

Nagyváros és környéke Németországban – közigazgatás, közös fejlesztés

**Dr. Brenner János c. egyetemi tanár,
Bauassessor, DASL lev. tag, AKB**

2026. március

Bevezetés

A területi tervezési rendszer: szintek, tervek, jogalapok

Megjegyzés: a prezentáció terjedelmi okokból csak néhány forrást és hivatkozást tartalmaz, ezek lényegében az intézmények honlapjain találhatóak - érdeklődés esetén a szerző szívesen segít!

SZINT	TERV	JOGALAP
Szövetségi	Szövetségi szinten nincs formális területrendezési terv, helyette politikai megállapodás a tartományokkal: Területfejlesztési irányelvek és stratégiák (Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung), 2016	Raumordnungsgesetz (ROG) 24. § 2. bek.
Tartományi		ROG és tartományi területrendezési törvények (Landesplanungsgesetze)
a) az egész tartomány szintjén	a) különféle, tartományonként variáló elnevezéssel, pl. tartományi fejlesztési terv (Landesentwicklungsplan)	a) ROG 7.-13. §§
b) a régió (a tartomány egy része) szintjén	b) különféle, tartományonként variáló elnevezéssel, pl. regionális terv (Regionalplan)	b) ROG 7.-13. §§
Önkormányzati		Baugesetzbuch (BauGB)
a) az önkormányzat egész területére	a) településszerkezeti terv (Flächennutzungsplan), csak a terv egyeztetésében résztvevő hatóságok, szervek számára kötelező	a) BauGB 5.-7. §§
b) az önkormányzat területének részeire	b) szabályozási terv (Bebauungsplan), mindenki számára kötelező helyi jogszabály	b) BauGB 8.-10a. §§
c) különleges eset	c) létesítményi és feltárási terv (Vorhaben- und Erschließungsplan), többnyire településrendezési szerződés alapján	c) BauGB 11.-12. §§

I. Berlin-Brandenburg régió

Berlin-Brandenburg – intézményi háttér

- ❑ **Gemeinsame Landesplanungabteilung Berlin-Brandenburg**, a két tartomány államszerződéssel létrejött közös tervezési hivatali egysége (eredetileg afféle „jobb híján” megoldás, miután a két tartomány fúziója megghiúsult, de azóta viszonylag jól bejáratott rendszer)
 - ❑ Következő ábrák forrásai: <http://gl.berlin-brandenburg.de/publikationen/index.html>
-

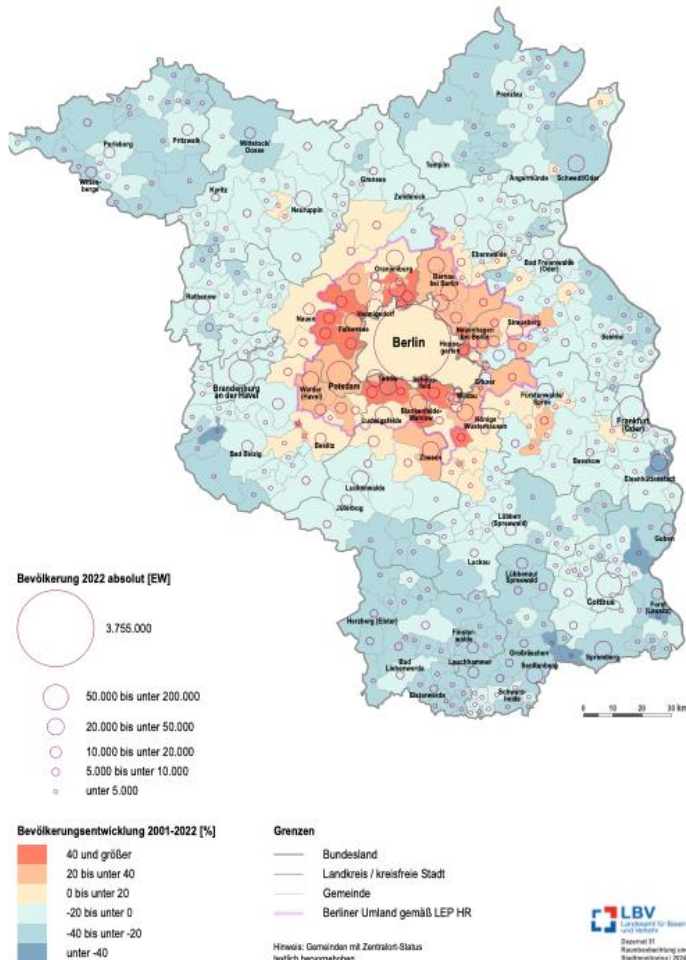
Berlin-Brandenburg – tervi műfajok, elvek, kérdések (1)

- **„Landesentwicklungsplan“** (területi fejlesztési terv) alapja:
„Landesentwicklungsprogramm“ (területi fejlesztési program)
 - A **„decentrális koncentráció“** irányelvének módosítása: **„erősségeket erősíteni“**
-

Berlin-Brandenburg – tervi műfajok, elvek, kérdések (2)

Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg

Karte 1: Bevölkerungsstand 2022 und Bevölkerungsentwicklung 2001-2022



Probléma: a berlini
agglomeráció és a külső
fejlesztési terület eltérő
demográfiai tendenciái

Forrás: LBV (Landesamt für
Bauen und Verkehr,
2024)

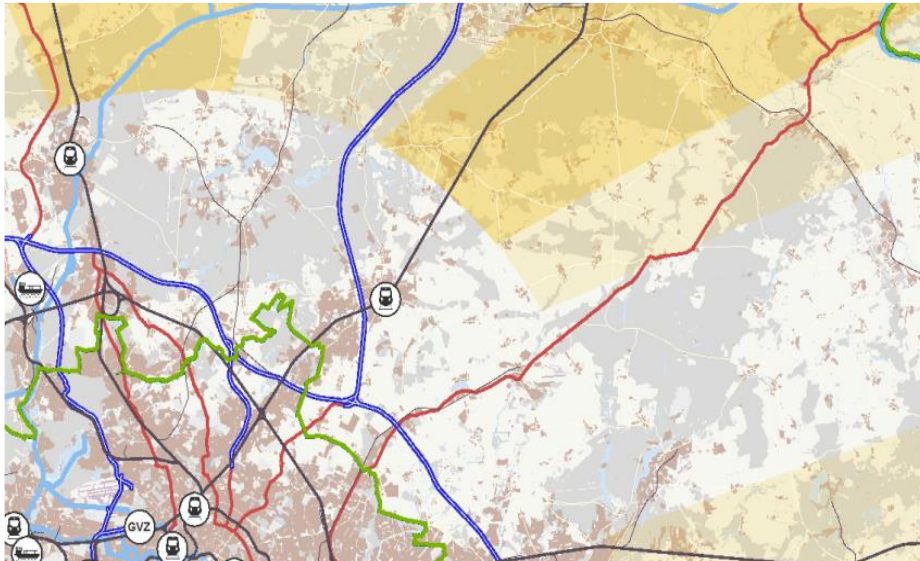
Berlin-Brandenburg – célok címszavakban

- ❑ **„Növekedés és innováció támogatása”** - az integrált vidékfejlesztési politika a vidék ökológiai és gazdasági funkcióit erősíti a térség egészének érdekében; ennek eszközei többek között *a turizmus tipikus regionális formáinak fejlesztése és a regionális termékek piacainak feltárása és fejlesztése*
- ❑ **„Szabad területek védelme és források megőrzése”**
- ❑ **„A kultúrtáj mint cselekvési térség”**

