

A berlini köztársaság

Változások és dilemmák
a német politikai rendszerben 1990-től 2013-ig,
különös tekintettel annak mintajellegére

Doktori (PhD) értekezés

2015

témavezető: Dr. Pesti Sándor
egyetemi docens

Mráz Ágoston Sámuel
doktorandusz

ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
Politikatudományi Doktori Iskola

¹ADATLAP
a doktori értekezés nyilvánosságra hozatalához

I. A doktori értekezés adatai

A szerző neve: Mráz Ágoston Sámuel

MTMT-azonosító: 10019427

A doktori értekezés címe és alcíme: A berlini köztársaság. Változások és dilemmák a német politikai rendszerben 1990-től 2013-ig, különös tekintettel annak mintajellegére
DOI-azonosító²: 10.15476/ELTE.2015.056

A doktori iskola neve: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Doktori Iskola

A doktori iskolán belüli doktori program neve: politikatudományi doktori képzés

A témavezető neve és tudományos fokozata: Dr. Pesti Sándor habilitált egyetemi docens

A témavezető munkahelye: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézet

II. Nyilatkozatok

1. A doktori értekezés szerzőjeként³

a) hozzájárok, hogy a doktori fokozat megszerzését követően a doktori értekezésem és a tézisek nyilvánosságra kerüljenek az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban. Felhatalmazom Dr. Kovács Mártát, az Állam- és Jogtudományi, Politikatudományi Doktori Tanács ügyintézőjét, hogy az értekezést és a téziseket feltöltse az ELTE Digitális Intézményi Tudástárba, és ennek során kitöltse a feltöltéshez szükséges nyilatkozatokat.

b) kérem, hogy a mellékelt kérelemben részletezett szabadalmi, illetőleg oltalmi bejelentés közzétételéig a doktori értekezést ne bocsássák nyilvánosságra az Egyetemi Könyvtárban és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban;⁴

c) kérem, hogy a nemzetbiztonsági okból minősített adatot tartalmazó doktori értekezést a minősítés (dátum)-ig tartó időtartama alatt ne bocsássák nyilvánosságra az Egyetemi Könyvtárban és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban;⁵

d) kérem, hogy a mű kiadására vonatkozó mellékelt kiadó szerződésre tekintettel a doktori értekezést a könyv megjelenéséig ne bocsássák nyilvánosságra az Egyetemi Könyvtárban, és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban csak a könyv bibliográfiai adatait tegyék közzé. Ha a könyv a fokozatszerzést követően egy évig nem jelenik meg, hozzájárulok, hogy a doktori értekezésem és a tézisek nyilvánosságra kerüljenek az Egyetemi Könyvtárban és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban.⁶

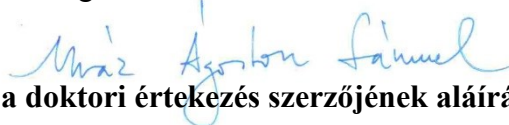
2. A doktori értekezés szerzőjeként kijelentem, hogy

a) az ELTE Digitális Intézményi Tudástárba feltöltendő doktori értekezés és a tézisek saját eredeti, önálló szellemi munkám és legjobb tudásom szerint nem sértem vele senki szerzői jogait;

b) a doktori értekezés és a tézisek nyomtatott változatai és az elektronikus adathordozón benyújtott tartalmak (szöveg és ábrák) mindenben megegyeznek.

3. A doktori értekezés szerzőjeként hozzájárulok a doktori értekezés és a tézisek szövegének plágiumkereső adatbázisba helyezéséhez és plágiumellenőrző vizsgálatok lefuttatásához.

Kelt: 2015. március 31.


a doktori értekezés szerzőjének aláírása

¹ Beiktatta az Egyetemi Doktori Szabályzat módosításáról szóló CXXXIX/2014. (VI. 30.) Szen. sz. határozat. Hatályos: 2014. VII.1. napjától.

² A kari hivatal ügyintézője tölti ki.

³ A megfelelő szöveg aláhúzendő.

⁴ A doktori értekezés benyújtásával egyidejűleg be kell adni a tudományági doktori tanácshoz a szabadalmi, illetőleg oltalmi bejelentést tanúsító okiratot és a nyilvánosságra hozatal elhalasztása iránti kérelmet.

⁵ A doktori értekezés benyújtásával egyidejűleg be kell nyújtani a minősített adatra vonatkozó közokiratot.

⁶ A doktori értekezés benyújtásával egyidejűleg be kell nyújtani a mű kiadásáról szóló kiadói szerződést.

Tartalom

Tartalom.....	1
Bevezető.....	3
1. A bonni köztársaság modellje	7
2. Változások a német politikai rendszerben	14
2.1 A politikai intézmények átalakulása.....	16
2.1.1 Bundestag	16
2.1.2 Tartományok.....	18
2.1.3 Bundesrat	20
2.1.4 Szövetségi kormány.....	24
2.1.5 Alkotmánybíróság	27
2.2 A föderális rendszer változásai.....	30
2.2.1 A német föderalizmus jellegzetességei	30
2.2.2 Az első és a második föderalizmusreform.....	36
2.3 Az Alaptörvény változásai.....	40
2.3.1 Az újraegyesítéssel kapcsolatos változások	41
2.3.2 A politikai rendszert érintő változások.....	42
2.3.3 Az uniós tagsággal összefüggő változások.....	46
2.3.4 A társadalmi-gazdasági modernizációval kapcsolatos változások	48
2.4 A pártok	51
2.4.1 A párttagság változása	51
2.4.2 A pártok változása	55
2.5 Választói preferenciák	74
2.5.1 Választási részvétel.....	74
2.5.2 Pártpreferenciák változása	76
2.5.3 A szavazatmegosztás gyakorlata	84
2.6 A pártrendszer.....	89
2.6.1 A néppártok átalakulása.....	89
2.6.2 Két pártrendszerből kettős pártrendszer	92
2.6.3 A törésvonalak változása	96
2.7 Nemzetközi szerepfelfogás.....	99
2.7.1 A bonni köztársaság nemzetközi szerepfelfogása	99
2.7.2 A berlini köztársaság nemzetközi szerepfelfogása	101
3. A német politikai rendszer változatlan dilemmái	113
3.1 A kancellárdemokrácia merevsége.....	115
3.1.1 Egy gyenge kancellár problémája	117
3.1.2 A parlament-feloszlatás kivételessége.....	120
3.2 A reformképesség korlátai.....	127
3.2.1 A kormánypárti frakció ellenállása	128
3.2.2 Az alkotmánybíróság vétőhatalma	129
3.2.3 A Bundesrat blokádja	132
3.3 A szolidaritás túlfeszítése	137
3.3.1 A német föderalizmus pénzügyi alkotmánya	137
3.3.2 A tartományok közötti pénzügyi kiegyenlítés	140

3.3.3	Az „igazságtalan” rendszer kritikája	143
3.4	Torzító választási rendszer	146
3.4.1.	A többletmandátum.....	148
3.4.2	A negatív szavazati súly	151
3.5	Demokráciadeficit	155
3.5.1	Rendszerszintű kritikák	155
3.5.2	Az országos népszavazás hiánya	159
3.5.3	Pártok állama és a személyi kérdések.....	164
3.5.4	Az alkotmány túlterhelése	168
3.5.5	Európa-politika parlamentek nélkül	169
4.	A német politikai rendszer mintajellege	172
4.1	A bonni köztársaság és Magyarország	174
4.1.1	Hasonlóságok	175
4.1.2	Különbségek	179
4.2	A berlini köztársaság és az Európai Unió.....	183
4.2.1	Hasonlóságok	183
4.2.2	Különbségek	187
5.	Összefoglaló	190
6.	Irodalom.....	196
	Doctoral (PhD) thesis	206
1.	A brief summary of the research project	207
2.	Brief description of the completed project, methods of analysis.....	210
2.1	Research questions, theses.....	210
2.2	Methods of analysis	211
3.	Scientific conclusions and their possible applications.....	214
3.1	Results: the Berlin Republic differs from the Bonn Republic.....	214
3.2	Results: the Berlin Republic is not a perfect political system, but it is innovative.....	216
3.3	Results: the model role of the Bonn and Berlin Republics	218
3.4	Opportunities for further use	219
4.	Selected literature used in the theses and the dissertation	221
5.	A list of my own publications used during the assignment	224

Bevezető

1989. október 7-én az NDK még a szokásos katonai díszszemlével ünnepelte fennállásának 40. évfordulóját, s sokak számára a gerontokratikus elitje által dominált diktatúra, dacára a válságjeleknek és a közép-európai reformoknak, öröknek tűnt. Egy év sem telt el és 1990. október 3-án a korábbi Kelet-Németországból az újraegyesült Németország keleti tartományai lettek. De az újraegyesítés nemcsak a keleti, hanem a nyugati tartományokat is megváltoztatta. Egy új Németország, a bonni helyén a berlini köztársaság is ekkor született meg.

Az újraegyesített Németország sok változáson ment keresztül, politikai rendszere, társadalma és nemzetközi szerepfelfogása is átalakult. Alig negyed évszázad múltán a kritikus dél-európai sajtó már „Negyedik Birodalomként”¹ emlegette az országot. 1990-ben hasonló vád legfeljebb egy-két gyanakvó kormányfő félelmei között fogalmazódott meg.

Dolgozatom a berlini köztársaság első negyed évszázadával foglalkozik, s hat választási ciklus folyamatait vizsgálja, 1990 és 2013 között. Már maga a berlini köztársaság kialakulásának pontos leírása is vitatott. Egyrészt az újraegyesítés mellett voltak alternatív elképzelések a kettős államiságtól a keletnémet különleges státuszig, amelyek megőrizhették volna a bonni köztársaságot. Másrészt az újraegyesítés magasztos fogalmának valódi jelentéséről azonban a kezdetek óta éles vita folyik a német nyilvánosságban. Legalább négy tézis ismert arról, hogyan is kellene leírni az egyesülés valódi jelentését. A „dualizációs elmélet” szerint a látszólagos összeolvadás ellenére a keleti és nyugati különállás állandósult a berlini köztársaságban, a „gyarmatosítás tézise” szerint a nyugatnémetek egyenesen, hegemon módon, birtokba vették a keleti tartományokat. Ennél óvatosabban fogalmaz az „alkalmazkodás elmélete”, amely szerint a keletiek folyamatos konvergálása zajlik nyugat felé, illetve az „átalakulás tézise”, amely arra helyezi a hangsúlyt, hogy az újraegyesítéssel valójában a teljes szövetségi köztársaság, azaz a régi bonni köztársaság is átalakul.

Ez a dolgozat nem az újraegyesítés értékelésére fókuszál, de több helyen értékeli az újraegyesítés hatását, s ennek során az „átalakulás téziséből” indul ki. Nem kíván a

¹ „Quarto Reich”, in: Il Giornale 24, 2012. augusztus 3., www.ilgiornale.it/news/quarto-reich-827668.html (letöltve: 2013. július 30.)

Nyugat- és Kelet-Németország összeolvadásának sok analízise közé csatlakozni.² Alapvetően három kérdésre kerestem kutatásom során választ.

Először is azt próbálom számba venni, miben változott meg valóban Németország az újraegyesítést követően, beszélhetünk-e egyáltalán egy új, a bonni helyett berlini köztársaságról. A változás ténye nehezen cáfolható, e dolgozat kereteit azonban túlfeszítené, ha minden területre kiható minden társadalmi-gazdasági folyamatot elemeznénk. Mivel a figyelmünk elsősorban a politikai rendszerre irányul, nem szólhatunk olyan lényeges változásokról, mint az egyre növekvő mértékű bevándorlás és a szekularizáció vagy a globalizáció által kikényszerített gazdasági szerkezetváltás. A politikai rendszer átalakulásakor négy hatás, az újraegyesítés, az európaizáció, a politikai reformok és a társadalmi-gazdasági modernizáció érvényesülését vizsgáljuk. Első tézisünk, hogy az újraegyesítéssel, illetve az azt követő időszakban létrejött berlini köztársaság alapvetően különbözik a bonni köztársaságtól.

Másodsorban a német politikai rendszernek – az átalakulásokat követően is fennmaradó – azon vitatott pontjait, dilemmáit tárgyalom, amelyek – a kritikusok szerint – a hatékony és legitim működés akadályait jelentették 1990 előtt és után is. Mindez a német politikai rendszer kritikai megközelítését is szükségessé teszi, de a vitatott elemek bemutatása nem jelenti azt, hogy a berlini köztársaság ne lehetne más politikai rendszerek számára modellértékű. A tartósan jelenlévő belső problémák és dilemmák semmiképpen sem jelentenek pangást. Második tézisem, hogy a berlini köztársaság, nehézségei ellenére is innovatív politikai rendszer.³

Végül harmadikként a régi-új politikai rendszer modelljelleget vizsgálom, azt kutatva, hogy szolgált-e és szolgálhat-e más országok számára mintaként a német politikai rendszer. Ennek során elsősorban a magyar demokratikus átmenetben, valamint az Európai Unió alkotmánypolitikai vitáiban mutatom be a „német modell” szerepét. Noha Magyarország számára a rendszerváltozás demokráciaimportja során a „nyugati”, elsősorban a német politikai rendszer nélkülözhetetlen mintául szolgált, e politikai

² Például: Paqué, Karl-Heinz (2009) vagy Malzahn (2010)

³ a berlini köztársaság politikai rendszere a Bihari Mihály által bemutatott innovativitási skálán inkább „életképesnek” (a válságokra, feszültségekre és akihívásokra hatékony válsághárító, feszültségfeloldó, konfliktusmegoldó mechanizmusokat épít ki, amelyek nagy valószínűséggel működni is fognak és helyes válaszokat adnak), de nem „önfejlesztő” (a még előre nem látható feszültségekre, kihívásokra és válságokra is választ tud adni); vö.: Bihari 2013:96

rendszerek működésének alapos elemzése, előnyeinek és hátrányainak ismertetése egyes intézményeik átvételekor elmaradt. Utólag ehhez is hozzá szeretne járulni a jelen dolgozat. Ezért végül harmadik tézisem szerint a berlini köztársaság – kevés korláttal, de – mintául szolgálhat az európai integráció ideális modelljének keresésekor, ahogy mintául szolgált a rendszerváltozás során a bonni köztársaság is a közép-európai államok számára.

Joggal vethető fel a kérdés, miért választott a dolgozat ilyen átfogó témát vizsgálatá tárgyának, ahelyett, hogy valamely jelenség vagy intézmény alapos feltérképezésére vállalkozott volna. A témaválasztásról hozott döntésemben alapvetően három szempont játszott közre. Arra törekedtem, hogy dolgozatommal hozzájáruljak a magyar modell külső tanulságok szerinti értékeléséhez, hogy az egyre fontosabb, de magyar nyelven alig tárgyalt német politikai rendszer működését bemutatom, valamint a német politikai nyelv részlegesen, valódi jelentésük nélkül a magyar nyelvbe átvett kifejezéseit pontosabban körülírjam. Ehhez a berlini köztársaság átfogó bemutatására volt szükség, s nemcsak valamely részletének tanulmányozására.

Ahogy fentebb említettem, a magyar nyelvű politikatudományban – Kiss J. László munkásságától eltekintve – nehéz a német politikai rendszer működését alaposan vizsgáló szakirodalmat találni. Természetesen a német modell működésének minden szempontra kiterjedő, tankönyvszerű leírására mi sem törekedhetünk,⁴ inkább kiválasztott jelenségeinek alapos tanulmányozása volt a célunk, az 1990 és 2013 közötti hat parlamenti ciklusban.

Jelen disszertáció kiemelt ambíciójának tartja a német politikai rendszer leírásakor használt, a német politikatudományban bevett fogalmak magyarázatát és átültetését magyar nyelvre. Mégis, néhány alkalommal kivételt teszünk egyes fogalmak magyarosítása alól, így a Szövetségi Gyűlés (Bundestag), a Szövetségi Tanács (Bundesrat), illetve az államfőválasztó Szövetségi Közgyűlés (Bundesversammlung) esetében. Ezeket az angolszász szakirodalom is eredeti nevükön használja.

A dolgozat elsősorban az intézményi dimenzióra koncentrál, de ahol szükségesnek láttuk, ott a történelmi-kulturális háttér bemutatására is törekszünk. A nemzetiszocialista és kommunista múlt feldolgozásával (Vergangenheitsbewältigung) máig aktívan

⁴ Ezt az Almond-Powell szerzőpáros kiválóan elvégezte (Almond-Powell-Strom-Dalton 2006).

foglalkozó német közélet bemutatásakor ez elkerülhetetlen. Kutatásunk során mind a német politikatudomány alapirodalmát, mind a legújabb kutatásokat és felvetéseket tartalmazó tanulmányokat felhasználtunk. Mivel a szerző egyfajta „tudományos hobbiként” napi rendszerességgel követi a német politikai eseményeket, számos eredeti forrásra, újságcikkre és politikai nyilatkozatra is hivatkozunk a folyamatok minél alaposabb bemutatása érdekében.

1. A bonni köztársaság modellje

A történelmi terhek és a hidegháború viszonyai ellenére 1989-re a Német Szövetségi Köztársaságra mindenki sikertörténetként tekintett. Mind a gazdasági eredmények, mind a politikai stabilitás és kiszámíthatóság a bonni köztársaság modelljét dicsérték. Ugyanakkor a berendezkedés csak részben szolgálhatott mintául, mert a nyugatnémet állam számos egyedi jellemzővel rendelkezett. Ahhoz, hogy megértsük, milyen valódi változásokat hozott az újraegyesítés és az azóta eltelt negyed évszázad, először az 1989 előtti nyugatnémet modell jellemzőit kell számba vennünk.

1. Mindenekelőtt az ideiglenes jellegét kell kiemelni a politikai rendszernek, amely megnyilvánult a Köln melletti kisváros, Bonn fővárossá választásában, a „központ nélküli állam” kialakításában. Bármelyik nagy metropol (Hamburg, Köln, Frankfurt vagy München) fővárossá választása az állandóságra való berendezkedést sugallta volna, de az alapítók mindenképpen hangsúlyozni akarták a helyzet átmenetiségét. Szintén az ideiglenesség tükröződött az alkotmány alaptörvénynek való elnevezésében is. Az 1949-es alkotmány bevezetőjében úgy fogalmazott, hogy célja „átmeneti időre az állami élet számára új rend biztosítása”.⁵ Külön hangsúlyozta, hogy egyelőre csak a nyugatnémet tartományok számára érvényes a dokumentum, „Németország egyéb részeiben azok belépése után kell hatályba léptetni”.⁶ Preambulumában azt is kiemelte, hogy a német nép „azon németekért is cselekedett, akik számára az együttműködés lehetőségét megtagadták”.⁷ Ugyanakkor az ideiglenességhez, akár a szovjet csapatok ideiglenes állomásozásához a közép-európai csatlósállamok, hozzászokott Nyugat-Németország és meglehetősen stabil struktúrákat alakított ki. Az ideiglenesség inkább az államcélban, az újraegyesítés sokszor deklarált vágyában jelent meg. Ez ugyan a „békés egymás mellett élés” és az első szociáldemokrata kancellár, Willy Brandt keleti nyitása, az NDK államjogi⁸ elismerése (1972) kapcsán megkérdőjeleződött, de nem változott.

⁵ eredeti: „um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben”

⁶ eredeti: „In anderen Teilen Deutschlands ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen.”

⁷ Az Alaptörvény eredeti, 1949-es verziójának preambuluma és 23. cikkelye, eredeti: „[Das deutsche Volk] hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war.”

⁸ Az államjogi elismerés nem azonos a nemzetközi jogival, ezért az erről szóló kétoldalú szerződés, a CDU indítványa ellenére sem minősült alkotmányellenesnek, az Alaptörvényben rögzített újraegyesítési cél megsértésének.

2. Második jellemzőként a nyugatnémet állam megalapításakor a weimari köztársaság „negatív benchmark”⁹ jellegét kell kiemelni. A Parlamenti Tanácsban ülő alapító atyák mindent elkövettek, hogy a nemzetiszocialista diktatúrába torkolló első köztársaság szerkezeti hibáit kiküszöböljék. A weimari alkotmány hibáinak emlegetése az alkotmányozás során sorsdöntő érvnek számított. Ennek köszönhető, hogy a bonni köztársaság nem duális rendszerben épült fel, ahol a parlament és a kancellár hatalmát egy erős elnök ellensúlyozta, hanem az erős kancellár köré. Az elnök szerepe kifejezetten szimbolikus és reprezentatív maradt, sokáig az alkotmányos vétőjogát is vitatták, s maguk az államfők is több alkalommal elzárkóztak ettől.¹⁰ Szintén a weimari alkotmánnyal kapcsolatos rossz tapasztalatokra vezethető vissza a közvetlen demokratikus elemek korlátozása a szövetségi szinten. Az új köztársaságnak, az alapítók akarata szerint, kizárólag képviseleti demokráciának kell lennie, amely még külső, korrekciós elemként is kerüli a népszavazásokat. Emlékeztet, hogy Hitler parlamenti választásokat csak a versenytársak kiiktatása után tudott nyerni, a plebiszcitárius demokrácia eszközeit viszont többször is sikeresen alkalmazta.¹¹ Ugyanakkor a szövetségi szintű népszavazás ellehetetlenítésében (tiltva nem volt, de szabályozás híján alkalmazni sem lehetett) legalább ennyire közrejátszott a szovjet megszállási övezetből érkező, a háború után népszerű demilitarizációs kezdeményezések elhárításának vágya, amelyek megakadályozhatták volna a bonni köztársaság nyugati integrációját.
3. Éppen ez a teljes bonni elit által vallott európai identitás, amely egyre inkább a nyugati integrációban jelent meg, tekinthető a harmadik jellemzőnek. A „rajnai vízió”¹² is nevezett elitkonszenzus értelmében államcélként vált Németország európai integrációja, Thomas Mann hírhedt félelmét¹³ parafrázálva a „német Európa” helyett egy „európai Németország” megteremtése. Mindebben közrejátszott, hogy a politikai elit számára a történelemnek meghatározó szerepe volt. Helmut Kohlig, a bonni köztársaság utolsó és a berlini köztársaság első

⁹ Paterson 2000:25

¹⁰ Höreth 2008 – erről a dolgozatban később még esik szó

¹¹ 1933. november 12-én 95,1 százalék „igen” szavazat a Népszövetségből való kilépés (utólagos) jóváhagyására, 1934. augusztus 19-én 89,9 százalék „igen” szavazat a kancellári és elnöki posztok összeolvasztására, végül 1938. április 10-én 99 százalékos (ismét utólagos) támogatás Ausztria beolvasztására.

¹² Paterson 2008:26

¹³ idézi Müller 2010:124

kancellárjáig (1982-1996) minden német kormányfő megélte a második világháborút. Kohl egyik testvérét el is veszítette a fronton.

