. m. 391-392.

³⁶³ Abkommen über eine Drei-Mächte-Kontrolle in Deutschland. <http://www.verfassungen.de/de45-49/trizone-abkommen49.htm> (2019. június 14.); KLEIN, Friedrich: Das Besatzungsstatut für Deutschland. In: Süddeutsche Juristen-Zeitung, 1949. 4. évf. 11. sz. 749.

³⁶⁴ DÜWELL, Kurt: i. m. 142.; HENLE, Wilhelm: Besatzungsstatut und deutsche Gesetzgebung. In: Süddeutsche Juristen-Zeitung, 1949. 4. évf. 8. sz. 580-581.

³⁶⁵ DÜWELL, Kurt: i. m. 145-146. vö. GREWE, Wilhelm: Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland: I. Das Besatzungsstatut. In: Deutsche Rechts-Zeitschrift, 1949. 4. évf. 12. sz. 265-270.

- 1) A szövetség és a tartományok csak a Statútumban foglalt korlátozások mellett gyakorolhatják a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat az Alaptörvénnyel és a tartományi alkotmányokkal összhangban.
- 2) A szövetségesek fenntartják maguknak a hatalmi jogokat a német lefegyverkezés, a Ruhr-vidék ellenőrzése, a jóvátételi kérdések, a gazdasági és ipari kérdések, a külügy, a hontalansági és a menekültügy, a megszálló személyzet védelmének ellátása és a megszállás költségeinek fedezése, az Alaptörvény és a tartományi alkotmányok kontrollja, a külkereskedelem és a devizaforgalom, az ellátással kapcsolatos ügyek, illetve a szövetséges törvényszékek által elítélt és német börtönökben fogva tartott személyek ügye tekintetében.
- 3) Az általános klauzula értelmében a megszálló hatóságok kormányaik utasítására részben vagy egészben magukhoz vehetik a teljes hatalmat, amennyiben a szövetséges kormányok álláspontja szerint a biztonságot vagy a demokratikus kormányzati formát veszélyeztető körülmények állnak fenn, vagy a kormányok nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése megkívánja azt.
- 4) A szövetségi kormány és a tartományi kormányok a megszálló hatóságoknak fenntartott jogi területeken eljárhatnak, ha az nem ütközik a megszálló hatóságok által elfogadott intézkedésekkel és jogi aktusokkal.
- 5) A Grundgesetz módosítása a megszálló hatalmak jóváhagyásához kötött. A még el nem fogadott tartományi alkotmányok, illetve a tartományi alkotmányok módosítása, valamennyi törvény, továbbá minden, a nyugatnémet és egy másik állam kormánya között kötött egyezmény 21 nappal a megszálló hatóságok illetékes hivatalába való beérkezés után lépnek hatályba. Ez idő alatt a nyugati hatalmak élhetnek a vétőjogukkal. A megszálló hatóságok akkor emelhetnek kifogást egy jogszabállyal kapcsolatban, ha az az álláspontjuk szerint nem összeegyeztethető az Alaptörvénnyel, valamelyik tartományi alkotmánnyal, a megszálló hatalmak által elfogadott bármely jogi aktussal vagy magával a Megszállási Statútummal, illetve ha az a megszállás alapvető céljait veszélyeztetné.
- 6) A megszálló hatóságoknak biztosítaniuk kell a személyek alapjogait.
- 7) A megszálló hatóságok által a Grundgesetz hatálybalépése előtt kiadott jogszabályok hatályban maradnak, ha azok nem ellentétesek a Statútummal. Ha ez a feltétel nem teljesül, abban az esetben vagy módosítják, vagy hatályon kívül helyezik azokat. Az egyes jogszabályokat, amennyiben azok nem érintik a megszálló hatóságok 2. cikkben felsorolt fenntartott jogait vagy az ugyanebben a

cikkben említett biztonsági rendelkezéseket, az illetékes német hatóságok kérésére a megszálló hatóságok hatályon kívül helyezik.

- 8) A megszálló hatóságok minden intézkedésére a Megszállási Statútum az irányadó.
- 9) 12 hónappal, de legkésőbb 18 hónappal a Megszállási Statútum hatálybalépése után felülvizsgálják a Statútumot annak érdekében, hogy a nyugatnémet hatóságok illetékességét kiszélesítsék a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás területén.

A Statútum hatálybalépése után a Német Szövetségi Köztársaság továbbra sem volt nemzetközi jogi értelemben cselekvőképes. A külkereskedelem az Egyesített Export-Import Ügynökségen keresztül zajlott. A nyugatnémet állam nem létesíthetett diplomáciai vagy konzuli kapcsolatokat más államokkal, és nem csatlakozhatott nemzetközi szervezetekhez. A Statútum a Szövetséges Főbiztosság 1949. szeptember 21-én kiadott nyilatkozatával lépett hatályba, miután a nyugatnémet állam szervei megkezdték működésüket. Az Alaptörvény csak a Statútum által szabályozott keretek között volt értelmezhető, azaz a megszállási jog primátusa érvényesült a nyugatnémet szövetségi joggal szemben. A Szövetségi Alkotmánybíróság normakontrollja nem terjedt ki a megszálló hatalmakra, emiatt csak később, 1951-ben kezdhetette meg munkáját a többi szövetségi szervvel ellentétben.³⁶⁶

A Németországi Szövetséges Főbiztosság Alapszabályzatát (Satzung der Alliierten Hohen Kommission für Deutschland)³⁶⁷ 1949. április 20-án fogadták el. Az Alapszabályzat felhatalmazta a Főbiztosságot a legfelsőbb hatalom gyakorlására a nyugatnémet területek felett. A katonai főparancsnokok összes kontrolljogosítványát a főbiztosokra ruházták át, de a fegyveres erőkért továbbra is az előbbieket felelték. A Főbiztosság csakis a kizárólagos jogok tekintetében gyakorolta közvetlenül a hatalmat, minden egyéb esetben a szövetségi és a tartományi kormányokon keresztül járt el. A Főbiztosság élén a Szövetséges Tanács (Alliierter Rat), vagy röviden csak Tanács (Rat) állt. A Szövetséges Tanács alá tartozott számos bizottság. A Szövetséges Tanács és bizottságainak elnöksége havonta cserélődött a nyugati szövetségesek között. Az igazgatási feladatokat a Főtítkárság (Generalsekretariat) látta el.³⁶⁸

A Megszállási Statútumot a 9. cikke alapján 1951 márciusában felülvizsgálták, és ennek keretében módosították a 7. cikket. Az új cikk értelmében a megszálló hatóságok fenntartott

³⁶⁶ DÜWELL, Kurt: i. m. 147.

³⁶⁷ Satzung der Alliierten Hohen Kommission für Deutschland.
<http://www.verfassungen.de/de49/satzunghohekommission49.htm> (2019. június 15.)

³⁶⁸ DÜWELL, Kurt: i. m. 147-148.; KLEIN, Friedrich: i. m. 749.

jogai mindaddig hatályban maradnak, amíg nem módosítják vagy helyezik hatályon kívül azokat. Az új szabályozás kiszélesítette a német hatóságok jogköreit, és kimondta, hogy a megszálló hatóságok által elfogadott összes többi jogszabály mindaddig hatályban marad, amíg az illetékes német hatóságok nem kérvényezik azok hatályon kívül helyezését, vagy amíg a megszálló hatóságok által felhatalmazott illetékes német hatóságok hatályon kívül nem helyezik azokat.³⁶⁹

A Németországi Háromhatalmi Ellenőrzésről szóló Egyezmény, a Megszállási Statútum és a Szövetséges Főbiztosság Alapszabályzata a nyugati megszálló hatalmak jogállását szabályozta a Német Szövetségi Köztársaság területén. A jogkontinuitásnak megfelelően mindhárom dokumentum jogalapját az 1945 júniusában elfogadott Berlieni Nyilatkozat képezte.

3) A Ruhr-statútum

Az 1948. február-június között ülésező londoni hathatalmi konferencia első ülészakán már felmerült a Ruhr-vidék nemzetközi ellenőrzés alá vonásának gondolata. Az ellenőrzésről szóló konkrét tervezetet 1948. december 29-én hozták nyilvánosságra. A tervezet német részvétel nélkül akarta felállítani a nemzetközi felügyelő hatóságot. Az az alapján kidolgozott „Nemzetközi Ruhr-hatóság Felállításáról szóló Egyezmény”-t (Abkommen über die Errichtung einer Internationalen Ruhrbehörde),³⁷⁰ vagy röviden Ruhr-statútumot (Ruhrstatut) 1949. április 28-án írták alá a hat nyugati hatalom (USA, Nagy-Britannia, Franciaország, Benelux államok) képviselői, amely immáron biztosította a későbbi német részvétel lehetőségét.³⁷¹

A nyugatnémet kormány szüntelenül azon dolgozott, hogy megakadályozza az ipari létesítmények további leszerelését. Az 1949. november 22-én aláírt Petersbergi Egyezményben Adenauer nyugatnémet kancellárnak ezt sikerült is elérnie, cserébe viszont az NSZK-nak csatlakoznia kellett a Nemzetközi Ruhr-hatósághoz és az Európa Tanácshoz.³⁷² Előbbi nagy belpolitikai vitákat generált nyugatnémet oldalon.

³⁶⁹ A Megszállási Statútum teljes szövege az 1951. márciusi módosítással kiegészítve: Besatzungsstatut. <http://www.verfassungen.de/de49/besatzungsstatut49.htm> (2019. június 14.)

³⁷⁰ Abkommen über die Errichtung einer Internationalen Ruhrbehörde. <http://www.verfassungen.de/de45-49/internationaleruhrbehoerde48.htm> (2019. június 16.)

³⁷¹ DÜWELL, Kurt: i. m. 148.; DORFEY, Beate: Die internationale Ruhrbehörde im Spannungsfeld britischer, französischer, belgischer, luxemburgischer und niederländischer Interessen. In: Geschichte im Westen, 1994. 9. évf. 1. sz. 76.

³⁷² DÜWELL, Kurt: i. m. 149.

A Ruhr-statútum részben a még a Szövetséges Ellenőrző Tanács által 1946-ban elfogadott ipari terv³⁷³ alapján felállított nemzetközi gazdasági felügyeletet, részben pedig a német hatóságok Ruhr-vidék használatára szóló jogát szabályozta. A Ruhr-hatóság a szén, a kokszt és az acél termelésének felügyeleti és elosztási jogát gyakorolta. Az 1948-as londoni hathatalmi konferencia közleménye két indokkal támasztotta alá a Ruhr-vidék ellenőrzésének jogát. Egyrészt így akarták elejét venni egy esetleges jövőbeni ismételt német agresszióknak, másrészt ezzel kívánták bevonni a területet az Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet (OEEC) – melyhez a három nyugati zóna 1948 áprilisában csatlakozott – keretén belül megvalósuló Európai Újjáépítési Programba. A nyugati zónákat az élükön álló katonai kormányzók, egyben főparancsnokok képviselték.³⁷⁴

A Nemzetközi Ruhr-hatóság élén a Tanács (Rat) állt. A Tanácsnak alárendelve végezte munkáját a Tanács tagjai által kinevezett ügyvezető titkár/főtitkár (Exekutivsekretär/Generalsekretär). A Ruhr-statútum jogilag kapcsolódott a Megszállási Statútumhoz azáltal, hogy időbeli hatályuk megegyezett. Előbbi ugyanis kimondta, hogy a nyugati hatalmak ellenőrzési joga mindaddig érvényben marad, amíg a legfőbb hatalom a megszálló hatalmak kezében van. Amíg az NSZK szövetségi kormány hiányában nem csatlakozott a Ruhr-statútumhoz, illetve a Ruhr-hatósághoz, jogosult volt egy saját képviselőt delegálni a Tanács üléseire, aki azonban nem rendelkezett szavazati joggal. Miután a nyugatnémet kormány is csatlakozott, a következőképpen alakult a Tanácsban a szavazatok száma: az NSZK, az Egyesült Államok, Nagy-Britannia és Franciaország három-három, a Benelux államok egy-egy szavazattal rendelkeztek. A Tanács 8 szavazattal volt határozatképes. Mielőtt az NSZK csatlakozott a Hatósághoz, az őt megillető három szavazatot egy, a többi részes állam által közösen kinevezett képviselő adta le. A Ruhr-statútum a szén-, a kokszt- és az acéltermelés felosztását a német szükségletek kielégítése és az exporthányad figyelembevételével határozta meg. A Tanácsban a félévente cserélődő elnökséget az alapító tagállamok (Signatarstaaten) képviselői látták el, azaz a Német Szövetségi Köztársaság nem vezethette azt.³⁷⁵

A Konrad Adenauer vezette első szövetségi kormány 1949 szeptemberében alakult meg, és 1949. november 30-tól delegálhatott egy képviselőt a Ruhr-hatósághoz.³⁷⁶ A nyugatnémet

³⁷³ Az 1946-os terv szigorú ipari korlátozásokat tartalmazott, amelyek a Ruhr-statútumba is bekerültek. A korlátozások az acél- és nehézipar mellett még számos más iparágat is érintettek (villamosipar, autóipar, gépipar, vegyipar). DÜWELL, Kurt: i. m. 149.

³⁷⁴ DÜWELL, Kurt: i. m. 149-150.

³⁷⁵ DORFEY, Beate: i. m. 77.; DÜWELL, Kurt: i. m. 151-152.

³⁷⁶ Abkommen über die Errichtung einer Internationalen Ruhrbehörde. <http://www.verfassungen.de/de45-49/internationaleruhrbehoerde48.htm> (2019. június 16.)

állam nem volt teljes jogú tagja a Tanácsnak, mivel nem rendelkezett szavazati joggal a demilitarizációval, a Ruhr-statútum NSZK általi megsértése esetén indított eljárással és a szankciókkal kapcsolatos kérdésekben.³⁷⁷

A nyugatnémet nehézipar nemzetközi ellenőrzésének és a Ruhr-hatóság működésének a francia külügyminiszter, Robert Schuman Montánunióról szóló terve vetett véget.³⁷⁸ Adenauer kancellárnak sikerült rábírnia a francia kormányt, hogy hozzanak létre egy nemzetközi szervezetet az európai szén- és acéltermelés közös ellenőrzésére. Az Európai Szén- és Acélközösségről – melynek legfőbb szerve a Főhatóság volt – szóló Szerződés 1952. július 25-én lépett hatályba, megszüntetve ezzel a szövetségesek ellenőrzését a nyugatnémet nehézipar felett. A Szerződéssel kezdetét vette a nyugat-európai integráció a Német Szövetségi Köztársaság bevonásával.

4) A Petersbergi Egyezmény

A nyugatnémet vezetés, élén Adenauer kancellárral kiemelt jelentőségűnek tartotta, hogy a német ipar leszerelésének minél előbb véget vessenek.³⁷⁹ Ehhez azonban a három főbiztos egyhangú döntésére volt szükség, amely a francia ellenállás miatt megnehezítette a nyugatnémet szövetségi kormány helyzetét. Az áttörést 1949 novemberében sikerült elérnie Adenauernek. A kompromisszum a november 22-én aláírt Petersbergi Egyezmény keretében született meg. A három főbiztos és a nyugatnémet delegáció megegyeztek abban, hogy a NSZK csatlakozik minden nyugat-európai szervezethez a teljes körű együttműködés érdekében, és létesíthet külkereskedelmi és konzuli képviseleteket más államokban.³⁸⁰ A Petersbergi Egyezmény (Abkommen zwischen der Alliierten Hohen Kommission und der Bundesregierung) tíz pontja a következő területeket szabályozta:³⁸¹

- 1) Az NSZK az Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet (OEEC) mellett társult tagként felvételt nyer az Európa Tanácsba, valamint a Német Szövetségi Köztársaság és az Egyesült Államok kormánya egy kétoldalú egyezményt köt a Marshall-terv által előirányzott gazdasági segítségről.

³⁷⁷ DÜWELL, Kurt: i. m. 153.

³⁷⁸ DORFEY, Beate: 79-80.

³⁷⁹ DORFEY, Beate: i. m. 78. Dorfey Adenauer emlékiratára hivatkozik: ADENAUER, Konrad: Erinnerungen 1945-1953. vö. SCHWARZ, Hans-Peter: Konrad Adenauer: Erinnerungen 1945-1953. In: Politische Vierteljahresschrift, 1965. 6. évf. 4. sz. 497-518.

³⁸⁰ DÜWELL, Kurt: i. m. 159.

³⁸¹ Abkommen zwischen der Alliierten Hohen Kommission und der Bundesregierung (Petersberg-Abkommen): <http://www.verfassungen.de/de49/petersbergabkommen49.htm> (2019. június 21.)

- 2) Az NSZK kinyilvánítja szándékát, hogy csatlakozni kíván a Ruhr-hatósághoz. A szerződő felek megegyeznek, hogy a Ruhr-statútum 31. cikkének azt a rendelkezését, miszerint a szövetséges hatalmak külön feltételeket szabnak az NSZK csatlakozásához, nem alkalmazzák.
- 3) Az NSZK elkötelezi magát a szövetség területén végrehajtott demilitarizációra, és lemond a jövőbeni haderő felállításáról. Ennek érdekében Nyugat-Németország szorosan együttműködik a Főbiztosság illetékes szervével, a Katonai Biztonsági Hivatallal (Militärisches Sicherheitsamt).
- 4) A Főbiztosság és a szövetségi kormány megállapodik abban, hogy az NSZK folyamatosan felveheti a konzuli és a kereskedelmi kapcsolatokat azokkal az államokkal, amelyekkel a kapcsolatok előnyösnek bizonyulnak, tehát elsősorban a nyugati hatalmakkal.
- 5) A német szövetségi kormány, amely szabad és demokratikus választások eredményeként alakult meg, kötelezi magát, hogy minden eszközzel törekszik a szabadság, a tolerancia és az emberiesség biztosítására, emellett a náciizmus, illetve a totalitarizmus minden formája ellen fel fog lépni, liberalizálja kormányzati rendszerét, és visszaszorítja az autoriter módszereket.
- 6) A szövetségi kormány kötelezi magát, hogy a kartelleket és a monopolhelyzetben lévő vállalatokat jogi intézkedésekkel visszaszorítja, ami megfelel a Megszállási Statútum 2. b) cikkének.
- 7) A Szövetséges Főbiztosság átnyújt egy, a három nyugati hatalom által elfogadott egyezményt a nyugatnémet kancellárnak, amelyben közlik a német hajóépítő-iparra vonatkozó korlátozások lazítását.
- 8) Az ipari leszerelésekre vonatkozó intézkedéseken enyhítenek. Több jelentős gyárat kihúznak a jóvátételi listáról, és azonnali hatállyal beszüntetik azok további leszerelését. Bizonyos gyárak leszerelését csak részben állítják le. A Nyugat-Berlinben található gyárak leszerelését azonnal leállítják, és engedélyezik azoknak a munka újraindítását. A már leszerelt gyárakat, a berliniek kivételével, a Szövetségesközi Jóvátételi Ügynökség (IARA – Inter-Allied Reparation Agency) rendelkezésére bocsátják. A jóvátételi lista megrövidítése ellenére a már érvényben lévő ipari korlátozásokat nem szüntetik meg. A leszerelt gyárak újjáépítését csak a Katonai Biztonsági Hivatal engedélyezheti. Azokat a gyárakat, amelyekben beszüntették a leszereléseket, ellenőrzés alá vonják, hogy felügyeljék a nyugatnémet acéltermelésre vonatkozó korlátozást (11,1 millió tonna évente).

- 9) A hadiállapot kérdését megtárgyalták, azonban a kérdés jogi és gyakorlati problémákat vetett fel. Ezek megoldását a későbbiekre halasztják.³⁸²
- 10) A főbiztosok és a szövetségi kancellár megerősítették a preambulumban foglaltakat, azaz hogy megvalósítják az NSZK bevonását az európai nemzetek békés és tartós közösségébe.

A Petersbergi Egyezmény jelentősége abban rejlett, hogy az első olyan tárgyalás eredményeként született, amelynek során a szövetségi kormány szabadon tárgyalhatott a szövetségesekkel. Annak ellenére, hogy az Egyezmény továbbra is tartalmazott bizonyos ipari korlátozásokat, és nem szüntette meg a leszereléseket teljes mértékben, döntő fontosságú volt az NSZK szuverenitásának visszaszerzésében. Az Egyezmény szövegéből ugyan nem tűnik ki, de a főbiztosok biztosították Adenauer kancellárt arról, hogy a későbbiekben az NSZK-nak kedvező revízió alá fogják venni az Egyezményt.³⁸³

Az Egyezmény nyugatnémet részről történő elfogadása, és ezzel a Nemzetközi Ruhr-hatóság fennhatóságának elismerése nagy belpolitikai vitákat kavart. A szociáldemokrata ellenzéki vezető, Kurt Schumacher csak abban az esetben fogadta volna el az Egyezményt, ha az az összes nyugat-európai állam nehéziparát ellenőrzés alá vonta volna. Adenauer a Bundestagban kifejtette, hogy csak az Egyezménnyel lehet elérni a leszerelések nagy részét. Schumacher a kancellárt „a szövetségesek kancellárjának” nevezte, amiért a parlamentet megkerülve csak később tájékoztatta azt az Egyezményről. Jogilag azonban a nyugatnémet szövetségi törvényhozás nem dönthetett még szuverén módon, mivel a főhatalom a nyugati szövetségeseket illette meg a Szövetséges Főbiztosságon keresztül. Adenauer arra hivatkozott, hogy először a nyugatnémet gazdaság talpra állítása a cél, így nézete szerint a Petersbergi Egyezményt nem kellett ratifikálnia a Bundestagnak, mivel az a gazdasági versenyképesség visszanyerését szolgálta. A nyugatnémet ellenzék ellenállása Adenauer pozícióját nem gyengítette, épp ellenkezőleg, erősítette a nyugati szövetségesekkel való későbbi tárgyalások során.³⁸⁴

³⁸² A hadiállapot a nyugati hatalmakkal 1951-ben szűnt meg. A Szovjetunió csak 1955 januárjában nyilvánította ki annak megszüntét. DÜWELL, Kurt: i. m. 161.

³⁸³ DÜWELL, Kurt: i. m. 161.

³⁸⁴ ADENAUER, Konrad: *Erinnerungen 1945-1953*. Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, 1980. 164-165.; DÜWELL, Kurt: i. m. 161-162.

5) A Németország-szerződés

A Németország-szerződés azt a célt volt hivatott szolgálni, hogy a Megszállási Statútum helyébe lépve kiszélesítse a szövetségi köztársaság szuverenitását. A Szerződés elkészítését megnehezítette a francia fél németekkel szembeni bizalmatlansága, és az, hogy a Németország-szerződés elfogadását összekötötték az Európai Védelmi Közösségről szóló Szerződés aláírásával. Utóbbi a nacionalista közhangulatnak köszönhetően erősen megosztotta a francia közvéleményt és politikát. A Németország-szerződést 1952. május 26-án írták alá Bonnban a nyugatnémet kormány és a nyugati szövetséges hatalmak képviselői. A Szerződés előírta a Szövetséges Főbiztosság felszámolását, és ezzel jogilag a megszállás megszűntetését. A Szerződés alapján a főbiztosok helyébe a külügyminiszterek léptek. A dokumentum kimondta, hogy a megszálló csapatok az Európai Védelmi Közösségről szóló Szerződés hatálybalépését követően megszálló helyett védelmi feladatokat fognak ellátni. Ebből következett, hogy az NSZK-nak nem kellett többé a megszállás költségeit fedeznie, ellenben az Európai Védelmi Közösség (EVK) és a NATO költségvetéséhez hozzá kellett járulnia. A Szövetségesek különleges jogai azonban továbbra is fennmaradtak külső támadás, vagy szükségállapot elrendelése esetén, illetve a Németország egészét érintő ügyekben is.³⁸⁵

A Németország-szerződés elnevezés csak a nyugatnémet közjogban volt használatos, a szövetségesek Bonni Konvencióknak (Bonn Conventions) nevezték a dokumentumot, amelyeknek képviselői azonban tisztában voltak Adenauer belpolitikai céljaival, így nem ellenezték annak használatát. A Németország-szerződés hivatalos neve „A Német Szövetségi Köztársaság és a Három Hatalom Közötti Kapcsolatokról szóló Szerződés” (Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten) volt, melyet gyakran szokás Általános Szerződésnek is hívni, mivel a szerződő felek közötti kapcsolatok alapvető rendelkezéseit tartalmazta. A Németország-szerződés mellett több kiegészítő szerződést is aláírtak, amelyek a következők voltak:³⁸⁶

- A Német Szövetségi Köztársaságban Állomásozó Külföldi Haderők és Tagjaik Jogairól és Kötelezettségeiről szóló Szerződés (Vertrag über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in der Bundesrepublik Deutschland), röviden Csapatszerződés (Truppenvertrag);

³⁸⁵ DÜWELL, Kurt: i. m. 225-226.

³⁸⁶ GREWE, Wilhelm: Der Deutschlandvertrag. In: TIMMERMANN, Heiner: Deutschlandvertrag und Pariser Verträge: Im Dreieck von Kaltem Krieg, deutscher Frage und europäischer Sicherheit. LIT Verlag, Münster, 2003. 75.

- Pénzügyi Szerződés (Finanzvertrag);
- A Háborúból és a Megszállásból adódó Kérdések Rendezéséről szóló Szerződés (Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen), röviden Átmeneti Szerződés (Überleitungsvertrag);
- Háromhatalmi Nyilatkozat Berlin jogállásáról (Drei-Mächte-Erklärung über Berlin);
- A Külföldi Haderők Német Szövetségi Köztársaságban való Tartózkodásáról szóló Szerződés (Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland).

A Németország-szerződés-csomag tehát tartalmazta a megszálló hatalom megszüntetéséről és a német védelmi hozzájárulásról szóló megállapodást is. Ez utóbbi eredetileg az NSZK Európai Védelmi Közösséghez történő csatlakozását irányozta elő. Miután azonban 1954 augusztusában a francia Nemzetgyűlés leszavazta az EVK-szerződés elfogadását, a Németország-szerződés-csomag sem léphetett hatályba.³⁸⁷

A kialakult válsághelyzetnek az 1954. szeptember 28. - október 3. között ülésező londoni kilenchatalmi – a hat EVK-állam, Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Kanada – külügyminiszteri konferencián elfogadott brit javaslat³⁸⁸ vetett véget, mely felvetette, hogy az EVK helyett a NATO-hoz és a Nyugat-európai Unióhoz csatlakozzon a Német Szövetségi Köztársaság. A konferenciasorozat második állomása a néhány nappal később, 1954. október 20-23. között megrendezett párizsi konferencia volt, ahol elfogadták a nyugati katonai szövetségi struktúrát rendező, illetve a nyugatnémet állam (korlátozott) szuverenitását és cselekvőképességét létrehozó újabb szerződés-csomagot, a Párizsi Szerződéseket. Az 1954. október 23-án elfogadott „A Német Szövetségi Köztársaságban működő Megszálló Hatalom Megszüntetéséről szóló Jegyzőkönyv” (Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland) a Németország-szerződés 1952-ben elfogadott szövegén végrehajtott módosításokat és a német védelmi hozzájárulásról szóló megállapodások hatálybalépéséig élő átmeneti rendelkezéseket tartalmazta.³⁸⁹

³⁸⁷ GREWE, Wilhelm (2003): i. m. 75-76.

³⁸⁸ Eden brit külügyminiszter az 1954. őszi londoni kilenchatalmi konferencián egy új megoldással állt elő. Javasolta, hogy az 1948. március 17-én aláírt Brüsszeli Szerződésbe – melynek szerződő felei Anglia, Franciaország és a Benelux államok voltak – vegyék bele a Német Szövetségi Köztársaságot és Olaszországot is, és alakítsák Nyugat-európai Unióvá. A javaslat másik sarkalatos pontja volt, hogy vegyék fel az NSZK-t a NATO tagállamok sorába. Ezzel a francia vezetést is sikerült megnyugtatni, mert nyilvánvalóvá vált, hogy a britek és az amerikaiak maradnak a kontinensen. NÉMETH István: i. m. 398.

³⁸⁹ GREWE, Wilhelm (2003): i. m. 75-76.

A Németország-szerződés³⁹⁰ megnevezés jogilag vitás, hiszen a Szerződés nem terjedt ki Németország egészére, csak az egykori három nyugati megszállási övezetből létrejött Német Szövetségi Köztársaságra. Az Alaptörvény preambulumban foglalt cél, azaz a német egységre való törekvés a Németország-szerződés elfogadásával éppen ellentétes fordulatot vett, és csak elmélyítette Németország megosztottságát. A három nyugati hatalom ugyanakkor a Németország-szerződés 2. cikkében foglaltak alapján továbbra is fenntartotta magának a Németország egészére, beleértve az újraegyesítést és a békeszerződés megkötését is, és a Berlinre (Nyugat-Berlinre) vonatkozó jogait. A 2. cikk jogalapját a mind a négy megszálló hatalom által többször megerősített, és továbbra is hatályos 1945. június 5-i Berlini Nyilatkozat és augusztus 2-i Potsdami Egyezmény adta. Előbbi rendezte a német határokat az 1937. december 31-i állapotuknak megfelelően a német békeszerződés megkötéséig, utóbbi azonban az Odera-Neisse-vonalon túli német területeket leválasztotta a szovjet megszállási övezetről, és lengyel, illetve szovjet igazgatás alá vonta. A Németország-szerződésben tehát benne foglaltatott egy fontos elem, az össznémet államiság gondolata. A nyugati hatalmak a Szerződés 7. cikkében célként határozták meg a Németország és az egykori ellenségei közötti békeszerződés megkötését, és kötelezték magukat arra, hogy békés eszközökkel törekedjenek a német egység helyreállítására, így a „Németország-szerződés” megnevezés ezeket figyelembe véve helytálló. A Szerződés ebből következően kettős jellegű. Egyrészt megerősítette a nyugatnémet állam létét, és ezzel egyúttal a német megosztottságot, másrészt magában foglalta az össznémet államiság eszményét, és központi kérdésként kezelte a német újraegyesítést.³⁹¹

Berlin jogállásán a Németország-szerződés természetesen nem változtatott, amit csak és kizárólag a négy megszálló hatalom egyhangú döntésével lehetett volna véghez vinni. Nyugat-Berlinben nem oszlott fel a megszálló rezsim, továbbra is a három nyugati hatalom látta el a nyugati városrész igazgatását, és garantálta annak biztonságát. A városrész jogállásának érintetlenül hagyása szavatolta az 1945-ben meghatározott légi folyosók használatát Nyugat-Berlin és az NSZK között.³⁹² A légi folyosókat az egyetlen még működő négyhatalmi szerv, a Berlini Légi Biztonsági Központ (Berlin Air Safety Center – BASC) felügyelte.³⁹³

³⁹⁰ A Németország-szerződés teljes szövege az 1954. október 23-i keretében: Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. Mai 1952 in der Fassung vom 23. Oktober 1954. <http://www.documentarchiv.de/brd/dtlvertrag.html> (2019. július 7.)

³⁹¹ GREWE, Wilhelm (2003): i. m. 76-77.

³⁹² GREWE, Wilhelm (2003): i. m. 77.

³⁹³ FOITZIK, Jan: Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland/Sowjetische Sektion. In: KOSLOW, Wladimir P. – MÖLLER, Horst – MIRONIENKO, Sergei W. – TSCHUBARJAN, Alexandr O. – WEBER, Hartmut – FOITZIK, Jan – ZAREWSKAJA-DJAKINA, Tatjana W: SMAD-Handbuch: Die Sowjetische Militäradministration in Deutschland 1945-1949. Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München, 2009. 102.

A Németország-szerződés alapköve az 1. cikk, melyben a három nyugati megszálló hatalom megszüntette a Német Szövetségi Köztársaság területén a megszálló rezsimet, hatályon kívül helyezte a Megszállási Statútumot, feloszlatta a Szövetséges Főbiztosságot és vele együtt a tartományi biztosok hivatalát, továbbá elismerte az NSZK külső és belső szuverenitását. A Három Hatalom (Drei Mächte, ahogy a Szerződés említi őket) Nyugat-Németország területén állomásozó csapatait érintő különleges jogokat a szövetséges hatalmak a nyugatnémet kormány egyetértésével gyakorolták (4. cikk (2) bekezdés). A Három Hatalom kötelezettséget vállalt arra, hogy a német védelmi hozzájárulásról szóló megállapodások hatálybalépéséig valamennyi, a haderők állomásoztatásával kapcsolatos kérdésben konzultálnak a szövetségi kormánnyal, amennyiben a katonai helyzet azt megengedi. A Német Szövetségi Köztársaság pedig kötelezte magát, hogy közreműködik a külföldi csapatok feladatainak ellátása során (5. cikk (1) bekezdés a) pont). Az 5. cikk (2) bekezdése kimondta, hogy az NSZK területén állomásozó csapatok védelmével kapcsolatos különleges jogok mindaddig hatályban maradnak, amíg a nyugatnémet törvényhozás el nem fogad egy jogszabályt, amely lehetővé teszi ezeknek a csapatoknak a védelmét, valamint a közrend és a közbiztonság fenntartását. A 6. cikkben a Három Hatalom vállalta, hogy a Berlint érintő kérdésekben informálja a nyugatnémet kormányt, a nyugatnémet kormány pedig kötelezte magát, hogy közreműködik a Három Hatalom Berlint érintő feladatainak ellátása során.

