

A NÉMET KÖZIGAZGATÁS KÖZSZOLGÁLATI JOGI SZABÁLYOZÁSA ÉS HRM-TENDENCIÁI

A francia és az angolszász mellett a három nagy klasszikus európai köz-
igazgatási és közszolgálati modell egyike a német. A német közigazgatást
és közszolgálatot a pontosan leszabályozott hierarchikus struktúrák, a de-
centralizáció, a vertikális és horizontális fragmentáció jellemzik. Nemzeti
szinten alapvető elv a közigazgatási szervek felépítésének egységessége,
és a minisztériumok közötti koordináció jól nyomon követhető.

ADATOK, ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK, ÁLLAMI BERENDEZKEDÉS

A Német Szövetségi Köztársaság területe 357 386 km². Állami berendezke-
dése szövetségi/föderális állam, amelyet 16 nagy önállósággal rendelkező
tagállam/tartomány (Land/Länder) alkot. Az államforma köztársaság,
a kormányforma parlamentáris köztársaság. A Német Szövetségi Köz-
társaságban 11 056 a helyi önkormányzatok száma (Selbstverwaltungen/
Kommunen/Gemeiden). Ezek a legkisebb, önálló igazgatással rendelkező
egységek, amelyek közel 300¹ tartományi megyébe (Landkreisen/Kreis-
verwaltungen) tömörülnek. A helyi önkormányzatok államszervezési
jogi szempontból a tartományok részei, így ebből adódóan nem képeznek
a szövetségi államfelépítésben harmadik szintet. A Szövetség mellett min-
den tartomány rendelkezik saját alkotmánnyal, parlamenttel, kormánnyal,
alkotmánybírósággal és számvevőszékkal. Az önkormányzatokat megilleti
az öngazgatás joga, de az egyes önkormányzatokat és a megyéket nem illeti

¹ Pontosan: 294 db.

meg az eleve létezés joga, ami azt jelenti, hogy a jog átszabhatja a területi határokat, amint az az 1970-es években többször meg is történt.²

Németország lakossága 84 millió.³ A nők átlagosan 83,4, a férfiak 78,6 évet élnek; a várható élettartam átlagosan 81 év. Statisztikailag egy nőre 1,57 gyermek születése esik, ennek megfelelően a népesség 13,1%-a 0–13 év közötti, 21,5%-a 65,5 évnél idősebb.⁴ A népesség vallási hovatartozását tekintve 28,6% katolikus, 26,6% protestáns, 5,5% muszlim és 0,1% zsidó. A lakosság szám növekedését az utóbbi években jelentősen befolyásolta a bevándorlás.

KORMÁNYZATI STRUKTÚRA⁵

A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének rendelkezései értelmében az állami főhatalom gyakorlása a Szövetség és a tartományok között oszlik meg, ami azt jelenti, hogy zömében és alapvetően a tartományokat illetik meg a hatáskörök. A törvényalkotás, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás területén a Szövetség akkor rendelkezik *kompetenciákkal*, ha ezt az Alaptörvény kifejezetten *elrendeli*, továbbá ha ez az alkotmány értelmezéséből levezethető.

A két részletben, 2006-ban és 2009-ben végrehajtott föderalizmusreformok tárgyát a hatáskörmegosztás kérdései és különösen a Szövetség és a tartományok közötti pénzügyi kapcsolatok átrendezése képezték. A *föderalizmusreformok* újraformálták a Szövetség és a tartományok jogalkotási hatásköreit. A legfőbb célok a következők voltak: a Szövetség és a tartományok tervezési lehetőségeinek erősítése; a politikai felelősség egyértelműbb megosztása; a tartományok által jóváhagyást igénylő szövetségi törvények számának csökkentése a jogalkotási folyamat során a Szövetségi Parlament (Bundestag) második kamarája, a Szövetségi Tanács (Bundesrat) általi blokkolás lehetőségeinek csökkentése mellett; Németország EU-n belüli

² Bundesministerium des Innern [é. n. c].

³ Worldometer [é. n.].

⁴ Deutschland.de 2023.

⁵ Lásd részletesebben: LINDER 2020a: 417–448.

pozíciójának erősítése az Alaptörvény Európa-kompatibilitásának javítása révén. Mindezekből kiolvasható, hogy a reformok során/következtében az Alaptörvény is módosításokon esett keresztül.

A *hatalom megoszlását* a kormányzati szintek között a jogalkotó hatalom meglehetősen magas szintű centralizálása jellemzi központi (szövetségi) szinten, de a tartományok mint vétőjoggal rendelkező szereplők erőteljes bevonásával a Szövetségi Tanácsban (Bundesrat), a Parlament felsőházában való képviseletükön keresztül. A kompetenciák megoszlása jelentősen különbözik a szakpolitikai területek között. Az oktatás, a kultúra, az igazságszolgáltatás, a rendőrségi ügyek, a katasztrófavédelem, a természetvédelem azok a területek, amelyek kiemelt helyet foglalnak el a tartományi hatáskörök között. Általános tendencia, hogy a jogalkotás és a finanszírozás gyakran a központi szintet érinti, miközben a végrehajtás a tartományoké, illetve a helyi szinteké. A kompetenciák ilyen jellegű megosztása következtében a német rendszert „adminisztratív” vagy „kooperatív föderalista” rendszernek is nevezik. Tendenciájában az Alaptörvény szerinti szövetségi rend nem a szétválasztáson, hanem a Szövetség és a tartományok közötti együttműködésen alapul. Az Alaptörvényben rögzített szövetségi állam elve arra kötelezi a Szövetséget és a tartományokat, hogy kölcsönösen tekintettel legyenek egymásra, támogassák egymást. Ez a szövetségi bizalom és a szövetségbarát magatartás elve. A német föderalizmus kooperatív jellegét az is kifejezi, hogy a szövetségi államok a Szövetségi Tanácson keresztül vesznek részt nem csupán a szövetségi törvényhozásban, hanem a szövetségi közigazgatásban és az európai uniós ügyekben is.

A Német Szövetségi Köztársaság államrendjét az 1949. május 23-i Alaptörvény (Grundgesetz) szabályozza. Az államrend alapelve a jogállamiság, amely meghatározza az állam és a polgárai közti viszonyt. Az állam és a közigazgatás felépítését illetően az Alaptörvény három alapelve – a *hatalommegosztás elve*, a *szövetségi állam elve*, valamint a *helyi önkormányzatiság garantálása* – kiemelkedő jelentőséggel bír.

A Német Szövetségi Köztársaságot az Alaptörvény *szövetségi szociális államként* hozta létre. A tartományok, mint a *föderáció tagjai*, olyan államok, amelyek *saját szuverenitással és hatáskörökkel* rendelkeznek, amelyek nem a föderációtól származnak, hanem közvetlenül az Alaptörvény ismeri el azokat.

Az állami főhatalom a Szövetség és a tartományok között a feladat- és hatáskörök szerint oszlik meg. Az Alaptörvény általános szabály alapján minden állami hatáskört a tartományokra ruház át. A Szövetség tehát csak akkor rendelkezik hatáskörrel, ha az Alaptörvény közigazgatási vagy jogalkotási hatáskört állapít meg számára. Mégis, az állami gyakorlat szerint a jogalkotás túlsúlya a Szövetséget illeti meg, míg a közigazgatásban a tartományoké a főszerep. Főszabály szerint a tartományok közigazgatása hajtja végre a szövetségi törvényeket. A szövetségi állami berendezkedésnek köszönhetően a német tartományok saját hatáskörökkel, államszervezettel és alkotmány-nal rendelkeznek, ez utóbbiak – a szövetségi Alaptörvény rendelkezése szerint – meg kell hogy feleljenek a köztársasági demokratikus és szociális jogállam alapelveinek. Ez az úgynevezett *homogenitáselv*.⁶

Az Alaptörvény szerint a *szövetségi törvényhozási hatásköröknek két formája* létezik. Az egyik a *kizárólagos*, a másik a *konkuráló jogalkotás*. A kizárólagos jogalkotási hatáskör azt jelenti, hogy az Alaptörvény által meghatározott tárgykörökben csak a Szövetségnek van törvényalkotási joga. A tartományokat ezekhez a területekhez kapcsolódóan kizárólag akkor illet-heti törvényalkotási jogkör, ha erre őket egy szövetségi törvény kifejezetten felhatalmazza. A Szövetség konkuráló törvényhozási hatásköreibe tartozó területeken a tartományok kizárólag akkor és olyan mértékben végezhetnek törvényalkotási tevékenységet, amennyiben és amilyen mértékben azt a Szövetség nem gyakorolta.

A Német Szövetségi Köztársaság öt állandó *alkotmányos szerve* a szövetségi elnök, a Szövetségi Parlament és a Szövetségi Tanács, a Szövetségi Alkotmánybíróság és a Szövetségi Kormány.

Az államfő, a *szövetségi elnök* pozíciójának meghatározását és jellegét kifejezően foglalja össze a Szövetségi Alkotmánybíróság 2014-es döntése, amely a következőképpen szól:

⁶ A szövetségi kormányzati rendszer miatt Németország mind a kiadások, mind a foglalkoztatás szempontjából az egyik leginkább decentralizált állam Európában. WEGRICH–HAMMERSCHMID 2018.

„A jogalkotó az Alaptörvényben a szövetségi elnöki hivatalt a Weimari Birodalom alkotmányának tapasztalatai alapján alakította ki. A hivatal – kialakításának megfelelően – nem lehet besorolni egyik klasszikus államhatalmi ágba sem. Megtestesíti az állam egységét. A hivatal tekintélye és méltósága épp abban jut kifejezésre, hogy elsősorban spirituális-erkölcsi hatás kiváltása érdekében hozták létre.”

A szövetségi elnöki hivatalra vonatkozó rendelkezéseket az Alaptörvény egy szakasza és további rendelkezései, valamint egyéb jogszabályok rendezik. Ezen túlmenően az idők során kifejlesztett állandó gyakorlat is alakította.

A *Szövetségi Parlament* (*Deutscher Bundestag*) tagjait a választópolgárok négyévente közvetlen, titkos választásokon választják. A *Bundestag* jelenlegi (2024. ősz) 709 képviselőjéből 299-en egyéni választókerületi képviselőként, míg 410-en a tartományi listákról szereztek mandátumot. A *Bundesratban*, a második kamarában 69 küldött képviseli a 16 szövetségi tartományt. Tagjai a tartományi kormányokból kerülnek ki. A Szövetségi Parlament a törvényhozó hatalom legfontosabb szerve, amely a parlament második kamarájának közreműködésével alkotja meg a Szövetség hatáskörébe tartozó törvényeket. Annak köszönhetően, hogy a szövetségi állami berendezkedésben a tartományok jelentős részesedéssel bírnak az államhatalomban, a *Bundesrat* a törvényhozási eljárásban oly módon vesz részt, hogy minden törvénytervezetet elé terjesztenek, amelyet az indítvány jellegétől függően akár meg is bukathat. A *Bundestag* másik legfontosabb feladata a törvényhozás mellett a kormányzati munka ellenőrzése. A törvényhozási ciklus idejére választja meg a *Bundestag* a szövetségi kancellárt.⁷

Az egyes tartományok is rendelkeznek *önálló parlamenttel* (*Landesparlamenten*). Fő feladataik közé a tartományi kormányok ellenőrzése, a tartományi törvények és költségvetés elfogadása, valamint az európai uniós ügyekben való részvétel kérdései tartoznak elsősorban.

