

## KITEKINTÉS / OUTLOOK

### Városi kormányzás történeti perspektívában? A dualizmuskori Bécs és Budapest példája (1867–1918)

#### *Urban governance in a historical perspective? The case studies of Vienna and Budapest during the period of the Austro–Hungarian Monarchy (1867–1918)*

HILBERT BÁLINT

**HILBERT Bálint:** doktorjelölt; Eötvös Loránd Tudományegyetem, Társadalom- és Gazdaságföldrajzi Tanszék; 1117 Budapest, Pázmány Péter sétány 1/c., [hilbert.balint@gmail.com](mailto:hilbert.balint@gmail.com); <https://orcid.org/0000-0003-4633-4287>

**KULCSSZAVAK:** városi kormányzás; történeti földrajz; Osztrák–Magyar Monarchia; Bécs; Budapest

**ABSZTRAKT:** A városi kormányzás (urban governance) szemléletmódjának 1970-es években végbement, meghatározó jellegű fordulata óta számos városi esettanulmány látott napvilágot a nemzetközi és hazai geográfia és a közigazgatás-tudomány területén. Amellett, hogy a kutatások többsége angolszász (vagy „nyugati”) városokra koncentrál, időben sem igazán tekintenek vissza a modern (polgári) városi kormányzás kialakulásának kezdeteire, csupán a második világháborút követő időszakot tekintik a szemléletváltás előzményének. A 19. századi polgári állami és városi kormányzás jogszabályi alapjainak megteremtése, a demokratizálódási folyamat egy adott város kormányzási rendszerét – államoként eltérő formában – hosszabb időtávra determinálhatta. Az újfajta városi kormányzás kialakulásának és városoként eltérő jellegű megjelenésének megértéséhez szükséges feltárni annak történeti oldalát.

A városi kormányzás történeti aspektusának vizsgálatára az Osztrák–Magyar Monarchia két fővárosa egyszerre tűnik kihívásnak, ugyanakkor kutatási eredmények sokféleségét ígérő kísérletnek is. A Monarchia államjogi és közigazgatási strukturális szempontból is paradoxonnak volt tekinthető, ahol egy egységesnek tekinthető állami térben a két birodalomrész egymástól nagyrészt független közigazgatási rendszert működtetett. Bécs és Budapest városi kormányzásának vizsgálata ezért fontos tanulságokat hordoz. Tanulmányomban a két város kormányzását a birodalomrészi közigazgatásba ágyazottság, az állami és tartományi felügyelet, valamint belső szervezetrendszereik felépítése és választási rendszerük alapján vettem vizsgálat alá. A két főváros kormányzási rendszerének helyenként markáns eltérése alapján arra következtethetünk, hogy a városi kormányzás történeti perspektívában akár egy államon belül is igen sokféleképpen jelenhet meg.

*Bálint HILBERT: PhD candidate; Department of Social and Economic Geography, Eötvös Loránd University; Pázmány Péter sétány 1/c., H-1117 Budapest, Hungary; [hilbert.balint@gmail.com](mailto:hilbert.balint@gmail.com); <https://orcid.org/0000-0003-4633-4287>*

**KEYWORDS:** urban governance; historical geography; Austro–Hungarian Monarchy; Vienna; Budapest



**ABSTRACT:** *Since the 1970s the theory of urban governance has produced a significant number of international and Hungarian case studies. The majority of these studies highlight the emergence of the new urban governance approach, which has replaced the former “urban government” principle of the post-World War II era. Urban governance is generally described as a flexible and largely independent system that involves a range of actors and as such it differs from the state-influenced and institutionally well-defined urban government system. However, the beginnings of “modern” urban governance in the 19th century appear sporadically in these works that lack the systematic analysis of urban administrative systems from the pre-World War II period. The legislative foundations of the division between the state and its sub-national units can be traced back to democratization processes that took place differently in each country during the 19th century. As the legislative bases of urban governance systems and their temporal formations are different in each state, it is important to examine the long-term historical background in the form of case studies.*

*The urban governance systems of Vienna and Budapest provides a comparative perspective for historical analysis since the two cities share a complementary past within the administrative complexity of the Austro-Hungarian Monarchy. Even though a process of democratization began shortly after the revolution of 1848 in the Habsburg Empire, soon it took a new turn and ended during the existence of the dual state. The Monarchy had a rather contradictory state administrative structure as the individually functioning Austrian and Hungarian governmental systems existed in a unified state space. The empire’s two capitals, Vienna and Budapest integrated into this highly complicated administrative system and had their own legal statutes.*

*The main objective of this paper is to map out a possible method of researching urban governance in a historical perspective, and to provide a broader look on contemporary theories of urban governance. The historical analysis of urban governance is divided into several components reflecting the administrative divisions of the Austro-Hungarian Monarchy. After presenting the provisional state, municipal laws and their main features, the paper deals with the impacts of the Austro-Hungarian compromise of 1867 on Austria’s and Hungary’s state level governmental systems and their manifestations at sub-national levels. This is followed by the analysis of the integration of Vienna and Budapest into their respective state’s administrative system and the degree of the state’s and the provincial level’s control over decision-making and election systems within these cities. Finally, the paper offers an insight into the capitals’ inner institutional frameworks including their decision-making, as well as legislative and district organizations.*

*The results of the study show that Vienna’s and Budapest’s inner institutional system was basically similar, however their integration into the administration of Hungary and Austria and their dependencies from higher administrative levels (in decision-making and election system) was entirely different. The latter was manifested most clearly in the autonomous management of the city’s budget, the police force and constructions in Vienna as opposed to the fully or partially state-controlled urban competences in Budapest. Furthermore, the emperor’s influence on the election of the (lord) mayor was also significantly different in the two cities: in Vienna after the city council’s decision the emperor had to confirm the elected mayor while in Budapest he had the right to appoint three candidates, from which the city council elected the lord mayor. This leads to a conclusion that if urban governance manifests in very different ways in a particular historical state, then the theory of “urban government” is a much more complex phenomena than the current studies state.*

## A városi kormányzás elmélettörténetének kérdései

A városi kormányzás, vagy az angolszász szaknyelvben „urban governance” 1970-es évektől kezdődő neoliberais fordulathoz kötődő elmélete viszonylag új keletűnek számít mind a geográfiában, mind a közigazgatás-tudományban. Éppen emiatt

ma még nem beszélhetünk a fogalom kiforrott definíciójáról, az elmélet inkább analitikai keretet vagy a kutatásra érdemes témák kritériumainak halmazát nyújtja (Pierre 2005). Az urban governance legfőbb ismérvei a gazdasági szerkezetváltás, az állami szerepvállalás visszahúzódása, a városok tőkebefektetésekért folyó globális versengése, a döntéshozatal rugalmassága és többszereplős jellege, valamint az állami és privát szféra közötti partnerségi kapcsolatok (Jelinek, Pósfai 2013). Ezzel szemben az említett fordulat előtti, a II. világháborúval kezdődő időszak várospolitikai rendszereit városi önkormányzatként, vagyis „urban government”-ként írják le, ahol „ (...) a város kormányzása zárt, hierarchikus intézményrendszer keretében történik, melynek kevés számú, jól beazonosítható szereplője van, és mely bizonyos közszolgáltatásokat biztosít a városlakók számára, valamint helyi szintre fordítja le a nemzeti újraelosztó politikákat” (Jelinek, Pósfai 2013, 145.). Az urban governance főbb kutatói e két várospolitikai rendszert markánsan elkülönítik, illetve a kettő közötti átmenetet elég éles vonallal az 1970-es és az 1980-as évekre datálják (Brenner 2004; Eckardt, Elander 2009; Harvey 1989; Jessop 2002; Rhodes 1997; Pierre 1999; Slack, Côté 2014; Stoker 1998; Van den Dool 2015), a szakirodalomban azonban ezzel kapcsolatban néhány kritikai észrevételt is lehet találni. A governance kifejezés szótári értelmezése (intézmények, szabályok, eljárások összessége, mellyel egy politikai rendszert irányítanak) eltér a városokkal foglalkozó tudósok körében „divatba” jött használatához képest (helyi intézményrendszer fragmentációja, állami és privát szféra szereplőinek együttműködése a kormányzásban) (Goldsmith, Garrand 2000). Brit kutatási tapasztalatok egyenesen arra mutatnak rá, hogy az urban governance legegyszerűbb értelmezésében nem új jelenség, ugyanis a brit helyi önkormányzatok intézményrendszere a 19. század derekán is igen fragmentált és többpólusú volt (Andrew, Goldsmith 1998; Goldsmith, Garrand 2000), így egyidősnek tekinthető magával az urban governmenttel (Pierre 2005).

