

A közszolgálati jog kodifikációja mint az állami válságkezelés eszköze: a német történeti példa**

The Codification of Civil Service Law as a Tool for State Crisis Management: The German Historical Example

The central thesis of this article is that the codification of public service law in a uniform code (service pragmatics) is important not only from the narrow perspective of jurisprudence, but also from the perspective of power politics. Among these mechanisms of exercising power, the text focuses specifically on the issue of state crisis management, for which I attempt to analyze positive and negative examples from 19th- and 20th-century German (legal) history.

Keywords: *service pragmatics, crisis management, codification, civil service, bureaucracy, history of civil service in Germany*

1. Bevezetés

Minden kormányzati berendezkedés hatékony hatalomgyakorlása főként azon múlik, hogy a kormánynak alárendelten működő közigazgatási szervezetrendszer miként segíti vagy gátolja a hatalomgyakorlást, periodikusan mozogva e két végpont között.¹ Ezért a közigazgatás személyi állományára vonatkozó közszolgálati jogi szabályozás mindig egy kényes és politikailag impregnált terület volt. Ennek a jogi tereumnak az esetleges módosításaival vagy újraszabályozásával egyes kormányzatok el tudták érni azt, hogy az aktuálisan valamilyen válságban lévő államüzem újra működőképpé váljon, míg más államok ilyen irányú kísérletei kudarcot vallottak.² Tanulmányomban német történeti példákon, pontosabban egyetlen folyamaton keresztül azt igyekszem illusztrálni, hogy a közszolgálati törvénykönyvek megfelelő kodifikációjának pozitív befolyása lehet a közigazgatásban dolgozó emberek lojalitására, munkamoráljára, biztonságérzetére,³ s azt is, hogy ennek egy ilyen kódex hiánya esetén az ellenkezője is éppúgy igaz lehet. A legtanulságo-

* ORCID ID: 0000-0002-6897-2872.

** A tanulmány a Gróf Tisza István Debreceni Egyetemért Alapítvány PhD Kiválósági Ösztöndíjból finanszírozott szakmai támogatással készült.

1 FORGÁCS, A bürokrácia szociológiája 169–186.

2 Ezzel kapcsolatosan bővebben lásd: SALLAI, A szolgálati pragmatika mint az állami válságkezelés eszköze: német, osztrák és magyar jogtörténeti példák 475–487.; SALLAI, Service Pragmatics as a Tool for State Crisis Management: Examples from German, French, Austrian and Hungarian Legal History 166–172.

3 LUDÁNYI, Szemelvények a jogbiztonság változásairól a közszolgálati pragmatikában 116.

sabb ilyen szempontból – véleményem szerint – a német közszolgálati jog története, ahol az ilyen jellegű válságkezelési stratégiákra sikeres és sikertelen példákat is találhatunk.

2. Fogalmi alapvetés

Mielőtt azonban e történeti tendenciát ismertetném és elemezném, szükséges néhány definíciós lehatárolást tenni. Munkámban a közszolgálat alatt annak legszűkebb értelmét, azaz a civil közigazgatásban, sőt csak a – mai fogalmaink szerint – államigazgatásban dolgozó tisztségviselők körét értem. A szolgálati pragmatika fogalmát is hasonlóan szűkített (a 19. század második felében meggyökeresedett) értelmezési kerettel használom azon közszolgálati kódexekre, amelyek átfogó jelleggel (törvénykönyvként) szabályozták az állami közszolgálat egészét vagy jelentős részét, érte ezalatt személyi és tárgyi hatályukat. Válság alatt pedig gazdasági, morális, alkotmányos vagy politikai, illetőleg az ezeket ötvöző komplex válsághelyzeteket értek. Kiindulópontom továbbá az az – elsősorban politológusok és közgazdászok által bizonyítottnak tekintett – tétel, miszerint történetileg is igazolható, hogy a politikai vezetők a közigazgatást (és az annak részeként működő személyi állományt) képesek önmagában véve akár a jogszabályi környezet módosításaival befolyásolni.⁴ Természetesen a másik oldalnak is megvannak a maga eszközei a döntéshozók presszionálására, erre azonban a német történeti folyamatok kevésbé nyújtanak példát, szemben a francia tisztviselők érdekérvényesítésével.⁵

3. Sikeres és sikertelen válságkezelés német módra: a 19. század elejétől a második világháború végéig

3.1. Reform, stabilizáció, konszolidáció

Szolgálati pragmatikát Európában elsőként Bajorországban alkottak 1805-ben.⁶ E kodifikáció *Maximilian von Montgelas* reformjai során valósult meg,⁷ de a jogtudomány egyik korabeli polihisztorja, *Nikolaus Gönner* is tevékenyen részt vett a folyamatban, s 1808-ban ő írta az első kommentárt a pragmatikához.⁸ A *Montgelas*-féle közigazgatási reformok egyik – sikerrel teljesített – célja a bajor belpolitikát eluraló válság kezelése volt, amely leginkább az állami korrupcióból fakadt.⁹ E kódex új utat jelentett a közszolgálat koncepciója kapcsán: az állami alkalmazottak alkalmazása már szerződésen (és nem uralkodói kegyességen) alapult, a kódex fix bérezési rendszert vezetett be és a képzett bürokrácia kiépítését célozta.¹⁰ Fontos fordulatot jelentett továbbá,

4 VÖGLER, *The Entanglement of Public Bureaucratic Institutions* 99–124.

5 Erről: SALLAI, *Service Pragmatics as a Tool for State Crisis Management* 168.

6 SAMMER, *Beiträge zum Beamtenrecht* 295.

7 KLEINHEYER – SCHRÖDER, *Deutsche und Europäische Juristen aus neun Jahrhunderten* 325.; *Staatsdienerpragmatik. Höchst-landesherrliche Verordnungen. Die Verhältnisse der Staatsdiener, vorzüglich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt betreffend* [2].