4. A kelet-nyugati felosztás új helyzetet teremtett a nyugatnémet társadalom vallási arányaiban is. A reformáció idejében elsősorban az észak-német országok és tartományok váltak protestánssá, így a későbbi Poroszországban is az evangélikus egyház lett domináns, amely Bismarck idejében kifejezetten diszkriminálta az ultramontánistáknak¹⁴ csúfolt katolikusokat. A hidegháborús felosztás ezt az arányt kiegyenlítette, mert Poroszország jelentős része szovjet megszállás alá került, igaz a szovjetek előli félelmükben sokan innen és a Lengyelországhoz csatolt Kelet-Poroszországból nyugatra menekültek. A bonni köztársaság kezdeti éveiben ugyan az evangélikus lakosság száma még magasabb volt, mint a katolikusé, de ez a 80-as évekre megfordult.¹⁵ Mindez a politikai katolicizmus megerősödésével is járt, amelynek a Bonnt és Kölnt magába foglaló Rajna-vidéken régi hagyományai voltak. Ennek része volt a bonni köztársaság legsikeresebb pártjának, a kettős hitvallású, de katolikus dominanciájú Kereszténydemokrata Uniónak (CDU) a megalapítása is, amely a negyvenegy év (1949-1990) alatt huszonnyolc évig volt kormányon és négy, katolikus vallású kancellárt is adott az országnak.¹⁶ A CDU sikerének titka, hogy centrista párt volt, amely az általános keresztény értékeket védelmezte, így mindkét hitvallás követői számára választhatóvá vált.
5. Szintén nagyon fontos eleme volt a bonni köztársaságnak „Németország Szociáldemokrata Pártja” (SPD), amely a háború utáni körülmények között is egyértelműen antikommunista politikát folytatott, szemben keletnémet pártrészeivel, amely az ottani kommunista párttal, a szovjet elvárásoknak megfelelően, már 1946-ban egyesült. Sorsdöntő fordulat volt az SPD 1959-es Bad Godesberg-i programja, amely elfogadta a szociális piacgazdaság célkitűzéseit és maga mögött hagyta a korábbi erősen antikapitalista követeléseket. Ezzel a párt a CDU számára lehetséges

¹⁴ a szó jelentése „hegyen túli”, amely a katolikusoknak az Alpokon túli Róma iránti lojalitására utalt, szembe állítva a nemzeti elköteleződéssel

¹⁵ Statistisches Bundesamt (szerk.): Datenreport 1992, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 1992, 190-191. o.

¹⁶ kezdetben újraalakult a katolikus Centrumpárt is, de Adenauernek sikerült meggyőznie a katolikus püspököket, akik közül később többen is beléptek a CDU-ba, így a Kereszténydemokrata Unió tekinthető az egyház közvetlen befolyására utaló politikai katolicizmust felváltó kereszténydemokrácia szervezetének is

koalíciós partnerre vált, amely hét évvel később, 1966-ban az első nagykoalícióval be is következett.

6. Sokan a bonni köztársaságot egyenesen a „pártok államának” (Parteienstaat) nevezték, a pártok alkotmányban rögzített és a politikai rendszerben meg is valósuló dominanciája miatt. Tény, hogy a szövetségi választásokon győztes koalíció és a szövetségi pártok tartományi szervezetei által alakított tartományi koalíciók közötti alkudozási folyamatként is felfogható a bonni politika, amelybe külső, a pártokon túlról érkező beleszólási lehetőség igen korlátozott volt. A fogalmat ugyan némi kritikai felhanggal szokás használni, különösen szembeállítva a közvetlen demokratikus eszközökkel, valójában van pozitív jelentése is. A nemzetiszocialisták ugyanis a weimari köztársaságot csúfolták, a szerintük túlzott parlamentarizmusa miatt, a „pártok államaként”.¹⁷
7. A kettő, minden társadalmi réteg számára nyitott szervezett tömegpárt (a német politikatudományi irodalomban néppárt), a CDU és az SPD centrista jellege, az államcélokban való egyetértése, valamint az idővel kialakult nyitottságuk a másik irányába szintén nagyon fontos alapja a bonni köztársaságnak. Az együttműködés vált talán a nyugatnémet modell legfontosabb elemévé. Az ellenzék a fontos döntések meghozatalakor együttműködött a kormánnyal, amely a konszenzusért cserébe engedményeket tett az ellenzék számára. Íratlan szabályává vált a politikai kultúrának, hogy a kormánynak és az ellenzéknek a fontos kérdésekben egyet kell értenie, amelyet csak ritka, nagy feltűnést keltő kivételek (például a 70-es évek keleti nyitása), valamint a három pártból álló pártrendszer felbolydulása, a Zöldek 1983-as parlamenti megjelenése borított fel. A politika konszenzusos jellege azonban nem jelentette a politikai viták és ideológiai ellentétek hiányát, a parlamentáris demokráciát semmiképpen sem üresítette ki az egyetértésre való törekvés.
8. Az együttműködés a föderális rendszerben is megjelent, amelyet ezért szokás együttműködő vagy kooperatív föderalizmusnak is nevezni. Mivel a hatvanas évektől alkotmányos rangra emelték az azonos életkörülmények elvét a teljes Nyugat-Németországban, egyre több újraelosztási kérdés vált a tartományi kormányok képviselőiből álló Bundesrat és a szövetségi politikusokból álló Bundestag által közösen eldöntendő üggyé. Ráadásul a tartományok közötti

¹⁷ Schlosser 2013:189

különbség, vagy a különbözőségekből adódó esetleges versenyhelyzet is megszűnt, a tartományok érdekközösségbe szerveződtek a szövetségi szinttel szemben. A döntések nagyobb legitimitása és a magas életszínvonal egyenletes elosztása alakította ki az együttdöntés gyakorlatát, amely ugyanakkor – a konszenzusos politikai kultúra ellenére, vagy éppen okán – sok esetben megbénította a döntéshozatalt. Ezt a jelenséget nevezte Fritz Scharpf a politikai szintek összefonódása, illetve együttdöntési kényszere csapdahelyzetének¹⁸ (Politikverflechtungsfalle) és a bonni köztársaság egyik hibájának.

9. A kialakult politikai rendszer, minden nehézsége és fogyatékosága ellenére, nagy népszerűsége tette szert, amelyet a 80 és 90 százalék közötti átlagos választási részvételi arány is bizonyított. Némileg meglepő volt az ideiglenesnek szánt Alaptörvény sikere is, amely az általa biztosított politikai stabilitásnak és az alapján kiterjedő alapjogvédelemnek köszönhetően egyre népszerűbbé vált. A hetvenes évekre elterjedt az alkotmányos patriotizmus kifejezése is, amely az Alaptörvényben lefektetett liberális demokrácia iránti mély társadalmi elköteleződésre, az azzal való azonosulásra utal.¹⁹ A fogalmat eredetileg Dolf Sternberger honosította meg, aki ez alatt egyfajta „állambarátságot”, a sérült nemzettudat helyett az alkotmányra épülő, második patriotizmust értett.²⁰ Ez a megközelítés egyfajta identitáspótlékot jelentett. Igazi sikere az alkotmányos patriotizmusnak azonban csak Jürgen Habermasnak köszönhetően lett, aki átvette és átértelmezte a fogalmat. Számára az nemcsak a konkrét Alaptörvényre, hanem a liberális demokrácia univerzális értékeire irányult, s kiegészült a büntudattal, a kritikus történelemszemlélet kötelezettségével.²¹ Ez a megközelítés az alkotmányos értékek védelmét a történelmi felelősségtudat miatt a törvényes hatalommal szemben is elképzelhetőnek tartotta, s ezzel igazolta a hatvanas-hetvenes években a bonni köztársaságban kialakuló polgári engedetlenségi mozgalmakat is. Az Alaptörvénynek és az általa védett értékekkel való érzelmi azonosulásnak mindkét megközelítésben kulcsszerepe volt, amely a csonka ország nemzettudatát próbálja kiegészíteni, illetve pótolni.

¹⁸ Scharpf 2005b

¹⁹ a dolgozat később részében még részletesen foglalkozunk az alkotmányos patriotizmussal

²⁰ Müller 2010:32

²¹ Müller 2010:38

10. Az Alaptörvény tiszteletének megszilárdulásában különös szerep jutott a „pártok államában” a pártokon felül álló alkotmánybíróságnak, amely a bonni politikai elitől távol, Karlsruhe-ban alakította ki központját és számos döntésével – a médiapolitikától, a hatásköri vitákon át a hadkötelezettség értelmezéséig – nagy tekintélyt vívott ki magának. A taláros testület az alkotmánybíráskodás kontinentális modelljét követte és egyben formálta is, így az absztrakt normakontrollon keresztül állandó és aktív felügyelőjévé vált a törvényhozásnak.
11. A bonni köztársaság modellje a gazdasági csoda miatt vált igazán sikeressé, amely a szociális piacgazdaság értelmében széles és erős középosztályt hozott létre és megteremtette a munkaadók és munkavállalói érdekképviseltek közötti neokorporatív együttműködést, beleszólási jogosultságot biztosítva a szakszervezeteknek például az ágazati bérpolitikába. A világháború után gyorsan helyreálló német iparnak az európai közös piac kulcsfontosságú felvevő piacává vált. Az export vezérelt gazdaság számára az erős, konvertibilis valuta, a társadalom számára a stabil árfolyam, az infláció elleni védekezés szintén nagyon fontossá vált. Mindkettőért a Szövetségi Bank (Bundesbank) felelt, amely önálló monetáris politikájával, „állam az államban” státusra tett szert és sikeresen védte a német márkát.
12. Végül a nemzetközi szerepfelfogása is egyedivé tette a bonni köztársaságot, amely a nyugati világ keleti szélén helyezkedett el. Mint félszuverén állam (semi-sovereign)²² a nemzetközi politikában a sokoldalú együttműködések híve volt, amely a nemzetközi közösség elismert tagjává tette az országot. Ugyan csak 1955-ig állt hivatalosan megszállás alatt, a szövetségesek befolyása 1990-ig fennmaradt. Az NSZK belépett a NATO-ba, de teljes tábornoki karát az Észak-Atlanti Szövetség fennhatósága alá helyezte és katonai ereje a kilencevenes évekig nem hagyta el az államhatárokat, még humanitárius célból sem. A bonni köztársaság a nemzetközi viszonyokban civil hatalommá vált.²³ Az 1955-ben újjalapított hadserege, a Bundeswehr teljes parlamenti kontroll alá került, a világháború alatti bűncselekményeket a parancsra hivatkozással eltusoló egykori katonák helyére az „egyenruhás polgár”²⁴ víziója lépett, aki az alapjogok védelmében akár parancsokat

²² Peter Katzensteint idézi Paterson 2000:26

²³ Paterson 2000:33

²⁴ Paterson 2000:30

is megtagadhat. Ehhez hozzájárult a társadalom teljes, tudatos és eredményes demilitarizálása. A bonni köztársaság állandó jelensége lett a katonai felvonulások vagy védelempolitikai intézkedések elleni határozott tiltakozás, vagy ellentüntetés.

2. Változások a német politikai rendszerben

A következőkben a bonni köztársaság átalakulásáról és a berlini köztársaság kialakulásáról lesz szó. Nehéz éles cezúrát húzni a két „köztársaság” közé. Választóvonalként kínálkozik maga az újraegyesítés, a főváros-váltásról szóló Bundestag-döntés 1991. június 20-án, a Kohl-korszak vége az 1998-as választásokon vagy a Schröder-kormány tényleges beköltözése az új szövetségi fővárosba, 1998 végén. Ebben a dolgozatban a berlini köztársaság kezdeteként az újraegyesítés bekövetkeztét fogadjuk el, de tisztában vagyunk vele, hogy különösen az első időszakban ez nem jelentette még a bonni köztársaság automatikus és gyors megszűnését.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy kezdetben a német politikai elit – különösen a CDU politikusai – idegenkedtek a berlini köztársaság elnevezéstől, attól félve, hogy az valójában a bonni köztársaság berendezkedésének erózióját hozhatja magával. A bukása miatt rosszemlékű weimari köztársaság, melyben szintén gyorsan Berlin lett a birodalmi főváros, szintén nem kedvezett az új terminus bevezetésének.¹ Mégis, az ezredforduló után természetessé vált a berlini köztársaság elnevezés, s ma már senki nem kérdőjelezi meg létjogosultságát. Az „új köztársaság” új öntudatot is hozott magával. De hogy pontosan miben is újultak meg a bonni köztársaság politikai intézményei, pártjai, pártrendszere, vagy éppen nemzetközi szerepfelfogása, azt az alábbiakban elemezzük.

Vizsgálatunk során megkülönböztetjük az immanens, a politikai rendszer szereplőire visszavezethető és az excendens, külső hatásra létrejövő változásokat, átalakulásokat. Immanens okok lehetnek például a politikai pártok, különösen a „néppártok” érdeke, valamely kancellár vagy pártelnök stratégiája, egy intézmény – például az alkotmánybíróság – iránymutató döntése, illetve a politikai osztály önszabályozó döntései. Ezzel szemben az excendens okok közé sorolhatjuk magát az újraegyesítést és az abból származó következményeket (például az állami intézmények bővülését), az europaizáció, az Európai Unió folyamatos szerződésreformjainak és hatáskörbővülésének következményeit, valamint a társadalmi-gazdasági modernizáció hatásait. Utóbbihoz sorolható az újraegyesítés nyomában megvalósult keletnémet privatizációs hullám vagy a botrányközpontúvá váló, mediatizált politikai döntéshelyzetek is. Az

¹ Paterson 2000:23-24

Európai Unió gazdasági válsága, illetve annak negatív német médiavisszhangja például több esetben is a korábbi szerepfelfogását meghazudtoló lépésekre kényszerítette Angela Merkel kancellár asszonyt, s ezzel hozzájárult a berlini köztársaság új, a korábbinál aktívabb nemzetközi szerepének kialakulásához.

Mint látni fogjuk, az itt regisztrált változások fontosak, de lassúak és kevés esetben köthetőek éles váltásokhoz, határozott, mindent átalakító reformokhoz. Sokkal inkább szerves fejlődésnek tűnnek. Ugyanakkor az sem zárható ki, hogy valójában jelen disszertáció csak egy átmeneti korszak két és fél évtizedével foglalkozik, s a közeljövőben sor kerül majd – az európai válság vagy a 2019-ben kifutó szolidaritási egyezmények révén – a német Alaptörvény és ezzel a német politikai-gazdasági rendszer újraalapítására.

2.1 A politikai intézmények átalakulása

2.1.1 Bundestag

Két hónappal az újraegyesítés után, 1990. december 2-án új szövetségi választásra került sor, amelyen értelemszerűen a keletnémet új polgárok is szavazhattak. Az addigi 248 választókerület mellé további 80-at hoztak létre az új tartományokban, a törvényes minimális mandátumszámot – az egyéniben megválasztott és a listáról bekerülő képviselők számát, a német választási rendszer sajátlagos többletmandátumai nélkül – pedig 496-ról 656-ra emelték. Noha 1990-ben a különös körülményekre tekintettel, átmenetileg eltörölték a szövetségi szintű 5 százalékos küszöböt, a megalakuló Bundestag létszamarányai akkor és azóta is jól tükrözik a népességi viszonyokat. Az 1. táblázatból kiolvasható, hogy a lakosságarány és a mandátumarány között – Berlin nélkül – soha nem volt két százalékpontnál nagyobb különbség Kelet- és Nyugat-Németország között.

	mandátumszám			új tartományok		
	összesen	régi tartományok	(Nyugat-) Berlin	új tartományok	mandátumaránya	lakosságaránya
1949	409	402	9			
1953	509	487	22			
1957	519	497	22			
1961	521	499	22			
1965	518	496	22			
1969	518	496	22			
1972	518	496	22			
1976	518	496	22			
1980	509	487	22			
1983	510	488	22			
1987	509	487	22			
1990	662	507	28	127	19,2%	18,5%
1994	672	521	27	124	18,5%	18,5%
1998	669	518	25	126	18,8%	18,5%
2002	603	490	23	90	14,9%	16,8%
2005	614	481	22	111	18,1%	16,2%
2009	622	496	23	103	16,6%	15,8%

1. táblázat: Régi és új tartományi képviselők száma a Bundestagban, a választási periódus elején (1949-2009,)² valamint az új tartományok képviselőinek aránya (Berlin nélkül)

² Saját ábrázolás a Datenbuch zur Geschichte des Bundestages 1949-1999 és a Datenbuch zur Geschichte des Bundestages 1990-2009 (mindkettő letöltve: 2012. október 26.), valamint a Német Szövetségi Köztársaság 2012-es statisztikai évkönyve, 2.1.4 táblázat, 27. oldal alapján

A parlamenti statisztikákból az is kiderül, hogy az újraegyesítés után a Bundestag működése nem változott meg érdemben, a felszólalások vagy a megszülető törvények száma sokkal inkább az aktuális politikai helyzetre, mintsem az új tartományok felvételére vezethető vissza, így nem is trendszerűek, hanem ciklusonként váltakoznak. Mindössze két változás érdemel említést. Mindenekelőtt a női képviselők számának látványos emelkedése emelhető ki: az utolsó, újraegyesítés előtti Bundestagban (11. ciklus, 1987-től) a képviselőknek mindössze 15,4 százaléka volt nő (a korábbiakban 10 százalék alatt), 1990-ben ez az arány 20,5 százalékra emelkedett, majd 1998-tól tartósan 30 százalék fölé.³ Mindez az általános társadalmi modernizáció eredménye.

A másik trendszerűen megfigyelhető folyamat a Bundesrat képviselőinek csökkenő számú felszólalása a Bundestagban. Elvileg erre továbbra is joguk van, de a kommunikációs technológiák modernizálódásával és felgyorsulásával egyre kisebb a vendégszereplések jelentősége. Míg az 1990 és 1994 közötti ciklusban még 158 ilyen felszólalást regisztrált a statisztika, addig a 2005 és 2009 közötti ciklusban már csak 43-at.⁴ Mindez nem az együttműködési készség visszaszorulására vezethető vissza, hanem sokkal inkább a plenáris viták jelentőségének csökkenésére.

Érdemleges változás a Bundestag funkciójában és a német politikai rendszerben lévő pozíciójában sem következett be 1990 óta. A berlini köztársaságban is a mindenkorai kancellárnak van kiemelkedő szerepe, amely a parlamenti többség (az ún. „kancellártöbbség”) birtokában – illetve az ellenzéki többség híján – zavartalanul tud kormányozni. Jól mutatta mindezt, hogy bár a titkosszolgálatok és történelmi okokból a hadsereg is közvetlen parlamenti ellenőrzés alatt állnak, több botrány⁵ is arra hívta fel a figyelmet, hogy a kormány által felügyelt szervek könnyedén ki tudták kerülni a népképviselőket.

Egyedül az Európa-politikában következett be változás, miután az alkotmánybíróság a Lisszaboni Szerződés felülvizsgálatakor kimondta, hogy a Bundestag – szemben a

³ Datenbuch zur Geschichte des Bundestages 1949-1999 és a Datenbuch zur Geschichte des Bundestages 1990-2009 (mindkettő letöltve: 2012. október 26.) alapján

⁴ Feldkamp 2010:15

⁵ 2012-ben a szélsőjobboldali csoportokkal való titkosszolgálati összejátszásra, a Nemzeti Szocialista Undergrunds (NSU) nevű szervezet tagjainak illegális beszerzésére derült fény (Beate Zschäpe és társai ügye), 2013-ban pedig a német hadsereg sikertelen és a parlament előtt is ismeretlen fegyverbeszerzéseire irányította a figyelmet a használhatatlan harci drónok vásárlásának ügye (az illetékes miniszter azzal védekezett, hogy ő sem tudta, mi történt a minisztériumában).

szerződést kihirdető kísérőtörvény (Begleitgesetz) első megfogalmazásával – nem mondhat le azon jogáról, hogy jóváhagyásától függjenek az egyhangú döntéshozatal többségivel való helyettesítésének jövőbeli, új tárgykörei az Európai Tanácsban.⁶ A taláros testület azonban nem a Bundestagot, sokkal inkább saját magát tette az Európa-politika őrévé. A Lisszaboni Szerződésről hozott ítéletében ugyanis a német polgárok által népszavazáson megerősített új alkotmányhoz köti a jelenlegi német állam „alkotmányos identitását”⁷ (az államiság szempontjából fontos kérdésekben) túlmenő integrációs lépések és az európai szövetségi állam megalakításának alkotmánnyal való összeegyeztethetőségét. Mindez azt jelenti, hogy a Bundestag alkotmányozó hatalomként nem járhat el saját hatáskörében egy esetleges, az integráció mélyítésében a Lisszaboni Szerződésnél is továbbmenő szerződésmódosítás esetén, hanem ebben az esetben közvetlen felhatalmazásra lenne szüksége a német polgároktól. A Bundestag és Európa-ügyi Bizottsága a parlament korlátozott, de a korábbinál mindenképp jelentősebb bevonása után sem vált a német Európa-politika főszereplőjévé, az – az európai politikai rendszer miatt – továbbra is az állam- és kormányfők terepe maradt.

2.1.2 Tartományok

Az újraegyesítés rohamtempóban történt és a ritka történelmi helyzet kívánta sebesség áldozatául esett a volt NDK területi felosztásának újragondolása is. Az 1990 nyarán elhatározott és 1990 őszén végrehajtott újraegyesítés során nem volt idő a Szövetségi Köztársasághoz csatlakozó keleti országrészben új tartományok kialakítására. Igaz, régi tartományok sem voltak. Az NDK-ban 1952-ben végrehajtott közigazgatási reform eltörölte a tartományi rendszert (hivatalosan természetesen a tartományok oszlatták fel magukat), s helyette 14, közvetlenebbül irányítható kerületet (Bezirk) vezetett be. Előtte csupán hét évig működtek a második világháborút követően létesített keletnémet tartományok, a szovjet megszállási területre (a későbbi NDK-ra) méretezte. Sőt, ebben az átmeneti időszakban új, előzmények nélküli tartományokat is létrehozta (például Szász-Anhaltot).

Tartományok nélkül azonban az újraegyesítés is elképzelhetetlen lett volna, hiszen a nyugatnémet föderalizmus alapeleme a különálló tartományok együttműködése volt.

⁶ a német alkotmánybíróság ú. Lisszabon-döntése, BVerfG, 2 BvE 2/08, 2009.06.30.

⁷ például ide tartozik a civil és katonai erőszak-monopólium, a pénzügyi önrendelkezés joga vagy az ún. kultúrállamiság összetevői (vallás, családjog és szabadságjogok kérdései), idézi: Nettesheim 2010:410

Nem véletlen, hogy 1990 eseménydús nyarán számos tanulmány látott napvilágot, amely javaslatot tett a fejedelmi birtokhatárok mentén fejlődő, vagy éppen az 1945-ben oktrojált tartományi rendszer átalakítására, a földrajzi, gazdasági és kulturális adottságok figyelembevételével. Még az sem volt egyértelmű, hány tartományt is kellene az NDK területéből alkotni, mi legyen a tartományok fővárosa és neve.⁸ A tartományok száma nem csak szimbolikus jelentőségű kérdés volt, minél kevesebb új tartomány alakult volna, annál nagyobb eséllyel jöhetett volna létre egy nagy, a nyugatnémet nagytartományokkal egyensúlyban lévő keletnémet tartomány is. Egy ilyen nagytartomány, például Szászország és Thüringia összevonásával,⁹ a „gyarmatosítási tézist” is cáfolhatta volna, hiszen Észak-Rajna-Vesztfália és Bajorország mögött a harmadik legnagyobb tartomány és így a keletnémet érdekek fő szószólója lehetett volna a berlini köztársaságban.