A governance-government kifejezések megkülönböztetésének ügyében mindenképp ki kell emelni a kurrens városi kormányzással kapcsolatos kutatások két főbb hiányosságát: a kutatások időben és térben tapasztalható szűk keresztmetszeit, illetve az ezekhez kapcsolódó összehasonlító szemléletmód („*Comparative Urban Governance*”) (DiGateano, Klemanski 1999) alulreprezentáltságát. A nemzetközi városi kormányzási kutatások főként az angolszász, illetve a nyugat-európai államokra fókuszálnak, a közép-európai térséget nem igazán érintik. Ezáltal a magyarországi városok tanulmányozására hazai kutatók munkái adnak lehetőséget (Hegedűs 2008; Pálné 2008a,b; Somlyódyné 2008; Tosics 2008). A térbeli korlátok mellett időbeli deficit is felfedezhető az említett téma irodalmában. A nemzetközi (és hazai) munkák szinte teljes egésze az 1970-es évektől kezdődő kormányzási szemléletmódváltástól vizsgálja az adott város(ok) kormányzási szisztémáját (Brenner 2004; Eckardt, Elander 2009; Harvey 1989; Jessop 2002; Rhodes 1997; Pierre 1999; Slack, Côté 2014; Stoker 1998; Van den Dool 2015). A hivatkozott művek többsége csupán röviden említi az 1970-es évek előtt jellemző urban

government várospolitikai rendszert, de a II. világháború előtti időkről szinte sosem esik szó. Pedig ahhoz, hogy a városok mai kormányzási rendszereihez vezető utat teljesen feltárjuk, vissza kell tekintenünk a modern városi kormányzás kezdeteire (DiGaetano 2009). Brit tapasztalatok szerint releváns is lenne ez a kutatási irány, mivel Nagy-Britanniában az 1835-től (amikor megalkották a brit városi törvényt, a *Borough Act*-ot) körülbelül a második világháborúig tartó időszakot elkülönítik az II. világháború utáni korszaktól (Goldsmith, Garrand 2000). A kutatók időben és térben megnyilvánuló szűk keretein felül az összehasonlító munkák hiányára mutatott rá több tanulmány (DiGaetano, Klemanski 1999; DiGaetano 2009; Pierre 2005; Sellers 2002; Slack, Côté 2014). Jon Pierre ennek egyik okát az elméletnek az amerikai városhoz való szoros kötődésében látja. Másrészt Pierre összeköti az előbbi jelenséget a DiGaetano által említett történeti kutatók alulreprezentáltságával, mivel szerinte az összehasonlító munkákkal a modern városi kormányzás kialakulásának körülményeit is eredményesebben lehetne felmérni (Pierre 2005).

Az angolszász tudományos világban Alan DiGaetano és Anthony Sutcliffe foglalkozott behatóbban a városi kormányzás történeti dimenziójával (DiGaetano 2009; Sutcliffe 1995a,b). Kettejük közül is DiGaetano munkája reflektált hangsúlyosabban a történeti elemzés hiányára a modern governance kutatásokban, azt állítva, hogy „azok nem képesek választ adni a „modern” városi kormányzás kialakulásához vezető útról” (DiGaetano 2009, 259.), ahogy a szerző a nemzeteken átívelő, összehasonlító kutatásokat is hiányolja. E két kutatási deficitre reagálva hasonlította össze az egyesült államokbeli Boston és az egyesült királysági Bristol modern városi kormányzásának 19. századi kialakulását. DiGaetano három fő folyamat összekapcsolódásaként írta le a két város modern igazgatásához vezető utat (urbanizáció, gazdasági diverzifikáció, demokratizálódás), amit mind amerikai, mind brit történészek „*Municipal Revolution*”-nek neveznek (Teaford 1975).

DiGaetano példáját követve, tanulmányomban a dualizmuskori Bécs és Budapest városi kormányzási rendszerét kívánom összehasonlítani, elsősorban arra keresve a választ, hogy vajon a modern városi kormányzás kezdete, a „polgári” városi kormányzás mennyiben tért el az utána következő (fentebb definiált) két várospolitikai rendszertől. Ahogy Pierre is kiemeli, egy összehasonlító munkának nem a legapróbb részletekig kell hatolnia, lényege sokkal inkább az összevetés pontjainak strukturáltsága és áttekinthetősége (Pierre 2005), amit az én munkámban is alapvető szempontnak tekintettem. DiGaetano munkájához szorosan csak egy pontban szeretnék illeszkedni, a demokratizálódás vizsgálatához, amit DiGaetano a képviselőten alapuló helyi kormányzási szervek állami községi és városi jogszabályok általi létrehozásaként definiál (DiGaetano 2009). A kérdéses fogalom magában rejti a népképviselő (vagyis a demokrácia), valamint a hatalmi decentralizáció elvének kibontakozását is, ugyanakkor több országban (mint például a Habsburg Birodalomban) a városi jogszabályok alapjának letétele nem éppen demokratikusnak nevezhető viszonyok között történt. Mindazonáltal, ha a

demokratizálódást egy hosszabb folyamatnak tekintjük, melyben a városok kormányzásának átalakulása a demokratikus viszonyok felé több szakaszban valósult meg, akkor a fogalom használata helyénvaló lehet. Munkámban ezért a demokratizálódás fogalma alatt – illeszkedve DiGaetano értelmezéséhez – szigorúan a községi és városi jogszabályalkotás folyamatát értem, függetlenül attól, hogy a Habsburg Birodalom, majd az Osztrák–Magyar Monarchia mennyire tekinthető demokratikus államnak.

### **A kutatás földrajzi kontextusa, a vizsgálat módszerei és célkitűzései**

Bécs és Budapest összehasonlításának hagyománya egészen dualizmuskori rivalizálásukra és az ezzel összefüggő földrajzi, történelmi, városfejlődési és egyéb tényezőkre vezethető vissza, amely történelmi közigazgatási összevetésüket is indokolttá teszi. Ugyanilyen fontos kiválasztási szempont volt a két várost magában foglaló államalakulat, az Osztrák–Magyar Monarchia különleges államjogi státusa, ugyanis az 1867-ben létrejött kiegyezés hozadékaként lényegesen más belső közigazgatási rendszer alakult ki a birodalom osztrák és magyar felében. A Bécset és Budapestet magába foglaló Monarchia egyszerre volt szövetségi államnak és államszövetségnek nevezhető, s ennek tisztázására a mai napig nincs konszenzus a témát tanulmányozó szakemberek között (Galántai 1985; Hanák 1975; Haslinger 1996; Kozári 2005; Weller 1996). Annyi bizonyos, hogy a megkötött vám- és kereskedelmi szövetség (1867. évi XVI. törvény) biztosította a belső vámhatárok átjárhatóságát mind a lakosok, mind a tőke és a vállalkozások számára, ugyanakkor a belső közigazgatás szervezése mint parlamentáris jog szétválasztotta a birodalom osztrák és a magyar felét. Ezáltal a Monarchia több tekintetben az Európai Unió előfutárának tekinthető (Gerő 2007). Ugyanakkor az egész birodalmat átható abszolutizmusról árulkodik az a kiegyezésben rögzített tény, miszerint az uralkodónak nem volt kötelessége a választásokat megnyerő osztrák vagy magyar győztes pártból miniszterelnököt választania (Kozári 2005). Ebben az ambivalensnek tekinthető jogi-közigazgatási helyzetben növekedett világvárossá Bécs és Budapest.

A demokratizálódás definíciójából kiindulva jelen munkában főként a jogszabályok elemzését végzem el, és kevésbé fókuszálok azok gyakorlati megvalósulására. Bécs és Budapest, valamint az Osztrák–Magyar Monarchia állami, városi és községi szintű közigazgatását alapjában véve az 1849–1918 közötti időszak alatt alkotott osztrák és magyar jogszabályok alapján elemzem. Az osztrák jogszabályok teljes terjedelmükben az Osztrák Nemzeti Könyvtár egyik internetes adatbázisában (ÖNB ALEX), míg a magyar törvények a net.jogtar.hu oldalon érhetők el. A törvények tágabb értelmezéséhez esetenként különféle osztrák és magyar jogtörténelmi, közigazgatás-tudományi, történelmi és történelmi földrajzi irodalmat is felhasználtam.

A két város kormányzási rendszerében elmélyedve, kissé elszakadva DiGateano munkájának módszertanától, tanulmányomban – az említett brit tapasztalatokra alapozva, illetve részben azokra reagálva – az urban governance és urban government kutatások főbb aspektusainak összeegyeztetésével való vizsgálódásra teszek kísérletet. Az urban governance és urban government várospolitikai rendszerek két fő tulajdonságát kívánom áttekinteni a dualizmuskori Bécs és Budapest helyzetén keresztül: a kormányzásban részt vevő szereplők számán és hatáskörén, illetve az állam és a város kapcsolatrendszerén keresztül. Ezek alapján a következő fő kutatási szempontokat állapítottam meg (zárójelben az alszempontokkal):

- A DiGateano által értelmezett demokratizálódás kezdetei és körülményei, valamint a kiegyezés által kialakított állami (birodalomrészi) szintű közigazgatás manifesztációja Ausztriában és Magyarországon, illetve annak hatása a szubnacionális szintekre.
- Bécs és Budapest beágyazódása a birodalomrészek közigazgatásába: a városok önállósága (a városi hatáskörök és a főbb városi szervek választási rendszere), valamint a lakossági reprezentáció mértéke (főbb szervek választási rendszere).
- A városi kormányzás fragmentáltsága (a kormányzásban közvetlenül és közvetetten részt vevő szervek száma) és decentralizáltsága (kerületi szint szerepe a fővárosokban).