8 GÖNNER, *Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet: nebst der Hauptlandespragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener im Königreiche Baiern mit erläuternden Anmerkungen passim*.

9 BERNSEE, *Corruption in German Political Discourse* 52–71.

10 WUNDER, *Das erste deutsche Beamtengesetz 2–12.*; *Staatsdienerpragmatik. Höchst-landesherrliche Verordnungen. Die Verhältnisse der Staatsdiener, vorzüglich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt betreffend* [3]–[4].

hogy a kódex a hivatalviselés jogát függetlenítette a társadalmi származástól, valamint, hogy – a korábbi gyakorlattól eltérően – a tisztviselők hűségét már nem a szankcionálással való fenyegetéssel, hanem jutalmazással próbálták elérni.¹¹ Az így körvonalazott jogviszony is új volt: immár nem magánjogi, hanem közjogi tartalommal bírt,¹² ráadásul garanciákkal volt körülbástyázva, mert az egyszerű elbocsátás elleni védelmet jogszabályi alakba foglalták, szemben más területekkel (például a korabeli Ausztriával), ahol ezt a „joghoz kötést” az uralkodó szuverenitásának megsértéseként értelmezték volna.¹³ A kódex hatása jelentős volt, még annak ellenére is, hogy – immáron egy másfajta állami berendezkedés nyomán – 1908-ban a bajor *Land* területén új pragmatika lépett hatályba.¹⁴ Több mint kétszáz évvel e jogkönyv után már tudjuk: ez volt az első jelentősebb mérföldköve a közzolgálati jog differenciálódásának,¹⁵ s később, hatása révén megalapozta a (porosz-)német közzolgálati modellt,¹⁶ bár nem elhanyagolható e téren a bajor és a porosz szabályozás mellett a württembergi sem.¹⁷ Poroszországban eredetileg a hivatásos közzolgálat kiépítése inkább a felvilágosult abszolutizmus terméke volt: az *Allgemeines Landrecht* (ALR 1794) II. része foglalkozott az állam szolgálatában álló személyek jogviszonyával, ám ez egyrészt a letisztult kodifikációtól még messze állt, s a szabályozás széttagolt maradt,¹⁸ másrészt pedig csak a kötelezettségeket tárgyalta.¹⁹ Átfogó kódex ekkor még itt nem készült, ellenben a bajor mintát a poroszok a későbbiekben kiválóan hasznosították. A német egység megvalósítása után a *Land*-ok saját hivatalnoki rétegükre nézve maguk alkothattak ilyen jogszabályokat. A kisméretű egység gyakorlati megvalósításának azonban fontos lépése volt egy, a birodalmi tisztviselőkre vonatkozó jogállási törvény megalkotása. *Bismarck* kiemelten kezelte ezt a kérdést, s már 1869-ben (tehát még az Északnémet Szövetség idején) javaslatot készített elő e tárgyban. Több sikertelen kísérlet után 1873-ban úgy tűnt, sikerül a pragmatikát törvényerőre emelni, ám a *Reichstag* által megszavazott tervezetet a *Reichsrat* elvetette. A kancellár azonban gyorsan javíttatta a kifogásolt részeket, így 1873. március 31-én megszületett (a negyedik szövegváltozattal elfogadott)²⁰ *Reichsbeamtengesetz*.²¹ A törvény megszületése *Bismarck* egyik legfontosabb belpolitikai sikere volt, mert – bár nem kedvelte a köztisztviselők „rendjét”²² –, de felismerte azt, hogy a hatékony állami működés szempontjából elengedhetetlen a képzett és megbízható hivatalnoki kar.²³ A *Reichsbeamtengesetz* első, jelentősebb novellája az 1907-es évhez köthető,²⁴ ami bizonyítja, hogy e jogalkotási termék igen sokáig látta el funkcióját jelentősebb módosítás

11 JAKOB, Die Studentenverbindungen und ihr Verhältnis zu Staat und Gesellschaft 19–20.

12 SCHMIDT, Beamtenrecht 7–8.

13 WEICHELBAUM, Disziplinarrecht der Beamten und Europäische Menschenrechtskonvention 538.

14 A bajor tisztviselők szolgálati pragmatikája 94–95.

15 WUNDER, Das erste deutsche Beamtengesetz 13.

16 HAZAFI, Közzolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban 1288.

17 CLASSEN, The Civil Service in Germany 166.

18 KELETI, Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei 362–412.

19 SAMMER, Beiträge zum Beamtenrecht 295.

20 KELETI, Kormányaink és a szolgálati pragmatika 266.; KELETI, Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei 324–326.