Végül a már jelzett gyors döntéskényszer miatt az 1945-ben létrehozott tartományi rendszert állították helyre és így közép nagyságú öt új országrésszel csatlakozott az NDK az NSZK-hoz. Ezen felül természetesen egyesült az addig különleges jogi státusú Nyugat-Berlin és a hivatalosan „Berlin, az NDK fővárosa” nevet viselő Kelet-Berlin, Hamburghoz és Brémához hasonlóan önálló városállamot alkotva. Az egyetlen változás a második világháború utáni helyzethez képest az északkeleti tartomány elnevezésében következett be, mert a Mecklenburg név kiegészült Előpomerániával. A névbővítés azonban vitatott volt, mert az az 1945-ben elcsatolt Kelet-Poroszországban, a mai Észak-Nyugat-Lengyelországban található Pomerániára utal és ezzel a második világháború után a bonni köztársaságban Willy Brandt keleti politikájáig napirenden lévő „visszacsatolás” kérdését érintette. Jóllehet az újraegyesített Németországnak a törekény nemzetközi támogatás, illetve belenyugvás miatt természetesen sem esélye, sem kedve nem volt az 1945 utáni határok feszegetésére, még szimbolikusan sem.

Az 1990-ben elmulasztott tartományreform azóta többször napirendre került, s általában a 2000-es évek közepén elkezdett föderalizmusreform harmadik fázisaként emlegetik.¹⁰ Érdekes, hogy az ilyenkor felvetődő reformkoncepciók nem azonosak az 1990-es

⁸ Blaschke 1990

⁹ Blaschke 1990:51

¹⁰ Legutóbb a 2013-as szövetségi választási kampányban vetette fel a „tartományfüzió” ötletét a hesseni FDP, Hessen, Rajna-Pfalz és a Saar-vidék összevonását javasolva. A kezdeményezést azonban koalíciós partnere, a CDU miniszterelnöke visszautasította. (FAZ, 2013. augusztus 10., 4.o.)

megfontolásokkal. Gyakorlati okokból többször is felmerült Berlin és az őt enklávéként körbefogó Brandenburg tartomány egyesülése, vagy a Balti-tengerrel (németül Keleti-tenger) határos egykori nyugatnémet Schleswig-Holstein és a már említett, korábban keletnémet Mecklenburg-Előpomeránia összeolvadása. Utóbbi érdekessége lenne, hogy ezzel a kelet-nyugat törésvonalat a mai napig tükröző tartományi különállás szűnhetne meg. Az elképzelések azonban a nyilvános eszmecsereknél és az alkotmányos alapok biztosításánál nem jutottak tovább. Ez alól egyetlen kivétel ismert. 1996 májusában Berlin és Brandenburg tartományok megállapodtak az egyesülésükről, de a szerződést ratifikáló népszavazáson azt – 66 százalékos részvétel mellett – az érintettek közel kétharmada (62,72 százalék) elutasította. Nem csoda, hogy egy időre minden politikusnak elment a kedve a tartományok egyesítésétől.

Üdítő kivétel a „középnémet közmédia”¹¹ kísérlete. Németországban a közmédia alapvetően tartományi szinten szerveződik, a „középnémetek” integrációja azonban összefogta Szász-Anhalt, Szászország és Thüringia közmédiáját. Noha az MDR névre keresztelt közmédium régóta lelkes híve és népszerűsítője a tartományok összefogásának és összeolvadásának, egyelőre nem talált követőkre más területen. Szintén kivételnek tekinthetők az egyházmegyék. A katolikus hamburgi érsekség 1994 óta és az evangélikus Észak-Németországi Tartományi Egyház, avgy röviden északi egyház (Nordkirche) 2012 óta egyaránt egyesíti az északnyugati és északkeleti tartományok híveit.¹²

2.1.3 Bundesrat

Az új tartományok megalakulásával a Bundesrat, a tartományi kormányok képviselőinek kamarája is kibővült. Az addigi 10+1 kormány küldöttei (Nyugat-Berlin kormányképviselői részt vehettek az üléseken a bonni köztársaság idejében, de nem szavazhattak) öt új kabinet küldötteivel egészültek ki, valamint az egyesített Berlin is visszanyerhette szavazati jogát.¹³ A 41 fős testület először – Berlin visszatérésével – 45 főre, majd az újraegyesítést követően 68 főre emelkedett. A látszólag egyszerű bővülés valójában számos hatalmi-szervezeti kérdést vetett fel.

¹¹ hivatalos nevén: Mitteldeutscher Rundfunk Anstalt des Öffentlichen Rechts, röviden MDR

¹² az egyházmegyei és a közigazgatási tartományi határok nem azonosak

¹³ ehhez a nyugati szövetséges hatalmak levélben adtak engedélyt, 1990. június 8-án (vö: Brouër és Koggel 2010:85)

Mindenekelőtt a Bundesrat bizottságainak számát kellett megemelni, mivel a szavazati súlyok különbsége ellenére a tartományok egyenjogúságára nagy hangsúlyt helyezett az intézmény. Márpedig a szokásrend szerint minden bizottságot egy-egy tartomány valamely Bundesrat-tagja vezet (általában nem a tartományi miniszterelnök, ez alól jelenleg csak a Bundesrat külügyi bizottsága képez kivételt).¹⁴ A megoldás könnyűnek bizonyult az addigi 14-ről 16-ra emelték a szakbizottságok és 11-ről 16-ra a bizottsági tagok számát.¹⁵ A rendes bizottságok mellett 1991 és 1995 között működött a Bundesratban egy Német Egység Bizottság is, amelynek a tartományi miniszterelnökök voltak a tagjai. A bizottság háromhetente, egy-egy, az újraegyesüléssel kapcsolatos kérdéskört vitatott meg, de saját törvényjavaslattal nem élt, s a Bundesrat előtt lévő törvényhozási kérdésekkel sem foglalkozott. 1995-ös feloszlításakor – bár munkáját pozitívan ítélte meg mindenki – a miniszterelnökök azt hangsúlyozták, hogy mostantól a rendes szakbizottságok is el tudják látni a feladatait.¹⁶

A szervezeti bővülés levezénylésénél nehezebb feladatnak bizonyult a szavazati súlyok újraosztása. Természetesen ebben a kérdésben nem volt járható út, hogy az új tartományok egyszerűen a régi szabályok szerint kapjanak, méretüktől függően, 3, 4 vagy 5 mandátumot és ezzel szavazatot, mert az a nagyobb tartományokat relatívan túlságosan leértékelte volna. Utóbbiak erre az újraegyesítés kapcsán mindenképpen számíthattak, hiszen nagy méretük is relativizálódott az új tartományok csatlakozásával, nem meglepő azonban, hogy mindent elkövettek szavazati súlyuk védelmében. Végül sikerült is elérniük, hogy a négy legnagyobb tartomány mandátumszáma és szavazati súlya eggyel megemelkedjen, az addigi 5-ről 6-ra. Ahogy a 2. táblázat mutatja, az új tartományok összesített szavazati súlya – Berlinnel együtt – azonban mind a régi, mind az új szavazatszámok alapján elérte az egyharmados arányt, amely messze túlmutat a lakosságarányukon (20 százalék). Berlin nélkül azonban sem a régi, sem az új szabályok nem adják ki összesítve az egyharmadot. A négy nagy, megnövelt mandátumszámú tartomány (Bajorország, Baden-Württemberg, Észak-Rajna-Vesztfália és Alsószászország) szavazati súlya a megnövekedett országban a bonni köztársaság 48,7 százalékáról 35 százalékra – tehát az egyharmad közelébe – csökkent. Valódi vétőhatalmat azonban az egyharmad a törvényhozásban nem, csak az

¹⁴ ennek elnöke Stanislaw Tillich (CDU), Szászország miniszterelnöke (2013. július 18-ai állapot)

¹⁵ Brouër és Koggel 2010:87

¹⁶ Brouër és Koggel 2010:90

alkotmánymódosítások kapcsán jelenthet. Mivel a Bundesrat abszolút többséggel hozza főszabály szerint¹⁷ a döntéseit, sem a nagy, sem a keleti tartományok blokkja nem tudja azokat önerőből megakadályozni.

	lakosságszám (ezer fő)		Bundesrat szavazatszám			
			régi szabály szerint		új szabály szerint	
	1990	2010	1990	2010	1990	2010
Baden-Württemberg	9 822	10 754	5	5	6	6
Bajorország	11 449	12 539	5	5	6	6
Berlin	3 434	3 461	4	4	4	4
Brandenburg	2 578	2 503	4	4	4	4
Bréma	682	661	3	3	3	3
Hamburg	1 652	1 786	3	3	3	3
Hessen	5 763	6 067	4	5	4	5
Mecklenburg-Előpomeránia	1 924	1 642	3	3	3	3
Alsószászország	7 387	7 918	5	5	6	6
Észak-Rajna-Vesztfália	17 350	17 845	5	5	6	6
Rajna-vidék-Pfalz	3 764	4 004	4	4	4	4
Saar-vidék	1 073	1 018	3	3	3	3
Szászország	4 764	4 149	4	4	4	4
Szász-Anhalt	2 874	2 335	4	4	4	4
Schleswig-Holstein	2 626	2 834	4	4	4	4
Tübingia	2 611	2 235	4	4	4	4
összesen	79 753	81 752	64	65	68	69
ebből új tartományok aránya Berlinnel			35,9%	35,4%	33,8%	33,3%

2. táblázat: A Bundesrat tagjainak szavazati aránya az 1990-ig és az 1990 után érvényes szabályok alapján, valamint az új tartományok szavazati súlya (a teljes Berlinnel)¹⁸

A Bundesrat tagjaink a szavazati magatartásában azonban nem csak a tartományi érdekek játszanak szerepet, hanem szakpolitikai és pártpolitikai szempontok is. Így egy-egy törvény megszavazása vagy visszautasítása nem következik automatikusan a tartományok geopolitikai helyzetéből. A három érdek összefonódását csak esettanulmányok segítségével lehet kibogozni. Így van ez a Közvetítő Bizottság összehívása kapcsán is, amely a Bundestag többsége és a Bundesrat többsége közötti véleménykülönbséget, azaz a politikai patthelyzeteket hivatott feloldani. Azt, hogy a Bundesrat mikor hívja össze a Közvetítő Bizottságot, függhet egy-egy tartomány érdekétől, de éppúgy párt- vagy szakpolitikai megfontolásoktól is.

¹⁷ GG 52. cikkely (3)

¹⁸ saját ábrázolás, a Német Szövetségi Köztársaság 2012-es statisztikai évkönyve, 2.1.4 táblázat, 27. oldal és a GG 51. cikkely, 2. bekezdés alapján (amelyet 1990. szeptember 20-án módosított a Bundestag)

Az új tartományokkal kiegészülve a Bundesrat munkája is többszereplőssé vált, amelyet az intézmény által kezelt irományok számának közel felével való megemelkedése is jelez.¹⁹ A több szereplő több egyedi érdeket is hoz magával, amelyek védelméért elvileg mindent elkövet. A Közvetítő Bizottság elé terjesztett törvényjavaslatok száma azonban csak kezdetben tükrözte a szereplők számának bővülését, a későbbiekben sokkal inkább a pártlogikát követte.

		elfogadott törvények száma	ebből a Bundesrat jóváhagyása kellett	ebből a Közvetítő Bizottság elé került	
		db	db	db	%
1. ciklus	(1949-1953)	545		75	13,8%
2. ciklus	(1953-1957)	507		65	12,8%
3. ciklus	(1957-1961)	424		49	11,6%
4. ciklus	(1961-1965)	427		39	9,1%
5. ciklus	(1965-1969)	453		39	8,6%
6. ciklus	(1969-1972)	335		33	9,9%
7. ciklus	(1972-1976)	516		104	20,2%
8. ciklus	(1976-1980)	354		77	21,8%
9. ciklus	(1980-1983)	139		20	14,4%
10. ciklus	(1983-1987)	320		6	1,9%
11. ciklus	(1987-1990)	369		13	3,5%
12. ciklus	(1990-1994)	507	279	85	16,8%
13. ciklus	(1994-1998)	565	328	92	16,3%
14. ciklus	(1998-2002)	558	299	77	13,8%
15. ciklus	(2002-2005)	401	196	102	25,4%
16. ciklus	(2005-2009)	616	256	18	2,9%
17. ciklus	(2009-2013)	553	208	25	6,3%

3. táblázat: Az egyes választási ciklusokban a Bundestagban elfogadott és a Bundesrat által jóváhagyandó törvényjavaslatok, illetve közülük a Közvetítő Bizottság elé terjesztettek száma²⁰

A 3. táblázat azt mutatja meg, hogy bár a 80-as évekhez képest, kezdetben megugrott a Közvetítő Bizottság előtti törvények aránya, de valójában a 70-es évek hárompárti rendszerében (CDU/CSU, SPD és FDP) ez az arányszám magasabb volt. A 15. ciklus „történelmi csúcsa” sem az új tartományokra vezethető vissza, hanem arra a tényre, hogy tisztán az ellenzéki pártok által alkotott tartományi kormányok szavazati súlya elérte a döntéshozatalhoz szükséges abszolút többséget, s éltek is a vétóhatalmukkal.

¹⁹ Brouër és Koggel 2010:89

²⁰ Leunig és Träger 2012:45, 82, 113, 152, 189, 230, 265 és a http://www.bundesrat.de/cln_320/nn_8700/SharedDocs/Downloads/DE/statistik/gesamtstatistik/template1d=raw.property=publicationFile.pdf/gesamtstatistik.pdf (letöltés 2014. január 25.) alapján

2.1.4 Szövetségi kormány

A szövetségi kormány felépítése nem változott az újraegyesítés miatt. Sem a kancellárdemokrácia alapjai, sem a Kancellári Hivatal nem alakult át érdemben az új tartományok felvételével. Mivel a kancellárság intézménye a bonni köztársaság negyven éve alatt sokat fejlődött, státusa – a kancellár személyétől függetlenül – megszilárdult és a kancellárdemokráciaként jellemzett nyugatnémet politikai rendszer névadójává vált, az újraegyesítés nem tette szükségessé az intézmény újragondolását. Ezt támasztotta alá az a tény is, hogy az 1990. decemberi, előrehozott választáson Helmut Kohlt újraválasztották, így elsőre a személyi folytonosság is biztosítva volt a bonni és a berlini köztársaság kancellárjai között.

Mindez nem jelentette azt, hogy az új tartományok ügyével ne foglalkozott volna kiemelten a kormányzat. A Kohl-kormány kancelláriavezetője mellett létrehozta egy „új tartományokért felelős” munkacsoportot, amely alapvető elvi kérdésekkel foglalkozott és az új tartományok képviselőivel való kapcsolattartásért felelt. A Schröder-kormány kancellári hivatalában külön államminiszter, Rolf Schwanitz felelt az új tartományokért,²¹ nem hivatalos nevén ő volt a kormány „keleti ügyek megbízottja” (Ostbeauftragte).²² A 2005-ben megalakuló nagykoalícióban az NDK utolsó miniszterelnökének, Lothar de Maizière-nek az unokatestvére, Thomas de Maizière lett a kancelláriaminiszter és egyben a rokoni kapcsolat miatt a keleti tartományok felelőse is. 2009-ben a második Merkel-kormány megalakulásakor de Maizière belügyminiszter lett és „magával vitte” a belügyi tárcához a feladatkört, amely így kikerült a Kancellári Hivatalból. De Maizière 2011-es honvédelmi miniszterré való kinevezése után azonban a belügyi tárcánál maradt a feladatkör, de az új miniszter – talán bajor háttere miatt – inkább politikai államtitkárára bízta azt. Ezt a látszólagos leértékelődést ugyanakkor ellensúlyozta a kancellár asszony keletnémet háttere,²³ illetve az a tény, hogy a keleti tartományok sem ragaszkodnak mindenképpen a különálláshoz.

A Kancellári Hivatal felépítése is meglepő folytonosságot mutatott 1990 után. Eltekintve a fentiekben taglalt folyamattól, a hivatal folyamatosan hat főosztállyal

²¹ Busse és Hofmann 2010:119-121 alapján

²² hivatalos nevén a „Szövetségi Kormány Új Tartományokért Felelős Megbízottja”

²³ Érdekeség, hogy Angela Merkel 1955-ben nem az NDK-ban, hanem Hamburgban született, lelkész édesapja csak később vándorolt be az államszocialista országba.

működött. Az egyetlen érdemi változást Gerhard Schröder döntése jelentette, aki az addig elemzésekkel foglalkozó 5. főosztály helyén egy Európa-politikai Főosztályt hozott létre, ezzel is megerősítve saját – a koalíciós partner Zöldek által vezetett külügyi tárcától való – önállóságát az európai ügyekben.

Magyar szemmel szintén meglepő folytonosságot mutat a minisztériumok listája az újraegyesítés után. A nyugatnémet politikában egy-egy tárcának, vagy ahogyan a köznyelv hívja, „háznak” saját történelme és tradíciója,²⁴ valamint stabil belső struktúrája van, amelyet nem szokás egyik ciklusról a másikra változtatni. 1990 után is megszakítás nélküli, állandó „superminisztériumként” tevékenykedett a Szövetségi Kancellár Hivatala, amelynek a 60-as évek nagykoalíciója alatt és Helmut Kohl első kormányától kezdve szinte folyamatosan miniszteri rangú vezetője lett.

Természetes, hogy a külügynek, a belügynek, a honvédelemnek, az igazságügynek és a pénzügyeknek szintén mindig önálló tárca járt. Valamivel meglepőbb, hogy a nemzetközi segélyezéseket koordináló, de a német gazdaság szereplőivel szorosan együttműködő Gazdasági Együttműködési és Fejlesztéspolitikai Minisztérium is változatlan formában működik 1990 óta. Az egyetlen érdemi átalakulása, hogy neve 1993-ban kibővült a (nemzetközi) fejlesztéspolitikával. Az állandóság garanciája Heidemarie Wiecek-Zeul személye volt, aki Gerhard Schröder mindkét kormányában és Angela Merkel első, nagykoalíciós kormányában is a tárca élén állt. Távozása óta sokan találgtják a tárca összevonásának lehetőségét a kancellári hivatal rovására meggyengült Külügyminisztériummal, de ez egyelőre nem következett be.

Végül szintén állandó szereplő 1990 óta a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Reaktorbiztonságért felelős Minisztérium. Miután Angela Merkel második kormánya 2011-ben elhatározta, hogy az ország megszünteti az atomenergia-termelést és a megújuló energiaforrások intenzívebb használatát, illetve az ehhez szükséges hálózatfejlesztést kiemelt feladatává teszi, maga a kancellár vetette fel, hogy a következő kormányában létrehozna egy energiaügyi minisztériumot. Az új tárca

²⁴ Az állandóság eredménye a saját archívum és levéltár is, amely sokat segített az egyes „házak” nemzetiszocialista múltjának feltárásában, miután az a 2000-es évek második évtizedében a múlt feldolgozása (vergangenheitsbewältigung) keretében napirendre került.

alighanem a környezetvédelmi és a gazdasági tárca részleges összevonásával jöhetne létre.²⁵

Ahogy a 4. táblázat is mutatja, a gazdasági tárcának viszonylag változatos élete volt az elmúlt évtizedekben, Schröder első kormányában előbb a technológiai ügyeket kapta meg, majd második kormányában – csupán a ciklus végéig – összevonták a munkaügyi tárcával, egyfajta „szuperminisztériumot” létesítve. Igaz, az egészségbiztosításon túlmutató társadalombiztosítás ügye már nem tartozott ide, azzal – ideiglenesen nevében is – az egészségügyi tárca foglalkozott. Szintén ebbe a „házba” integrálták a telekommunikáció ügyeit, miután az állami telefontársaság privatizációjával az önálló tárca is fölöslegessé vált.

Kohl IV. kormány (1991-1994)	Kohl V. kormánya (1994-1998)	Schröder I. kormány (1998-2002)	Schröder II. kormány (2002-2005)	Merkel I. kormány (2005-2009)	Merkel II. kormány (2009-2013)
Gazdasági Minisztérium	Gazdasági Minisztérium	Gazdasági és Technológiai Minisztérium	Gazdasági és Munkaügyi Minisztérium	Gazdasági és Technológiai Minisztérium	Gazdasági és Technológiai Minisztérium
Munkaügyi és Szociális Minisztérium	Munkaügyi és Szociális Minisztérium	Munkaügyi és Szociális Minisztérium		Munkaügyi és Szociális Minisztérium	Munkaügyi és Szociális Minisztérium
Postaügyi és Telekommunikációs Minisztérium	Postaügyi és Telekommunikációs Minisztérium (1997 decemberéig)				
Kutatási és Technológiai Minisztérium					
Művelődési és Tudományügyi Minisztérium	Művelődési, Tudományügyi, Kutatási és Technológiai Minisztérium	Művelődési és Kutatási Minisztérium	Művelődési és Kutatási Minisztérium	Művelődési és Kutatási Minisztérium	Művelődési és Kutatási Minisztérium
Élelmiszergyi, Mezőgazdasági és Erdészeti Minisztérium	Élelmiszergyi, Mezőgazdasági és Erdészeti Minisztérium	Élelmiszergyi, Mezőgazdasági és Erdészeti Minisztérium	Fogyasztóvédelmi, Élelmiszergyi és Mezőgazdasági Minisztérium	Élelmiszergyi, Mezőgazdasági és Fogyasztóvédelmi Minisztérium	Élelmiszergyi, Mezőgazdasági és Fogyasztóvédelmi Minisztérium
Egészségügyi Minisztérium	Egészségügyi Minisztérium	Egészségügyi Minisztérium	Egészségügyi és Társadalombiztosítási Minisztérium	Egészségügyi Minisztérium	Egészségügyi Minisztérium
Családügyi és Időügyi Minisztérium	Családügyi, Időügyi, Nőügyi és Ifjúságügyi Minisztérium	Családügyi, Időügyi, Nőügyi és Ifjúságügyi Minisztérium	Családügyi, Időügyi, Nőügyi és Ifjúságügyi Minisztérium	Családügyi, Időügyi, Nőügyi és Ifjúságügyi Minisztérium	Családügyi, Időügyi, Nőügyi és Ifjúságügyi Minisztérium
Nőügyi és Ifjúságügyi Minisztérium					
Közlekedésügyi Minisztérium	Közlekedésügyi Minisztérium	Közlekedésügyi, Építésügyi és Lakásügyi Minisztérium	Közlekedésügyi, Építésügyi és Lakásügyi Minisztérium	Közlekedésügyi, Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium	Közlekedésügyi, Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium

²⁵ végül a harmadik Merkel-kormány 2013 végén a Gazdasági és Energiaügyi Szövetségi Minisztériumot hozta létre.