Kutatásom fő célkitűzése és módszertana szorosan kapcsolódik az állam- és jogtudomány egyik kutatási tárgyát képező városigazgatáshoz (Madarász 1971), főleg a már meglévő dualizmuskori bécsi és budapesti közigazgatást leíró irodalmakhoz (lásd Csendes, Opll 2003; Feitl 2008; Feitl, Ignác 2010; Gyáni 1998; Lőrincz 1990; Schorske 1998; Sipos 1996; Till 1957). Munkámmal – az urban governance és urban government irodalmára alapozott módszertana révén – kifejezetten a városi kormányzás, illetve annak történeti irodalmához kívánok hozzájárulni. Összességében, tanulmányom fő célja egy formálódóban lévő elmélet empíriájához való hozzájárulás, annak időbeli, térbeli és módszertani kereteinek tágításával. A modern városi kormányzás 19. századi kezdeteit két közép-európai főváros példáján bemutatva nemcsak az urban governance és az urban government fogalmi kereteinek árnyalására nyílik mód, de a tanulmány Bécs és Budapest külön-külön és összehasonlító város-történeti, valamint magának az Osztrák–Magyar Monarchia új szemléletmódú kutatásához (Hilbert 2016) is értékes információkat szolgáltatathat.

### **Provizórikus községi és városi jogszabályok a kiegyezés előtti Habsburg Birodalomban**

A városok évszázadok óta a helyi önkormányzás első terepei voltak, de a városi kormányzás szempontjából értelmezendő demokratizálódási folyamat kezdetét

azokhoz a főként 19. század folyamán megalkotott községi vagy városi jogszabályokhoz köthetjük, amelyekben megalapozták a községek állami szinttől valamilyen mértékben autonóm kormányzási intézmény- és választási rendszerét. Ezen jogszabályok megjelenése országoként időben eltérően alakult: Poroszországban már 1808-ban megalkották a városi rendtartásra vonatkozó jogszabályt, de az USA-beli Massachusetts államban 1828-ban, Nagy-Britanniában pedig 1835-ben hoztak hasonló törvényeket (DiGaetano 2009).

A Habsburg Birodalomban a polgári kormányzás alapjainak lefektetése egy vérszterhes korszakban, az 1848-49-es forradalmak és az 1867-es kiegyezés között vette kezdetét. Ausztriában a községek első átfogó rendezése a Stadion gróf nevéhez fűződő 1849. évi ideiglenes („provizórikus”) községi törvényhez kötődik (170. kaiserliches Patent vom 17. März 1849). Az 1848-as forradalmak leverése után újra visszatértek az abszolutista kormányzási rendszerhez, és a községi törvényt 1851-ben hatályon kívül helyezték (Gyimesi 1984). A soknemzetiségű birodalom nemzetközi politikai helyzetének megingásával ismét napirendre került a községek közigazgatási helyzetének szabályozása. 1862-ben, az 1849. évi ideiglenes törvény mintájára megalkották az új községi jogszabályt, amely a Birodalom osztrák felében az I. világháború végéig érvényben maradt (Gesetz vom 5. März 1862). A törvény értelmében a községekkel kapcsolatos ún. kerettörvények meghozatala a Birodalmi Tanács (Reichsrat), míg azok végrehajtásának jogszabályokba foglalása a Tartományi Tanácsok kezébe került (Fallend, Mühlböck, Wolfgruber 2001). Az osztrák politikai közéletet feszegető centralista-föderalista ellentétet a községi törvénykezés kettősségével fel is tudták oldani, igaz, a későbbiekben a nemzetiségi küzdelmek kapcsán a törvény revideálása többször felmerült a Reichsrat plénúmában (Klabouch 1968).

Magyarországon az első városokra vonatkozó, polgári jellegű törvényt 1848-ban, a polgári forradalom idején hozták létre, amely a forradalom és szabadságharc leveréséig, valamint az 1860-ban kihirdetett Októberi Diploma után 10 évig volt hatályban (1848. évi XXIII. törvény). Az 1848. évi szabad királyi városokra vonatkozó törvény keretjellelű mivolta miatt hiányos volt, ráadásul 1867 után a kiegyezés által kialakított államszervezetbe nehezen lehetett volna beilleszteni. 1870-ig több város esetében a helyi jogalkotás eszközével, házszabályokkal módosították a törvényt (Kajtár 1992). Tovább nehezítette Magyarország helyzetét, hogy a vezető magyar politikai elit passzív ellenállásba fogott, így az Ausztriában megkezdődött demokratizálódási folyamat itt a kiegyezési tárgyalások megkezdéséig lekerült a napirendről. Ugyanakkor a Bach-rendszer oktrojált közigazgatása nem tűnt el nyom nélkül a kiegyezés után, ami például a vármegyék állami segélyezési rendszerének megtartásában nyilvánult meg (Hencz 1973).

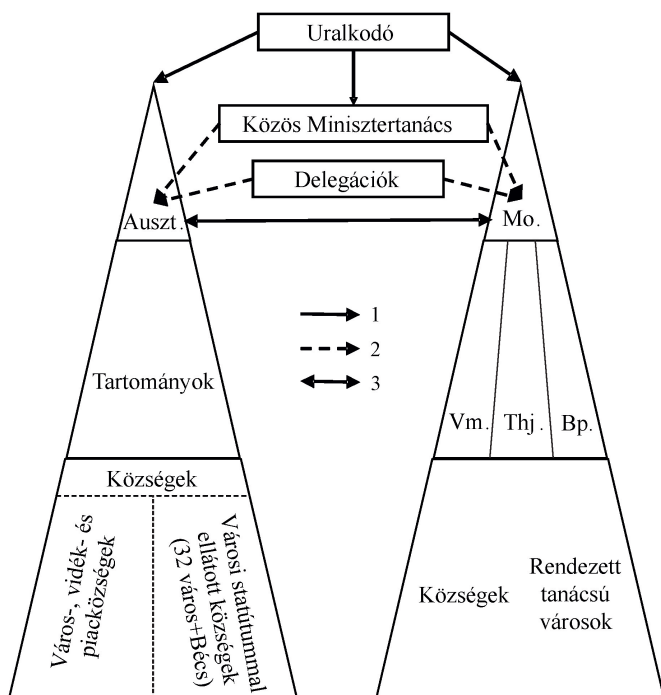
## A Monarchia kiegyezés által létrehozott államjogi felépítése, és a két főváros beágyazódása a közigazgatásba

Az 1867-es kiegyezéssel közigazgatásilag kettévált a birodalom két fele, ugyanakkor a legfelsőbb „döntéshozó szerv”, az uralkodó és három fontos államjogi ügy (külgügy, hadügy és az ezeket fedező pénzügy) közös maradt, valamint különféle közösen intézendő ügyek is összekötötték Ausztriát és Magyarországot (Katus 2012). A történelmi hagyományok mellett az 1867-es kiegyezés is alapvetően meghatározta Ausztria és Magyarország legfelsőbb szintű kormányzását. A közös uralkodó alkotmányos jogi eszközei határozták meg a két birodalomrész államformáját és a szubnacionális szintek közigazgatását. A Monarchia államszerkezete alapvetően a parlamentarizmus és az abszolutizmus kényes egyensúlyán nyugodott, amely Ausztriában inkább az abszolutizmus, Magyarországon pedig a parlamentarizmus felé gravitált. Az osztrák birodalomfélben az uralkodó bármi-kor feloszlathatta a parlamentet (*Reichsrat*), és szükségrendeletekkel kormányozhatott. Magyarországon az uralkodó „csak” az előszentesítési joggal rendelkezett, amely szükségessé tette a magyar parlament, a magyar kormány és az uralkodó harmonikus együttműködését. Ebben az ingtag egyensúlyban az uralkodónak mégis hatalmi túlsúlya volt, mivel a magyar költségvetés egésze az előszentesítés függvényévé vált. A három fél egyetértésének megbomlása esetén az uralkodó az osztrák költségvetés életbe léptetésével, és így a közös költségek 70%-ával a kezében ráerőltethette akaratát a magyar kormányra (Sarlós 1976). Mivel Ausztriában a szükségrendeleti kormányzás biztosította a dualizmus védelmét, a községek és városok nagyobb mozgásteret kaptak kormányzásuk terén. Magyarországon az előszentesítés joga korlátozta a magyar kormány költségvetési jogkörét, ráadásul a dualizmus védelmét sem biztosította. E két tényező biztosítása érdekében csakis egy centralizált államstruktúra jöhetett létre Magyarországon, amelyben a városok többsége szigorú állami felügyelet alá került (Sarlós 1976).