A nyugatnémet belpolitikában a Három Hatalom különleges jogai folyamatos támadási alapot jelentettek a legnagyobb ellenzéki pártnak, a szociáldemokrata SPD-nek a kormányzó kereszténydemokrata CDU-val szemben. Az ellenzék a szükségállapotra vonatkozó különleges jogokat támadta a legkeményebben, azonban az eredeti 1952-es szerződésszöveghez³⁹⁴ képest a módosított 1954-es szerződés szűkebbre szabta azok kiterjedését. A többi különleges jog fenntartása az NSZK-nak is érdekében állt, és az összes jog közül csak a Berlinre vonatkozókkal éltek a nyugati hatalmak, ami Berlin helyzetét tekintve még kívánatos is volt. Gyakran merült fel problémaként, hogy a Németország-szerződés csak egy korlátozott szuverenitást biztosított az NSZK-nak. A Szerződés kritikusai azzal érveltek, hogy a németekkel ellentétben a japánoknak 1951-ben sikerült felszámolniuk a megszálló rezsimet, visszaállítaniuk a teljes szuverenitásukat korlátozások és különleges jogok nélkül, illetve tisztán szerződéses alapokra helyezniük a még működő amerikai katonai támaszpontok meglétét. A gyakorlatban azonban abszolút szuverenitás nem létezik. A Német Szövetségi Köztársaság nyugat-európai és NATO-

³⁹⁴ Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. Mai 1952 (Deutschlandvertrag). https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=bcffc8be-23e3-7ea6-569d-e3d11bee2edd&groupId=252038 (2021. október 19.)

integrációja magával vonta, hogy a szuverenitás egy részéről le kellett mondania. Figyelembe véve, hogy alig 10 évvel korábban még javában tartott a háború, és az azt követő időszakban a hidegháborús szembenállás kiéleződött, a korlátozott szuverenitás megalapozott volt, és az újonnan létrejövő nyugatnémet állam érdekeit is szolgálta.³⁹⁵

Az eredeti 1952-es Németország-szerződés 7. cikk (3) bekezdése, melyet csak kötöttségi klauzulának (Bindungsklausel)³⁹⁶ neveztek, szintén alapot szolgáltatott a nyugatnémet belpolitikai vitáknak. Ennek a pontnak a kidolgozása során a szerződő felek eltérő álláspontokat képviseltek. A nyugatnémet oldal szerette volna elérni, hogy az újraegyesítés esetén a Szövetséges Ellenőrző Tanács ne alakuljon újra. Ezzel szemben a nyugati hatalmak egy biztosítékot akartak arra vonatkozóan, hogy az újraegyesítést követően az össznémet kormány és törvényhozás nem fog a keleti táborhoz csatlakozni, vagy hogy az NSZK a két tábor között Ausztriához hasonlóan semleges állam lesz. A 7. cikk (3) bekezdése alapján az egyesített Németország a jövőben átveszi a Német Szövetségi Köztársaság fennálló jogait és kötelezettségeit, továbbá a NSZK csak akkor köt megállapodásokat a nyugati hatalmak jogait és a Német Szövetségi Köztársaság kötelezettségeit érintő ügyekben, ha ahhoz a Három Hatalom a beleegyezését adja. Ezzel a klauzulával kívánták a nyugati hatalmak biztosítani, hogy az egyesített Németország a jövőben is a nyugati gazdasági és katonai táborhoz tartozzon, de legalábbis ne csatlakozzon a keleti táborhoz. A nyugatnémet tárgyalófél felismerve, hogy a 7. cikk (3) bekezdése nagy valószínűséggel az egyesített Németország erőteljes nyugati elköteleződését jelentené, sikeresen elérte a Németország-szerződés 1954. évi őszi tárgyalásain, hogy kihúzzák azt a szerződés szövegéből.³⁹⁷ A Szerződés ettől függetlenül teljes mértékben betagolta a Német Szövetségi Köztársaságot a nyugati szövetségi rendszerbe, ami egyrészt biztonságot jelentett számára a külső fenyegetettséggel szemben, ugyanakkor ellehetlenítette a német újraegyesítést. A nyugatnémet diplomácia sikereként értékelhető szintén, hogy az 1954-es Németország-szerződés 7. cikk (3) bekezdésében³⁹⁸ kötelezték magukat a nyugati hatalmak, hogy a Németország egészét érintő ügyekben konzultálnak a nyugatnémet szövetségi kormánnyal. Világossá vált mindenki számára, hogy a Szerződés csak akkor mozdíthatja elő a 7. cikk (2) bekezdésében foglalt közös célt, az újraegyesítést és az azt követő európai közösséghez való tartozást, ha a nemzetközi viszonyrendszer változása esetén a blokkhoz tartozás értelmét veszti. Fontos kihangsúlyozni, hogy az ebben a bekezdésben említett európai

³⁹⁵ GREWE, Wilhelm (2003): i. m. 78-79.

³⁹⁶ ADENAUER, Konrad: i. m. 343.

³⁹⁷ ADENAUER, Konrad: i. m. 359.

³⁹⁸ Az 1952-es Németország-szerződésben ez a rendelkezés a 7. cikk (4) bekezdésében kapott helyet.

közösség nem azonos a már javában formálódó nyugati intézményrendszerrel, hanem egy általános megfogalmazásként az európai nemzetek családját jelentette.³⁹⁹

A békeszerződés és a német határok kérdésében a Németország-szerződés nem hozott áttörést, az csupán egy átmenetet biztosított a feltétel nélküli kapituláció és a békeszerződés megkötése között. A német határokra nézve az 1945 augusztusában elfogadott Potsdami Egyezmény volt az irányadó. A Németország-szerződés 7. cikkében említett újraegyesítéssel kapcsolatban többen azt a nézetet képviselték, hogy az újraegyesítés az 1937. december 31-i határokat alapul véve mehet végbe a jövőben, ám a gyakorlatban erre semmi esély nem mutatkozott, mivel a Potsdami Egyezmény alapján a lengyel és a szovjet igazgatás alá került Odera-Neisse-vonalon túli német területeket de facto véglegesen elcsatolták Németországtól. Ezeket figyelembe véve a nyugatnémet vezetők számára is világos volt, hogy az újraegyesítés kizárólag a Német Szövetségi Köztársaság, a Német Demokratikus Köztársaság és Berlin egyesítését jelentheti csak. Ezt erősítette meg a Bundestag által 1952 februárjában elfogadott „Az Alkotmányozó Német Nemzetgyűlés Szabad Választásának Alapelveiről szóló Törvény” (Gesetz über die Grundsätze für die freie Wahl einer verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung), mely a négy megszállási övezetben és Berlinben megrendezendő választásokról tartalmazott rendelkezéseket. A végleges német határok kérdése tehát a Németország-szerződés alapján nyitott maradt, ugyanakkor nyilvánvaló volt, hogy Németország nem tarthatott igényt a keleti német területekre a jövőben.⁴⁰⁰

A Németország-szerződés csomag mellett a Három Hatalom 1954. október 3-án elfogadott egy nyilatkozatot, melyben kinyilvánították, hogy egyedül csak az NSZK kormányát ismerik el szabadon és jogszerűen megválasztott német kormánynak, és csak a nyugatnémet kormány jogosult a német népet képviselni a nemzetközi politikában. Ezt a megfogalmazást az 1950-ben kiadott New York-i Németország-nyilatkozatból vették át. Maga az 1954. évi októberi nyilatkozat nem képezte részét a Németország-szerződésnek, de valamennyi, a Párizsi Szerződéseket (Németország-szerződés csomag) aláíró fél azokkal együtt fogadta el 1954. október 23-án.⁴⁰¹

A Párizsi Szerződéseket 1954 decemberében ratifikálták a részes államok törvényhozásai, majd 1955. május 5-én hatályba léptek. Ugyanezen a napon veszítette hatályát a Megszállási

³⁹⁹ GREWE, Wilhelm (2003): i. m. 79-80.

⁴⁰⁰ GREWE, Wilhelm (2003): i. m. 80-81.

⁴⁰¹ GREWE, Wilhelm (2003): i. m. 81.

Statútum. A Német Szövetségi Köztársaság jogilag a nyugati hatalmakkal azonos státuszt kapott, és a már említett kivételektől eltekintve szabadon alakíthatta kül- és belpolitikáját.⁴⁰²

6) Az újraegyesítés lehetőségei és a Német Szövetségi Köztársaság nyugati integrációja

A nyugatnémet országrész a nyugati szervezetekhez történő csatlakozással elkötelezte magát a demokrácia mellett. Németország egyesítését csak úgy tartották elképzelhetőnek nyugaton, hogy a nyugati rendszert terjesszék ki a keletnémet területekre, azok pedig adják fel politikai, társadalmi és gazdasági rendszerüket. Az NDK-ban ezzel szemben azt a nézetet vallották, hogy az egyesítés csak az 1945-ben elfogadott szövetséges megállapodásoknak megfelelően mehet végbe.

A NSZK újrafelfegyverzésének veszélyétől tartva a Szovjetunió 1950 októberében békeszerződést sürgetett Németországgal a német egység helyreállítása érdekében a megszálló csapatok kivonása mellett. Otto Grotewohl keletnémet miniszterelnök egy, a paritás elve alapján felállítandó össznémet alkotmányozó tanács megalakítását javasolta, mely az ideiglenes össznémet kormány megalakításának alkotmányjogi háttérét dolgozta volna ki.⁴⁰³ Grotewohl ötlete azonban Adenauer ellenállásán megghiúsult. 1951 szeptemberében az amerikai, a brit és a francia külügyminiszterek washingtoni konferenciájukon jóváhagyták az NSZK részvételét az Európai Védelmi Közösségben, és megegyeztek a megszállás megszüntetéséről. A konferenciát követően a keletnémet és a szovjet vezetés kinyilvánította, hogy egyetért az össznémet választások megrendezésével, így próbálva meggátolni az NSZK nyugati integrációját. Az ENSZ plenáris ülésén elfogadták, hogy nemzetközi bizottságot⁴⁰⁴ küldenek Nyugat- és Kelet-Németországba.⁴⁰⁵ Ennek háttérében az állt, hogy a Szovjetunió a német újraegyesítés ügyét arra kívánta felhasználni, hogy megakadályozza az Európai Védelmi Közösség létrejöttét.

A NSZK egyre erősödő nyugati orientációja miatt a szovjet kormány 1952. március 10-én kiadta a német békeszerződés-tervezetről szóló Sztálin-jegyzéket, melynek a legfontosabb pontja volt, hogy kimondta a német egységet. A tervezet szerint a békeszerződés hatálybalépését követően egy éven belül valamennyi megszálló hatalom kivonná csapatait

⁴⁰² HOWARTH, Marianne: Stationen zum Deutschlandvertrag: Vom Besatzungsstatut zur Erlangung der Souveränität. In: TIMMERMANN, Heiner: Deutschlandvertrag und Pariser Verträge: Im Dreieck von Kaltem Krieg, deutscher Frage und europäischer Sicherheit. LIT Verlag, Münster, 2003. 57.

⁴⁰³ ADENAUER, Konrad: i. m. 33.

⁴⁰⁴ A bizottság 1951 decemberében alakult meg, de munkáját nem kezdte meg, mert 1952 júliusában az NDK, meghajolva a szovjet kormány akaratának, megtagadta tagjainak belépését az országba. SZIGETI Magdolna (2006): i. m. 85.

⁴⁰⁵ NÉMETH István: i. m. 393.

Németország területéről, és megszüntetnének minden katonai támaszpontot. Ezeken felül biztosítanák az emberi jogok érvényesülését, a plurális demokráciát, a háborúban szolgált német katonák pedig ugyanolyan jogokat kapnának, mint más német állampolgárok. Továbbá kimondta, hogy Németországnak kötelezettséget kellene vállalnia arra, hogy semleges államként nem csatlakozik egyik katonai szövetséghez sem. A német határokat a Potsdami Konferencián elfogadott rendelkezések szerint határozta meg. A tervezet nem tartalmazott a német gazdaságra vagy kereskedelemre vonatkozó korlátozó intézkedéseket, és engedélyezte az ország védelméhez szükséges katonai erők létrehozását. A tervezet kitért arra is, hogy a békeszerződés részes államai támogatnák Németország felvételét az ENSZ-be, de nem tartalmazta a nyugati hatalmak követelését a szabad össznémet választásokkal kapcsolatban, ezért azok válaszjegyzékükben elutasították annak elfogadását. A szovjet vezetés 1952. április 9-én egy újabb javaslattal állt elő. E szerint egyetértettek a szabad össznémet választások megrendezésével, mindazonáltal elutasították az ENSZ választási biztosai általi ellenőrzést, helyette egy négyhatalmi bizottság felállítását szorgalmazták. A nyugati hatalmak ismét elutasították a szovjet javaslatot arra hivatkozva, hogy egy négyhatalmi ellenőrző bizottság felállítása jogi alapot biztosítana Németország négyhatalmi megszállásának, ami ellentétes lenne az NSZK-ban végbemenő alkotmányjogi fejlődéssel. A Szovjetunió újabb jegyzékében a nyugati vezetés szemére vetette, hogy ez a fajta politikai attitűd csak elmélyíti a két tábor közötti ellentéteket, és háborúhoz vezethet. A nyugati hatalmak azonban biztonságosabbnak tartottak egy megosztott Németországot egy egységes, semleges Németországgal szemben.⁴⁰⁶

A következő komolyabb egyeztetésekre 1954. január 25-én került sor, amikor a négy szövetséges hatalom külügyminiszterei Berlinben tárgyaltak a német kérdés megoldásáról. A szovjet vezetés részéről Molotov először világított rá, hogy a német kérdés megoldása összefügg az európai biztonsági politikával. Molotov paktumtervezete megneemtámadási egyezményeket, a vitás kérdések rendezésének módját és fegyveres támadás esetére szóló kölcsönös segítségnyújtási szerződéseket tartalmazott, mindezt a két német állam részvételével. A paktumtervezet megfigyelő státuszt biztosított az Egyesült Államoknak és Kínának az ENSZ Biztonsági Tanácsának tagjaiként az összeurópai biztonsági rendszerben. Molotov egy további javaslattal is előállt. Ennek értelmében Németország egy semleges állammá válna, azonban a négy megszálló hatalomnak megmaradna a beavatkozási joga, amennyiben területi integritása veszélybe kerülne. A megszállási zónák ebben az esetben megegyeznének a háború után létrejött zónákkal. A javaslat egy békeszerződést, ezt követő választásokat, végül pedig a paritás

⁴⁰⁶ NÉMETH István: i. m. 393-395.

elve alapján egy ideiglenes össznémet kormány felállítását irányozta elő. Adenauer nyugatnémet kancellár nem értett egyet a javaslattal, mivel ebben az esetben a békeszerződés egy össznémet kormány nélkül került volna kidolgozásra és elfogadásra. A kancellárnak sikerült maga mellé állítania Eden angol külügyminisztert, aki először szabad össznémet választásokat, az alkotmány kidolgozásáért felelős alkotmányozó nemzetgyűlés megalakítását, az össznémet kormány felállítását, és végül a békeszerződés megkötését javasolta. A felek végül nem jutottak konszenzusra. Molotov kifejtette aggályait, hogy szabad választások esetén fennállna a veszélye annak, hogy ismét nemzetiszocialista kormány alakulna. A nyugati hatalmaknak is voltak fenntartásaik egy semleges Németországgal kapcsolatban, mert attól tartottak, hogy a keleti és a nyugati tömb között létrejövő új Németország a geopolitikai státuszából kifolyólag túlságosan megerősödne, ami szintén veszélyt jelenthetne.⁴⁰⁷

A kudarcba fulladt berlini konferencia és az NSZK nyugati orientációja előrevetítette Németország tartós megosztását. Miután a francia Nemzetgyűlés elutasította az EVK-szerződés ratifikálását⁴⁰⁸, a brit külügyminiszter javaslata meghozta az áttörést a nyugati integráció kérdésében. Az NSZK nyugati kötődése azonban nem tette lehetővé a német egyesítést a közeljövőben.

Az 1954. október 23-án záruló kilenchatalmi konferencián megállapodott a francia és a nyugatnémet kormány, hogy a Saar-vidéknek autonóm jogállást biztosítanak, amíg egy újabb népszavazással el nem döntenek területi hovatartozását.⁴⁰⁹ Ugyanezen a napon Hruscsov ismét felvetette a német egyesítés gondolatát a szabad össznémet választások megtartása és a megszálló csapatok kivonása mellett. A nyugati hatalmak azonban ezt csak időhúzásként és az NSZK-val kapcsolatos tárgyalások akadályozásaként értékelték, így elhatározták, hogy csak a Párizsi Szerződések ratifikálása után kezdenek új tárgyalásokat a Szovjetunióval a német egyesítésről.⁴¹⁰

A Németország-szerződéssel Adenauer nyugatnémet kancellár célja is megvalósult, mert megállapodás született arról, hogy a három nyugati hatalom nem tárgyal Németországról, beleértve az egyesítést is, a nyugatnémet szövetségi kormány bevonása nélkül. Az NSZK 1955.

⁴⁰⁷ NÉMETH István: i. m. 396-397.

⁴⁰⁸ Az EVK-szerződést, annak ellenére, hogy francia javaslat alapján született meg, 1954 augusztusában leszavazta a francia Nemzetgyűlés. A döntés háttérében több tényező állt. Az EVK-ban csak hat európai tagállam vett volna részt: Franciaország, az NSZK, a Benelux államok és Olaszország. Mivel a britek és az amerikaiak nem lettek volna a szervezet tagjai, a francia vezetés tartott attól, hogy nem fogja tudni kontroll alatt tartani a németek újralfegyverzését. A francia köztudat és politikai vezetés még mindig félt egy esetleges jövőbeni német támadástól. A nacionalizmus szellemétől vezérelt francia kormány az EVK-t csak francia vezetés alatt tartotta elképzelhetőnek, és nem fogadta el szupranacionális jellegét. Mindezekon felül a francia kommunisták Sztálin támogatásával megerősödtek a Nemzetgyűlésben, így ők sem támogatták a Szerződés ratifikálását.

⁴⁰⁹ ADENAUER, Konrad: i. m. 378-379.

⁴¹⁰ NÉMETH István: i. m. 397-398.

május 9-én felvételt nyert a NATO-ba, októberben pedig a Saar-vidéken tartott népszavazáson a jelentős többség a „Németországhoz való csatlakozásra voksolt”.⁴¹¹ Ezzel ugyan, ha az össznémet egység nem is, de Nyugat-Németország határai helyreálltak, ami hosszú időre megpecsételte a két német állam sorsát. Az ország megosztásával enyhült a nemzetközi feszültség a nyugati és a keleti tömb között, így kijelenthető, hogy Németország megosztása elkerülhetetlen volt.

7) A Saar-vidék ügye

A Saar-területre az amerikai csapatok vonultak be elsőként, majd 1945. július 10-én átadták a franciáknak. A francia megszállási politika eltért az amerikaitól és a brittől, melyek alapvető céljaikat tekintve megegyeztek egymással. A francia kormány már a megszállás elején egyértelművé tette, hogy célja a Saar-terület kivonása a Szövetséges Ellenőrző Tanács igazgatása alól, a terület tartós leválasztása a német központi igazgatásról, illetve a Trier környéki területek és Pfalz bizonyos községeinek Saar-területhez történő csatolása. Ezekkel az intézkedésekkel kívánták anektálni a területet.⁴¹²

1945. július 31-én a saarbrückeni kormányelnök (Regierungspräsident), Hans Neureuter közleményben tudatta valamennyi közhivatallal, községgel és közttestülettel, hogy a terület közigazgatásilag független, önálló egység, és a francia katonai kormányzatnak alárendelve ő maga az illetékes minden államigazgatást érintő ügyben. A francia kormányzat a koblenzi és a trieri járás északi határait, melyek a francia-brit zónahatárt képezték, lezárta, és közel három évig korlátozta a személyi forgalmat és a kereskedelmet.⁴¹³

1946. február 16-án a francia katonai kormányzat kivonta a Saar-terület igazgatását a Szövetséges Ellenőrző Tanács illetékességi köréből. A Saar-politikát a következőképpen definiálták:⁴¹⁴

- a Saargruben kőszéntermelő vállalatnak ismét francia tulajdonba kell kerülnie;
- a Saar-területet be kell kapcsolni a francia gazdasági és pénzügyi rendszerbe;
- a Saar-terület nem áll többé a Szövetséges Ellenőrző Tanács irányítása alatt;
- a francia hadsereg hosszú távon a határterületen fog állomásozni;

⁴¹¹ NÉMETH István: i. m. 398. A népszavazás részleteiről lásd a „A Saar-vidék ügye” c. fejezetet.

⁴¹² KOOP, Volker: Besetzt: Französische Besatzungspolitik in Deutschland. be.bra verlag, Berlin-Brandenburg, 2005. 268-269.

⁴¹³ KOOP, Volker: i. m. 269.

⁴¹⁴ Uo.

- Franciaország tartós irányítás alá veszi a területet, és minden lehetséges eszközt felhasznál annak érdekében, hogy a Saar-terület igazgatását leválasszák a Rajna-vidékéről;
- a terület politikai státútumát a későbbiekben dolgozzák ki.

A francia politikai vezetés öröme James Byrnes amerikai külügyminiszter az amerikai zóna tartományainak miniszterelnökei előtt 1946 szeptemberében tartott beszédében kijelentette, hogy Franciaország jogot formálhat a Saar-területre, tekintve hogy Németország az elmúlt 70 évben háromszor is megtámadta szomszédját, és a terület gazdasága már összeforrt Franciaországgal. A szovjet kormány szintén nem élt kifogással az ellen, hogy a francia katonai kormányzat bizonyos közigazgatási intézkedéseket hozzon a területen, mielőtt a külügyminiszterek véglegesen döntenek a terület sorsáról. De Gaulle Saar-politikája ezzel további lendületet kapott, és 1946. december 22-én a Saar-terület határán bevezették a határellenőrzést a többi zóna irányába, hogy felügyeljék a Németországba irányuló áruforgalmat és elsősorban a Saar-területről induló élelmiszerexportot, elősegítve ezzel a terület további gazdasági integrációját Franciaországhoz. A vámhatár felállítása⁴¹⁵ egyben azt is jelentette, hogy a Saar-terület a francia vámrendszer részét képezte ettől kezdve. A Saar-területre történő be- és kiutazást egyúttal engedélyhez kötötték, a pénz- és áruforgalmat leállították. Ezek az intézkedések a többi szövetséges hatalmat is váratlanul érték, ugyanis a francia kormány előzetes értesítés nélkül vezette be azokat. A szovjet vezetés elégedetlenségét fejezte ki az egyoldalú, egyeztetés nélküli döntéshozatalért, mellyel a brit kormányzat sem értett egyet. Szintén decemberben alapították meg az önálló Saar-vasutat, és vezették be július 14-ét (a Bastille ostromának napja) nemzeti ünnepnapnak. Az élelmiszerforgalom leállításának hivatalos indoklása szerint ezzel kívánták visszaszorítani az élelmiszercsempészetet, azonban ez csak ürügy volt a terület elszigetelése érdekében. Egyre gyakrabban fordult ugyanis elő, hogy a francia megszállási övezet többi része látta el élelmiszerrel a Saar-területet, és nem pedig fordítva. A határellenőrzés bevezetése egyre gyakrabban merült fel problémaként a Bizónia igazgatóságainak ülésein, mert az ellehetlenítette a közös igazgatás kiépítését. A Saar-terület lakosságát azzal kívánták megnyerni ügyüknek a franciák, hogy igyekeztek jobb életkörülményeket teremteni ott, mint a francia zónában.⁴¹⁶

⁴¹⁵ ADENAUER, Konrad: i. m. 366.

⁴¹⁶ KOOP, Volker: i. m. 270-273.

1946. szeptember 12-én megtartották az első községi választásokat a Saar-területen. Mindenki jogosult volt választani:⁴¹⁷

- aki a Saar-területen, a francia katonai kormányzat által 1946. június 6-án kijelölt határokon belül született;
- akinek legalább egyik szülője a Saar-területen született;
- aki 1919. június 29. - 1933. január 30. között ténylegesen lakcímmel rendelkezett a Saar-területen, és 10 egymást követő évben megtartotta azt;
- akinek házastársa a fenti három kategória valamelyikébe tartozott.

Nem választhatott:⁴¹⁸

- aki 1938. március 12. után kapta meg a német állampolgárságot;
- aki az NSDAP (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei - Nemzetiszocialista Német Munkáspárt, vagy röviden náci párt) vagy valamely szervezetének tagja volt.

Ezekkel a feltételekkel a Saar-területen élők nagy részét kizárták a választásra jogosultak köréből, így például azokat is, akik a Harmadik Birodalom fennállása idején költöztek a vidékre, vagy akik menekülteként érkeztek.⁴¹⁹

1947 júniusában újraszervezték a Saar-terület és a francia zóna határait és egyben vámhatárait, aminek során több Rajna-vidék-pfalzi községet is a Saar-területhez csatoltak. A határátkelők mentén bevezették a rendszeres határellenőrzést.⁴²⁰ A novemberben végrehajtott valutareformmal, azaz a frank bevezetésével létrejött a valutaunió Franciaországgal.

A Saar-terület Németországtól való elszakításában közjogilag fontos szerepet játszott a saari állampolgárság bevezetése és az új alkotmány elfogadása. A katonai kormányzat az alkotmány kidolgozását egy 20 tagú bizottságra bízta, amelynek tagjai legalább felének az MRS (Mouvement pour le Rattachement de la Sarre à la France – Mozgalom a Saar Franciaországhoz Csatolásáért) szervezetéhez kellett tartoznia. Az alkotmány 1947 decemberében lépett hatályba, és erősen tükrözte a franciák célját, hogy idővel a teljes területet annektálni kívánják. Ettől fogva a terület hivatalos neve Saar-vidék (Saarland) lett.⁴²¹

⁴¹⁷ KOOP, Volker: i. m. 275.

⁴¹⁸ Uo.

⁴¹⁹ Uo.

⁴²⁰ KOOP, Volker: i. m. 276-277.

⁴²¹ KOOP, Volker: i. m. 285-286. vö. HÜSER, Dietmar: i. m. 52.

Az 1950-es évek elején a Saar-kérdés visszatérő téma volt a nyugatnémet és a francia kormányzat között. A tárgyalások eredményeképpen Konrad Adenauer nyugatnémet kancellár és Pierre Mendès-France francia miniszterelnök 1954. október 23-án aláírták a Saar-statútumot, mely a Saar-vidéknek politikai autonómiát adott, ugyanakkor a valuta- és a vámuniót továbbra is fenntartotta Franciaországgal.⁴²² Ennek felügyeletére a Nyugat-európai Unió egyik biztosát nevezték ki. A Saar-statútumról napra pontosan egy évvel később, 1955. október 23-án tartottak népszavazást. A kérdés így hangzott: „Akarja Ön, hogy a Saar-vidék kormánya által jóváhagyott, a Német Szövetségi Köztársaság kormánya és a Francia Köztársaság kormánya között 1954. október 23-án kötött Európai Statútum a Saar-vidékre érvényes legyen?” (Billigen Sie das mit Zustimmung der Regierung des Saarlandes zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der französischen Republik am 23. Oktober 1954 vereinbarte Europäische Statut für das Saarland?) A szavazók túlnyomó többsége, 67,7 százaléka a Statútum ellen szavazott. A választást követő napon a Saar-vidék miniszterelnöke, Johannes Hoffmann benyújtotta lemondását. A népszavazás egyértelművé tette, hogy a Saar-vidék lakossága nem akar nemzetközi igazgatás alá kerülni, és nem akarja a vám- és valutauniót Franciaországgal. Hoffmann terve, hogy a Saar-vidék felvételt nyerjen a nemzetközi európai intézményekbe, a népszavazással meghiúsult.⁴²³

A népszavazást követően a francia kormány is hajlandóságot mutatott arra, hogy tárgyaljon a Saar-kérdésről. 1956. október 27-én a luxemburgi Saar-szerződés rendelkezett arról, hogy a Saar-vidék két lépésben lesz az NSZK tizedik tartománya. E szerint első lépésben 1957. január 1-ig a politikai uniónak, a másodikban pedig a gazdasági uniónak kell létrejönnie 1959. december 31-ig. Annak érdekében, hogy a terület integrációja minél előbb végbemenjen, a nyugatnémet kormány kiépítette a szükséges infrastruktúrát a Mosel és a Felső-Rajna folyón való hajózáshoz, elismerte a francia kormány jogát a Saar-vidéken kitermelt szén egyharmadára, és felállított egy paritásos elven működő szénfelvásárlási szervezetet. 1956 decemberében a Saar-vidéki tartományi parlament (Landtag) nyilatkozatot adott ki, hogy a Saar-vidék elismeri területén az Alaptörvény hatályát. Az Alaptörvény végül 1957. január 1-jén lépett hatályba az új nyugatnémet tartományban, megteremtve így a politikai uniót az NSZK-val. A gazdasági unió a vártnál hamarabb, 1959. július 6-án jött létre, amikor a frank helyett bevezették a nyugatnémet márkát.⁴²⁴

⁴²² A Saar-statútum elfogadása erősen megosztotta a Bundestag képviselőit. LAMBERTZ-POLLAN, Ruth: *Auf dem Weg zu Souveränität und Westintegration (1948–1955): Der Beitrag des Völkerrechtlers und Diplomaten Wilhelm Grewe*. 1. kiadás, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2016. 676-677.

⁴²³ KOOP, Volker: i. m. 325-326. vö. HÜSER, Dietmar: i. m. 53-56.

⁴²⁴ KOOP, Volker: i. m. 327.

8) Részkövetkeztetések

Nyugat-Németországban az első szövetségi választások győztese a Kereszténydemokrata Unió lett. A kereszténydemokraták a kisebb pártokkal megegyezve kerültek hatalomra, a szociáldemokratákkal fennálló mély ellentétek miatt nem alakulhatott nagykoalíció.

A három nyugati szövetséges hatalom és Nyugat-Németország közötti kapcsolatoknak a Megszállási Statútum adott keretet. A Szövetséges Főbiztosság felállításával ugyan nőtt a nyugatnémet kormány politikai mozgástere, de számos jogkört továbbra is fenntartottak maguknak a szövetségesek.

A nyugatnémet ipari termelés ellenőrzésére megszületett a Nemzetközi Ruhr-hatóságot felállító Ruhr-statútum, amelyhez az aláírást követően a Német Szövetségi Köztársaság is csatlakozhatott. A csatlakozás a Petersbergi Egyezményvel történt meg, amiért cserébe a nyugati hatalmak jelentősen korlátozták a leszereléseket. A Petersbergi Egyezmény megszületése a szuverenitás visszaszerzésének első mérföldköve volt, mert az azt megelőző tárgyalásokon az NSZK saját képviselőivel vehetett részt. A Ruhr-hatóság működése végül az Európai Szén- és Acélközösség megalapításával ért véget, mellyel megszűnt a szövetségesek ellenőrzése a nyugatnémet nehézipar felett, és kezdetét vehette a nyugat-európai integráció.

Az 1952-ben aláírt Németország-szerződés a Megszállási Statútumot volt hivatott felváltani, szélesebb körű szuverenitást adva a nyugatnémet államnak. A Szerződés elfogadását nehezítette, hogy azt összekötötték az Európai Védelmi Közösségről szóló Szerződés elfogadásával. Mivel az EVK-szerződés elfogadását a francia Nemzetgyűlés 1954 augusztusában leszavazta a szovjetek által támogatott francia kommunisták megerősödése miatt, a Németország-szerződés csomag sem léphetett hatályba.

A módosított Németország-szerződést a Párizsi Szerződések részeként 1954-ben fogadták el. A tárgyalások során az egyre erősödő nyugatnémet szuverenitás már éreztette hatását, ha figyelembe vesszük, hogy az 1952-es Németország-szerződés 7. cikkét nyugatnémet javaslatra dolgozták át. A Párizsi Szerződések 1955. május 5-én léptek hatályba, egy időben a Megszállási Statútum hatályvesztésével. Ettől a naptól kezdve a Német Szövetségi Köztársaság jogilag visszanyerte szuverenitását, igaz, csak korlátozott mértékben. Teljes szuverenitásról egyébként sem beszélhetünk Nyugat-Németország esetében, hiszen azzal, hogy a Nyugat-európai Unió és a NATO tagja lett, kötelezettségeket is vállalt, illetve bizonyos mértékben le kellett mondania szuverenitásáról, akár csak a többi tagállamnak. Az 1955. májusi események, a Párizsi Szerződések hatálybalépése, illetve a Német Szövetségi Köztársaság felvétele a NATO-ba és a Nyugat-európai Unióba, kitolták az újraegyesítés ügyének megoldását a távoli jövőbe. A két

politikai és katonai tábor közötti közeledési kísérletek ellenére a nyugati hatalmak, beleértve az NSZK-t is, látva a szovjetek mögöttes szándékait biztonságosabbnak találták egy megosztott Németországot egy egységes, semleges német államnál.

A Német Szövetségi Köztársaság nyugati határait a tíz évvel a háború lezárása után, a Saar-statútumról tartott népszavazás szilárdította meg. A többség az elfogadás ellen szavazott, ezzel igent mondva a Német Szövetségi Köztársasághoz való csatlakozásra.

IV. A törvényhozás és a végrehajtás területi megoszlása a Német Szövetségi Köztársaságban

1) A Szövetség és a tartományok közötti együttműködés kialakulása

Az 1949-ben elfogadott és hatályba lépett Alaptörvényben a német alkotmányjogi tradíciók mellett megjelentek az újonnan megszülető parlamentáris kormányzati rendszer jegyei is. Az új szövetségi állami modell a kormányzati föderalizmus (Regierungsföderalismus) lett, amely megfelelt az 1871-ben megszületett Német Császárság modelljének. A kooperatív föderalizmus ekkor vette kezdetét. A törvényhozást ugyan központosították, de a végrehajtást a tartományokra ruházták. Az 1871-es alkotmány⁴²⁵ alapján a tartományi kormányok képviselőit a Bundesrat intézménye biztosította a központi törvényhozásban, amely nemcsak a törvényhozás, de a kormányzat legfelsőbb szerve is lett. A 1919-es Weimari Alkotmány⁴²⁶ a második kamarának a Reichsrat (Birodalmi Tanács) nevet adta, és korlátozta hatásköreit. Az 1949-es Alaptörvény a bismarcki alkotmányhoz hasonlóan szélesebb hatásköröket biztosított a tartományoknak azáltal, hogy az egyetértési eljárással elfogadott törvények körét kibővítette, azaz kiszélesítette a Bundesrat abszolút vétőjogát.⁴²⁷

Az új kooperatív szövetségi államot kezdetben unitárius jegyek is jellemezték, mivel a gyakorlatban a szövetség-tartomány kooperáció és a tartományok szoros együttműködése azt a

⁴²⁵ Az 1871-es alkotmány Poroszországnak erős alkotmányjogi státuszt biztosított. Jóváhagyása nélkül nem lehetett alkotmányt módosítani. A császári címet a porosz királyi címhez kötötték, azaz az alkotmány a porosz királynak császári címet adott. Az alkotmány értelmében a szövetségi törvényhozásban a Bundesrat túlsúlya érvényesült. SZENTE Zoltán: Nemzetállamiság és polgári alkotmányosság: A német egység megvalósulása és a bismarcki Németország. In: MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 341-343.

⁴²⁶ A Weimari Alkotmány a szövetségi törvényhozás központi szervének az alsóházat, a Reichstagot tette meg. A szövetségi államszerkezetet a centralizmus jellemezte. SZENTE Zoltán: Az európai parlamentarizmus a két világháború között. In: MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 395.