Térrendezési, Építésügyi és Városépítésért felelős Minisztérium	Térrendezési, Építésügyi és Városépítésért felelős Minisztérium				
---	---	--	--	--	--

4. táblázat: A szövetségi kormányok változó elnevezésű vagy változó szerkezetű minisztériumai (1990-2013)²⁶

Érdemes még kiemelni a Családügyi, Idősügyi, Nőügyi és Ifjúságügyi Minisztériumot, amely szintén változatlan formában működött az újraegyesítés után, leszámítva Kohl negyedik kormányát, amikor az ifjúságügyet és a nőügyet külön minisztériumba telepítették. Ennek az átmeneti szétválasztásnak az volt az oka, hogy Kohl kancellár minél több, „betanuló” keletnémet minisztert szeretett volna látni kabinetjében, s ezt a gyakorló terepet Angela Merkelre bízta.²⁷

Speciális jelensége a berlini köztársaságnak, hogy Berlin fővárossá választásával Bonnt sem akarták büntetni, ezért a „szövetségi város” címet adományozták neki és az 1997-es költözés utáni időkre is elrendelték, hogy a minisztériumok állománya felének Bonnban kell székelnie. A vizsgálatok szerint ezt azonban egyre kevésbé tartják be a berlini köztársaság valódi fővárosában újabb és újabb „palotákat” emelő szövetségi minisztériumok. Ma már csak a minisztériumi dolgozók 38,9 százaléka dolgozik Bonnban.²⁸ Nem meglepő, hogy egyre hangosabb a véglegesnek szánt, de költséges és fenntarthatatlan állapot megszüntetése utáni követelés.

2.1.5 Alkotmánybíróság

Az újraegyesítés idejére a szövetségi alkotmánybíróság is már „kész” intézménye volt a bonni köztársaságnak, amely megvívta az alapításánál és szerepkeresésénél elkerülhetetlen küzdelmeket. Tagjainak száma a kezdeti 24-ről már 1959-ben 16-ra csökkent,²⁹ akik 1963-tól két 8-8 fős szenátusban üléseznek és hoznak önállóan döntéseket. A bírók 1970 óta 12 éves mandátummal rendelkeznek és nem újraválaszthatóak. Az újraegyesítés során sem új, sem átmenetileg kiegészítő feladatokat ellátó bírókat nem neveztek ki. Így a nyugatnémet bíróságnak kellett az új tartományokkal kapcsolatos ügyekben is döntenie. Mivel alkotmánybíró a német törvények szerint csak az lehet, aki rendelkezik a bíróvá váláshoz szükséges

²⁶ saját gyűjtés

²⁷ Merkel Kohl ötödik kormányában már környezetvédelmi miniszter lett

²⁸ Berliner Zeitung, 2013. július 29.

²⁹ Leder 1991:151

végzettséggel és az NDK-ban értelemszerűen senki nem szerezhette meg a nyugatnémet államvizsgákat, 2013 nyaráig nem is volt keletnémet életrajzú tagja a taláros testületnek,³⁰ holott ezt sokan természetesnek gondolták.³¹

Mindeközben az alkotmánybírákra számos különleges feladat hárult az újraegyesítésből adódóan. Mivel 1990 után elmaradt az alkotmányozás, a bíróságnak a nyugatnémet feltételek között negyven év alatt kikristályosodott elveit kellett alkalmaznia a keletnémetekkel kapcsolatos ügyekben is. Ez megnövelte a változatlan összetételű testület hatalmát. A keletnémet hivatalnokok alkalmassága az egyesített Németország hivatalaira, a volt NDK vállalati adósságainak vagy éppen az ott megállapított nyugdíjaknak a sorsa mind új helyzet elé állította a nyugatnémet alkotmánybíróságot, amelyre sok esetben korábbi döntései felülvizsgálatával reagált.³² Az alkotmánybíróság hatalma tovább növekedett a berlini köztársaság rendszerében, miután egyre több döntésében foglalkozott a német-európai viszonyrendszerrel és az euróválság enyhítésére hozott döntésekkel.

A megnövekedett bírói hatalom továbbra is alapjogi aktivista szerepfelfogáson alapul, történelmi okokból az alkotmánybíróság hatalmának korlátozása vagy döntéseinek felülírása az alkotmányszöveg bővítésével elképzelhetetlen. A hatalmi ágak újraosztását felvető politikai szereplő ugyanis könnyen éles, a nemzetiszocialista vagy a kommunista múltra hivatkozó kritikával találkozhatna az ellenérdekelt fél részéről. Mindeközben az alkotmánybíróság megfékezésére volt igény a bonni és a berlini köztársaságban is.³³ 2014-ben, amely már kívül esik vizsgálódásunk hatáskörén, például az európai parlamenti választásokra vonatkozó bejutási küszöb eltörlése háborított fel sok politikust. Ha a közvetlen politikai beavatkozás, a konstitucionalizmus nem is képzelhető el, az alkotmányszöveg bővítése egyfajta közvetett védekezőmechanizmusa a politikai elitnek.

³⁰ 1990 és 2013 között 32 új alkotmánybíró választottak a 16 fős testületbe, de egyikük sem élt az NDK-ban

³¹ von Beyme 2010:430

³² Will 2000:112ff

³³ Alapítása után egy évvel állítólag egy neki nem tetsző döntés kapcsán Konrad Adenauer rajnai tájszólásban kijelentette: „So ham wa uns dat nich vorjestellt.” (a.m.: Nem így képzeltük ezt azért el.), idézi: sacksofsky 2014:711

Összességében a politikai intézményrendszert 1990 és 2013 között a folytonosság jellemzi. Ha csak a politikai intézményeket szemléljük, az „alkalmazkodás elméletének” kell igazat adnunk az újraegyesítés-értelmezések közül. A politikai rendszer legfontosabb intézményei ugyanis sem nevükben, sem funkciójukban, sem összetételükben nem változtak meg az újraegyesítés hatására. Legfeljebb létszámuk bővült, de az is a bonni köztársaság normáinak megfelelően. Finom eltolódásként – az Európai Unió hatására – a Kancellári Hivatal európai kompetenciájának erősödését és a külügyi tárca leértékelődését, valamint a társadalmi modernizációval összefüggésben a Bundestag női képviselői arányának növekedését lehet kiemelni.

2.2 A föderális rendszer változásai

2.2.1 A német föderalizmus jellegzetességei

A német föderalizmus az 1871-ben létrejött Német Császárságban gyökerezik, de jelenlegi formája 1945 után, a győztes hatalmak nyomására alakult ki.³⁴ Azok ugyanis az unitárius Német Birodalom bukása után a tartományok létrehozásában és a föderalizmusban látták a tartós demokrácia egyik fontos garanciáját. Igaz, hogy a bonni köztársaságot – az Alaptörvény értelmében – a tartományok alapították, hamar átkerült azonban a döntéshozatal súlypontja a szövetségi szintre. Németország demokratikus elköteleződése azonban – a területi tagoltság okozta sokszínűség és együttdöntési kényszer miatt is – megkérdőjelezhetetlen maradt. Így a győztes hatalmak összességében elérték céljukat.

A német föderalizmusmodellben a szövetségi szint megerősödése nem is olyan váratlan, mivel a tartományok megalapításának legfeljebb a létező regionális identitások biztosítottak alapot, az eltérő nyelvjárások ellenére közös nyelv és a közös történelmi tapasztalat inkább az egységesülés irányába mutatott. A modell kialakulásának kényszer- és nem természetes jellegét támasztja alá az is, hogy a kilépésre vonatkozóan nincsenek szabályok az Alaptörvényben. Államok szabad, föderatív társulásában ez a megoldás – még ha a szabályozás kikerülése nem is jelenti a kilépés tilalmát – nem tűnik ésszerűnek. A szuverén országból való esetleges kilépés szabályozatlansága sokkal inkább egy egységes állam föderalizálására, mintsem a tartományok közös államalapítására vall.³⁵

A magyar politikatudomány nem igazán foglalkozik a föderalizmus jelenségével, amely a német politikai rendszer *sine qua non*-ját adja.³⁶ Ennek ismerete nélkül az egész berlini köztársaság is nehezen érthető meg. Legyen szó a tartományi választások össznémet jelentőségéről, a tartományi kormányok szövetségi szintű vétőjátékáról, vagy összességében a konszenzuális demokrácia kialakulásának okáról, ezek mind a föderális berendezkedésre vezethetők vissza.

³⁴ Dieringer 2008:552

³⁵ Igaz, az Egyesült Államok alkotmánya sem tartalmaz „szecessziós szabályt”, ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés ezt lehetővé teszi az EU tagállamai számára, lásd Az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkelye

³⁶ A Politikatudományi Szemle első 20 évében egyetlen cikk foglalkozott az Európai Unió föderális berendezkedésével: Körösenyi 2004

Ugyanakkor minden egyes föderális berendezkedés különböző, így a német modellnek is számos egyedülálló jellegzetessége van. Az országos (szövetségi, nemzeti) és a regionális (tagállami, szövetségi állami, tartományi) szint elkülönülése még nem elegendő ahhoz, hogy föderációról beszéljünk. A politikatudomány általában több általános feltételt is szab.³⁷ Egyrészt legalább két elkülönülő, állami szintnek kell léteznie egy föderatív politikai rendszerben, amelyek a területükön élő polgárokkal közvetlen választási kapcsolatban állnak. Másrészt szükség van a két szint közötti feladat- és hatásköri elkülönítés alkotmányos rögzítésére, amelynek megváltoztatásához nem elég az egyik vagy a másik szint akarata. Harmadrészt szükséges feltétel, hogy mindkét szint rendelkezzen autonóm döntéshozatali lehetőséggel (bizonyos tárgykörben törvényalkotás, adókvetés, stb.), amelyet a másik szint nem tud felülbírálni. Ezen kívül fontos feltétel, hogy a „regionális érdekeknek” legyen képviselője az országos szinten is, illetve legyen olyan eljárás, amelynek segítségével a felmerülő vitás eljárásjogi kérdéseket rendezni lehet.

A fenti feltételeknek mind megfelel a német föderalizmusmodell is, de ezek alapján az Egyesült Államok, Oroszország és az Európai Unió is föderációnak számít, jóllehet a mindennapokban alapvetően különböznek. A két szint közötti együttműködés formái alapján kiterjedt tipológiája van a föderalizmusoknak. Így beszélhetünk végrehajtás-, vagy parlamentközpontú, szimmetrikus vagy aszimmetrikus és versengő vagy konszenzusorientált, együttműködő³⁸ föderalizmusokról.³⁹ Ez utóbbi páros a német nyilvánosság kulcsfogalma, mivel sokak kritikája szerint a német modell túlságosan is az együttműködésen alapul, s hiányzik belőle a „termékeny különbséghez szükséges bátorság”.⁴⁰ Roman Herzog szövetségi elnök (1994-1999) ez alatt például a szabályozási vagy adókérdésekben megjelenő, részleges versengést értette, egy szóval a „versengő föderalizmust”, az együttműködő föderalizmus ellentétpárját.

Való igaz, hogy a német föderalizmusmodell első különlegessége az együttműködésen is túlmutató összefonódás (Politikverflechtung),⁴¹ a tartományi kormányok és a

³⁷ Anderson 2008:16 és Körösi 2004:149 alapján

³⁸ Wettbewerbsföderalismus vs. kooperativer Föderalismus

³⁹ Dieringer 2008:550

⁴⁰ Herzog 2006:5

⁴¹ Fritz W. Scharpf közismert, a bonni köztársaság bemutatásakor már idézett kulcsfogalma, lásd: Scharpf 2009

szövetségi szint együttes döntéshozatala. Így a tartományi és szövetségi szint valójában „egymás rabjai”, autonómiájuk erősen korlátozott. Az együttdöntés tárgyköre nagyon kiterjedt (szinte minden ide tartozik, amely a szövetségi szint vagy a tartományok nem kizárólagos hatásköre). Így, a kizárólagos hatáskörökön túl, alig akad olyan terület, amelyen egyik vagy másik szint valóban önállóan tudna törvényt alkotni. Arról, hogy mely törvény elfogadásához nélkülözhetetlen a Bundesrat jóváhagyása folyamatos vita folyik. Ezeket a törvényeket hívják lefordítva jóváhagyandó törvénynek (Zustimmungsgesetz). A Bundesrat nélküli elfogadásra javasolt törvények jellegével kapcsolatban is elfogadásukat követően két hétig a Bundesrat vétót emelhet, ezért ezeket megvétózható törvényekként (Einspruchsgesetz) szokás számon tartani. 1949 óta minden szövetségi törvény közel felét a tartományi kormányok gyűlésének is jóvá kellett hagynia. A 16. választási ciklus idején (2005-2009) tapasztalható csökkenés oka a 2006-os, később részletezett föderalizmusreform kedvező hatása.

választási ciklus (1949-2013)																
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.
41,8	49,8	55,7	53,4	49,4	51,7	53,2	53,7	52,2	60,6	55,2	56,6	59,2	54,8	50,6	41,8	38,3

5. táblázat: A tartományi kormányok által jóváhagyandó szövetségi törvények százalékos aránya, 1949 és 2013 között⁴²

Az összefonódás oka az Alaptörvényben keresendő, amely kimondja, hogy a tartományok teljesen autonóm módon választhatják meg egy-egy szövetségi törvény végrehajtását, ha az érinti őket, kivéve, ha a tartományi kormányok gyűlése (a Bundesrat) jóváhagyásával szövetségi törvény erről máshogy nem rendelkezik.⁴³ Mivel a végrehajtás szinte kizárólag a tartományi kormányok feladata – az adózási kérdések jelentős és a honvédelmi kérdések teljes kivételével – érthető, ha ez az alkotmányos szabályozás megalapozza az állandó együttdöntést és ennek eredményeképpen az összefonódást. Amennyiben ugyanis az együttdöntés két szereplőjének nem sikerül egy kérdésben megegyeznie, de a megegyezés lehetőségében bíznak és ezért a formális elutasítást kerülik, a Bundestag és a Bundesrat küldöttei az ún. Közvetítő Bizottságban (Vermittlungsausschuss) egyeztetethetik álláspontjukat. A nyilvánosság teljes kizárásával,

⁴² Datenbuch zur Geschichte des Bundestages 1949-1999 11.8 és a Datenbuch zur Geschichte des Bundestages 1990-2009 10.3 fejezetek alapján (mindkettő letöltve a bundestag.de honlapról: 2012. október 26.). A 17. ciklus (2009-2013) szülő adat forrása: http://www.bundesrat.de/cln_320/nn_8700/SharedDocs/Downloads/DE/statistik/gesamtstatistik.template1d=raw.property=publicationFile.pdf/gesamtstatistik.pdf (letöltve: 2014. január 25.)

⁴³ GG 84. cikkely

szigorú határidők nélkül zajló ülések alkalmasak a csomagjellegű, eltérő témákról szóló közös megállapodások megkötésére. Ugyanakkor ez különféle stratégiákat alakíthat ki az érintettek körében. Előfordulhat, hogy a Bundesrat nem is az adott szabályozás tartalma, hanem egy másik ügyben tervezett megállapodás reményében vétőz meg szövetségi törvénytervezeteket. Így lesz a széles körű együtdöntésből teljes összefonódás.

A német modell második különlegességeként említhető a szövetségi szint kiemelkedő szerepe, dominanciája. Ezt támasztja alá, hogy az állami bevételek kétharmada-negyötöde a szövetséghez jut és az állami kiadások 30-40 százalékát is a szövetségi szint szervezi meg önállóan, a tartományi közigazgatás közreműködése nélkül.⁴⁴ A szövetségi szint dominanciája azonban nem az alkotmányos szabályozásból ered, hanem gyakorlati oka van. A szövetségi kormány általában sokkal egységesebb, mint a sokféle tartomány, ráadásul a költségvetés tervének összeállítójaként és a legtöbb hatáskör birtokosaként több kezdeményezéssel él, aktívabb szerepet tölt be, mint a tartományok.

A harmadik jellegzetessége a német föderalizmusnak a tartományi kormányok kiemelt szerepe, a tartományi törvényhozások vagy a tartományokban közvetlenül választott képviselőkből álló – csak gondolat kísérletként létező – szenátus helyett. A tartományi kormányok küldötteiből álló „második kamara”, a Bundesrat intézménye egyedülálló a föderalizmustípusok között. A tartományi választók közvetett képvisellete ugyan erősíti a német demokrácia konszenzuális jellegét – minden felelős posztot betöltő politikus részese lehet a döntéseknek –, de közel sem problémamentes. Először is a tartományi kormányoknak el kell dönteniük, hogy a Bundesratban pártpolitikai érdekeiket részesítik-e előnyben, a szövetségi szinttel szemben az össztartományi érdekekre figyelnek, vagy a tartományok közötti – például gazdasági, pénzügyi – ellentétes érdekek mentén foglalnak állást. Természetesen általában mindegyikre figyelemmel próbálnak lenni, odahaza, a tartományi gyűlések előtt ugyanis igazolniuk kell a döntésüket. Nehéz helyzet akkor alakulhat ki, ha egy-egy tartományi kormányfő pártja megpróbál nyomást gyakorolni a tartomány álláspontjára. Az utóbbi években például a minimálbér ügye vált ilyen, a pártfegyelmet zárójelbe tevő, vitatott témává, ahol több

⁴⁴ Anderson 2008:46-47

kereszténydemokrata miniszterelnök szembeszállt a kancellár-pártelnök elutasító álláspontjával.⁴⁵

Mindez azonban még egy problémára ráirányítja a figyelmet: a tartományi és szövetségi kormányok koalíciós kötöttségeire. A minimálbérnek ugyanis nem Merkel volt az elsőszámú elutasítója, hanem koalíciós partnere, az FDP. Ezzel szemben a Merkelhez hasonlóan kereszténydemokrata vezetésű tartományi kormányok más koalíciós elköteleződéssel és ezért más hangsúlyokkal rendelkeztek. Tartományi szinten például meglehetősen gyakran alakulnak nagykoalíciók, a CDU és az SPD részvételével.

Különösen érdekes, ha a tartományi koalíción belül is vita alakul ki, egy-egy tartománynak ugyanis csak egy – igaz, különböző súlyú – szavazata van, így azt a Bundesraton belül nem tudja megosztani. Az Alaptörvény azt írja elő, hogy a Bundesrat tagjainak tartományonként egységesen kell szavaznia. 2002-ben a bevándorlási törvény vitája pontosította az ilyen helyzetek szabályozását. Azt megelőzően csak egyetlen alkalommal fordult elő, hogy egy tartomány megosztottan akart szavazni, 1949-ben, a Bundesrat történetének 10. ülésén. Akkor a tartomány miniszterelnöke, aki egyben a levezető elnök is volt, döntötte el, hogy tartománya mire kíván szavazni, s eljárását később nem is vitatták.

2002-ben viszont tudatos szavazatmegosztásra került sor, amelyben Brandenburg tartomány kereszténydemokrata minisztere és szociáldemokrata miniszterelnöke ellentétesen nyilvánított véleményt a bevándorlási törvényről. Ugyan a tartomány „szavazatvezére” a miniszterelnök volt, de először egy szociáldemokrata miniszter közölte a támogató szavazatot, amelyre a kereszténydemokrata miniszter – a szavazás előtti vitában bejelentett módon – elutasító szavazattal reagált. A Bundesrat szociáldemokrata elnöke (Berlin kormányzó polgármestere) mégis „igen” szavazatnak minősítette a történeteket. Az értelmezésnek nagy jelentősége volt, hiszen Brandenburg tartomány szavazatán múltott a többség. Az első felvonást követő nagy felháborodás miatt az elnök második alkalommal közvetlenül a szavazatvezér véleményét kérte ki, s a tartományi, szociáldemokrata miniszterelnök megerősítette a támogatást. A kereszténydemokrata tartományi belügyminiszter azonban újra ellenvéleményt fogalmazott meg. Ugyan a levezető elnök ennek ellenére ismét igen szavazatnak

⁴⁵ interjú Christine Lieberknechtel, Thüringia miniszterelnökével, in: Der Spiegel 31/2012, 14. o.

minősítette Brandenburg tartomány voksát, s így a törvényt ki is hirdették, az alkotmánybíróság később érvénytelenné nyilvánította Brandenburg szavazatát. Így a szükséges többség sem volt már meg a törvény mellett, az hatályát veszítette.

Érdekesség, hogy a Bundesratban a szavazás során tényleges többséget kell szerezni, amely során az érvénytelen szavazat és a tartózkodás is gyakorlatilag nem-szavazatnak számít. Az alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a szavazatvezérség csak funkcionálisan létezik, ha mögötte nincs meg a tartományi kormány egysége, a szavazatvezér véleménye vagy szavazata semmivel sem ér többet. Az addig példátlan alkotmányos válság kapcsán – a Bundesrat elnökének szavazat-jóváhagyása után az ellenzék alkotmányvértést kiáltott – apró, de fontos részlet, hogy a botrányt kiváltó kereszténydemokrata miniszter a szavazás előtti beszédében a szociáldemokrata-zöld szövetségi kormány sietését tette felelőssé a helyzetért. Szerinte ez akadályozta meg, hogy összehívják a nem nyilvános Közvetítő Bizottságot, a csomagjellegű megállapodások legfőbb szervét.⁴⁶

Az alkotmánybírósági döntés tovább erősítette az együttműködő föderalizmust. A testület érveléséből az következik, hogy a tartományi kormányok a bonyolult érderendszerük – tartomány érdeke, az össztartományi érdek, pártfegyelem és a koalíciós béke – ellenére is megállapodásra kényszerülnek. A koalíción belüli többséggel, a tartományi miniszterelnök esetleges irányvonal-meghatározási jogával (Richtlinienkompetenz) vagy szavazási trükkök segítségével nem lehet megkerülni a megállapodást.

Végül a német föderalizmusmodell negyedik fontos jellegzetessége, hogy nemcsak a Bundesratban és a Bundestagban születnek döntések, hanem a tartományi szakminiszterek és miniszterelnökök rendszeres időközönként megtartott konferenciáin is. E konferenciák neve félrevezető, a hierarchiamentes jellegére utal. Valójában szervezett bizottságokról van szó, ahol – néha a szövetségi miniszter meghívásával – a tartományi kormányok egyeztetik álláspontjukat, s akár – államszerződés formájában, utólagos tartományi gyűlések jóváhagyással – a kizárólagosan hatáskörükbe tartozó

⁴⁶ A német alkotmánybíróság második szenátusának 2002. december 18-ai döntése részletesen ismerteti a döntéshozatali folyamatot. (http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20021218_2bvf000102.html?Suchbegriff=zuwanderungsgesetz, letöltve: 2012. október 29.)

kérdésekben döntéseket is hozhatnak.⁴⁷ A Miniszterelnöki Konferencia évente például négy alkalommal ülésezik, s két alkalommal ennek keretében a kancellárt is meghívják egy egyeztetésre.⁴⁸ Ezt szokás a Bundestag és a Bundesrat után a „harmadik szint politikájának” nevezni.⁴⁹ A tartományi álláspontok koordináló fórumai a tartományok-szövetségi szint vitáiban fontos szerepet játszanak és egy-egy helyzetben az egységes álláspont kialakításával jelentősen növelhetik a tartományi kormányok mozgásterét.