A föderatív államstruktúrájú Ausztria közigazgatása a provizórium időszakában elfogadott törvények alapján háromosztatú lett, amely a dualizmus időszakában változatlan maradt (1. ábra). Az 1867. évi osztrák kiegyezési törvény annyiban módosította az osztrák helyi önkormányzatok helyzetét az 1862. évi törvényhez képest, hogy az azok feletti felügyelet joga a Birodalmi Gyűléstől a Tartományi Gyűlésekre szállt, amelyek nagyobb beleszólási jogot kaptak a községek életébe, és 1918-ig tartományonként eltérő mértékben szűkítették a községek mozgásterét (Fallend, Mühlböck, Wolfgruber 2001). A törvény jogilag nem tett különbséget falu és város között, csak nevükben különítette el a városokat (*Gemeindestadt*) a többi községtől (*Gemeinde*). Néhány város azonban külön jogi szabályozást igényelhetett az adott tartományi gyűléstől, amit városi státútumnak neveztek. A státútummal rendelkező városok hatásköre lényegében nem különbözött a községekéétől, viszont differenciáltabb városi közigazgatási apparátust alakíthattak ki.



1. ábra: Az Osztrák–Magyar Monarchia államszervezetének felépítése (1910)  
*State structure of the Austro-Hungarian Monarchy*



Jelmagyarázat: 1 – Közvetlen befolyás, 2 – Közvetett befolyás, 3 – Közös és közösen intézendő ügyek, valamint a vámszövetség megtárgyalása, Auszt.=Ausztria, Mo.=Magyarország, Vm.=Vármegye, Thj.=Törvényhatósági jogú városok, Bp.=Budapest

Forrás: Brauneder 1994 és Mezey 2003 alapján saját szerkesztés

Magyarország közigazgatási beosztása centralizált jellege miatt sokkal egyszerűbbnek tűnt, létrehozása azonban a kiegyezést követően közel sem volt egyszerű. A közigazgatást szabályozó törvények előkészítésénél az aktuális magyar kormánynak, Ausztriával ellentétben – ahol leginkább a centralista és föderalista érdekek feszültek egymásnak – több fontos szempontt figyelembe kellett vennie: nem csak egyensúlyt kellett teremtenie a centralista és a municipalista parlamenti képviselők érdekei között (Hencz 1973), de a dualizmus védelmét is figyelembe kellett vennie, ahogyan egy császári abszolutisztikus támadás lehetőségét is be kellett építenie a törvényekbe (Sarlós 1976). A megszülető magyar jogszabályok így jóval összetettebbeknek, és egyúttal nehezebben is értelmezhetőnek tekinthetők, mint osztrák párjaik. Magyarországon az állami szint alatt helyezkedtek el a köztörvényhatóságok, amelyek jogszabályi kereteit 1870-ben és 1872-ben hozták létre (1870. évi XLII. törvény; 1872. évi XXXVI. törvény). A legalsó szinten a járások, a községek és a rendezett tanácsú városok helyezkedtek el, amelyek közigazgatását az 1871-es községi törvény szabályozta (1871. évi XVIII.

törvény). Magyarország helyi önkormányzatainak hierarchiája lényegesen eltért Ausztriáétól, az egyszerű községeken felül jogilag háromféle várostípusról lehetett beszélni: Budapestről, a törvényhatósági jogú városokról és a rendezett tanácsú városokról.

Bécs és Budapest pozíciója tehát saját birodalomrészének közigazgatásában alapvetően eltért egymástól. Míg Budapest az állami szint alatti első szubnacionális szinten helyezkedett el mint egyedülálló közigazgatási entitás, addig Bécs teljes mértékben betagozódott a hierarchikus tekintetben sokkal egyszerűbb osztrák rendszerbe mint városi statútummal rendelkező község. A Bécs közigazgatását szabályozó statútumot 1850-ben hozták létre, amelyet 1890 és 1900-ban is új törvény váltott fel, amelyre a város kétszeri kibővítése miatt volt szükség. Budapest törvényét a dualizmus alatt egyszer sem módosították, ugyanakkor az 1876. évi közigazgatási bizottságról szóló törvény (1876. évi VI. törvény), valamint a köztörvényhatósági és a községi törvények 1886. évi módosításával mégiscsak változott a magyar főváros relatív közigazgatási pozíciója (1886. évi XXI. törvény; 1886. évi XXII. törvény).

### **Bécs és Budapest kormányzásának intézményi viszonyai és választási rendszere**

E fejezetben a Budapest egyesítéséről és közigazgatásáról szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk, valamint Bécs 1850., 1890. és 1900. évi városi statútumai, valamint az 1904. évi módosítás bemutatására vállalkozom. Mivel a Monarchia alapvető államstruktúrája nem változott fennállásának 51 éve alatt, illetve Bécs és Budapest államrészi közigazgatásba való beágyazódása sem módosult (a magyar főváros helyzete csak a többi városhoz viszonyítva változott meg), elemzésemben a legfrissebb joganyag vizsgálatára koncentráltam, ahol viszont releváns volt, ott utaltam az időszak alatt bekövetkezett módosításokra. A magyar főváros esetében figyelembe vettem továbbá olyan joganyagokat, amelyek más városi szintek közigazgatási pozícióját módosították, mivel ezek hatással voltak Budapest országban elfoglalt relatív helyzetére.

#### ***A belső szervezetrendszer viszonyai: döntéshozó, végrehajtó és kerületi szervek***

Mivel a magyar törvények többségét – így Budapest törvényét is – az osztrák jogrendszerben található jogszabályok mintájára alakították ki (Mezey 2004), nem meglepő, hogy a két főváros alapvető városi szervei megegyeztek (2. ábra). A központosított magyar politikai rendszerben azonban a magyar főváros kormányzási rendszerét ki kellett egészíteni, így Budapesten – a magyar vármegekben választott főispáni és alispáni pozíciók mintájára – a főpolgármester mellett polgármestert is választottak. Bécs esetében csak a magisztrátusi kerü-

leti hivatalok szerve volt egyedi jellegű, amelyet vélhetően a kerületi kormányzás hatékonysága érdekében hoztak létre. Érdeemes a két város szerveit a következő felbontásban vizsgálni: döntéshozó és végrehajtó (és felügyelő), illetve a kerületi szervek szerint.

Míg Bécsben a döntéshozói, addig Budapesten a végrehajtó hatalom oszlott el egyenletesebben a városi szervek között. Mindkét városban egyértelmű volt a fő döntéshozó szerv kiléte (Fővárosi Törvényhatósági Bizottság, illetve *Gemeinderat* [Községi Tanács]), Bécsben azonban a városi tanács és a polgármester is rendelkezett némi döntési jogkörrel. Amennyiben a döntéshozó-végrehajtó szervek párosait tekintjük át, a budapesti belügyek tekintetében a magyar kormány is döntéshozó szervnek minősült, melynek rendeleteit a polgármester hajtotta végre. A végrehajtó hatalmat Budapesten három (a tanács, a főpolgármester és a polgármester), Bécsben két fél képviselte (tanács, polgármester). Az osztrák fővárosban nagyon precízen oszlottak meg a végrehajtói feladatok: az önálló (helyi jellegű) feladatokat a tanács, a közvetített (helyi szinten érvényesítendő állami és tartományi közigazgatási) feladatokat a polgármester hajtotta végre. Ezzel szemben Budapesten a végrehajtói feladatok zömét a tanács végezte (a helyi és állami jellegűeket is), míg a főpolgármester inkább felügyelő szervként volt jelen, a polgármester pedig a kormány utasításait hajtotta végre. Az intézkedés módját illetően a bécsi polgármester és a budapesti főpolgármester felügyelői szerepe között markáns eltérés tapasztalható. Az előbbi csupán jelentést tehetett egy másik szerv határozata/rendelete vagy tisztségviselője ellen a tartományi kormányzónak, míg utóbbi (ha felhatalmazta erre a kormány) szabadon rendelkezhetett bármelyik városi szervvel és tisztségviselővel.

A kerületek városi közigazgatási rendszerbe való betagozódása között is eltérés mutatkozik. A budapesti kerületek gyakorlatilag a Fővárosi Tanács területi végrehajtó szervei voltak, minden feladatukat a tanácstól kapták. Bécsben a kerületek (mint nevük is jelzik) több döntéshozói jogkörrel rendelkeztek azokban az ügyekben, amelyeket a tanácstól kaptak, míg Budapesten ugyanezt csak belügyminiszteri hozzájárulással lehetett megoldani. A bécsi kerületek nagyobb mozgásterét jelzi, hogy tanácsuk döntéseit a tartományi kormányzó is feltarthatta, míg Budapesten egy városon belüli szerv, a főpolgármester tehetette meg ugyanezt. A bécsi kerületi eljárások továbbá tanácskozási joggal részt vehettek a Községi Tanács ülésein, és a polgármesternek is küldhettek kerület(ek)e)t érintő javaslatokat. Budapesten a kerületeknek csupán javaslattételi lehetősége volt a Törvényhatósági Bizottság kögzyűlése felé.