⁴²⁷ BENZ, Arthur: Der deutsche Föderalismus. In: ELLWEIN, Thomas – HOLTSMANN, Everhard: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven. PVS Sonderheft 30/1999, Westdeutscher Verlag, Opladen/Wiesbaden, 1999. 135-136.

célt szolgálta, hogy a szövetség területén a jog-, a gazdasági rendszer és ezzel együtt az életkörülmények egységesek legyenek. A kooperáció és az unitarizmus egymást erősítették. A két fogalmat a föderációt vizsgálva el kell különíteni. A kooperatív jelző a szövetségi állam struktúráját írja le, míg az unitárius jegy a szövetségi államban működő kormányközi folyamatokra, valamint a politikai célkitűzésekre és intézkedésekre vonatkozik.⁴²⁸

Az Alaptörvényben foglalt föderatív berendezkedés a centralisták és a decentralisták közötti kompromisszumként jött létre. A szövetségnek szélesebb hatásköröket biztosítottak a szövetségi törvényhozásban. A Bundesrat egy gyengébb második kamaraként jött létre, és csak bizonyos jogalkotási területeken ruházták fel a Bundestagéval egyenlő hatáskörökkel. Ezeknek a területeknek a körét ugyanakkor bővíthetőre hagyták. A pénzügyi szabályozásokkal kapcsolatban (Finanzverfassung)⁴²⁹ az Alaptörvény hatálybalépését követően csak átmeneti jogszabályok születtek, végleges formájukat az 1950-es és az 1960-as években nyerték el. A pénzügyi alkotmányjog keretei kezdetben az unitárius irányvonalnak engedtek teret. A második világháború után ez az alkotmányjogi fejlődés segítette elő, hogy a tartományok között történetileg kialakult különbségek csökkenjenek.⁴³⁰

A pártpolitikai viszonyok szintén a szövetség unitarizációját erősítették. A Bundestagban és a Bundesratban egyaránt a CDU (kereszténydemokrata párt) vezette koalíció⁴³¹ bírt a mandátumok többségével, ami egyben azt is lehetővé tette, hogy a tartományok és a szövetség közötti kooperáció elmélyüljön. A kooperációnak kedvezett a nyugatnémet egyesületek között létrejött konszenzus, ami hozzájárult a gazdasági fellendüléshez és a jóléti szociális állam kiépítéséhez. Ezekre az okokra vezethető vissza, hogy a kereszténydemokrata vezetésű szövetségi kormány meg tudta szilárdítani hatalmát, ezzel elősegítve a föderáció unitárius és kooperatív fejlődését egyaránt.⁴³²

Az unitarizációs irány nemcsak abban mutatkozott meg, hogy a szövetség folyamatosan kiterjesztette hatáskörét a tartományok hatáskörének rovására, de a tartományok maguk is hozzájárultak ehhez a tendenciához azáltal, hogy a szövetséggel és egymással is elmélyítették az együttműködést. Ennek eszközei az 1950-es években megalakult tartományközi

⁴²⁸ BENZ, Arthur: i. m. 136. vö. BOYSEN, Sigrid: Gleichheit im Bundesstaat. Mohr Siebeck, Tübingen, 2005. 61-85.

⁴²⁹ A Finanzverfassung (pénzügyi alkotmány) kifejezés valamennyi pénzügyi jogszabályt felöleli, amelyek az állam közpénzügyeit érintik.

⁴³⁰ BENZ, Arthur: i. m. 138-139.

⁴³¹ Az 1949-es választásokról részletesen lásd: SZENTE Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 219-220.

⁴³² BENZ, Arthur: i. m. 139.

konferenciák voltak. Közülük is kiemelkedett a Miniszterelnöki és a Kultuszminiszteri Értekezlet.⁴³³

A tartományok és a szövetség közötti hatalommegosztást az Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdése, az ún. örökkévalósági klauzula (Ewigkeitsklausel) védi, melynek értelmében a szövetség tartományokra tagozódását, a tartományok részvételét a törvényhozásban és az Alaptörvény 1. és 20. cikkében foglalt rendelkezéseket alkotmánymódosítással sem lehet megváltoztatni. Az 1. cikk az emberi méltóság védelmét, az emberi jogok elismerését és az államhatalom alapjogi kötöttségét foglalja magában. A 20. cikk rendelkezik a szövetségi állami modellről, a köztársasági államformáról, a szociális államiságról, a demokrácia, a népszuverenitás és a hatalommegosztás elvéről, továbbá a három hatalmi ág alkotmányhoz, illetve a végrehajtó és a bírói hatalom törvényekhez kötöttségéről.⁴³⁴

Az Alaptörvény több rendelkezés mellett tehát a szövetségi államszerkezetet is módosíthatatlannak mondta ki. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a szövetségi törvényhozás ne fogadhatna el egy új alkotmányt, amely megváltoztatná azt, akár az örökkévalósági klauzulát is eltörölve. Érdekes pont, hogy az alkotmányozó hatalom hogyan építhetett be egy örökkévalósági záradékot egy átmenetinek szánt alkotmányjogi dokumentumba, amelyet megalkotásakor és elfogadásakor csak a német újraegyesítésig kívántak megtartani. Ez önmagában véve egy jogdogmatikai paradoxon. A válasz a náci múltban keresendő, az alkotmányozó hatalom ugyanis a klauzulával akarta elérni, hogy elejét vegyék az államszervezet, köztük az államszerkezet weimarizálódásának, azaz hogy az Alaptörvény biztosította eszközökkel számolják fel magát az Alaptörvényt és annak értékeit, ahogy történt az a Weimari Alkotmány esetében. Ezzel a negatív reflexióval az 1945-ben megbukott politikai és jogrendszerrel történő diszkontinuitást mondták ki. Az örökkévalósági klauzula annak a bizalmatlanságnak az eredményeként született meg, amelyet az Alaptörvény alkotói és a megszálló hatalmak éreztek a német nép iránt.⁴³⁵ A klauzula mindössze négy évvel a háború után került elfogadásra, ami megmagyarázza, miért élt még ennyire erősen a nemzetiszocializmustól való félelem a közjogi gondolkodásban.

⁴³³ BENZ, Arthur: i. m. 139-140.

⁴³⁴ SZENTE Zoltán (2006): i. m. 93.; HALMAI Gábor: i. m. 36-37.

⁴³⁵ KÜPPER, Herbert: Tur Tur, az álóriás? – avagy a Grundgesetz örökkévalósági klauzulájának a jelentése a német jogrendszerben. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán: Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014. 189.

2) A Szövetség és a tartományok viszonya a törvényhozásban

A szövetség-tartomány törvényhozási hatáskörmegosztást a Német Szövetségi Köztársaság 1949-ben elfogadott Alaptörvényének 30. és 70. cikke szabályozza. A 30. cikk az államhatalmi jogosítványokat és az állami feladatok ellátását a tartományokra ruházza mindaddig, amíg az Alaptörvény egyéb módon nem rendelkezik. A 31. cikk a „lex superior derogat legi inferiori” elv alapján a szövetségi jogot a tartományi jog fölé helyezi.⁴³⁶

Az Alaptörvény 70. cikke kétféle törvényalkotási hatáskörrel, a kizárólagos szövetségi és a konkuráló törvényalkotási jogkörrel rendelkezik. A kizárólagos szövetségi törvényalkotási jogkör fogalma annyit tesz, hogy a tartományi törvényhozások csak és annyiban szabályozhatnak egy kérdéskört, amennyiben azokat egy szövetségi törvény erre kifejezetten feljogosítja (71. cikk). A konkuráló törvényalkotási jogkör ezzel szemben azt mondja ki, hogy a tartományok minden olyan területen alkothatnak jogszabályokat, amelyeken a szövetségi törvényhozás még nem alkotott jogot (72. cikk (1) bekezdés).⁴³⁷

A kizárólagos szövetségi törvényhozás az alábbi területekre terjed ki (73. cikk):⁴³⁸

- 1) külügy;⁴³⁹
- 2) szövetséget érintő állampolgársággal kapcsolatos ügyek;
- 3) lakóhely megválasztásának joga, útlevelügyek, be- és kivándorlás, kiadatás;
- 4) valutával, pénzzel és érmével kapcsolatos jogkörök, mérték- és súlyügyek, időmeghatározás;
- 5) egységes vámrendszer és kereskedelem fenntartása, külkereskedelem, határvédelem;
- 6) szövetségi vasutak és légi közlekedés;
- 7) postaszolgálat és távközlés;
- 8) a szövetségi szolgálatban és a közvetlen szövetségi közttestületek kötelékében álló személyek jogviszonyával kapcsolatos ügyek;
- 9) iparjogvédelem, szerzői és kiadói jogvédelem;

⁴³⁶ GG 30., 31., 70. cikk. <http://www.verfassungen.de/gg49-i.htm> (2020. május 10.)

⁴³⁷ VOGEL, Hans-Jochen: Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes. In: BENDA, Ernst – MAIHOFER, Werner – VOGEL, Hans-Jochen: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 2. kiadás, Walter de Gruyter, Berlin, 1994. 1069. vö. LÖVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHEK György: Németország közigazgatása. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. CompLex Kiadó, Budapest, 2011. 477-478.

⁴³⁸ GG 73. cikk. <http://www.verfassungen.de/gg49-i.htm> (2020. május 10.)

⁴³⁹ Az 1) pont a Szövetséges Főbiztosság 1954. márciusi döntése alapján a következőképpen változott: a külügyek, a honvédelem, beleértve a 18. életévüket betöltött férfiak hadkötelezettségét és a civil lakosság védelmét. GG 73. cikk. <http://www.verfassungen.de/gg49-i.htm> (2020. május 10.)

- 10) a szövetség és a tartományok közötti bűnügyi és alkotmányvédelmi együttműködés szabályozása, szövetségi bűnügyi rendészet, nemzetközi bűncselekmények elleni harc;
- 11) szövetségi statisztikák.

A konkuráló törvényhozás területei szintén taxatíve fel lettek sorolva az 1949-es Alaptörvényben (74. cikk):⁴⁴⁰

- 1) polgári jog, büntető jog és büntetés-végrehajtás, bírósági szervezet, bírósági eljárások, jogi szakma, közjegyzőség, jogi tanácsadás;
- 2) anyakönyvi ügyek;
- 3) egyesülési és gyülekezési jog;
- 4) külföldiek tartózkodási és letelepedési jogával kapcsolatos ügyek;
- 5) a német kulturális javak megőrzése a külföldre vándorlás ellen;
- 6) menekültekkel és kitelepített személyekkel kapcsolatos ügyek;
- 7) hatósági szegénygondozás;
- 8) tartományokat érintő állampolgársági ügyek;
- 9) háborús károk és jóvátétel;
- 10) a hadirokkantokról, a háborúban elesettek hozzátartozóiról, illetve az egykori hadifoglyokról való gondoskodás, a katonasírok gondozása;
- 11) gazdasági jog egyes területei;
- 12) munkajog, beleértve az üzemi alkotmánnyal (Betriebsverfassung) kapcsolatos jogköröket,⁴⁴¹ a munkavédelmet és a munkaközvetítést is, társadalombiztosítás, beleértve a munkanélküliségi biztosítást;
- 13) tudományos kutatások támogatása;
- 14) kisajátítási jog;
- 15) a földbirtokok, a természeti kincsek és a termelési eszközök köztulajdonná alakítása;
- 16) gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozása;

⁴⁴⁰ GG 74. cikk. <http://www.verfassungen.de/gg49-i.htm> (2020. május 10.)

⁴⁴¹ A munkavállalók érdekeinek képviselete és érvényesítése az üzemi alkotmánnyal valósul meg, Az üzemi alkotmány elősegíti a munkavállalói érdekek közvetítését a munkaadók felé, és a megfelelő megoldások kidolgozását. Az ún. üzemi tanácsok (Betriebsrat) – szervezett munkavállalói érdekképviseletek – az üzemi alkotmány előírásai alapján működnek. Ezek az érdekképviseleti szervek a munkáltatóknak is kedveznek, ugyanis a vállalatok fenntartása csak a munkavállalók érdekeinek becsatornázása révén valósulhat meg. Betriebsverfassungsgesetz: <https://www.businesslocationcenter.de/arbeitsmarkt/arbeitsrecht-und-tarifsysteem/betriebsverfassungsgesetz/> (2021. október 20.)

- 17) a mezőgazdasági termelés és az erdőgazdálkodás támogatása, élelmezés biztosítása, a nyílt tengeri és a part menti halászzal kapcsolatos ügyek, partvédelem;
- 18) ingatlanforgalom, földjog, mezőgazdasági haszonbérleti ügyek, lakásügyek, településügyek és telepítés során juttatott ingatlannal kapcsolatos ügyek;
- 19) közveszélyes állati és emberi betegségek elleni intézkedések meghozatala, orvosi és egyéb egészségügyi foglalkozások, gyógyászati iparral kapcsolatos tevékenységek engedélyeztetése;
- 20) élelmiszer-, fogyasztási és szükségleti cikkek forgalmának védelme;
- 21) nyílt tengeri és part menti hajózás, belvízi hajózás, meteorológiai szolgálat, kikötői és tengeri közlekedési ügyek;
- 22) közúti forgalom, gépjárművekkel kapcsolatos ügyek, országutak építése és fenntartása;
- 23) vasutak, melyek nem szövetségi hatáskörbe tartoznak, kivéve a hegyi vasutakat.

A tartományi hatásköröket nem szabályozza konkrétan az Alaptörvény, így azok a hatáskörök illetik meg a tartományokat, melyek nem tartoznak sem a kizárólagos szövetségi, sem a konkuráló törvényhozás területéhez. Ezek közé tartoznak a tartományi alkotmányjog, a tartományi hatóságok szervezete, a kulturális ügyek, beleértve az oktatási ügyeket – amelyek nem szövetségi hatáskörbe tartoznak –, az általános rendvédelem, az építési jog, a községi ügyek és a rádiójog.⁴⁴²

A fenti állítást kiegészítve, az Alaptörvény egy szűk jogalkotási területet mégis tartományi hatáskörbe utalt. A 105. cikk (2) bekezdése szerint tartományi hatáskörbe tartoznak a helyi fogyasztási és forgalmi adók közül az ingatlan-vagyonátruházási adó, az értéknövekedési adó és a tűzvédelmi adó⁴⁴³, továbbá minden olyan jogalkotási terület, ahol a szövetség még nem élt törvényhozási jogkörével, vagy csak keretszabályozással élhet.⁴⁴⁴

⁴⁴² VOGEL, Hans-Jochen: i. m. 1072-1073.

⁴⁴³ GG 105. cikk (2) bekezdés. <http://www.verfassungen.de/gg49-i.htm> (2020. augusztus 18.)

⁴⁴⁴ VOGEL, Hans-Jochen: i. m. 1073.

3) A Szövetség és a tartományok viszonya a közigazgatásban

A szövetségi és a tartományi végrehajtásról, azaz a közigazgatásról az Alaptörvény VIII. fejezete rendelkezik. Ennek alapján négy közigazgatási (végrehajtási) terület különül el:⁴⁴⁵

- tartományi törvények végrehajtása tartományi hatáskörben eljárva;
- szövetségi törvények végrehajtása tartományi hatáskörben eljárva;
- szövetségi törvények végrehajtása a tartományok által a szövetség megbízása alapján (Bundesauftragsverwaltung);
- szövetségi törvények végrehajtása szövetségi hatáskörben eljárva.

Ezeket a kompetenciákat figyelembe véve megállapítható, hogy a törvényhozással ellentétben a közigazgatás területén nagyobb mozgásteret biztosított az Alaptörvény a tartományoknak.

3.1) Tartományi törvények végrehajtása tartományi hatáskörben eljárva

A tartományok kizárólagos hatáskörébe tartozik a saját törvények végrehajtása. A tartományi végrehajtás kiterjed az oktatás, a közrend, a belbiztonság és a tartományi fejlesztések területére. Ezeken a területeken a végrehajtás során a szövetség semmilyen eszközzel nem rendelkezik.⁴⁴⁶

3.2) Szövetségi törvények végrehajtása tartományi hatáskörben eljárva

A tartományi végrehajtás azokon a területeken koncentrálódik, ahol saját hatáskörben eljárva kerül végrehajtásra szövetségi törvény. Az alábbi területek tartoznak ebbe a kategóriába:⁴⁴⁷

- élelmiszerjog;
- gyógyszerjog;
- narkotikummal kapcsolatos jog;
- közúti forgalom;
- ifjúságvédelem;

⁴⁴⁵ VOGEL, Hans-Jochen: i. m. 1075.

⁴⁴⁶ VOGEL, Hans-Jochen: i. m. 1077.

⁴⁴⁷ VOGEL, Hans-Jochen: i. m. 1078.

- gazdaság-, mezőgazdasági politika;
- egészségügy;
- környezetvédelem;
- lakás- és városépítés támogatása;
- szociális segélyezés és jóvátétel;
- közvagyonot érintő szabályozások végrehajtása, kivéve azokat az eseteket, amikor a tartományok a szövetség megbízása alapján biztosítanak csereingatlant, vagy hajtanak végre értékkiegyenlítést, illetve kártalanítást.

A szövetségi törvények tartományok általi végrehajtása az Alaptörvény 84. cikkében került megfogalmazásra. E szerint a tartományok jelölhetik ki az illetékes hatóságot, és választhatják meg az alkalmazandó közigazgatási eljárást, mindazonáltal a szövetségi kormány a Bundesrat jóváhagyásával beavatkozhat a végrehajtás során, és általános közigazgatási előírásokat (allgemeine Verwaltungsvorschriften) bocsáthat ki.⁴⁴⁸

3.3) Tartományi végrehajtás szövetségi megbízás alapján

A szövetség megbízása alapján történő tartományi végrehajtás elnevezése félrevezető. Ebben az esetben is saját hatáskörben járnak el a tartományok, a szövetség beavatkozása azonban sokkal szélesebb körben megy végbe, és az Alaptörvény alapján több szabályozást írhat elő a tartományok számára (85. cikk (1) bekezdés). Az Alaptörvény a vízi utakkal kapcsolatos közigazgatást a szövetség hatáskörébe utalta, a szövetség azonban dönthet úgy, hogy megbízás alapján az érintett tartományra ruházza át a végrehajtást (89. cikk (2) bekezdés). Az egyszeri vagy adókat érintő közigazgatás területén a szövetség szintén élhet az átruházás jogával (108. cikk (1) bekezdés). Amennyiben a szövetség igényt formál a jövedelemadók és a társasági adók egy részére, abban az esetben is adhat megbízást a tartományoknak az ezzel kapcsolatos közigazgatási feladatok ellátására (108. cikk (2) bekezdés). A szövetségi autópályákat és főutakat érintő végrehajtás ugyancsak ebbe a kategóriába tartozik (90. cikk (2) bekezdés).⁴⁴⁹

Az Alaptörvény 85. cikk (1) bekezdése alapján, ha a tartományok a szövetség megbízása alapján járnak el a szövetségi törvények végrehajtásakor, a közigazgatási szervek felállítása

⁴⁴⁸ Uo.

⁴⁴⁹ GG 85. cikk (1) bekezdés, 89. cikk (2) bekezdés, 108. cikk (1) és (2) bekezdés, 90. cikk (2) bekezdés. <http://www.verfassungen.de/gg49-i.htm> (2020. augusztus 21.)

tartományi hatáskörbe tartozik, ebbe azonban a szövetség a Bundesrat jóváhagyásával beavatkozhat.⁴⁵⁰ A 84. cikk (1) bekezdése és a 85. cikk (1) bekezdése közötti eltérés jól szemlélteti a különbséget a szövetségi törvények tartományok általi végrehajtása és a szövetségi megbízás alapján történő tartományi végrehajtás között. Előbbi esetben a szövetségi kormány kisebb befolyással bír, ugyanis a közigazgatási szervek felállításához és a közigazgatási eljárás lefolytatásához egyaránt a Bundesrat jóváhagyása szükséges, amennyiben be akar azokba avatkozni. Utóbbi esetben csak a hatóságok felállítása során megfogalmazott szövetségi módosítási igények elfogadásához szükséges a Bundesrat jóváhagyása, a közigazgatási eljárás lefolytatásában azonban a szövetségi kormány korlátozások nélkül fogadhat el a tartományokra nézve kötelező előírásokat.

A szövetségi kormány ebben a közigazgatási típusban is kiadhat általános közigazgatási előírásokat a tartományoknak, melyek kiterjedhetnek a hivatalnokok és az alkalmazottak képzésére is (85. cikk (2) bekezdés). A szövetségi kormány jelentések és akták bekérésével, illetve megbízottak tartományi hatóságokhoz küldésével ellenőrizheti a végrehajtás törvényszerűségét és célszerűségét (85. cikk (4) bekezdés).⁴⁵¹

3.4) A szövetségi közigazgatás

Az Alaptörvény a szövetségi közigazgatás két formáját különíti el. A szövetség hatáskörébe tartozó közigazgatás, azaz a *közvetlen szövetségi közigazgatás* (unmittelbare Bundesverwaltung) során a szövetség a hivatali apparátus birtokosa. Ennek ellátása során a szövetség rendelkezik saját hatósággal (87. cikk (1) bekezdés 1. mondat), vagy akár anélkül is elláthatja az ebbe a csoportba tartozó közigazgatási feladatokat az Alaptörvény megfogalmazása szerint (87. cikk (1) bekezdés 2. mondat). Előbbiek közé a külügy, a szövetségi pénzügyi igazgatás, a szövetségi vasutak, a szövetségi posta, illetve a szövetségi vízi utak és a hajózás bizonyos területei tartoznak. Az utóbbiak közé tartozik a szövetségi határrendészet, az alkotmányvédelem, a bűnügyi rendészet, illetve a rendészeti információs és hírközlési területek, melyek ellátására szükség esetén létrehozhat szövetségi hatóságokat. A *közvetett szövetségi közigazgatás* (mittelbare Bundesverwaltung) az ún. közvetlen szövetségi testületek (bundesunmittelbare Körperschaften) vagy a közintézetek (Anstalten des

⁴⁵⁰ GG 85. cikk (1) bekezdés, 84. cikk (1) bekezdés. <http://www.verfassungen.de/gg49-i.htm> (2020. augusztus 21.)

⁴⁵¹ GG 85. cikk (2) bekezdés, 85. cikk (4) bekezdés. <http://www.verfassungen.de/gg49-i.htm> (2020. augusztus 21.)

öffentlichen Rechts) segítségével valósul meg. Ebben az esetben ezek képzik a hivatali apparátust.⁴⁵²

A szövetségi közigazgatás egy további tengely mentén is kategorizálható. Létezik a kötelező és a fakultatív szövetségi közigazgatás. Előbbi körbe tartoznak a külügy, a szövetségi bank, a szövetségi pénzügyi igazgatás, a szövetségi vasutak, a szövetségi posta, a hadsereg (Bundeswehr) és a közjogi testületekként működő, régiókon átnyúló társadalombiztosítási intézetek. A fakultatív szövetségi közigazgatás körébe tartozik a Szövetségi Határrendészet, a Szövetségi Bűnügyi Hivatal és a Szövetségi Alkotmányvédelmi Hivatal.⁴⁵³

Főszabály szerint a közvetlen és a közvetett szövetségi közigazgatásra az Alaptörvény 86. cikke az irányadó. Ennek értelmében a szövetségi kormány alkotja az általános közigazgatási előírásokat, és állítja fel a hatóságokat, amennyiben törvény mást nem ír elő.⁴⁵⁴

4) A Közvetítő Bizottság

Az Alaptörvény 77. cikk (2) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy egy bizottság üljön össze, amennyiben a szövetségi törvényhozásban egyet nem értés mutatkozik a Bundestag és a Bundesrat között. A bizottság ügyrendje alapján a Közvetítő Bizottság nevet viseli. Minden tartomány egy-egy képviselőt küldhet a Bundesratból. A Bundestag ugyanannyi számú képviselőt delegálhat arányosan a frakciók közötti politikai erőviszonyoknak megfelelően. Minden képviselő rendelkezik egy helyettessel. A Bundesratból kikerült képviselőket nem utasíthatják sem a tartományok, sem maga a Bundesrat.⁴⁵⁵

Az Alaptörvény 1949-es szövegezése szerint, amennyiben a Bundesrat egy törvényjavaslat részének vagy egészének elfogadása ellen szavazott, a törvénytervezet Bundesrathoz való benyújtását követő két héten belül az kezdeményezhette a Közvetítő Bizottság felállítását.⁴⁵⁶ A Bizottság összeülését a szövetségi kormány vagy a Bundestag is kezdeményezheti, ha egy törvényjavaslat elfogadásához szükség van a Bundesrat jóváhagyására. Amennyiben a Bizottság nem jut egyetértésre a Bundesrat ellenvetésével kapcsolatban, a törvényjavaslat visszakerül a Bundesrat elé, ahol jóváhagyásos eljárás esetén elfogadja vagy elveti a

⁴⁵² VOGEL, Hans-Jochen: i. m. 1082. vö. LÖVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHEK György: i. m. 480-481.

⁴⁵³ VOGEL, Hans-Jochen: i. m. 1082-1083.

⁴⁵⁴ GG 86. cikk. <http://www.verfassungen.de/gg49-i.htm> (2020. augusztus 22.)

⁴⁵⁵ LAUFER, Heinz: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München, 1974. 82-83. vö. TROSSMANN, Hans: Bundestag und Vermittlungsausschuß. In: JuristenZeitung, 1983. 38. évf. 1. sz. 6-13.

⁴⁵⁶ Ezt az időszakot később három hétre emelték. GG 77. cikk (2) bekezdés. <http://www.verfassungen.de/gg49-i.htm> (2020. október 11.)

törvényjavaslatot, ellentmondási eljárás esetén ellentmondással él vagy nem, azaz elfogadja a törvényjavaslatot. Amennyiben a Bizottság a törvényjavaslat módosítására tesz javaslatot, a módosítási javaslat a Bundestag elé kerül elfogadásra. Ha a Bundestag elfogadja a módosítási javaslatot, az a Bundesrat elé kerül elfogadásra, amely vagy elfogadja, vagy elutasítja azt. Utóbbi esetben a Bundesratnak az eredeti törvényjavaslatot kell újratárgyalnia. Ha a Bundestag elutasítja a módosítási javaslatot, a Bundesrat elé szintén az eredeti törvényjavaslat kerül. Azokban az esetekben, amikor a Bundestag vagy a Bundesrat elutasítja a Közvetítő Bizottság által kidolgozott módosított törvényjavaslatot, a Bundestag vagy a szövetségi kormány is élhet a Közvetítő Bizottság ismételt összehívásának jogával.⁴⁵⁷

5) Részkövetkeztetések

Az 1949-es Alaptörvény az 1871-es bismarcki alkotmányhoz hasonlóan, és a Weimari Alkotmánnyal ellentétben szélesebb hatásköröket biztosított a szövetségi törvényhozás felsőházának, a Bundesratnak. A Bundestagnak ugyanakkor erősebb jogosítványokat adott. Az új szövetségi államot az unitárius és a kooperatív jegyek jellemezték. A tartományok és a szövetség, illetve a tartományok közötti együttműködés erősítette a kooperatív jelleget, egyúttal elősegítette a szövetség unitarizációját, ami kedvezett a fejletlenebb tartományok felzárkózásának. Az 1950-es években megalakult tartományközi konferenciák egyszerre kedveztek a szövetségi államban az unitarizációnak és a kooperációnak, illetve a kettő egymást is erősítette.

Az Alaptörvény kétféle törvényalkotói hatáskörrel rendelkezik a szövetség és a tartományok között. A kizárólagos szövetségi törvényhozás értelmében a tartományok nem, vagy csak olyan mértékben bírnak hatáskörrel, amennyiben egy szövetségi törvény kifejezetten felruhazza őket törvényalkotási joggal. A konkuráló törvényhozás szerint a tartományok olyan területeken alkothatnak jogszabályokat, amelyeken a szövetség még nem élt törvényalkotási hatáskörével. A tartományi hatásköröket közvetlenül nem sorolja fel taxatíván az Alaptörvény, csupán néhány jogkört említ. Ennek értelmében minden olyan törvényhozási jogkör tartományi hatáskörbe tartozik, ahol a szövetség még nem élt törvényhozási hatáskörével vagy csak keretszabályokat állíthat.

⁴⁵⁷ LAUFER, Heinz: i. m. 83.

A végrehajtási (közigazgatási) hatáskörök tekintetében az Alaptörvény szélesebb jogosítványokat biztosított a tartományoknak, mint a törvényhozásban. A négy kategória alapján a tartományi törvényeket tartományi hatáskörben eljárva, a szövetségi törvényeket tartományi vagy szövetségi hatáskörben eljárva hajtják végre, illetve a szövetségi törvényeket a tartományok a szövetség megbízása alapján is végrehajthatják. A szövetségi törvények tartományi hatáskörben történő végrehajtása és a szövetségi megbízás alapján történő tartományi végrehajtás között az a különbség, hogy utóbbi esetben a szövetségi kormány több, a tartományokra nézve kötelező közigazgatási jogszabályt fogadhat el a végrehajtásra vonatkozóan a Bundesrat jóváhagyása nélkül. A tartományi közigazgatási eljárások azokon a területeken koncentrálódnak, ahol a tartományok saját hatáskörben eljárva hajtják végre szövetségi törvényeket. A szövetségi közigazgatási eljárások alapvetően a közvetlen-közvetett, illetve a kötelező-fakultatív csoportosítás alapján kategorizálhatók.

Az 1949-től kezdődő szövetségi-tartományi hatalommegosztást elemezve megállapítható, hogy az Alaptörvény a törvényhozás területén az unitarizációt, míg a végrehajtás területén a kooperációs irányvonalat segítette elő.

V. A Bundesrat szerkezete és működése

1) Tartományi képviselet a Bundesratban

A német szakirodalom az osztrákhhoz hasonlóan eltérő megnevezést használ a Bundestag képviselőire (Abgeordnete) és a Bundesratba delegált tagokra (Mitglied des Bundesrates – a Bundesrat tagja, Bundesratsmitglied – Bundesrat-tag).⁴⁵⁸

A második világháború után újonnan felállított Bundesrat az Alaptörvény értelmében ugyanolyan alkotmányozó szerv, mint a Bundestag, tehát jóval több, mint a tartományok közös képviseleti szerve. A Bundesrat testesíti meg a föderatív elemet az állami berendezkedésben a Bundestaggal és a szövetségi kormánnyal szemben, melyek unitárius államalkotó elemek. A Bundesrat érvényesíti a tartományok érdekeit szövetségi szinten, azonban ez nem jelenti azt, hogy a tartományok csak a Bundesraton keresztül tudnának befolyással bírni a szövetségi döntéshozatalra. A tartományok miniszterelnökei rendszeresen tanácskoznak a szövetségi kancellárral szakminiszteri konferenciák és bizottságok keretében. A Bundesrat esetében – a Bundestaggal ellentétben – nincs törvényhozási időszak, így választásokra sem kerül sor. Ez

⁴⁵⁸ A továbbiakban a Bundesrat-tag és a Bundesrat-képviselő kifejezéseket egymás szinonimáiként használom.

egyben azt is jelenti, hogy a Bundestagban ismeretes diszkontinuitás problémájával nem szembesül a Bundesrat.⁴⁵⁹

A Bundestag 1949-től kezdődő törvényhozási ciklusait figyelembe véve kirajzolódik az a tendencia, hogy a Bundesrat jóváhagyásához kötött szövetségi törvények aránya folyamatosan növekedett a szövetségi törvényhozásban. Ez összefügg azzal az államelméleti diskurzussal, hogy a Német Szövetségi Köztársaság mennyire számít kooperatív vagy unitárius föderációnak. Ez utóbbit Konrad Hesse fejtette ki részletesen 1962-ben a „Der unitarische Bundesstaat”⁴⁶⁰ című művében. A Bundesrat növekvő súlya a szövetségi törvényhozásban arra volt visszavezethető, hogy a szövetség magához vett korábban tartományokhoz tartozó kompetenciákat – a felsőoktatással, a kórházak finanszírozásával, a hulladékgazdálkodással, illetve a bírák és a hivatalnokok illetményével kapcsolatos területeken –, és a tartományi parlamentek hatáskörvesztését ezzel kompenzálták.⁴⁶¹

A tartományok képviselőit a Bundesratban az Alaptörvény 51. cikke világosan szabályozza. A Bundesratot a tartományi kormányok tagjai alkotják, akiket más tartományi kormánytagok helyettesíthetnek. Az Alaptörvény 1949-ben hatályos szövege alapján minden tartománynak legalább három szavazata van, a kétmillió lakosnál nagyobb népességgel rendelkező tartományok négy, a hatmillió lakosnál nagyobb népességű tartományok pedig öt szavazattal bírnak.⁴⁶² Minden tagállam annyi tagot delegálhat, ahány szavazata van. A szavazatokat csakis egy egységben, tömbszavazás útján adhatják le a tartományok jelenlévő tagjai vagy azok helyettesei.⁴⁶³ Emiatt alakult ki az a gyakorlat, hogy a tartományok szavazatait egyetlen tag (Stimmführer) adja le.⁴⁶⁴

Mivel a Bundesrat képviselőit nem választják, így mandátumuk nincs időhöz kötve. A tartományi parlamentek választásakor, és az új tartományi kormányok megalakulásakor tagjai automatikusan megkapják Bundesrat-mandátumukat, így nincs szükség külön választások megtartására. A Bundesratot ezért szokás örökké alkotmányozó szervnek is nevezni.

⁴⁵⁹ POSSER, Diether: Der Bundesrat und seine Bedeutung. In: BENDA, Ernst – MAIHOFER, Werner – VOGEL, Hans-Jochen: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 2. kiadás, Walter de Gruyter, Berlin, 1994. 1151.

⁴⁶⁰ HESSE, Konrad: Ausgewählte Schriften. Der unitarische Bundesstaat. In: HÄBERLE, Peter – HOLLERBACH, Alexander: Freiburger rechts- und staatswissenschaftliche Abhandlungen. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1984. 116-147.

⁴⁶¹ POSSER, Diether: i. m. 1152-1153.

⁴⁶² Az 1990. augusztus 31-i Egyesülési Szerződés kiegészítette a tartományok szavazatszámainak szabályozását. GG 51. cikk (2) bekezdés. <http://www.verfassungen.de/gg49-i.htm> (2021. október 24.)

⁴⁶³ GG 51. cikk. <http://www.verfassungen.de/gg49-i.htm> (2020. szeptember 12.)

⁴⁶⁴ LAUFER, Heinz: i. m. 70.