21 Gesetz, betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten (1873. III. 31.) (= *Reichsbeamtengesetz*).

22 CLARK, Idő és hatalom 202.

23 SALLAI, 150 éve fogadták el a német tisztviselőtörvényt 1–2.

24 POLLOCK – BOERNER, The German Civil Service Act 5.

szükségessége nélkül. Ennek nyomán alakult ki a (porosz-)német modellt jellemző duális megkülönböztetés a közhatalmat gyakorló közszolga (*Beamter*) és az állami feladatokat közhatalom nélkül, szerződéses jogviszony keretében ellátók (*Angestellter*)²⁵ között.²⁶ Az előbbi kategórián belül pedig megkülönböztették a közvetlenül a császárnak alárendelt szerveknél dolgozó (*unmittelbarer Beamter*) és az országos kormányoktól kapott kinevezés alapján tevékenykedő, de az alkotmány szerint a császárnak engedelmességgel tartozó (*mittelbarer Beamter*) tisztviselőket.²⁷ Ez a felfogás tehát alapvetően porosz gyökerű volt.²⁸ A német közigazgatás a századfordulőig – a fejlett közszolgálati felfogásnak is köszönhetően – virágkorát élte, ekkor épült ki az állami adminisztráció szakapparátusa²⁹ és jelent meg a szolgáltató közigazgatás alap gondolata.³⁰ Ez utóbbi fogalom eszmei alapja persze jóval régebbre nyúlt vissza. A porosz abszolutizmushoz kapcsolható paternalista szemléletmód továbbélése volt a szolgáltató közigazgatás, a gyámkodó állam és a 19. század második felétől kiépült kiterjedt társadalombiztosítási rendszer.³¹ Ennek köszönhetően Németországban az állam óriási gazdasági tényezővé vált, nem utolsósorban munkaadóként.³² A kiterjedt szociális funkciók ellátása ugyanis nagy létszámú állami bürokráciát igényelt.³³ *Adolph Wagner* közgazdász igen korán megjósolta azt, hogy az állam ilyen „túlsúlyával” a gazdaság végső soron nem lesz fenntartható.³⁴ Sajnálatos módon az első világháború után szétesett, majd lassan talpra álló Németország sok tekintetben ezt bizonyította is.

3.2. Reform, destabilizáció, szétesés

A weimari köztársaság idején a nagy háború utáni komplex válsághelyzetben lévő ország³⁵ igyekezett visszafogni kiadásait, ami az addig jól megszokott szociális ellátások színvonalának csökkenését, a közigazgatás rosszabb működését és a közszolgálat körében elbocsájtásokat, „*rideszvíví leépítéseket*”³⁶ jelentett. Nem készült a *Reichsbeamtengesetz* helyett új kódex, bár az 1919-es alkotmány előírta annak megalkotását.³⁷ Ennek ellenére a karta tartalmazott néhány alapvető rendelkezést e tárgyban.³⁸ Ez azonban nem segített azon a gyakorlati problémán, hogy az addig kodifikált jog helyébe nem lépett újabb kódex.³⁹ Ráadásul az előző (stabil) berendezkedéssel ellentétben a köztársaság inkább fokozatosan megfosztotta tisztviselőit privilégiumaiktól, ami nem kis ellenállást váltott ki e társadalmi

25 Tanulmányomban az e kategóriára vonatkozó szabályozással nem foglalkozom, mivel a témaválasztás (közigazgatásban, közhatalmat gyakorló tisztviselőkre vonatkozó pragmatikák) ezt nem indokolná.

26 HAZAFI, Közszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban 1291.

27 HUBER, Die deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Band III. Bismarck und das Reich 970.

28 SZABÓ, Német alkotmányfejlődés 145.

29 HANDKE, A bürokrácia kialakulása Németországban 7–15.

30 STIPTA, A német államszervezet és jogrendszer 231.

31 SOMLAI, Hivatalnoki szervezet és intenzív iparosítás 33., 47., 86–88.

32 SOMLAI, Hivatalnoki szervezet és intenzív iparosítás 110.

33 SOMLAI, Hivatalnoki szervezet és intenzív iparosítás 123.

34 WÄNGER, Lerhbuch der politischen Ökonomie I. passim.; WÄCHTER, Ökonomie auf einen Blick 250–251.

35 SZABÓ, Az államfő jogállása a weimari köztársaságban 249.

36 SPEIER, Die Angestellten vor dem Nationalsozialismus 42.

37 MÁRTONFFY, Köztisztviselők szolgálati pragmatikája 330.

38 SCHEERBARTH – HÖFFKEN, Beamtenrecht 43.

39 AUFHAUSER – REIMANN – SCHLUTER – WIMMER – WARGA, Beamtenrecht 7.

réteg részéről.⁴⁰ 1920-ban tovább tágították azoknak a közszolgálatot ellátó személyeknek a körét, akiket az állam egyszerű magánjogi szerződéssel foglalkoztatott, mivel így rájuk nem vonatkoztak a közszolgálati jog hatálya alá tartozóknak kijáró társadalombiztosítási juttatások, amelyek az állami költségvetést terheltek.⁴¹ 1922-ben megalakult – a francia és az osztrák megoldáshoz hasonlóan⁴² – egy szanalási (takarékosági) bizottság, amely jelentős létszámcsökkentést eszközölt 1924 végéig.⁴³ Ezzel párhuzamosan, még szintén 1922-ben, törvény született a tisztviselők kötelességeiről a köztársasági berendezkedés védelme érdekében, ami – a maga szigorával – csak újabb terheket jelentett rájuk nézve, különösebb ellentételezés nélkül.⁴⁴ A jogszabály érintette a fegyelmi eljárás rendjét és kisebb változtatásokat eszközölt az 1907-ben már novelláris módosításon átesett *Reichsbeamtengesetz* néhány szakaszában. A törvény lényegi része azonban a tilalmazott magatartások hosszas felsorolása volt: szankcionálhatóvá tette a tisztviselők azon cselekményeit vagy kijelentéseit, amelyek a köztársasági államformára, a birodalmi kormányra vagy a köztársaság jelképeire vonatkozóan negatív értékítéletet hordoztak és amelyek alkalmasak lehettek a közvélemény befolyásolására. Külön tilalmazta a monarchia visszaállítására nyilvánosság előtt tett provokatív megnyilatkozásokat is.⁴⁵ Ez az 1922-es törvény is jól mutatja, hogy az addigi államközpontú (az állam feljebbvalóságát megkérdőjelezhetetlen tényként kezelő) felfogás az első világháború utáni Németországban megszűnt, s űrt hagyva maga után legitimitás-problémákhoz vezetett.⁴⁶ Később, 1927-ben elkészült egy általános szolgálati pragmatika-tervezet, de ebből soha nem lett törvény.⁴⁷ Ugyanakkor a sötét kép árnyalása érdekében mindenképpen pozitívumként kell megemlíteni, hogy a weimari időszakban nyílt meg a hivatalviselés lehetősége a nők számára.⁴⁸ Morális értelemben a tisztviselői kar tekintélye azonban 1919 és 1933 között jócskán csorbult, ami kihatott az államra is. A császárság idején a korrupció nagyon kis mértékben vetett csak árnyékot a német közigazgatásra,⁴⁹ ám 1919 után – egyrészt a nehéz gazdasági helyzet, másrészt a tisztviselői materiális és immateriális privilégiumok megvonása, harmadrészt pedig a biztos pontot jelentő, jogokat és kötelességeket taxáló pragmatika hiánya miatt – a korrupció virágzott, ahogyan *Konrad Adenauer* fogalmazott.⁵⁰ E tekintetben botrány botrányt ért a korszakban,⁵¹ ami nemegyszer idézett elő kisebb-nagyobb politikai, illetve alkotmányos válságot, amely az akkor még újnak számító demokrácia egyik negatív konnotációjává vált.⁵² Azaz a lakosság a demokrácia egyik velejárájaként tekintett a rendszerszintű korrupcióra, amely az előző (nem demokratikus) berendezkedésben soha nem öltött ilyen mértéket.