### ***A fővárosok szerveinek választási rendszere: helyi kontra állami/tartományi érdekképviselő***

Az állami közigazgatásban elfoglalt pozíció önmagában arra mutat csak rá, hogy a vizsgált fővárosok mennyiben hasonlítanak vagy térnek el birodalomrészük

többi közigazgatási entitásától vagy városától. Ezeknél fontosabb szempont, hogy önállóságukra hogyan és milyen mértékben vannak hatással a felsőbb szinteken elhelyezkedő szervek, illetve hogy a választásra jogosult lakosság mennyiben szólhat bele a város vezetőinek kinevezésébe.

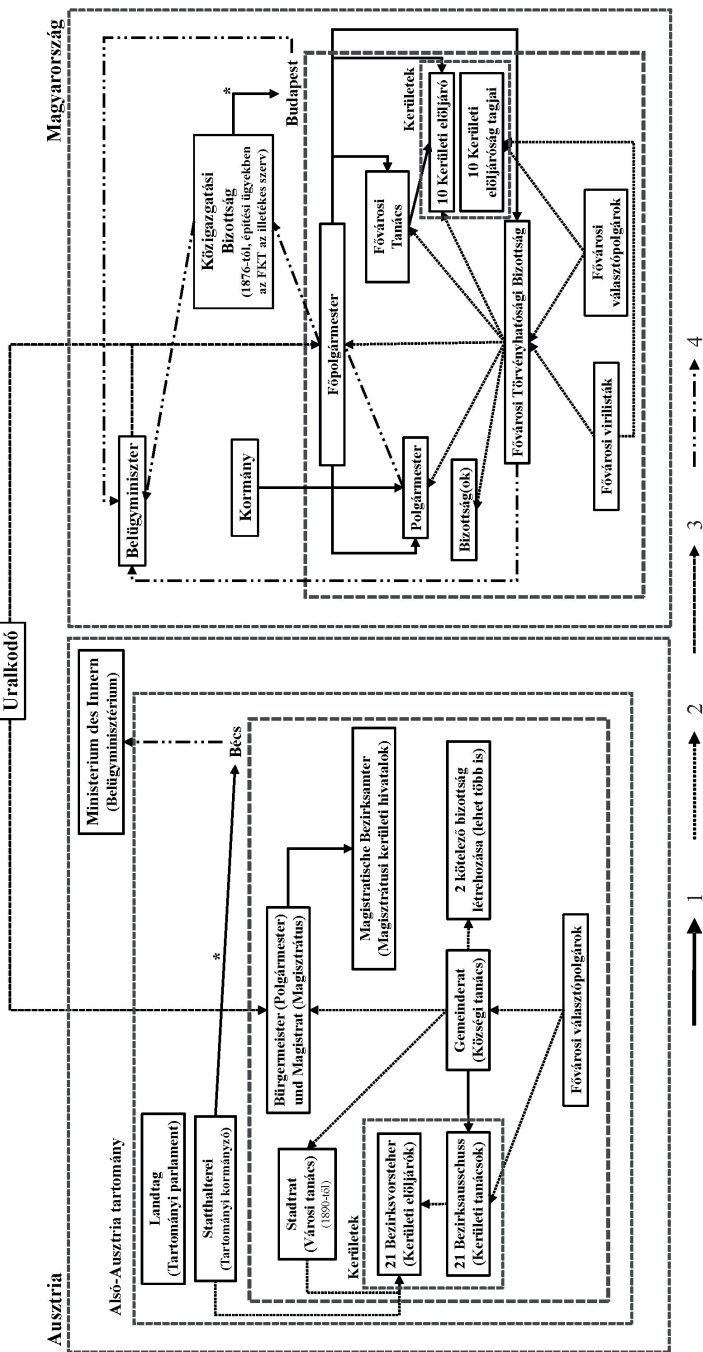
Érdeemes „kívülről befelé” haladni a két város közigazgatását bemutató ábrán (2. ábra), így mindkét fővárosban az uralkodó és a választópolgárok szerepét vizsgáljuk meg közelebről. Az uralkodó mindkét városban a (fő)polgármester kinevezésében játszott szerepet, de annak módja lényegesen eltért Bécs és Budapest esetében (1. táblázat). Ez az eltérés a (fő)polgármester-választás kezdeményezésében ragadható meg, mivel a magyar fővárosban az uralkodó a belügyminiszterrel egyetértésben három jelöltet (akár nem budapesti lakost is) bocsátott a Törvényhatósági Bizottság közgyűlése elé szavazásra (Lenger 2012), míg az osztrák fővárosban csak szentesítenie kellett a Községi Tanács által megválasztott polgármester kinevezését. Tehát míg Budapesten alapvetően kezdeményező (és ezáltal erős befolyással bíró) szerepben volt az uralkodó, addig Bécsben másodlagos szerepet játszott. A bécsi erőviszonyok leghíresebb példája Karl Lueger kinevezése volt; az uralkodó a Községi Tanács többszöri döntése ellenére sem volt hajlandó szentesíteni Lueger kinevezését, majd miután a tanács nem változtatta meg döntését, és a város működése hónapokra leállt, az uralkodó végül kénytelen volt engedni a tanácsnak (Hamann 2000).

1. táblázat: Bécs és Budapest főbb tisztségviselőinek és testületének választási rendszere 1910-ben  
*Election system of the main municipal officials and governing bodies in Vienna and Budapest (1910)*

	<i>Bécs</i>	<i>Budaapest</i>
Főpolgármester	–	Az uralkodó és a belügyminiszter három jelöltjéből szavazza meg a közgyűlés.
Polgármester	Községi Tanács választja, amit az uralkodó szentesít.	A közgyűlés választja meg.
Községi tanács/Fővárosi Bizottság tagjai	Szavazásra jogosult lakosság három választói kúriába osztva szavazza meg.	A képviselők egyik fele virilista képviselő, a másik felét a választásra jogosult lakosok választják meg.
Városi/Fővárosi Tanács	A polgármesteren és az alpolgármesteren kívüli tagokat a Községi Tanács választja.	A polgármesteren és alpolgármester(ek)en kívüli tagokat a közgyűlés választja.
Kerületi Elöljáróság és Kerületi Elöljáró	A kerület választópolgárai választják a kerületi tanácsot, akik pedig a kerületi elöljárót.	A kerületi választópolgárok választják az Elöljáróságot.  Az elöljárót a Törvényhatósági Bizottság közgyűlése választja.

Forrás: *Gemeindestatut für die k. k. Reichshaupt- und Residenzstadt Wien. vom 24. März 1900 és 1872. évi XXXVI. törvény alapján saját szerkesztés*

2. ábra: Bécs és Budapest városi szervezetrendszere és azok beépülése az osztrák, illetve a magyar államrész közigazgatási struktúrájába (1910)  
*The structure of Vienna's and Budapest's government and their integration to Austria's and Hungary's state structures (1910)*



\* A tartományi kormányzó/közigazgatási bizottság bármelyik bécsi/budapesti szerv rendeletét vagy határozatát feltarthatja  
 1 - Rendelet és határozatot feltarthat, módosíthat és eltörölheti, valamint képviselőtestületet feloszthat; 2 - Megválaszt, kinevez, egy vagy több tagot nevez ki; 3 - Bécs; Kinevezést szentesíti, Budapest; A belügyminiszterrel egyetértésben három jelöltet bocsát megválaszásra a közgyűlés elé; 4 - Fellebbezhet egy másik szerv döntése ellen.  
 Forrás: 1872. évi XXXVI. törvény és Gemeindestatut für die k. Reichshaupt- und Residenzstadt Wien. vom 24. März 1900 alapján saját szerkesztés

A helyi választópolgárok beleszólásának módja és súlya is alapvetően eltért a két városban. Míg Budapesten a virilizmus (legtöbb adót fizető lakosok választás nélkül kerültek be a Törvényhatósági Bizottságba) és a választói cenzus (1874. évi XXXIII. törvény) is érvényben volt, addig Bécsben virilizmus a dualizmus időszakában nem volt érvényben, a vagyoni cenzust pedig 1900-ban megszüntették. Az osztrák fővárosban a befizetett adómennyiség alapján ún. választói kúriákba osztották a lakosságot, 1900-ig háromba, majd négybe. A negyedik kúriában már minden városi lakással vagy földdel rendelkező férfi szavazhatott (Till 1957). A választási rendszer eltérő korlátai markánsan megnyilvánultak a két város választásra jogosult lakosainak arányában: míg Bécsben 1912-ben a lakosság több mint 20%-a szavazhatott, addig Budapesten ez a szám épphogy meghaladta az 5%-ot (Lenger 2012; Nagy 1994). A kerületi előjáróságok/tanácsok plénumát is hasonló módon választották meg a két városban, de lényeges eltérés, hogy Bécsben a választásra jogosult lakosok által megszavazott kerületi képviselők választották meg a kerületi előjárót (a tartományi kormányzó beleegyezésével), míg Budapesten a Fővárosi Tanács és a főpolgármester közösen választott előjárókat a kerületek élére. A felsőbb állami szervek és a választópolgárok befolyásának súlyát tekintve Budapesten egyértelműen az előbbi, Bécsben az utóbbi felé billen el a mérleg mutatója.