2) A Bundesrat szervezeti felépítése

Mivel a Bundesrat tagjait a tartományi kormányok delegálják, és nem közvetlenül választják, így csak közvetett legitimitásról beszélhetünk. A tartományi kormányok a tartományi parlamenti többség támogatását élvezik. A tartományi parlamenteket a választók közvetlenül választják meg. Az 1949-ben felállított Bundesratban kialakult az a gyakorlat, hogy a tagok között automatikusan helyet kapnak a tartományi kormányfők, azaz a miniszterelnökök és a polgármesterek. A többi tag általánosságban véve az egyes tartományi kormányok szövetségi ügyekért felelős miniszterei, belügyminiszterei, igazságügyi miniszterei, illetve a gazdasági és pénzügyminiszterei közül kerül ki. A tartományi kormányok többi tagja a Bundesrat-képviselői minőségükben tevékenykedő kormánytagok helyettese.⁴⁶⁵

A Bundesrat képviselői nemcsak a tartományi kormányok tagjai, de egyben saját tartományaik parlamenti képviselői is egyben. Egy Bundesrat-képviselő tehát ellátja a tartományi parlamenti képviselői, a tartományi kormánytagsággal járó és a szövetségi törvényhozással kapcsolatos ügyeket is.⁴⁶⁶

Az 1949-1952 közötti időszakban 43 képviselő – Berlin nélkül – foglalt helyet a Bundesratban. A tartományokat az alábbi szavazatszámok illették meg:⁴⁶⁷

- Bajorország 5;
- Bréma 3;
- Hamburg 3;
- Hessen 4;
- Alsó-Szászország 5;
- Észak-Rajna–Vesztfália 5;
- Rajna-vidék-Pfalz 4;
- Schleswig-Holstein 4;
- Baden 3;
- Württemberg-Baden 4;
- Württemberg-Hohenzollern 3.

⁴⁶⁵ LAUFER, Heinz: i. m. 67.

⁴⁶⁶ Uo.

⁴⁶⁷ A tartományok szavazatszámai a Bundesratban 1949-től kezdődően: Deutschland seit 1945, Bundesrat, Stimmen der Bundesländer mit der Regierungspartei CDU bzw. CSU. <https://www.wahlen-in-deutschland.de/bBundesrat.htm> (2020. szeptember 20.)

1952-ben Baden, Württemberg-Baden és Württemberg-Hohenzollern tartományok egyesültek, így a Bundesrat 38 tagúra csökkent. A tartományi határok átalakítását követően a szavazatszámok a következőképpen alakultak⁴⁶⁸:

- Baden-Württemberg 5;
- Bajorország 5;
- Bréma 3;
- Hamburg 3;
- Hessen 4;
- Alsó-Szászország 5;
- Észak-Rajna–Vesztfália 5;
- Rajna-vidék-Pfalz 4;
- Schleswig-Holstein 4.

A Saar-vidék 1957-es csatlakozása után 3 szavazatot kapott a Bundesratban, ezért 41 tagúra bővült a második kamara.⁴⁶⁹

Berlin megosztottságából adódóan különlegesen státusszal bírt. Az 1990-es német újraegyesítésig 4 tagot küldhetett a Bundesratba, akik csak tanácskozási joggal bírtak, azaz nem szavazhattak. A Bundestag esetében hasonló korlátozásokkal éltek a nyugati szövetségesek előjogaiknak megfelelően.⁴⁷⁰

A szövetségi törvényhozásban a legyengített Bundesrat-megoldással sikerült elérni, hogy ne a népességszám határozza meg alapvetően a politikai erőviszonyokat. Azzal, hogy a tartományi szavazatokat nem a konkrét lakosságszámhoz kötötték, elkerülték, hogy a népesebb tartományok domináljanak a Bundesratban, elnyomva ezzel a kisebb népességű tartományok politikai érdekérvényesítését. A szövetségi politikai döntéshozatalban ezért nem a tartományi szavazatszámoknak, hanem sokkal inkább a pártpolitikai erőviszonyoknak van jelentőségük.⁴⁷¹

A Bundesrat a Német Szövetségi Köztársaság alkotmányos szerveinek egyike. Saját hatáskörben dönt a hivatali szervezetéről és a felállítandó szerveiről. Határozatait a tartományi szavazatok egyszerű többségével hozza. A Bundesrat maga választja elnökét, saját maga által elfogadott ügyrend alapján működik, és bizottságaiban a tartományi miniszterek vagy azok megbízottjai foglalnak helyet.⁴⁷²

⁴⁶⁸ Uo.

⁴⁶⁹ Uo.

⁴⁷⁰ LAUFER, Heinz: i. m. 68.

⁴⁷¹ Uo.

⁴⁷² LAUFER, Heinz: i. m. 69.

A Bundesrat egy évre választja elnökét. Az új szövetségi köztársaságban kialakult az az alkotmányos gyakorlat, hogy az elnök csak egy miniszterelnök vagy egy polgármester lehet. Az 1950-es Königsteini Megállapodásban megegyeztek a tartományok, hogy az elnöki székben a tartományi kormányfők évente váltják egymást. Az első elnököt a legnépesebb tartomány, Észak-Rajna–Vesztfália adta, majd a sort a legkisebb lakossággal rendelkező Bréma városa zárta. Ezzel a megoldással elérték, hogy az elnök a pártpolitikai viszonyoktól függetlenül nyerje el megbízatását, és egyik tartományt se érjen érdeksérelem az elnöki székben. A rövid hivatali idő miatt igazi elnökségről nem beszélhetünk. Az elnök miniszterelnöki minőségénél fogva elsősorban saját tartományának kormányzati ügyeiért felel, a Bundesrat elnökeként betöltött szerepe így csupán protokolláris szerep marad. Az elnök a következő feladatokat látja el:⁴⁷³

- ülések összehívása;
- ülések előkészítése és azok vezetése;
- a Bundesrat képviselete kifelé;
- a szövetségi elnök (Bundespräsident) helyettesítése annak akadályoztatása esetén.

A Bundesrat elnöksége az elnökből, az első, a második és a harmadik elnökhelyettesből áll. Az első elnökhelyettes mindig az előző elnök, míg a második és a harmadik helyettes a miniszterelnökök közül kerül ki. Az elnökhelyettesek a Bundesrat elnökét akadályoztatása esetén helyettesítik, illetve segítik feladatai ellátása során.⁴⁷⁴

3) A Bundesrat szerepe a szövetségi törvényhozásban

3.1) Törvénykezdeményezési jog

A Bundesratot az Alaptörvény 76. cikk (1) bekezdése alapján megilleti a törvénykezdeményezési jog. Ugyanennek a cikknek a (3) bekezdése előírja, hogy a Bundesrat által kezdeményezett törvényjavaslatot a szövetségi kormánynak kell a Bundestag elé terjesztenie, miután véleményezte azt.⁴⁷⁵

⁴⁷³ LAUFER, Heinz: i. m. 69-70.

⁴⁷⁴ LAUFER, Heinz: i. m. 70.

⁴⁷⁵ POSSER, Diether: i. m. 1153.

3.2) A szövetségi kormány által kezdeményezett törvényjavaslatok véleményezése

Ha a szövetségi kormány él törvénykezdeményezési jogával, és törvényjavaslatot nyújt be, úgy azt először a Bundesratnak kell előterjesztenie. Az Alaptörvény 1949-ben elfogadott szövegezése alapján a Bundesratnak joga volt három héten belül állásfoglalással élnie a törvénykezdeményezéssel kapcsolatban (GG 76. cikk (2) bekezdés).⁴⁷⁶

Erre az alkotmányjogi eszközre azért van szükség, mert ezáltal a szövetségi kormány és a Bundestag egyaránt megismerheti a tartományok álláspontját a szabályozni kívánt jogi területen, ami azért fontos, mert a szövetség a legtöbb végrehajtási területen a tartományi közigazgatási szervekre van utalva. A Bundesrat ajánlásait a Bundestag és a szövetségi kormány is figyelembe veszi, ezzel megkönnyítve a későbbi törvényhozási folyamat során a törvényjavaslat elfogadását.⁴⁷⁷

3.3) Határozathozatal a Bundestag által benyújtott törvényjavaslatok esetében

A Bundesrat alkotmányozó szervként a szövetségi törvényhozás megkerülhetetlen szereplője. A szövetségi törvényhozásban kétfajta törvényhozási eljárás lehetséges. Az egyik típusban a Bundesrat jóváhagyása kell, ami azt jelenti, hogy a delegált kormánytagok, illetve a tömbszavazás folytán a tartományok többségének szavazata szükséges a törvény megalkotásához. A Bundesrat jóváhagyása nélkül, azaz amennyiben él vétőjogával, a törvényjavaslat nem emelkedhet törvényerőre (Zustimmungsgesetze – jóváhagyásos/hozzájárulós törvények). A másik eljárástípus megadja az ellentmondás jogát a Bundesratnak, azonban ezzel élve a törvényjavaslat így is visszakerül a Bundestag elé, ahol egyszerű vagy kétharmados – attól függően, milyen többséggel fogadta el a Bundesrat az ellentmondást – többséggel jóváhagyhatják az eredeti javaslatot (Einspruchsgesetze – ellentmondási törvények). Az utóbbi típusú eljárásnál tehát a törvényhozási procedúra ideje megnyúlhat, de nem lehetetlenül el az adott törvényjavaslat elfogadása, ha azt ugyanolyan többséggel fogadja el másodjára a Bundestag, mint amilyennel a Bundesrat megszavazta az ellentmondást.⁴⁷⁸

⁴⁷⁶ Ezt az időszakot később hat hétre módosították. GG 76. cikk (2) bekezdés. <http://www.verfassungen.de/gg49-i.htm> (2020. október 4.)

⁴⁷⁷ POSSER, Diether: i. m. 1154.

⁴⁷⁸ A szövetségi törvényhozási eljárást lásd: Gesetzgebungsverfahren. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/gesetzgebung/gesetzgebungsverfahren/gesetzgebungsverfahren-node.html> (2020. október 4.)

A Bundesrat és a Bundestag véleménykülönbözősége esetén mindkét alkotmányozó szerv, valamint a szövetségi kormány is kezdeményezheti a Közvetítő Bizottság összeülését.⁴⁷⁹

Végül miután az adott törvényjavaslatot mindkét kamara elfogadja, az a szövetségi kancellárhoz és a szövetségi kormány illetékes tagjához kerül ellenjegyzésre. Ezt követően a törvényjavaslatot továbbítják a szövetségi elnöknek, aki megvizsgálja alkotmányossági szempontból, és aláírja. A szövetségi elnök ezután elrendeli a törvény kihirdetését a Szövetségi Közlönyben (Bundesgesetzblatt).⁴⁸⁰

3.4) A nemzetközi szerződések ratifikálása

Az Alaptörvény 59. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy azok a szerződések, melyek a szövetség politikai kapcsolatait szabályozzák vagy a szövetségi törvényhozás tárgyát képezik, a szövetségi törvényhozás mindkét kamarájának jóváhagyását vagy közreműködését igénylik egy szövetségi törvény formájában.⁴⁸¹

A Bundesrat története során a leghevesebb politikai viták keresztüzébe 1953 elején került, amikor megkezdődtek a parlamenti viták az 1952-ben aláírt Európai Védelmi Közösségről szóló Szerződés és Németország-szerződés (a német szakirodalomban gyakran említik Nyugati Szerződéseknek is – Westverträge) ratifikálásáról. A politikai támadás oka az volt, hogy a Bundesrat alkotmányjogi értelemben eltérő állásponton volt, mint a szövetségi kormány, és szorgalmazta a jóváhagyásos eljárás lefolytatását.⁴⁸²

A nemzetközi szerződések esetén ugyanaz az elv érvényesül, mint a szövetségi törvényhozásban, azaz az Alaptörvény határozza meg, mely érintett területen melyik törvényhozási eljárásformát kell alkalmazni. Jóváhagyásos eljárással fogadták el 1954-ben a Megszállási Statútum Megszüntetéséről szóló Jegyzőkönyvet és 1955-ben a Saar-szerződést. Az 1950-ben ratifikált Európa Tanácshoz való Csatlakozásról szóló Szerződés, valamint 1954-ben a Nyugat-európai Unióhoz és a NATO-hoz történő csatlakozás pedig ellentmondási törvényhozási eljárással került elfogadásra.⁴⁸³

⁴⁷⁹ Lásd a „A Közvetítő Bizottság” c. fejezetet.

⁴⁸⁰ Weg der Gesetzgebung. https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/weg-255468 (2022. június 11.)

⁴⁸¹ POSSER, Diether: i. m. 1161.

⁴⁸² Uo.

⁴⁸³ POSSER, Diether: i. m. 1161-1162.

4) A Bundesrat szerepe a szövetségi végrehajtásban

4.1) Törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletek elfogadása

Törvényi felhatalmazáson alapuló rendeleteket (Rechtsverordnungen) a szövetségi kormány, a szövetségi miniszterek vagy a tartományi kormányok fogadhatnak el. A rendeleteknek mindig szövetségi törvényen kell alapulniuk, amely meghatározza a rendelet tartalmát, célját és a felhatalmazás mértékét. A jóváhagyásos törvények alapján elfogadott rendeletekhez, illetve a szövetségi felhatalmazáson alapuló vagy saját hatáskörben történő tartományi végrehajtásról szóló szövetségi törvények alapján elfogadott rendeletek esetén a Bundesrat jóváhagyása szükséges.⁴⁸⁴

A szövetségi törvényhozási eljárással szemben a Bundestag nem vesz részt a törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletek kibocsátásában, a szövetségi kormány egyedül a Bundesrat ellenőrzése alatt tevékenykedik. Ebben a jogalkotási eljárásban a szövetségi kormány és a Bundesrat egyet nem értése esetén nem kerül összehívásra a Közvetítő Bizottság. A Bundesrat minden esetben vétójoggal bír, így a szövetségi kormány teljesen alárendelt szereppel bír vele szemben.⁴⁸⁵

A Bundesrat által jóváhagyandó törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletekkel szabályozzák a szövetségi vasutak használatával, illetve a postával és a távközléssel kapcsolatos díjakat és alapelveket, továbbá a vasutak építését és üzemeltetését is.⁴⁸⁶

4.2) Általános közigazgatási előírások elfogadása

A szövetségi kormány a hatóságok számára, azok működéséhez általános közigazgatási előírásokat fogad el, melyek irányelveket tartalmaznak az alkalmazandó törvényekhez és a törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletekhez. Az Alaptörvény számos tárgykört nevesít, ahol az általános közigazgatási jogszabályok elfogadásához a Bundesrat jóváhagyása szükséges.⁴⁸⁷

Az Alaptörvény 1949-es szövegezése alapján általános közigazgatási előírásnak minősülnek a szövetségi kormány jövedelemadóval és társasági adóval kapcsolatos

⁴⁸⁴ POSSER, Diether: i. m. 1163-1164. vö. LÖVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHEK György: i. m. 477-478.

⁴⁸⁵ POSSER, Diether: i. m. 1164.

⁴⁸⁶ Uo.

⁴⁸⁷ Uo. vö. LÖVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHEK György: i. m. 478.

jogszabályai (108. cikk (2) és (6) bekezdés), továbbá a köztisztviselők és a közalkalmazottak egységes képzéséhez kibocsátott jogszabályok (85. cikk (2) bekezdés) is.⁴⁸⁸

5) Részkövetkeztetések

Az 1949-ben felállított Bundesrat szövetségi alkotmányozó szerv lett. Tagjait nem választják, a tartományi kormányok tagjai automatikusan a felsőház képviselőivé válnak. Szavazataikat tartományonként csakis egységesen, tömbszavazatként adhatják le határozathozatalkor. Mivel választásokra sosem kerül sor, ezért a Bundesrat egy örökké alkotmányozó szerv. A kialakult gyakorlat szerint a tartományok miniszterelnökei vagy polgármesterei mindig helyet kapnak a Bundesratban, és közülük választják az elnököt. Tagjai nemcsak a tartományi kormányok tagjai, hanem tartományi parlamenti képviselők is egyben. Helyetteseik szintén a tartományi miniszterek közül kerülnek ki. A Bundesratban a szavazatszámok meghatározásánál nem a tartományi népesség arányát vették figyelembe, ezzel kedvezve a kevésbé népes tartományoknak a szövetségi törvényhozásban.

Az Alaptörvény előírja, hogy a Bundesrat saját maga választja elnökét egy évre, aki helyettesíti a szövetségi elnököt akadályoztatása esetén. Szerepe protokollárisnak mondható, mert tartományi miniszterelnöki minősége miatt a saját tartományának ügyei elsőbbséget élveznek.

A Bundesratot megilleti a törvénykezdeményezési és a szövetségi kormány által kezdeményezett törvényjavaslatok véleményezésének joga. Mindkét eljárásban szorosan együttműködik a szövetségi kormánnyal, ami azt a célt szolgálja, hogy a szövetség időben megismerje a tartományok álláspontját, ezzel elősegítve a szövetségi törvényhozás folyamatát.

Amennyiben a Bundestag benyújtja a törvényjavaslatot a Bundesrat elé, úgy jóváhagyásos vagy ellentmondási törvényhozási eljárásra kerül sor a szabályozni kívánt területtől függően. A szövetségi törvényhozás 1949-es megalakulása után egyre inkább nőtt azoknak a szövetségi törvényeknek az aránya, amelyek a jóváhagyásos eljárással kerültek elfogadásra.⁴⁸⁹

Ha a szövetségi törvényhozás során a Bundestag és a Bundesrat között ellentét alakul ki, mindhárom alkotmányos szerv, a Bundesrat, a Bundestag és a szövetségi kormány is kérheti a Közvetítő Bizottság összeülését. A Bizottságba a két kamara ugyanannyi számú képviselőt

⁴⁸⁸ GG 108. cikk (2) és (6) bekezdés, 85. cikk (2) bekezdés. <http://www.verfassungen.de/gg49-i.htm> (2020. október 11.)

⁴⁸⁹ DÄSTNER, Christian: Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen seit 1949. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2001. 32. évf. 2. sz. 293.

delegál. A Bundesratból kikerülő képviselők utasítás nélkül látják el munkájukat a Bizottságban. A Közvetítő Bizottság új alkotmányos intézményként számos alkalommal megkönnyítette a szövetségi törvényhozás folyamatát, ezzel bizonyítva létjogosultságát.

VI. A két Németország jogállása és a megosztottság államelméleti megközelítései

1) Az 1949. évi fordulópont

1949-ben a nyugatnémet Alaptörvény és a keletnémet alkotmány létrehozta a két német államot. Mind a két országrészben államalakulat képződött, melyek a saját szerveikre támaszkodva, a saját jogrendjüknek megfelelően működtek. Államjogi értelemben véve tehát két külön állam jött létre.⁴⁹⁰

Az NDK-val szemben az a kritika fogalmazódott meg, hogy a demokratikus választások elmaradása miatt nem volt legitim állam, és a népakarat helyett közvetlenül a keletnémet, közvetetten a szovjet kommunista párt akarata érvényesült. Ez a felfogás azonban nem állja meg a helyét az előzőekben említett tényezők miatt.⁴⁹¹

Egyes nézetek szerint a Német Birodalom az ún. diszmembrációval⁴⁹², azaz a két új német állam létrejöttével szűnt meg végleg létezni. Mások szerint az NDK létrejöttével a keleti országrész kivált a Német Birodalomból, a Birodalom pedig a nyugatnémet államban élt tovább. Így ugyan két német állam létezett, de csak egy új német állam jött létre Kelet-Németországban, mivel a nyugatnémet állam a Német Birodalom jogutódjának minősült. A „két állam” elméletét azonban sem a két német állam, sem a négy szövetséges hatalom nem képviselte hivatalosan. A hivatalos álláspont szerint egyik német állam sem rendelkezett teljes szuverenitással, a nyugatnémet országrészben a nyugati hatalmak, a keletiben a szovjet vezetés gyakorolta az ellenőrzési jogköröket. Nyugat-Németországban a három nyugati hatalom jogosítványai a Megszállási Statútumból és az egyéb általuk elfogadott nemzetközi szerződésekből eredtek. Kelet-Németországban a szovjet megszálló hatalom az általa gyakorolt közigazgatási jogköröket az Ideiglenes Népi Kamara elnökségére és a miniszterelnökre ruházta

⁴⁹⁰ SCHMID, Karin: Die deutsche Frage im Staats- und Völkerrecht. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1980. 25.

⁴⁹¹ SCHMID, Karin: i. m. 26.

⁴⁹² Diszmembrációról akkor beszélhetünk, ha egy állam megszűnik létezni, és területén új államok jönnek létre.

át, egyúttal létrehozta a Szovjet Ellenőrző Bizottságot⁴⁹³, amely a Potsdami Határozatok és az egyéb, a négy hatalom által elfogadott egyezmények betartását felügyelte, illetve ügyelt arra, hogy azokkal ellentétes jogszabályok ne kerülhessenek elfogadásra. A két német állam külpolitikáját a szövetséges hatalmak határozták meg.⁴⁹⁴

2) Az 1954/1955. évi fordulópont és a szuverenitás kérdése

1954-ben a Szovjetunió kormánya kiadta a „A Szovjetunió Kormányának a Német Demokratikus Köztársaság Szuverenitásának Biztosításáról szóló Nyilatkozatát” (Erklärung der Regierung der UdSSR über die Gewährung der Souveränität an die Deutsche Demokratische Republik, röviden Szuverenitási Nyilatkozat – Souveränitätserklärung), melyben elismerte a Német Demokratikus Köztársaság szuverenitását.⁴⁹⁵ A Nyilatkozat a nyugati táborban nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mert az továbbra sem ismerte el az NDK-t önálló államként.⁴⁹⁶

Az 1955-ben hatályba lépő Párizsi Szerződések hasonló státuszt garantáltak a Német Szövetségi Köztársaságnak.⁴⁹⁷ A Szovjetunió és a nyugati hatalmak ugyanakkor hasonló módon fenntartottak maguknak bizonyos jogokat. A nyugati oldalon ez úgy hangzott, hogy a Berlint és a Németország egészét érintő ügyekben kizárólag a nyugati hatalmak járhatnak el, míg a szovjet Szuverenitási Nyilatkozat szerint a biztonságot érintő ügyekben és a négyhatalmi egyezményekből eredő kötelezettségek vonatkozásában a Szovjetunió különleges jogokat tartott fenn magának.⁴⁹⁸

2.1) A Német Birodalom egykori területén megalakult két új német állam státusza

Miután a két német állam de jure elnyerte szuverenitását, a „két állam” elmélete megerősödött. A keleti táborban az 1949-es fordulópontot alapul véve a Német Birodalom

⁴⁹³ A Szovjet Ellenőrző Bizottság az NDK megalakulásával lépett a Szovjet Katonai Adminisztráció helyébe. A szervezet 1954-ig működött a főbiztossal az élén, amíg a Szovjetunió kormánya át nem adta a „teljes szuverenitást” a Német Demokratikus Köztársaságnak.

⁴⁹⁴ SCHMID, Karin: i. m. 26-27.

⁴⁹⁵ Erklärung der Regierung der UdSSR über die Gewährung der Souveränität an die Deutsche Demokratische Republik, <http://www.verfassungen.de/de45-49/souveraenitaetserklaerung54.htm> (2021. szeptember 14.)

⁴⁹⁶ SCHOLZ, Michael F: Die ostdeutsche Nordeuropapolitik bis zur internationalen Anerkennung der DDR (1972/73). In: HECKER-STAMPEHL, Jan: Nordeuropa und die beiden deutschen Staaten 1949-1989: Aspekte einer Beziehungsgeschichte im Zeichen des Kalten Krieges. Edition Kirchhof und Franke, Lipcse/Berlin, 2007. 18-19.; BRILL, Heinz: Alliierte Vorbehaltsrechte. In: Zeitschrift für Politik, 1976. 23. évf. 3. sz. 299-300.

⁴⁹⁷ Lásd a „A Németország-szerződés” c. fejezetet.

⁴⁹⁸ SCHMID, Karin: i. m. 27.

megszűnésének nézete terjedt el. Nyugati oldalon ezzel szemben a Német Birodalommal való jogfolytonosságot vallották, azaz hogy a Német Birodalom jogutódja a Német Szövetségi Köztársaság. A nyugati paradigma sem volt azonban egységes, egyes elméletek ugyanis a Német Szövetségi Köztársaság és a Német Demokratikus Köztársaság részbeni vagy egészbeni azonosságát mondták ki a Német Birodalommal. A nyugatnémet államelmélet az alábbi azonossági elméleteket (Identitätstheorien) különböztette meg:⁴⁹⁹

- államagelmélet (Staatskern-Theorie);
- zsugorodott állam elmélete (Schrumpfstaat-Theorie);
- megfelelési elmélet (Kongruenz-Theorie);
- különválási elmélet (Secessions-Theorie).

Az államag-elmélet szerint a Német Szövetségi Köztársaság testesítette meg a német államot, mivel területe jogilag az 1937. december 31-i területi állapotok szerint fennálló Német Birodalom részét képezte, és így a Német Birodalom e részén élő valamennyi egykori birodalmi állampolgár a Német Szövetségi Köztársaság megalakulásával annak állampolgára lett. Az elmélet alapján így az államterület nem egyezik meg az Alaptörvényben említett potenciális területtel, mivel az Alaptörvény 23. cikke nyitva hagyta a lehetőséget, hogy hatálya kiterjedjen a Német Birodalom egykori teljes államterületére, beleértve az NSZK-t, az NDK-t és a keleti területeket.⁵⁰⁰ Az Alaptörvény hatálya azonban csak a nyugati országrészre terjedt ki a nyugati hatalmak által fenntartott előjogok miatt.

A zsugorodott állam elmélete kimondja, hogy a Német Szövetségi Köztársasággal azonos Német Birodalom területe a Grundgesetz hatálya alá tartozó területekre korlátozódott, így az államterület és az Alaptörvény területi hatálya alá tartozó terület azonos egymással. Ez az elmélet azonban nem volt alaposan kidolgozott, és nem foglalkozott a keletnémet országrésszel, illetve a lengyel és az orosz fennhatóság alá került keleti területekkel.⁵⁰¹

⁴⁹⁹ SCHMID, Karin: i. m. 28. Schmid az azonossági elméletek elemzése során Siegrid Krülle művére hivatkozik: KRÜLLE, Siegrid: Die völkerrechtlichen Aspekte des Oder-Neiße-Problems. Schriften zum Völkerrecht, 10. kötet.

⁵⁰⁰ SCHMID, Karin: uo. vö. KIMMINICH, Otto: Besprechungen (KRÜLLE, Siegrid: Die völkerrechtlichen Aspekte des Oder-Neiße-Problems. Schriften zum Völkerrecht, 10. kötet). In: Archiv des Völkerrechts, 1971. 15. évf. 2. sz. 269.; KIRN, Michael: Der Fortbestand des Deutschen Reiches nach 25 Jahren Grundgesetz. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1974. 7. évf. 4. sz. 86.

⁵⁰¹ SCHMID, Karin: i. m. 28-29. Az Odera-Neisse-vonalon túli német területek jogállásáról részletesebben lásd: KIMMINICH, Otto: Besprechungen. i. m. 268-272.

A megfelelési elmélet értelmében a Német Birodalom területét és alkotmányát tekintve tovább él a Birodalom mindhárom területén az 1937. december 31-i határviszonyoknak megfelelően. Ez az irányzat tehát egyértelműen elutasította a „két állam” elméletét.⁵⁰²

A különválási elmélet szintén a Német Szövetségi Köztársaságot azonosítja a Német Birodalommal, melynek területe a Német Demokratikus Köztársaság területével csökkent. A keletnémet országrész ugyanis az 1949-es és az 1954-es fordulattal önálló államalakulattá vált, és ezáltal kivált a Német Birodalomból. Az elmélet szerint a keleti területek szintén a Német Birodalom részei maradtak, a Német Szövetségi Köztársaság pedig a határain belül azonos a Német Birodalommal.⁵⁰³

A fő irányzatok mellett léteztek még kisebb irányzatok is, melyeknek csupán néhány képviselőjük akadt. A részazonossági elmélet (Teilidentitäts-Theorie) szerint a Német Szövetségi Köztársaság és a Német Demokratikus Köztársaság külön-külön részben azonosak a Német Birodalommal. A polgárháború-elmélet (Bürgerkriegstheorie) szerint az osztatlan össznémet államban két ellenséges kormány harcol a hatalomért a hidegháborúban. Ebben a konfliktusban a szövetségi kormány a demokratikus legitimitáció révén az össznémet állam de jure értelemben vett kormánya, míg a keletnémet kormány de facto lokális kormánynak minősül a keleti országrészben, melynek célja, hogy kiváljon az össznémet államból. Az elmélet alapján a Német Szövetségi Köztársaság területe az Alaptörvényben foglalt területtel egyezik meg, de mivel nem minősül államnak, így nem állapítható meg azonosság a Német Szövetségi Köztársaság és a Német Birodalom között, csupán a szövetségi kormány és az egykori birodalmi kormány szervezeti felépítése között.⁵⁰⁴

Valamivel elterjedtebb volt a tetőelmélet vagy részegységelmélet (Dachtheorie/Teilordnungslehre), mely szerint mindkét nemzetközi jogalanyisággal rendelkező részállamot a „birodalmi tető” fogja össze. Ez az irányzat kevésbé volt egységes. Egyes képviselői mindkét részegységnek állami minőséget tulajdonítottak, mások nem, sőt voltak közöttük olyanok is, akik Berlint és a keleti területeket szintén a birodalmi tető alá tartozónak tekintették. Az elmélet alappillére, hogy az NSZK és az NDK szuverenitásának 1954-55-ös elismerésével egyik rész sem rendelkezett teljes szuverenitással. Az össznémet állam közös össznémet szervek hiányában így jogilag továbbra is cselekvőképtelen maradt. A Németország-szerződés és a Szuverenitási Nyilatkozat csak a szuverenitás egy részét ruházta át a két német államra, mivel a gyámhatalmak továbbra is fenntartottak maguknak bizonyos előjogokat.

⁵⁰² SCHMID, Karin: i. m. 30.

⁵⁰³ SCHMID, Karin: i. m. 30-31.

⁵⁰⁴ SCHMID, Karin: i. m. 30-32.

Nyugati oldalon a már említett Berlin és Németország egészét érintő ügyek, keleten a biztonsággal kapcsolatos ügyek és a négyhatalmi egyezményekből eredő kötelezettségek voltak ideértendők. Az előjogok védhatalmakhoz való telepítésével mindkét állammfél ki volt zárva az önképviselési jogok, azaz a külügyek önálló gyakorlásából.⁵⁰⁵

A Német Szövetségi Köztársaságban a többség és a szövetségi kormány két nézetet vallott, utóbbi azonban hivatalosan egyik elméletet sem képviselte. A Németország-szerződés értelmében a belpolitikai ügyek tekintetében az állammagelmélet, míg a külpolitikában a nyugatnémet állam nemzetközi jogi cselekvőképességét figyelembe véve a megfelelőségi elmélet és a Hallstein-doktrína⁵⁰⁶ érvényesült. Az 1954-55-ös fordulat után még nehezebb volt megfeleltetni az egyes elméleteket a gyakorlatnak.⁵⁰⁷

2.2) A tető- vagy részegységelmélet

A tető- vagy részegységelméletet részletesebben is meg kívánom vizsgálni, mivel ez az irányzat több aspektusból értelmezi a nyugatnémet és a keletnémet állam szuverenitását.

A nyugatnémet szakirodalomban az a nézet uralkodott, hogy a Német Birodalom nem szűnt meg létezni az 1945-ös kapitulációval. Ennek értelmében a szövetségesek nem vehették át a német állam szuverenitását, így nem is tudták átadni sem a nyugat-, sem a keletnémet államnak, sem pedig egy egységes Németországnak. A Németország-szerződés, amellyel hivatalosan átadták a szuverenitással kapcsolatos jogköröket az NSZK-nak, csupán azoknak a gyakorlásánál kötelezte a nyugatnémet államot a nyugati szövetségesekkel való együttműködésre, de nem ruházhatta át a Német Birodalom szuverenitását Nyugat-Németországra. A nyugatnémet szuverenitás bitorlása (uzurpáció) csak közösen a Szovjetunióval vagy szovjet jóváhagyással történhetett volna, amire nem került sor. Ez egyben azt is jelentette, hogy az NSZK nem tudta visszaszerezni a szuverenitását a szövetséges hatalmaktól, amihez a nyugati hatalmakkal való szerződéskötésen túl szükség lett volna a Szovjetunió jóváhagyására is.⁵⁰⁸

Az elmélet szerint, ha abból indulunk ki, hogy az NSZK magáénak vallotta a teljes szuverenitást, úgy ez egyben a Német Birodalomtól való elszakadás elismerését is jelentette. A többi nemzet általi nemzetközi jogi elismerés az elszakadást erősítette meg és azt, hogy létrejött egy új államapparátus. Ahhoz, hogy a Német Szövetségi Köztársaság jogilag azonos legyen a

⁵⁰⁵ SCHMID, Karin: i. m. 32-33. vö. KIMMINICH, Otto: Besprechungen. i. m. 269.; KIRN, Michael: i. m. 85-86.

⁵⁰⁶ Lásd a „A genfi konferenciák és következményeik” c. fejezetet.

⁵⁰⁷ SCHMID, Karin: i. m. 33.

⁵⁰⁸ SCHMID, Karin: i. m. 34-35.

Német Birodalommal, a jogutódlás (szukcesszió) feltételeinek kellett volna megvalósulniuk, amit azonban a keleti blokk államai nem ismertek el. A Német Birodalom további fennállása tehát lényegében nem az NSZK-tól, hanem az NDK Német Birodalomhoz fűződő viszonyától függött.⁵⁰⁹

Az, hogy a Németország-szerződés csak kötelezettségeket írt-e elő, vagy jogokat is biztosított az NSZK-nak, több tényező mentén is vizsgálható. A nyugati hatalmak előjogait nem lehet csupán a Szerződés pontjaiból levezetni. Amennyiben a Szerződés csak kötelezettségeket keletkeztetett volna a nyugatnémet állam oldalán, úgy az azt is jelenthette volna, hogy a Német Szövetségi Köztársaság jogilag arra van kényszerítve, hogy a Német Demokratikus Köztársaság államrendjét átvéve egyesüljön azzal. Ez ellen azonban garanciát jelentett a NATO-tagság és a nyugat-európai közösség melletti elköteleződés. Az egyoldalú kötelezettség ellen szól az is, hogy a NATO és az európai integráció során létrejött szervezetek egyaránt biztosították a kilépéshez való jogot. Az 1954-es Németország-szerződés 7. cikkének (3) bekezdésében foglalt konzultációs jog, mellyel a nyugati szövetséges hatalmak garantálták, hogy a Németország egészét érintő ügyekben konzultálnak a nyugatnémet szövetségi kormánnyal, szintén alátámasztja, hogy a Szerződés nem csak kötelezettségeket keletkeztetett az NSZK számára. A részegységelmélet tehát a nyugatnémet állam esetében megvédhető.⁵¹⁰

További kérdés, hogy a részegységelmélet a Német Demokratikus Köztársaság esetében is megállja-e a helyét. Ami a Szovjetuniót illeti, az NDK-val szemben fenntartott előjogait a négyhatalmi egyezményekből – az 1944. november 14-i londoni egyezményekből és az 1945. augusztus 2-i Potsdami Egyezményből – eredeztette. Ez az értelmezés ellentétes volt a nyugatival, mivel a nyugati hatalmak az egyezmények alapján kizárólag a Németország egészét, valamint a Berlint érintő ügyekben tartották fenn maguknak az előjogokat a Párizsi Szerződések hatálybalépését követően. A Szuverenitási Nyilatkozattal a Szovjetunió paradox módon a Nyugat-Németországgal kapcsolatos ügyekben is átruházta a szuverenitást az NDK-ra, így az össznémet ügyek is keletnémet hatáskörbe kerültek.⁵¹¹ Ez azonban csak a Szovjetunió és az NDK közötti viszonyban bírt érvénnyel, mivel a nyugati hatalmak nem csatlakoztak ehhez a felfogáshoz. Ha jogi értelemben vizsgáljuk a keletnémet szuverenitást, akkor megállapítható, hogy nem volt olyan széles körű, mint a nyugatnémet államé, tekintve hogy a szocialista

⁵⁰⁹ SCHMID, Karin: i. m. 35.