40 FORGÁCS, A bürokrácia szociológiája 236.; BERGIEN, The Consensus on Defense and Weimar Prussia's Civil Service 179–180.

41 REICHARD – SCHRÖTER, Civil Service and Public Employment 212.

42 SALLAI, A két világháború közti magyar közigazgatás-racionalizálás európai kontextusban 237.

43 MAGYARY, A magyar közigazgatás racionalizálása 36., 43., 50.

44 Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik. Vom 21. Juli 1922.

45 Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik. Vom 21. Juli 1922. Artikel I.

46 CLARK, Idő és hatalom 178., 228.

47 KARCSAY, A német tisztviselőtörvény alapelvei 136.

48 WUNDER, Geschichte der Bürokratie in Deutschland 136.

49 ENGELS, A korrupció története a korai újkortól napjainkig 213.

50 BRAUNEDER, Die Korruption als historisches Phänomen 100.

51 Erről: KÖHLER, Genossen – Freunde – Junker. Die Mikropolitik personaler Beziehungen im politischen Handeln während der Weimarer Republik 193–270., 307–316.

52 BRAUNEDER, Die Korruption als historisches Phänomen 99., 101.

A weimari állam teret kívánt adni a politikai pluralizmusnak is, amely a köztisztviselői kar esetében úgy csapódott le, hogy az addigi birodalmi állameszme – amely közös ideológiai pont volt – eltűnt, és különféle politikai nézetek hangolták akár egymás, akár az állam ellen a közszolgákat, így az addigi homogén közszolgálat a pártpolitika vonalai mentén fragmentálódni kezdett.⁵³ Több szerző kutatásai is egybehangzóan állítják, hogy szemben a konzervatív osztrák államapparátusnak a köztársasági átmenetet segítő hozzáállásával,⁵⁴ a weimari állam már szinte az első perctől nem támaszkodhatott saját hivatalnoki rétegeire.⁵⁵ Ez némileg összefügghet azzal a ténnyel, hogy az osztrák tisztviselők számára – bár a világháború utáni válságintézkedések igen hátrányosan érintették e réteget⁵⁶ – biztos egzisztenciát és jogi védelmet jelentett az 1914-ben elfogadott, ám a köztársasági időszakban meghatározóvá váló szolgálati pragmatika.⁵⁷ A német föderális szintű bürokrácia ellenben e „támaszát” elvesztette 1919 után, mint fentebb olvashattuk.

Végül az alkotmány konstrukciós hibái, belső ellentmondásai és törekenysége a köztársaság összeomlásához vezetett,⁵⁸ bár a permanens – főként pénzügyi – válság, a lakosság elégedetlensége és a feszült belpolitikai helyzet teremtette meg azt a kontextust, amelynek kezelésére a weimari alkotmány már nem volt képes.⁵⁹ Az NSDAP a weimari állam valamennyi válságtünetét egy széleskörű korrupciófogalom alá sorolta, amely okot szolgáltatott arra, hogy hatalomra kerülésük után drasztikus intézkedéseket tegyenek ezek visszaszorítása érdekében.⁶⁰ A szélsőjobb oldali hatalomátvételben végül az állami bürokrácia is segítette a náciakat.⁶¹ 1933 után az új hatalmi elit nekilátott a közszolgálat alapos átszervezésének, ami évekig elhúzódott.⁶² Egyszerre jellemezték ezt a periódust elbocsájtások és a személyi állomány folyamatos bővítése. Ennek két oka volt. Egyfelől a *Landok* önállóságának megszüntetése után egy, de facto unitárius államszerkezet alakult ki, így állami (birodalmi) tisztviselőnek számított mindenki, aki közigazgatási feladatot látott el. A másik ok pedig a közszolgálatot ellátók körének kicserélése, azaz a megbízhatatlan vagy „nem méltó” elemek felmentése vagy nyugdíjazása és (ezzel párhuzamosan) megbízható személyekkel való feltöltése volt. Például az NSDAP tagjai előnyt élveztek ezen a téren,⁶³ illetve a hatalom új képzési központokat szervezett az új típusú közszolgálatot ellátó személyek kinevelése céljából mind Németország már meglévő közigazgatási akadémiáinak (*Verwaltungsakademie*) megreformálásával,⁶⁴ mind újak létrehozásával, például az *Anschluss* után Ausztriában.⁶⁵ A náci Németország

53 SCHEERBARTH, *Beamtenrecht* 12.

54 BECKER – KLEČAKY, *Austria and Czechoslovakia* 56.; HEINDL, *Bürokratie und Beamte* 90–91.

55 HANDKE, *A bürokrácia kialakulása Németországban 1914 előtt* 12.; GARSTENAUER, *The Life Courses and Careers of Public Employees in Interwar Austria* 164., 167.; BERGIEN, *The Consensus on Defense and Weimar Prussia's Civil Service* 179–180.