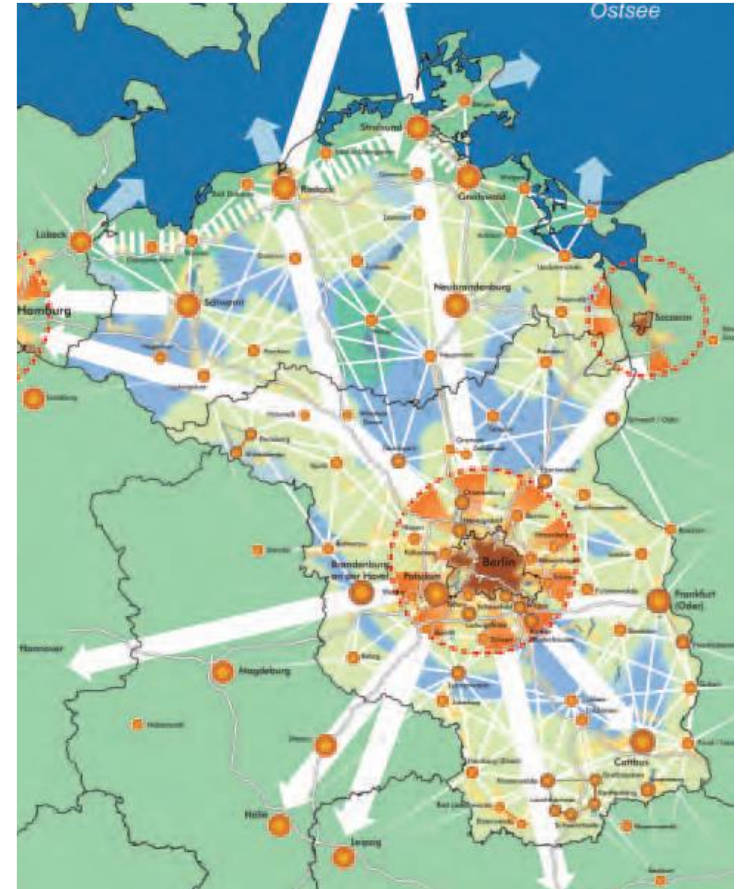


Fotó:
Brenner
János

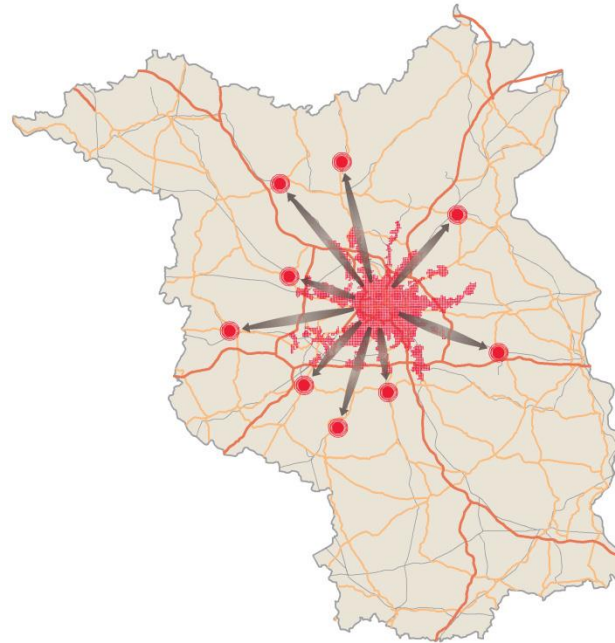
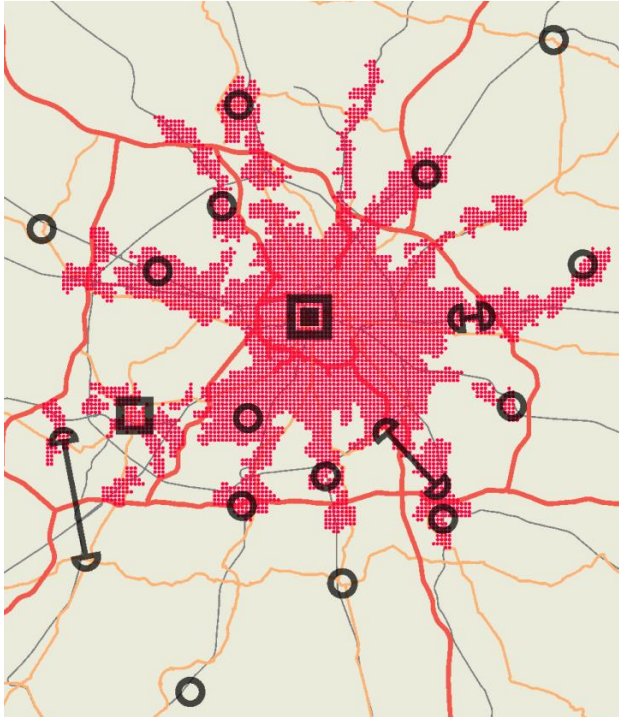
Berlin-Brandenburg - tengelyek



Fejlesztési tengelyek és kooperáció az észekkeleti térségben, 2019



Berlin-Brandenburg – főváros-régió területfejlesztési terv, 2019



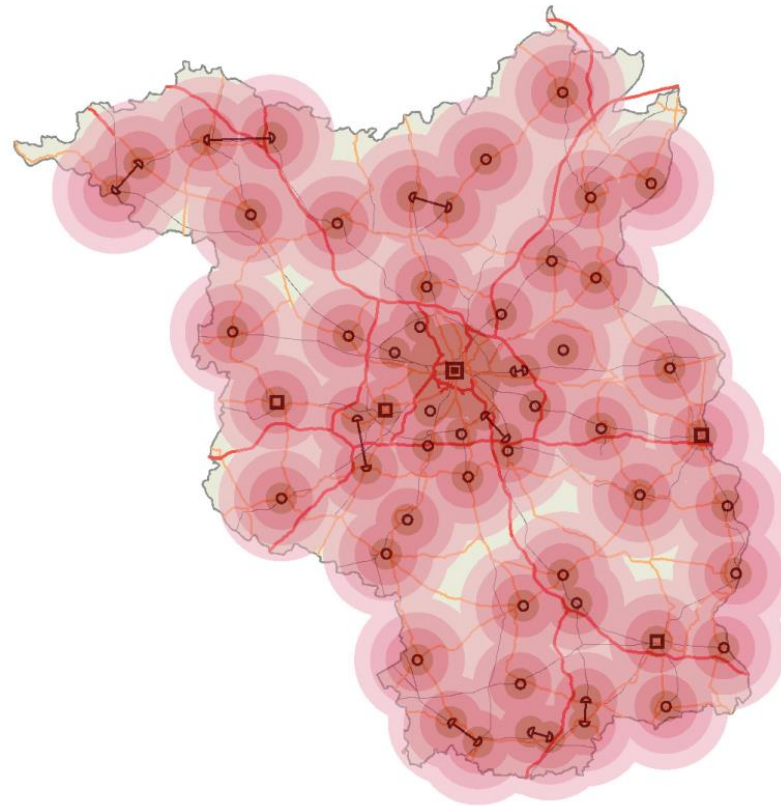
Növekedési tengelyek és a „második vonal” városai, 2019

Berlin-Brandenburg – településhálózat (1)

- A koncepció a **felsőfokú** (lakosság > 100 000, vonzáskörzet > 200 000, egyetem, színház, autópálya, gyorsvonat) **és a középfokú központon** (lakosság > 20 000, vonzáskörzet > 35 000, gimnázium, szövetségi főút, személyvonat) **alapul**
 - Az **alapfokú** központi szerepkört a társuláshoz nem tartozó önkormányzatok látják el
 - A központi szerepkört két település közt **megosztva** is meg lehet oldani
 - **Aktuális cél: középfokú központok erősítése („horgonyvárosok”)**
-