⁵¹⁰ SCHMID, Karin: i. m. 37.

⁵¹¹ BRILL, Heinz: i. m. 299.

államközösségből, illetve a Varsói Szerződésből való kilépés egyaránt tiltott volt az NDK-nak, akárcsak a többi szocialista országnak.⁵¹²

A Szuverenitási Nyilatkozatból eredő szuverenitás értelmezése eltér a négyhatalmi egyezményekből levezetett előjogok értelmezésétől. A Németország egészét érintő ügyekben a szövetségesek jogait csak együttesen gyakorolhatták. Ezeknek a jogoknak a Szovjetunió általi egyoldalú alkalmazása a nyugati hatalmak jóváhagyásának hiányában érvénytelen volt. A nyugati hatalmak a szovjet Szuverenitási Nyilatkozat ellenére is kinyilvánították, hogy a keletnémet területeket megszálltnak tekintik, és nem ismerik el a szuverén keletnémet államot. Ebből következik, hogy a nyugati hatalmak jóváhagyása nélkül a Szovjetunió nem adhatta át a szuverenitást az NDK-nak.⁵¹³

3) Részkövetkeztetések

A Német Birodalom a jogkontinuitással foglalkozó elméleti irányzatok alapján az 1949-es, illetve az 1954-55-ös fordulópont után is tovább létezett az 1937. december 31-i határai között. A Német Szövetségi Köztársaság az azonossági elméletek, illetve a részegységelmélet szerint a Német Birodalom részét képezte. A Német Demokratikus Köztársaság, amíg a nyugati hatalmak és a Német Szövetségi Köztársaság el nem ismerték, szintén a Német Birodalom részének volt tekinthető. Az Odera-Neisse-vonalon túli keleti területekkel kapcsolatban ugyanez volt érvényes. Amíg a Német Szövetségi Köztársaság a három nyugati hatalommal egyetértésben nem adta beleegyezését, hogy azok végérvényesen szovjet és lengyel uralom alá kerüljenek, ugyancsak a Német Birodalom államalkotó elemei voltak.⁵¹⁴

A Német Birodalommal való jogkontinuitás elméletének van joga alapja annak ellenére is, hogy mindkét német államnak elismerték a szuverenitását. Mivel a nyugati hatalmak és általánosságban véve a nemzetközi közösség sem ismerte el a keletnémet államot, objektív értelemben a Német Demokratikus Köztársaság továbbra is a Német Birodalom részét képezte. Másrészt a Német Szövetségi Köztársaság azzal, hogy szubjektív értelemben – még ha a szövetségi kormány hivatalos álláspontja nem is egyezett, illetve egyezhetett ezzel – magát a Német Birodalommal vagy annak egy részével azonosította, alátámasztotta az azonossági elméletek és a tetőelmélet megalapozottságát.⁵¹⁵

⁵¹² SCHMID, Karin: i. m. 37-38.

⁵¹³ SCHMID, Karin: i. m. 39.

⁵¹⁴ SCHMID, Karin: i. m. 44-45. vö. KIMMINICH, Otto: Besprechungen. i. m. 269.; MANN, Frederick Alexander: Deutschlands Rechtslage 1947–1967. In: JuristenZeitung, 1967. 22. évf. 19. sz. 588-591.

⁵¹⁵ SCHMID, Karin: i. m. 39-40.

A Német Birodalom további fennállása objektív tényekkel igazolható volt, ahogyan azt az államelméleti irányzatok is tanúsítják. Az 1937. december 31-i határállapotainak megfelelő területállományának továbbélése azonban csak szubjektív elemekkel volt alátámasztható. A Német Szövetségi Köztársaság az azonossági elméletek alapján a német újraegyesítési törekvések miatt volt a Német Birodalom részének tekinthető. A tetőelméletet alapul véve a Német Szövetségi Köztársaság a Németország-szerződéssel nyilvánította magát a Német Birodalom részének, amit a három nyugati hatalom pozitívan értékelt. Igaz, azok sosem tettek ígéretet arra, hogy a keleti területek ismét német fennhatóság alá fognak tartozni a jövőben, mivel a Potsdami Egyezmény kötötte a három nyugati hatalmat is. A keleti német területek státuszával kapcsolatban a Német Szövetségi Köztársaság és a három nyugati hatalom azt az álláspontot képviselte, hogy azok a békeszerződés aláírásáig a Német Birodalomhoz tartoznak, így nem ismerték el lengyel és szovjet uralom alá vonásukat. A Német Demokratikus Köztársaságot és a keleti területek átadását el nem ismerő nyugati álláspont enyhülése nélkül a német kérdés nemzetközi jogi helyzetének rendezése lehetetlennek bizonyult. A Német Birodalom további fennmaradásáról való lemondás és a háború utáni területrendezés elismerésének első jelét a keleti szerződések⁵¹⁶ (Ostverträge) jelentették.⁵¹⁷

VII. Berlin státusza a háború után

1) Berlin szektoriális felosztása

Berlin ostroma 1945. április 16. - május 2. között zajlott. A Vaszilij Ivanovics Csujkov szovjet tábornok által előterjesztett megadási okmányt május 2-án írta alá Helmuth Otto Ludwig Weidling tábornok, Berlin parancsnoka a város Tempelhof nevű kerületében. Az amerikai csapatok április 12-én ugyan már átkeltek az Elbán, és így Berlin közelébe kerültek, meglepő módon nem indítottak támadást a főváros ellen. Dwight David Eisenhower tábornok

⁵¹⁶ A keleti szerződéseket az 1970-1973 közötti időszakban írták alá. A szerződések a nemzetközi jog szabályainak megfelelően kerültek elfogadásra, és alapvetően az erőszakról való kölcsönös lemondást foglalták írásba. A szerződések a nyugatnémet, a keletnémet, a lengyel, a csehszlovák és a szovjet vezetés között kötöttek az 1971. szeptember 3-án aláírt Berlinről szóló Négyhatalmi Egyezmény kivételével, melyet az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország és a Szovjetunió képviselői írtak alá. A szerződéseket részletesen lásd:

Was sind die Ostverträge? <https://www.zeitklicks.de/brd2/zeitklicks/zeit/politik/die-ostpolitik/was-sind-die-ostvertraege/> (2021. október 25.) vö. ARNDT, Claus: Die deutschen Ostverträge zehn Jahre in Kraft. In: German Studies Review, 1983. 6. évf. 2. sz. 271-288.; KIMMINICH, Otto: Ungelöste Rechtsprobleme der deutsch-polnischen Beziehungen. In: Zeitschrift für Politik, 1971. 18. évf. 4. sz. 333-347.

⁵¹⁷ SCHMID, Karin: i. m. 45. vö. BRACHT, Hans-Werner: Zum Problem der völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Kontinuität Deutschlands nach 1945. In: Zeitschrift für Ostforschung, 1957. 6. évf. 1. sz. 294-295.

személyesen egy táviratban informálta Sztálint, hogy az amerikai csapatok dél felé veszik az irányt. Az okok részben az Alpesi Erőd mítoszában keresendők. Az amerikai vezetés úgy értesült, hogy a német hadsereg sikeresen felépített egy erődrendszert az Alpokban, ahová a Birodalom minden részéről átvezényelték a csapatokat. Az amerikaiak az erőd bevételeivel kívánták bebizonyítani létezését a nyilvánosságnak, propagandisztikus sikert aratva ezzel a saját szövetségeseik felett. Az erődről szóló hírek végül alaptalannak bizonyultak. A náci propaganda viszont annyit elért, hogy lelassította az amerikai csapatok előrenyomulását.⁵¹⁸

A Vörös Hadsereg és az amerikai hadsereg parancsnoka 1945. április 25-én találkozott először Torgau közelében. A szovjet zónában található Berlint kezdetben három részre akarták osztani a város bevételeit követően, ami a britek által 1944-ben kidolgozott terveken alapult. Ekkor az amerikaiak és a britek még nem számoltak azzal, hogy a város blokád alá kerülhet.⁵¹⁹

Az Európai Tanácsadó Bizottság 1944. szeptember 12-én a Németország Megszállási Zónáiról és Nagy-Berlin Igazgatásáról szóló Jegyzőkönyvvel döntött Berlin három szektorra – amerikai, brit és szovjet – történő felosztásáról és a város igazgatásáról.

A szeptember 12-i Jegyzőkönyvben egyedül a szovjet szektorhoz tartozó berlini kerületeket határozták meg, a nyugati szektorokról ekkor még nem született döntés. A szovjetek az alábbi kerületeket kapták meg:⁵²⁰

- Pankow;
- Weißensee;
- Prenzlauer Berg;
- Mitte;
- Friedrichshain;
- Lichtenberg;
- Treptow;
- Köpenick.

Az 1944 szeptemberében tartott quebeci találkozón Rooseveltt és Churchill megállapodott a nyugati megszállási zónák és a nyugat-berlini szektorok egymás közötti felosztásáról. Ezt követte a szeptember 12-én elfogadott Jegyzőkönyv november 14-i módosítása (Abkommen über Ergänzungen zum Protokoll vom 12. September 1944 über die Besatzungszonen in

⁵¹⁸ HUFSCHMIED, Richard: Wien im Kalkül der Alliierten (1948-1955): Maßnahmen gegen eine sowjetische Blockade. Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Bécs, 2002. 15-16.

⁵¹⁹ HUFSCHMIED, Richard (2002): i. m. 16.

⁵²⁰ MASÁT Ádám: A berlini fal és a menekültkérdés. Doktori disszertáció, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Budapest, 2014. 19.

Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin vom 14. November 1944)⁵²¹, amelyben az Európai Tanácsadó Bizottság az alábbiak szerint döntött az amerikai és a brit kerületekről:⁵²²

- amerikai szektor:

- Zehlendorf;
- Steglitz;
- Schöneberg;
- Kreuzberg;
- Tempelhof;
- Neukölln.

- brit szektor:

- Reinickendorf;
- Wedding;
- Tiergarten;
- Charlottenburg;
- Spandau;
- Wilmersdorf.

A francia megszállási zónáról kezdetben nem esett szó a szövetségesek között. A francia kormány sem a Teheráni, sem a Jaltai, sem a Potsdami Konferencián nem képviseltette magát hivatalosan.⁵²³ A francia övezetről az 1945. február 4-11. között tartott Jaltai Konferencián állapodtak meg a szövetségesek. Sztálin azonban ragaszkodott ahhoz, hogy azt a brit és az amerikai övezetről történő leválasztással biztosítsák, amibe az érintett államok kormányai beleegyeztek.

Az 1944. szeptemberi 12-i megállapodás 1945. május 8-án, Németország feltétel nélküli kapitulációjának napján lépett hatályba. Az egyezményhez 1945. július 26-án elfogadtak még egy kiegészítő megállapodást (Abkommen über Ergänzungen zum Protokoll vom 12. September 1944 über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-

⁵²¹ Abkommen über Ergänzungen zum Protokoll vom 12. September 1944 über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin vom 14. November 1944. <http://www.verfassungen.de/de45-49/besatzungszonenprotokoll45.htm> (2021. szeptember 23.)

⁵²² MASÁT Ádám: i. m. 20.

⁵²³ HUFSCHMIED, Richard (2002): i. m. 17.

Berlin vom 26. Juli 1945)⁵²⁴, amely rögzítette az amerikai és a brit zónákból és berlini szektorokból kialakított francia megszállási zónát és berlini szektort.

A november 14-i Ellenőrzési Megállapodás felállította a Szövetséges Ellenőrző Tanácsot (Alliiertes Kontrollrat, mely nem összekeverendő az Ausztriában felállított Szövetséges Tanáccsal – Alliiertes Rat) és a berlini Szövetségesközi Parancsnokságot (hivatalos neve Interalliierte Regierungsbehörde – Szövetségesközi Kormányhatóság). A Szövetséges Ellenőrző Tanács és a berlini Szövetségesközi Parancsnokság egyaránt csak egyhangúlag hozhatott döntést. A városparancsnokokat a főparancsnokok nevezték ki. Franciaország 1945. május 1-jén csatlakozott az Ellenőrzési Megállapodáshoz annak módosításával⁵²⁵, amelynek értelmében a megszálló hatalmak a legfelsőbb hatalmat a saját megszállási zónáikban a katonai főparancsnokokon keresztül, míg a Németország egészét érintő ügyekben a Szövetséges Ellenőrző Tanács tagjaiként gyakorolták.

2) Berlin jogállása 1945 után

Berlin jogállását a szövetségesek által kötött londoni egyezmények és a Potsdami Egyezmény szabályozták. Ezek az egyezmények egyrészt a megszálló hatalmak és a megszállt területek lakossága, másrészt a szövetségesek közötti jogviszonyok jogforrásai voltak. A megszállási jogok ezektől az egyezményektől függetlenül jöttek létre, amikor Németország elfogadta a feltétel nélküli kapitulációt, és a szövetségesek átvették a legfelsőbb hatalmat az ország felett. Ezek a jogok a nemzetközi jogban ismert occupatio bellica⁵²⁶ fogalmából eredtek, ami azt jelenti, hogy elsődleges és nem másodlagos jogok voltak, azaz nem a megkötött egyezményekből voltak levezethetők.⁵²⁷

Berlin esetében egy sajátos helyzet állt be a háború végével. A várost ugyanis a szovjet csapatok szállták meg, így a megszállási jogokat a nyugati szövetségesek 1945. júniusi bevonulásáig a szovjetek egyedül gyakorolták. A szovjet álláspont szerint a nyugati szövetségesek a nyugat-berlini szektorok megszállási jogát a Szovjetuniótól kapták, amely bármikor visszavonható volt. Ez a felfogás azonban nem állta meg a helyét, ugyanis abban a

⁵²⁴ Abkommen über Ergänzungen zum Protokoll vom 12. September 1944 über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin vom 26. Juli 1945. <http://www.verfassungen.de/de45-49/besatzungszonenprotokoll45.htm> (2021. szeptember 23.)

⁵²⁵ Abkommen vom 1. Mai 1945 betreffend die Änderung des Abkommens vom 14. November 1944 über die Kontrolleinrichtungen in Deutschland. <http://www.verfassungen.de/de45-49/kontrolleinrichtungen45.htm> (2021. szeptember 23.)

⁵²⁶ Az occupatio és az occupatio bellica két különböző fogalom. Ez utóbbi egy átmeneti állapotot jelent, mert a katonai megszállás célja csak az ellenség erejének megtörése, és nem a terület megszerzése.

⁵²⁷ MAHNCKE, Dieter: Berlin im geteilten Deutschland. R. Oldenbourg Verlag, München, 1973. 35.

pillanatban, amikor a szovjetek átengedték a nyugati szövetséges hatalmaknak a megszállási jogokat, és a nyugati szövetségesek átvették Nyugat-Berlin felett a legfelsőbb hatalmat, a szovjetek megszállási joga Berlin teljes területére megszűnt létezni. Ez a jogállás egyedül a szovjetek által nem volt módosítható vagy megszüntethető. Ha a szovjet nézőpontot vesszük alapul, úgy a szovjetek megszállási joga is visszavonható lett volna az először a nyugati hatalmak által megszállt szászországi, tübingiai és mecklenburgi területek vonatkozásában. Ez egyben azt is jelentette, hogy egy vagy akár több szövetséges hatalom jogait egyedül, vagy többen sem módosíthatták a megszálló hatalmak, azaz Berlin jogállása kizárólag csak a négy megszálló hatalom közös, egyhangú beleegyezésével volt módosítható. Ebből következik, hogy az egyes megszálló hatalmak megszállási jogai függetlenek voltak a többi hatalom megszállási jogaitól. Egy megszálló hatalom jogainak önkéntes feladása – abban az esetben, ha valamelyik szövetséges hatalom lemondott volna az általa megszállt területekről – tehát nem jelenti ezeknek a jogoknak az automatikus átszállását a többi megszálló hatalomra. A szövetségesek közötti egyezmények – a Potsdami Egyezmény kivételével – még a megszállás előtt kötöttek, azonban ez nem jelentette azt, hogy a megszállási jogok ne lettek volna érvényben. A megszállási jogokat Berlinben és a Németország egészét érintő kérdésekben közösen gyakorolták a szövetségesek. Mivel ezek a jogok elsődleges, azaz originális és nem származékos, avagy másodlagos jogoknak minősültek, tehát nem az egyezményekből voltak levezethetők, egyik hatalom megszállási jogai sem sérülhettek bármely egyezmény megsértése esetén.⁵²⁸

1945. június 5-én a szövetséges hatalmak a Berlini Nyilatkozatban (Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands durch die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken und durch die Provisorische Regierung der Französischen Republik – röviden Berliner Erklärung)⁵²⁹ kinyilvánították a legfelsőbb hatalom átvételét Németország felett. 1945. július 1-jén megkezdődött a szövetséges csapatok visszarendelése az egyes megszállási zónákba, amit az 1944. szeptember 12-i Jegyzőkönyv a kiegészített keretében szabályozott. Ezzel egy időben a

⁵²⁸ MAHNCKE, Dieter: i. m. 36-37.

⁵²⁹ Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands durch die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken und durch die Provisorische Regierung der Französischen Republik.

https://www.lostart.de/Content/052_ProvenienzBeutekunst/DE/ZeittafelDokumente/1945_BerlinerErklaerung.pdf?blob=publicationFile&v=3 (2021. szeptember 23.)

három nyugati hatalom csapatai bevonultak Nyugat-Berlinbe. 1945. július 11-én a Szövetségesközi Parancsnokság átvette Berlin városa felett az irányítást.⁵³⁰

1946. augusztus 13-án a Szövetségesközi Parancsnokság kiadta Nagy-Berlin oktrojált Ideiglenes Alkotmányát (Vorläufige Verfassung von Groß-Berlin)⁵³¹, melynek kidolgozásában a német politikusok, jogászok nem vehettek részt. Az Ideiglenes Alkotmány egy demokratikus öngazgatást vezetett be a Szövetségesközi Parancsnokságnak és az egyes szektorok katonai kormányzatainak alárendelve. Az Ideiglenes Alkotmány egy tartományi alkotmány és az 1853-as porosz Városi Rendtartás (Städteordnung) elemeit ötvözte.⁵³²

A legfelsőbb hatalmat, beleértve a törvényhozói és a közigazgatási jogkört is, a Szövetségesközi Parancsnokság gyakorolta Berlinben. Minden, a berlini Magisztrátus (Magistrat), illetve később a Városi Képviselő-testület (Stadtverordnetenversammlung) által elfogadott törvénytervezet a Szövetségesközi Parancsnokság jóváhagyásával léphetett csak hatályba.⁵³³ A Szövetségesközi Parancsnokság csak egyhangú szavazás esetén volt határozatképes.

A három nyugati hatalom Berlinnel kapcsolatban fennálló jogait és kötelezettségeit a Kis Megszállási Statútum (Erklärung über die Grundsätze der Beziehungen der Stadt Groß-Berlin zu der Alliierten Kommandantur, röviden Kleines Besatzungsstatut) szabályozta, amelyet 1949. május 14-én adott ki a három nyugati városparancsnok. A Statútumot az új Berlin-statútum (Erklärung der Alliierten Kommandantur über Berlin) váltotta fel, mely a Párizsi Szerződésekkel egy napon, 1955. május 5-én lépett hatályba.⁵³⁴ A Berlin-statútum a szövetségesek előjogait azokra az intézkedésekre szűkítette le, amelyeket a nemzetközi kötelezettségek teljesítése, a közrend biztosítása, Berlin biztonsága, státusza, gazdasága és kereskedelme, illetve a városba vezető útvonalak biztosításának érdekében kellett meghozni. A nyugati hatalmak a nyugatnémet szövetségi törvények Berlinre történő kiterjesztésekor továbbra is korlátozásokkal, végső soron vétőjoggal élhettek. Az Egyezmény megerősítette, hogy Nyugat-Berlin külön politikai egység, azaz nem része a Német Szövetségi Köztársaságnak.⁵³⁵

⁵³⁰ MAHNCKE, Dieter: i. m. 34.

⁵³¹ Vorläufige Verfassung von Groß-Berlin. <http://www.verfassungen.de/be/verf46-i.htm> (2021. szeptember 24.)

⁵³² MUSIL, Andreas – KIRCHNER, Sören: Das Recht der Berliner Verwaltung: Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge. 4. kiadás, Springer Verlag, Berlin, 2017. 8.

⁵³³ MAHNCKE, Dieter: i. m. 38.

⁵³⁴ SZIGETI Magdolna: Két német állam kialakulása a második világháború után. 9. https://jogtortenet.sze.hu/images/dokumentumok/szigetimagdolna_ketnemettallam.pdf (2019. május 1.)

⁵³⁵ Erklärung der Alliierten Kommandantur über Berlin. <http://www.verfassungen.de/be/alliiertekommandantur50-1.htm> (2021. szeptember 24.)

Az Alaptörvény a 23. cikke alapján kiterjedt Nagy-Berlinre (Groß-Berlin)⁵³⁶ is. A 144. cikk ugyanakkor kimondta, hogy amennyiben a 23. cikkben említett tartomány valamelyikében vagy egy tartományrészben az Alaptörvénnyel szemben korlátozások élnek, a tartomány vagy tartományrész képviselőket küldhet a Bundestagba és a Bundesratba egyaránt. Ezek a cikkek azonban csak az 1949. május 12-i „A Brit, a Francia és az Amerikai Megszállási Zóna Katonai Kormányzóinak Alaptörvényhez kiadott Engedélylevelével” (Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure der britischen, französischen und amerikanischen Besatzungszone zum Grundgesetz)⁵³⁷ együtt voltak értelmezhetők. Az Engedélylevel 4. cikke előírta Berlinnek, hogy nem rendelkezik szavazati joggal sem a Bundestagban, sem a Bundesratban, és csak korlátozott számban küldhet kizárólag tanácskozási joggal felruházott képviselőket a törvényhozó testületek üléseire, továbbá kimondta, hogy Berlinben nem a Német Szövetségi Köztársaság kormányoz.

A szövetségi hatóságok Nyugat-Berlinben történő felállítása a Német Szövetségi Köztársaság hatáskörébe tartozott. Ez nem volt ellentétes azzal a korlátozással, miszerint a nyugatnémet szövetségi kormány nem kormányoz a nyugati városrészben, hiszen minden intézkedés, így a szövetségi intézmények felállítása is a nyugati hatalmak hozzájárulásával történt. Ennek alapján létesíthetett ott székhelyet a Szövetségi Közigazgatási Bíróság (Bundesverwaltungsgericht).⁵³⁸

3) A négyhatalmi kontroll megszűnése

Németország politikai és gazdasági egysége 1945-ben megszűnt. A gazdasági és a személyi forgalmat, valamint a szabad információáramlást (újságok, folyóiratok) a szovjetek eleinte egyoldalúan korlátozták, majd a nyugati hatalmak hasonló ellenintézkedéseket hoztak, amit fokozatosan kétoldalú szigorítások követtek.

⁵³⁶ Nagy-Berlint – egészen pontosan Berlin Városközséget – az 1920. október 1-jén hatályba lépett Nagy-Berlin Törvény (Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin, röviden Groß-Berlin-Gesetz) hozta létre, melynek értelmében Berlin és a Berlin körül fekvő városközségek (Stadtgemeinden), tartományi községek (Landgemeinden) és pusztai községek (Gutsbezirke) egyesültek. A fúzióknak köszönhetően a város területe több, mint 13-szorosára nőtt. Nagy-Berlint 20 kerületre osztották. Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin. <http://www.verfassungen.de/be/grossberlin20.htm> (2021. szeptember 24.)

vö. Groß-Berlin-Gesetz (1920). https://berlingeschichte.de/stadtentwicklung/texte/4_12_grberges.htm (2021. szeptember 24.)

⁵³⁷ Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure der britischen, französischen und amerikanischen Besatzungszone zum Grundgesetz. <http://www.verfassungen.de/de49/grundgesetz-genehmigung49.htm> (2021. szeptember 24.)

⁵³⁸ SCHWACKE, Peter – STOLZ, Eberhard: i. m. 74-75.

A Szovjetunió egyedül a jóvátételi szállítmányokat fogadta a nyugati zónákból. A szovjetek jóvátételi igényei 10 milliárd dollárt tettek ki. Hosszas tárgyalások után 1946. március 26-án az Szövetséges Ellenőrző Tanács elfogadta a jóvátétellel kapcsolatos ipari ütemtervet, ami után megkezdődtek a szállítások a nyugati zónákból. A szovjet hatóságok egyre inkább elzárkóztak attól, hogy pontos adatokat szolgáltatassanak az általuk leszerelt üzemekről és az elszállított ipari termékekről, így nyilvánvalóvá vált, hogy a szovjetek a legnagyobb mértékben ki akarják zsákmányolni saját zónájukat, és hogy a Nyugat-Németországnak nyújtott amerikai gazdasági segítség jóvátétel jogcímén a Szovjetunióba kerül. 1946 májusában az amerikai kormányzóhelyettes, Lucius D. Clay tábornok kihirdette, hogy mindaddig szüneteltetni fogják a jóvátételi szállításokat a Szovjetunióba, amíg Németország gazdasági egysége helyre nem áll. Az amerikai példát néhány héttel később Nagy-Britannia és Franciaország is követte.⁵³⁹

Egy évvel a szövetségesek bevonulása után a megszállási zónák gyakorlatilag hermetikusan elszigetelődtek egymástól. A materiális és a szellemi javak, illetve a személyek forgalma minimálisra csökkent. Németország területén négy kis gazdasági egység jött létre, melyek csak szerződéses úton érintkezhetek egymással. A kudarcba fulladt tárgyalási kísérletek, a Szövetséges Ellenőrző Tanács tehetetlensége és a szovjet törekvések, hogy a szovjet típusú demokráciát Németország egész területére kiterjesszék arra kényszerítették a nyugati hatalmakat, hogy a területi felosztást véglegesítsék, illetve a Nyugat-Németország és Nyugat-Európa irányába törő kommunista expanziót megakadályozandó egyesítsék a nyugatnémet területeket.⁵⁴⁰

A szovjetek a földrajzi adottságokra támaszkodva igyekeztek minél inkább megnehezíteni Nyugat-Berlin nyugati zónákkal való kapcsolatát, ezért az összekötő útvonalak számát fokozatosan korlátozták. A szovjet intézkedéseknek kettős célja volt. Egyfelől így akarták gyengíteni a nyugati hatalmak berlini pozícióját, másfelől igyekeztek meggátolni Nyugat-Berlin nyugati integrációját. A két tömb folyamatos politikai távolodása azt eredményezte, hogy 1948. március 20-án a szovjet katonai főparancsnok, Szokolovszkij marsall elhagyta a Szövetséges Ellenőrző Tanácsot, ami egyben a négyhatalmi igazgatás megszűnését jelentette. Ezt követően 1948. június 16-án a szovjetek a berlini Szövetségesközi Parancsnokságból is kivonultak.⁵⁴¹

⁵³⁹ MAHNCKE, Dieter: i. m. 40-41.

⁵⁴⁰ MAHNCKE, Dieter: i. m. 41-42.

⁵⁴¹ MAHNCKE, Dieter: i. m. 42-43.

3.1) A berlini blokád

Miután a szovjetek elhagyták a Szövetségesközi Parancsnokságot, a berlini krízis elérte addigi legmélyebb pontját. 1948. június 24-én a szovjetek a nyugati országrész és Berlin közötti szárazföldi és vízi utakat lezárták. A blokád előzménye volt, hogy 1948. június 20-án a nyugati zónákban bevezették az új márkát. A szovjet katonai kormányzat válaszul június 23-án kihirdette a szovjet zónában és jogellenesen mind a négy berlini szektorban a valutareformot. Az új valuta jogszerű berlini bevezetéséhez azonban a három nyugati hatalom beleegyezésére is szükség lett volna a négyhatalmi igazgatás alapján.⁵⁴² A nyugati szövetségesek ragaszkodtak ahhoz, hogy egy négyhatalmi egyezmény keretében szabályozzák az új berlini valutát, amire azonban sosem került sor.

A szovjet intézkedés hatására 1948. június 24-én a nyugati szövetségesek Nyugat-Berlinben is bevezették az új nyugatnémet márkát. A szovjetek számára az új valuta berlini bevezetése csak ürügyként szolgált, hogy blokád alá vegyék az összes Nyugat-Berlinbe vezető szárazföldi és vízi utat, mert már 1947 végétől kezdve folyamatosan korlátozták azokat. Nyugat-Berlint nemcsak a nyugati zónáktól, hanem a szovjet övezettől és Kelet-Berlintől is elszigetelték. Az áruforgalom megszűnt, és a kelet-berlini erőművek felfüggesztették a nyugati városrész áramellátását.⁵⁴³ A nyugati hatalmak számára egyetlen megoldás maradt, a léghíd „kiépítése”.

A szovjetek, miután a június 23-i kísérletük meghiúsult, hogy bevezessék az általuk szorgalmazott valutát Berlinben annak érdekében, hogy kizárólagos szovjet gazdasági irányítás alá vonják a várost, kihirdették a blokádot. A szovjet intézkedések a szándékuk ellenére fordított hatást eredményeztek. A nyugat-berlini és a nyugat-németországi lakosságot nem elválasztotta, hanem összekovácsolta a blokád, és a nyugati megszálló hatalmak immáron védőhatalmakká váltak. A nyugatnémet vezetés és a nyugati hatalmak közötti ellentétek a léghíd felállításával enyhültek, ami meggyorsította a nyugati országrész nyugati integrációját. A berlini blokádnak az 1949. május 4-én New Yorkban aláírt Négyhatalmi Egyezmény vetett véget, mely május 12-én megszüntette a kölcsönös – a nyugati hatalmak szintén lezárták a nyugati városrészt Kelet-Berlin és a szovjet zóna felé – blokádot, és visszaállította az 1948. április 1-jei status quo-t.⁵⁴⁴

⁵⁴² RENGEL, Jörg: Berlin nach 1945: Politisch-rechtliche Untersuchungen zur Lage der Stadt im geteilten Deutschland. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 1993. 334.

⁵⁴³ MAHNCKE, Dieter: i. m. 43-44.

⁵⁴⁴ MAHNCKE, Dieter: i. m. 44-45.

3.2) A blokád főszereplői

A nyugati szövetségesek a nyugati szektorokban található Berlin-Tempelhof és Berlin-Gatow Repülőtér is igénybe tudták venni a blokád alatt. Előbbi az amerikai, utóbbi a brit szektorban helyezkedett el. A blokád idején a legnagyobb forgalmat a Berlin-Tempelhof Repülőtér bonyolította le. A hosszú távú ellátás biztosítása és a kapacitások növelése érdekében a blokád során megépítették a Berlin-Tegel Repülőtér a francia szektorban a Mazsolabombázók – Rosinenbomber, ahogyan a berliniek hívták a légihid repülőit – fogadására. A reptér ugyan francia fennhatóság alatt állt, de a tervezését és a kivitelezését is az amerikaiak végezték, akárcsak az üzemeltetését a berlini blokád teljes ideje alatt, ugyanis a légi irányításért az USAFE (United States Air Forces in Europe) volt felelős, mely egyúttal biztosította a szükséges személyzetet is.⁵⁴⁵

A szárazföldi repülőterek mellett a Brit Királyi Légierő (RAF – Royal Air Force) 1948 júliusa és decembere között hidroplánokat is bevetett a nyugati városrész ellátása érdekében, amelyek a Wannsee-t, a Tegeler See-t és a Havel-t használták „kifutópályaként”.⁵⁴⁶

3.3) A négyhatalmi státusz változása a berlini blokád időszakában

A szovjetek célja, ha teljes mértékben nem is, de részben megvalósult. A két városrész közötti szakadék tovább nőtt, és a blokáddal sikerült a keleti városrészt teljes felügyelet alá vonniuk. Az 1948. novemberi kelet-berlini puccs során megválasztottak egy ideiglenes demokratikus Magisztrátust, a főpolgármester pedig ifjabb Friedrich Ebert lett. Ezzel Berlin hivatalosan is két részre szakadt. A Szövetségesközi Parancsnokság 1948. december 21-én ismét összeült, de a három nyugati városparancsnok kinyilvánította, hogy a szovjet fél hiányában a testület határozatai nem terjednek ki Kelet-Berlinre a jövőben. A szovjet parancsnok távolléte a szavazások során tartózkodásnak és nem vétónak minősült. A szovjetek 1948. júniusi kivonulása, illetve a decemberi, immáron a szovjet fél nélküli új ülésrend nem szüntette meg az intézményt, ami kizárólag csak egy négyhatalmi egyezményvel lett volna lehetséges.⁵⁴⁷

⁵⁴⁵ HUFSCHMIED, Richard (2002): i. m. 24-27. vö. Die Radionauten: Radiogeschieden: Zeitreise und Exkursionen in die Berliner RadioWelten. Books on Demand GmbH, Norderstedt, 2004. 64.

⁵⁴⁶ HUFSCHMIED, Richard (2002): i. m. 28.

⁵⁴⁷ MAHNCKE, Dieter: i. m. 45.