56 DEÁK, *Dismantling Empire: Ignaz Seipel and Austria's Financial Crisis* 136.

57 GARSTENAUER, *Beamte im Un/Ruhestand. Überlegungen zu österreichischen Staatsbediensteten* 87.

58 TÓTH, *Nemdemokrácia. Az alkotmányjogi patológia és terápia alapjai* 67., 223.; SZILÁGYI, *Hermann Heller államelmélete* 19.

59 SZABÓ, *Az államfő jogállása a weimari köztársaságban* 253.

60 ENGELS, *A korrupció története a korai újkortól napjainkig* 332.

61 NÉMETH, *Császárságból diktatúrába. Németország a 20. század első felében* 389.

62 POLLOCK – BOERNER, *The German Civil Service Act* 5.

63 ENGELS, *A korrupció története a korai újkortól napjainkig* 154.

64 LAMMERS, *A német tisztviselőképzés, különös tekintettel a Közigazgatási Akadémiákra* 100–105.

65 BECKER – KLEČAKY, *Austria and Czechoslovakia* 59–60.

– terjedelmüket tekintve is – jelentősebb „jogszabályai” az 1937-es *Deutsches Beamtengesetz*⁶⁶ és az ehhez kapcsolódó *Reichsdienststrafordnung*⁶⁷ (fegyelmi rendtartás) voltak. E jogforrások megszüntették az addigi kettős szabályozást, s már a *Landokra* is kötelező erővel bírtak a tényleges államszerkezet miatt.⁶⁸ Ugyanakkor az egységesítés tendenciájával ellentétes megoldásokat is találhatunk itt. Példának okáért a fegyelmi eljárás szabályozása kétféle volt: a fegyelmi rendtartáson kívül külön rezsím vonatkozott a hivatásos katonákra.⁶⁹ Az uniformizálás nehézsége az 1934-es fizetési törvény (*Besoldungsgesetz*)⁷⁰ végrehajtásában is számos módon megnyilvánult.⁷¹ A reformok sorát az 1939-es német tisztviselők képzéséről és előmeneteléről szóló rendelet zárta.⁷² Érdekes, hogy az 1873-as *Reichsbeamtengesetz* szabályai annyira meghonosodtak, hogy a náci ideológia jegyében született reguláció sem tudta teljes mértékben nélkülözni azokat,⁷³ csakúgy, mint a poroszos paternalista közigazgatás eszmeiségét sem. *Ernst Forsthoff* 1938-ban publikálta a *Leistungsverwaltung*-ról, azaz az újfajta szolgáltató közigazgatásról szóló elméletét, amelynek legitimitációját a *Daseinvorsorge* adta.⁷⁴ Teóriája lényegét tekintve a 20. századi ember már elért arra szintre, hogy képtelen alapvető szükségleteit saját maga biztosítani, így ebből a célból szükség van az állami közigazgatásra.⁷⁵ Amellett, hogy az elmélet fontos hivatkozási pontot jelentett a közigazgatás-racionalizálás kapcsán is,⁷⁶ kapóra jött a náci rezsím számára a „rég” (a Nagy Háború előtti) közigazgatás újraépítésének megideologizálására, hiszen az erős végrehajtó hatalom koncepcióját támasztotta alá, amely a válsághelyzetekben egyébként is felértékelődik.⁷⁷ Az így visszaépített – *Franz Neumann* kifejezését átvéve – „*Behemót*”⁷⁸ állam mindent uralni akaró törekvéseinek következtében egy jól szabályozott, de méreteit tekintve hatalmas közzolgálatot (pontosabban bürokráciát) hozott létre. Ez a jelenség azonban a korszakban igen pozitív fogadtatásra talált. A nyugat-európai országokban, hazánkban, de még az Egyesült Államokban is voltak olyan vélemények, amelyek szerint a korszerű és fejlett náci közigazgatási és közzolgálati jog konstrukcióit implementálni kellene. Jól mutatja ezt, hogy a zsidó származásuk miatt elüldözött jogászok egy csoportja is a racionalizált és modern közigazgatás kikísérletezésének laboratóriumaként tekintett Németországra.⁷⁹ A náci diktatúrát a legelső között elemző⁸⁰ emigráns, *Karl*

66 *Deutsches Beamtengesetz* vom 26. Januar 1937.

67 *Reichsdienststrafordnung* vom 26. Januar 1937.

68 POLLOCK – BOERNER, *The German Civil Service Act* 6.

69 *Verordnung über das Dienststrafverfahren gegen Wehrmachtbeamte* vom 24. Juli 1937; TÓTH, *Nemdemokrácia. Az alkotmányjogi patológia és terápia alapjai* 78.

70 *Gesetz über die Aenderung von Vorschriften auf dem Gebiete des Besoldungsrechts* vom 19. März 1937.

71 POLLOCK – BOERNER, *The German Civil Service Act* 10.

72 *Verordnung über die Vorbildung und die Laufbahnen der deutschen Beamten* vom 28. Februar 1939.

73 GILLEN, *State and Local Government in West Germany* 69., 71.

74 FORSTHOFF, *Die Verwaltung als Leistungsträger*.

75 A témáról bővebben: TECHET, *Jog mögötti akarat* 74–81.

76 KOI, *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése* 264–265.

77 FAZEKAS – ROZSNYAI, *Válság és közigazgatás* 47–48.

78 TÓTH, *Nemdemokrácia. Az alkotmányjogi patológia és terápia alapjai* 64–68. Kifejezeten a náci éra közzolgálatáról továbbá: NEUMANN, *Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus* 100–114., 562–571., 656–657.