A *Szövetségi Alkotmánybíróság* egyaránt bíróság és alkotmányos szerv. Két szenátusból áll, amelyek mindegyikének nyolc bíró a tagja; elnökeik az Alkotmánybíróság elnöke vagy alelnöke. A szenátusok feladat- és ha-

⁷ Deutscher Bundestag [é. n.].

táskörei pontosan meghatározottak, de mindkettő mint Szövetségi Alkotmánybíróság hozza meg döntéseit. A szenátusok hatásköreinek elosztása az Alkotmánybíróságról szóló törvényből és a plénum (teljes tanács) 16 tagja által hozott határozatból vezethető le. A Szövetségi Alkotmánybíróság munkaterhe igen magas; évente csak a beérkező alkotmányjogi panaszok száma meghaladja a hatezret. A Szövetségi Alkotmánybíróság csak kérelem alapján jár el. Az eljárás típusainak katalógusát az Alaptörvény és a szövetségi alkotmánybírósági törvény szabályozza.⁸ *A tartományok is rendelkeznek saját alkotmánybíróságokkal.*

A Szövetségi Kormány tekintetében az Alaptörvény három alapelvet rögzít. Ezek a *kancellári kormányzás elve*,⁹ a *kollegialitás elve* (kabinetelv), valamint a *reszortelv*. A Szövetségi Kormány a szövetségi kancellárból és a szövetségi miniszterekből áll. A Bundestag képviselőinek négyévenkénti megválasztása és a parlament megalakulása után a szövetségi elnök a frakciókkal folytatott megbeszélést követően tesz javaslatot a szövetségi kancellár személyére. A szövetségi kancellár a szövetségi kormány feje, a szövetségi és az összállami közigazgatás első embere. A kancellárrá történő kinevezés feltételei a betöltött 18. életév és a német állampolgárság. A megválasztás titkos szavazással, vita nélkül zajlik. Az első szavazásnál a jelöltnak a képviselők szavazatának abszolút többségét, az összes képviselő 50%-a plusz 1 szavazatot kell megszereznie a megválasztásához.¹⁰ Ezt „kancellári többségnek” (Kanzlermehrheit) is nevezik. A kancellár hivatali ideje kinevezésétől számítva általában a következő parlament megalakulásáig tart. A szövetségi kancellár kiemelt szerepet tölt be a kormányban. Ő határozza meg a kormányzás és a politika sarokköveit, irányvonalát, ami a szövetségi kormány tevékenységének irányítását jelenti. Rendelkezik a kabinetalakítás jogával, ő választja ki a minisztereket, közülük a kancellárhelyettest, és a szövetségi elnököt kötő javaslatot tesz kinevezésükre, illetve felmentésükre. A jogi szabályozás szerint szintén a kancellár határoz a miniszterek számáról és a tárcák elosztásáról, valójában azonban a kormányban részt vevő

⁸ Bundesverfassungsgericht [é. n. a]; Bundesverfassungsgericht [é. n. b].

⁹ BERGER 2014: 5–6; HERMANN 1991: 29–31; BOGUMIL 2007: 1–15.

¹⁰ Die Bundesregierung [é. n.].

pártok döntenek arról, hogy a koalíciós tárgyalások során számukra megítélt reszortot mely személy fogja betölteni.

Németország II. világháború utáni történetét a *nagykoalíciós kormányzás* jellemzi. Ha a koalíció feloszlik, abba a kancellár is belebukhat a négyéves választási ciklus lejárta előtt, mivel a Bundestag bármikor visszahívhatja a kormányfőt. A kormányzás folyamatossága azonban ez esetben is biztosított, mert a folyamat *konstruktív bizalmatlansági indítvány* keretében zajlik, ami azt jelenti, hogy a bizalom megvonásával egy időben megválasztják az utódot. A kabinet maga fogadja el eljárásrendjét (a kormány ügyrendjét), amelyet a szövetségi elnök hagy jóvá. Ez az úgynevezett kancellári kormányzás elve keretében zajlik. A német kancellár kiemelkedik minisztertársai közül. A kollegialitás elve (kabinetelv) alapján a kancellár és a miniszterek együtt döntenek az általános politikai jelentőségű ügyekben. A kabinetnek többséggel kell meghoznia a döntést. A reszortelv alapján a miniszterek saját szakpolitikai területeiket önállóan, a miniszteri felelősség keretében irányítják. A kancellár ugyan utasíthatja a minisztert, de nem avatkozhat be minden további nélkül, nem vonhat el irányítási jogköröket a minisztertől.

Az Alaptörvény szerint a *tartományok jogában áll saját politikájuk önálló alakítása*. Ennek következtében a tartományok saját alkotmányokkal, parlamenttel, alkotmánybírósággal, valamint kormányval és közigazgatással rendelkeznek. A tartományi kormányoknak és közigazgatásoknak kiemelkedő a szerepük a politikai rendszerben. A tartományi kormány a Bundesratban elfoglalt helyei révén befolyásolhatja a szövetségi politikai döntéseket is. A *tartományi közigazgatás feladata* elsősorban a szövetségi és tartományi törvények végrehajtása. A tartományi kormányok (Landesregierung vagy Landeskabinett) tagjai a tartományi miniszterelnökök és a miniszterek, de egyes tartományokban államtitkárok és államtanácsosok is tartoznak a kormányhoz.

Az *igazságszolgáltatás* és a bírósági rendszer tekintetében az Alaptörvény rendelkezik a bírák függetlenségéről. A német igazságszolgáltatási rendszer *öt igazságszolgáltatási szakágra* tagolódik; egy hagyományos („rendes”) és négy külön(ös) szakosított bírósági szakrendszerre. A rendes bíróságokon a hagyományos, büntető- és polgári jogi (beleértve a családjogi), valamint a peren kívüli ügyeket tárgyalják. A szakosított bíróságokon a közigazgatási, a munkaügyi,

a szociális ügyi és a pénzügyi/adóügyi bíraskodás zajlik. Természetesen a bírósági szervezetrendszer(ek) felépítése is követi az államfelépítést, így megyei, regionális/tartományi és szövetségi szinten építkezik a bírósági szervezetrendszer is. A bírósági szervezetrendszer ágazatainak élén a szövetségi felsőbíróságok állnak, amelyek szervezetileg az igazságügyi és fogyasztóvédelmi miniszter alá tartoznak. Ez természetesen – jogállamról és hatalommegosztás elvéről lévén szó – semmiképp sem jelenti az igazságszolgáltatás függetlenségének megsértését vagy akár megkérdőjelezését. A szövetségi felsőbíróságok azonban egymástól mind szervezetileg, mind személyi állományukat tekintve függetlenek, de a jogértelmezés egységességének biztosítása érdekében működik a Német Szövetségi Felsőbíróságok Közös Szenátusa. A bírák Németországban köztisztviselők (Beamten/Beamtinnen), de jogállásuk szabályozására létezik külön bírói törvény (Deutsches Richtergesetz – DRiG).¹¹

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok számára biztosítani kell a lehetőséget arra, hogy a helyi közösség ügyeit a törvényi keretek között saját felelősségi körükben szabályozzák. A szövetségi Alaptörvény a következőképpen rendelkezik: „A tartományokban, a megyékben és a településeken a népnek képvisellel kell rendelkeznie, amely általános, közvetlen, szabad, egyenlő és titkos választások által jön létre.” Az Alaptörvényben garantált alapvető elv a minden helyi közösség számára biztosított önkormányzatiság joga, kiegészítve azt a helyi közösségek társulásai (Gemeindeverbände) számára biztosított önkormányzatiság jogával, kiemelten a megyékben (Kreise), amely a második szintet jeleníti meg. Az alkotmányos szabályokon túl szövetségi szinten nem szabályozza a jogalkotó az önkormányzatokat; a szövetségi alkotmány vonatkozó rendelkezéseit az önkormányzatiságra vonatkozóan a tartományi alkotmányok egészítik ki és pontosítják. A tartományok általában rendelkeznek helyi önkormányzati törvénnyel vagy törvényekkel, amelyeket települési rendtartásnak (Gemeindeordnung) hívnak, és esetleg a második önkormányzati szint tekintetében megyei rendtartással (Landkreisordnung vagy Kreisordnung). További szabályozások vonatkozhatnak a különféle társulásokra, amelyek Németországban is lehetnek önkéntesek vagy kötelezők. A tartományi törvények számos állami feladatot állapítanak meg

¹¹ Bundesgerichtshof [é. n.].

számukra, amelyeket a tartományi közigazgatás helyi szintjén valósítanak meg. Az önkormányzatok az államszervezés szempontjából a szövetségi államok részét képezik, de valójában tisztán nem a szövetségi struktúra harmadik szintjeként jelennek meg.¹² Németországban az önkormányzatok szabályozása mindig is az államok (későbbi elnevezésükön: tartományok) hatáskörébe tartozott, és nem a központi hatalmat (a birodalmat, a császárságot, majd később a Szövetséget) illette meg. A történelmi hagyományokból kiindulva és a mai jogi helyzetre tekintettel, ha a német önkormányzatokról szólunk, figyelembe kell vennünk mind a 16 tartomány vonatkozó szabályozását, továbbá a Szövetségi Alaptörvény alkotmányos garanciáit. Ezzel együtt hasonló fejlődési tendenciák érvényesültek több tartományban. Ugyanakkor érdekesség, hogy Németországban több önkormányzati modell működik egymás mellett, különböző megoldásokkal, szervezeti felépítéssel.

A német közigazgatás az állami berendezkedést követve *szövetségi és tartományi közigazgatásra* osztható fel. A helyi önkormányzati igazgatás is ez utóbbiba tartozik. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései szerint a közigazgatási hatáskörök nagy része elsősorban a tartományokra terjed ki – a szövetségi törvények végrehajtása során is. Mégis, a közigazgatás felépítését illetően az alapséma a három szint megkülönböztetése szerint a szövetségi közigazgatás, a tartományi közigazgatás és a helyi önkormányzati igazgatás. Ezek a közigazgatási szintek alapvetően lehatárolt feladatkörökkel rendelkeznek. Nincs hierarchikus építkezés a település, a tartomány és a Szövetség között.

Másik *osztályozási forma* (a szövetségi, illetve tartományi distinkció mellett) a közvetlen (unmittelbare Verwaltung) és a közvetett közigazgatás (mittelbare Verwaltung) szerinti különbségtétel, amely szövetségi és tartományi szinten is megjelenik.¹³ Ennek a megkülönböztetésnek elsősorban nem alkotmányjogi, sokkal inkább *adminisztratív* oka van. A kiindulási pont az, hogy dogmatikai szempontból a Szövetség és a tartományok közjogi jogi személyek. A *közvetlen (direkt) közigazgatásban* viszont a közigazgatási

¹² MANN 2012: 165–176.