4) Berlin alkotmányos fejlődése

Az 1946-os berlini Ideiglenes Alkotmány⁵⁴⁸ 35. cikkének (2) bekezdése kötelezte a Városi Képviselő-testületet, hogy dolgozzon ki egy új alkotmányt, amelyet 1948. május 1-ig kell benyújtania jóváhagyásra a Szövetségesközi Parancsnokságnak. 1947. augusztus 22-én a CDU nyújtotta be elsőként tervezetét, mely a következő pontokat foglalta magában:⁵⁴⁹

- Berlin közjogilag város és egyben tartomány is;
- népképviselői szervként egy 200 tagú Képviselőház (Abgeordnetenhaus) felállítása;
- a kormány funkcióját egy Szenátus (Senat) töltsse be, élén egy elnökkel;
- egy Városi Tanács (Stadtrat) felállítása, amelynek a Szenátus tagjaiból, a kerületi polgármesterekből és azok helyetteseiből kell állnia;
- minden kerületben (Bezirk) fel kell állítani egy kerületi tanácsot (Bezirksrat), melyeknek a polgármesterből, a polgármester-helyettesből, továbbá 6 főfoglalkozású és 30-45 mellékfoglalkozású hivatalnokból kell állniuk;
- a közigazgatási feladatoknak a központi városi közigazgatás és a kerületek közigazgatása között kell megoszlanuk egy közigazgatási jegyzék alapján. A jegyzékben felsorolt feladatokat a központi közigazgatásnak, a többi feladatot a kerületeknek kell ellátniuk.

1947. szeptember 2-án az SPD is benyújtotta tervezetét, mely az alábbi javaslatokat tartalmazta:⁵⁵⁰

- Berlint tartományként és a német köztársaság tagjaként nevezte meg (itt megjelenik az össznémet egység gondolata, a német köztársaság megnevezés az egyesített Németországra utalt);
- népképviselői szervként egy 180 tagú Tartományi Gyűlés (Landtag) felállítása;
- egy Szenátus felállítása kormányként, élén a főpolgármesterrel (Regierender Bürgermeister);
- konzultatív szervként fel kell állítani a községek (Gemeinden) polgármestereiből és a főpolgármesterből álló Polgármesterek Tanácsát (Rat der Bürgermeister).

⁵⁴⁸ Az Ideiglenes Alkotmány keletkezésének körülményeit részletesen lásd: BREUNIG, Werner: Verfassunggebung in Berlin 1945-1950. Beiträge zur Politischen Wissenschaft, 58. kötet, Duncker & Humblot, Berlin, 1990. 154-235.

⁵⁴⁹ RENGEL, Jörg: i. m. 330.

⁵⁵⁰ RENGEL, Jörg: i. m. 331.

Az SPD javaslata különbséget tett a tartományi (Landesverwaltung) és a községi közigazgatás (Gemeindeverwaltung) között. Terminológiáját tekintve a CDU-jével ellentétben nem kerületeket, hanem községeket említ a javaslat.⁵⁵¹

A SED szintén 1947. szeptember 2-án ismertette a javaslatát, mely az alábbi pontokra terjedt ki:⁵⁵²

- Berlin egy német demokratikus köztársaság fővárosaként jelenik meg;
- az egyetlen törvényhozó testületnek a 200 tagú Városi Képviselő-testületnek (Stadtverordnetenversammlung) kell lennie;
- egy kormányként működő Magisztrátus (Magistrat) felállítása, egy főpolgármesterrel (Oberbürgermeister) az élén;
- a közigazgatásnak a központi (Hauptverwaltung) és a kerületi (Bezirksverwaltung) közigazgatásra kell tagolódnia;
- az egyes kerületekben fel kell állítani a kerületi képviselő-testületeket (Bezirksverordnetenversammlungen) és a kerületi hivatalokat (Bezirksämter) a közigazgatási feladatok ellátására;
- a közigazgatási feladatok felosztását egy alapszabályzatnak (Hauptsatzung) kell részleteznie.

Mindhárom tervezetben közös volt, hogy Berlinnek egy állami alkotmányt (Staatsverfassung) és nem egy községi alkotmányt (Gemeindeverfassung) szántak. A SED javaslata azonban Berlint városként és nem tartományként nevezte meg. További közös pont, hogy a kétkamarás rendszer helyett egy egykamarás törvényhozást kívántak felállítani, igaz, eltérő megnevezésekkel (CDU: Képviselőház – Abgeordnetenhaus, SPD: Tartományi Gyűlés – Landtag, SED: Városi Képviselő-testület – Stadtverordnetenversammlung). Az Ideiglenes Alkotmány kényszerkoalícióról szóló rendelkezését mindhárom párt elutasította, így egyetértés mutatkozott abban, hogy a kormánynak a parlamenti többség alapján kell megalakulnia.⁵⁵³

A Városi Képviselő-testület a benyújtásukat követően mindhárom javaslatot megtanácskozta első olvasatban, majd megbízta az Alkotmányozó Bizottságot (Verfassungsausschuß), hogy a három javaslatból készítsen egy egységeset. 1948. március 12-én a Bizottság befejezte munkáját, és átnyújtotta az alkotmánytervezetet. A Városi Képviselő-

⁵⁵¹ Uo.

⁵⁵² Uo.

⁵⁵³ RENGEL, Jörg: i. m. 332.

testület második olvasatban is megtárgyalta azt, azonban a Magisztrátus módosításokat javasolt, így végül a Városi Képviselő-testület harmadik olvasatban is megvitatta és elfogadta a tervezetet. Ezt követően 1948 áprilisában a Magisztrátus is jóváhagyta.⁵⁵⁴

A Magisztrátus 1948. május 1-jén – az Ideiglenes Alkotmány 35. cikkének (2) bekezdésének megfelelően – benyújtotta az alkotmánytervezetet a Szövetségesközi Parancsnokságnak jóváhagyásra, azonban már túl későn. A Szovjetunió március 20-án kivonult a Szövetséges Ellenőrző Tanácsból, június 16-án pedig a berlini Szövetségesközi Parancsnokságból is. A Magisztrátus helyzete ellehetetlenült, mivel a Szövetségesközi Parancsnokság nem tárgyalta meg a tervezetet a szovjetek kivonulása előtt, így azt nem fogadták el, azaz a régi alkotmány maradt hatályban, amelynek 36. cikke továbbra is előírta a Szövetségesközi Parancsnokság jóváhagyását minden jogszabály elfogadásához.⁵⁵⁵

5) Berlin kettészakad

Az 1946 októberében megválasztott Városi Képviselő-testület üléseit 1948 júniusától kezdve több alkalommal is kommunista tüntetők zavarták meg, ezért a testület elnöke, Dr. Otto Suhr a brit szektorba helyezte át az üléseket. Válaszul a SED megtagadta a gyűléseken való részvételt a továbbiakban.⁵⁵⁶

1948 szeptemberében Kelet-Berlinben megalakult a Demokratikus Blokk (Demokratischer Block)⁵⁵⁷ a SED, a keletnémet CDU és LDP (Liberal-Demokratische Partei – Liberális Demokrata Párt) képviselőiből, az SPD néhány képviselőjéből, illetve az üzemek és a tömegszervezetek képviselőiből. Tagjai követelték egy demokratikus Magisztrátus megválasztását. 1948. november 30-án az újonnan megalakult ideiglenes Városi Képviselő-testület (provisorische Stadtverordnetenversammlung) – nem összekeverendő az 1946 októberében megválasztott öszberlini Városi Képviselő-testülettel – megválasztotta az új kelet-berlini Magisztrátust és ifjabb Friedrich Ebertet főpolgármesternek. Az új Magisztrátust egyedül a szovjet parancsnokság ismerte el, a három nyugati hatalom demokratikus választások hiányában nem. A Városi Képviselő-testület mellett tehát a Magisztrátus is duplikálódott Berlinben. Mindkét Magisztrátus egész Berlin területén illetékesnek tartotta magát, a gyakorlatban viszont csak a nyugati, illetve a keleti városrészre korlátozódott hatáskörük.⁵⁵⁸

⁵⁵⁴ RENGEL, Jörg: i. m. 332-333.

⁵⁵⁵ RENGEL, Jörg: i. m. 333.

⁵⁵⁶ RENGEL, Jörg: i. m. 336.

⁵⁵⁷ JÜTTNER, Alfred: Die Entstehung der Berlinfrage. In: Zeitschrift für Politik, 1972. 19. évf. 1. sz. 9-10.

⁵⁵⁸ RENGEL, Jörg: i. m. 336-337.; JÜTTNER, Alfred: i. m. 10.

Az Ideiglenes Alkotmány 4. cikke előírta, hogy a Városi Képviselő-testület megbízatása csak két évre szól. A még egységes testület 1948. szeptember 6-án új választási rendet fogadott el, melyet szeptember 9-én a Magisztrátus is jóváhagyott. Annak ellenére, hogy a Szövetségesközi Parancsnokság munkája megbénult, a SED-képviselők akaratának megfelelően mind a négy városparancsnoknak megküldték jóváhagyásra az új választási rendet. A nyugati parancsnokok október 6-án elfogadták azt, és október 14-én hatályba lépett a nyugati szektorokban. A választás napjának november 14-ét tűzték ki. A választások előkészületei megkezdődtek, beleértve a szovjet szektort is, ahol azonban akadályozták azokat. Amikor egyértelművé vált, hogy a szovjet szektorban nem lesznek megtartva a választások, a Városi Képviselő-testület és a Magisztrátus egy kiegészítést fogadott el az új választási rendhez, mely kimondta, hogy amint megszűnnek a keleti szektorban a választásokat akadályozó tényezők, ott is meg kell tartani őket. Addig az időpontig az 1946 októberében megválasztott képviselők megtarthatták mandátumukat az érintett választási körzetekben.⁵⁵⁹

1948. december 5-én a nyugati szektorokban megrendezték a választásokat. A SED nem állított jelölteket. Az új Városi Képviselő-testület alakuló ülésére 1949. január 14-én került sor. A testület főpolgármesternek Ernst Reutert választotta meg, amit január 18-án a Magisztrátus tagjainak megválasztása követett.⁵⁶⁰ A városban két egymástól független közigazgatási apparátus jött létre, így reménytelenné vált a két városrész belátható időn belüli egyesítése.

6) A Kis Megszállási Statútum

Az 1949. áprilisi washingtoni konferencián a három nyugati szövetséges külügyminiszter megállapodott, hogy a konferencián elfogadott, a nyugati zónákra kiterjesztett könnyítéseket tartalmazó Megszállási Statútum mintájára kiadnak egy Berlin nyugati szektoraira vonatkozó nyilatkozatot. Miután 1949. május 8-án a Parlamenti Tanács befejezte alkotmányozó munkáját, és a katonai kormányzók május 12-én Engedélylevelükkel jóváhagyták az Alaptörvényt, illetve kihirdették a Megszállási Statútumot a három nyugati övezetben, a berlini Szövetségesközi Parancsnokság 1949. május 14-én kiadta „A Nagy-Berlin és a Szövetségesközi Parancsnokság közötti Kapcsolatok Alapelveiről szóló Nyilatkozatot” (Erklärung über die Grundsätze der Beziehungen der Stadt Groß-Berlin zu der Alliierten Kommandantur⁵⁶¹). Ez a Nyilatkozat a

⁵⁵⁹ RENGEL, Jörg: i. m. 337-338.

⁵⁶⁰ RENGEL, Jörg: i. m. 338-339.

⁵⁶¹ HEIDELMEYER, Wolfgang: Besatzungsrecht und deutsches Recht im Land Berlin. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1968. 28. évf. 712-713.

Megszállási Statútum rendelkezéseinek mintájára jött létre, ezért Kis Megszállási Statútumnak is szokás nevezni.⁵⁶²

A Kis Megszállási Statútum 1. pontja kimondta, hogy Nagy-Berlin – a gyakorlatban azonban csak a nyugati szektorokra terjedt ki a Statútum hatálya – az 1946-os Ideiglenes Alkotmánynak megfelelően teljes törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalommal bír, melyek csak az ebben a Nyilatkozatban foglalt rendelkezések alapján korlátozhatók. Ezzel az Ideiglenes Alkotmány 36. cikkét hatályon kívül helyezték, mely teljesen leszűkítette a berlini törvényhozás hatáskörét. Ez a cikk ugyanis minden jogszabály elfogadását a Szövetségesközi Parancsnokság jóváhagyásához kötötte. A 2. pontban a megszálló hatalmak tételesen felsorolták azokat a területeket, ahol kizárólagosan őket illette a döntéshozatal joga. A 3. pontban a szövetséges hatalmak fenntartották maguknak a jogot, hogy más területeken is beavatkozhassanak, ha fontosnak és szükségesnek ítélik meg. A 4. pont felhatalmazta a berlini törvényhozást, hogy a szövetségesek által maguknak fenntartott területeken jogi aktust fogadhasson el, de erről előzetesen értesítenie kell a Szövetségesközi Parancsnokságot. Ebben az esetben természetesen a Parancsnokság megtagadhatja a jogi aktus elfogadását. Az 5. pont kimondta, hogy valamennyi alkotmánymódosítás, illetve egy új alkotmány elfogadása kizárólag a Parancsnokság jóváhagyásával lehetséges. Főszabály szerint minden egyéb, a berlini törvényhozás által elfogadott jogszabály 21 nappal a Parancsnokság értesítése után hatályba lép, amennyiben az nem él vétőjogával. A 6. pontban a megszálló hatalmak hatóságai minden személynek biztosították az alapjogokat. A 7. pont értelmében valamennyi, a Szövetségesközi Parancsnokság vagy az egyes katonai kormányzatok által elfogadott jogszabály hatályban marad mindaddig, amíg a Kis Megszállási Statútum rendelkezései alapján újakkal nem helyettesítik azokat.⁵⁶³

A Kis Megszállási Statútum mérföldkő volt Berlin alkotmányos fejlődésében. Egyedül az alkotmánymódosítás vagy egy új alkotmány, illetve a szövetségesek számára fenntartott hatásköröket érintő jogszabályok elfogadásához kellett a Szövetségesközi Parancsnokság jóváhagyása. Minden egyéb esetben a hallgatóságos jóváhagyás elve alapján léptek hatályba a nyugat-berlini törvényhozás által elfogadott jogszabályok, jóllehet akármelyik megsemmisítésére jogot formálhatott a Szövetségesközi Parancsnokság. A Statútum egyik legfontosabb eleme volt, hogy szétválasztotta az 1946-os Ideiglenes Alkotmányban összemossott nyugat-berlini és a szövetségesek alkotta jogot.⁵⁶⁴

⁵⁶² RENGEL, Jörg: i. m. 340.

⁵⁶³ RENGEL, Jörg: i. m. 340-341.

⁵⁶⁴ RENGEL, Jörg: i. m. 342.

7) Az 1950-es Berlii Alkotmány

1948 júniusára a nyugati szövetségesek és a szovjetek között már olyannyira elmélyültek a konfliktusok, hogy a Szövetségesközi Parancsnokságot elhagyta a szovjet fél, így az nem volt többé határozatképes Berlin egészére nézve. A berlii alkotmány kérdése a nemzetközi konfliktusok kiéleződése miatt háttérbe szorult. A nyugati országrészben az 1948. szeptember 1-jén megalakuló Parlamenti Tanács munkája elsőbbséget élvezett, így a figyelem a nyugatnémet alkotmányozás folyamatára koncentrált.

Az NDK megalakulását követő napon, 1949. október 8-án a nyugat-berlii Városi Képviselő-testület határozatában kérte a Szövetségesközi Parancsnokságot, hogy fontolja meg Nyugat-Berlin NSZK-hoz csatolását tartományként, és hagyja jóvá az 1948. május 1-jén benyújtott új alkotmány tervezetét. Ennek eredményeként került sor október 12-én egy találkozóra a három nyugati városparancsnok és a Városi Képviselő-testület delegációja között, melyet Dr. Otto Suhr, a Képviselő-testület elnöke vezetett. A városparancsnokok felszólították a találkozón a delegáció tagjait, hogy hozzák összhangba az alkotmánytervezetet az NSZK Alaptörvényével.⁵⁶⁵

Egy nappal később, október 13-án a Képviselő-testület felállította az alkotmányozó bizottságot, hogy dolgozzák át a berlii alkotmánytervezetet az Alaptörvénynek megfelelően, ami azonban nehéz feladatnak bizonyult. Mivel Nyugat-Berlinben továbbra is azt szerették volna, hogy Kelet-Berlinben is rendezzenek választásokat, ezért a bizottság az 1948 áprilisában a SED részvételével kidolgozott alkotmánytervezetet kívánta meghagyni néhány módosítással. Attól tartottak ugyanis, hogy egy, az Alaptörvényhez illesztett alkotmány ellehetetlenítené, hogy a keleti részen is megtartsák az új törvényhozó szerv, a Képviselőház (Abgeordnetenhaus) tagjainak választását. Az alkotmány mellékletét, amely a berlii szervek és a Szövetségesközi Parancsnokság viszonyát szabályozta, elvetették, mert azt már az 1949 májusában kiadott Kis Megszállási Statútum rendezte.⁵⁶⁶

A legfontosabb módosítást a 87. cikk bekerülése jelentette⁵⁶⁷, ugyanis ez rendelkezett a nyugatnémet szövetségi jog, azaz az Alaptörvény és a szövetségi törvények, illetve a berlii jog kapcsolatáról.⁵⁶⁸ A szövetségi törvényeket, amennyiben a szövetséges hatalmak nem éltek

⁵⁶⁵ RENGEL, Jörg: i. m. 516-517.

⁵⁶⁶ RENGEL, Jörg: i. m. 517-518.

⁵⁶⁷ HEIDELMEYER, Wolfgang: i. m. 711.; RENGEL, Jörg: i. m. 518.

⁵⁶⁸ A szövetségi és a nyugat-berlii jog kapcsolatáról részletesen lásd: KREUTZER, Heinz: Berlin im Bund: Die Einbeziehung Berlins in die politische und rechtliche Ordnung der Bundesrepublik. In: Zeitschrift für Politik, 1954. 1. évf. 2. sz. 145-149.

vétójogokkal, változatlanul átvehette a nyugat-berlini törvényhozás egy törvénnyel (87. cikk (2) bekezdés).⁵⁶⁹ Az Alaptörvény bizonyos cikkei kiterjedtek Nyugat-Berlinre is, amennyiben azok nem estek korlátozás alá (87. cikk (3) bekezdés).⁵⁷⁰ Ugyanez a bekezdés mondta ki az Alaptörvény elsőbbségét is a nyugat-berlini joggal szemben, amit ugyanakkor a nyugat-berlini törvényhozás megváltoztathatott. Mivel a nyugati hatalmak korlátozásai miatt az Alaptörvény teljes hatálya nem terjedt ki Berlinre, a Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) nem volt illetékes Nyugat-Berlin területén.

1950. augusztus 4-én a Városi Képviselő-testület elfogadta az új alkotmányszöveget, és benyújtotta jóváhagyásra a Szövetséges Parancsnokságnak. Az amerikai és a brit parancsnok elfogadta az új alkotmánytervezetet a 87. cikkel együtt, azonban a francia parancsnok aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a cikk lehetőséget ad arra, hogy Nyugat-Berlint a Német Szövetségi Köztársaság tartományának tekintsék. A Berlint az NSZK tartományaként definiáló, és az Alaptörvény Berlinre kiterjedő hatályát elismerő 1. cikket szintén kifogásolta. Hosszas tárgyalások után és kompromisszumok révén⁵⁷¹ a francia városparancsnok is elfogadta az alkotmánytervezetet, amit a Szövetségesközi Parancsnokság jóváhagyása követett. Az új alkotmány 1950. október 1-jén lépett hatályba, amivel Nyugat-Berlin városi és egyben – fontos kihangsúlyozni, hogy az említett kompromisszum részeként nem az NSZK 12. tartományaként⁵⁷² – tartományi státuszt kapott. Az alkotmány elfogadása jelentős fejlődést eredményezett az Ideiglenes Alkotmányhoz képest a város alkotmányos rendszerében.⁵⁷³

8) Részkövetkeztetések

Berlin jogállása az 1945. júniusi szövetséges hatalomátvételtől kezdődően sajátossá vált. A város területe a megszállási zónákról leválasztásra került, és a szövetségesek által közösen megszállt területnek minősült. Az 1944. szeptember 12-i londoni egyezmény rendelkezett a zónák határaitól és a berlini szovjet szektorokról, illetve kimondta Berlin különállását a szovjet

⁵⁶⁹ Verfassung von Berlin 87. cikk (2) bekezdés. <http://www.verfassungen.de/be/verf50-i.htm> (2021. szeptember 24.)

⁵⁷⁰ Verfassung von Berlin 87. cikk (3) bekezdés. <http://www.verfassungen.de/be/verf50-i.htm> (2021. szeptember 24.)

⁵⁷¹ A nyugati városparancsnokok egy kiegészítést fogadtak el az alkotmányhoz annak részeként, amely kötelezte a nyugat-berlini Képviselőházat, hogy minden átvenni kívánt szövetségi törvényt külön meg kell vitatnia, és külön törvényként el kell fogadnia. Schreiben der Alliierten Kommandantur Berlin betreffend die Genehmigung der Verfassung von Berlin: <http://www.verfassungen.de/be/verf50-i.htm> (2021. szeptember 27.)

⁵⁷² PFENNIG, Gero – NEUMANN, Manfred J: Verfassung von Berlin und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Berlin, 2010. 12.

⁵⁷³ RENGEL, Jörg: i. m. 519-530.

megszállási övezettől. Az egyezmény 1944. novemberi módosítása meghatározta az amerikai és a brit szektorokat, 1945. júliusi módosítása pedig biztosította a francia szektor felállítását, így a várost az ország területéhez hasonlóan négy részre, pontosabban szektorra osztották.

A berlini Szövetségesközi Parancsnokság négy városparancsnoka, akiket a főparancsnokok neveztek ki, közösen gyakorolta a legfelsőbb hatalmat a város fölött. A Parancsnokság a város közös, nemzetközi igazgatásáért felelt, feladatait a Szövetséges Ellenőrző Tanácsnak alárendelve végezte.

A város háború utáni alkotmányos jogrendjének alapját az 1946-ban a Szövetségesközi Parancsnokság által elfogadott Ideiglenes Alkotmány fektette le, amely egy, a városparancsnokoknak alárendelt demokratikus öngazgatást vezetett be.

Az Alaptörvény a 23. cikke alapján kiterjedt Nagy-Berlinre is, azonban ez csak a katonai megszállási zónák kormányzóinak Alaptörvényhez kiadott Engedélylevelével együtt volt értelmezhető, amely korlátozta területi hatályát. Nyugat-Berlin képviselői csak tanácskozási joggal vehettek részt a nyugatnémet szövetségi törvényhozás szerveinek ülésein. Mivel az Alaptörvény teljes egészében nem volt hatályos Nyugat-Berlinben, ezért a Szövetségi Alkotmánybíróság nem volt illetékes eljárni a területén. Ez ugyanakkor nem jelentette azt, hogy a nyugatnémet szövetségi szervek ne állíthattak volna fel hatóságokat a nyugati városrészben a nyugati szövetséges hatalmak engedélyével.

A szövetségesek közötti ellentéteket a szovjet intézkedések fokozatosan elmélyítették. A szovjet katonai kormányzat egyre inkább elzárkózott a jóvátétel fejében leszerelt gyárról és ipari termékekről szóló jelentések nyilvánosságra hozatalától, ami nyilvánvalóvá tette a nyugati hatalmak számára, hogy a szovjet fél teljes mértékben Németország kizsákmányolására törekszik. A szövetségesek közötti kapcsolatokat tovább terhelte, hogy a Nyugat-Berlinbe tartó szárazföldi és vízi útvonalakat egyre inkább korlátozták a szovjetek, amivel azt akarták elérni, hogy a nyugati hatalmak a városrész feladására kényszerüljenek.

A berlini blokád közvetlen előzménye a nyugatnémet márka nyugati zónákban történő bevezetése volt, ami azonban csak ürügyként szolgált annak felállítására. Valódi okai arra voltak visszavezethetők, hogy a szovjetek így akarták megakadályozni a formálódó Nyugat-Németország államépítését és nyugati integrációját. A szovjetek az intézkedésekkel azonban ahelyett, hogy elszigetelték volna Nyugat-Berlint a nyugati zónáktól, csak megerősítették a városrész lakosságának kapcsolatát a nyugatnémetekkel és az incidens hatására védhatalmakká váló nyugati szövetségesekkel.

A négyhatalmi kontroll megszűnésével a városi törvényhozás és közigazgatás helyzete ellehetetlenült. Az 1948. novemberi SED vezette kelet-berlini puccsal a város hivatalosan is két

részre szakadt. A kelet-berlini ideiglenes Városi Képviselő-testület és ideiglenes Magisztrátus felállításával két külön közigazgatási apparátus jött létre a városban. A nyugati szektorokban 1948 decemberében megtartott választások a SED részvétele nélkül zajlottak, ami tovább erősítette Berlin megosztottságát.

Miután a nyugatnémet zónákban ülésező Parlamenti Tanács befejezte alkotmányozó munkáját, illetve a katonai kormányzók jóváhagyták az Alaptörvényt, és kihirdették a Megszállási Statútumot, az utóbbi mintájára a berlini Szövetségesközi Parancsnokság 1949. május 14-én kiadta a Kis Megszállási Statútumot, amellyel a nyugati városrész kapcsolatait szabályozták a nyugati szövetséges hatalmakkal. A Statútum szétválasztotta a nyugat-berlini és a szövetségesek alkotta jogot. Az Alapszabályzatot az új, 1955. május 5-én hatályba lépő Berlin-statútum váltotta fel, amely leszűkítette a szövetségesek előjogait, szélesebb hatáskört biztosítva ezzel a nyugat-berlini törvényhozásnak.⁵⁷⁴

Az 1950-ben elfogadott új berlini alkotmány rendezte a nyugat-berlini és a nyugatnémet szövetségi jog viszonyát, és kimondta az utóbbi primátusát az előbbivel szemben, amit azonban a Képviselőház bármikor megváltoztathatott. A francia városparancsnok aggálya miatt az alkotmány szövegéhez hozzáillesztették a Szövetséges Parancsnokság Engedélylevelét, amely megerősítette a nyugat-berlini jog különállását a szövetségi jogtól. Az alkotmány városi és – nem nyugatnémet – tartományi jogállást adott Nyugat-Berlinnek.

⁵⁷⁴ SZIGETI Magdolna (2006): i. m. 39-40.

III. fejezet: Következtetések

I. A Német Szövetségi Köztársaság és az Osztrák Köztársaság II. világháború utáni államépítésének összehasonlítása

1) A szövetséges megszállás időszaka

Az osztrák Államszerződés és a Németország-szerződés hatálybalépését követően mindkét állam visszanyerte hivatalosan a szuverenitását. Teljes szuverenitásról azonban egyik állam esetében sem beszélhetünk, mert mindkét nemzetközi szerződés több kötelezettséget is előírt az Osztrák Köztársaság és a Német Szövetségi Köztársaság számára.

Az Államszerződés hatálybalépését követően Ausztriából kivonultak a megszálló csapatok. A Németország-szerződés hatálybalépését követően Nyugat-Németországban továbbra is maradtak a külföldi haderők. Igaz, azok többé már nem megszálló erőkként voltak jelen, hanem a szovjet fenyegetettségétől védték hivatalosan az országot, azaz a megszálló hatalmak védőhatalmakká váltak.

Az NSZK-val ellentétben Ausztria semleges államként nem csatlakozott (nem csatlakozhatott) a nyugat-európai gazdasági szervezetekhez, valamint a NATO-hoz sem.

Ausztriában röviddel a szövetségesek bevonulását követően a helyi lakosságot bevonták a civil közigazgatásba, így nem volt szükség egy, a polgári igazgatást is ellátó katonai adminisztráció kiépítésére. Németországban a civil feladatokat is a megszálló hatalmak katonai adminisztrációi látták el, amíg ki nem épült a német közigazgatás.

A német belpolitika megosztott volt a háborút követően. A kereszténydemokraták és a szociáldemokraták között több kardinális kérdésben is ellentét mutatkozott, ezért nem sikerült nagykoalíciót alakítaniuk az első szövetségi választások után. A győztes kereszténydemokraták a kisebb pártokkal léptek szövetségre.

A háború utáni első osztrák szövetségi kormányzat összetételében eltérés mutatkozik az 1949-es német Bundestag választások megtartása után felállított nyugatnémet szövetségi kormányzathoz képest. Ausztriában a szövetségi kormányba bekerült egy kommunista miniszter is. A kormánypárt-ellenzék kettősség helyett egy nagykoalíció került hatalomra, ami hozzájárult az osztrák külpolitika egységes kialakításához és a szövetségesekkel szembeni

érdekérvényesítéshez. Az a tény, hogy a választások a megszálló hatalmak közvetlen befolyása nélkül zajlottak, alapvetően határozta meg Ausztria történelmét, és részben megmagyarázza, hogyan sikerült az országnak megszereznie függetlenségét.

Konrad Adenauer kancellár egyoldalú nyugati elköteleződése kizárta az újraegyesítés lehetőségét a közeljövőben. Az osztrák külpolitikában egyetértés mutatkozott a megszálló hatalmakhoz fűződő viszony tekintetében. A II. Köztársaság kezdeti időszakában a pártok nagykoalíciója határozta meg a belpolitikát. Az erre épített egyensúly-politikájával a szövetségi kormánynak sikerült elérnie, hogy ne alakuljon ki egyoldalú elköteleződés egyik politikai tömb irányába sem. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a szövetséges csapatok kivonulása után Ausztria politikailag és gazdaságilag is a nyugati országok táborához csatlakozott.

Karl Renner, illetve az őt követő kancellárok személyét Konrad Adenauerrel párhuzamba állítva alapvető különbség mutatkozott meg az osztrák, illetve a nyugatnémet belpolitikai felfogásban. Renner és utódai a szovjetekkel való jó viszonyra törekedtek, míg Adenauer nyíltan szovjetellenes politikát folytatott.

Az ausztriai és németországi amerikai zónában eltérő módon rendezték meg az első szabad választásokat. Ausztriában csak a tartományi és a szövetségi választások után került sor a helyi (községi) választásokra, aminek belpolitikai okai voltak.⁵⁷⁵ Ezzel szemben Németországban először a kisebb, majd a nagyobb községekben tartották meg a választásokat, és csak ezután következtek a tartományi választások. A szövetségi választásokat csak 1949 augusztusában rendezték meg, és csak Nyugat-Németországban.

A gyenge nyugatnémet politikai pártok nem tudtak igazán önálló érdekérvényesítő tevékenységet kifejteni, ezért bírtak nagyobb befolyással a szövetséges katonai kormányzatok Nyugat-Németországban az ausztriai megszállással összehasonlítva. Ez azonban idővel Németország javára vált, mert erősítette a később kialakult decentralizált szövetségi állami berendezkedést.

Németország megszállásának kezdetén csak az amerikai zónában hoztak létre föderatív jegyekkel rendelkező szervezeteket, ami élesen eltért az Ausztriában zajló államépítési folyamatoktól, ahol a szövetségesek már 1945-ben elismerték az Ideiglenes Államkormányt, melynek országos hatáskörével a központi végrehajtó hatalom Ausztria egész területére kiterjedt.

⁵⁷⁵ Lásd az „Az amerikai igazgatás jellemzői” c. fejezetet.

Az ausztriai és a németországi szovjet katonai kormányzat működésében volt egy megegyező elem, a politikai tanácsadó titulusa. A szovjet kormány velük kívánta biztosítani a kommunista párt mindenhatóságát a megszálló apparátus minden szintjén.

A szovjetek hasonló gazdaságirányítási módszerrel éltek Kelet-Németországban és Ausztria keleti részén. A nagyvállalatok közül többet a Szovjet Részvénytársaság alá vontak, amelyek így a szovjetek igényeinek megfelelően termeltek.

A német államépítés folyamata során a franciák igyekeztek azt hátráltatni. Ausztriában épp ellenkezőleg, az államépítést a lehető leggyorsabb ütemben kívánták véghez vinni, a katonai megszállást pedig megszüntetni.

Ausztria és Németország esetében közös pont, hogy a zónahatárok megváltoztak a kezdeti állapotukhoz képest, amelyeket a megszállási viszonyok rendezését szolgáló egyezmények szabályoztak.

Jelentős különbség a két ország között, hogy a szövetséges hatalmaknak Ausztriával szemben nem voltak területi követeléseik, Németországgal szemben azonban a szovjeteknek és a franciáknak is igen komolyak.

Az 1946-ban elfogadott Második Ellenőrzési Megállapodás alapján a katonai főparancsnokokat a főbiztosok váltották Ausztriában. Nyugat-Németországban a Németországi Szövetséges Főbiztosság intézményét az 1949-es Németországi Háromhatalmi Ellenőrzésről szóló Egyezmény állította fel. A két ausztriai Ellenőrzési Megállapodás már a megszállás kezdeti időszakában – 1945-ben és 1946-ban – elfogadásra került, ezzel szemben a németországi „Második Ellenőrzési Megállapodás” és a Megszállási Statútum csak 1949-ben. Utóbbi módosítását, amely kiszélesítette a német hatóságok jogköreit, pedig csak 1951-ben fogadták el.

Eltérés, hogy míg mindkét ausztriai Ellenőrzési Megállapodást mind a négy szövetséges hatalom elfogadta, addig a németországi „Második Ellenőrzési Megállapodás” és a Megszállási Statútum csak a három nyugati hatalom között jött létre.

A Második Ellenőrzési Megállapodás és a Megszállási Statútum módosítása egyaránt meghagyta még a szövetséges hatalmak előjogait, azonban nagy előrelépést jelentett a főhatalom osztrák és nyugatnémet államnak történő átadásának irányába.

Az ausztriai és a németországi szövetséges ellenőrző szervezetet összehasonlítva megállapítható, hogy mindkettő élén a négy szövetséges főparancsnokból álló testület állt. A bécsi és a berlini Szövetségesközi Parancsnokság a megszállási zónákról leválasztásra kerülő két város szövetséges igazgatását látta el az ausztriai Szövetséges Tanácsnak és a németországi

Szövetséges Ellenőrző Tanácsnak alárendelve. Jelentős különbség volt azonban, hogy míg Ausztriában a Második Ellenőrzési Megállapodással lazítottak a kontrollmechanizmuson, többek között azzal, hogy a katonai főparancsnokok (katonai biztosok) helyett főbiztosokat neveztek ki, addig Németországban 1948-ban a közös szövetséges kontroll de facto megszűnt létezni. Ennek nyomán a nyugatnémet területek ellenőrzésére a három nyugati szövetséges hatalom létrehozta a Németországi Szövetséges Főbiztosság szervezetét, amely a Szövetséges Ellenőrző Tanács feladatait volt hivatott átvenni, és ellátni a nyugatnémet tartományok, illetve a későbbi Német Szövetségi Köztársaság területén.