Berlin-Brandenburg – településhálózat (2)

Berlin-
Brandenburg
településhálózati
konceptiója
(„izokron”
görbék), 2019



Berlin-Brandenburg – településhálózat (2)

Berlin-
Brandenburg
településhálózati
konceptiója
(központi
szerepkörök és
azok
megosztása),
2007



Berlin-Brandenburg - következtetések

- ❑ Brandenburg külső fejlesztési területein **konfliktusban** van **az egyenértékű életviszonyok alkotmányos elve** és **a támogatások hatékonyságának elve**
 - ❑ A területfejlesztési terv ezt csak úgy tartja feloldhatónak, ha a **fejlesztést a felső- és középfokú központokra** koncentrálják (ún. „horgonyvárosok”)
 - ❑ Az aprófalvaknak **turisztikai és/vagy mezőgazdasági szerepkör** jut
 - ❑ A területfejlesztés **nem tudja garantálni valamennyi aprófalú (sőt, valamennyi falu!) tartós fennmaradását**
-

II. További példák: hannoveri, frankfurti és hamburgi régió

Hannoveri régió - bevezetés

Közzogi testület, saját jogosítványokkal; feladatai: egyrészt intézményfenntartó (pl. közösségi közlekedés, kórházak, bizonyos iskolatípusok), másrészt a regionális tervezés gazdája – a döntéshozásra jogosult testületbe a tag-önkormányzatok delegálják a képviselőket

Források:

<https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Region-Hannover>;

<https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Planen,-Bauen,-Wohnen/Raumordnung-Regionalentwicklung/Regionalplanung>



A hannoveri régió tag-önkormányzatai

Hannoveri régió - áttekintés



□ Hannover fontos **közlekedési csomópont**: Berlint a Ruhr-vidékkel összekötő kelet-nyugati A 2 és a Hamburg – München közti A 7 észak-déli autópálya kereszteződése, ugyanezen irányú vasútvonalak találkozása, valamint a Mittellandkanal mint víziút és a Hannover-Langenhagen-i repülőtér.

- Mai formájában 2001 óta
- **Terület: kb. 2300 km², lakosság: kb. 1,2 millió fő** (ebből Hannover kb. fél millió).
- **Földrajzilag** differenciált: a Deister nevű magaslati lánc a régió délnyugati részében, a Steinhuder Meer, ami neve ellenére nem tenger, hanem nagy tó - Hannover „Velencei-tava”.
- **Gazdaság**: a nemzetközi jelentőségű hannoveri vásár a 2. világháború után Nyugat-Németország gazdasága számára Lipcse helyére lépett.

Hannoveri régió – közigazgatás (1)

- A régió élén a **régió elnöke** (Regionspräsident) áll, akit közvetlenül választanak és aki egyrészt kifelé, a nyilvánosság felé képviseli a régiót, másrészt **a régió igazgatását vezeti**.
 - Az önkormányzati képviselőtestületet **régiógyűlésnek** (Regionsversammlung) nevezik. A gyűlés taglétszáma 85 fő, az önkormányzati választások keretében 5 évenként választják. A politikai döntéseket a gyűlés szakbizottságai készítik elő, az ülések nyilvánosak. A régió 2019-ben **kb. 2.700 munkatársat** foglalkoztatott, költségvetése **kb. 1,6 milliárd** euróra rúgott.
 - A régió igazgatása – az elnöki ügyosztály mellett – **öt ügyosztályra** tagozódik, melyeket a regionális tanácsnokok (Regionsräte) vezetnek; részeik az egyes **szakterületek** (csoportokra tagolva) és helyenként külön szervezeti egységek. A régió feladatainak bemutatására legcélszerűbb az igazgatási szervezetet referálni (a **témánk szempontjából legfontosabb ügyek vastag kiemeléssel**):
-

Hannoveri régió – közigazgatás (2)

Elnöki ügyosztály:

- ☐ Központi irányítás
- ☐ Személyzeti és szervezési ügyek
- ☐ Kommunikáció
- ☐ Kultúra
- ☐ Számvevőszék
- ☐ Statisztika
- ☐ Egyenjogúsági és ügyek
- ☐ Jogtanácsosi szolgálat

Közegészségügyi, közbiztonsági és informatikai ügyosztály:

- ☐ Közegészségügyi szakterület
 - ☐ Közbiztonsági szakterület
 - ☐ Informatika
 - ☐ Európai ügyek törzse
-

Hannoveri régió – közigazgatás (3)

Környezeti, tervezési és építési ügyosztály:

- Klímavédelmi törzs
 - **Építésügyi szakterület** (az elsőfokú építési hatósági feladatok, vagyis elsősorban az építési engedélyezési ügyek ellátása 8 kisebb tag-önkormányzat területén, valamint másodfokú építési hatóság a többi, átruházott hatáskörben saját elsőfokú építési hatósággal rendelkező tag-önkormányzat területén)
 - **Tervezési és területrendezési szakterület** (csoportok: **regionális tervezési; településrendezési**, elsősorban a tag-önkormányzatok településrendezési terveikhez tanácsot adó és a településszerkezeti tervek jogszerűségét vizsgáló –; helyi kikapcsolódási – elsősorban a zöldterületekért felelős – csoport)
 - **Környezeti szakterület** (csoportok: központi feladatok; Steinhuder Meer természeti park menedzsmentje; természetvédelem; talajvédelem és hulladékkezelés; vízügy; immisszióvédelem)
-