¹³ A német közvetlen és közvetett igazgatás fogalma tartalmát tekintve eltér az osztrák közvetlen és közvetett igazgatótól.

szerveknek nincs önálló jogi személyiségük.¹⁴ A jogi személyiségi elv (Rechtsträgerprinzip) alapján e szervek jogvitába keveredése esetén nem a közvetlen hatóság áll perben a közigazgatási bíróság előtt, hanem a jogi személyiséggel rendelkező Szövetség vagy az adott tartomány. A Szövetség vagy a tartomány nevében kötnek a szerződések, és a közigazgatási vagyonnal is ezen entitások rendelkeznek. A közvetlen hatóságoknak nincs költségvetési autonómiájuk sem. A *közvetlen szövetségi közigazgatás* a több mint negyedmillió alkalmazottjával az Alaptörvényben a Szövetséghez utalt közfeladatok ellátásáért felel. A szövetségi közigazgatásba tartozik a Szövetségi Kormány a maga politikai tevékenységeivel és a szövetségi hatóságok (köztük a szövetségi minisztériumok), amelyek a Szövetséghez rendelt közigazgatási feladatokat látják el. A szövetségi közvetlen hatóságok körében a hierarchia főszabály szerint négy szintű. A közigazgatás Németországban valójában hagyományosan elsősorban a tartományi közigazgatást jelenti, és *klasszikusan a közvetlen tartományi közigazgatást*, amely többszintű hierarchiában építkezik. Szintén hagyományos a négy szintűség, de számos tartományban a szintek számát csökkentették.

A *települési önkormányzatokkal* egy szinten nem találunk közvetlen államigazgatási szerveket, az itt jelentkező *államigazgatási feladatokat* saját felelősségi körükben az önkormányzatok látják el.

A *minisztériumok* jogállásukat tekintve legfelső szintű hatóságok mind szövetségi, mind tartományi szinteken. Tehát a közigazgatási szervezetrendben a közvetlen közigazgatásba tartoznak, ahol az irányítási jogviszonyok, a hierarchia a meghatározók. A minisztériumok szervezete a Max Weber-i hagyományos hierarchikus felépítésnek megfelelően alakult ki, a konvencionális bürokrácia szabályai szerint. A kommunikáció formálisan hierarchiában zajlik a hivatalos csatornákon keresztül, és minden szigorú szabályok, szervezeti rend szerint működik.¹⁵ A *miniszter* kormánytag, parlamenti döntéshozó és a minisztérium egyszemélyi felelős vezetője, egyben munkáltatói jogkörök gyakorlója és reszortfelelős. A miniszter azonban jogállása és különösen toborzásának módja alapján nem tartozik

¹⁴ REIMER 2018: 10–13.

¹⁵ ANDERSEN–WICHARD 2013.

a minisztériumi bürokráciába, mivel ő hivatásos politikus. Kabinetjében hozzá kötődő lojális tisztviselők, személyi referensek támogatják munkáját. A minisztérium hivatali vezetése egy vagy két olyan szakmai *államtitkár* hatáskörébe tartozik, akik gyakran a minisztériumban jutottak előre a ranglétrán; ellentétben azokkal a parlamenti államtitkárokkal, akik a politikai elemek körébe tartoznak és több-kevesebb sikerrel tagozódnak be a minisztériumi bürokráciába. A minisztériumi középvezetői szinteken a *főosztályvezetők és helyetteseik* látnak el koordinációs feladatokat. Ők szintén politikai tisztviselők, így az adott kormányhoz, miniszterhez kötődnek. Ugyanakkor kinevezésük határozatlan időre (élethossziglanra) szól; ezért ez utóbbiak cserélődése esetén ők ideiglenes nyugállományba (erstweiliger Ruhestand) helyezhetők.

A minisztérium alapvető szervezeti munkaegységei a nagymértékben specializálódott *referatúrák*. A referatúrán a referatúravezető a központi szereplő, aki mellett referensek és szakdolgozók látják el a feladatokat. A referatúrák, csakúgy, mint az őket összefogó osztályok és főosztályok, a minisztérium egy-egy szakmai területének a feladatait végzik. Természetesen a német minisztériumokban is működnek olyan egységek, amelyek a funkcionális feladatok ellátásáért felelnek.

A kooperatív föderalizmus rendszerében a minisztériumi koordinációs funkciók megvalósítása érdekében számtalan *formális grémium* működik, úgymint a miniszteri konferenciák vagy maga a Bundesrat (a jogalkotást illetően), de legalább annyira jelentősek az informális hálózatok, amelyeknek tagjai az azonos vagy hasonló feladatkörben dolgozó minisztériumi köztisztviselők. Frido Wagener német közigazgatás-tudós erre a jelenségre alkalmazta a „vertikális és horizontális szak(mai) testvériség” (Fachbruderschaft) kifejezést.¹⁶

Mind szövetségi, mind tartományi szinten a közigazgatási feladatokat elsősorban a bemutatott közvetlen közigazgatás, azaz a szövetségi vagy tartományi hatóságok látják el. Léteznek azonban független közigazgatási szervek, amelyek az úgynevezett *közvetett közigazgatást* képviselik. A közvetett (indirekt) igazgatásra az a jellemző, hogy ezek a hatóságok

¹⁶ Idézi például: FÄRBER 2004: 75–90; ANDERSEN–WICHARD 2013.

saját jogképességűek, jogi személyek. Ezen közigazgatási szervek egy része nem rendelkezik önkormányzattal, míg a másik része igen. Az utóbbi jogi személyek önkormányzati jogok hordozói, a hatásaik önkormányzati hatóságok. A közvetett közigazgatás jogilag és szervezetileg független intézményei zömében jogszerűségi kontrollra korlátozódó állami felügyelet alatt állnak, de az is előfordul, hogy nem. A közvetett közigazgatás *szerveinek palettája igen színes*: a helyi önkormányzatokon, illetve társulásaikon túl, a felsőoktatási intézményektől a kézműves kamaráig, a takarékpénztáraktól az ügyvédi kamaráig vagy a Szövetségi Munkaügyi Ügynökségig terjed. A közjog hatálya alá tartozó közvetett közigazgatási hatóságok lehetnek köztestületek, közalapítványok vagy közintézetek. Úgy is csoportosíthatunk, hogy önálló, önkormányzattal rendelkező vagy azzal nem rendelkező entitásokról van-e szó. Szövetségi szinten az ilyen szervek száma elenyésző. Ugyanakkor tartományi szinten annál inkább releváns ez a forma. Ide mindenekelőtt a helyi önkormányzatok tartoznak mint önkormányzattal rendelkező területi köztestületek, valamint a szakmai kamarák.

Annak ellenére, hogy Németország nem nevezhető a közigazgatási menedzsmentreformok előfutárának, nagy hagyománya van szövetségi szinten a *független*, nem minisztériumi jogállású, a hierarchiába nem tagolódó *szerveknek*.¹⁷

A helyi közösségek közigazgatási ügyeit az Alaptörvény szerint a *helyi önkormányzatok*, a települések, illetve azok szövetségei/társulásai (Gemeinden/Gemeindeverbände) önállóan végzik. Az önkormányzati ügyek mellett állami feladatokat is ellátnak. A helyi önkormányzatok a tartományi közigazgatás részeként működnek, a közvetett közigazgatáson belül. Területi köztestületekként a helyi jellegű feladatokat szabadon hajthatják végre, hatásköreiket helyi szinten szabályozzák, de csak az állami jogszabályok által meghatározott korlátok között.

¹⁷ Tobias Bach a német újraegyesítéstől számított 20 évben vizsgálta a német atipikus szervek jelenségét, amelynek kapcsán a következő megállapítást tette: „Az idők során a szövetségi közigazgatás egy nagymértékben differenciálódott »igazgatási állatkerthé« fejlődött, amelyben nagyszámú fajok találhatók, ezáltal megkérdőjelezvén a jól rendszerezett német bürokrácia imidzsét.” BACH 2010a: 443–468; BACH 2010b.

Ugyanakkor ma már Németországban is elterjedt és megszokottá vált a *magánvállalatok* általi közfeladat-ellátás, elsősorban közszolgáltatási területen.

A KÖZSZOLGÁLATRÓL ÁLTALÁNOSÁGBAN

A német közszolgálati rendszer az európai hagyományos karrierrendszerű modellek mintapéldája; szinte kivétel nélkül rendelkezik még ma is azokkal a jegyekkel, amelyek a *zárt személyzeti politikát* alkalmazó közszolgálatokat jellemzik. Így például az összetételére döntő hatást gyakorló személyzeti kiválasztásban meghatározó szerep jut a köztisztviselők végzettségének, amit az idők során egyre növekvő mértékben egyetemi végzettséghez kötöttek. A végzettség jellegét tekintve kiemelkedő a jogászok dominanciája, akik jelentős presztízszt képviselnek, és valójában ők a német közigazgatás generalistái. A köztisztviselők életpályára szegődnek, előmenetelük automatikus, cserébe tőlük elvárt az alkotmányhoz való hűség és engedelmesség (*Treuepflicht*). A speciális hivatalnoki tudás megszerzése céljából továbbképzési intézményeket hoztak létre.

A közszolgálati jog forrásai, alapelvei

A német *Alaptörvény* számos rendelkezésében kiter a közszolgálatra. Így a *közhivatal-viselés jogára*, a *közszolgálati alkalmazásban megszerzett jogok* vállalási hovatartozástól független gyakorolhatóságára, a közjogi kinevezéssel rendelkezők közhatalom-gyakorlásra való jogosultságára és kötelezettségére, továbbá arról is rendelkezik, hogy a közszolgálat szabályozása és annak továbbfejlesztése során figyelemmel kell lenni a *hivatásos közszolgálat alapelveire*. Valójában erre az alkotmányos rendelkezésre vezethető vissza az a tény, hogy a német közszolgálat hagyományosan csupán korlátozottan nyitott a reformokra; hiszen a mindenkori szabályozásnak összhangban kell állnia ezekkel a weimari alkotmányban lefektetett elvekkel. Az elvek a *tradicionális karrierrendszeri felfogást* tükrözik, amely szerint a köz szolgálja a köz érdekében munkáltatójának, azaz az államnak szenteli életét, semleges,

pártatlan, és betartja az esélyegyenlőségre, egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályokat. Cserébe az állam teljes pályabiztonságot, élethossziglani gondoskodást biztosít mind neki, mind a családjának, ami garantálja a politikától való és egyéb jellegű függetlenségét, továbbá megteremti a feltételeket ahhoz, hogy teljes egészében feladatai ellátására koncentrálhasson.

A *kinevezéssel rendelkező köztisztviselők* (Beamten/Beamten) alkalmazási viszonyait a személyzeti politika mentén *közjogi törvények szabályozzák* szövetségi, tartományi és helyi szinteken, amelyek 2009-es hatállyal megújultak. 2006-ban kezdődött a föderalizmus első reformja, azóta jelentős változások valósultak meg a közzszolgálatot érintő jogalkotási hatásköröket illetően; a Szövetség a szövetségi közzszolgálatra és bizonyos kérdésekben az egész német közzszolgálatra vonatkozóan alkot jogot, míg a tartományi döntéshozatal jelentős részben a tartományok jogalkotói hatáskörébe tartozik. A *decentralizáció* eredménye az is, hogy a *tartományi törvények* ma már nagyobb mértékben *tér(het)nek el a szövetségi szabályozástól*, mint korábban. Így a tartományok határozhatják meg saját közzszolgálatuk tekintetében a munkaerő-felvételi, előmeneteli szabályokat, a javadalmazást, a nyugdíjak mértékét. A szövetségi kormány csak az összes köztisztviselő alapvető jogait és kötelességeit illetően fogadhat el „szabványosított” törvényeket; mindennek ellenére továbbra is csekély mértékűek az eltérések. Ennek okai egyrészt az alkotmányos elvek karrierrendszeri jellegére, másrészt a Szövetségi Alkotmánybíróságnak a közzszolgálat alapelveit hagyományosan interpretáló precedensjellegű, a közzszolgálat egységességének megőrzését előnyben részesítő döntéseire vezethetők vissza. E két szint jogalkotása meghatározó a helyi önkormányzatok tekintetében is.