### ***Az állami/tartományi kontroll mértéke a városi döntéshozatalban és hatáskörökben***

A két város birodalomrészi közigazgatásba való beépülésénél láthattuk (1. ábra), hogy az osztrák főváros felett két birodalomrészi, míg a magyar főváros felett csak egy birodalomrészi közigazgatási szint található. Ugyanakkor Bécsben a felügyeletet egy szerv, míg Budapesten két szerv végezte: Bécsben az alsó-ausztriai tartományi kormányzó, míg Budapesten az állami és fővárosi képviselők közül vegyesen összeálló közigazgatási bizottság és maga a magyar kormány. Az osztrák főváros esetében tűnik világosabbnak a helyzet, hiszen itt egy felsőbb közigazgatási szint képviselője felügyelte a város működését, ami gyakorlatban azt jelentette, hogy ha a város bármelyik szerve bármilyen állami vagy tartományi szabályba ütköző rendeletet vagy határozatot hozott, akkor a kormányzó feltart-hatta vagy el is törölköztette a szóban forgó rendeletet/határozatot. A kormányzó csak a törvényben kikötött helyi hatáskör ellátatlansága esetén avatkozhatott be az osztrák főváros működésébe, az adott feladat ellátását is a város költségvetéséből finanszírozta. Az állam (szövetségi) szint szerepe Bécsben csak a városi és tartományi szint ellentétében merült fel, abban az esetben, ha a városi szerv fel-lebbezett a tartományi kormányzó döntése ellen a Belügyminisztériumban. A kormányzó egyetlen, közvetlen beavatkozást biztosító jogi eszköze a hozzájárulás volt a kerületi előjáró kinevezéséhez. Budapest esetében az 1876-ban létrehozott közigazgatási bizottság végezte a város feletti felügyeletet. A közigazgatási bi-

zottságot mint a közigazgatást segítő fegyelmi és fellebbezési szervet minden köztörvényhatóságban (főváros, törvényhatósági jogú városok, vármegyék) létrehozták (1876. évi. IV. törvény). A bizottságban ugyan a helyi és helyileg választott képviselők alkották a többséget az állami szereplőkkel szemben, de a bizottság elnöke a miniszterelnök által kijelölt főispán lett, és minden fellebbezési ügyben is a miniszterelnök döntött, így a közigazgatási bizottság a városok és vármegyék hatáskörét korlátozó szerv volt (Sarlós 1976). Budapesten más volt helyzet, mivel a közigazgatási bizottság legjelentősebb jogkörét, az építési engedélyek kiadását (valamint az utak és hidak építésének és karbantartásának jogát) a Fővárosi Közmunkák Tanácsára (FKT) ruházták rá. A fővárosi közigazgatási bizottságban a királyi államépítészeti hivatal vezetőjének hiánya miatt többségbe kerültek a fővárosi képviselők, így a fővárosi érdekek domináltak a szervben (Lőrincz 1990). Ráadásul a bizottság elnöke, a főpolgármester sem volt teljes mértékben állami szereplőnek nevezhető. Mindazonáltal a bizottság a főváros bármely szervének rendeletét vagy határozatát indoklás nélkül feltarthatta vagy megsemmisíthette, ami ellen a fővárosi szervek a Belügyminisztérium felé fellebbezhettek. A bizottság mellett azonban a magyar kormánynak is közvetlen beavatkozási lehetősége volt a főváros életébe, méghozzá a polgármester révén, akinek végre kell hajtania a kormány bármely rendeletét.

A hatáskörök számát és városi önállóságra gyakorolt hatásukat tekintve egyértelműen Bécs volt előnyösebb helyzetben, ahol a helyi oktatás, élelmezés, egészségügy, szegényügy, erkölcsrendészet és bíraskodás mellett az építési engedélyek kiadása és a helyi rendőrség feletti intézkedés joga is teljes mértékben a város kezében volt. Budapest hatáskörei Béccsel ellentétben nemcsak szűkebbek voltak, de a városi önállóság két alapkövével – helyi rendőrség irányításával (1881. évi XXI. törvény) és részben az építkezés jogával – nem rendelkezett közvetlenül. Az építkezés ügye a magyar fővárosban a Fővárosi Közmunkák Tanácsa kezében volt, ahol 1876-ig az állami, majd (a közigazgatási tanács hatáskörét felvéve) a fővárosi képviselők voltak többségben, így ha nem is közvetlenül, de Budapest is rendelkezett építkezési jogkörrel. További markáns különbség a két város között a felsőbb közigazgatási szint beleszólásának mértéke volt a települési ügyekben. Míg Bécsben csak vagyongazdálkodási ügyekben (és akkor sem minden esetben) kellett a tartományi kormányzó engedélyét kérni, addig Budapesten szinte minden költségvetési intézkedéshez, valamint a városi szervezetrendszer és kerületi hatáskörök alapvető kialakításához és módosításához is szükséges volt a belügyminiszter hozzájárulása. Nagyon jól jelzi a két főváros önállóságának mértékét a szabadon felvehető kölcsön összege, illetve a kivethető községi pótdadó mértéke (2. táblázat).

Budapest települési hatáskörei között azonban találunk egyet, amely „új dimenziót” nyit a két város mozgásterének kérdésében. Ez az ún. felirati jog, amellyel a magyar főváros Törvényhatósági Bizottsága bármely kormányrendelet ellen felírhatott. Ezzel Budapest az osztrák fővárossal ellentétben, országos ügyek résztvevője is

2. táblázat: Bécs és Budapest városi kormányzási önállóságának néhány alapvető eleme 1910-ben  
*Features of the autonomy of urban government in Vienna and in Budapest (1910)*

	Bécs	Budapest
Hatáskörök száma/teljesen önállóan végezhetőik száma	12/12	9/4+1(FKT hatáskörében)
Felsőbb szint engedélyének kérése határozatok, rendeletek alkotásához	Nem kell	Bizonyos ügyekhez kell
Felsőbb közigazgatási szerv hozzájárulása a városi költségvetés elfogadásában	Nem kell	Kell
Építési engedély kiadásának hatásköre	Teljes mértékben városi hatáskörben	Állami és fővárosi működtetésű FKT hatáskörében
Városi rendőrség irányításáért felelős szerv	Polgármester (Magisztrátus*)	Állami hatáskörben
Felsőbb közigazgatási szerv(ek) rálátása a városi ügyekre	Rendeletek és határozatok ellenőrzése, részvétel lehetősége a Városi Tanács ülésén.	Közgyűlés jegyzőkönyvének hitelesítése
Felsőbb közigazgatási szerv aktív beavatkozásának lehetősége	Fennáll ellátatlan feladat esetén	Nincsen erre vonatkozó paragrafus
Városi szervezetrendszer kialakítása	A város szabad döntésének függvénye	A belügyminiszter hozzájárulása van szükség
Kerületek hatáskörének módosítási joga	Teljes mértékben a város hatáskörébe tartozik	A belügyminiszter hozzájárulása is kell
Szabadon kivethető községi pótható maximális értéke az állami egyenes adó százalékában	30%	0%
Szabad kölcsönfelvétel maximális összege	2 millió Ft	25 ezer Ft

\* A polgármester rendelkezésére álló hivatal elnevezése.

*Forrás: Gemeindestatut für die k. k. Reichshaupt- und Residenzstadt Wien. vom 24. März 1900 és 1872. évi XXXVI. törvény alapján saját szerkesztés*

lehetett, és bizonyos esetekben az ország többi törvényhatósági jogú városával is folytathatott érdemi politikai együttműködést. Később az 1886-os közigazgatási bizottsági törvény csak a főváros kezében hagyta meg tisztán ezt a jogot, így az alkotmányjogi garanciák súlypontja teljes egészében Budapestre került. Habár a felirati jogot rendkívül körülményesen lehetett gyakorolni, és szinte sose vezetett eredményre (csupán az adott kormányrendelet érvénybe lépésének elhúzódását lehetett elérni vele), mégis lehetővé tette Budapest közegei számára, hogy országos ügyekben



véleményt nyilvánítsanak (Sarlós 1976). Bécs esetében, ahol a tartományi szint is az állami és városi szint közé ékelődött, erre semmilyen jogi lehetőség nem volt.

### Összegzés

Tanulmányomban a városi kormányzási és a városi önkormányzati elméletek, illetve az ezekkel foglalkozó irodalmak térbeli, időbeli és módszertani hiányosságaira kívántam reagálni Bécs és Budapest dualizmuskori városi kormányzási rendszerének bemutatásával. Kutatási szempontjaimat is e két elmélet főbb jellegzetességei mentén alakítottam ki (3. táblázat).

A DiGateano által értelmezett demokratizálódási folyamat a Habsburg Birodalomban az angolszász tapasztalatokhoz képest gyökeresen más körülmények között kezdődött meg. Igaz, hogy az alapvető gazdasági-társadalmi körülmények, így az urbanizáció és az általa generált városi problémák és igények hasonlóan alakultak a két vizsgált városban (Sipos 1996), a történelmi államberendezkedés hagyományai, a kiegyezés előtti hatalmi viszonyok, a városi törvényalkotási folyamatban összecsapó politikai érdekek összehangolása, és maga a kiegyezés eltérő formája eltérő hatással voltak az osztrák és a magyar demokratizálódás gyorsaságára és formájára.