79 PETZSCHMANN, *Nazi Germany and Public Administration* 259–273.

80 TÓTH, *Nemdemokrácia. Az alkotmányjogi patológia és terápia alapjai* 64.

Loewenstein, 1937-ben még ambivalensen viszonyult a náci közigazgatási rendszer vívmányaihoz, mivel elismerte annak működőképességét, bár például a korabeli német közszolgálattal kapcsolatban veszélyes trendként értékelte azt, hogy az végső soron a lojalitást a szakmai kvalitásokkal szemben érvényesíti, így hosszútávon működésképtelen.⁸¹ E hosszútávú kifutást azonban a náci hatalmi gépezet nem érte meg, mivel a második világháború végén megsemmisült. Az újjászervező közigazgatás pedig visszatért az 1873-as alapokhoz, legalábbis a közszolgálati reguláció terén. Például az 1946-os baden-württembergi és a bajor szolgálati pragmatika, vagy az 1948-as bajor fegyelmi rendtartás is e korábbi megoldáshoz igazodott.⁸² S bár a szövetségi szintet érintő szabályozás egyes esetekben (pl. nyugdíj) még sokáig épített az 1937-es jogszabályra, alapjaiban véve az 1933 előtti beosztások és garanciák álltak vissza a második világhégés után,⁸³ legalábbis a német állam nyugati felén.

4. Összegzés

Ha a sikeres, válságoknak ellenálló államüzem és a közszolgálati jog átfogó szabályozása közötti összefüggést a német történeti példán keresztül szeretnénk bemutatni, akkor a 19. századi kodifikációk, főként az 1805-ös bajor és az 1873-as *Reichsbeamtengesetz*, igen sikeresnek mondhatók. Az egyik egy zavaros belpolitikai (korrupciós) válságot követően hozott megújulást, míg a másik egy új állam megszilárdításában játszott kulcsszerepet. Másként fogalmazva az 1805-ös bajor kodifikáció egy gyökeres államéleti reform részeként ennek az újfajta közjogi berendezkedésnek a sikerét segítette elő, csakúgy, mint az 1873-as birodalmi kódex, amely a példaszerűen működő közigazgatás személyi oldalának biztosítója volt. Ez hiányzott az első világháború után ingatag alkotmányos és gazdasági alapokon álló weimari köztársaság idején, ahol a komplex válsághelyzet és az erre adott reakciók (válságkezelési stratégiák), az 1922-es „félkodifikáció” aránytalan szigorja, valamint az 1929-es világválság utáni illetménycsökkentés, kiegészülve még az 1927-es tervezet kudarcával, hathatósan erősítette és gyorsította a weimari rendszer darabokra hullását. Ebben a folyamatban nem kis része volt az elégedetlen bürokráciának,⁸⁴ amely már 1919-től negatívan viszonyult az új köztársasághoz.⁸⁵ Itt tehát éppen fordított tendenciát figyelhetünk meg, mint a császárság idején. A modern szakirodalom azóta már hangsúlyozza azt, hogy az etikai normák jogszabályok általi intézményesítése gyakran az állami legitimitáció megerősítésének eszköze.⁸⁶ Erre (is) egy negatív példa a weimari időszak közszolgálati jogi szabályozása, amely a nem megfelelően kialakított körülmények miatt nem tudott átlépni a gyakorlatba, sőt sok esetben kontraproduktívá vált.⁸⁷ A náci Németország közszolgálati joga ellenben – legalábbis látszólag – rendezetten és jól működött: a hatalom gyakorlatilag a teljes jogterületet újrakodifikálta és a racionalizálási törekvések egyike zászlóshajójaként a német közszolgálati (és közigazgatási) jog nemcsak a

81 LOEWENSTEIN, *Dictatorship and the German Constitution* 572–573.; PETZSCHMANN, *Nazi Germany and Public Administration* 264.

82 GILLEN, *State and Local Government in West Germany* 75–76., 81–82.

83 ROTHENBACHER, *The Welfare State of the Civil (or Public) Servants in Europe* 18–19.

84 FORGÁCS, *A bürokrácia szociológiája* 236.

85 HANDKE, *A bürokrácia kialakulása Németországban 1914 előtt* 12.; GARSTENAUER, *The Life Courses and Careers of Public Employees in Interwar Austria* 164., 167.; BECKER – KLEČÁK, *Austria and Czechoslovakia* 56.

86 JACQUEMET-GAUCHÉ, *Ethical Standards for the Civil Service in Europe* 684–686.

87 BERGIEN, *The Consensus on Defense and Weimar Prussia's Civil Service* 179–180.

kontinensen, de még a tengerentúlon is referenciapontnak számított, ekkor még többé-kevésbé pozitív értelemben.⁸⁸ Ez persze valóban csak látszat volt, hiszen a „*Behemót*” állam hosszútávon financiálisan fenntarthatatlan volt, illetőleg a szakmaiság egyre erősödő kiölése a közzolgálatot ellátók körében mind olyan időzített bomba volt, amely előbb-utóbb megsemmisítette volna az államüzemet. Erre az ismert történelmi okok folytán már nem maradt idő, ám a hitleri Németország hatalmi berendezkedését az első években jelentős mértékben megszilárdította a közzolgálati jog újragondolása, sikeresen eltörölve a „rossz emlékü” weimari időszakot.

A közzolgálati jog tehát bizonyos értelemben nem csupán jogi keretként, garanciarendszerként, hanem az állami működőképesség fenntartására irányuló stabilizációs technikaként értelmezhető, amelynek az állami rend biztosítása is célja. Véleményem szerint ezt támasztják alá a bemutatott német történelmi példák is.