A közzszolgálat működtetésében részt vevő szervek

Ennek megfelelően a *személyzeti politika szereplői* is számos szinten vannak jelen; így a szövetségi és a tartományi kormányzati szinteken, a helyi önkormányzatok szintjén. Ugyanakkor a *decentralizáció*, amely az állami berendezkedésen túl a közigazgatásban és a közzszolgálatban is meghatározó, azt is jelenti, hogy a jogszabályi keretek között *egyes szervek* is jelentős decentralizált hatáskörökkel rendelkeznek; így a személyzeti politika egyes

területein is.¹⁸ A magasabb szintek ajánlásokat fogalmaznak meg számukra a szerspecifikus személyzeti politika kialakítása és megvalósítása tekintetében. Továbbá az *érdekképviselők* is megkerülhetetlen résztvevők a köztisztviselők élet- és munkakörülményeit érintő döntési folyamatok során. E kérdéseket a szövetségi személyzeti képviselési törvény (Bundespersonalvertretungsgesetz) rendezi.

A közszolgálati jog változásai, fejlődése

A föderalizmus *reformjai* mentén a közszolgálati jog átszervezéséről szóló törvény mind szövetségi, mind tartományi szinten számos alapvető változtatást léptetett hatályba a köztisztviselők jogviszonyában a modern és átláthatóbb közszolgálat kialakítása érdekében.

Az új szabályozás *célja* az *érdemelv* előmozdítása, a versenyképesség és a teljesítmény erősítése, a személyi állomány rugalmasabb alkalmazásának, autonómiájának és motivációjának javítása. A reform által érintett *főbb területek* a juttatási és nyugdíjrendszer, a *teljesítményre* fordított nagyobb hangsúly, a közsféra és a magánsféra közötti *mobilitás* megteremtése.

Az új rendelkezések lehetővé teszik a különböző munkakörök és munkahelyek közötti *átjárást* még akár a köztisztviselő beleegyezése nélkül is (áthelyezéssel), továbbá az ideiglenes időre történő toborzást, a *rövid távú menedzseri/vezetői pozíciók* alkalmazását (Führungsfunktionen auf Zeit), a próbaidős menedzserek alkalmazását (Führungsfunktionen auf Probe); normál esetben 2 évre. Jelentős újdonság, hogy a közszolgálati mellett a máshol (így a magánszférában vagy külföldön) szerzett szakmai tapasztalat és további végzettségek figyelembevételét is lehetővé tette az új szabályozás; ami elősegíti a *magasabb szinten történő pályára lépést*.

Az előmenetelben nagy szerephez jut a *teljesítmény*. Az előírtaknak nem megfelelő teljesítmények az alapilletmény addigi szintjén történő megrekedést idézhetik elő, gátolván a zárt rendszeri automatikus előmenetelt. Mindezek az újítások a Német Szövetségi Köztársaságban a közszolgálati

¹⁸ Az OECD-s körképről a decentralizáció legújabb tendenciái kapcsán lásd például: LUDÁNYI 2023: 39–48.

jog és a humán erőforrás-gazdálkodás átfogó, 2006 óta zajló modernizációját valósították meg; ami arra enged következtetni, hogy a hierarchikus és merev, a reformokra korábban minimális nyitottságot mutató Max Weber-i zárt karrierszolgálati rendszer sem áll teljes mértékben ellen az alapvető változtatásokat igénylő rugalmassági, teljesítményi, az állam hatékonyságát és az állami szféra munkaerőpiaci alkalmazkodását megkönnyíteni hivatott kényszereknek.

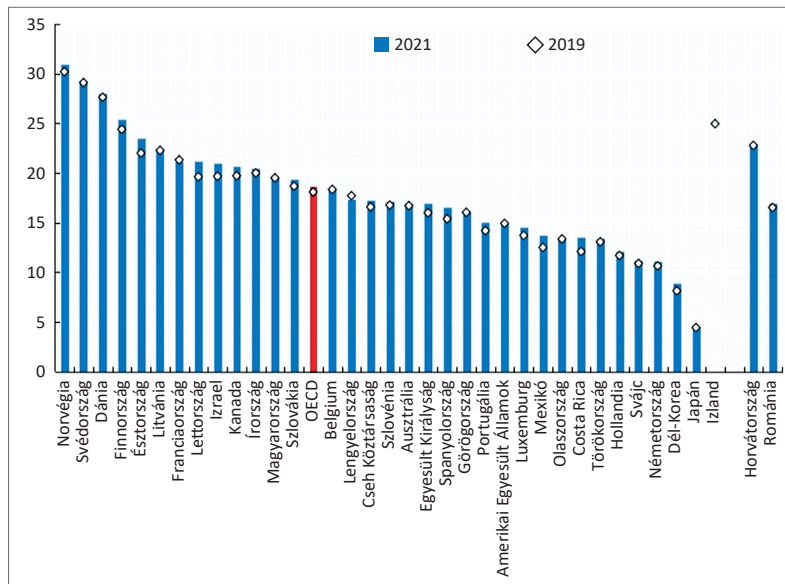
A jogalkotói hatáskörök, a döntési kompetenciák, a politikai felelősség és a közigazgatási tevékenység, valamint a feladatok elosztásának újragondolásával párhuzamosan a közszerológálati jog tekintetében is hangsúlyossá váltak a tartományi jogalkotási kompetenciák. A közszerológálati státusz meghatározó jellemzőit az Alaptörvény, a jogállás részleteit többszintű jogi szabályozás fekteti le. Az új törvényi szabályozások *szigorítják* az élethosszig tartó, határozatlan idejű *kinevezéshez* megkívt *feltételeket*: a közszerológálatba lépés feltétele az üres álláshely lett. Költségvetési hatósági jogkörökben a szövetségi, a tagállami és a helyi önkormányzati képviselő-testületekhez tartozik a *közszerológálati posztok számának meghatározása és elosztása*. Elviekben a költségvetési hatáskörrel rendelkező szervnek jóvá kell hagynia minden álláshelyet, mielőtt valakit arra alkalmaznak. Ez a speciális eljárás a német közjog hatálya alá tartozó köztisztviselők által élvezett státusz jellegére vezethető vissza, hiszen a felmentés alapvető lehetetlensége, a továbbra is fennálló teljes pályabiztonság és az állami munkáltatói – élethossziglanra szóló – gondoskodási elv (Versorgungsprinzip, Alimentationsprinzip), valamint a nyugdíjfizetési kötelezettség hosszú évtizedeken keresztül folyamatosan növelte az állam *személyi jellegű kiadásait*. Az eljárás azonban nem csupán a köztisztviselőkre, hanem a német közszerológálat jelentős hányadát képviselő közalkalmazottakra is vonatkozik, jóllehet ők nem élveznek olyan magas szintű védettséget, mint a közjogi kinevezéssel rendelkező köztisztviselők, de főszabályként szintén határozatlan időre alkalmazták őket. Az új szabályozás lényege tehát abban áll, hogy az illetékes parlament (képviselő-testület) ellenőrizni és menedzselni tudja a személyi állomány létszámát, összetételét, ami *rugalmasabb munkaerő-gazdálkodást* tesz lehetővé.

A német közszerológálatban a *nagyobb létszámarányt* – mindegyik szinten – a *munkajog hatálya alatt* foglalkoztatottak képviselik, mint *közalkalmazottak* és *fizikai alkalmazottak* (munkások). Őket egyéni

munkaszerződések és mindenekelőtt a kollektív szerződések vagy bér-megállapodások alapján foglalkoztatják. A 2005 előtti gyakorlattal szemben a kollektív szerződések viszont már nem egységesek; külön létezik kollektív szerződés a szövetségi, illetve a tartományi közszolgálati dolgozók részére. Ez utóbbit alkalmazzák a helyi önkormányzatok is. A kisebb közszolgálati arányt a közjogi alapon foglalkoztatott köztisztviselők képviselik.

A KÖZSZOLGÁLATRA VONATKOZÓ STATISZTIKAI
ADATOK, A KÖZSZOLGÁLATI FOGLALKOZTATÁS
JOGVISZONYAINAK STRUKTÚRÁJA

A német közszolgálat mintegy 5 millió alkalmazottat foglalkoztat. Az 1. ábrán az OECD összehasonlító adataiból leolvashatjuk, hogy az össz-munkaerőpiaci és a közszolgálati *foglalkoztatottak aránya* Németországban a maga mindössze 12% körüli arányával jelentősen alatta marad az OECD 18,6%-os átlagának.



1. ábra: Kormányzati szektor foglalkoztatási adatai a teljes foglalkoztatotti létszámmal való összehasonlításban: 2019; 2021

Forrás: OECD 2023; 181.

A nemzetközi gyakorlatban a *közzszolgálat tagolását* a következő szempontok alapján szokták elvégezni: a) a személyi állomány jellege, foglalkoztatási típusa szerint; b) az állami, kormányzati szintek szerint (szövetségi – tagállami – területi – helyi szintek); továbbá c) alszektorok szerint. Németország esetében is csoportosíthatunk több szempontot figyelembe véve.

A német közszektor alkalmazottai alapvetően *kétféle jogállásban* látják el feladataikat. Az állami hatalom rendszeres gyakorlását az alkotmányi rendelkezés főszabálya szerint a közzszolgálat azon tagjaira kell bízni, akik *közjogi* jogszabályok alapján lojalitással rendelkeznek (hűségi kapcsolatban állnak az állammal), vagyis a *köztisztviselők*re (Beamten/Beamten). A közigazgatás tisztviselői, a bírák és a katonák alkotják a köztisztviselők csoportját. A közjogi jogviszonyban álló köztisztviselőkön kívül kollektív *szerződéssel foglalkoztatottak* (Tarifbeschäftigte) is állhatnak a köz szolgálatában. Ez a réteg további kategóriákra oszlik: *közalkalmazottakra* (Angestellte) és *dolgozókra/munkásokra* (Arbeiter). Az ő esetükben nem él a gondoskodási/ellátási elv (az emelt szintű jóléti szolgáltatásokra való jogosultság), ehelyett a „kölcsönös csere” elve alapján látják el feladataikat. Velük szemben a hűség és a pártatlanság kötelezettségét nem rögzíti a jogszabály, és nekik – a köztisztviselőkkel ellentétben – van sztrájkjoguk. Nyugdíjba vonulásuk esetén az általános „törvényi” nyugdíjrendszer szabályai vonatkoznak rájuk. A *köztisztviselők* aránya a három kormányzati szinten összességében *kissé alacsonyabb*, mint a szerződéseseké, de ez az arány szintenként jelentősen változik. A Szövetség az összes közzszolgálati alkalmazottnak csupán mintegy tizedét foglalkoztatja.