2.2.2 Az első és a második föderalizmusreform

A berlini köztársaság talán legemlékezetesebb és legjellemzőbb átalakulása volt a német föderalizmus sok helyen és sokak által megfogalmazott kritikájára adott válasz, a föderális rendszer reformkísérlete. Ugyanakkor a szerény eredmények és a reformfolyamat lezárásakor bejelentett újabb reform igénye a német politikai rendszer korlátaira is rámutatott.

A reformok számára 2003 nyara volt a legkedvezőbb időpont, mert tudni lehetett, hogy a következő bő egy évben nem kerül sor tartományi választásra, azaz az érintett tartományok vezetői nem fognak „választási üzemmódba” kapcsolni. Ráadásul tudni lehetett azt is, hogy több tartomány vezetője a szövetségi szintű politikába készül, ezért érdekelt a tartományok esetleges blokádlehetőségeinek lebontásában. A döntő lépést azonban nem ez, hanem a második Schröder-kormány válsága hozta el. A jóléti állam átalakítási kísérlete kapcsán ugyanis kiderült a szociáldemokrata-zöld szövetségi kormány számára, hogy a keze meg van kötve. Szinte minden intézkedéséhez szüksége volt az addigra ellenzéki többségű Bundesrat jóváhagyása. Ezért a kabinet javaslatot tett a Bundesrat hozzájárulását igénylő törvények számának csökkentésére, a német föderalizmus együtt döntési kényszerének enyhítésére.

A csillagok szerencsés állását és a döntéshozói érdekek összhangját kihasználva, 2003 őszén létre is jött a „Szövetségi Állambizottság a Föderalizmus Reformjára”, a német föderalizmusra oly jellemző kettős vezetés alatt. A bizottság egyik elnöke a szociáldemokrata Franz Müntefering lett, a szövetségi kormány képviselőjében, másik

⁴⁷ a közszolgálati (szószerinti fordításban közjogi) médiaszabályozás is ilyen államszerződés (Staatsvertrag)

⁴⁸ a Miniszterelnöki Konferencia elnöki posztja évente rotálódik, a dolgozat ezen fejezetének írásakor (2013 nyara) – 2012. október 1. és 2013. szeptember 30. között – a tübingiai miniszterelnök asszony tölti be. Azt követően Baden-Württemberg, majd Brandenburg tartományok miniszterelnökei kerülnek sorra.

⁴⁹ Dieringer 2008:553

elnöke pedig a keresztényszociális Edmund Stoiber bajor miniszterelnök, a tartományok képviselőjében. Így a testület magába foglalta az összes fontos konfliktust is: a tartományi és szövetségi érdekeket, valamint a jobb- és a baloldal versengését. A reform kudarca, vagy legalábbis elégtelensége már ekkor kódolva lett Fritz W. Scharpf szerint, hiszen széleskörű konszenzuskényszerrel esélytelennek tűnt a széleskörű konszenzuskényszer elleni fellépés.

A bizottság 16 Bundestag- és 16 Bundesrat-képviselőből állt, de munkájához csatlakoztak – tanácskozási joggal – a szövetségi kormány és a tartományi parlamentek delegáltjai is, sőt, vendégként, szakértőket is meghívtak az egyeztetésekre. A munkaszervezet is igen nagy ambíciókat tükrözött, a párhuzamosan zajló Európai Konvent nagy ívű reforminfrastruktúrájához hasonlóan. Előbb hat majd hét szakbizottságban és a plenáris ülésen folytak a nyilvános egyeztetések, amelyek mellett két nem nyilvános munkacsoportban próbálták a résztvevők a vitáikat elsimítani. A reformprogramja miatt kiélezett politikai helyzetben a szövetségi kancellár párttámogatása is megingott, ezért lemondott az SPD elnöki posztjáról, a Bundesratban pedig ellenzéki többség alakult ki. Ebben a helyzetben a föderalizmusreform kezdeményezése is kudarcot vallott. Új lehetőséget csak a 2005. szeptemberi választás után felálló CDU/CSU és SPD közötti nagykoalíció adott, amely már a koalíciós szerződésébe is rögzítette, hogy a föderalizmusreformot be kell fejezni. Bö fél évvel később, 2006 júniusában az első föderalizmusreformot megvalósító alkotmánymódosítást mindkét ház kétharmados többsége elfogadta. A végső döntéshez nélkülözhetetlen volt a tartományi kormányok kezdeti elvárásának, a pénzügyi kérdések háttérbeszorításának figyelembe vétele. Az így megoldatlanul maradt kérdések rendezésére 2006 végén megkezdődött a második föderalizmusreform is. Ezúttal Günther Oettinger baden-württembergi miniszterelnök (CDU) és Peter Struck, az SPD frakcióvezetője elnököltek a bizottságot, amely kevesebb tanácskozási jogú résztvevőt és szakértőt hívott meg üléseire. Munkáját 2009 tavaszán, ismételt alkotmánymódosítási javaslatokkal zárta le, kihasználva a nagykoalíció által biztosított „minősített többséget”.

A két föderalizmusreform tehát éveken át foglalkoztatta a német politikai nyilvánosságot, ehhez képest eredményeik mégis szerénynek mondhatóak. Az első reform ugyan tizenhat szabályozási területet a tartományok hatáskörébe utalt, de növelte

a szövetségi törvényhozási tárgykörök számát is, valamint eltörölte a kerettörvényhozás – a tartományok kiegészítő jelleggel eltérő szabályozásának – lehetőségét.⁵⁰ Fontos fejlemény volt, hogy a köztisztviselők és az oktatással kapcsolatos hatáskörök mind átkerültek a tartományokhoz. A Bundesrat hozzájárulását igénylő törvények aránya – ahogy a 3. táblázatból kiderül – csökkent, de ez a csökkenés nem jelenti a politikai összefonódás problémájának kezelését.

A második reform sem sikerült átfogóbbra, sőt a sokféle, a reformot előkészítő bizottságban megjelenő szempontot csak a legkisebb közös többszörös mentén sikerült elfogadtatni. Így a szövetségi szint és a tartományok közötti „pénzügyi alkotmány” nem változott. A második reform legfontosabb eredménye az adósságfék bevezetése volt. E szerint a szövetség 2016-tól, a tartományok 2020-tól nem vehetnek fel új hitelt, amelyből a folyó kiadásait finanszírozzák, s ezzel államadósságukat növelik. Ugyanakkor az alkotmánymódosítás hagyott kikapukat is, egyrészt a szövetségi szint a nemzeti össztermék 0,35 százalékáig mégis korlátozásmentesen növelheti adósságát, másrészt gazdasági válság vagy természeti csapás esetén a fenti, tiltó szabály alól mentességet kap. Az összes többi, a második reformcsomagba tartozó alkotmánymódosítás jelentősége korlátozott, a rákbetegek szövetségi szintű lajstromától a nem távközlekedési jelentőségű szövetség utak leminősítésének megteremtéséig.

Sokfajta magyarázat született arra, hogy a fenti reformok miért lettek végül ilyen szerények, de legalábbis a döntéshozók eredeti ambícióját meg sem közelítőek. A döntéselmélet általános kritikái ezúttal is megállják a helyüket. A reformfolyamat gyengesége volt mindenképpen, hogy tematikus fókusza tág volt, s a döntésben résztvevők érdeke sok irányba eltért. Hamis lenne például a szövetségi és a tartományi szint érdekeit szembeállítani, mert a tartományi kormányok sem voltak azonos állásponton számos ügyben. Nem értettek egyet például a reform egyik alapvető kérdésében, az együttműködő, konszenzusorientált német föderalizmus felváltásában a versengő föderalizmussal. Utóbbi lehetővé tette volna például az eltérő adókulcsok alkalmazását a tartományi adópolitika felségterületein. A szegényebb tartományok ebben a kérdésben a háttérbeszorulásuktól tartottak. Ha ugyanolyan kedvező az adózás a nyugati tartományokban, mint a keletiekben – gondolták –, miért jönnének át a vállalatok keletre. De a tartományok eltérő szabályozáshoz fűződő jogát és így

⁵⁰ Reutter 2006:16

versengését a gazdagabb tartományok sem helyeselték.⁵¹ A tartományok közötti adóverseny támogatása azért is lett volna meglepő, hiszen Németország európai szinten mindent elkövet a tagállamok közötti adóverseny korlátozásáért. A föderalizmusreform félsikeréért azonban legalább ennyire felelős a politikai vezetés hiánya.⁵² Mindkét állambizottság vezetői ugyanis a konszenzusban és nem a bátor, előremutató döntésekben voltak érdekeltek, amely intézményi és kulturális változásokat idézett volna elő.⁵³

⁵¹ Scharpf 2009:145

⁵² Behnke 2010:47

⁵³ Scharpf 2009:123

2.3 Az Alaptörvény változásai

Az 1949-ben, a győztes hatalmak felügyelete mellett elfogadott Alaptörvény⁵⁴ a bonni köztársaság ideje alatt sem számított érinthetetlennek. Az 1989 előtti negyven évben 35 alkalommal módosították.⁵⁵ Sok esetben nem is technikai jelentőségű változásokról volt szó, hanem a politikai rendszer egészét érintő kérdésekről. Kikerült a hazaárulás szabályozása (1951), de bekerült a hadkötelezettség (1954) és számos más a Bundeswehr megalapításával kapcsolatos részlet. Új, illetve újrafogalmazott szabályok jelentek meg, például az adózási kérdésekről (1955), az atomenergia békés felhasználásával kapcsolatos hatásköri kérdésekről (1959), a költségvetési tervezés kérdéseiről (1967, 1969), a levéltitok korlátozásának korlátairól (1968), a hadiállapot részleteiről (1968), az alkotmányos panasztétel kiterjesztéséről (1969), a szövetségi terület újraszabályozásának eljárásáról (1969 és 1976), illetve a választókor 18 évre való leszállításáról (1970). Szám szerint a legtöbb módosítás az első nagykoalíció idejére esett (1966-1969). Témájuk szerint a módosítások legtöbbször a tartományok és a szövetségi szint kapcsolatát érintették. A sors ironiája, hogy a bonni köztársaság utolsó alkotmánymódosítása, Helmut Kohl kancellárságának kezdetén (1983) épp azt írta elő, hogy a pártok vagyonuk és eszközeik eredetéről, valamint felhasználásáról számadással tartoznak. Másfél évtizeddel később Kohl, a berlini köztársaság megalapítója, épp feketekasszája miatt kényszerült a közéletből való visszavonulásra.

1990 és 2013 között az Alaptörvényt további 23 alkalommal módosították, sokszor fontos, de a legtöbb esetben csak apró részleteket érintő kérdésekben. Ezek alapján elmondható, hogy az Alaptörvény folyamatos változásban van, nyugvópontra – egy átfogó modernizáció vagy egy új alkotmány elfogadása nélkül – aligha juthat. Mindazonáltal az alkotmány folyamatos változása nem ellentétes az alkotmány szellemével, így egy esetleges új alkotmánnyal szemben sem lehetne elvárás, hogy változtathatatlan legyen. Ugyan nem mindegyik 1990 óta fogadosított módosítás hatott ki a berlini köztársaság modelljére, de összességében mindegyik a bonni köztársaság modelljének átalakítását célozta. Az alábbiakban – a politikai rendszer

⁵⁴ németül Grundgesetz, a továbbiakban GG

⁵⁵ Jelen alfejezet megírásához a Bundestag jegyzőkönyveit, a Datenbuch zur Geschichte des Bundestages 1949-1999 és a Datenbuch zur Geschichte des Bundestages 1990-2009 (mindkettő letöltve: 2012. október 26.), valamint a Bundestag Tudományos Szolgálatának (Wissenschaftliche Dienste) 144/09 számú, Änderungen des Grundgesetzes című forrásjegyzékét vettem alapul.

változásait vizsgáló szempontrendszernek megfelelően – négy típusát különböztetjük meg a berlini köztársaság alkotmánymódosításainak: az újraegyesítéssel kapcsolatosakat, a politikai rendszert az újraegyesítéstől függetlenül is érintőket, az uniós tagsággal összefüggőket, valamint a társadalmi-gazdasági modernizációra visszavezethetőket. Általánosságban elmondható, hogy az Alaptörvény megállíthatatlannak tűnő bővítése ellenére az Alaptörvény szerkezete és alapelvei csak kevés alkalommal módosultak, illetve bővültek. Az újabb és újabb részletszabályok alkotmányos rangra emelésével inkább az alkotmánypolitika tárgyköre és így az alkotmánybíróság hatalma erősödött.

2.3.1 Az újraegyesítéssel kapcsolatos változások

Az újraegyesítés alkalmat kínált az ideiglenes Alaptörvény helyett egy végleges Alkotmány elfogadására. 1949-ben, ahogy arról már szó volt, éppen azért választották a Parlamenti Tanácsban az Alaptörvény nevet, hogy ezzel is kifejezzék annak részleges és ideiglenes jellegét. Maga az Alaptörvény is tartalmazta 1949 óta azt a passzust, hogy „ez az Alaptörvény azon a napon érvényét veszti, amelyiken hatályba lép egy Alkotmány, amelyről a német nép szabad döntéssel határoz.”⁵⁶ Az idő szorításában az alkotmányozásra mégsem került sor, az egyesülési szerződés aláírása (1990. augusztus 31.) és az újraegyesülés (1990. október 3.) között erre technikailag is alig lett volna lehetőség. Ugyanakkor a gyorsaság ára a szimbolikus és lélektani újrakezdés elmaradása volt, amely a 90-es években kirobbanó, a régi és az új tartományok közötti szolidaritás határaitól szóló viták számára is világosabb kereteket adhatott volna és politikai kérdések eldöntését nem az alkotmánybíróságra hárította volna át.

Az új alkotmány helyett a Kohl-kormány egy másik alkotmányos lehetőséggel élt, az Alaptörvény 23. cikkelye szerint. Ez kimondta, hogy az Alaptörvény mely tartományokban érvényes, valamint hogy „Németország más részeiben azok belépése után lép hatályba”.⁵⁷ Ezzel az Alaptörvény kiterjeszthetővé vált az új tartományokra is, feltéve, hogy azok a „belépésről” döntenek.⁵⁸

⁵⁶ GG 146. cikkely, 1949-es állapot (saját fordítás)

⁵⁷ GG 23. cikkely, 1949-es állapot (saját fordítás)

⁵⁸ A „belépés” vagy „csatlakozás” (Anschluss) a német politikai nyelvben terhelt fogalom, hiszen Ausztria 1938-as csatlakozását a Német Birodalomhoz is így nevezték, ezért inkább az az újraegyesítés

„Alkotmány” helyett így maradt az Alaptörvény, amelyet az újraegyesítésre való tekintettel, néhány helyen kellett csak módosítani. 1990. szeptember 20-án a fent idézett 23. cikkely kikerült a szövegből, módosították a preambulumnak a német nép egyesítésére vonatkozó részeit, sőt az új megfogalmazás külön kiemeli, hogy „a németek [...] szabad elhatározásukból megvalósították Németország egységét és szabadságát. Ennek megfelelően ez az Alaptörvény az egész népre érvényes”.⁵⁹ Ugyanezen alkotmánymódosítás során szabályozták a Bundesrat új szavazatelosztását, valamint a belépéssel kapcsolatos átmeneti rendelkezéseket és az egykori NDK kötelezettségeinek átvállalását. Az Alaptörvényt módosító törvényt a Bundestag 1990. szeptember 20-án fogadta el, a 490 leadott szavazatból 440 támogatásával, 47 elutasításával és 3 tartózkodással.⁶⁰ Érdekes, hogy a kormánypárti szabad demokrata és az ellenzéki szociáldemokrata párt jelenlévő képviselői mind igennel (egy szociáldemokrata tartózkodott), míg a kereszténydemokraták közül 13-an nemmel szavaztak. A zöldek túlnyomó része szintén nemmel szavazott (33 nem, 3 igen, 1 tartózkodás), mert velük szimpatizáló keletnémet demokratikus ellenzék nem értett egyet az alkotmánypolitikai megoldással, s helyette össznémet népszavazást szeretett volna.

2.3.2 A politikai rendszert érintő változások

Ebben a kategóriában az újraegyesítés óta mindenképpen a föderalizmusreform (2006) tekinthető a legátfogóbb alkotmánymódosításnak, amelyet az előző fejezetben elemeztünk. Második számú föderalizmusreformként is szokták emlegetni az 57. számú alkotmánymódosítást (2009), amely, többek között, az államadósságfékelt vezette be. A szabályozás megfogalmazása rendkívül bonyolult sikerült, a kívülállók számára aligha érthető, lényege azonban, hogy „[a költségvetés] bevételeit és kiadásait alapvetően hitelbevételek nélkül kell kiegyenlíteni. Ennek az alapelvnek az felel meg, ha e bevételek a nominális bruttó hazai termék arányában a százhoz képest 0,35-öt nem haladják meg.”⁶¹ 2016-tól a szövetségi szint, 2020-tól pedig a tartományok is kötelesek

(Wiedervereinigung) terjedt el. Igaz e fogalom használata sem volt ismeretlen a múlt század harmincas éveiben.

⁵⁹ GG preambulum, 1990. szeptember 20-ai módosítás (saját fordítás)

⁶⁰ A Bundestag 11. választási ciklus 226. ülésének (1990. szeptember 20.) jegyzőkönyve, 17896. oldal (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/11/11226.pdf>, letöltve: 2012. október 27.)

⁶¹ 57. alkotmánymódosítás, 115. cikkely (2) bekezdés (saját fordítás)

a költségvetéseiket ezen elv szerint meghozni, amelyhez a tartományok és a szövetség által fele-fele arányban fedezett konszolidációs segítséget kapnak egyes nevesített tartományok. A támogatás feltételeit egy újonnan létrehozott, 2010 tavaszán megalakított, Stabilitási Tanács határozza meg. A tanácsban a szövetségi pénzügy- és gazdaságügyi miniszter, valamint az összes tartomány pénzügyekért felelős minisztere ül, így annak döntései mindig a föderalizmus szintjei közötti alkuként is értelmezhetők.

Az adósságfékként emlegetett deficitplafon-szabályozás hatása a politikai rendszerre az alkotmánybíróság költségvetési hatáskörének kiterjesztése lesz. Ugyan természeti katasztrófák vagy „rendkívüli szükséghelyzetek” esetében fel lehet függeszteni az adósságfék működését, de már ekkor jelezni kell, hogy a rendkívüli hitelfelvételt hogyan kívánja majd lefaragni a szövetség vagy egy tartomány. Ezen felül az egyes fogalmak értelmezése szintén az alkotmánybírák jogköre lesz, s akár egy-egy jogszabályt a jövőben a tervezetten felüli kiadásvonzata (s így az adósságfék alkotmányos előírását sértő volta) miatt is megsemmisíthet. A berlini köztársaságot alapjaiban újjáalakító alkotmánymódosítást csak a 2005 és 2009 közötti nagykoalíció szavazataival tudták elfogadni: 575 megjelent képviselő közül 418 igen szavazatával.⁶² A Zöldek és a Baloldal egységesen ellene szavazott, az FDP-ből hárman voksoltak nemmel és az SPD baloldali szárnya is tiltakozott, így 19 kormánypárti képviselő nemmel szavazott. Mindezt azonban a szabály elfogadásának tudatában, inkább szimbolikus jelleggel hajtották végre. Nagy feltűnést keltett viszont Norbert Lammert, a Bundestag elnöke, az egyetlen kereszténydemokrata nemmel szavazó. Elmondása szerint a tervezet „terjedelme és részletezési örülete” megijesztette.⁶³

A német politikai rendszer működésében is kulcsfontosságú a közpénzek kérdése, amelyből a jóléti állam működése finanszírozható. Az elmúlt évtizedben Németország újraelosztási rátája a GDP 35-37 százaléka között mozgott,⁶⁴ azaz érdemben nem változott. Az adózással kapcsolatos kérdéseket nem érintette az Alaptörvény változása, de az adóbevételek helyi, tartományi és szövetségi szint közötti elosztásának elvei

⁶² A Bundestag 16. választási ciklus 225. ülésének (2009. május 29.) jegyzőkönyve, 24875. oldal (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16225.pdf#P.24856>, letöltve: 2012. október 27.)

⁶³ „Ausmaß und Detailwut des Vorhabens haben mich erschreckt.”, in: der Spiegel, 2009/18., 21. o.

⁶⁴ Az OECD adatai alapján (forrás: <http://www.oecd.org/ctp/taxpolicyanalysis/revenuestatisticscountrynoteforgermany.htm>, letöltve: 2012. október 28.)

többször is változtak. Mivel ezek a kérdések a föderalizmus alapjait érintik, érthető, hogy minden részletet alkotmányos rangra emeltek. A 43. alkotmánymódosítás (1995) a települési önkormányzatoknak biztosítandó minimális ÁFA-bevételt ír elő, amelyről a tartományokkal közösen kell a szövetségnek döntenie. A 44. alkotmánymódosítás e mellett a települések adókivetési jogát tartalmazza, valamint hogy a tartományok határozhatnak az ÁFA-bevétel elosztásáról egy közelebbről meg nem határozott, „település- és gazdaságalapú” kulcs alapján. Az 54. alkotmánymódosítás (2009) végül a gépjárműadó beszedési jogát a tartományoktól áthelyezte a szövetséghez. Egyfajta bizalmatlanságot is tükröz a föderalizmus két szintje között, hogy a 49. alkotmánymódosítás (2001) során csak pontosították és így egyben meg is erősítették, hogy a szövetségi szintű adóhivatal vezetőjét a tartományi kormányokkal egyeztetve, míg a tartományi adóhivatalok vezetőit a szövetségi kormánnyal egyeztetve kell kinevezni. Ezzel némileg ellentétes tendencia olvasható ki az 58. alkotmánymódosításból (2010), amely teljesen új paragrafusában ugyan alapelvként rögzíti, hogy a munkakeresők ügyében a szövetség és a tartományok közösen illetékesek, de kivételesen, a szövetségi szint költségvetési támogatása és a tartományok jóváhagyása mellett, lehetővé teszi az önálló, a települési önkormányzatok által szervezett munkaügyi ügyintézés is.