Hannoveri régió – közigazgatás (4)

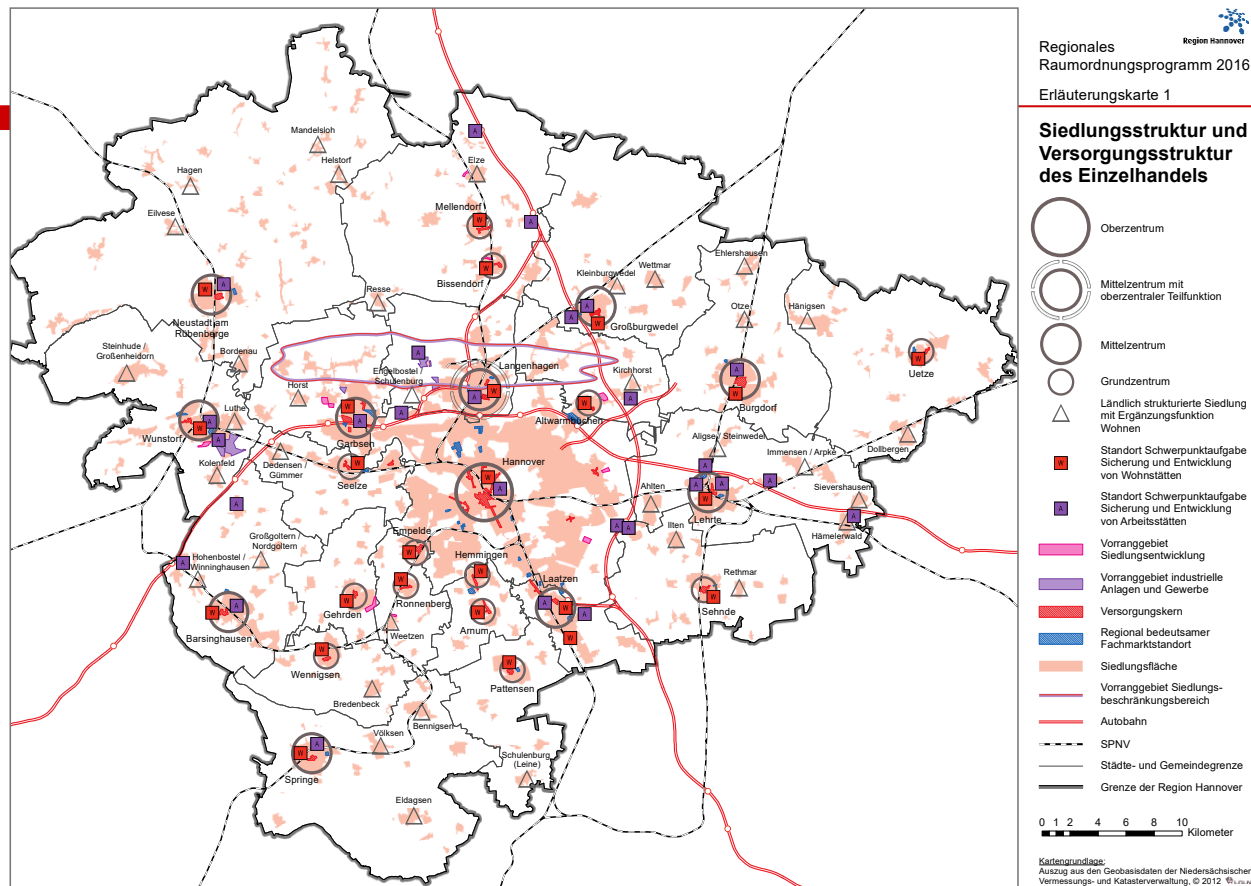
Gazdasági, közlekedési és művelődési ügyosztály:

- ❑ Iskolaügyi szakterület (a régió a szakképző- és különleges iskolák gazdája)
- ❑ **Közlekedési szakterület** (csoportok: általános közlekedési igazgatás; **közösségi közlekedési kínálat menedzsmenete**, vagyis a közlekedési szolgáltatások közbeszerzése összhangban az EU-joggal és a szolgáltatások ellenőrzése; közösségi közlekedési marketing; **közlekedésfejlesztés és közlekedésmenedzsment**, ezen belül a helyi közlekedési terv, a kerékpár-közlekedés koordinálása; **közösségi közlekedési infrastruktúra**, pl. pálya- és megállóépítés, P+R, B+R parkolók stb.; **közúti infrastruktúra**, vagyis a regionális tulajdonú utak építése; útkarbantartás)
- ❑ Gazdaság- és foglalkoztatás-támogatási szakterület (telephely-marketing stb.)