A DiGateano által Boston és Bristol esetében is az „intézményépítés időszakának” nevezett, a városi önkormányzati közeg fokozatos kiépülésével jellemezhető korszak Bécs és (főleg) Budapest esetében, a demokratizálódás gyorsasága és az abszolutisztikus rendszer keretein belül való kezdetei miatt, merőben más formában zajlott le. Ennek kiváltó oka a Habsburg Birodalom, majd a Monarchia különleges államjogi kontextusában keresendő, amely lényegesen meghatározta a két birodalomrész és fővárosaik közigazgatási jellegzetességeit. A kiegyezés előtt előnyösebb hatalmi pozícióban lévő Ausztriában ezért korábban, hosszabb előkészítés után születhettek meg a közigazgatási törvények, míg Magyarországon (több) évtizedes késéssel, sokkal rövidebb előkészület után, és sokkal komplexebb törvényalkotási elvek mentén valósulhatott meg ugyanez. A magyar főváros egyrészt a dualizmus Magyarország politikai rendszerét formáló hatása, másrészt az Ausztriával és Béccsel való rivalizálás miatt ambivalens helyzetbe került, és a magyar kormány által szoroson kontrollált, egyúttal azonban az egész magyar birodalomrész alkotmányjogi garanciáinak súlyponti városává vált.

A bevezetésben említett, városi kormányzási és városi önkormányzat elméleteiből kiszűrt szempontok és az azokból továbbvezetett alszempontok (3. táblázat) mentén értékelem a munka eredményeit:

*Az állam és a város kapcsolatrendszere.* Az állam és a város (és a lakosság) kapcsolatrendszerét tekintve Bécs inkább a governance, Budapest inkább a government felfogás felé gravitált a dualizmus korában. Az osztrák fővárosban törvényes kereteken belül sem az uralkodó, sem a szövetségi szint, és meghatározó módon a tarto-

3. táblázat: A tanulmány főbb vizsgálati szempontjainak értékelése  
Assessment of the study's main aspects

	Vizsgálati szempontok	Bécs	Budapest
A demokratizálódás körülményei és a kiegyezés hatása (1)	Állami berendezkedés történelmi hagyományai	+	-
	Államrész hatalmi pozíciója 1867 előtt	+	-
	Törvényalkotási folyamatban összecsapó érdekek összeegyeztetésének hatása	+	-
	Kiegyezés városra gyakorolt hatása	+	+/-
Városi önállóság mértéke (2)	Felsőbb igazgatási szint kontrollja az önálló hatáskörök kivitelezésében	+	-
	Közvetlen állami ráhatás a főbb városi tisztviselők választási rendszerére	+	-
	Állami szintű ügyekre való ráhatás és ráhatás mértéke	-	+
	Választási rendszer korlátai: virilizmus, censzus megléte	+/-	-
A városi kormányzati rendszer főbb jellemzői	Helyi választók közvetett hatása felsőbb szintű városi szervek választásában	+	-
	Döntéshozói jog eloszlása*	3(4)	1(2)
Fragmentáltság (3) (szervek száma, db)	Végrehajtói jog eloszlása	2	3
	Városi kormányzásra közvetett hatással bíró szervek	4 (U, M, L, S)	5 (U, B, K, KB, FKT)
	Városi kormányzásban részt vevő összes szerv száma**	9(10)	9(11)
Decentralizáltság (3) (kerületi szint önállóságának mértéke)		+	-

\* Bécsben a kerületi szint, Budapesten a kormány döntéshozói jogával együtt

\*\*Összes döntéshozó, végrehajtó és felügyelő szerv (zárójelben a tanácsadó szervekkel együtt), a kerületeket egy szervnek számolva. + = Előnyösebb helyzetben, - = Hátrányosabb helyzetben, +/- = Előnyös és hátrányos tényezők egyaránt; U=Uralkodó, M=Osztórák Belügyminisztérium, L=Tartományi Parlament, S=Tartományi Kormányzó, B=Magyar Belügyminisztérium, K=Magyar kormány, KB=Közigazgatási Bizottság, FKT=Fővárosi Közmunkák Tanácsa

Forrás: Saját szerkesztés

mányi szint sem avatkozhatott be a város irányításába, így Bécs hatásköreit és pénzügyi gazdálkodását tekintve is teljes függetlenséget élvezett. Budapest erős állami fennhatóság alatt állt, amit leginkább a rendőrségi és építési jogkör állami kézben való összpontosítása, illetve a városi költségvetés állami jóváhagyáshoz kötöttsége jelzett, de a főpolgármester-választásban is megnyilvánult. A felirati jog lehetősége révén azonban – Béccsel ellentétben – az állami szintű ügyek résztvevője is lehetett, ami kicsit árnyalja a magyar főváros önállóságának kérdését. A lakossági reprezentáció is az előbbieket erősíti meg, ami a virilizmus és a magas

választójogi cenzus következtében Budapesten sokkal rosszabb helyzetet mutatott, mint Bécsben.

*A kormányzásban szereplők száma és hatásköreik.* A dualizmuskorabeli Bécs és Budapest példája is azt mutatta, DiGaetano bostoni és bostoni eredményeihez hasonlóan (DiGaetano 2009), hogy a városok irányítása korántsem egy közigazgatási szerv kezében összpontosult, illetve a szereplők és hatásköreik beazonosítása sem volt mindig teljesen világos. Míg Bécs esetében a döntéshozatal egyértelműen három szereplő között oszlott meg, addig a centralizáltabb döntéshozattal rendelkező Budapesten nehezebb az összes szereplő beazonosítása és hatáskörük felmérése, nem is beszélve a vegyes, állami-fővárosi összetételű szervekről. Bécsben a kormányzás fragmentációját, a kerületek döntési jogkörének köszönhetően, erősítette a decentralizáltabb közigazgatás, míg Budapesten ennek ellentéte gyengítette a fragmentáltságot. Az előbb említetteket összegezve, sem a bécsi, sem a budapesti közigazgatási rendszer nem tekinthető hierarchikusnak (2. ábra). A governance szótári értelmezése szerint – a brit-amerikai példákhoz hasonlóan – Bécs és Budapest kormányzása is többszereplősnek volt tekinthető.

Az angolszász irodalom és e tanulmány főbb tanulságait áttekintve elmondható, hogy a modern városi kormányzás születésének és korai időszakának főbb jellemzői jelentősen eltérnek a governance irodalmak által jellemzett, a II. világháborútól 1970-es évekig tartó időszak városi kormányzási rendszerétől. Ezáltal a modern városi kormányzáshoz vezető út harmadik stádiumát is le lehetne határolni (mint azt a brit példa is mutatta), amelyben egy birodalmon belül is nagy különbségek mutatkoztak két főváros esetében. Ezt erősítette a tény, hogy Budapest, főként azonban Bécs főbb kormányzási jellemzőiben is megmutatkozott a governance és a government fogalmi megkülönböztetésének problémája. Ugyanakkor a közép-európai esettanulmányok is rávilágítottak arra, hogy államonként igen eltérő erők és tényezők alakíthatták a városok kormányzási rendszerének kialakulási folyamatát.

Összegezve elmondható, hogy a dualizmuskori közép-európai városi példák rámutattak arra, hogy szükséges a városi kormányzási kutatások időbeli és térbeli keresztmetszetének bővítése, és egyúttal (az említett brit tapasztalatokkal kiegészülve) a government és a governance fogalmak árnyalása is. Ennek eléréséhez az összehasonlító munkák lehetnének a legalkalmasabbak, az esettanulmányokból jóval nagyobb mennyiségű információ nyerhető ki, amelyek más kutatási területek számára is értékes eredményekkel szolgálhatnak.

### Köszönetnyilvánítás

A tanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztérium Únkp-19-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának, valamint a Tempus Közalapítvány bécsi Collegium Hungaricum Ösztöndíjának támogatásával készült.