A fentiekén túl két alkotmánymódosítás érintette még a szövetségi szint és a tartományok politikai együttműködését. A 42. alkotmánymódosítás (1994) – egyéb szabályok mellett – már egy majdani, harmadik föderalizmusreform alapjait tette le, amikor a szövetségi terület újratagolásának szabályait módosította. A tartományok határának módosítása, körzetek, települések, régiók el- vagy átpártolása korábban 10 ezer fő fölött szövetségi törvényhez volt kötve, a 42. alkotmánymódosítás ezt a határt 50 ezer főre emelte és lehetővé tette, hogy a tartományok a határaikat államszerződéssel is módosíthassák, ha azt az érintett tartományok választópolgárai egy népszavazáson jóváhagyják, amelynek eredményességi küszöbe a választópolgárok egynegyede.⁶⁵ Ettől a szabálytól Berlin és Brandenburg tartományok kivételt kaptak. Amennyiben egyesülésükről akarnának dönten, elegendő a két tartomány megállapodása, a választópolgárok részvételével. Mivel így semmilyen eredményességi vagy érvényességi küszöb nincs kikötve, értelemszerűen egy vonatkozó népszavazás akár

⁶⁵ 29. cikkely (8) pont, 1994. november 15-ei állapot

alacsony részvétel mellett is érvényes lehet.⁶⁶ Az 1998-ban megtartott, egyesítési népszavazáson azonban nem az alacsony részvétel volt az oka a különállás fennmaradásának, hanem az érintett választópolgárok egyértelmű elutasítása. A 42. alkotmánymódosítás e mellett még néhány, a tartományok és a szövetségi szint közötti hatásköri kérdést érintett. Így a versengő hatáskörök között, a tartományok által szabályozható, de a szövetségi szabályokkal felülírható kérdésekhez sorolva nevesítette az állam jóállási felelősségével, a mesterséges megtermékenyítéssel, valamint a szerv-transzplantációval kapcsolatos kérdéseket és szabályozta, hogy a „német kulturális örökség külföldre vándorlása elleni védelemről” a szövetségi szint kerettörvényt alkothat, melynek szabályai kötik a tartományok jogalkotását is.⁶⁷ Az alkotmánymódosítás többi részlete a Bundesrat és a szövetségi kormány együttműködési formáinak határidejéről szól, valamint az alkotmánybíróság hatáskörének a bővítéséről. A tartományok hatáskörének komoly korlátja a német politikai rendszerben, hogy a versengő hatáskörökhöz tartozó témákban a szövetségi szint egyoldalúan törvényt alkothat, ha „a szövetségi területen az azonos életkörülmények kialakítása, vagy összállami érdekből a jog- és gazdasági egység megőrzése”⁶⁸ ezt kívánja. A 42. alkotmánymódosítás lehetővé tette, hogy az alkotmánybíróság a versengő hatáskörben alkotott szövetségi törvények indokoltságát vizsgálja.

Szintén az alkotmánybírák hatáskörét bővítette az 59. alkotmánymódosítás (2012), megengedve, hogy a taláros testület vizsgálja felül, ha egy egyesülést nem ismernek el pártnak a hatóságok és ezért nem tud indulni a választásokon.⁶⁹ Mindez elsősorban a szélsőséges mozgalmak ellenőrzését teszi lehetővé, azok betiltása nélkül. A szélsőségek elítélésében úgy a bonni, mint a berlini köztársaságban elitkonszenzus volt és van. Az 53. alkotmánymódosítás (2008) is az alkotmánybíráskodást erősítette, amikor kikötötte, hogy a korábbi egyharmados szabály helyett a Bundestag képviselőinek negyede is kezdeményezheti tartományi és szövetségi törvények alkotmányosságának, illetve

⁶⁶ GG 118a. cikkely, 1994. november 15-ei állapot

⁶⁷ GG 74. és 75. cikkely, 1994. november 15-ei állapot

⁶⁸ GG 72. cikkely (2), 1994. november 15-ei állapot, saját fordítás

⁶⁹ GG 93. cikkely, (4c), 2012. július 17-ei állapot

összeegyeztethetőségének vizsgálatát. Így megnőtt annak az esélye, hogy egy kisebb frakció, illetve nagykoalíció esetén az ellenzék élhessen ezzel a jogával.⁷⁰

A választások időpontját érintette a 46. alkotmánymódosítás, amely a Bundestag megalakulásától számított korábbi 45-47. hónap helyett a 46-48. hónapban határozta meg az új választások időpontját. Ezzel pontosította egy-egy Bundestag négyéves mandátumát, amelyet az önfelosztás jogának hiánya tesz különösen fontossá.⁷¹

Végül a politikai rendszert az 55. alkotmánymódosítás (2009) is érintette, megerősítve elitista és konszenzuális jellegét a szövetségi hírszerzést vizsgáló parlamenti ellenőrző bizottság (Parlamentarisches Kontrollgremium, PKGr) alkotmányos rangra emelésével. A testület addigra már több mint 30 éve létezett, s hatásköreit folyamatosan bővítette. A mindenkori kormány tájékoztatási és együttműködési kötelezettségének azonban nem voltak alkotmányos alapjai. A kétmondatos alkotmánymódosítás ezt teremtette meg,⁷² megkerülhetetlenné téve a kormány számára az állam titkosszolgálati tevékenységének parlamenti (ellenzéki) ellenőrzését.

2.3.3 Az uniós tagsággal összefüggő változások

Az újraegyesítés után üresen maradt 23. cikkely megtöltésére az Európai Unió megalapításáról is rendelkező Maastrichti Szerződés kínált alkalmat. A 38. alkotmánymódosítás (1992) ennek folyamányaként az Alaptörvényt kiegészítette egy „Európa-cikkellyel”, amely tartalmazta az Európai Unió tagság alapvető következményeit. Az alkotmánymódosítást a Bundestag túlnyomó többsége jóváhagyta: 567 jelen lévő képviselő közül 543 szavazott igennel. Az elutasítók között volt

⁷⁰ A 2005 és 2009 közötti, második nagykoalíció alatt a kormánypártok 448 (a ciklus végén 445) képviselővel rendelkeztek, míg az ellenzék összesen 166 (ciklus végén 168) képviselővel. Így az alkotmánymódosítás előtt az összes képviselő 27 százalékát kitevő ellenzék nem tudott élni utólagos normakontroll-jogával. Vö. GG 93. cikkely (1) 2. pont

⁷¹ A németet sok tekintetben mintának tekintő magyar demokratikus politikai rendszer régi alkotmánya és új alaptörvénye eltérő megoldást alkalmaz. Utóbbi 2. cikkének (3) bekezdése április vagy május hónaphoz köti a választást, az Országgyűlés feloszlása vagy felosztatása miatti választás kivételével. Így elvileg egy feloszlás után januárban újraválasztott magyar parlament akár 52 hónapos ciklust is kitölthet, míg a decemberben megválasztott képviselők lehet, hogy csak 40-41 hónapon át ülészhetnek.

⁷² GG 45d (2009. július 23.) új cikkely; második mondata csak azt írja elő, hogy a létrehozott parlamenti ellenőrző grémium részleteit törvény szabályozza.

természetesen az összes posztkommunista képviselő, míg a kereszténydemokraták kettő, a szociáldemokraták hat képviselője tartózkodott.⁷³

Az új 23. cikkely első mondata a német Európa-politika summázata: „Az egyesített Európa megvalósítása érdekében a Német Szövetségi Köztársaság együttműködik az Európai Unió fejlesztésében, amely elkötelezettje a demokratikus, jogállami, szociális és föderatív alapelveknek, a szubszidiaritás alapelvének és a jelen Alaptörvénnyel lényegében megegyező alapjogvédelmet biztosít.”⁷⁴ Ekkor még Németország egyértelműen az „egysebességes”, azaz egységes Európai Unióban gondolkodott. Az alkotmánymódosítás lehetővé teszi, hogy a szövetségi szint – a Bundestag a Bundesrat jóváhagyásával – felségjogokat ruházzon át az unióra, feltéve, hogy ha az nem érinti a német alkotmány megváltoztathatatlan részeit.⁷⁵ Az alkotmánymódosítás e mellett, a Maastrichti Szerződéssel összhangban, szabályozza az uniós polgárok szavazati jogát a helyi választásokon, s lehetővé teszi, hogy a Bundestag és a Bundesrat is létrehozson egy Európa-ügyi bizottságot. Ezen felül a 88. cikkely kiegészítése rögzíti, hogy a Bundesbank átruházhatja a (később létrejövő) Európai Központi Bankra feladatait és hatásköreit, amennyiben az független lesz és elsődlegesen az árstabilitás célját szolgálja. Az exportvezérelt német gazdaság számára ugyanis kulcsfontosságú a közös valuta stabilitása.

A 38. alkotmánymódosítás írja elő azt is, hogy ha a tartományok kizárólagos hatáskörébe tartozó témáról az Európai Unió intézményei tárgyalnak, a Szövetségi Köztársaság jogait a Bundesrat által meghatározott (tartományi) képviselőre kell átruházni.⁷⁶ Az első föderalizmusreform (52. alkotmánymódosítás, 2006) keretében ezt az előírást pontosították, az iskolai képzés, a kultúra és a média területére korlátozva a kormány Bundesrat általi helyettesítési jogát.

Az 53. alkotmánymódosítás (2008) a Lisszaboni Szerződés átvezetése, alkotmányos szinten lényegében csak azt rögzíti, hogy a Bundestag tagjainak egynegyede, a

⁷³ A Bundestag 12. választási ciklus 126. ülésének (1992. december 2.) jegyzőkönyve, 10882. oldal (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/12/12126.pdf>, letöltve: 2012. október 27.)

⁷⁴ GG 23. cikkely, 1992. december 25-ei állapot, saját fordítás

⁷⁵ a tartományok léte, közreműködése a jogalkotásban, valamint az Alaptörvény első 20 cikkelye megváltoztathatatlan (az ún. „örökkévalósági klauzula”, GG 79. cikkely, (3))

⁷⁶ GG 23. cikkely, (6) (1992. december 25-ei állapot)

szubszidiaritás megsértésének vélelmével, az Európai Bírósághoz fordulhat. Az Európai Unióval kapcsolatos jogait a Bundestag átruházhatja az Európa-ügyi bizottságára is.

Szintén az unióval kapcsolatos, de inkább az európai közös piacot érinti az 56. alkotmánymódosítás (2009), amely az uniós jog szerint engedélyezett külföldi cégek számára is lehetővé teszi a légi biztosítási feladatok ellátását. Ennek előzménye, hogy a korábbi állami monopóliumot 1992-ben, a 37. alkotmánymódosítással, először privatizálhatóvá tették.

2.3.4 A társadalmi-gazdasági modernizációval kapcsolatos változások

Szintén korábbi állami monopóliumok részleges magánosítását tette lehetővé a 40. és a 41. alkotmánymódosítás (vasútreform, illetve a posta és a telekommunikáció reformja). Azáltal, hogy ezek a területek kikerültek a szövetségi szintű közigazgatásból⁷⁷ és jövőjükéről külön törvény rendelkezhetett, megalapozták piacosításukat. Míg a bonni köztársaságban a „Bundespost” a szövetségi közigazgatás része volt, a berlini köztársaságban – 1990-től – három részre vált, amelyek később mind tőzsdén is jegyzett vállalatok lettek.⁷⁸

A modernizáció azonban nemcsak a piaci liberalizációt jelenti, társadalmi dimenziója is van. Három alkotmánymódosítás is olyan szabályokat állapított meg 1990 után, melyek a bonni köztársaságban még elképzelhetetlenek lettek volna. A 48. alkotmánymódosítás (2000) a katonanők fegyveres szolgálatát engedélyezte, kifordított megközelítéssel, amikor kimondta, hogy nők fegyveres katonai szolgálatra „nem kötelezhetőek”.⁷⁹ Ezt követte az 50. alkotmánymódosítás (2000), amely a „természetes életkörülmények” mellett, a következő nemzedékek érdekében, az állatok védelmét is az állam feladatává tette. Noha ez az első Schröder-kormány idejére esett, korántsem csak a Zöldek szívügyéről van szó, a kezdeményezést a kormánypártok a CDU/CSU-val és az FDP-vel közösen terjesztették elő.

A társadalmi modernizációhoz tartozott, s a hatvanas évek Nyugat-Németországában még elképzelhetetlen lett volna, hogy az Alaptörvény 1949 óta érvényes elvét a férfi és női egyenjogúságról, 1994-ben kiegészítették. A 42. alkotmánymódosítás külön

⁷⁷ GG 87. cikkely

⁷⁸ lásd a Deutsche Telekom, a Deutsche Post és a Postbank tőzsdére bocsátása

⁷⁹ GG 12a (4), 2000. december 23-ai állapot

hangsúlyozza, hogy az államnak támogatnia kell az egyenjogúság „valódi érvényesítését”, valamint a meglévő hátrányok kiküszöbölését. Szintén ez az alkotmánymódosítás mondta ki a „természetes életkörnyezet védelmét”, valamint a fogyatékosok hátrányos megkülönböztetésének tilalmát. Mivel a 42. alkotmánymódosítás nem csak ezeket a fontos alapelveket tartalmazta, hanem egy „csomagban” a föderalizmus működését érintő kérdéseket is, a szavazati eredményből nem lehet arra következtetni, mennyire osztotta meg a Merkel előtti időkben még konzervatívabb világképpel rendelkező kereszténydemokrata kormánypártot.

Míg a piaci liberalizáció az állam – és így a politika – hatáskörének korlátozását célozta, a modernizáció keretében a hatékonyabb bünyildözés és a nemzetközi kötelezettségek teljesítése az állam erősítését, hatáskörének bővítését kívánta. Nagy vitát váltott ki a 39. alkotmánymódosítás (1993), amely a politikai menedékjogot szigorította. Korábban az Alaptörvény korlátok nélkül, általánosságban biztosította ezt az alapjogot mindenkinek, 1993 után azonban korlátozták a „nyitottságot”. Egyrészt lehetővé tették, hogy törvény szabályozza, mely országok polgárai nem számítanak üldözötnék, másrészt alkotmányos szintre emelték, hogy csak a jogszerűséggel kapcsolatos komoly kétség esetén függesztheti fel a bíróság egy menedékjogot kérő kitoloncolását.⁸⁰ Különös, hogy mindez az „örökkévalósági klauzulát” is érintette, amely kimondja, hogy az államrend és az Alaptörvény első húsz cikkelyében rögzített alapjogok érdemben nem változtathatóak meg, azaz ezekre még a képviselők alkotmányozó hatalma sem terjed ki. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás veszélyét azonban elkerülte a berlini köztársaság, mert az alkotmánybíróság 1996-os döntése kimondta, hogy az új szabályozás „a megengedhető alkotmánymódosítás határain belül maradt”.⁸¹ Ezzel azonban a taláros testület is felmentette magát a módosítás tartalmának vizsgálata alól.

A 47. alkotmánymódosítás (2000) a németek jogait is korlátozta. Korábban az Alaptörvény azt rögzítette, hogy németeket nem lehet kiadni más államnak. Az átalakítás azonban lehetővé tette, hogy – a jogállami alapelvek biztosítása esetén – más EU-tagállamnak vagy nemzetközi törvényszéknek kiadjanak német polgárokat is.

⁸⁰ GG 16a (3) és (4), 1993. június 30-ai állapot

⁸¹ idézi Ooyen van, 2006:160

A bűncselekményekkel szembeni határozott fellépés igényére, valamint a gyorsan fejlődő technikai lehetőségekre vezethető vissza, hogy a 45. alkotmánymódosítással (1998) lehetővé tették a jogállami normáknak megfelelő lehallgatást. Erre az Alaptörvény korábbi szabályai szerint nem volt lehetőség. Az új szabályozás⁸² szerint „akusztikai felügyelet” alá vonható egy lakrész vagy egy személy különlegesen súlyos bűncselekmény gyanúja és bírói engedély esetén. Ugyan a szabályozás még a Kohl-kormány időszakára esett, az SPD is az előterjesztők között volt. A Zöldek viszont, akikkel az SPD néhány hónappal később közösen alakított kormányt, elleneztek a szabadságjogok korlátozását.

Végül az 51. alkotmánymódosítás (2002) a népellenes bűncselekményekhez hasonló súlyú bűnök elkövetőivel szemben tartományi szinten is engedélyezte a szövetségi szintű igazságszolgáltatást. A lehetőség korábban is adva volt, de csak a népellenes bűncselekmények kapcsán. Mindez gyorsabb (kevesebb szintű) igazságszolgáltatást tette lehetővé a nemzetközi vonatkozású bűncselekmények, például a nemzetiszocialista diktatúra még élő bűnöseivel szemben.

Összességében elmondható, hogy a berlini köztársaság Alaptörvénye csak részleteiben különbözik a bonni köztársaságétól. Az újraegyesítés során az Alaptörvényt átvette Kelet-Németország is, a közös alkotmányozás elmaradt. Az átvett szöveg azonban korántsem bizonyult kőbe vésettnek, sőt sokszor új, igencsak bonyolult és részletes szabályok is belekerültek. A legtöbb alkotmánymódosításra az európai integráció vagy a német föderalizmus folyamatos, elsősorban hatásköri és pénzügyi átalakítása miatt került sor. Az alkotmányba beillesztett számos új szabály és az alkotmányos rangra emelt újabb és újabb kérdések azonban tovább erősítették az alkotmánybíróság már a bonni köztársaságban is kimagasló szerepét. A taláros testület megkérdőjelezhetetlen státusa ugyan a pártszimpátiától független elitkonszenzus, néhány ideológiai kérdés ezt a berlini köztársaságban mégis beárnyékolta. A feszületek közintézményekből való eltávolításának elrendelésekor például a katolikus bajor keresztényszociális unió tömegtüntetést rendezett és így tiltakozott a bírák döntése ellen. A testület így néhány alkalommal az ideológiai és politikai viták keresztútjába került, feledve korábbi vitán felül álló státusát, amely gyengítette a berlini köztársaság „alkotmányos patriotizmusát” is.

⁸² GG 13. cikkely, 1998. április 1-jei állapot

2.4 A pártok

A bonni köztársaság a politikatudomány kevésbé vitatott tézise szerint, ahogy ezt az 1. fejezetben is említettük, a „pártok állama” (Parteienstaat) volt. Ezt az Alaptörvény 21. cikkelyének első mondata szimbolizálta, amely szerint a szabadon alakítható pártok „a nép politikai akaratképzésében közreműködnek”. A pártok szerepe a berlini köztársaságban is hasonlóan fontos – a folytonosságot jelzi az Alaptörvény változatlan megfogalmazása –, de maguk a pártok sok tekintetben átalakultak. Az újraegyesítés e téren jelentős, de nem kizárólagos tényezője a változásnak. A „parlamentari pártok” száma ugyan megnőtt a keletnémet posztkommunista pártnak köszönhetően, s az új tartományok integrálása a többi pártnak is komoly feladatot jelentett. Ám a folyamatos urbanizáció, az „osztálytársadalom” eltűnése és a társadalmi kötődések gyengülése, valamint az ipari társadalom arányának csökkenése legalább ennyire fontos tényezőknek bizonyultak a pártok átalakulásában.

A következőkben három szempont alapján vizsgáljuk a német pártok változását az újraegyesítés óta. A szervezeti-személyi változásokat, a programbeli elmozdulásokat, valamint a versenystratégia átalakulását fogjuk elemezni.⁸³

2.4.1 A párttagság változása

A pártok tagsága, a Zöldek kivételével, lejtmenetben található 1990 óta. A CDU tagjainak közel 40 százalékát elvesztette, míg az SPD tagsága majdnem megfeleződött. Összességében a szervezett tömegpártok fokozatos gyengüléséről, de legalábbis tömegszervezeti jellegük visszaszorulásáról beszélhetünk a berlini köztársaságban. Ezt a jelenséget a politikai publicisztika előszeretettel nevezi a pártok válságának, jóllehet inkább azok átalakulásáról van szó.

A hagyományos tömegpártból professzionálissá váló szociáldemokraták esetében különösen fájó lehetett, hogy konkurensük, a CDU – bajor testvérpártja nélkül – 2008-ban átvette számbelileg a vezető helyet, s három év távlatából, ha enyhe különbséggel is, de „vezet” az SPD előtt. Ugyanakkor a párttagság számának idősoros adatai arra is rávilágítanak, hogy a „fogyás” nem az újraegyesítéssel kezdődött. A szociáldemokraták a 70-es évek végén közel egymillió párttagot, Nyugat-Németország lakosságának több

⁸³ Detterbeck és Renzsch 2008:38 által – továbbiak mellett – ajánlott szempontok

mint 1,6 százalékat tudhatták maguk mögött. Ehhez képest az újraegyesítéskor (1990) megfigyelhető számszerinti erősödés is csak az össznémet népesség kevesebb, mint 1,2 százalékat tette ki.⁸⁴ A fogyás a CDU esetében sem 1990 után kezdődött, hiszen 1989-ben is már csak 663 ezer taggal⁸⁵ büszkélkedhetett az akkor éppen belső hatalmi harccal is küzdő kormánypárt. Ahogy Kohl – az ellene szerveződő puccs megghiúsulásával – a hivatalát az újraegyesítés bravúrjának, úgy pártja a hirtelen létszámnövekedést is az NDK és az ottani azonos nevű blokkpárt beolvasztásának köszönhetette. A CDU népességarányos csúcspontja is az újraegyesítés előtti időkre, a nyolcvanas évek elejére tehető. 1980-ban és 1985-ben a nyugatnémetek több mint 1,4 százaléka volt a CDU vagy a CSU tagja. 2011-re a két „néppárt” esetében ez a szám radikálisan csökkent: az SPD már csak a népesség 0,6, míg a CDU/CSU a népesség közel 0,8 százalékat tudhatta soraiban.

	CDU	CSU	SPD	FDP	Zöldek	Baloldal
1952	200 000	52 000	627 000	83 000		
1960	255 000	53 000	650 000	80 000		
1970	329 000	93 000	820 000	57 000		
1975	590 000	133 000	998 000	74 000		
1980	693 000	172 000	987 000	85 000	15 000	
1985	719 000	183 000	919 000	67 000	37 000	
1990	789 609	186 198	943 402	168 217	41 316	280 882
1995	657 643	179 647	817 650	80 431	46 410	114 940
2000	616 722	181 021	734 667	62 721	46 631	83 475
2005	571 881	170 117	590 485	65 022	45 105	61 270
2010	505 314	153 890	502 062	68 541	52 991	73 658
2011	489 896	150 585	489 638	63 123	59 074	69 458
változás 1990 és 2011 között	-37,96%	-19,13%	-48,10%	-62,48%	42,98%	-75,27%

6. táblázat: A párttagság változása 1952 és 2011 között⁸⁶

A fogyást tehát nem az újraegyesítés indította el, s mint a tartományi adatokból látható, nem is az gyorsította fel. Ugyan az új tartományok alacsony párttagsága rontotta az országos átlagot, de az 1990-től beinduló trend bizonyítja, hogy nem elsősorban keleten, hanem nyugaton éli válságát, illetve alakul át a hagyományos szervezett tömegpártiság. Különösen szembeötlő ugyanis a régi és az új tartományok párttagsága közötti számbeli különbség. Ugyan a CDU 1990-es gyengébb, s az FDP ugyanakkori kimagasló adata annak köszönhető, hogy az egyik még nem, a másik viszont már átvezette a keletnémet

⁸⁴ saját számítások a Statistisches Bundesamt Vorläufige Ergebnisse der Bevölkerungsfortschritt 2011 történelmi adatsora segítségével.