Az Ausztriában és a Nyugat-Németországban kiépített kontrollapparátus között a szervezeti struktúrát tekintve is különbség mutatkozott. A németországi szervezet egyrészt bonyolultabb volt, és kevésbé bizonyult hatékonynak, amit a katonai főparancsnokok és a helyetteseik közötti hatáskörmegosztás kezdeti rendezetlen állapota is jól szemléltet. Az eltérések arra voltak visszavezethetők, hogy az ausztriai szövetséges ellenőrző szervezet felállító döntés hónapokkal később született meg, mint Németország esetében. A németországi kontrollapparátusról már 1944 novemberében megállapodtak, amikor a háború még javában zajlott. Az ausztriai ellenőrző hatóságot csak 1945 júliusában hozták létre, miután a háború már lezárult az európai hadszíntéren, így a szövetséges hatalmak le tudták vonni a németországi konzekvenciákat.

Az ausztriai Marshall-terv végrehajtását tekintve eltért a németországitól. A legjelentősebb különbség az volt, hogy a keletnémet országrész – Kelet-Ausztriával ellentétben – nem részesülhetett a gazdasági újjáépítési segélycsomagból. A kelet-ausztriai tartományok ugyan kevesebb támogatást kaptak, mint a nyugatiak, de nem tiltották meg számukra a részvételt a szovjetek. További eltérés, hogy a nyugatnémet zónákban sem egységesen vitelezték ki a Marshall-tervet. A Bizónia és a francia övezet kezdetben külön vett részt az Európai Újjáépítési Programban, és csak a Német Szövetségi Köztársaság megalakulásával egyesült a nyugatnémet tartományok gazdasági képviselője az OEEC-nél. Ausztriában ehhez hasonló kettős szervezet nem került kiépítésre.

A Saar-vidék gazdaságilag Franciaország fennhatósága alá tartozott, így a terület a Franciaországnak kidolgozott Marshall-terv keretében részesült a segélyprogramból.

Németországban tehát a Marshall-terv végrehajtása nem egységes módon ment végbe, ellentétben Ausztriával, ahol a zónahatárok nem szabtak gátat az egységes gazdasági igazgatásnak.

További különbség, hogy az ausztriai amerikai katonai kormányzat és az ECA, illetve az OEEC helyi szervezetei között nem alakult ki egy, a németországihoz hasonló szembenállás, ahol emiatt kezdetben nem tudták gördülékenyen végrehajtani az Európai Újjáépítési Programot.

2) A Szövetség és a tartományok viszonya

Ausztria államszervezetét unitárius föderáció lévén könnyebb volt újjászervezni, mint a kooperatív föderáció modelljét „választó” Németországot, mert egy decentralizált szövetségi állam megszervezése jóval több időt vesz igénybe, mint egy unitárius elemekből felépülő föderációé.

A háború utáni osztrák és német szövetségi törvényhozást összehasonlítva szintén találunk hasonlóságokat és eltéréseket. Mindkét országban létrehoztak egy, a szövetség és a tartományok között mediátori szerepet betöltő testületet, a Közös Állandó Bizottságot Ausztriában és a Közvetítő Bizottságot a Német Szövetségi Köztársaságban. Mindkét testületbe a szövetségi törvényhozás két kamarája delegálja a képviselőket. Eltérés azonban, hogy míg a Közös Állandó Bizottság a szövetségi kormány és a tartományi parlamentek közötti szövetségi végrehajtást érintő viták esetén, illetve a tartományi törvények kihirdetéséről dönt, addig a Közvetítő Bizottságot a szövetségi törvényhozás két kamarája között, a szövetségi törvényhozási eljárás során felmerülő ellentétek esetén hívják össze.

Mindkét föderációt kezdetben az unitárius tendenciák határozták meg, ugyanakkor a két szövetségi állam közötti alapvető különbség abban mutatkozik meg, hogy a német szövetségi állami modellben a kooperatív jegyek jobban érvényesültek, amit a Közvetítő Bizottság intézményének felállítása is jól szemléltet. Ez a fajta intézmény az osztrák föderációban ismeretlen, ami annak unitárius jellegét erősítette.

Az osztrák Bundesrat tagjait szabad mandátum illeti meg, és a tartományi parlamentek delegálják őket a felsőházba a tartományi pártviszonyok alapján. A német Bundesrat tagjai megegyeznek a tartományi kormányok tagjaival, akik kötött mandátummal rendelkeznek a második kamarában.

A jogkontinuitást tekintve eltérés mutatkozik a német és az osztrák tartományok II. világháború utáni jogtörténetében. Az osztrák tartományokkal ellentétben, ahol a korábbi alkotmányokat léptették ismét hatályba, a német tartományoknak új alkotmányokat kellett elfogadniuk. Jóllehet, több cikket is a Weimari Alkotmányból és a korábbi tartományi

alkotmányokból vették át, tehát nem szakadt meg teljes mértékben a jogfolytonosság Németországban.

Ez a különbség szövetségi szinten is megjelent. Ausztriában az 1920-as Szövetségi Alkotmánytörvény az 1925-ös és az 1929-es alkotmánynovellájával együtt került visszaállításra, ezzel szemben Nyugat-Németországban egy új Alaptörvényt fogadtak el. Az Alaptörvény néhány elemét ugyanakkor a bismarcki alkotmányból vették át, tehát a nyugatnémet szövetségi alkotmányjogban is megjelent a kontinuitás. Fontos megjegyezni, hogy az osztrák alkotmányos rendszerben szintén történt diszkontinuitás, mivel szakítottak a korábbi hivatásrendi alkotmány alapján létrejött államisággal. Ezeket figyelembe véve kijelenthető, hogy a Német Szövetségi Köztársaságban és az Osztrák Köztársaságban egyaránt jelen volt a kontinuitás és a diszkontinuitás a korábbi államszervezetekkel.

Az Alaptörvény és az 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvény a tartományok és a szövetség közötti hatalommegosztást eltérő módon szabályozza. Az Alaptörvény külön fejezetben taglalja a törvényhozási és a végrehajtási jogköröket. A szövetségi törvényalkotásról és végrehajtásról részletesen, a tartományi törvényhozásról és végrehajtásról azonban nem rendelkezik konkrétan, ezzel is nagyobb hatáskört biztosítva a tartományoknak. Az 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvény ezzel szemben egy egységes keretben szabályozza a szövetségi és a tartományi törvényhozási és végrehajtási hatásköröket.

A háború utáni két föderációt összehasonlítva megállapítható, hogy mindkét szövetségi államban a szövetség dominálja a törvényhozási jogkörök túlnyomó részét. Németországban ezt ellensúlyozandó a tartományoknak nagyobb hatáskör jutott a közigazgatási jogköröket tekintve, Ausztriában viszont a közigazgatás területén is a szövetségnek maradtak erősebb jogosítványai. Összességében tehát az osztrák szövetségi államban a tartományok korlátozottabb jogosítványokat kaptak a törvényhozásban és a közigazgatásban (végrehajtásban), mint a Német Szövetségi Köztársaságban. Ezek szintén az unitárius és a kooperatív föderáció közötti különbségeket tükrözik.

Az osztrák és a német közigazgatásban is ismert a közvetlen és a közvetett szövetségi közigazgatás fogalma. Utóbbi esetben azonban eltérés mutatkozik a két szövetségi állam között. Ausztriában a közvetett szövetségi közigazgatásban a tartományi hivatalok járnak el a szövetség nevében a tartományfőnököknek alárendelve, míg Németországban a közvetlen szövetségi testületek vagy a közintézetek.

Közigazgatás-történeti hasonlóság, hogy az 1950-es években mindkét szövetségi államban létrejöttek olyan érdekegyeztető fórumok, amelyek a kooperációt erősítették a tartományok, illetve a tartományok és a szövetség között.

A II. világháború után Ausztriában változatlanul állították vissza a korábbi alkotmányos rendet, ezzel szemben Németországban az alapoktól kezdve hoztak létre egy újat. Mindkét országban kétkamarás parlamenti rendszer került felállításra, akárcsak az I. világháborút követően. Ausztriában és Németországban egyaránt a Bundesrat lett a törvényhozás felsőháza, melyek között éles eltérések mutatkoznak.

Közös pont, hogy a Bundestag képviselőinek megnevezése „Abgeordnete” (képviselő), a Bundesrat képviselőit pedig „Mitglied”-nek (tag) hívják. Emellett mindkét felsőház egy folyamatosan megújuló, örökös alkotmányozó szervként alakult újjá, mivel a képviselők mandátumának megújulása a tartományi választások különböző ciklusainak megfelelően történik, tehát nem fordulhat elő, hogy az összes tagnak egyszerre szűnik meg a megbízatása.

Az osztrák Bundesrat gyakorlatilag a Nemzeti Tanács leképeződése, mivel a felsőházban is ugyanazok a pártpolitikai viszonyok uralkodnak, mint az alsóházban. A háború utáni Ausztriában a Bundesrat a nagykoalícióval működött együtt a tartományok helyett, ami azt eredményezte, hogy a tartományok képviselete szövetségi szinten háttérbe szorult. Nyugat-Németországban a Bundesrat nem pár hónappal a háború után, hanem csak a Német Szövetségi Köztársaság létrejöttével állt fel. A nyugatnémet felsőház elsődleges feladata a tartományok képviselete lett szövetségi szinten, és nem pedig a megszálló hatalmakkal szembeni érdekérvényesítés. Erősödését mutatja, hogy 1949-től kezdődően kompetenciái folyamatosan kiszélesedtek a szövetségi törvényhozásban.

Az egykori nyugatnémet és osztrák államelméletben egyaránt megjelent a korábbi államisághoz fűződő viszonyok vizsgálata. Az osztrák tudományos diskurzusok középpontjában az első köztársasággal való kontinuitásról vagy annak hiányáról szóló irányzatok álltak, amelyek elsősorban az Anschluss-kérdéskör köré rendeződtek. Az államelméleti vitákat alapvetően azok a vizsgálati szempontok határozták meg, hogy a Harmadik Birodalom részeként megszűnt-e létezni az osztrák államiság, aminek következtében 1945-ben egy új állam jött létre, vagy a német fennhatóság alatti időszakban tovább élt-e az osztrák állam, amely esetben csak annak cselekvőképtelenségéről beszélhetünk.

A nyugatnémet államelméleti irányzatok képviselői a Német Birodalommal való jogfolytonosság problémáját vizsgálták. Ezek az irányzatok sokkal részletesebben vizsgálták a

kontinuitás kérdéskörét, mint tették azt az osztrák államelmélettel foglalkozó szakemberek. Ennek okai, hogy az 1949-es és az 1954-55-ös fordulópontot különböző módokon interpretálták, illetve hogy Németország Ausztriával ellentétben területeket veszített a II. világháborút követően. Németország esetében tovább bonyolította az államelméleti felfogások megfeleltetését a gyakorlatnak, hogy 1949-ben két német államalakulat jött létre, amelyeknek 1954-55-ben elismerték szuverenitását. A lengyel és a szovjet fennhatóság alá került keleti területek státusza szintén megnehezítette az elmélet összeegyeztetését a gyakorlattal. Ezek az elméletek áthatották a Német Szövetségi Köztársaság és a szövetséges hatalmak vezetőinek gondolkodását is, ami a nemzetközi szerződéseken és viszonyokban is éreztette hatását. A nyugatnémet államelméleti irányzatok azon központi kérdés köré szerveződtek, hogy a Német Birodalom de jure és/vagy de facto továbbra is létezett-e a kapitulációt és a főhatalom szövetségesek általi átvételét követően az 1937. december 31-i határai között.

3) További következtetések

Érdekesség, hogy sem Németország, sem Ausztria nem kötött a II. világháborút lezáró békeszerződést a győztes államokkal a mai napig. Az osztrák álláspont szerint Ausztria a hitleri Németország áldozataként sem a vesztes, sem a győztes oldalon nem állt, így egy békeszerződés megkötése fogalmilag értelmezhetetlen volt, mivel békeszerződést a győztesek és a vesztesek kötnék egymással. Németország esetében a kettészakadás lehetetlenítette el annak eldöntését, hogy melyik államfél lett a vesztes Német Birodalom jogutódja. Hivatalosan egyik német állam sem vált azzá, ezért sem a Német Szövetségi Köztársaság, sem a Német Demokratikus Köztársaság nem kötött békeszerződést a győztes hatalmakkal.

A Német Szövetségi Köztársaság és az Osztrák Köztársaság szuverenitásának kérdéskörét megvizsgálva láthatjuk, hogy egy állam függetlensége szükséges, de nem elégséges feltétele a teljes szuverenitásnak. Ami a nyugati gazdasági és katonai szervezetekhez való viszonyt illeti, a szabad, független és semleges Ausztria számára nem volt megengedett a csatlakozás, nem úgy, mint a szuverenitását szintén 1955-ben visszanyerő Német Szövetségi Köztársaság esetében, amely szabadon csatlakozhatott a NATO-hoz és a nyugat-európai intézményrendszerhez. Ebből az aspektusból tekintve az NSZK – amelynek területén külföldi haderők állomásoztak, és ezáltal függetlenségéről egyáltalán nem beszélhetünk – szuverenitása paradox módon szélesebb körű volt Ausztriáénál, mivel a nyugatnémet állam nemcsak, hogy csatlakozhatott az említett szervezetekhez, de biztosított volt a kilépés lehetősége is számára. A nyugati szövetséges hatalmak előjogait figyelembe véve természetesen ez a fokú szuverenitás

már nem állt fenn. Teljes szuverenitásról a nyugati hatalmak esetében sem lehetett szó, mivel az előjogokhoz védelmi kötelezettségek társultak Nyugat-Németországgal kapcsolatban. Igaz, ezeket önkéntesen, és nem egy külső kényszer hatására vállalták. Ezeket a szempontokat figyelembe véve megállapítható, hogy az 1955-ben hatályba lépő Párizsi Szerződések részes államai közül egyik sem minősült tisztán szuverénnek.

II. Berlin és Bécs jogállásának összehasonlítása

Az 1945 júliusában aláírt ausztriai Ellenőrzési Egyezmény és Zónaegyezmény közel egy évvel később született meg, mint Németország esetében. A szövetséges hatalmak ugyanis már 1944. szeptember 12-én elfogadták a Németország Megszállási Zónáiról és Nagy-Berlin Igazgatásáról szóló Jegyzőkönyvet, november 14-én pedig az Ellenőrzési Egyezményt, melynek a 7. cikke rendelkezett Berlin nemzetközi (szövetséges) igazgatásáról. Ugyanezen a napon fogadták el a szeptemberi Jegyzőkönyvet kiegészítő egyezményt is.

Berlint először három, majd később négy szektorra osztották, Franciaországnak is biztosítva egy szektort. Bécs esetében ehhez hasonlóra nem volt példa, annak felosztásáról csak egyetlen megállapodás született, amely öt szektorra osztotta a várost.

Bécs igazgatását Berlin mintájára szervezték meg, ugyanakkor a szövetségesek ügyeltek arra, hogy ne kövessék el újra a Berlin esetében már elkövetett hibákat. Az osztrák kormányzati szerveknek is helyet adó bécsi 1. kerületet nemzetközi szektornak nyilvánították, amely egyedülálló közigazgatási egységnek minősült. Berlinben nem került sor ehhez hasonló szektor kialakításra, ahol már 1945 május-júniusában megmutatkoztak az 1944 novemberében született megállapodások hiányosságai. A szövetségesek tanulva hibáikból, ezt elkerülendő hozták létre Bécsben a nemzetközi szektort a többiről leválasztva. Ez a megoldás biztosította a szövetséges igazgatás működőképességét, ugyanis az egyes nézetkülönbségeket gyorsabban át lehetett hidalni, megkönnyítve ezzel a szövetségesek közötti együttműködést. A nemzetközi szektor felállítása nemcsak a szövetséges igazgatásnak kedvezett, de annak köszönhetően az osztrák kormányzati szerveknek is nagyobb politikai mozgásterük volt a megszálló hatalmakkal szemben, nem úgy, mint Németország, illetve Berlin esetében. Ezeket a tényeket figyelembe véve Bécs és Ausztria számára szerencsésen alakult a történelem, hogy Berlinhez képest csak később született végleges döntés a város jogállásáról, igazgatásáról és közigazgatási hatáiról a szövetségesek közötti viták miatt.

További újítás volt a berlini szövetséges igazgatáshoz képest, hogy a nemzetközi szektor igazgatását közösen látták el a szövetséges hatalmak. A Szövetségesközi Katonai Őrjárat

intézményének felállítása szintén hozzájárult ahhoz, hogy a szövetségesek hatékonyabban tudjanak együttműködni Bécsben.

A két város szektorális felosztása is eltért egymástól. A bécsi szektorok nem kizárólag területileg közvetlenül egymáshoz kapcsolódó kerületekből álltak – ami miatt a katonai kormányzatok rá voltak kényszerítve az együttműködésre –, míg a berliniek igen.

A két város közigazgatás-történetét összehasonlítva megállapítható, hogy Berlin esetében nem volt vita a város háború utáni határaitól, hiszen Nagy-Berlint az 1920. október 1-jén hatályba lépett Nagy-Berlin Törvény hozta létre, melynek értelmében Berlin és a körülötte fekvő települések egyesültek. Bécs esetében ezzel szemben a szövetségesek között vita alakult ki arról, hogy a város közigazgatási határait az Anschluss előtti vagy a Német Birodalom fennhatósága alatt megváltozott állapotuknak megfelelően állítsák-e vissza.

Berlint és Bécset egyaránt leválasztották a megszállási övezetéről. Hasonlóság a két város szövetséges igazgatása között, hogy mindkettő élén a szövetséges városparancsnokból álló Szövetségesközi Parancsnokság állt.

A két város megközelíthetőségét összehasonlítva különbséget jelentett, hogy Berlinben a nyugati hatalmak rendelkeztek a város területén belül repülőtérrel, Bécsben viszont nem.

Az 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvény visszaállítása után annak hatálya Bécsre is kiterjedt korlátozások nélkül. Ezzel szemben a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének területi hatálya csak korlátozott mértékben, a szövetséges hatalmak előjogainak fenntartása mellett terjedt ki Nyugat-Berlinre. A szövetségi törvények esetében ugyanez érvényesült.

Ha a két város jogrendjét megvizsgáljuk, akkor kijelenthető, hogy Berlin egy, a Német Szövetségi Köztársaságtól különálló jogrenddel rendelkezett egy önálló állami entitást alkotva a szovjet zóna közepén, attól közjogilag függetlenül. Bécsben ezt a helyzetet azzal sikerült elkerülni, hogy az 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvény és az 1933. március 5-i jogrend restaurációjával az osztrák szövetségi jog hatálya teljesen kiterjedt a fővárosra is.

III. A hipotézisek megválaszolása

A disszertáció egyik alapkérdése, hogy miért nem szakadt Ausztria is két részre Németországhoz hasonlóan, illetve Németország miért nem tudta Ausztriához hasonlóan megtartani területi integritását.

Németország megosztásának egyik alapvető oka volt, hogy a szovjetek a bevonulást követően azonnal hozzákezdtek a politikai élet és a társadalom átalakításához. Egységes

kormány hiányában a német nép teljesen ki volt szolgáltatva nemcsak a szovjeteknek, de a nyugati szövetségeseknek is. Ausztriában ezzel szemben az Ideiglenes Államkormány rögtön megalakult a fegyverletételt követően, melyet a szovjetek azonnal elismertek, és mindössze néhány hónappal később a nyugati hatalmak is ugyanígy tettek.

A két országban zajló államépítési folyamatok és politikai események végül azt eredményezték, hogy Ausztria 1945 végére „újraegyesült”, Németország pedig 1949-ben kettészakadt.

H1: Feltételezem, hogy Németország kettéosztása a II. világháború után elkerülhetetlen volt.

A szövetséges hatalmak bevonulását követően nyilvánvalóvá vált, hogy a kelet–nyugati gazdasági, társadalmi és politikai különbözőségekből fakadó ellentétek idővel eszkalálódni fognak. Annak ellenére, hogy kezdetben mindegyik megszálló hatalom egyetértett abban, hogy a német egységet fenn kell tartani, annak módjáról már nem tudtak egyezsége jutni. A külügyminiszteri konferenciákon ugyan többször közeledtek az álláspontok, de a legfőbb problémát az össznémet választások megtartásának módja jelentette, amelyről nem sikerült megegyezniük a szövetséges hatalmak képviselőinek. A szovjetek nem szerették volna, ha az össznémet választásokat nemzetközi megfigyelők felügyelték volna, mert így nem tudtak volna választási csalásokat elkövetni, ennek hiányában pedig tartottak a választási vereségtől.

A nyugatnémet államépítési folyamatokat tovább nehezítette, hogy a Szovjetunióknak és Franciaországnak is voltak területi követeléseik Németországgal szemben, ami szintén gyengítette a németek tárgyalási pozícióját.

A német újraegyesítés helyzetét a kölcsönös bizalmatlanság határozta meg. A szovjetek ugyan javaslatot tettek Németország semlegessé tételére a megszálló csapatok kivonása mellett, a nyugati hatalmak azonban attól tartottak, hogy egy semleges Németországban a kommunisták átvonnák a hatalmat. A német egyesítés és ezzel a semleges össznémet állam megteremtése a nyugati hatalmaknak sem állt feltétlenül érdekében. Egyrészt a nyugatnémet gazdaságot a nyugat-európai integráció hajtómotorjaként képzelték el. Egy semleges Németország nem csatlakozhatott volna a nyugati gazdasági és katonai szervezetekhez. Másrészt a háborús események még élénken éltek a köztudatban, így a nyugati hatalmak vezetői tartottak egy esetleges újbóli német katonai expanziótól Németország megerősödése esetén.

Ezek alapján kijelenthető, hogy sem a nyugati hatalmaknak, sem a Szovjetunióknak nem állt igazán érdekében Németország újraegyesítése. Ezzel az első hipotézis beigazolódott.

H2: Feltételezem, hogy Németország kettészakadása nem kizárólag a nemzetközi viszonyrendszerben bekövetkezett változásoknak volt köszönhető.

Annak ellenére, hogy Németország külpolitikai lehetőségei rendkívül korlátozottak voltak, egy egységes belpolitika esetén a németek sokkal jobban érvényesíthették volna saját érdekeiket az egyes katonai kormányzatokkal szemben. A két tömegpárt, a kereszténydemokraták és a szociáldemokraták közötti konszenzus hiánya csak kiszolgáltatottabbá tette Németországot.

A Német Szövetségi Köztársaság megalakulásában betöltött kiemelkedő szerepe miatt legismertebbé vált politikai személyiség, a későbbi nyugatnémet szövetségi kancellár, Konrad Adenauer gondolkodását az egyoldalú nyugati orientáció jellemezte. Egy semleges Németországról hallani sem akart, Németországot a nyugat-európai intézményrendszerbe kívánta integrálni, és helyét az egységes Nyugat-Európában képzelte el. A keletnémet tartományokkal való egyesülést csak úgy tartotta lehetségesnek, ha azok a nyugatnémet jogrendet és alkotmányos rendszert teljesen átvéve csatlakoznak a Német Szövetségi Köztársasághoz és ezzel az egyesülő Nyugat-Európához.

Ezeket a tényeket figyelembe véve megállapítható, hogy a Német Szövetségi Köztársaság sem akarta mindenáron a német egységet. A második hipotézis tehát helytálló.

H3: Feltételezem, hogy Ausztriát sosem fenyegette igazán a háború utáni kettéosztás veszélye.

Az Ausztria és Bécs felosztásról és megszállásáról szóló egyezmények a szövetségesek Németországról kötött egyezményeinek mintájára jöttek létre. Az ausztriai egyezmények ugyanakkor már előrevetítették, hogy a szövetségesek hatékonyabban fognak tudni együttműködni a megszállás időszakában, miután a Németország és Berlin felosztásáról szóló egyezmény strukturális hibáját kijavították az Ausztria és Bécs felosztásáról szóló egyezményben.

Ausztria helyzetét az is megkönnyítette, hogy a Szovjetuniónak nem voltak hivatalosan jóvátételi igényei és területi követelései az osztrák állammal szemben. Egyedül a német tulajdonból követelt magának komoly részt a szovjet kormány. Igaz, a német tulajdon fogalmát meglehetősen tágan értelmezték.

Az Európai Újjáépítési Program ausztriai folyamata szintén azt mutatta, hogy a szovjeteknek nem áll szándékában Ausztria kettéosztása. Azzal, hogy nem tiltották meg a

szovjet zónához tartozó tartományok részvételét a Marshall-tervben, sikerült elérni, hogy az ország egységesen vegyen részt a gazdasági újjáépítésben.

Az Államszerződés megkötéséhez a nyugati hatalmaknak és a szovjeteknek egyaránt érdekük fűződött. A Szovjetunió az Államszerződéssel sikeresen megakadályozta Ausztria NATO-hoz és nyugat-európai államközi szervezetekhez való csatlakozását, továbbá az Olaszországban és a Nyugat-Németországban állomásozó amerikai katonai csapatok közvetlen szárazföldi összeköttetését. A nyugati tábor szintén sikerként könyvelhette el az Államszerződés aláírását, mellyel sikerült megfékezni a kommunista expanziót Ausztriában. A kapitalista gazdasági és a polgári demokratikus rendszer kialakításával az ország a nyugati tábor tagjává vált, még ha nem is csatlakozhatott a nyugati gazdasági és katonai szervezetekhez. A harmadik hipotézis ezzel igazoltnak tekinthető.

H4: Feltételezem, hogy Ausztria területi integritásának fennmaradása nem kizárólag a szövetséges hatalmak döntésének eredménye volt.

Miután a szovjet csapatok bevonultak Ausztriába, az I. Köztársaság megalakulásában és alkotmányának kidolgozásában is vitathatatlan szerepet vállaló Karl Renner magához ragadta a hatalmat. Karizmatikus személyisége és szociáldemokrata politikai meggyőződése miatt a szovjet kormányzat szimpatizált vele. Unitárius állami gondolata egyezett a szovjet vezetés centralista elképzeléseivel, ezért is támogatták, hogy az Ideiglenes Államkormány élére kerüljön.

Renner csak látszólag szimpatizált a szovjetekkel. Ügyes politikai érzéssel megnyerte támogatásukat, aminek köszönhetően a szovjetek nem kezdtek bele Ausztriában a totális szovjetizációba. Miután az Ideiglenes Államkormányt a nyugati szövetséges hatalmak is elismerték, az osztrák politikai érdekek ugyan korlátozott mértékben, de egységesen érvényesülhettek a szövetséges katonai kormányzatokkal szemben. Renner felismerte, hogy országa csak úgy kerülheti el a teljesen kiszolgáltatott helyzetet és az azzal járó kettészakadást, ha kormányát mind a négy katonai kormányzattal elismerteti, amit sikeresen véghez is vitt.

Az első választások után az osztrák belpolitikai viszonyokat a nagykoalíció, a néppárt és a szociáldemokrata párt szövetsége határozta meg, így a belpolitikai harcok helyett a szövetségesekkel szembeni érdekérvényesítés jellemezte Ausztria politikai viszonyait. Azzal, hogy az első szövetségi kormányban a kommunista párt is helyet kapott, sikerült a Szovjetunióval is jobb kapcsolatokat kiépíteni.

Az osztrák diplomácia kiválóságát mutatja, hogy tevékenysége alapvetően két területre koncentrálódott a megszállás időszakában. A külügy egyik alappillére volt, hogy az ország háborús részvételét azzal magyarázták, hogy áldozatul esett a hitleri Németországnak, mely álláspontot rendszeresen képviselték a nagyhatalmakkal való találkozásokon. A másik sarkalatos pontot az jelentette, hogy az osztrák külügy sikeresen leválasztotta Ausztria ügyét a német kérdés rendezéséről, amelyeket a nagyhatalmak rendre együtt kezeltek konferenciáikon. A történelem bebizonyította, hogy ez egy tökéletesen megválasztott külpolitikai stratégia volt, tekintve hogy Németország helyzete csak az Államszerződés hatálybalépése után 35 évvel rendeződött végleg. A negyedik hipotézis ezzel igazolást nyert.

IV. Új tudományos eredmények

- 1) Bebizonyítottam, hogy a legyőzött államoknak is van mozgásterük egy, a győztesek által irányított államépítés folyamata során. Ausztriában a szövetséges hatalmak új alkotmány elfogadására kötelezték a szövetségi törvényhozást, ennek ellenére sikerült egy jogelméleti magyarázattal az 1920/29-es alkotmányt visszaállítani. Nyugat-Németország esetében pedig a Frankfurter Dokumentumokban megfogalmazott nyugati szövetséges követelések puhultak fel, mivel a 11 nyugatnémet miniszterelnöknek sikerült elérnie, hogy egy új alkotmány helyett egy alaptörvény kerüljön kidolgozásra, és legyen a formálódó Nyugat-Németország alkotmányjogi alapidokumentuma, amelynek elfogadását nem bocsátották népszavazásra, ezzel is kihangsúlyozva ideiglenes jellegét.
- 2) Az államépítés alappillére a stabil jogrendszer kiépítése mellett a gazdaság újraindítása. Bebizonyítottam, hogy a Marshall-terv egységes ausztriai végrehajtása hozzájárult az osztrák egység és területi integritás megőrzéséhez, illetve hogy a keletnémet területek kimaradása a gazdasági segélyprogramból alapvetően határozta meg fejlődési irányukat, előrevetítve ezzel a keletnémet állam létrejöttét és Németország kettészakadását.
- 3) Megállapítottam, hogy Berlin és Bécs státusza, illetve a szektorális felosztásuk közötti különbségek szintén hozzájárultak Ausztria egységéhez és Németország kettészakadásához. A bécsi közös ellenőrzés alá vont és többi szektorról leválasztott nemzetközi szektor felállításával, illetve azzal, hogy a szektorok nem kizárólag a szomszédos kerületekből kerültek kialakításra, a szövetségesek között kialakult ellentétek áthidalhatóak voltak. A szovjetek egy bécsi blokáddal a saját szektoruk ellátását is megnehezítették volna. Ezzel szemben Berlinben a nemzetközi szektor hiánya, illetve a szektorok szomszédos kerületekből történő kialakítása alapot szolgáltatott a blokádnak.

felállításának, amelyet a szovjetek akadálytalanul megtehettek és meg is tettek. A Berlin esetében elkövetett hibákból tanulva a szövetségesek egy jól működő négyhatalmi igazgatást valósítottak meg Bécsben.

- 4) A jogkontinuitás problémájának vizsgálata elkerülhetetlen Ausztria és Németország esetében az államépítés kapcsán. Ausztriában sikeresen visszatértek a korábbi jogrendhez. Nyugat-Németországban ugyan egy új alaptörvényt fogadtak el, azonban a kontinuitás szövetségi és tartományi szinten is megjelent az új jogrendszerben és államszervezetben. Az 1871-es alkotmány, illetve a korábbi tartományi alkotmányok elemei közül több is bekerült az új jogrendbe, így az alkotmányjogi hagyományok az Alaptörvényben és az új tartományi alkotmányokban egyaránt manifesztálódtak. Kutatásaimmal megállapítottam, hogy a jogkontinuitás az inerciális erő hatására, az állam és a közigazgatás tehetetlensége miatt jelenik meg egy új államszervezet létrejöttékor, azaz ami egykoron működőképes rendszernek, illetve elemnek bizonyult, azt az új államgépezet is megtartja, átmentve a múlt értékeit.

V. Ajánlások, a kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatósága, felvetések

Az államépítés folyamata során érdemes visszanyúlni a történelmi vívmányokhoz. Nem célszerű mindent újra felépíteni, ha egy korábban működő államszervezetnek voltak pozitív elemei is.

Egy állam megszállása és újjáépítése során a nemzetközi közösség beavatkozása kívánatosabb és célszerűbb annál, minthogy csak egyetlen állam szálljon meg egy másikat, és hajtsa végre az államépítést, mivel ebben az esetben egyoldalú függőség alakul ki a megszálló állam javára, ami nagyobb fokú kényszert jelent a megszállt állam számára. A közös megszállás ezzel szemben több mozgásteret hagy a megszállt hatalomnak, amihez persze szükséges annak belpolitikai stabilitása.

A közösen végrehajtott kontroll egy állam felett a megszálló hatalmakat is ellenőrzés alatt tartja, mert segít megelőzni a megszállói minőségből eredő esetleges hatalmi visszaéléseket.

Egy állam közös megszállása esetén csak akkor kerülhető el annak tartós megosztása, illetve tartható fenn területi integritása, ha a megszálló államok kölcsönösen képesek korlátozni magukat, illetve lemondani a megszállással járó előjogaikról.

Az államépítésnek a jogrendszer újjáépítése mellett a gazdaság újjáépítését is sikeresen véghez kell vinnie annak érdekében, hogy az új államalakulat hosszú távon is fennmaradjon.

Ausztriában vissza tudtak nyúlni a korábbi alkotmányos jogrendhez és értékekhez, Németországban pedig egy új alkotmányos rendszert kellett felépíteni. Az államépítés során létrejött állam jogrendszerének és gazdaságának szimbiózisban kell állnia egymással, mert egyik sem képes a másik nélkül fenntartani hosszú távon a jogrendet. Láthattuk ezt az I. világháború után létrejövő Német Birodalom és I. Osztrák Köztársaság esetében is. A Weimari Alkotmány a korban mintaként szolgált a demokratikus kormányzati berendezkedést választó országok számára. Az 1920/29-es Szövetségi Alkotmánytörvény szintén egy hosszú és komoly alkotmányjogi fejlődés eredményeként született meg. Hiába volt mindkét állam demokratikus berendezkedésű egy stabil és erős jogrendszerrel, az 1929-33-as gazdasági világválság hatásai képesek voltak eltörölni mindkét történelmi jelentőségű alkotmányjogi vívmányt a demokratikus jogrenddel együtt.

A kutatott téma ugyan történelmi jellegű, de a szövetségesek II. világháború utáni nyugat-németországi és ausztriai államépítése mintául szolgálhat a jövőbeni államépítések során, amelyeknek folyamatában a nemzetközi közösség vagy az általa mandátummal felruházott államok közösen vesznek részt. Mivel az értekezés a II. világháború utáni osztrák és nyugatnémet szövetségi állam alkotmány- és közigazgatás-történetét, illetve államépítését dolgozza fel, a disszertáció elsősorban az újonnan létrehozni kívánt föderatív berendezkedésű államok megszervezéséhez nyújt felhasználható ismereteket.

További kutatások keretében érdemes lenne megvizsgálni, hogy az egykori Osztrák-Magyar Monarchia államszerkezete milyen hatással volt az I. és ezzel a II. Osztrák Köztársaság államszerkezetére, illetve azt, hogy a Monarchia tartományainak közjogi státusza közrejátszott-e az osztrák föderáció unitárius jellegének kialakulásában.

