

**Nemzeti Közszołgálati Egyetem**  
**Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola**

**Tézisfüzet**

Maróti Dávid

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

című doktori (PhD) értekezéséhez

**Témavezető:**

Dr. habil. Schweiczzer Gábor  
egyetemi docens

**Budapest, 2022**

# Tartalomjegyzék

1) A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA .....	2
2) AZ ÉRTEKEZÉS HIPOTÉZISEI.....	3
3) A KUTATÁS CÉLJAI.....	4
4) KUTATÁSMÓDSZERTAN.....	5
5) AZ ÁLLAMÉPÍTÉS FOGALMA .....	8
6) A DOLGOZAT FELÉPÍTÉSE .....	9
7) KÖVETKEZTETÉSEK: A NÉMET SZÖVETSÉGI KÖZTÁRSASÁG ÉS AZ OSZTRÁK KÖZTÁRSASÁG II. VILÁGHÁBORÚ UTÁNI ÁLLAMÉPÍTÉSÉNEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA .....	10
7.1) Ausztria és Németország megszállása.....	10
7.2) Belpolitikai helyzet .....	11
7.3) Területi hatalommegosztás.....	12
7.4) További következtetések .....	12
8) ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK .....	13
9) AJÁNLÁSOK, A KUTATÁSI EREDMÉNYEK GYAKORLATI FELHASZNÁLHATÓSÁGA .....	14
10) A SZERZŐNEK AZ ÉRTEKEZÉS TÉMAKÖRÉBEN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓI.	16
11) A SZERZŐ SZAKMAI-TUDOMÁNYOS ÉLETRAJZA .....	16

## 1) 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 országgrésszel 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.

## **2) 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.

### **3) A kutatás céljai**

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.

## 4) 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 hasonlóknak 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.<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.

Az összehasonlítás tárgyának meghatározásánál elkülöníthetjük a makro- és a mikroszintű összehasonlítást.<sup>2</sup> 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 szerkezetében<sup>3</sup>, 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 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 aktorok<sup>4</sup> (a szövetséges hatalmak, illetve azok katonai kormányzatai) határozták meg a fejlődés alapvető irányát. A belső államépítési aktorok<sup>5</sup> (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

---

<sup>2</sup> CSINK Lóránt: i. m. 23.

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> Uo.



szakkifejezések fordításánál abban az esetben alkalmaztam ezt a módszert, ha a magyar szaknyelvben nem létezett az adott intézmény megfelelője.

## 5) 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 társadalmá ne oktrojálásnak (kényszernek) tekintse az államépítő intézkedéseket, aminek egyik eszköze az asszisztált alkotmányozás.<sup>6</sup> 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 alkotmányozás<sup>7</sup> 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

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

került visszaállításra. Ezzel szemben Németország nyugati és keleti felében is új alkotmányt fogadtak el. Az asszisztált és az oktrojált alkotmányozás közötti különbséget a németországi 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 németiségről. Az osztrák diplomáciának ugyan sikerült elérnie, hogy az országot a hitleri agresszió első áldozatának tekintse a nemzetközi közösség, azonban a megszálló hatalmak képviselőinek emlékezetében még élesen élt az Anschluss képe, ezért a nemzetépítés eszközeihez folyamodva kívánták átformálni az osztrák társadalmat. Ehhez hasonló folyamatra nem volt példa Németországban, ahol az erős nemzeti identitás már létezett. A nácielleni társadalommal ugyanakkor mindkét országban sor került a társadalom átnevelésére.

## **6) A dolgozat felépítése**

A dolgozatnak négy fő egysége van. Az osztrák és a nyugatnémet államról szóló részek szimmetrikus szerkezetűek az áttekinthető összehasonlítás érdekében.

A bevezető részben a tudományos kritériumoknak eleget téve megfogalmazásra kerültek az értekezés hipotézisei, a kutatómódszertan, a kutatás céljai és a tudományos problémák.

Az első fejezet Ausztria II. világháború utáni államépítését mutatja be a független Ausztria létrejöttéig, kitérve a szövetséges megszállás és az átmenet időszakára. A szövetségi államszerkezetet a törvényhozás és a végrehajtás területi megoszlásán, illetve a Bundesrat (Szövetségi Tanács) elemzésén keresztül ismertetem, amit a főváros, Bécs sajátos jogállásának bemutatása követ.