Felhasznált források és irodalom

- A bajor tisztviselők szolgálati pragmatikája. Állami Tisztviselők Lapja 1908, 94–95.
- AUFHAUSER, Rudolf – REIMANN, Hans – SCHLUTER, Hans – WIMMER, Martina – WARGA, Norbert: *Beamtenrecht*. Kochel am See 1994
- BECKER, Peter – KLEČAKY, Martin: Austria and Czechoslovakia. In: KERKHOFF, Toon – MOSCHOPULOS, Denis (szerk.): *The Education and Training of Public Servants. Systems and Practices from the Nineteenth Century to the Present*. Cham 2023, 45–84.
- BERGIEN, Rüdiger: The Consensus on Defense and Weimar Prussia’s Civil Service. *Central European History* 2008/2. sz. 179–203.
- BERNSEE, Robert: Corruption in German Political Discourse between 1780 and 1820: A Categorisation. *Journal of Modern European History* 2013/1. sz. 52–71.
- BRAUNEDER, Wilhelm: Die Korruption als historisches Phänomen. In: BRÜNNER, Christian (szerk.): *Korruption und Kontrolle*. Wien 1981, 329–347.
- CLARK, Christopher: *Idő és hatalom. Történelemvázisok a német politikában, a harmincéves háborútól a Harmadik Birodalomig*. Budapest 2021
- CLASSEN, Claus Dieter: The Civil Service in Germany. A Service Based on Mutual Loyalty. In: SOMMERMANN, Karl Peter – KRZYWOŃ, Adam – FRAENKEL-HAEBERLE, Cristina (szerk.): *The Civil Service in Europe. A Research Companion*. London 2025, 163–183.
- DEÁK, John: Dismantling Empire: Ignaz Seipel and Austria’s Financial Crisis 1922–1925. In: BISCHOF, Günter – PLASSER, Fritz (szerk.): *From Empire to Republic: Post World War I Austria*. Innsbruck – New Orleans 2010, 123–141.
- Deutsches Beamtengesetz vom 26. Januar 1937. *Reichsgesetzblatt*, Berlin 1937, 39–70.
- ENGELS, Jens Ivo: *A korrupció története a korai újkortól napjainkig*. Budapest 2016
- FAZEKAS Marianna – F. ROZSNYAI Krisztina: Válság és közigazgatás. In: BODZÁSI Balázs (szerk.): *Válság és jog*. Budapest 2023, 35–57.
- FORGÁCS D. Péter: *A bürokrácia szociológiája*. Budapest 2019
- FORSTHOFF, ERNST: *Die Verwaltung als Leistungsträger*. Stuttgart 1938
- GARSTENAUER, Therese: Beamte im Un/Ruhestand. Überlegungen zu österreichischen Staatsbediensteten. *Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften* 2011/3. sz. 81–111.

88 PETZSCHMANN, Nazi Germany and Public Administration 259–273.

- GARSTENAUER, Therese: The Life Courses and Careers of Public Employees in Interwar Austria. In: EHMER, Josef – LENTZ, Carola (szerk.): Life Course, Work, and Labour in Global History. Berlin – Boston 2023, 153–178.
- Gesetz über die Aenderung von vorschritten auf dem Gebiete des Besoldungsrechts vom 19. März 1937. Reichsgesetzblatt, Berlin 1937, 339–370.
- Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik. Vom 21. Juli 1922. http://www.documentarchiv.de/wr/rbeamte-pflicht_ges.html (2024. 08. 28.)
- Gesetz, betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten (1873. III. 31.). Deutsches Reichsgesetzblatt X. Berlin 1873, 61–90.
- GILLEN, James F. J., State and Local Government in West Germany, 1945-1953. Historical Division Office of Executive Secretary Office of the U.S. High Commissioner for Germany. [kiadási hely nélkül] 1953
- GÖNNER, Nikolaus: Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet: nebst der Hauptlandespragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener im Königreiche Baiern mit erläuternden Anmerkungen. Landshut 1808
- HANDKE, Horst: A bürokrácia kialakulása Németországban 1914 előtt. Történelmi Szemle 1987–88/1. sz. 7–15.
- HAZAFI Zoltán: Közzolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. Belügyi Szemle 2021/8. sz. 1285–1307.
- HEINDL, Waltraud: Bürokratie und Beamte. In: TÁLOS, Emmerich (szerk.): Handbuch des Politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918-1933. Wien 1995, 90–104.
- HUBER, Ernst: Die deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Band III. Bismarck und das Reich. Stuttgart – Berlin – Köln 1978
- JACQUEMET-GAUCHÉ, Anne: Ethical Standards for the Civil Service in Europe. Substitutes for or Complements of Legal Rules? In: SOMMERMANN, Karl Peter – KRZYWOŃ, Adam – FRANKEL-HAEBERLE, Cristina (szerk.): The Civil Service in Europe. A Research Companion. London 2025, 683–700.
- JAKOB, Josef: Die Studentenverbindungen und ihr Verhältnis zu Staat und Gesellschaft an der Ludwigs-Maximilians-Universität Landshut / München von 1800 bis 1833. München [évszám nélkül]
- KARCSAY Sándor: A német tisztviselőtörvény alapelvei. Közigazgatástudomány 1941/4. sz. 135–151.
- KELETI Ferenc: Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei. Budapest 1886²
- KELETI Ferenc: Kormányaink és a szolgálati pragmatika. Állami Tisztviselők Lapja 1906. sz. 265–266.
- KLEINHEYER, Gerd – SCHRÖDER, Jan (szerk.): Deutsche und Europäische Juristen aus neun Jahrhunderten. Tübingen 2017⁶
- KOI Gyula: A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése: Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig. Budapest 2014
- KÖHLER, Volker: Genossen – Freunde – Junker. Die Mikropolitik personaler Beziehungen im politischen Handeln während der Weimarer Republik. Göttingen 2018
- LAMMERS, Hans Heinrich: A német tisztviselőképzés, különös tekintettel a Közigazgatási Akadémiaakra. Közigazgatástudomány 1938/2. sz. 100–105.
- LOEWENSTEIN, Karl: Dictatorship and the German Constitution: 1933–1937. University of Chicago Law Review 1937/4. sz. 537–574.
- LUDÁNYI Dávid: Szemelvények a jogbiztonság változásairól a közzolgálati pragmatikában. Pro Publico Bono 2019/4. 106–121.