1. táblázat: A közzszolgálati alkalmazottak jogviszony szerinti megoszlása

Foglalkoztatás jellege, jogállás	Létszám/fő
Köztisztviselők és bírák	1 734 720
Hivatásos és szerződéses katonák	171 395
Munkavállalók (kollektív szerződéssel)	3 189 465
Összesen:	5 095 580

Forrás: a szerző szerkesztése Bundesministerium
des Innern 2023 alapján

2. táblázat: *A foglalkoztató államszervezetbeli szintje szerinti közszolgálati létszám*

Foglalkoztató szintje/jellege	Létszám/fő
Szövetségi közszolgálat	521 395
Tartományok	2 541 470
Helyi önkormányzatok	1 657 570
Társadalombiztosítás	375 145
Összesen:	5 095 580

Forrás: a szerző szerkesztése Bundesministerium des Innern 2023 alapján

A *részmunkaidős* foglalkoztatás az önkormányzatok szintjén a legmagasabb (39,0%), míg a szövetségi kormány szintjén mindössze 11,7%. A *női alkalmazottak aránya* szintén jelentősen eltér a szövetségi kormány és a többi kormányzati szint között.

Más munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése előtt (néhány, a szövetségi közszolgálati törvényben meghatározott kivételtől eltekintve, ilyenek a szerzői jogvédelem alá eső, illetve a magánjellegű tevékenységek) a felettesnek engedélyeznie kell azt. Az engedélyt meg kell tagadni, ha fennáll a veszélye, hogy a *másodállás* a hivatali érdekeket veszélyezteti. Ez a helyzet például akkor, ha a mellékfoglalkozás befolyásolhatja a pártatlanságot, az elfoglultságmentességet. Általában akkor is feltételezhető az összeférhetetlenség, ha a másodfoglalkoztatás meghaladja a rendszeres heti munkaidő egyötödét. Elutasítási ok áll fenn akkor is, ha az egy vagy több melléktevékenységért járó díjazás teljes összege meghaladja az éves alapilletmény 40%-át.¹⁹

¹⁹ A karrierrendszeri szabályozásból (élethossziglani szolgálat) adódóan korlátozásokról rendelkezik a törvény a nyugdíjasokra vonatkozóan is, sőt, e korlátozásokat az érzékeny területéről nyugdíjba vonult politikai tisztviselők és köztisztviselők tekintetében tovább szigorították 2024. április 1-jétől.

A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY ELEMEI

Toborzás, kiválasztás, a jogviszony létesítése

Az Alaptörvény biztosítja a német állampolgárok számára a *közhivatal viselésének jogát* alkalmasságuk, megfelelő képesítésük és szakmai teljesítményük alapján. Az alkotmányjogban rögzített *teljesítményelv* a következőket jelenti: a kiválasztás alkalmasság, megfelelő képzettség és szakmai teljesítmény alapján történik; a köztisztviselői életpályák tekintetében döntő bekerülési feltétel a szakmaspecifikus felkészítő szolgálat teljesítése vagy a megfelelő szakmai képesítés; a fizikai dolgozói állások tekintetében az adott álláshoz előírt végzettség.

A német köztisztviselő *kinevezésének általános feltételei*: az állampolgárság; alkotmányos hűség; végzettségi követelmény; megfelelőség (egészségügyi, fizikai/erőnléti, jellembéli alkalmasság); korhatár (néhány tartományban ez felső korhatárt jelent).

A közép- és az emelt szintű közzszolgálati pályán sok esetben az alkalmazás feltétele a *kiválasztási eljárás*on való részvétel. A *toborzás*²⁰ nyílt felhívással történik. A kiválasztás versengő, érdemalapú eljárás *pályázat* formájában, amely előnyben részesíti a formális szempontokat, mint például az egyetemi végzettség vizsgálatát.

Az általános szabály az *élethosszig tartó* – határozatlan idejű – közzszolgálati jogviszony, amelynek feltétele a határozott, korlátozott ideig tartó próbaidős jogviszony sikeres teljesítése. Ezen túlmenően létezik ideiglenes vagy határozott időre szóló közzszolgálati jogviszony is, továbbá az előkészítő szolgálat alatt (amely tulajdonképpen a képzési időtartamra szól) a közzszolga vissza is hívható.

A *próbaidő* egységesen 3 év. Új rendelkezésként vezették be, hogy már a próbaidő alatt lehetőség nyílik a továbbképzéseken történő részvétellel,

²⁰ Kapcsolódó érdekesség, hogy a német közzszolgálat már a továbbtanulásra készülő gyerekek és szülei irányába is végez toborzási tevékenységet. Az állami szervek mintegy 130 közzszolgálati szakmára igyekeznek terelni a pályaválasztás előtt álló fiatalokat.

LINDER 2020b: 60–73.

a teljesítmény alapján történő differenciálásra, sőt az előléptetésre is. További igen fontos újdonság, hogy a közigazgatáson kívüli szakmai tapasztalattal rendelkezők közszolgálatba lépését elvileg megkönnyítették, megnyitva az utat a *magán- és a közszféra közötti mobilitásnak* is. Ennek révén a zárt rendszeri jelleg rugalmasabbá vált.

Előmenetel, díjazás, mobilitás

Az életpályák a köztisztviselői jogviszonyban a *szakmai utakra vonatkozó szabályokban* jelennek meg. A jogi előírások minden igazgatási ágazatban általánosan kötelezők, a személyzeti politikai elvekben és az egyes döntésekben is meg kell jelenniük. Ezek tárgyiasítják a személyzeti politikát, és rögzítik a szakmai teljesítmény egységes minimumszabályait. A karrierfejlődés, az *előmenetel érdemeken* alapul, amihez *értékelési rendszer* társul, de még mindig nagy hangsúlyt fektetnek a *szeniorításra/anszienítésra*, a szolgálati idő múlására. A reformtörekvések dacára a német közszolgálati rendszer egyik jellemzője az életpályák rugalmatlannak is nevezhető rendszere, amely – a jogi lehetőség ellenére – gyakran nemcsak a vertikális, hanem a horizontális mobilitást is némileg gátolja az egyes besorolási osztályok (karrierutak) között. A magánszektorral való átjárás pedig még ennél is nehezkesebb.

Négy életpályaszint létezik, mindegyik legalább öt besorolási fokozattal.

- Az „egyszerű”, alapszintű szolgálatban (einfacher Dienst) a követelmény a középiskolai végzettség.
- A középszintű szolgálathoz (mittlerer Dienst) középszintű szakképesítés szükséges; de elegendő egy középiskolai szakképesítő oklevél vagy egy egyszerű középiskolai oklevél az azt követő szakképzéssel.
- Az emelt szintű szolgáltnál (gehobener Dienst) szakfőiskolai vagy egyéb főiskolai felvételi képesítés szükséges.
- A felső szintű szolgálathoz (höherer Dienst) a törvény előírja az egyetemi végzettséget, csakúgy, mint az első államvizsgát, a mesterszintű végzettséget vagy a diplomát.

A német közzszolgálatban valójában nem létezik olyan speciális jogállású elkülönülő, kiemelt főtisztviselői kar, mint a francia vagy akár az angol közigazgatási modellekben. A *német felső szintű közzszolgálat az egyik karrierutat jeleníti meg*. A közigazgatási főtisztviselők egésze (néhány szerződéses vagy határozatlan idejű kinevezéssel rendelkező közalkalmazottól eltekintve) a felső szintű közzszolgálatba tartozik (höherer Dienst). A felső szintű közzszolgálati kategórián belül több fizetési fokozat létezik. A német szövetségi minisztériumi főtisztviselők közzszolgálatban betöltött helyének meghatározásához három tényezőt kell figyelembe venni: a Szövetségben érvényes besorolási/illetménytábla szerinti besorolásukat; a bürokratikus hierarchia szerinti besorolásukat; valamint központi szerepüket a politikai programok alakításában. Németországban a személyzeti politikát általában – és különösen a felső szintű köztisztviselők toborzását – egyrésről az egységes, részletes jogi keretek és ajánlások, másrésről a nagy fokú decentralizáció és a személyzeti ügyek kezelésének minisztériumonkénti (szervenkénti) eltérései jellemzik.²¹ A végzettségi szabályok egyébként a közalkalmazottakra is alkalmazandók.²²

A köztisztviselők és a közalkalmazottak *illetményrendszere* számos eltérést tartalmaz. Ennek ellenére mindkettő inkább tradicionális karrieralapú rendszer, amelyben az illetmény részei az alapilletmény, amely a végzettségspecifikus pozícióhoz/funkcióhoz és a szolgálati idő hosszához kötődik, és átlátható *illetménycsoportokba* (Besoldungsgruppen) rendeződik. Az illetmény további részei a különböző típusú *kiegészítések*. Ezek például a családhoz, a szerv speciális jogállásához, a munkakör sajátosságaihoz, speciális terhekhez köthetők.²³ Statisztikai adatok arról tanúskodnak, hogy – a német közzszolgálati szakszervezetek panaszai ellenére – a köztisztviselők illetménye általában versenyképes az üzleti szektor béreivel. A nagy lemaradás a német közzszolgálatban is a magas szinten kvalifikált munkaerő tekintetében mutatkozik meg.

²¹ PAGE–WRIGHT 1999.

²² A törvény lehetővé teszi, hogy a szükséges képzettséget élet- vagy munkatapasztalat révén is meg lehessen szerezni, illetve tanúsítani.

²³ Bundesministerium des Innern [é. n. a].

A közfeladatok gyors változása, a hatékony feladatelosztás, a szaktudással szembeni váltakozó elvárások hatására ma már a német közszolgálati jog is különféle lehetőségeket kínál a *mobilitásra*. A közszolgálati alkalmazott a *munkáltató oldalán jelentkező hivatali okokból* vagy *saját kérésére* élhet a mobilitás adta lehetőségekkel. Akár ideiglenesen, akár véglegesen áthelyezhető másik szolgálati helyre ugyanazon közigazgatási szervben belül; a saját vagy más munkáltató kérésére ideiglenesen kiküldhető másik szolgálati helyre (például szövetségi szintről tartományra); véglegesen áthelyezhető a saját vagy egy másik munkáltató szolgálati helyére. Ezeknek az intézkedéseknek – legalábbis amennyiben azonos munkáltatónál mennek végbe – alapvetően nincs hatásuk az illetményre és az ellátásokra (az esetlegesen releváns pótlékokat kivéve),²⁴ és alapvetően a köztisztviselő *beleegyezése nélkül* is végbemehetnek.

Ezzel ellentétben *szükséges a köztisztviselő beleegyezése*, ha két éven túli kiküldetésről van szó egy másik munkáltató szolgálati helyére, különösen alacsonyabb értékű munkakör vagy öt évnél hosszabb időtartam esetén; ha alacsonyabb tisztségbe történő áthelyezésre kerülne sor, kivéve, ha erre az áthelyezésre az előző hivatal feladatainak, szerkezetének vagy fennállásának jelentős változása miatt van szükség; ha az ideiglenes kiküldetés egy másik közintézményhez szól, ahol nem német szerv a munkáltató (például nemzetek feletti és kormányközi szervezetek); vagy ha nem állami intézményről lenne szó.

A mobilitás szabályozását illetően igen jelentős változás, hogy a reformok mentén lehetővé tették a *közszféra és egyéb szférák közötti átjárást*, illetőleg ennek szolgálatában a másutt szerzett tapasztalatok és végzettségek elismerését. Ezáltal *megszűnt* az az életszerűtlen helyzet, amely *csak a pálya elején* tette lehetővé a fiatalok számára a közszolgálati pályára történő *belépést*. Fontos kiemelni, hogy a mobilitást érintő intézkedések esetén általában az *érdekképviseltek egyetértése* szükséges; amennyiben ez nem születik meg, a felettes szervnek van döntési jogköre.