Szociális infrastruktúra ügyosztály:

- ❑ Fogyatékkal élők inklúziójának megbízottja
 - ❑ Ifjúsági ügyek szakterülete
 - ❑ Inklúzió szakterület
 - ❑ Szociális tervezési törzs
-

Hannoveri régió – regionális tervezés (1)



Kivonat a hannoveri régió regionális tervéből (településhálózati központi szerepkörök, települések fejlesztési profilja, közlekedés)

Hannoveri régió – regionális tervezés (2)

- A Hannoveri Régió sok más régióval szemben, amelyek feladata „csak” a regionális tervezés (és ez a „szabvány” eset), előnyt élvez, mert a fejlesztési politika egész sor eszközét tartja kézben, elsősorban mint a regionális közlekedés gazdája (vagyis Hannover városán messze túlnyúlva, ellentétben pl. a budapesti helyzettel), továbbá mint egész sor intézmény fenntartója.
 - Az alsószász területrendezési törvény szerint a hannoveri régió területrendezési tervének neve **Regionales Raumordnungsprogramm (RROP)**, magyar fordításban regionális területrendezési program). Az RROP a régió tervezett térbeli és szerkezeti fejlesztését 10 éves időtartamra, 1:50.000 méretarányban összehangolt település-, szabadterület- és infrastruktúra-fejlesztési célok és alapelvek meghatározásával vetíti előre. Mind a településfejlesztés és -rendezés, mind a szakági tervek (pl. közlekedéstervezés, tájtervezés, vízgazdálkodás, nyersanyagkitermelés stb.) keretét az RROP képezi.
-

Hannoveri régió – regionális tervezés (3)

- A most **érvényes RROP** ötéves tervezési és egyeztetési folyamat után, beleértve a széleskörű lakossági vitát, **2017. augusztus 8-án lépett életbe**, miután a régiógyűlés azt 2016. szeptember 27-én jóváhagyta és 2017. április 24-én elnyerte a jogfelügyeletet gyakorló állami területrendezési hatóság hozzájárulását is.
 - **Kivételt** képeztek a **szélenergia-létesítmények** (szélturbinák) elhelyezésére vonatkozó előírások, amelyeket az alsószász közigazgatási felsőbbbíróság 2019-ben jogellenesnek nyilvánított és hatályon kívül helyezett. A szélturbinák tájképi és zajhatási okokból minduntalan viták tárgyát képezték és a közigazgatási perrendtartás szerint a normakontrollra illetékes közigazgatási felsőbbbíróság előtt kötöttek ki: a 2011. évi „energiafordulat” végrehajtása céljából 2023-ban a **szövetségi törvényhozás** olyan törvényt hozott, miszerint **Németország területének 2 %-át a szélenergia kihasználására** kell fenntartani, ebből **Alsó-Szászország területének 2,2 %-a és a hannoveri régió 0,63 %-a** érintett.
 - A szélturbinák csoportos elhelyezéséről regionális tervi szinten döntenek. A regionális tervek **helyi szabályrendelet** formájában kerülnek megállapításra.
 - A tervet kiegészítő ún. Sachliches Teilprogramm Windenergie (**szélenergia-tárgyi részprogram**) a régiógyűlés 2025. április 1-i jóváhagyó határozata és az állami területrendezési hatóság hozzájárulása után 2025. augusztus 14-én hatályba lépett.
-

Regionalverband FrankfurtRheinMain



A régiónak az előző példához hasonló feladat- és hatásköre van – szervezeti séma (fentről lefele: regionális elnökség, választja a „társulási kamara”, amelybe 75 város és község küldi delegáltjait)

Metropolregion Hamburg – bevezetés (1)

- A Metropolregion Hamburg **területe kb. 28.500 km², lakossága kb. 5,3 millió fő**, ebből Hamburgban kb. 1,8 millióan laknak.
- A régió több szempontból alapvetően különbözik a hannoveri régiótól.

Forrás:

<https://metropolregion.hamburg.de/>



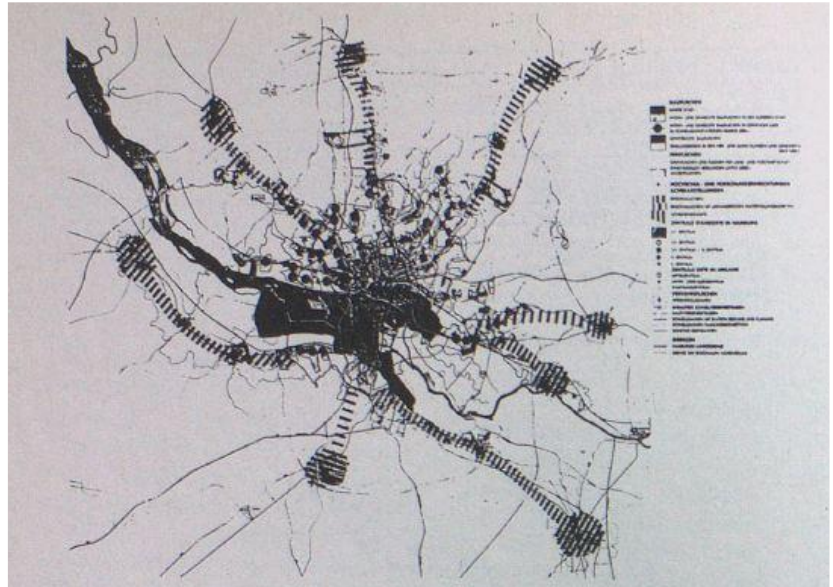
A Hamburgi Metropolisz-régió áttekintő térképe