Hasonló vizsgálatot lehetne elvégezni a Német Szövetségi Köztársaság esetében is, hogy az 1871-ben megalakult Német Császárságban, illetve a Weimari Köztársaságban a központi hatalom és a tartományok közötti hatáskörmegosztás hatással volt-e, és ha igen, milyen mértékben a kooperatív típusú föderáció kialakulásra.

Érdekes kérdésként merül fel, hogy a Német Demokratikus Köztársaság miért csak hónapokkal a Német Szövetségi Köztársaság megalakulása után jött létre, amikor a Szovjetunió kormánya már 1948 márciusában tisztában volt azzal, hogy a nyugati hatalmak a hathatalmi konferencián döntöttek a nyugatnémet állam megalapításáról. Ez felveti annak a gondolatát, hogy a Szovjetunió kormánya nem feltétlenül akarta kettészakítani Németországot, illetve

megerősítheti azt a már bebizonyított hipotézist is, hogy Németország megosztása nem kizárólag a Szovjetunió felelőssége volt.

Kutatások alapját képezhetné annak a vizsgálata is, hogy az osztrák diplomácia miért működött olyan hatékonyan a szövetségesekkel szemben – vannak-e ennek történelmi gyökerei és hagyományai –, és a német miért nem. A vizsgálatok során a háború után színre lépő osztrák és német politikusok szerepének összehasonlítására is ki lehetne térni.

Felhasznált szakirodalom

ABELSHAUSER, Werner: Hilfe und Selbsthilfe: Zur Funktion des Marshallplans beim westdeutschen Wiederaufbau. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 1989. 37. évf. 1. sz.

ADAMOVICH, Ludwig K. – FUNK, Bernd-Christian: Österreichisches Verfassungsrecht: Verfassungsrechtslehre unter Berücksichtigung von Staatslehre und Politikwissenschaft. 3. kiadás, Springer-Verlag, Bécs, 1985.

ADAMOVICH, Ludwig: Grundriss des Österreichischen Verfassungsrechts. 4. kiadás, Springer-Verlag, Bécs, 1947.

ADENAUER, Konrad: Erinnerungen 1945-1953. Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, 1980.

ALAIN, Lattard: Zielkonflikte französischer Besatzungspolitik in Deutschland: Der Streit Laffon-Koenig 1945-1947. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 1991. 39. évf. 1. sz.

ALTENSTETTER, Christa: Der Föderalismus in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der politischen Verhältnisse von 1945-1966. Quelle & Meyer, Heidelberg, 1969.

ANGERER, Thomas: Frankreich, die alliierte Besatzung Österreichs und die Staatsvertragsverhandlungen. In: KARNER, Stefan – STANGLER, Gottfried: „Österreich ist frei!": Der Österreichische Staatsvertrag 1955. Verlag Berger, Horn/Bécs, 2005.

ARNDT, Claus: Die deutschen Ostverträge zehn Jahre in Kraft. In: German Studies Review, 1983. 6. évf. 2. sz.

BAUER-KIRSCH, Angela: Zur Legitimation des Bonner Grundgesetzes – Das Selbstverständnis des Parlamentarischen Rates wider die Kritik. In: Zeitschrift für Politik, 2002. 49. évf. 2. sz.

BEER, Siegfried: Britische Zonenpolitik. In: KARNER, Stefan – STANGLER, Gottfried: „Österreich ist frei!": Der Österreichische Staatsvertrag 1955. Verlag Berger, Horn/Bécs, 2005.

BEER, Siegfried: Die Besatzungsmacht Großbritannien in Österreich 1945-1949. In: ABLEITINGER, Alfred – BEER, Siegfried – STAUDINGER, G. Eduard: Österreich unter alliierter Besatzung 1945-1955. Böhlau Verlag, Bécs/Köln/Graz, 1998.

BEER, Siegfried: Die britische Besatzungsmacht in Österreich, 1945-1955: Von der Militärdiktatur zur Rehabilitation. In: BRUCKMÜLLER, Ernst: Wiederaufbau in Österreich 1945-1955: Rekonstruktion oder Neubeginn? Verlag für Geschichte und Politik, Bécs, 2006.

BEER, Siegfried: Die US-amerikanische Besatzungspolitik in Österreich bis Herbst 1945. In: RAUCHENSTEINER, Manfred – ETSCHMANN, Wolfgang: Österreich 1945: Ein Ende und viele Anfänge. Verlag Styria, Graz/Bécs/Köln, 1997.

BELOV, G. A: Um ein antifaschistisch-demokratisches Deutschland: Dokumente aus den Jahren 1945-1949. Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin, 1968.

BENZ, Arthur: Der deutsche Föderalismus. In: ELLWEIN, Thomas – HOLTSMANN, Everhard: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven. PVS Sonderheft 30/1999, Westdeutscher Verlag, Opladen/Wiesbaden, 1999.

BISCHOF, Günter: Prag liegt westlich von Wien: Internationale Krisen im Jahre 1948 und ihr Einfluß auf Österreich. In: BISCHOF, Günter – LEIDENFROST, Josef: Die bevormundete Nation: Österreich und die Alliierten 1945-1949. Haymon Verlag, Innsbruck, 1988.

BOYSEN, Sigrid: Gleichheit im Bundesstaat. Mohr Siebeck, Tübingen, 2005.

BRACHT, Hans-Werner: Zum Problem der völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Kontinuität Deutschlands nach 1945. In: Zeitschrift für Ostforschung, 1957. 6. évf. 1. sz.

BRAUNEDER, Wilhelm: Österreichische Verfassungsgeschichte. 9. kiadás, Manz Verlag, Bécs, 2003.

BREUNIG, Werner: Verfassunggebung in Berlin 1945-1950. Beiträge zur Politischen Wissenschaft, 58. kötet, Duncker & Humblot, Berlin, 1990.

BRILL, Heinz: Alliierte Vorbehaltsrechte. In: Zeitschrift für Politik, 1976. 23. évf. 3. sz.

BUCHSTAB, Günter: Adenauer: "Wir haben wirklich etwas geschaffen.": Die Protokolle des CDU-Bundesvorstandes 1953-1957. In: BUCHSTAB, Günter – GOTTO, Klaus – HOCKERTS, Hans Günter – MORSEY, Rudolf – SCHWARZ, Hans-Peter: Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte. 16. kötet, Droste, Düsseldorf, 1990.

CLAY, Lucius D: Entscheidung in Deutschland. Verlag der Frankfurter Hefte, Frankfurt am Main, 1950.

CRONIN, Audrey Kurth: Eine verpaßte Chance? Die Großmächte und die Verhandlungen über den Staatsvertrag im Jahre 1949. In: BISCHOF, Günter – LEIDENFROST, Josef: Die bevormundete Nation: Österreich und die Alliierten 1945-1949. Haymon Verlag, Innsbruck, 1988.

CSINK Lóránt: Pragmatikus összehasonlítás: az összehasonlító módszer gyakorlatias megközelítése. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs: Összehasonlító módszer az alkotmányjogban. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2017.

DÄSTNER, Christian: Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen seit 1949. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2001. 32. évf. 2. sz.

Die Radionauten: Radiogeschichten: Zeitreise und Exkursionen in die Berliner RadioWelten. Books on Demand GmbH, Norderstedt, 2004.

Diskussion: Friedensvertrag oder Staatsvertrag. In: MOCK, Alois – STEINER, Ludwig – KHOL, Andreas: Neue Fakten zu Staatsvertrag und Neutralität. Studienreihe der Politischen Akademie der ÖVP, 12. kötet, Bécs, 1980.

DORFEY, Beate: Die internationale Ruhrbehörde im Spannungsfeld britischer, französischer, belgischer, luxemburgischer und niederländischer Interessen. In: Geschichte im Westen, 1994. 9. évf. 1. sz.

DÜWELL, Kurt: Entstehung und Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland (1945-1961). Böhlau Verlag KG, Köln, 1981.

EISTERER, Klaus: Französische Besatzungspolitik in Tirol und Vorarlberg im Spätsommer und Herbst 1945. In: RAUCHENSTEINER, Manfred – ETSCHMANN, Wolfgang: Österreich 1945: Ein Ende und viele Anfänge. Verlag Styria, Graz/Bécs/Köln, 1997.

EISTERER, Klaus: Französische Besatzungspolitik: Tirol und Vorarlberg 1945/46. Haymon-Verlag, Innsbruck, 1991.

ERDMANN, Karl Dietrich: Das Ende des Reiches und die Entstehung der Republik Österreich, der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 1999.

ERMACORA, Felix: Österreichische Verfassungslehre. Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung GmbH, Bécs/Stuttgart, 1970.

ESCHENBURG, Theodor: Das Problem der Neugliederung der deutschen Bundesrepublik: dargestellt am Beispiel des Südweststaates. Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten. Frankfurt am Main, 1950.

FALLEND, Franz: Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven? Die Bund-Länder-Verhandlungen über die Länderförderungsprogramme und die Bundesstaatsreform in Österreich seit 1945. In: DACHS, Herbert: Der Bund und die Länder: Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat. Böhlau Verlag, Bécs/Köln/Weimar, 2003.

FELDKAMP, Michael F: Der Parlamentarische Rat 1948-1949: Die Entstehung des Grundgesetzes. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1998.

FELDKAMP, Michael F: Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 1948 bis 1949: Option für die europäische Integration und die deutsche Einheit. Konrad Adenauer Stiftung, Berlin/Sankt Augustin, 2008.

FISCHER, Karl: Die Vier im Jeep: Die Besatzungszeit in Wien 1945-1955. Wiener Stadt- und Landesarchiv, Bécs, 1985.

FOITZIK, Jan: Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland/Sowjetische Sektion. In: KOSLOW, Wladimir P. – MÖLLER, Horst – MIRONIENKO, Sergei W. – TSCHUBARJAN, Alexandr O. – WEBER, Hartmut – FOITZIK, Jan - ZAREWSKAJA-DJAKINA, Tatjana W: SMAD-Handbuch: Die Sowjetische Militäradministration in Deutschland 1945-1949. Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München, 2009.

FOITZIK, Jan: Organisation der sowjetischen Besatzung in Deutschland und Auswirkungen von kompetenzieller Diffusion auf die Rekonstruktion der Besatzungspolitik. In: HILGER, Andreas – SCHMEITZNER, Mike – VOLLNHALS, Clemens: Sowjetisierung oder Neutralität? Optionen sowjetischer Besatzungspolitik in Deutschland und Österreich 1945-1955. Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen, 2006.

FUKUYAMA, Francis: Államépítés: Kormányzás és világtrend a 21. században. Századvég Kiadó, Budapest, 2005.

General BÉTHOUART: Die Schlacht um Österreich. Hiro Production International, Bécs, 1967.

GÖRTEMAKER, Manfred: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Von der Gründung bis zur Gegenwart. Verlag C. H. Beck, München, 1999.

GREWE, Wilhelm: Der Deutschlandvertrag. In: TIMMERMANN, Heiner: Deutschlandvertrag und Pariser Verträge: Im Dreieck von Kaltem Krieg, deutscher Frage und europäischer Sicherheit. LIT Verlag, Münster, 2003.

GREWE, Wilhelm: Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland: I. Das Besatzungsstatut. In: Deutsche Rechts-Zeitschrift, 1949. 4. évf. 12. sz.

HALÁSZ Iván: Asszisztált alkotmányozás Kelet-Közép-Európában. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán: Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és

Magyarországon. Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.

HALÁSZ Iván: Az állam összeomlása és újjáépítése. Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.

HALMAI Gábor: Alkotmányjog – Emberi jogok – Globalizáció: Az alkotmányos eszmék migrációja. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2013.

HALMOSY Dénes: Nemzetközi szerződések 1918-1945. 2. kiadás, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983.

HANSEN, Niels: Eine peinliche Mission: Wien, 14. Mai 1955: Wider die Enteignung deutschen Vermögens durch den österreichischen Staatsvertrag. In: Historisch-Politische Mitteilungen: Archiv für Christlich-Demokratische Politik. 1995. 2. évf. 2. sz.

HARDACH, Gerd: Der Marshall-Plan: Auslandshilfe und Wiederaufbau in Westdeutschland 1948-1952. Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 1994.

HASTINGS, James J: Die Akten des Office of Military Government for Germany (US). In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 1976. 24. évf. 1. sz.

HEIDELMEYER, Wolfgang: Besatzungsrecht und deutsches Recht im Land Berlin. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1968. 28. évf.

HENKE, Klaus-Dietmar: Politik der Widersprüche: Zur Charakteristik der französischen Militärregierung in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 1982. 30. évf. 3. sz.

HENLE, Wilhelm: Besatzungsstatut und deutsche Gesetzgebung. In: Süddeutsche Juristen-Zeitung, 1949. 4. évf. 8. sz.

HESSE, Konrad: Ausgewählte Schriften. Der unitarische Bundesstaat. In: HÄBERLE, Peter – HOLLERBACH, Alexander: Freiburger rechts- und staatswissenschaftliche Abhandlungen. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1984.

HOWARTH, Marianne: Stationen zum Deutschlandvertrag: Vom Besatzungsstatut zur Erlangung der Souveränität. In: TIMMERMANN, Heiner: Deutschlandvertrag und Pariser Verträge: Im Dreieck von Kaltem Krieg, deutscher Frage und europäischer Sicherheit. LIT Verlag, Münster, 2003.

HUFSCHMIED, Richard: Sonderfall Wien? Die Alliierten und Österreich 1943-1955. In: BIENERT, Michael – SCHAPER, Uwe – THEISSEN, Andrea: Die Vier Mächte in Berlin: Beiträge zur Politik der Alliierten in der besetzten Stadt. Landesarchiv Berlin, Berlin, 2007.

HUFSCHMIED, Richard: Wien im Kalkül der Alliierten (1948-1955): Maßnahmen gegen eine sowjetische Blockade. Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Bécs, 2002.

HÜSER, Dietmar: Die Saar-Politik und die deutsch-französische Geschichte an der Grenze – Herausforderungen, Handlungsmargen, ‚Frankreichstrategien‘ in Völkerbunds-, Saarstaats- und frühen Bundeslandzeiten. In: LÜSEBRINK, Hans-Jürgen – POLZIN-HAUMANN, Claudia – VATTER, Christoph: "Alles Frankreich oder was?" - Die saarländische Frankreichstrategie im europäischen Kontext / "La France à toutes les sauces?" - La 'Stratégie France' de la Sarre dans le contexte européen: Interdisziplinäre Zugänge und kritische Perspektiven / Approches interdisciplinaires et perspectives critiques. Jahrbuch des Frankreichzentrums, Transcript Verlag, Bielefeld, 2017.

ILLÉS Zoltán: Párhuzamos államépítések Dél-Szudánban. PhD értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, Budapest, 2017.

JÜTTNER, Alfred: Die Entstehung der Berlinfrage. In: Zeitschrift für Politik, 1972. 19. évf. 1. sz.

KELLER Krisztina: Az újraegyesült Németország növekvő nemzetközi biztonságpolitikai szerepvállalása, a Bundeswehr „out-of-area” bevetéseinek tükrében. PhD értekezés, Budapesti

Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, Budapest, 2002.

KIMMINICH, Otto: Besprechungen (KRÜLLE, Siegrid: Die völkerrechtlichen Aspekte des Oder-Neiße-Problems. Schriften zum Völkerrecht, 10. kötet). In: Archiv des Völkerrechts, 1971. 15. évf. 2. sz.

KIMMINICH, Otto: Ungelöste Rechtsprobleme der deutsch-polnischen Beziehungen. In: Zeitschrift für Politik, 1971. 18. évf. 4. sz.

KIRN, Michael: Der Fortbestand des Deutschen Reiches nach 25 Jahren Grundgesetz. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1974. 7. évf. 4. sz.

KLEIN, Friedrich: Das Besatzungsstatut für Deutschland. In: Süddeutsche Juristen-Zeitung, 1949. 4. évf. 11. sz.

KNOLL, Harald – STELZL-MARX, Barbara: Der Sowjetische Teil der Alliierten Kommission für Österreich: Struktur und Organisation. In: KARNER, Stefan – STELZL-MARX, Barbara: Die Rote Armee in Österreich: Sowjetische Besatzung 1945-1955. R. Oldenbourg Verlag, Bécs, 2005.

KOOP, Volker: Besetzt: Französische Besatzungspolitik in Deutschland. be.bra verlag, Berlin-Brandenburg, 2005.

KRAUS, Elisabeth: Ministerien für das ganze Deutschland? Der Alliierte Kontrollrat und die Frage gesamtdeutscher Zentralverwaltungen. R. Oldenbourg Verlag, München, 1990.

KREUTZER, Heinz: Berlin im Bund: Die Einbeziehung Berlins in die politische und rechtliche Ordnung der Bundesrepublik. In: Zeitschrift für Politik, 1954. 1. évf. 2. sz.

KÜPPER, Herbert: Tur Tur, az álóriás? – avagy a Grundgesetz örökkévalósági klauzulájának a jelentése a német jogrendszerben. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán: Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.

LAMBERTZ-POLLAN, Ruth: Auf dem Weg zu Souveränität und Westintegration (1948-1955): Der Beitrag des Völkerrechtlers und Diplomaten Wilhelm Grewe. 1. kiadás, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2016.

LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. Leske + Budrich, Opladen, 1998.

LAUFER, Heinz: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München, 1974.

LEHMANN, Hans Georg: Deutschland-Chronik 1945 bis 2000. Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 2002.

LÖVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHEK György: Németország közigazgatása. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. CompLex Kiadó, Budapest, 2011.

MAHNCKE, Dieter: Berlin im geteilten Deutschland. R. Oldenbourg Verlag, München, 1973.

MAI, Gunther: Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945-1948: Alliierte Einheit - deutsche Teilung? R. Oldenbourg Verlag, München, 1995.

MANN, Frederick Alexander: Deutschlands Rechtslage 1947–1967. In: JuristenZeitung, 1967. 22. évf. 19. sz.

MASÁT Ádám: A berlini fal és a menekültkérdés. Doktori disszertáció, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Budapest, 2014.

MUELLER, Wolfgang: Die sowjetische Besetzung in Österreich 1945-1955 und ihre politische Mission. Böhlau Verlag, Bécs/Köln/Weimar, 2005.

MUSIL, Andreas – KIRCHNER, Sören: Das Recht der Berliner Verwaltung: Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge. 4. kiadás, Springer Verlag, Berlin, 2017.

MUßGNUG, Reinhard: Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland. In: ISENSEE, Josef. – KIRCHHOF, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Grundlagen von Staat und Verfassung, 1. kötet, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1987.

NÉMETH István: Németország története: Egységtől az egységig (1871-1990). AULA Kiadó. Budapest, 2004.

PFENNIG, Gero – NEUMANN, Manfred J: Verfassung von Berlin und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Berlin, 2010.

POSSER, Diether: Der Bundesrat und seine Bedeutung. In: BENDA, Ernst – MAIHOFER, Werner – VOGEL, Hans-Jochen: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 2. kiadás, Walter de Gruyter, Berlin, 1994.

RENGEL, Jörg: Berlin nach 1945: Politisch-rechtliche Untersuchungen zur Lage der Stadt im geteilten Deutschland. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 1993.

REUSCH, Ulrich: Briten und Deutsche in der Besatzungszeit. In: Geschichte im Westen, 1987. 2. évf. 2. szám.

SCHAMBECK, Herbert: Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich. In: MERTEN, Detlef: Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht. Duncker & Humblot, Berlin, 1997.

SCHÄRF, Adolf: Österreichs Erneuerung 1945-1955: Das erste Jahrzehnt der Zweiten Republik, 7. kiadás, Verlag der Wiener Volksbuchhandlung, Bécs, 1960.

SCHILCHER, Alfons: Österreich und die Großmächte: Dokumente zur österreichischen Außenpolitik 1945-1955. Geyer Edition, Bécs/Salzburg, 1980.

SCHMID, Karin: Die deutsche Frage im Staats- und Völkerrecht. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1980.

SCHOLZ, Michael F: Die ostdeutsche Nordeuropapolitik bis zur internationalen Anerkennung der DDR (1972/73). In: HECKER-STAMPEHL, Jan: Nordeuropa und die beiden deutschen Staaten 1949-1989: Aspekte einer Beziehungsgeschichte im Zeichen des Kalten Krieges. Edition Kirchhof und Franke, Lipcse/Berlin, 2007.

SCHRÖDER, Dieter: Die gegenwärtigen Kontrolleinrichtungen der Vier Mächte in Deutschland. In: Archiv des Völkerrechts: Die Folgen des Zweiten Weltkrieges / The Consequences of the Second World War. 1985. 23. kötet, 1/2. szám.

SCHWACKE, Peter – STOLZ, Eberhard: Staatsrecht mit Allgemeiner Staatslehre und Verfassungsgeschichte. Deutscher Gemeindeverlag GmbH und Verlag W. Kohlhammer GmbH, Köln, 1981.

SCHWARTZ, Thomas A: Europäische Integration und Special Relationship – Zur Durchführung des Marshall-Planes in der Bundesrepublik Deutschland, 1948-1951. In: MAIER, Charles S. – BISCHOF, Günter: Deutschland und der Marshall-Plan. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1992.

SCHWARZ, Hans-Peter: Konrad Adenauer: Erinnerungen 1945-1953. In: Politische Vierteljahresschrift, 1965. 6. évf. 4. sz.

STEININGER, Rolf: Der Staatsvertrag: Österreich im Schatten von deutscher Frage und Kaltem Krieg 1938-1955. Studien Verlag, Bécs, 2005.

STEININGER, Rolf: Zwischen Pariser Verträgen und Genfer Gipfelkonferenz: Großbritannien und die deutsche Frage 1955. In: STEININGER, Rolf – WEBER, Jürgen – BISCHOF, Günter – ALBRICH, Thomas – EISTERER, Klaus: Die doppelte Eindämmung: Europäische Sicherheit und deutsche Frage in den Fünfzigern. v. Hase & Koehler Verlag, München, 1993.

STELZL-MARX, Barbara: Stalins Soldaten in Österreich: Die Innensicht der sowjetischen Besatzung 1945-1955. Böhlau Verlag Bécs/Oldenbourg Verlag München, Bécs/München, 2012.

STIEFEL, Dieter: „Hilfe zur Selbsthilfe“: Der Marshallplan in Österreich 1948-1952. In: BRUCKMÜLLER, Ernst: Wiederaufbau in Österreich 1945-1955: Rekonstruktion oder Neubeginn? Verlag für Geschichte und Politik, Bécs, 2006.

STOLLEIS, Michael: Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945-1949. In: ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 1 kötet, Historische Grundlagen, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2003.

STOURZH, Gerald: Geschichte des Staatsvertrages 1945-1955: Österreichs Weg zur Neutralität. 3. kiadás, Verlag Styria, Graz/Bécs/Köln, 1985.

STOURZH, Gerald: Österreichs Weg zum Staatsvertrag und zur Neutralität. In: Forum Politische Bildung: Frei - Souverän - Neutral - Europäisch: 1945 – 1955 – 1995 – 2005 (Informationen zur Politischen Bildung, 22. kötet), Studien Verlag, Innsbruck/Bécs, 2004.

STOURZH, Gerald: Um Einheit und Freiheit: Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945-1955. 5. kiadás, Böhlau Verlag, Bécs/Köln/Graz, 2005.

SZABÓ István: Ausztria államszervezete 1918-1955. Jogtudományi Monográfiák 2. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2010.

SZABÓ István: Ausztria négyhatalmi megszállása és az 1955-ös Államszerződés. In: Sectio Juridica et Politica, 2008. 26. évf. 1. sz.

SZAMEL Katalin: Ausztria közigazgatása. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. CompLex Kiadó, Budapest, 2011.

SZENTE Zoltán: Az európai parlamentarizmus a két világháború között. In: MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

SZENTE Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.

SZENTE Zoltán: Nemzetállamiság és polgári alkotmányosság: A német egység megvalósulása és a bismarcki Németország. In: MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

SZIGETI Magdolna: Németország második világháború utáni államépítése, alkotmányjogi helyzete, és az újraegyesítés. PhD értekezés, Széchenyi István Egyetem, Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskola, Győr, 2006.

TROSSMANN, Hans: Bundestag und Vermittlungsausschuß. In: JuristenZeitung, 1983. 38. évf. 1. sz.

TWERASER, Kurt: Von der Militärdiktatur 1945 zur milden Bevormundung des „Bargaining-Systems“ der fünfziger Jahre. Verhaltensmuster und Interaktionen von Amerikanern und Österreichern auf der Military-Government-Ebene. In: ABLEITINGER, Alfred – BEER, Siegfried – STAUDINGER, G. Eduard: Österreich unter alliierter Besatzung 1945-1955. Böhlau Verlag, Bécs/Köln/Graz, 1998.

VOGEL, Hans-Jochen: Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes. In: BENDA, Ernst – MAIHOFER, Werner – VOGEL, Hans-Jochen: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 2. kiadás, Walter de Gruyter, Berlin, 1994.

Von BEYME, Klaus: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung. Piper Verlag, München, 1993.

WADL, Wilhelm: Britische Besatzung in Kärnten und in der Steiermark bis zum Jahresende 1945. In: RAUCHENSTEINER, Manfred – ETSCHMANN, Wolfgang: Österreich 1945: Ein Ende und viele Anfänge. Verlag Styria, Graz/Bécs/Köln, 1997.

WEEKS, Gregory: Das amerikanische Jahrzehnt? Die Besatzungszeit in Österreich 1945-1955. In: KARNER, Stefan – STANGLER, Gottfried: „Österreich ist frei!“. Der Österreichische Staatsvertrag 1955. Verlag Berger, Horn/Bécs, 2005.

WIEDERIN, Ewald: Einheitsstaat oder Bundesstaat? Diskurse und Entscheidungen 1945. In: SCHENNACH, P. Martin: Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus: Beiträge zur Tagung an der Universität Innsbruck am 28. und 29. November 2013. Gyűjteményes kötet, Verlag Österreich, Bécs, 2015.

ZÖLLNER, Erich: Geschichte Österreichs von den Anfängen bis zur Gegenwart. 8. kiadás, Verlag für Geschichte und Politik, Bécs, 1990.

Internetes források

Abkommen über die Errichtung einer Internationalen Ruhrbehörde vom 28. April 1949.
<http://www.verfassungen.de/de45-49/internationaleruhrbehoerde48.htm>

Abkommen über eine Drei-Mächte-Kontrolle in Deutschland vom 8. April 1949.
<http://www.verfassungen.de/de45-49/trizone-abkommen49.htm>

Abkommen über Kontrolleinrichtungen in Deutschland vom 14. November 1944.
Abkommen vom 1. Mai 1945 betreffend die Änderung des Abkommens vom 14. November 1944 über die Kontrolleinrichtungen in Deutschland.
<http://www.verfassungen.de/de45-49/kontrolleinrichtungen45.htm>

Abkommen zwischen der Alliierten Hohen Kommission und der Bundesregierung ("Petersberg-Abkommen") vom 22. November 1949.
<http://www.verfassungen.de/de49/petersbergabkommen49.htm>

Besatzungsstatut vom 10. April 1949.
<http://www.verfassungen.de/de49/besatzungsstatut49.htm>

Betriebsverfassungsgesetz. <https://www.businesslocationcenter.de/arbeitsmarkt/arbeitsrecht-und-tarifsystem/betriebsverfassungsgesetz/>

Bezirksgeschichte Donaustadt.
https://www.bezirksmuseum.at/de/bezirksmuseum_22/bezirksgeschichte/

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich: Jahrgang 1955, Ausgegeben am 30. Juli 1955: Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich. https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1955_152_0/1955_152_0.pdf

Bundeskanzler seit 1945.
<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/geschichte/kanzler-seit-1945.html>

Bundesrecht konsolidiert: Artikel 107. (außer Kraft).

<https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1930/1/A107/NOR12002782>

Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich.

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000265>

Bundesregierungen seit 1918. <https://www.parlament.gv.at/WWER/BREG/REG/>

Das jüngste Bundesland: Das Werden des Burgenlandes im Zeitraffer. <https://landesmuseum-burgenland.at/ueber-uns/geschichte-des-burgenlandes/>

Deutschland seit 1945, Bundesrat, Stimmen der Bundesländer mit der Regierungspartei CDU bzw. CSU. <https://www.wahlen-in-deutschland.de/bBundesrat.htm>

Die erste Republik Österreichs. <https://www.geschichte-oesterreich.com/1918-1938/>

Die österreichische Neutralitäts- und Außenpolitik.

<http://www.demokratiezentrum.org/wissen/timelines/die-oesterreichische-neutralitaets-und-aussenpolitik.html>

Erklärung der Alliierten Kommandantur über Berlin vom 5. Mai 1955.

<http://www.verfassungen.de/be/alliiertekommandantur50-1.htm>

Erklärung der Regierung der UdSSR über die Gewährung der Souveränität an die Deutsche Demokratische Republik vom 25. März 1954. <http://www.verfassungen.de/de45-49/souveraenitaetserklaerung54.htm>

Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands durch die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken und durch die Provisorische Regierung der Französischen Republik.
https://www.lostart.de/Content/052_ProvenienzBeutekunst/DE/ZeittafelDokumente/1945_BerlinerErklaerung.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure der britischen, französischen und amerikanischen Besatzungszone zum Grundgesetz vom 12. Mai 1949.
<http://www.verfassungen.de/de49/grundgesetz-genehmigung49.htm>

Geschichte der Universität Wien: Ludwig Adamovich sen., Univ.-Prof. Dr.
<https://geschichte.univie.ac.at/de/personen/ludwig-adamovich-sen-univ-prof-dr>

Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin (Groß-Berlin-Gesetz) vom 27. April 1920. <http://www.verfassungen.de/be/grossberlin20.htm>

Gesetz vom 1. Oktober 1920, (B.-G.-Bl. Nr. 1) womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz) in der Fassung der Wiederverlautbarung des Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Januar 1930 (in der Fassung vom 7. Dezember 1929).
<http://www.verfassungen.at/at18-34/index29.htm>

Gesetzgebungsverfahren.

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/gesetzgebung/gesetzgebungsverfahren/gesetzgebungsverfahren-node.html>

Gross-Berlin-Gesetz (1920).

https://berlingeschichte.de/stadtentwicklung/texte/4_12_grberges.htm

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.
<http://www.verfassungen.de/gg49-i.htm>

Landesrecht konsolidiert Wien: Gesamte Rechtsvorschrift für Bezirkseinteilungsgesetz 1954.
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000321>

Ludwig Adamovich sen., Univ.-Prof. Dr. <https://geschichte.univie.ac.at/de/personen/ludwig-adamovich-sen-univ-prof-dr>

Ständestaat. <http://www.aeiou.at/aeiou.encyclop.s/s772608.htm>

Protokoll über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin. London, 12. September 1944.

<http://www.verfassungen.de/de45-49/besatzungszonenprotokoll45.htm>

Satzung der Alliierten Hohen Kommission für Deutschland vom 20. April 1949.

<http://www.verfassungen.de/de49/satzunghohekommission49.htm>

Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich: Jahrgang 1945, Ausgegeben am 14. Juli 1945.

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1945_68_0/1945_68_0.pdf

Staatsvertragsverhandlungen und internationale Entwicklung (1943/1945-1955):

<http://www.demokratiezentrum.org/wissen/timelines/staatsvertragsverhandlungen-und-internationale-entwicklung.html>

Ständiger gemeinsamer Ausschuss im Sinne des § 9 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 vom

Bundesrat entsendet. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SA-P9-B/SA-P9-B_00001_00153/index.shtml

SZIGETI Magdolna: Két német állam kialakulása a második világháború után.

https://jogtortenet.sze.hu/images/dokumentumok/szigetimagdolna_ketnemetalam.pdf

Verfassung der Bundeshauptstadt Wien in der Fassung, wie sie durch Bundesgesetz vom 15.

Juli 1945, StGBI. Nr. 67/1945, wieder in Kraft gesetzt wurde mit den Übergangsbestimmungen bis 19. Dezember 1945. <http://www.verfassungen.at/wien/verf45-i.htm>

Verfassungsgesetz über die vorläufige Einrichtung der Republik Österreich (Vorläufige

Verfassung). <http://www.verfassungen.at/index.htm>

Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 einschließlich des Genehmigungsschreibens der Alliierten Kommandantura Berlin. <http://www.verfassungen.de/be/verf50-i.htm>

Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten ["Deutschlandvertrag"] vom 26. Mai 1952 in der Fassung vom 23. Oktober 1954. <http://www.documentarchiv.de/brd/dtlvertrag.html>

Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. Mai 1952 (Deutschlandvertrag). https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=bcffc8be-23e3-7ea6-569d-e3d11bee2edd&groupId=252038

Vorläufige Verfassung von Groß-Berlin vom 13. August 1946. <http://www.verfassungen.de/be/verf46-i.htm>

Was sind die Ostverträge? <https://www.zeitklicks.de/brd2/zeitklicks/zeit/politik/die-ostpolitik/was-sind-die-ostvertraege/>

Weg der Gesetzgebung.

https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/weg-255468

A szerzőnek az értekezés témakörében megjelent publikációi

MARÓTI Dávid: Egy új, mégis régi Németország születése. In: Diké, 2021. 5. évf. 1. sz. 213-229.

MARÓTI Dávid: Németország szövetséges megszállása és egy új német állam létrejötte. In: MTA Law Working Papers, 2021. 17. sz. 1-16.

MARÓTI Dávid: A német és az osztrák föderáció alapjegyei. In: Miskolci Jogi Szemle, 2018. 13. évf. 2/1. sz. 126-142.

MARÓTI Dávid: Németország újjáépítése a II. világháború után. In: Acta Humana, 2017. 5. évf. 5. sz. 59-73.

MARÓTI Dávid: A felsőházak összehasonlító elemzése ifj. Vutkovich Sándor munkásságában. In: Jog-Állam-Politika, 2017. 9. évf. 4. sz. 213-223.

MARÓTI Dávid: Comparison of the international administration in Berlin and Vienna after World War II. In: Central European Papers, 2017. 5. évf. 2. sz. 65-77.

MARÓTI Dávid: A Második Osztrák Köztársaság az átmeneti időszakban. In: Polgári Szemle, 2017. 13. évf. 1-3. sz. 392-406.

MARÓTI Dávid: The Allied administration in Vienna after World War II. In: VI. Interdiszciplináris Doktorandusz Konferencia Tanulmánykötet, 2017. 401-408.

MARÓTI Dávid: Berlin és Bécs jogállása a II. világháború utáni években és a berlini blokád. In: Professzorok az Európai Magyarországért Egyesület XIV. PhD. - Konferencia előadásai, 2017. 64-72.

MARÓTI Dávid: A két Németország egyesítésének alkotmányjogi háttere. In: Grotius, 2015. 1-6.