## Irodalom

- Andrew, C; Goldsmith, M. (1998): From Local Government to Local Governance? – and Beyond. *International Political Science Review*, 2., 101–117.
- Brauneder, W. (1994): *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. Janus Pannonius Tudományegyetem, Pécs
- Brenner, N. (2004): *New state spaces, Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press, Oxford <http://doi.org/cg6fjt>
- Csendes, P., Opll, F. (2003): *Wien - Geschichte einer Stadt*. Böhlau Verlag, Wien, Köln, Weimar
- DiGaetano, A. (2009): The Birth of Modern Urban Governance: A Comparison of Political Modernization in Boston, Massachusetts, and Bristol, England, 1800-1870. *Journal of Urban History*, 2., 259–287. <https://doi.org/10.1177/0096144208327914>
- DiGateano, A.; Klemanski, J. S. (1999): *Power and City Governance. Comparative Perspectives on Urban Development*. University of Minnesota Press, Minneapolis, London
- Eckardt, F., Elander, I. (2009): *Urban governance in Europe*. Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin
- Fallend, F., Mühlböck, A., Wolfgruber, E. (2001): Die österreichische Gemeinde. Fundament oder „Restgröße“ im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union? In: Fassmann, H. et al. (szerk.): *Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus*. Studien Verlag, Wien, 45–61.
- Feitl I. (2008): *A főváros élén: Budapest főpolgármesterei és polgármesterei, 1873-1950*. Napvilág Kiadó, Budapest
- Feitl I., Ignácz K. (2010): *Önkormányzati választások Budapesten, 1867-2010*. Napvilág Kiadó, Budapest
- Galántai J. (1985): *A Habsburg-monarchia alkonya: Osztrák-Magyar dualizmus, 1867-1918*. Kossuth Kiadó, Budapest
- Gerő A. (2007): *A Monarchia kora – ma*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest
- Goldsmith, M., Garrand, J. (2000): Urban Governance: some reflections. In: Morris, J., Trainor, H. (eds.): *Urban Governance: Britain and Beyond since 1750*. Routledge, 15–27.
- Gyáni G. (1998): *Az Egyesített Főváros*. Budapest Főpolgármesteri Hivatal, Budapest
- Gyimesi S. (1984): Városi önkormányzat és állami centralizáció Közép-Kelet-Európában a 18-19. században. *Történelmi Szemle*, 1-2., 111–122.
- Hamann, B. (2000): *Bécs és Hitler. Egy Diktátor Tanulólévei*. Európa Könyvkiadó, Budapest
- Hanák P. (1975): *Magyarország története. IV. kötet: 1849-1918: Az abszolutizmus és a dualizmus kora*. Tankönyvkiadó, Budapest
- Harvey, D. (1989): From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 1., 3–17. <https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583>
- Haslinger, P. (1996): *Hundert Jahre Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen Österreich und Ungarn 1895-1994*. Peter Lang, Frankfurt am Main
- Hegedüs J. (2008): A nagyvárosi kormányzatok és az önkormányzati rendszer. *Tér és Társadalom*, 1., 59–75. <https://doi.org/10.17649/TET.22.1.1156>
- Hencz A. (1973): *Területrendezési törekvések Magyarországon. Az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Hilbert B. (2016): Ausztria és Magyarország migrációs kapcsolata a dualizmus idején (1870-1918). *Földrajzi Közlemények*, 4., 362–375.
- Hilbert B. (2018): Szempontok a városi kormányzási elméletekhez Budapest, Bécs, Prága és Varsó közigazgatási helyzetének összehasonlítása alapján. *Tér és Társadalom*, 2., 61–76. <https://doi.org/10.17649/TET.32.2.2840>
- Jelinek Cs., Pósfai Zs. (2013): Bevezetés: A városi önkormányzattól a városi kormányzásig. In: Jelinek Cs., Bodnár J., Czirfusz M., Gyimesi Z. (szerk.): *Kritikai városkutatók*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 145–154.
- Jessop, B. (2002): Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. *Antipode*, 3., 452–472. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00250>
- Kajtár I. (1992): *Magyar városi önkormányzatok (1848-1918)*. Akadémiai Kiadó, Budapest

- Katus L. (2012): *A modern Magyarország születése, Magyarország története 1711-1914*. Kronosz Kiadó, Pécs
- Klabouch, J. (1968): *Die Gemeindeselbstverwaltung in Österreich 1848-1918*. Verlag für Geschichte und Politik, Wien
- Kozári M. (2005): *A dualista rendszer, 1867-1918*. Pannonica, Budapest
- Lenger, F. (2012): *European Cities in the Modern Era, 1850-1914*. Brill, Leiden, London
- Lőrincz L. (1990): *Összeállítás a budapesti közigazgatás múltjából*. FŐSZINFORM, Budapest
- Madarász T. (1971): *Városigazgatás és urbanizáció*. Közgazdasági és Jogi Tankönyvkiadó, Budapest
- Mezey B. (2003): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Budapest
- Mezey B. (2004): *Magyar jogtörténet*. Osiris Kiadó, Budapest
- Nagy, L. Zs. (1994): Transformations in the city politics of Budapest: 1873-1941. In: Bender, T., Schorske, E. C. (eds.): *Budapest and New York: studies in metropolitan transformation, 1870-1930*. Russel Sage Foundation, New York
- Pálné Kovács I. (2008a): Az új várospolitika kormányzási filozófiája. *Tér és Társadalom*, 1., 45-57. <https://doi.org/10.17649/TET.22.1.1155>
- Pálné Kovács I. (2008b): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs
- Pierre, J. (1999): Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 3., 372-396. <https://doi.org/10.1177/10780879922183988>
- Pierre, J. (2005): Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Casualities. *Urban Affairs Review*, 4., 446-462. DOI: 10.1177/1078087404273442
- Rhodes, R. A. W. (1997): Reinventing Whitehall 1979-1995. In: Kickert, W. (ed.): *Public management and administrative reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 43-61.
- Sarlós B. (1976): *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Schorske, C. E. (1998): *Bécsi századvég*. Helikon Kiadó, Budapest
- Sellers, J. M. (2002): The Nation-State and Urban Governance. Toward Multilevel Analysis. *Urban Affairs Review*, 5., 611-641.
- Sipos A. (1996): *Várospolitika és városigazgatás Budapesten 1890-1914*. Budapest Főváros Levéltára, Budapest
- Slack, E., Côté, A. (2014): *Comparative urban governance*. Foresight, Government Office for Science, London
- Somlyódy Péter E. (2008): A városi térségek a közigazgatási struktúra és a „governance” keresztmetszetében. *Tér és Társadalom*, 1., 27-43. <https://doi.org/10.17649/TET.22.1.1154>
- Stoker, G. (1998): Public-Private Partnerships and Urban Governance. In: Pierre, J. (ed.): *Partnerships in Urban Governance, European and American Experiences*. Palgrave Macmillan, London, 34-51. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-14408-2\\_3](https://doi.org/10.1007/978-1-349-14408-2_3)
- Sutcliffe, A. (1995a): Növekvő hatósági beavatkozás a brit városi környezetbe a 19. század során: strukturális megközelítés. In: Gyáni G. (szerk.): *A Modern Város Történeti Dilemmái*. Csokonai Kiadó, 158-170.
- Sutcliffe, A. (1995b): A környezet ellenőrzése és tervezése az európai fővárosokban 1850-1914 között: London, Párizs és Berlin. In: Gyáni G. (szerk.): *A Modern Város Történeti Dilemmái*. Csokonai Kiadó, 109-126.
- Teaford, J. C. (1975): *The Municipal Revolution in America*. The University of Chicago Press, Chicago
- Till, R. (1957): *Geschichte der Wiener Stadtverwaltung*. Verlag für Jugend und Volk, Wien
- Tosics I. (2008): Nagyvárosi kormányzás: A város és környéke együttműködése. Külföldi példák és a hazai relevancia. *Tér és Társadalom*, 1., 3-25. <https://doi.org/10.17649/TET.22.1.1153>
- Van den Dool, L. (2015): *The Quest for Good Urban Governance. Theoretical Reflections and International Practices*. Springer Fachmedien, Wiesbaden <https://doi.org/10.1007/978-3-658-10079-7>
- Weller M. (1996): Az Osztrák-Magyar Monarchia kialakulásával és fennállásával kapcsolatos egyes nemzetközi jogi kérdésekről. *Állam- és jogtudomány*, 1-2., 97-102.

## Jogszabályok

170. kaiserliches Patent vom 17. März 1849, womit ein provisorisches Gemeinde-Gesetz erlassen wird
1848. évi XXIII. törvénycikk a szabad királyi városokról
1867. évi XVI. törvénycikk a magyar korona országai és Ő Felsége többi királyságai és országai közt kötött vám- és kereskedelmi szövetségéről
1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről
1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről
1872. évi XXXVI. törvénycikk Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről
1874. évi XXXIII. törvénycikk az 1848:V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről
1876. évi VI. törvénycikk a közigazgatási bizottságról
1881. évi XXI. törvénycikk a Budapest-fővárosi rendőrségről
1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról
1886. évi XXII. törvénycikk a községekről
- Gemeindestatut für die k. k. Reichshaupt- und Residenzstadt Wien. vom 24. März 1900
- Gemeindestatut für die Reichshaupt- und Residenzstadt Wien. vom 19. December 1890
- Gesetz vom 28. Dezember 1904, betreffend die Vereinigung mehrerer Gemeinden und Gemeindeteile mit der k. k. Reichshaupt- und Residenzstadt Wien und die Abänderung des Gesetzes vom 24. März 1900, L. G. u. V. VI. Nr. 17, betreffend die Erlassung eines neuen Statutes für die k. k. Reichshaupt- und Residenzstadt Wien
- Gesetz vom 5. März 1862, womit die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindegewesens vorgezeichnet werden.
- Kundmachung der k. k. Statthaltereie und Kreisregierung von Niederösterreich vom 20. März 1850, Z. 12590, womit die Verordnung des Ministers des Innern vom 9. März 1850, Z. 1286-M. I. wegen Erlassung der provisorischen Gemeindenordnung für die Stadt Wien zur allgemeinen Kenntniß gebracht wird.