Metropolregion Hamburg – bevezetés (2)

- Ellentétben a hannoveri régióval, ez a régió **egy teljes tartományt** – vagyis Hamburg Szabad és Hanza-Város teljes területét –, **valamint három más tartomány részeit** – Schleswig-Holstein déli, Alsó-Szászország északi és Mecklenburg-Vorpommern nyugati területeit foglalja magába.
 - A Hamburgi Metropolisz-régió **tagjai** magán Hamburgon kívül 17 megye és három megyei jogú város, valamint 2017 óta a területileg illetékes **ipari és kereskedelmi kamarák**. vagyis.
 - A régió tevékenységének súlypontja **fejlesztési, nem rendezési jellegű** és **nem rendelkezik önálló jogi személyiséggel**.
-

Metropolregion Hamburg – területrendezés és –fejlesztés (1)

- Fritz Schumacher 1928. évi fejlesztési „legyezője”
- 50-es és 60-as évek: közös tervezési intézmények és fejlesztési alapok
- 2005-ben államszerződéssel jött létre a régió a mai néven, de először csak a három nyugati tartomány részvételével, majd 2012-ben Mecklenburg-Vorpommern csatlakozott
- Az aktuális állapotot két 2017-ben jóváhagyott dokumentum, a **kooperációs szerződés** (Kooperationsvertrag) és a **stratégiai cselekvési keret** (Strategischer Handlungsrahmen) rögzíti



Hamburg 1968. évi, tengelyekre épülő regionális fejlesztési koncepciója (Ebert-konzeption)

Metropolregion Hamburg – szervezet és feladatok (1)

A **kooperációs szerződés** leszögezi, hogy az együttműködés **az önként vállalt kötelezettség alapján működik**. A szerződés 2. cikkelye szerint a kooperáció céljai „a nemzeti és nemzetközi **versenyképesség** emelése, a külső láthatóság, valamint a régió belüli összetartás erősítése” (kiemelés BJ). A régió **szervezeti felépítése** kissé bonyolult:

- A régió **fő szerve a fenntartók gyűlése** (Trägerversammlung), tagjai a résztvevő tartományok illetékes államtitkárai, a résztvevő települési és megyei önkormányzatok (fő-)polgármesterei ill. vezetői, valamint a területileg illetékes ipari és kereskedelmi kamarák ügyvezetői és a regionális szakszervezeti szövetség elnöke.
- A **stratégiai irányítást a regionális tanács** (Regionsrat) látja el, amelynek tagjai az államtitkárok, egy-egy (fő-)polgármester ill. megyei vezető és hat kamarai ügyvezető a három Hamburgon kívüli tartományból.
- Az **operatív vezetés az irányító bizottság** (Lenkungsausschuss) kezében van, tagjai a regionális tanácsnál egy protokolláris szinttel alacsonyabb tisztségviselők, valamint a hamburgi kerületi hivatalok két küldötte.
- További szervek a **szakmunkacsoportok** (Facharbeitsgruppen), az **önkormányzati tanácsadó testület** (Kommunalbeirat) és a **vállalkozói tanácsadó testület** (Unternehmensbeirat).
- A régió közös **ügyvezetőséget** (Geschäftsstelle) tart fenn, melybe a fenntartók delegálják a közösen fizetett és megfelelő munkahellyel ellátott munkatársakat – a gyakorlatban az ügyvezetőség készíti elő valamennyi grémium munkáját.

Metropolregion Hamburg – szervezés és feladatok (2)

- Határozatokat valamennyi grémiumban csak **egyhangúlag** lehet hozni – a tartózkodás lehetséges –, kivéve az irányító bizottság néhány, lényegében belső szervezeti határozatát, mint pl. az ügyvezetőség vezetőjének kinevezését és szakmunkacsoportok felállítását vagy feloszlását.
 - Az **irányító bizottság feladatai** közé tartozik a támogatási irányelvek jóváhagyása, a döntés közös projektek előkészítéséről és finanszírozásáról, beadott beruházás-támogatási kérvényekről; kisebb horderejű ilyen jellegű döntéseket a bizottság az ügyvezetőségre delegálhat. A döntéseket itt is **egyhangúan** kell meghozni, azzal a megszorítással, hogy a tartózkodás nem akadályozza meg a döntés meghozatalát és felmenti a tartózkodó felet a társfinanszírozás kötelezettsége alól.
 - A **stratégiai cselekvési keret** a régió céljaihoz **négy témakört** rendel (kivonatos, a címek és alcímek szó szerinti fordításával): a régió legyen –
-