- MAGYARY Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. Budapest 1930
- MÁRTONFFY Károly: Köztisztviselők szolgálati pragmatikája. In: MÁRTONFFY Károly (szerk.): Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből. Budapest 1932, 318–336.
- NÉMETH István: Császárságból diktatúrába. Németország a 20. század első felében. Budapest 2017
- NEUMANN, Franz: Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus 1933–1944. Frankfurt am Main 2004⁵
- PETZSCHMANN, Paul: Nazi Germany and Public Administration 1933–42: The Most Important Laboratory for Depression America? *Public Administration* 2014/2. sz. 259–273.
- POLLOCK, James – BOERNER, Alfred: The German Civil Service Act. Michigan 1938
- REICHARD, Christoph – SCHRÖTER, Eckhard: Civil Service and Public Employment. In: KUHLMANN, Sabina – PROELLER, Isabella – SCHIMANKE, Dieter – ZIEKOW, Jan (szerk.): *Public Administration in Germany*. Cham 2023, 205–223.
- Reichsdienststrafordnung vom 26. Januar 1937. *Reichsgesetzblatt*. Berlin 1937, 71–90.
- ROTHENBACHER, Franz: The Welfare State of the Civil (or Public) Servants in Europe: A Comparison of the Pension Systems for Civil (or Public) Servants in France, Great Britain, and Germany. Mannheim 2004
- SALLAI Balázs: 150 éve fogadták el a német tisztviselőtörvényt. *JOG.történet* 2023/11. sz. 1–2.
- SALLAI Balázs: A két világháború közti magyar közigazgatás-racionalizálás európai kontextusban. In: BURGER BORISZ Bendegúz – HEIL KRISTÓF Mihály – SZIVÓS KRISTÓF (szerk.): *Szokásból törvény: Szemelvények egy új jogtörténész generáció kutatásaiból II*. Budapest 2025, 230–246.
- SALLAI Balázs: A szolgálati pragmatika mint az állami válságkezelés eszköze: német, osztrák és magyar jogtörténeti példák. In: BÁNDI Gyula – POGÁCSÁS Anett (szerk.): *Jog válság idején*. Budapest 2023, 475–487.
- SALLAI Balázs: Service Pragmatics as a Tool for State Crisis Management: Examples from German, French, Austrian and Hungarian Legal History. *Journal on European History of Law* 2024/1. sz. 166–172.
- SAMMER, Rudolf: *Beiträge zum Beamtenrecht*. Tübingen 2007
- SCHEERBARTH, Hans Walter – HÖFFKEN, Heinz: *Beamtenrecht*. Siegburg 1985
- SCHEERBARTH, Walter: *Beamtenrecht*. Berlin 1942
- SCHMIDT, Thorsten, *Beamtenrecht*. Tübingen 2017
- SOMLAI Péter: *Hivatalnoki szervezet és intenzív iparosítás*. Budapest 1977
- SPEIER, Hans: *Die Angestellten vor dem Nationalsozialismus. Ein Beitrag zum Verständnis der deutschen Sozialstruktur 1918–1933*. Göttingen 1977
- Staatsdienerpragmatik. Höchst-landesherrliche Verordnungen. Die Verhältnisse der Staatsdiener, vorzüglich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt betreffend*. In: *Haus der bayerischen Geschichte*. <https://www.hdbg.eu/koenigreich/index.php/objekte/index/id/515> (2024. 08. 28.)
- STIPTA István: A német államszervezet és jogrendszer (1789–1866). In: BÓNIS Péter – GÖNCZI Katalin – STIPTA István: *Egyetemes állam- és jogtörténet*. Budapest 2017, 297–323.
- SZABÓ István: *Az államfő jogállása a weimari köztársaságban*. Budapest 2000
- SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés 1806–1945*. Budapest 2002
- SZILÁGYI Péter: *Hermann Heller államelmélete*. Budapest 2020
- TECHET Péter: *Jog mögötti akarat. Metapozitivisták kísérletek a német jogtudományban: Carl Schmitt és Ernst Forsthoff*. Budapest 2023
- TÓTH Gábor Attila: *Nemdemokrácia. Az alkotmányjogi patológia és terápia alapjai*. Budapest 2024
- Verordnung über das Dienststrafverfahren gegen Wehrmachtbeamte vom 24. Juli 1937*. *Reichsgesetzblatt*. Berlin 1937, 722–723.

- Verordnung über die Vorbildung und die Laufbahnen der deutschen Beamten vom 28. Februar 1939. Reichsgesetzblatt. Berlin 1939, 371–376.
- VOGLER, Jan: The Entanglement of Public Bureaucratic Institutions: Their Interactions with Society, Culture, Politics, and the Economy. In: BOUDEAUX, Donald – COYNE-BOBBI Herzberg, Christopher J. (szerk.): *Interdisciplinary Studies of the Political Order: New Applications of Public Choice Theory*. Lanham 2019, 99–124.
- WÄCHTER, Lars: *Ökonomen auf einen Blick. Ein Personenhandbuch zur Geschichte der Wirtschaftswissenschaft*. Wiesbaden 2020²
- WAGNER, Adolph: *Lehrbuch der politischen Ökonomie*. Band I. Leipzig 1876
- WEICHSELBAUM, Barbara: Disziplinarrecht der Beamten und Europäische Menschenrechtskonvention. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2007. sz. 537–594.
- WUNDER, Bernd, Das erste deutsche Beamtengesetz: Die bayerische Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805. *Zeitschrift für Beamtenrecht* 2005/1. sz. 2–12.
- WUNDER, Bernd: *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*. Frankfurt am Main 1986