²⁴ Vagy ha a tartományok esetlegesen eltérő szabályozása miatt ez mégis előfordul.

Teljesítményértékelés

A köztisztviselők *értékelését* valójában az Alaptörvény már említett rendelkezésére, a 33. cikk (2) bekezdése szerinti *teljesítményelv*²⁵ vezetik vissza, amelynek értelmében a személyi döntéseket az alkalmasság, a képzettség és a szakmai teljesítmény alapján kell meghozni. A szövetségi köztisztviselői törvény rendelkezése szerint a köztisztviselőket rendszeresen – legalább háromévente – értékelni kell. Az értékelés a munkáltató legfontosabb eszköze az előmeneteli döntések előkészítésében, a személyi fejlesztéssel összefüggésben. Alapvetően a szövetségi kormány hatáskörébe tartoznak az értékelés kialakításának kérdései, de a decentralizált szintek is jogosultak döntések meghozatalára.

2007-től *teljesítményjuttatásokat* vezettek be a közzszolgálati kollektív szerződés hatálya alá tartozó kategóriák részére. Ezek a teljesítménytől függő illetményelemek teljesítményprémium, céljuttatás és teljesítményalapú illetménykiegészítés formáját ölthetik. A juttatások az illetmény 1, esetleg 2%-át tehetik ki. Ez valójában azt jelenti, hogy – egyébként a német felfogással és munkaerőpiaci kultúrával összhangban – nem a teljesítményjuttatások jelenítik meg a kiemelt ösztönzőerőt a közzszolgák számára.

A teljesítményértékelés folyamatára a nemzetközi gyakorlatban elterjedt elemek a jellemzők. Jelentős újdonság, hogy a *nem kielégítő teljesítmény* az illetményben való előmenetel megrekedését is előidézheti.

Jogok és kötelezettségek

A köztisztviselőknek alkotmányos felhatalmazásuk teljesítéséhez nem csupán a *kötelességek* egyértelmű meghatározására van szükség, hanem azon *jogokra* is, amelyek jogilag és gazdaságilag olyan függetlenné teszik őket, hogy feladataikat a jogállamiságnak és a pártfüggetlenségnek megfelelően lássák el, és megélhetésük veszélyeztetése nélkül töltsék be hivatalukat.

²⁵ „Alkalmasságának, képzettségének és szakmai teljesítményének megfelelően minden német egyenlő hozzáféréssel rendelkezik minden állami hivatalhoz.”

Az alkotmányos rendelkezésekre és a Szövetségi Alkotmánybíróság precedensjogára tekintettel, a közszolgalat egységességének megőrzése érdekében a *szövetségi kormány közszolgalatra vonatkozó hatáskörének* kiemelkedő eleme az *összes köztisztviselőre vonatkozó alapvető jogok és köteleességek terén történő jogalkotás*. Ennek megfelelően a köztisztviselői jogokat és kötelezettségeket *egységesen* alakítják ki az alkotmányra visszavezethető elvek mentén, amelyek összefoglalva a következők: hűség az államhoz, az Alaptörvényhez, a köz érdekéhez; élethossziglani foglalkoztatás és karrierrendszer; teljesítményelv, amely az érdemalapú közszolgalatba lépést és előmenetelt biztosítja; gondoskodási elv, amely a köztisztviselő besorolásának/munkakörének (és nem az elvégzett munkának) megfelelő illetményt jelenti; az állam képviselőjeként megbízható és tisztességes életvitel (a magánéletben is); utasításnak való engedelmesség köteleossége; sztrájktilalom, pártatlanság elve; nincs rögzített munkaidő (a köztisztviselő túlórára kötelezhető); sajátos felelősségi/fejnyelmi szabályok, amelyeken speciális közigazgatási jogi szankciók alapulhatnak; besoroláshoz/munkakörhöz kötődő illetmény elve – a köztisztviselő előmenetel esetén jogosult magasabb fizetésre; titoktartási elv; a nyugdíj mértéke a nyugdíjba vonuláskor betöltött pozíció függvénye; a szolgalatadó gondoskodási kötelezettsége a köztisztviselő felé.

Érdemes néhány kiemelendő köteleosséget és jogot *részletesebben* is kibontani:

a) A köztisztviselőknél feladataikat *pártatlanul és tisztességesen* kell ellátniuk, a feladatellátás során a *közérdeket* figyelembe kell venniük. Különösen kerülni kell az önös érdek látszatát. A jutalmak és ajándékok elfogadása szigorúan tilos. A köztisztviselőknél feletteseiket tanácsokkal kell ellátniuk és támogatniuk kell őket.

b) Az *utasításnak való engedelmesség* szabályozása a következő: a köztisztviselőknél feletteseik utasításait végre kell hajtaniuk és követniük kell általános iránymutatásait. Az engedelmesség kötelezettsége azonban nem mentesít a teljes személyes felelősség alól; minden hivatalos aktus jogszerűségét ellenőrizniük kell. A szolgalati utasítás jogszerűségével kapcsolatos aggályokat a közvetlen felettesel kell közölni; ez a *panasztételi kötelezettség*. Ha az utasítást a felettes továbbra is fenntartja, a köztisztviselő a következő

felettesi szinthez fordul. Ha ez a felettes is fenntartja az utasítást, azt végre kell hajtani. Ebben az esetben a köztisztviselő mentesül a személyes felelősség alól. Amennyiben az utasítás az emberi méltóságot sérti, végrehajtása révén bűncselekményt vagy szabálysértést követne el, minden esetben mentesül az utasítás végrehajtásának kötelezettsége alól.

c) A köztisztviselőknek teljes magatartásukkal el kell kötelezniük magukat az Alaptörvény értelmében vett szabad *demokratikus alaprend* mellett, és ki kell állniuk annak megőrzéséért.

d) Az Alaptörvény keretein belül lehetnek politikailag aktívak, de hivatali feladataik ellátása során tartózkodniuk kell a *politikai véleménynyilvánítástól*. A politikai tevékenységben azt a mértéktartást és visszafogottságot kell gyakorolniuk, amely a közösséggel szembeni saját pozícióból és a hivatali feladatok megfontolásából fakad.

e) Minden állampolgárhoz hasonlóan a köztisztviselőket is megilleti az *egyesülési szabadság* alapvető joga, és ezáltal korlátlan lehetőségük van a szervezkedésre és érdekeik közös képviselésére. Viszont a *sztrájk tilos* számukra.

f) A sztrájktilalom azonban nem jelenti azt, hogy a foglalkoztatási feltételek kialakítása során nem veszik figyelembe érdekeiket. Erről a jogi szabályozás értelmében a köztisztviselői *szakszervezeteknek* az általános közszolgálati szabályozás kialakításában való részvétele hivatott gondoskodni.

g) A jogok körében kiemelkedő jelentőségű az *életéig tartó közszolgálat elve*, amely biztosítja a hivatásos közszolgálat alkotmányos megbízatásának teljesítését és az államigazgatás semlegességét, valamint garantálja a köztisztviselők jogi és gazdasági függetlenségét. Ez a teljes *pályabiztonság* jelenti valójában.

h) Az *ellátási elv*, amely szerint a köztisztviselőt a státuszához és pozíciójához illeszkedő fizetés és nyugdíj illeti meg. Az illetményt úgy kell megállapítani, hogy az a betöltött hivatal rangjához, jelentőségéhez és felelősségi szintjéhez igazodjék, annak megfelelő *méltányos* megélhetést biztosítson, és elegendő legyen ahhoz, hogy a köztisztviselő teljes mértékben a közszolgálati tevékenységnek szentelhesse magát.

j) A hivatalhoz illeszkedő *foglalkoztatáshoz való jog*: ez a jog is valójában a feladatellátás függetlenségét hivatott biztosítani. Konkrétan azt jelenti, hogy a köztisztviselőt a képzettségének megfelelő pozícióban alkalmazzák.

k) A *Jóléti elv* szerint a munkáltatót gondoskodási és védelmi kötelezettség terheli a köztisztviselőkkel és családtagjaikkal szemben az aktív szolgálati jogviszony megszűnését követő időszakra is. Ez megnyilvánulhat segítségnyújtásban, tanácsadásban, anyagi előnyök nyújtásában vagy védelem formájában harmadik személyek támadásaival szemben.²⁶

KÖZSZOLGÁLATI REFORMOK

A Német Szövetségi Köztársaságban a *közigazgatási és közzszolgálati reformok* a közzszolgálati jog és humánerőforrás-gazdálkodás átfogó, 2006 óta zajló modernizációját valósították meg – többek között – a rugalmasabbá tétel, a teljesítményre fókuszálás, a merev formák lazítása, az állam hatékonyságának növelése és nem utolsósorban az állami szféra munkaerőpiaci versenyképességének növelése céljával. A *föderalizmusreformok* mentén hatályba léptetett, a közzszolgálati jog átszervezéséről szóló törvény mind szövetségi, mind tartományi szinten számos alapvető változtatást indított el a köztisztviselők jogviszonyát illetően, amelynek deklarált célja a modernebb és átláthatóbb közzszolgálat kialakítása. A célkitűzések körében az érdemelv előmozdítását, a versenyképesség, a teljesítmény, a hatékonyság fokozását, a személyi állomány rugalmasabb alkalmazásának, autonómiájának és motivációjának javítását említhetjük elsősorban. E célok elérését hivatottak előmozdítani a személyzeti politikában megjelenő elvek, az annak mentén megújított jogi szabályozásba foglalt rendelkezések és az ezek mentén fogantatosított intézkedések.

A reformok a *rugalmasabb munkaerő-gazdálkodás* érdekében igyekeznek tovább csökkenteni a határozatlan időre kinevezett köztisztviselők arányát,

²⁶ Lásd részletesebben: LINDER 2023: 33–54.

bevezették az álláshelyalapú munkaerő-gazdálkodást,²⁷ érintik a juttatási és a nyugdíjrendszert, a teljesítményre fordított nagyobb hangsúly biztosítását, a közszféra és a magánszféra közötti mobilitás megteremtését. Ennek megfelelően kedveznek a mobilitás jelenségének is; az új szabályok a különböző munkakörök és munkahelyek közötti átjárást is lehetővé teszik, valamint az ideiglenes időre történő toborzást, a rövid távú menedzseri/vezetői pozíciók alkalmazását, a próbaidős menedzserek alkalmazását; normál esetben 2 évre.²⁸

Igen fontos újdonság a *szakmai tapasztalat beszámítására* vonatkozó rendelkezés. Megszűnt az az életszerűtlen szabályozás, amely szerint csak kezdőként lehetett közszolgálati pályára lépni. Így most már nem kizárólag a közszolgálati, hanem az egyéb (például a magánszférában vagy külföldön) szerzett szakmai tapasztalatot is figyelembe veszik (például a pályaközépen történő közszolgálati elköteleződés esetében). Hasonló a helyzet a további végzettségek megszerzésének figyelembevételét illetően is.

Az *előmenetelben* nagy szerephez jut a *teljesítmény*. Az előírtaknak nem megfelelő teljesítmények az alapilletmény addigi szintjén történő megrekedést idézhetik elő. Ez szintén elképzelhetetlen volt korábban, hiszen az idő múlásával a köztisztviselő számára alanyi jogon járt az előmenetel.