⁸⁵ Niedermayer 2012:393

⁸⁶ Rudzio 2003:189 és Niedermayer 2012:393

blokkpárt tagságát, az arányok így is jól láthatóak. Elmondható,⁸⁷ hogy az SPD 1990-ben a nyugatnémet lakosság 1,4, míg a keletnémet lakosság 0,3 százalékát tömörítette, addig 2011-ben ez a szám a régi tartományok esetében megfeleződött (0,7 százalék), az új tartományok esetében viszont „csak” 0,24 százalékra szorult vissza. A CDU esetében ugyanez a szám 1991-ben, a blokkpárt átvétele után, 1,27 volt nyugaton és 0,8 keleten, a népesség százalékában, míg 2011-ben, a blokkpárti tagság gyors lemorzsolódása után, 0,92 százalék volt a régi és 0,35 százalék az új tartományok esetében. Összességében igazat lehet adni annak a korábban megfogalmazott tézisnek, miszerint a nyugatnémet pártok keletnémet kiterjeszkedésükkel saját szervezetük jövőjét tapasztalták meg előre.⁸⁸

A két egykori „néppárt”, az SPD és a CDU/CSU földrajzi trendjeivel, érthető okokból, ellentétes képet mutat a posztkommunista párt (ma Baloldal néven). Míg a régi tartományokban csak a népesség 0,04 százalékát tudta megnyerni tagként, addig az új tartományokban, régi felségterületén, a lakosok 0,27 százaléka vele tart. Érdekes azonban, hogy a CDU-nak 13 ezerrel több tagja van az új tartományokban, mint a Baloldalnak (az SPD csak a harmadik a tagsági versenyben).

párt	tartomány	1990	1995	2000	2005	2010	2011
SPD	új	49 951	50 591	47 931	40 733	38 316	38 224
	régi	893 451	767 059	686 736	549 752	463 746	451 414
CDU/CSU	új	18 724	86 395	72 899	63 712	57 671	56 107
	régi	825 885	750 895	722 052	678 122	601 359	584 193
FDP	új	113 978	24 569	13 969	12 676	12 079	11 141
	régi	64 356	55 540	48 497	51 999	56 019	51 565
Zöldek	új	4 435	6 057	6 016	6 523	8 514	9 520
	régi	36 881	40 353	40 615	38 582	44 477	49 554
Baloldal	új	280 282	112 953	79 349	55 146	46 100	43 356
	régi	0	1 905	3 956	5 956	27 494	26 049

7. táblázat: A párttagság változása 1990 és 2011 között az új és a régi tartományokban⁸⁹

A megtapasztalt jövő tézise ugyan kiállta az idő próbáját, de nem magyarázza meg a folyamatokat. A párttagok fogyását, a természetes elhalálózáson túl, alapvetően társadalmi, egyéni és pártspecifikus okokra szokás visszavezetni. Ezek közül először az

⁸⁷ saját számítás, lásd fent

⁸⁸ Birsl és Lösche 1998:24

⁸⁹ egyéni számítások Niedermayer 2011 és Niedermayer 2012:395 adatai alapján; Berlin tartományt teljes egészében az új tartományokhoz soroltuk, mivel nem állnak rendelkezésre már osztott adatok, a CDU és a CSU tagságát pedig – mivel egymás területén nem toboroznak tagokat – egybeszámítottuk.

első kettőt, az össztársadalmi és az egyéni szempontokat vizsgáljuk meg, a pártspecifikus szempontokra egyenként térünk ki. A társadalmi változások közül, az elhalálozással összefüggésben lévő, demográfiai változást, a német társadalom elöregedését kell kiemelni. Igaz, az elmúlt években több mint kétszer annyian léptek ki, mint ahányan halálukkal távoztak a pártokból. 2011-ben az SPD-tagság 1,5 százaléka hunyt el, a CDU-tagoknak pedig 1,4 százaléka, miközben 2,7, illetve 3,4 százaléuk élve fordított hátat korábbi pártjának.⁹⁰ Ezért a fogyás oka egyik párt esetében sem egyszerűen demográfiai. Sokkal inkább a munka világának átalakulása, a városiasodással együtt járó individualizáció, a párttagságból korábban remélt előnyök háttérbe szorulása, valamint a pártok pragmatizálódása, a közösségképző ideológia jelentőségének csökkenéséből eredő „eszmei otthon” kínálatának háttérbeszorulása említhető.

A racionális választás elmélete az egyének döntését helyezi a középpontba a párttagság vállalásakor vagy elutasításakor is, különbséget téve a „szilárd” és a „puha” motivációk között. A szilárd motivációk sorában is különbség tehető az eredmény- és a folyamatközpontú motivációk között, az előbbi az anyagi megbecsülésre és a különféle hivatalokra, az utóbbi a párton belüli munka örömeire (közösségi együttlét, elismerések) utal. A puha motivációk között öt különböző típust lehet elkülöníteni. A kollektív (az egyén a számára fontos politikai döntéseknek, a párt céljainak megvalósulását szeretné támogatni), a normatív (a társadalmi környezet feltételezett elvárásainak teljesítése), az önzetlen (az egyén döntésével a demokrácia jobb működését látja szolgálhatónak), az ideológiai (valamely eszmerendszer megerősödését reméli) és végül az expresszív motiváció, amikor az egyén belépésével valamely politikus, vagy politikai döntés melletti kiállását szeretné demonstrálni.⁹¹ Egy 1998-ban és 2009-ben a hat parlamenti párt körében készített felmérés⁹² arra a következtetésre jutott, hogy a pártba való belépés és a párttagság fenntartásának motivációi az előző tipológia alapján elsősorban a politikai munkában lelt öröm (folyamatközpontú, szilárd motiváció), a párt céljainak megvalósítása iránti elkötelezettség (kollektív motiváció), a családi környezet elvárása (normatív motiváció), valamint egy-egy fontos személy vagy program támogatása

⁹⁰ Niedermayer 2012:404

⁹¹ Klein és Spier 2011:34

⁹² a Potsdamer Parteimitgliederstudie 1998-ban 10.800, a Deutschen Parteimitgliederstudie 2009-ben 9.400 reprezentatívan kiválasztott párttag motivációit mérte fel; idézi: Klein és Spier 2011:35-39

(expresszív motiváció). Mindkét felmérés legalább 10 százalékpontnyi különbséget regisztrált a pártban maradás motivációinak rovására. Feltűnő, de a karakteres politikusok eltűnésével könnyen magyarázható, hogy a politikusi személyek vonzereje kapcsán 1998-ban 13, 2009-ben viszont már 17 százalékpont különbséget mutatott ki a belépés és bennmaradás motivációi között a kutatás. Mindez úgy is értelmezhető, hogy a párttagság látványos fogyása mögött nemcsak a modernizáció társadalmi trendjei keresendők, hanem a német pártok általános szervezeti válsága, a tagok belépéskor megfogalmazott elvárásai kielégítésének elmaradása, a motiváló erő enyhülése, illetve a párttagságból származó társadalmi előnyök csökkenése.

A párttagság változása – túl az általános társadalmi trendeken – az egyes pártok történetével, programjuk és versenystratégiájuk átalakulásával magyarázható. A következőkben ezeket vizsgáljuk meg.

2.4.2 A pártok változása

2.4.2.1 A CDU

A Kereszténydemokrata és a Keresztényszociális Unió számára az újraegyesítés nagyon ígéretesnek indult. Kohl kancellár, a CDU elnöke aktív alakítója volt az újraegyesülésnek. Előbb az ebbe az irányba tett első szimbolikus lépés, a keletnémet turisták átengedése a Magyar Népköztársaság határán mentette meg őt a pártján belüli puccstól, majd az NDK első és egyben utolsó szabad választása (1990) hozott meglepetésszerű győzelmet az „újraegyesítés” ígéretével és a nyugatnémet kancellárral kampányoló keleti CDU-nak.⁹³ Az 1990-es „csodaév” megmentette Kohl népszerűségét is, aki egyértelmű győzelmet tudott aratni az első össznémet választásokon.⁹⁴ Nyolc év kormányzás és több évtizedes politikai pálya után az újraegyesítéssel a kancellár pártja szimbólumává vált. De ebben az évben, az újraegyesítés eufóriájában, tette Kohl híres, később hírhedt ígéreteit is. Az NDK-ban kampányolva kijelentette például, hogy ő már most „virágzó vidékeket” (blühende Landschaften) lát. A magas életszínvonal és életminőség ígéretét azonban a hatalmas erőfeszítés ellenére, nem tudta tartani a szövetségi kormány, a keletnémetek gyorsabb javulásra számítottak és hűledezve

⁹³ a CDU 40,59, míg az SPD 21,56 százalékot kapott (Jesse 2001:103)

⁹⁴ az Emnid közvélemény-kutató szerint 1990. márciusában Kohl kihívója Oskar Lafontaine (SPD) népszerűbb kancellárjelölt volt még 49:47 arányban Kohllal szemben, de ez az arány októberre 54:38-ra változott, Kohl javára, in: Der Spiegel, 1990/14., 36. o., 1990/47., 44. o. Érdekes, hogy a népszerűségi mutatója Hans-Dietrich Genscher külügyminiszternek, mindkét esetben, sokkal magasabb volt.

szemlélték a „népi tulajdonú” üzemek⁹⁵ gyors privatizációját, az azt követő sorozatos bezárásukat, a nyugati versenytársak piacfelvásárlását és elbocsátásokat. Az elfordulás szimbolikus eseménye volt, amikor az újraegyesítés kancellárját – az őt ünneplő tömegből – 1991 májusában, Halléban valaki tojással dobta meg. A kancellár dühödten reagált az atrocitásra, megfeledkezve az őt követő kamerákról.

A CDU-tagok körében népszerűsége minden kormányzati nehézség ellenére az utolsó pillanatig töretlenül magas maradt, amelynek egyik oka lehetett a születésnapon minden körzeti vezetőnek kijáró anekdotás kancellári telefonhívás. 1998-ban a Kohl-korszaknak mégis vége szakadt, ráadásul a 16 éve kormányzó kancellár választási vereségével. Noha bizalmasaiból álló környezete mindent elkövetett, hogy ne induljon az új választáson, ő makacsul ragaszkodott ehhez. Így ő lett az első kancellár, akit a német választók leválthattak: sem 1969-ben, Willy Brandt kancellárrá válásakor, sem 1982-ben a Helmut Schmidt elleni konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal megválasztott Kohl esetében nem a választók döntöttek a kancellárok megbuktatásáról.⁹⁶ A CDU emblematikus vezetőjének pokoljárása azonban ezzel nem ért véget. Hiába választották meg a CDU tiszteletbeli elnökévé, bukása után nem sokkal a CDU-elnök által átvett illegális támogatási pénzek kapcsán botrány robbant ki. Ennek során Kohl, „becsületszavára” hivatkozva, nem volt hajlandó elárulni, kitől kapott illegális támogatást. Ezzel, ahogy arról már volt szó, nemcsak az alkotmány szellemét, de szövegét is megsértette.

A fordulatot Angela Merkel, a Kohl-kormány korábbi minisztere, a Kohl-utód pártelnök, Wolfgang Schäuble melletti főtítkár cikke hozta meg, amelyben kijelentette: „A pártnak meg kell tanulnia működni, fel kell vállalnia a küzdelmet ellenfelével a jövőben régi csatalova nélkül is, ahogy magát Helmut Kohl előszeretettel nevezte. Mint gyermek a pubertás korában, el kell hagynia a szerető otthont, saját útját kell járnia.”⁹⁷ Ezután a CDU történetében néhány évig tartó átmeneti időszak kezdődött. 2000-ben ugyan Merkelt pártelnökké választották, de 2005-ig a kancellárjelöltségért meg kellett

⁹⁵ Az NDK zsargonjában Volkseigener Betrieb-nek, rövidítve VEB-nek, azaz népi tulajdonú üzemnek nevezték az állami vállalatokat.

⁹⁶ Stöss 1999:313

⁹⁷ Merkel 1999, eredeti: „Die Partei muss also laufen lernen, muss sich zutrauen, in Zukunft auch ohne ihr altes Schlachtross, wie Helmut Kohl sich oft selbst gerne genannt hat, den Kampf mit dem politischen Gegner aufzunehmen. Sie muss sich wie jemand in der Pubertät von zu Hause lösen, eigene Wege gehen.“

küzdenie a pártszövetségen belüli ellenfeleivel, s győzelmében az utolsó pillanatig nem lehetett biztos. Küzdelmében fontos állomás volt, amikor 2002-ben a pártelnöksége mellé megszerezte a frakcióvezetőséget is, riválisa és a poszt korábbi betöltője, Friedrich Merz pedig hamarosan bejelentette visszavonulását a politikából.⁹⁸

Merkel szinte minden tekintetben szokatlan jelenség volt a hagyományosan katolikus dominanciájú CDU-ban. Kritikusai csak „ostdeutsche Protestantin”-ként (keletnémet protestánsnő) emlegették, amelyben három „fő bűne” is említésre került: keletnémet, nő és nem katolikus, hanem evangélikus vallású. További szokatlan jelenség volt, hogy az új CDU-elnök édesanyja aktív tagja jelenleg is az SPD-nek.

2002 és 2005 között a párton belüli küzdelem részeként és az SPD által bejelentett Agenda 2010 (a jóléti intézkedések felülvizsgálata a munkaügyi és a szociális szférában) alternatívájaként Merkel szintén a jóléti állam átalakítását középpontba helyező programot hirdetett. Az „Új Szociális Piacgazdaság” nevű kezdeményezést indított útjára, valamint a CDU lipcsei kongresszusán 2003-ban reformpárti programot fogadtatott el.⁹⁹ Csak a Schröder-kormány reformjainak politikai kudarca (Schrödert az SPD-n belüli viták a pártelnökségről való lemondásra kényszerítették) vitte programja átgondolására. Ennek ellenére lehetővé vált, hogy Schröder hétéves kormányzása után a 2005-ös, katasztrofális népszerűségvesztése miatt előrehozott választáson se saját pártja programja nevében, hanem elsősorban a „CDU ellenzékeként” kampányoljon, élesen támadva kihívója adócsökkentő, a költségvetési megszorításokat sem ellenző programját.

Mégis, ha nem is fényes győzelemmel, de végül Merkel kerekedett felül 2005-ben, aki a CDU/CSU számszerű fölénye miatt (kevesebb, mint félmillióval kapott csak több listás szavazatot, mint az SPD) a megalakuló nagykoalíció kancellárja lehetett. Pártelnök-kancellárként pedig mindent elkövetett hatalma stabilizálásáért, potenciális kihívói háttérbeszorításáért vagy felfelé buktatásáért.

⁹⁸ Mráz 2008

⁹⁹ Itt kötelezte el magát a párt a fejkvóta (Kopfpauschale) elve mellett a társadalombiztosításnál, amely minden érintettnek, gazdagnak és szegénynek, azonos összegű TB-járulékot írt volna elő. Azóta ez az elképzelés már a múlté.

A „Merkel-CDU” megszilárdításának fontos eszköze volt a CDU 2007-ben elfogadott új „alapelvei programja”.¹⁰⁰ A program nagy jelentőséget tulajdonított a párt új arculatának bemutatására. Társadalompolitikájában enyhítette a CDU konzervatív jellegét („a CDU konzervatív, liberális és keresztényszociális gyökerekkel rendelkezik.”) és helyette magát a „közép néppártjaként” definiálta.¹⁰¹ Különösen szembeötlő, a férfi és nő egyenjogúságának hangsúlyozása, a család és a munka összehangolhatóságának „a kereszténydemokrata politika lényegévé” nyilvánítása vagy annak elismerése, hogy az „azonos neműek partnerkapcsolatában” is a „társadalom számára alapvető értékeket élnek meg”.¹⁰² Később Merkel más politikaterületeken is folytatta fordulatát. Az éghajlatváltozás elleni fellépéssel, az atomenergia kiváltásának felgyorsításával, vagy a munkát vállaló szülők támogatásával az otthonmaradókkal szemben. Sokan egyenesen a CDU „szociáldemokratizálódásáról” beszélnek a jelenségek kapcsán.¹⁰³ Mindezzel a stratégiai célja nemcsak a CDU megújítása, saját pozíciójának erősítése, de a párt koalícióképességének kiterjesztése is volt. Ma elmondható, hogy a CDU, a Baloldal kivételével, minden párttal képes lenne koalícióra lépni.

A párt tagsága a vezető-, stílus- és programváltozások ellenére 1990 után is feltartóztathatatlanul csökkent. A keletnémet CDU-tagság fele, a nyugatnémet létszám kétharmada maradt meg az 1991 és 2011 közötti húsz év alatt. A feltűnő különbség oka, hogy 1991-ben a CDU átvette a keletnémet CDU tagságát (a két párt az NDK idejében nem működött együtt), majd jelentős részüket elbocsátotta, vagy azok léptek ki maguktól. Így például Szászországban és Szász-Anhaltban (mindkettő új tartomány) húsz év alatt 62, illetve 65 százalékos visszaesés mutatható ki a párttagságban.¹⁰⁴ A nyugati tartományok párttagjai ennél kisebb mértékben iratkoztak ki, a létszám apadása a baloldali fellegetekben a legjelentősebb: Hamburgban 37, Észak-Rajna-Vesztfáliában 33 százalékos, több mint húsz év alatt.

A CDU szempontjából különleges jelentősége van az egyházakhoz fűződő viszonynak. A már idézett alapelvei program nemcsak az egyházi adó fenntartása mellett köteleződik

¹⁰⁰ Grundsatzprogramm der CDU, Hannover, 2007. december 3-4.

¹⁰¹ u.o., 4. o.

¹⁰² u. o. 12., 23., 27. o.

¹⁰³ Alemann-Spier 2011:63

¹⁰⁴ a keleti CDU-nak 1990 márciusában 134 ezer tagja volt (Jesse 2001:98)

el, de azt is kijelenti, hogy „a keresztény szimbólumoknak a közterületeken láthatónak kell maradniuk”.¹⁰⁵ Ugyanakkor a párt arculata lassan megváltozott. Míg 1991-ben még csak 9,4 százalékuk mondta magáról, hogy egyik egyházhoz sem tartozik, 2011-ben arányuk már 19,4 százalékra emelkedett a tagságon belül (elsősorban a protestánsok kárára).¹⁰⁶ Mindez szintén a CDU alapvető átalakulását bizonyítja.

Az ehhez hasonló változásoknál mindig nehéz megmondani, hogy okról vagy okozatról van-e szó, jóllehet a társadalom általános szekularizációja feltartóztathatatlanak tűnik. Mégis tény, hogy Merkelt pártelnökként elsősorban a CDU „konzervatívjai” szokták bírálni, amelyre a pártelnök-kancellár bőven szolgáltatott okot. Előfordult, hogy noha a templomba járó katolikusok körében a CDU különösen népszerű, a párt elnöke XVI. Benedek pápát nyilvánosan elítélte, mert hajlandónak mutatkozott a II. Vatikáni Zsinat után kivált és kizárt tradicionalisták visszafogadására, akik között az egyik püspök nyíltan Holocaust-tagadó volt.¹⁰⁷ Később a II. világháború után kitelepített németek vezetőjeként és így a konzervatívok egyik hangadójaként a CDU elnökségében ülő Erika Steinbach jelentette be, hogy nem jelölteti magát újra, mivel ő az egyedüli konzervatív az elnökségben és jelenlétét csak alibinek tartja.¹⁰⁸ A magukat konzervatívnak nevező, de sokszor a nyilvánosságban nem ismert politikusok több alkalommal is szóba hozták már, hogy szívesen alapítanának egy önálló konzervatív, a CDU-tól jobbra lévő pártot. Ennek azonban erős akadálya lehet épp a kezdeményezők ismeretlensége, egy a CDU-tól jól megkülönböztethető program hiánya, nem beszélve a szervezeti hátrányról.¹⁰⁹ Éppen ezért Merkel távolságtartása a tradicionális konzervatívoktól jól kiszámított taktika is lehet, mert ezzel más társadalmi rétegek és választócsoporthoz előtt meg tudja nyitni pártját.

Ugyanakkor konzervatív-nemzeti körök több, egyelőre sikertelen kísérletet is tettek a CDU-ban zajló folyamatok visszafordítására, esetleg új konzervatív párt alapítására. Az eddigi leglátványosabb eredményt e téren az „Alternatíva Németországnak” (Alternative für Deutschland) nevű szervezet érte el, amely Merkel euró-mentő

¹⁰⁵ Grundsatzprogramm der CDU, 87. és 88. oldal

¹⁰⁶ Niedermayer 2011

¹⁰⁷ Merkel később telefonon bocsánatot kért az egyházfőtől

¹⁰⁸ Niedermayer 2011a:22

¹⁰⁹ uo.

politikája elleni tiltakozásból, de átfogóbb ambíciókkal alakult meg a 2013-as Bundestag-választás előtt.¹¹⁰

2.4.2.2 A CSU

A bajor Keresztényszociális Unió 1957 óta, amikor a Szövetségi Köztársaságba belépő Saar-vidék választásán egymás ellen indultak, a békés egymásmellett-élés útját választotta a CDU-val szemben. Ez alól, rövid időre, csak az újraegyesítés előtti hónapok jelentettek kivételt, amikor a párt szövetségi viszonyra („testvérpártok”) lépett a szászországi Német Szociális Unió (DSU) nevet viselő, új párttal. Amint azonban kiderült, hogy a DSU a CDU számára is konkurenciát szeretne jelenteni az össznémet választásokon, a CSU elállt az együttműködéstől.

A CSU kimagasló időszakát Franz-Josef Strauß pártelnök-miniszterelnök neve fémjelezte, aki kialakította a párt mai napig érvényes modelljét. Ennek lényege, hogy ugyan egy önálló regionális pártról van szó, a CDU-val fennálló szövetségi viszony miatt a párt regionális érdekeit, a Bundesraton belüli, a tartományi kormányok hagyományos érdekérvényesítésén túl, a CDU-n keresztül is érvényesíteni próbálja. Márpedig a CDU a Szövetségi Köztársaság alapítása óta eltelt hatvanháromból negyvenhárom éven át kormánytényező volt. E mellett a CSU az összes bajor érdekszervezettel szoros kapcsolatra törekszik – az egy-egy érdeket képviselő, a párton belüli működő munkacsoportokon, -körökön és bizottságokon keresztül – és így a munkavállalóktól a gyárilárosokig az összes érdeket megpróbálja becsatornázni politikájába. A Strauß-i modellt a névadó 1988-as halála után az örökösök is fent tudták tartani, különösen miután Edmund Stoiber miniszterelnök (1993-2007) 1999-ben a pártelnökséget is megszerezte. 2008-ban ezt a hatalmi konstellációt építette aztán újra Horst Seehofer pártelnök-miniszterelnök.