A második fejezet Németország szövetséges megszállását és a Német Szövetségi Köztársaság létrejöttét, illetve szuverenitásának helyreállítását vizsgálja. A szövetségi állami modell az osztrák részhez hasonlóan a hatáskörök szövetségi-tartományi megoszlása és a Bundesrat vizsgálata alapján kerül bemutatásra a szimmetria elvét követve. Mivel Németország kettészakadt, fontosnak tartottam külön fejezetet szentelni a korabeli nyugatnémet államelméleti irányzatok ismertetésének, amelyek alapvetően a két német állam Német

Birodalommal való kontinuitásának vagy diszkontinuitásának alátámasztása köré szerveződtek. A fejezet végül Berlin speciális jogállásának elemzésével zárul.

A dolgozat utolsó fejezete a végkövetkeztetéseknek ad helyet. Ebben a részben végeztem el az osztrák és a nyugatnémet államépítés, illetve Bécs és Berlin státuszának konkrét összehasonlítását. Az értekezés tartalmi részének lezárása a bevezetőben felállításra kerülő hipotézisek megválaszolását, az új tudományos eredmények kiemelését, az ajánlások megfogalmazását, a kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatóságának bemutatását és a kutatások továbbgondolását foglalja magában. A felvetésekként megfogalmazott gondolatok kifejtését a disszertáció keretei ugyan már nem tették lehetővé, azok azonban a jövőbeni kutatásaim alapjait képezhetik.

## **7) Következtetések: A Német Szövetségi Köztársaság és az Osztrák Köztársaság II. világháború utáni államépítésének összehasonlítása**

### **7.1) Ausztria és Németország megszállása**

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.

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.

## **7.2) Belpolitikai helyzet**

Az osztrák és a nyugatnémet belpolitikai viszonyokat megvizsgálva alapvető különbség mutatkozik a két ország között, ami a dolgozat egyik alapkérdésére is választ ad, azaz hogy esetükben belső tényezők is hozzájárultak az eltérő államépítéshez.

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.

### **7.3) Területi hatalommegosztás**

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 (közigazgatási) 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, 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 (Landeshauptmann) 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.

### **7.4) 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 kötnek 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.

## **8) 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 szektoriális 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 blokád 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 létrejöttekor, azaz ami egykoron működőképes rendszernek, illetve elemnek bizonyult, azt az új államgépezet is megtartja, átmentve a múlt értékeit.

## **9) Ajánlások, a kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatósága**

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.



## **10) 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.

## **11) A szerző szakmai-tudományos életrajza**

Maróti Dávid 2009-ben kezdte meg felsőoktatási tanulmányait a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, Nemzetközi Tanulmányok szakon, ahol 2012-ben alapidiplomát szerzett. Itt folytatott tanulmányai során megismerkedett a német alkotmányos rendszerrel, illetve a föderatív államszerkezettel, amelyek felkeltették az érdeklődését.

Az alapdiploma megszerzését követően a Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának Európai és nemzetközi igazgatás mesterszakán folytatta tanulmányait, amelyeket 2014-ben fejezte be. A képzés során elsajátította az összehasonlító alkotmányjog alapismereteit.

2014-ben jelentkezett a Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájába, ahol 2021-ben komplex vizsgát tett, és abszolutoriumot szerzett.

A doktori iskola hallgatójaként elnyerte az Egyetem Erasmus+-ösztöndiját, amely lehetővé tette számára, hogy kutatásokba kezdjen Bécsben. A Tempus Közalapítvány Campus Mundi-, majd az Osztrák-Magyar Akció Alapítvány Ernst Mach-ösztöndijával lehetősége nyílt, hogy tovább folytathassa kutatásait szakterületén a Bécsi Egyetem szakkönyvtáraiban.

Tanulmányai és kutatásai során összesen tizenkettő publikációja született, amelyek közül kettő angol nyelven íródott.

Angol és német nyelvből felsőfokú nyelvvizsgával rendelkezik.