Mindezekon túlmenően további újítást valósítottak meg az új szabályozás *családbarát rendelkezései*.

Szintén a közszolgálat munkaerőpiaci versenyképességét, vonzerejének növelését, a családbarát intézkedések körének szélesítését célozza a *részmunkaidőre* vonatkozó szabályozás is, amely lehetővé teszi a munka és a családi élet észszerű összehangolását. A részmunkaidős foglalkoztatás az önkormányzatok szintjén a legmagasabb, a szövetségi kormány szintjén a legalacsonyabb.²⁹

²⁷ Ez azonban nem jelenti azt, hogy a karrierrendszert teljesen leépítették volna. A magyar megoldás ettől eltérő utat járt be az álláshelyalapú létszámgazdálkodás bevezetésével. Lásd erről: HAZAFI–LUDÁNYI 2022: 94–99.

²⁸ WEGRICH–HAMMERSCHMID 2018.

²⁹ A családbarát jelleg erősödéséről tanúskodnak – többek között – a szövetségi közigazgatás tekintetében is azok a 2022-es adatok, amelyek szerint mind a köztisztviselői/bírói, mind a katonai, mind a kollektív szerződéses kategóriákban a részmunkaidőben dolgozó nők aránya többszöröse a férfiakénak.

A közigazgatás hatékonysága alapvetően a munkavállalók elkötelezettségétől függ. A foglalkoztatási feltételek az elmúlt években folyamatosan változtak. A leépítések – amelyek szigorú karrierrendszer révén természetesen nem felmentésekkel, hanem a megüresedett álláshelyek üresen hagyásával zajlottak –, az információs technológia alkalmazása, a munkaerő átlagéletkorának növekedése és a lakosság elvárásai *új követelményeket* támasztanak a közigazgatásban munkát vállalókkal szemben. Új készségeiket kell fejleszteniük, és fel kell készülniük az új feladatokra. Az élethosszig tartó tanulás kulcsfogalomná vált, tekintettel a demográfiai változások követelményeire is. A vezetőket különös felelősség terheli. Csak képzett és elkötelezett vezetők tudják elősegíteni a mindennapi munkában szükséges fejlődési folyamatokat és motiválni a dolgozókat.

Az olyan *új munkaformák*, mint a mobilmunka, a család és a munka összeegyeztethetősége, a szisztematikus egészségfejlesztés és a teljesítményarányos bérezés, hozzájárulnak a közzolgálat vonzerejének növeléséhez.

A DEMOGRÁFIAI FEJLŐDÉS HATÁSA A KÖZSZOLGÁLATRA

Mindhárom szinten (szövetségi, tartományi, helyi önkormányzati) hasonló jelentőségű, kulcsfontosságú *kihívás* a *viszonylagosan magas átlagéletkor* és ezzel párhuzamosan a fiatalabb alkalmazottak alacsony aránya, amely az elmúlt évtizedek meglehetősen korlátozó toborzási szabályozása és gyakorlata miatt állt elő. Az összes kormányzati alkalmazott több mint egynegyedének *nyugdíjra vonulása* várható a következő évtizedben, ami jelentős kihívást jelent a közigazgatás számára. Ezért e kérdés számos reformkezdeményezés középpontjába került.³⁰ A demográfiai változásokhoz történő alkalmazkodásra adott jogszabályi válaszok körében említhetjük például a nyugdíjra vonatkozó új rendelkezések megjelenését, a *nyugdíjkorhatár fokozatos emelését*. A korai nyugdíjazások elkerülése érdekében ugyanakkor megerősítik a köztisztviselők szolgálati képességének fenntartására

³⁰ WEGRICH–HAMMERSCHMID 2018.

és helyreállítására irányuló intézkedéseket, és a *nyugdíjazás előtti rehabilitáció elvét* kötelezővé tették. Szintén a reformok következtében a köztisztviselők és a magán-munkaerőpiacon dolgozók nyugdíjrendszere közeledik egymás felé. Azon – elsősorban nyugdíj előtt álló – köztisztviselők számára, akik már csupán részmunkaidőben képesek dolgozni, bevezették a *részleges munkaképesség intézményét* is részleges illetményért. Egyes kiemelt szervek alkalmazottainak – a rendészeti szervek köréből a rendőrség, a tűzoltóság ilyenek, valamint a bírák és a katonák – nyugdíjkorhatára szintén emelkedni fog.

A friss munkaerő bevonzásához hozzájárulhat viszont az az újdonság is, amely szerint – érdemek alapján – már akár a próbaidő alatt is lehetőség nyílik a *továbbképzéseken történő részvételre*, a teljesítmény alapján történő *differenciálásra*, sőt az *előléptetésre* is. Ez az intézkedés vonzó lehet azok, főként a fiatalok, számára, akik korábban azért ódzkodhattak a közzszolgálati pályára lépéstől, mert ott túl lassú az előrehaladás.

JÖVŐBELI FOGLALKOZTATÁSI TRENDEK ÉS JÓGYAKORLATOK BEVEZETÉSE A KÖZZSZOLGÁLATI HRM TERÜLETÉN

Tudásátadás, mentorálás

Az emberierőforrás-gazdálkodás új eljárásai, módszerei, eszközei³¹ tekintetében Németországban is úgy vélik, a *személyzeti politika* jelentős kulcs ahhoz, hogy a közigazgatási szervek munkahelyeit a jövőnek megfelelően alakítsák ki, egyúttal megalapozzák a közigazgatás *munkaadói vonzerejét*. Átfogó megközelítésben ezt a célt a szövetségi kormány a közzszolgálat demográfiai stratégiájának keretében fogalmazta meg a következő szlogennel: „Minden korosztály számít.”³²

³¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales – Initiative Neue Qualität der Arbeit 2014.

³² OECD 2021: 41–43.

A problémaként azonosított területek vonatkozásában útmutatók hivatottak segíteni a szakembereket a megoldási alternatívákban.³³ A tartományokkal, az önkormányzatokkal, valamint a szociális partnerekkel együttműködésben konkrét cselekvési programok széles skáláját dolgozták ki a „demográfiaérzékeny szövetségi személyzeti politika” keretében ajánlások formájában az állami munkáltatók számára.³⁴

Más OECD-országokhoz hasonlóan Németországban is a legnagyobb születési kohorszba (1950–1969) tartoznak az úgynevezett baby boomerek, akiknek nyugdíjba vonulása jelentősen meg fogja változtatni a közsféra munkaerő-szerkezetét, a közigazgatás korfáját. E változásra való felkészülés érdekében a szövetségi kormány kidolgozott egy *demográfiai stratégiát*.

A következő esetleírás a „Minden korosztály számít” stratégia lényegét foglalja össze. Ennek részeként munkacsoportot hoztak létre, amelynek feladata olyan intézkedések kidolgozása, amelyek biztosítják, hogy vonzó és korszerű közszolgálatot kínáljanak hosszú távon. A munkacsoport egyik ajánlása a *szisztematikus tudásátadás* bevezetése volt minden közigazgatási szervnél annak érdekében, hogy csökkentsék a nyugdíjazásokhoz köthető *tudásvesztés kockázatát*. Ez nem csupán a szakmai, módszertani, technikai ismeretekre/készségekre korlátozódik, hanem a kapcsolati hálók, a bevett szokások, gyakorlatok, tulajdonképpen az intézményi emlékezet keretében kiemelt figyelmet fordítanak az ilyen jellegű birtokolt tudás átadására.³⁵

A program egyik eszközeként létrehoztak egy olyan alapot, amely lehetővé teszi, hogy az állásokat korlátozott ideig egyszerre két személy töltsé be; az egyik a nyugdíjhoz közel álló, a másik pedig az, aki átveszi tőle a munkát. Ez az átmeneti szakasz megakadályozza a tudás elvesztését, és megkönnyíti az új munkakör betöltőjének beilleszkedését. Ezek az úgynevezett *demográfiai álláshelyek* a teljes szövetségi közigazgatás számára nyitva állnak. Ezekre a demográfiai álláshelyekre a Pénzügyminisztérium online felületén keresztül lehet jelentkezni, a közigazgatási szervek viszont a pályázat kiírását a Belügyminisztériumon keresztül bonyolítják le, és ez

³³ Például az idősebb korosztály számára vagy az 55 évesnél idősebb közszolgák számára készült útmutatók.

³⁴ Bundesministerium des Innern [é. n. b].

³⁵ OECD 2021.

a szerv engedélyezi az álláshelyet általában 12–18, kivételesen 36 hónapra meghosszabbítva. A demográfiai álláshelyek meghatározott besorolási fokozatokra vehetők igénybe, magasabb besorolási fokozatú álláshelyekre nem. A cél szakképzett munkaerőbázis biztosítása és képzett pályakezdekők toborzása. Elsősorban olyan szakmákra helyezik a hangsúlyt, amelyekben hiány mutatkozik a képzett jelöltekből (különösen informatikusok, mérnöki szakmák, természettudósok, orvosok, bizonyos esetekben magasan képzett, speciális tudással rendelkező adminisztratív személyzet). Ezt figyelembe véve a demográfiai álláshelyek száma a teljes szövetségi közigazgatásban 500-ra korlátozódik. A demográfiai álláshelyeket a tudásátadás strukturálására szolgáló további eszközök kísérik, olyanok, amelyeket egy munkaerő nyugdíjba vonulásakor ajánlott foganatosítani; függetlenül attól, hogy egy munkakört két személy töltött-e be vagy sem. Részletezve, a folyamatot a következők szerint ajánlják:

a) *Szükségletfelmérés*: legkésőbb hat hónappal a nyugdíjba vonulás előtt a vezető és a nyugdíjba vonuló tisztviselő igényfelmérést végez annak érdekében, hogy meghatározzák, milyen intézkedésekre van szükség a tudás sikeres átadásának biztosításához. Az álláshelyet betöltőnek átadási feljegyzést kell készítenie, amelyben kifejti, hogyan lehet a meglévő tudást dokumentálni és az utód számára használhatóvá tenni.

b) *Utódlási értekezlet*: a távozás előtt (ha már kijelölték az utódot) utódlási megbeszélést szerveznek a távozó munkavállaló és az utód között. Ezen átbeszélnek az átadási jegyzéket, tisztázzák a nyitott és bizonytalan kérdéseket, szükség esetén gyakorlati útmutatást fogalmaznak meg, utasításokat adnak.

c) *Átadás-átvételi megbeszélés*: erre közvetlenül a távozás előtt kerül sor; a vezető, a pozíciót betöltő személy, valamint – ha már kiválasztották – az utód vesz részt rajta. Itt tekintik át a folyamatban lévő ügyeket, és hivatalosan is átadják a munkakört.

d) *Fakultatív indító megbeszélés*: ha az utód nem tudott részt venni az előző értekezlet(ek)en, a vezető közvetlenül a munkába álláskor külön indító beszélgetést folytat vele. Itt az előző meetingek témáit beszélnek át, az új kolléga megkapja a feljegyzéseket, illetve elmagyarázzák az átadás-átvételi jegyzék tartalmát. Az indító megbeszélés egyben a kiindulópontja az ezt követő betanulási szakasznak. Miután minden megbeszélésre sor került,

a vezető tájékoztatja az átadás-átvétel megtörténtéről a személyzeti igazgatásért felelős egységet.