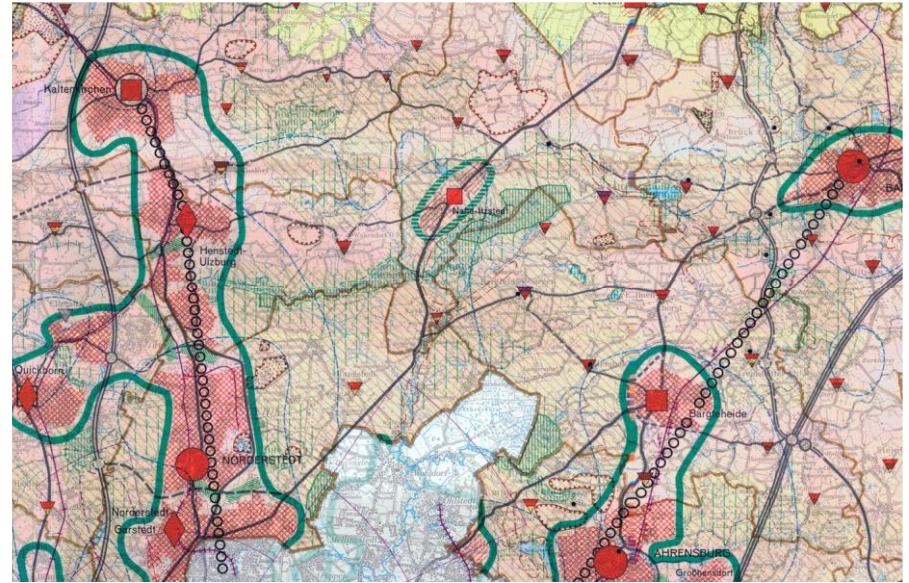
Metropolregion Hamburg – szervezés és feladatok (2)

- **„Növekvő – innovatív – nemzetközi”:** *„A növekedési motor szerepe”:* ipari területek közös feltárása és marketingje, a jövőképes technológiákat alkalmazó és fejlesztő vállalkozások, a „kreatív gazdaság”, a digitális technológiák kiemelt támogatása, közös erőfeszítések a szakemberhiány leküzdésére; *„A tudásbázis erősítése”:* az oktatás és kutatás cluster-jellegű fejlesztése, technológiai tudásközpontok létrehozása, a szakképzés minőségi felértékelése
- **„Jó életminőségű – vonzó – regionális”:** *„Fenntartható településfejlesztés”:* ez a rész tartalmazza leginkább a „klasszikus”, erős rendezési vonzattal is rendelkező feladatokat, mint pl. a regionális lakáskonceptió kidolgozása, a területigénybevétel korlátozása, a klímaadaptáció és klímavédelem területi és települési kérdései; *„A turizmus erősítése”*, a kulturális kínálatok jobb bevonásával; *„A természet és a táj minőségének emelése”:* az UNESCO-bioszférarezervátumok, a Natura 2000 és egyéb védett területek hálózatosítása
- **„Dinamikus – hálózatos – hatékony”:** *„A mobilitás és az elérhetőség támogatása”:* a regionális közösségi közlekedés fejlesztése, különös tekintettel a gyorsvasúti fejlesztésekre, a P+R és B+R létesítményekre, a TEN-hálózatok regionális részeinek támogatása, inter- és multimodális mobilitás támogatása különösen a régió vidéki térségeiben; *„Energiafordulat és klímavédelem regionális szinten”:* hidrogén- és metántechnológiák mint a szélenergiából nyert áram energiatárolási lehetőségeinek támogatása, az elektromobilitás infrastruktúrájának kiépítése (töltőberendezések stb.)
- **„Profilos – polgárközeli – kooperatív”:** *„Közös marketing”:* regionális, országos és nemzetközi szinten; *„Polgárközeli régió”*, többek közt az e-government fejlesztésével

Mint látható, a stratégiai cselekvési keret viszonylag kevésbé konkrét címszavakkal operál

Metropolregion Hamburg – területrendezés és –fejlesztés (2)

- A kivágás a formális, jogerőre emelkedett területrendezési terv egy részét mutatja be (szürkén jelölve: hamburgi területrész).
- **Zöld sávval körülvéve:** a fejlesztési tengelyek és azok végpontjainak területét jelzik.
- **Pontozott vonalak:** a fő közösségi közlekedési vonalak. Hamburg és Schleswig-Holstein ill. annak déli önkormányzatai között hosszú évek vitatémája volt a hamburgi földalatti kivezetése és annak finanszírozása Norderstedt város központjáig (a kép bal alsó sarkában levő piros kör), amelynek csatlakoztatását az ottani AKN (magyar fogalmak szerint „HÉV”) elővárosi vasútvonalhoz a schleswig-holsteini fél ill. felek követelték.
- Ellenszolgáltatásként Hamburg a schleswig-holsteini területen fekvő Damsdorf / Tensfeld hulladékkezelő központ fejlesztésében és annak kapacitása igénybevételében volt érdekelt. Hosszas alkudozás után végül az 1990-es években az akció sikerrel zárult. A történet külön poénja, hogy Hamburgnak – miután sikerült drasztikusan redukálni a város hulladék-„termelését” – immár nincs nagy szüksége a hulladékkezelő központra, viszont a régió közösségi közlekedésének a „deal” másik fele továbbra is nagy hasznára van.



Részlet Schleswig-Holstein I. tervezési térségének területrendezési tervéből

Köszönöm figyelmüket!