A Belügyminisztérium a vezetők számára *mintákat és példákat* dolgozott ki egyrészt a megbeszélésekhez, beleértve a megvitatandó és átbeszélendő technikai kérdéseket, másrészt az átadás-átvételi jegyzőkönyv kialakításához. Ebben külön hangsúlyt fektetnek a távozó tisztviselő személyes tapasztalataira, és arra kéri, részletezze a következőket: melyek voltak a sikertörténetek, a nehéz helyzetek, a sikert elősegítő és támogató tényezők, a múltban vagy a jövőben felmerült/felmerülő akadályok, a sikeres feladatmegoldást befolyásoló tényezők, bármely lehetséges akadály a jövőre nézve és bármely alapvetően említésre méltó vagy íratlan szabály.³⁶

A HRM alkalmazkodása a közszerelátati fogllalkoztatás kihívásaihoz

A német közszerelátatban az emberierőforrás-gazdálkodást holisztikus, megelőző és jövőbe mutató módon javasolják a szervek számára megtervezni és végrehajtani. Ez azt jelenti, hogy a *HR-menedzsment folyamatait és funkcióit* egymáshoz kapcsolódóan, egységben tudják *demográfiaérzékennyé tenni*; így például a személyzeti marketinget, a személyzeti tervezést, a személyzeti toborzást, a személyzetfejlesztést stb. A humánerőforrás-gazdálkodás e folyamathoz illeszkedő eszközeiből kiemelhetők a *generációmenedzsment*, az *egészségügyi és reintegrációs menedzsment*,³⁷ a *tudásmenedzsment*, a *sokszínűség-menedzsment*, a dolgozói motiváció erősítése érdekében kialakítandó HR-politika, a *moduláris kompetenciamentedzsment* rendszerek kialakítása.³⁸

³⁶ Bundesministerium des Innern 2019.

³⁷ A szerveknél dolgozók átlagéletkorát tekintve, illetve a fogllalkoztathatóság érdekében ez kiemelt jelentőséggel bírhat.

³⁸ Ennek mentén dolgozták ki például a strukturált tudásátadás stratégiájának koncepcióját nyugdíjazás esetére. Ugyanakkor – mivel szigorúan zárt rendszerű a német közszerelátat, ami azt jelenti, hogy az állam élethosszig gondoskodik a köz érdekében dolgozókról – a gondoskodási és ellátási elv alapján támogató útmutatókat dolgoztak ki még a nyugdíjba vonulók számára is. Bundesministerium des Innern 2019.

Érdemes külön említést tenni a *sokszínűség-menedzsmentről*, amelyet olyan stratégiai megközelítésként használnak, amelyben a munkavállalók sokrétű és eltérő kompetenciáit felméri, fejlesztik és felhasználják. A fő cselekvési területek az egyenlőség, valamint a munka és a családi vagy magánélet összeegyeztethetősége, a súlyosan fogyatékos munkavállalók integrációja, illetve az alkalmazottak potenciáljának fejlesztése. Cél továbbá a migráns fiatalok integrációjából adódó potenciál kiaknázása. (Említésre méltó, hogy körükben is folytatnak speciális toborzási tevékenységet.) Emellett az életszakasz-orientált humán erőforrás-politika is beleépült a közszolgálati személyzeti politikába, amelynek alapja, hogy a szakmai élet során a változó élethelyzeteket és elvárásokat igyekeznek összeegyeztetni.

A szisztematikus és *moduláris közszolgálati személyzetfejlesztési rendszer* a szakmai fejlődési lehetőségeket és a teljesítménymenedzsmentet kapcsolja össze akár a köztisztviselői karrierszabályozás, akár a kollektív szerződéses alkalmazás alapján. A rendszer biztosítja a követelményprofilokon keresztül az adott munkakörökben teljesítendő követelmények és a munkakörhöz szükséges kompetenciák átláthatóságát.³⁹

A kiemelt példák mentén az egyes szervek sajátosságaihoz igazodó átfogó személyzeti menedzsmentrendszer *központi ajánlások segítségével*, de saját, *decentralizált hatáskörben* fejlesztik ki és alakítják újra a közigazgatási szervek és intézmények.

SWOT-ANALÍZIS

A 3. táblázat SWOT-analízis formájában gyűjti össze a német közszolgálat legfontosabb jellemvonásait.

³⁹ Bundesministerium des Innern 2012.

3. táblázat: A német közszolgálat SWOT-analízise

ERŐSSÉGEK – stabil karrierrendszer; pályabiztonság, kiszámíthatóság – a pályára lépés korbéli korlátjainak korábbi feloldása – a köztisztviselői ethosz, presztízs	GYENGESÉGEK – az életpályán lassabb az előrehaladás, mint a nyílt rendszerekben – fenntartása rugalmatlanabb, kevésbé nyitott a reformokra – a karrierrendszer működtetése költséges, „sokba kerül”
LEHETŐSÉGEK (reformokhoz köthetők) – rugalmasabb létszámgazdálkodás (álláshelyalapú munkaerő-gazdálkodás) jellemző – a munkáltatói vonzerő növelésére tett erőfeszítések új utakat nyithatnak meg – a versenyképesség, teljesítmény, hatékonyság fokozása	VESZÉLYEK (reformokhoz köthetők) – a pályabiztonság szintje csökkenésének lehetősége (szerződéseknél) – a közszolgálati presztízs, ethosz csökkenésének veszélye – a fokozott decentralizáció széttagoltabbá teheti a közszolgálat személyzeti rendszerét

Forrás: a szerző szerkesztése

FELHASZNÁLT IRODALOM

Irodalom

- ANDERSEN, Uwe – WICHARD, Woyke szerk. (2013): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: Springer.
- BACH, Tobias (2010a): Animals in the Administrative Zoo: Organizational Change and Agency Autonomy in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 443–468. Online: <https://doi.org/10.1177/002085231037244>
- BACH, Tobias (2010b): Policy and Management Autonomy of Federal Agencies in Germany. In LÆGREID, Per – VERHOEST, Koen (szerk.): *Governance of Public Sector Organizations*. London: Palgrave Macmillan, 89–110. Online: https://doi.org/10.1057/9780230290600_5
- BERGER, Hannes (2014): *Dimensionen parlamentarischen Kontrolle. Eine Einführung in Theorie und Empirie*. Stuttgart: Ibidem.
- BOGUMIL, Jörg (2007): Regierung und Verwaltung. *Politische Bildung Heft*, (4), 38–55.

- FÄRBER, Gisela (2004): Wege aus der „organisierten Unverantwortlichkeit“? Probleme und Perspektiven der Föderalen Ordnung in Deutschland und Europa. In *Föderalismus im Diskurs. Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 75–90.
- HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2022): Egy befejezetlen törvény margójára. A közszolgálati HRM fejlesztési keretrendszer. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(1), 78–104. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.5>
- HERMANN, Adam (1991): *Die Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- LINDER Viktória (2020a): A Német Szövetségi Köztársaság közigazgatása. In SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest: HVG-ORAC Kiadó, 417–448.
- LINDER Viktória (2020b): Nemzetközi karrierutak a német közzszolgálatban. In LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Nemzetközi karrierutak a közzszolgálatban*. Budapest: Külgazdasági és Külügyminisztérium, 60–73.
- LINDER Viktória (2023): Legújabb fejlődési irányok a német közzszolgálatban. In CSÓKA Gabriella – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Főbb közzszolgálati modellek Európában*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 33–54.
- LUDÁNYI Dávid (2023): *A közzszolgálati pragmatika egysége és különbsége. Javaslat a közigazgatás személyzeti rendszerének egységes keretszabályozására*. PhD-értekezés. PTE: Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.
- MANN, Thomas (2012): Die Stellung der Kommunen in der deutschen föderalistischen Ordnung. In HÄRTEL, Inez (szerk.): *Handbuch Föderalismus. Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Berlin–Heidelberg: Springer, 165–176. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-642-15523-9_7
- OECD (2021): *Ageing and Talent Management in European Public Administrations*. Online: www.eipa.eu/wp-content/uploads/2022/04/Ageing-and-talent-management-in-European-pub-admin_OECD-Slovenia.pdf
- PAGE, Edward C. – WRIGHT, Vincent (1999): *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/0198294468.001.0001>
- REIMER, Philippe (2018): 5 Minuten zum Verwaltungsaufbau: kleine Einführung in das Organisationsrecht von Bund und Ländern. *Bonner Rechtsjournal*, (1. ksz.), 10–13.
- WEGRICH, Kai – HAMMERSCHMID, Gerhard (2018): Germany. In THIJS, Nick – HAMMERSCHMID, Gerhard (szerk.): *Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Introduction*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 354–387. Online: <https://doi.org/10.2767/019862>

Internetes források

- Bundesgerichtshof [é. n.]: *Die Stellung des Bundesgerichtshofs im Gerichtssystem*. Online: www.bundesgerichtshof.de/DE/DasGericht/StellungGerichtssystem/stellungGerichtssystem_node.html
- Bundesministerium des Innern (2012): *Demografiesensibles Personalmanagement in der Bundesverwaltung. Empfehlungen zur Gestaltung*. Online: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/oeffentlicher-dienst/dpm-empfehlungen.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Bundesministerium des Innern (2023): *Zahlen, Daten, Fakten*. Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/zahlen-daten-fakten/zahlen-daten-fakten-node.html?cms_showtable=1
- Bundesministerium des Innern [é. n. a]: *Beamtinnen und Beamte*. Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/beamtinnen-und-beamte/beamtinnen-und-beamte-node.html
- Bundesministerium des Innern [é. n. b]: *Demografische Herausforderungen im öffentlichen Dienst*. Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/arbeiten-in-der-bundesverwaltung/demografiestrategie-oed/demografiestrategie-oed-node.html
- Bundesministerium des Innern [é. n. c]: *Föderalismus und Kommunalwesen*. Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatliche-ordnung/foederalismus-und-kommunalwesen/foederalismus-und-kommunalwesen-node.html
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales – Initiative Neue Qualität der Arbeit (2014): *Verwaltung der Zukunft. Praxisreport mit Beispielen für eine moderne Personalpolitik*. Berlin–Köln: Initiative Neue Qualität der Arbeit.
- Bundesverfassungsgericht [é. n. a]: *Das Grundgesetz*. Online: www.bundesverfassungsgericht.de/DE/GrundgesetzRechtsgrundlagen/DasGrundgesetz/dasGrundgesetz_node.html
- Bundesverfassungsgericht [é. n. b]: *Verfahrensarten*. Online: www.bundesverfassungsgericht.de/DE/DasBundesverfassungsgericht/Verfahrensarten/verfahrensarten_node.html
- Deutschland.de (2023): *Interessante und wichtige Fakten über die Bundesrepublik*. 2023. február 22. Online: www.deutschland.de/de/topic/politik/deutschland-in-fakten-und-zahlen-das-wichtigste-ueber-land-und-leute
- Deutscher Bundestag [é. n.]: *Gesetzgebung*. Online: www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu
- Die Bundesregierung [é. n.]: *Aufbau und Aufgaben*. Online: www.bundesregierung.de/breg-de/themen/aufbau-und-aufgaben-390552

Bundesministerium des Innern (2019): *Strukturierter Wissenstransfer bei Altersabgängen. Konzept*. Online: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/demografiestrategie-konzept-wissenstransfer.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Worldometer [é. n.]: Germany Population (LIVE). Online: www.worldometers.info/world-population/germany-population/

Az internetes források elérhetőek voltak a fejezetben a következő dátum szerint: 2024. december 9.