Stoiber idejére esett a párt váratlan, kétharmados kormánytöbbsége is, miután a 2003-as választásokon a tartományi gyűlésbe csak az SPD és a Zöldek tudtak rajta kívül képviselőket küldeni. A kétharmados többség inkább a „bajor szabad államban” lévő életminőséggel való elégedettséget fejezte ki, s nem nagy változtatásra adott felhatalmazásról szólt. Stoiber azonban a kiegyensúlyozott költségvetés érdekében

¹¹⁰ Az Alternatíva-párt több mint 2 millió második (listás) szavazatot kapott, így listán 4,7 százalékot szerzett; ha még szereztek volna 160 ezer szavazót, bekerültek volna a parlamentbe.

átfogó megszorításokba¹¹¹ kezdett. A folyamat a bajor viszonyokhoz képest sok konfliktussal járt, s ennek köszönhetően az első számú vezetőt, váratlan gyorsasággal, 2007 januárjában, egy kihelyezett frakcióülésen megbuktatták párttársai. Egyszemélyi vezetőváltásban azonban nem tudtak megállapodni a lázadók, ezért megosztották a pártelnöki és a miniszterelnöki posztot. Az utódok – Erwin Huber pártelnök és Günther Beckstein miniszterelnök – a CSU régóta legrosszabb eredményét tudták csak elérni a soron következő, 2008-as tartományi választáson. Az egyedüli kormányzáshoz szokott párt ezért koalícióra kényszerült a liberálisokkal (FDP). Ezek után az utódok bukása természetes volt. Helyükre Horst Seehofert választották meg, aki – a CSU hagyományaihoz híven, a bajor érdekekre hivatkozva – előszeretettel vállalt konfliktust a CDU-val és Merkel kancellárral is. E konfliktusok általában eredményesen demonstrálják a CSU szövetségi szintű érdekérvényesítési igényét. Seehofer politikafelfogására jellemző nyilatkozata: „Még soha nem vettem sértésnek, ha populistának neveztek.”¹¹² Ennek megfelelően a segélyekkel visszaélők elleni hadjárat, a bevándorlók elleni küzdelem, valamint a külföldiek ingyenes autópálya-használata elleni fellépés mind politikájának szerves részét alkotják.

A CSU tagsága csökkent a pártszövetség összes tartománya közül a legkisebb arányban 1991 és 2011 között: „csak” 18 százalékkal. Így is a bajorok 1,2 százaléka tagja a pártnak, amelynél magasabb aránnyal csak az egymillió lakost számláló Saar-vidéken büszkélkedhet az SPD és a CDU – az 1957-es visszacsatolás körüli politikai küzdelem örökségeként – a berlini köztársaságban.¹¹³

2.4.2.3 *Az SPD*

A német szociáldemokrácia a 90-es évek végén tapasztalt ideiglenes fellendülése ellenére, illetve különösen az azokban az években hozott döntései miatt súlyos gondokkal küzd a berlini köztársaságban. Először 1990-ben veszítette el a taktikai küzdelmet az akkori pártelnök és kancellárjelölt, Oskar Lafontaine Helmut Kohllal, a CDU elnökével és az újraegyesítés kancellárjával szemben, amikor az NDK gyors beolvasztása helyett inkább gazdasági segílyt követelt a demokratizálódó keleti testvér

¹¹¹ költségvetési okokból 2006-ban megszüntették a bajor legfelső bíróságot (Bayerisches Oberstes Landgericht) is

¹¹² Der Spiegel 2009/38., 28-30. o., eredeti: „Ich habe die Bezeichnung Populist noch nie als Beleidigung empfunden.”

¹¹³ saját számítás

számára. Racionális alapon, gazdaságpolitikai szempontból lehet, hogy igaza volt, de irányvonala megfeledezett a keletnémetek eufórikus állapotáról. Még Willy Brandt, a szociáldemokraták nagy tekintélyű volt kancellárja is Lafontainenel szemben foglalt állást. Innentől kezdve Kohl kancellárnak előnyt jelentett az újraegyesítés pátosza, a szociáldemokratáknak pedig veszteséget.

A párt a mai napig strukturális nehézségekkel küzd az új tartományokban, jóllehet egykor itt (Szászország és Tübingia) volt a német szociáldemokrácia bölcsője. A sorozatos rossz eredmények szervezeti háttére, hogy az SPD – szemben a CDU-val és az FDP-vel – nem egyesült a keletnémet blokkpárttal, csak az 1989 októberében alakult és ezért szükségszerűen minimális méretű keleti SPD-t fogadta be. Magyar szemmel nézve a szociáldemokrata SPD és a posztkommunista PDS (a korábbi NDK állampárt, az SED¹¹⁴ utódja) közötti távolságtartás nem tűnik természetesnek, de a nyugatnémet SPD el akarta kerülni a történelmi bűnökkel terhelt párttal való együttműködést. A nyugati SPD emlékezetében elevenen élt ráadásul az SED létrejöttéhez vezető, a többi kelet-európai kommunista párthoz hasonlóan a megkötése után a kommunisták által semmibe vett 1946-os egyesülési megállapodás a keletnémet kommunisták és szociáldemokrata párt között.¹¹⁵ A szervezeti hátrány és a posztkommunisták révén meglévő baloldali alternatíva léte komoly versenyhátrányt jelent a mai napig az SPD-nek az új tartományokban.

Az 1990-es bukást követően Lafontaine pozíciója megrendült, de veszteni valója nem volt, a párt elnökségét más, Hans-Jochen Vogel töltötte be (1987-1991). A következő választásra a párt elnöke – egy pártszavazás eredményeképpen – Rudolf Scharping lett, aki ennek köszönhetően a kancellárjelöltséget is megszerezte. Melléje csatlakozott Lafontaine Saar-vidék-i és Gerhard Schröder alsószászországi miniszterelnök. Mivel Scharping sem tudta legyőzni Kohlt, kiesett a „trojkából” és éles küzdelmek árán, 1995-ben Lafontaine vette át a pártelnökséget. A következő választásra a Schröder-Lafontaine duó vezette az SPD-t, amelyben az utóbbi – az ismételt vereségtől tartva – átengedte a kancellárjelöltséget Schrödernek. A híres „új közép” üzenetével kampányoló Schrödernek sikerült legyőznie a tizenhat éve hivatalban lévő Kohl kancellárt és a

¹¹⁴ Sozialistische Einheitspartei Deutschlands [Németország Szocialista Egységpártja], amely az NDK állampártjaként működött, 1989 decemberében SED-PDS, majd 1990. február 4-én PDS [Partei des Demokratischen Sozialismus; a.m. a Demokratikus Szocializmus Pártja] néven alakult újjá.

¹¹⁵ Jesse 2001:88

Zöldekkel együtt többséget szereznie a Bundestagban. A győzelem oka egyrészt a generációváltás üzenete, másrészt a Tony Blairhez hasonló harmadik utas politika (az „új közép”) ígérete volt.

Lafontaine gazdasági és pénzügyi csúcsminiszter lett az új kabinetben, de Schröderrel a személyes viszonya gyorsan megromlott (úgy érezte, a kancellár számos döntésben megkerüli), a politikai elképzelései pedig egyre kevésbé tűntek összeegyeztethetőnek (Lafontaine a szociáldemokrácia hagyományos, szociálisan érzékeny, újraelosztás-párti szárnyához tartozott), ezért fél év után lemondott minden párt- és kormánytisztviseléséről. Utódja pártelnökként a kancellár, Gerhard Schröder lett.

2002-ben az SPD felül tudott kerekedni a CDU/CSU-n, s a Zöldekkel újra kormányt alakíthatott. A meglepetésszerű győzelem egyik oka az ellenjelölt személye volt (Edmund Stoiber CSU-elnök az észak-németországiakat nem tudta mozgósítani), a másik Schröder ügyes kampánya (árvíz sújtotta települések felkeresése, az iraki háború látványos elutasítása) volt, amellyel sikerült elkerülnie, hogy a választási küzdelem témája a számára kevésbé kedvező kormányzati teljesítmény legyen.

Újraválasztása után, 2003 márciusában Schröder az ország rossz költségvetési helyzetére hivatkozva gazdaságpolitikai fordulatot jelentett be, melynek középpontjában a szociálpolitikai kiadások csökkentése állt.¹¹⁶ Az Agenda 2010 nevű csomag kulcseleme és később szimbolikus célpontja lett a munkanélküli segély szigorítása, „Hartz IV”¹¹⁷ néven. A fordulatot ugyan egy rendkívüli pártkongresszus 2003 júniusában szentesítette, de azon a kritikusok nem szólalhattak fel. Egyikük szerint a „mézesmadzag nélküli korbács” módszerével, demokratikusnak nem nevezhető módon tartották távol a feltételezett bírálókat a felszólalástól. Tény azonban, hogy az Agenda 2010 elleni, párton belüli pártszavazás kezdeményezése elbukott, mert a részvétel nem

¹¹⁶ Válaszul a CDU „hazugságbizottságot” (Lügensausschuß) hívott össze a Bundestagban, mivel állítása szerint a Schröder-kormány a kampányban félrevezette a választókat az ország gazdasági helyzetéről. A vizsgálóbizottság nem tudott érdemi munkát végezni.

¹¹⁷ Az SPD-t is megosztó csomag névadója, Peter Hartz a Volkswagen-csoport humánpolitikai főnöke volt. A csomag negatív szimbólum-jellegét erősítette, hogy Hartz ellen az ügyészség eljárást indított egy, a vállalaton belüli botrányhoz kapcsolódóan. A menedzser a vád szerint több millió euró hűtlen kezeléséért felelt, s beismerő vallomása után a bíróság két év felfüggesztett börtönbüntetésre ítélte.

érte el a tíz százalékos küszöböt.¹¹⁸ Ezek alapján nem lehet a párttagság többségének aktív ellenállásáról vagy tiltakozásáról beszélni.

A formális jóváhagyás mégis alkalmatlan volt a párttagság és a szimpatizánsok valódi támogatásának elnyerésére, a hagyományos, újraelosztás-párti szociáldemokrata szárny, amelyet elsősorban a szakszervezetek jelenítettek meg, elégedetlensége folyamatosan nőtt. A vezetési módszerei miatt sokat bírált kancellár 2004 februárjában lemondott a pártelnökségről, utódjául viszont a vele szövetséges Franz Münteferinget sikerült elfogadtatnia. Az elégedetlen párttagokat mindez nem nyugtatta meg. 2005 januárjában új szervezetet alapítottak „Munka és Társadalmi Igazságosság Választási Alternatíva” (WASG) néven.¹¹⁹ Az események az SPD 2005. májusi, Észak-Rajna-Vesztfália-i tartományi választási vereségét követően felgyorsultak. Mivel a szociáldemokraták negyven év után veszítették el a hatalmat a Ruhr-vidéket is magába foglaló, legnagyobb tartományban és ezzel a szövetségi kormányzás társadalmi bázisa meggyengült, Schröder, egy évvel a rendes választások előtt, előrehozott szövetségi választásokat kezdeményezett. Ez a német politikai rendszerben rendkívül ritka és csak kivételes eljárásban lehetséges. A választások hírére Lafontaine kilépett az SPD-ből és bejelentette belépését a posztkommunista utópárt (PDS) és a választási alternatíva (WASG) általa kezdeményezett szövetségébe. A német szociáldemokrácia kettészakadt,¹²⁰ miután a választási szövetség új párttá alakult, Baloldal néven és megerősödve jutott be a Bundestagba.

A 2005-ben megalakult kereszténydemokrata-szociáldemokrata nagykoalíció nem tudta elősegíteni az SPD talpra állását. Egyrészt a koalícióban az újraelosztással kapcsolatos tárcákat kapott, amelyekre a népszerűség növelésére nehezen alkalmas, kellemetlen döntések vártak.¹²¹ Másrészt a párt megosztott maradt, a választási alternatíva kiválása után is, az Agenda 2010 megítélése kapcsán. Az egymással torzsalkodó „frakciók” szervezetté váltak, önálló tagsággal és sokszor zártkörű rendezvényekkel. Megerősödött

¹¹⁸ Stoy és Schmid 2011:360

¹¹⁹ WASG [Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit]

¹²⁰ A választási alternatíva az Észak-Rajna-Vesztfáliai választásokon még csak 2,2 százalékot szerzett, a PDS-szel közös szövetsége – amely 2007-ben felvette a Baloldal nevet – viszont 2005 szeptemberében, országos szinten 8,7 százalékot.

¹²¹ A Pénzügyminisztérium vezényelte le a 3 százalékpontos ÁFA-emelést, az Egészségügyi Minisztérium a szociális kiadások lefaragását, a Munkaügyi és Szociális Minisztérium a nyugdíj-korhatár emelését (Alemann-Spier 2011:60)

az Agenda 2010-zel inkább megértő 'Seeheimer Kreis' és a „Netzwerk Berlin”, valamint az inkább kritikus „Forum Demokratische Linke 21”. Ennek köszönhetően az SPD – a 2013-as választásokig – nem tudott egységes, hiteles és a többség által támogatott gazdaság- és szociálpolitikai koncepciót alkotni.¹²² Ezt jelezte a 2013-as kancellárjelölt, a piacpárti Peer Steinbrück helyzete is, aki a balszárnny megnyerése érdekében felvállalt baloldali követeléseket, de inkább lemondott a baloldali program megfogalmazásáról.

Továbbfokozta a problémákat a vezetési válság, a hiteles és népszerű vezető politikusok hiánya. A 2005-ös választás után Müntefering lemondott a pártelnökségről, s azóta már a negyedik utódja van hivatalban: Matthias Platzeck egészségügyi, Kurt Beck bizalmatlansági okokból távozott, s utánuk – a 2009-es választás idejére – Müntefering visszavette a pártelnökséget. A jelenlegi pártelnök, Sigmar Gabriel sem tud a párt egészére támaszkodni, megítélése vegyes maradt a 2013-as nagykoalíció megkötéséig. Végül az SPD versenyhelyzetét jelentősen gyengítette a 2009-es és 2013-as választások előtt, hogy nem volt hihető koalíciós opciója sem: a Zöldekkel együtt nem volt meg a felmérések szerint a többsége, a Zöld-SPD-FDP, pártszíneik alapján „közlekedési lámpa” koalíciót visszautasította az FDP, a Baloldallal pedig az SPD nem kívánt együttműködni. Így a pártnak legnagyobb ellenfele, a CDU ellen kellett kampányolnia, miközben sejthető volt, hogy legfeljebb a nagykoalíció vezetése a versengésük tétje. Márpedig a hivatalban lévő kancellár, Angela Merkel minden tekintetben népszerűbb volt az őt 2009-ben kihívó külügyminiszterénél, Walter Steinmeiernél,¹²³ valamint 2013-as ellenfelénél, Peer Steinbrücknél, a korábbi nagykoalíció pénzügyminiszterénél. Összességében elmondható, hogy az SPD a pozíciójánál fogva – baloldalisága ellenére sem – tudott profitálni a gazdasági világválságból. Ezek után kevésbé meglepő, hogy a 2009-es választáson minden idők legrosszabb eredményét érte el. A listás ágon 1998-hoz képest megfeleződött a támogatása.

2009 és 2013 között ugyan, a közvélemény-kutatások szerint, valamelyest erőre kapott az SPD, mivel a fent taglalt „csapdahelyzetet” eredményező kötöttségei enyhültek. Ugyanakkor a párt megújulásáról még korai volna beszélni, sokkal több jel utal a baloldali spektrum tartós szétforgácsolódására. Immár négy párt is törekszik a baloldali

¹²² Alemann-Spier 2011:61

¹²³ Alemann-Spier 2011:63-65

szavazatok begyűjtésére: az SPD mellett, a Baloldal, a Zöldek és az újonnan feltörekvő Kalózpárt.¹²⁴ A Zöldek elsősorban a fiatalabb és középkorú generáció körében veszélyesek a szociáldemokratákra, míg a Kalózpárt a digitális társadalomban kötheti le az elégedetlen, kormányellenes szavazókat. Tény azonban, hogy a kalózok kezdetleges fellángolása¹²⁵ 2013 nyarára – elsősorban a fundamentális bázisdemokrácia és a nyomában kialakult vezetési válság miatt – lankadt. Ma már inkább úgy tűnik, hogy a Kalózpárt átmeneti jelensége a berlini köztársaságnak.

A szociáldemokrata párt – a nyilvánosságban sokszor megfogalmazott – válságát mutatja a tagságának alakulása. Ahogy arról már volt szó, 1991 óta közel megfeleződött a párt tagsága. Különösen is fájó lehet, hogy az olyan hagyományosan vörös tartományokban, mint Észak-Rajna-Vesztfália 2011-ben ötödannyival több tagja volt a CDU-nak (150.257 fő), mint az SPD-nek (127.765 fő).¹²⁶ Az országos párt tagsága az Agenda 2010 idején különösen gyorsan fogyott: 2002 és 2005 között a párttagok 15 százaléka tűnt el.¹²⁷ Az SPD tartós válságáról szóló tézist támasztja alá, hogy 2009 óta sem sikerült újra növelnie a pártnak a tagok számát. Ugyanakkor, ahogy azt a 2012-es, észak-rajna-vesztfáliai példa is mutatja, ez nem jelenti azt, hogy az SPD ne kerülhetne újra kormányra. Ha nem is belső, hanem külső okokból. A legnagyobb, hagyományosan baloldali tartományban ugyanis a CDU hiteltelen és népszerűtlen jelöltje, Norbert Röttgen szövetségi miniszter arra a kérdésre sem tudott válaszolni, hogy ha alulmarad, felváltja-e Berlint (a szövetségi politikát) Düsseldorfal (a tartományi politikával). Így Hannelore Kraft, az SPD miniszterelnöke 2010 után a 2012-es, előrehozott választásokon meg tudta erősíteni többségét és ezzel sokak számára az SPD egyik reménységévé nőtte ki magát.

2.4.2.4 A Baloldal

Az SPD válsága, de legalábbis monopolhelyzetének megszűnése a többi baloldali párt lehetősége is egyben. A Baloldal néven nyugatnémet szakszervezeti funkcionáriusokból

¹²⁴ Die Piraten

¹²⁵ 2009-ben a berlini választásokon 8,9, a 2012-es Saar-vidéki szavazáson 7,4, Schleswig-Holsteinben 8,2, Észak-Rajna-Vesztfáliában pedig 7,8 százalékot szereztek, a 2013 januári alsószászországi választásokon azonban nem jutottak be a parlamentbe.

¹²⁶ Ugyanakkor hiba volna a párttagság létszáma és a választási sikeresség között automatikus összefüggést feltételezni: 2012 májusában, egy előrehozott választáson, az SPD 39,6, a CDU csupán 26,3 százalékot tudott szerezni.

¹²⁷ saját számítás

és a keletnémet állampárt utódszervezetéből 2005 és 2007 között egyesült párt, ahogy arról már volt szó, éppen ezzel a stratégiával próbálkozott. A Baloldal szervezeti egyesítése ellenére azonban közel sem nevezhető egységesnek: személyi, programbeli és stratégiai kérdések is megosztják. A 2007 óta már többször cserélődött pártvezetés egyelőre adós maradt a pluralitás pluralizmussá szervezésével.¹²⁸

Tovább bonyolítja a helyzetet és riválisainak állandó támadási felületet kínál, hogy az egyik elődszervezet, a PDS jogfolytonosságban áll az NDK korábbi állampártjával. Ezt a PDS felső és középvezetői, sőt tagsága is látványosan alátámasztotta. Gregor Gysi, aki 1990 után három évig töltötte be a pártelnöki posztot, az NDK ügyvédi kamarájának elnöke (1988-1990) és a feltételezések szerint állambiztonságának nem hivatalos munkatársa¹²⁹ volt az újraegyesítés előtt. Lothar Bisky (1993-2000 és 2000-2007 közötti pártelnök) pedig az NDK-ba érettségi előtt bevándorlóként gyors társadalomtudományi karriert tudhatott maga mögött, a diktatúra bukása előtt az NDK filmművészeti főiskoláját vezette. Nem véletlen, hogy az utódpart 2005-ig a nyugatnémet tartományokban alig talált támogatókat, holott ez kifejezetten célja volt az egész szövetségi területre kiterjesztett pártszervezetével. Sőt az új tartományok magas támogatása ellenére szövetségi szinten 1994-ben és 2002-ben is elvétette az öt százalékos küszöböt (1990-ben is, de akkor nem volt érvényben szövetségi szinten a szabályozás), s csak közvetlenül megválasztott képviselőinek köszönhette Bundestag-képviselését.

Ennek megfelelően a Baloldal létrehozásakor nagy feladat volt a szervezők számára a pártállami múlt feledtetése. Oskar Lafontaine egy 2007-es cikkében így írt a múltról: „A legfőbb érték, amelyért a Baloldal politikailag küzd, a szabadság, minden ember joga arra, hogy életét saját maga határozza meg. A Kelet szocialista államai, közöttük az NDK, azért buktak el, mert nem voltak sem demokratikusak, sem jogállamiak. A jobb jövő ígéretével figyelmen kívül hagyták a szabadságot. Ezért aztán sem szocialisták, sem demokratikusak nem voltak.”¹³⁰ Mindez fontos újdonság volt, és a nyugatnémet

¹²⁸ Neugebauer 2011:169

¹²⁹ A bíróság nem adott helyt Gysi kérelmének, amikor a pártvezető a fenti állítást megfogalmazó médiumokat próbált beperelni az állítás miatt; Gysi Stasival kapcsolatos együttműködéséről részletesen beszámol: Der Spiegel, 23/2008, 48-50. o.

¹³⁰ Lafontaine 2007, eredeti: „Der zentrale Wert, für den die Linke politisch eintritt, ist die Freiheit, ist das Recht aller Menschen, ihr Leben selbst zu bestimmen. Die sozialistischen Staaten des Ostens, darunter die DDR, sind gescheitert, weil sie weder demokratisch noch rechtsstaatlich verfasst waren. Mit dem

hagyományos szociáldemokrácia hívei számára nélkülözhetetlen tisztázás, az utódpartiság vádját azonban máig nem tudta letörölni magáról a Baloldal. Talán nem is akarja feltétlenül, s inkább az NDK iránt az új tartományokban egyre erősebb nosztalgiából szeretne politikailag profitálni.

Sikerét azonban nem csupán ennek köszönheti 2005 után a Baloldal. Rendszerellenzéki,¹³¹ a tiltakozásra építő és a szociális kizsákmányolás ellen küzdő politikája annál eredményesebb volt. Jellemző, hogy a párt retorikájában az összes többi párt „neoliberálisnak” számít.¹³² A Baloldal elsősorban az SPD-ből kiábrándult és az egzisztenciális lecsúszástól tartó választókat tudta megszólítani. Ennek is köszönhető, hogy 2005-ben a Bundestag képviselőinek 8,8 százalékát, 2009-ben már 12,2 százalékát, 2013-tól pedig 10,1 százalékát adhatták.

A 2005-ös egyesüléssel a párttagság száma is számottevően megugrott. Míg az állampárti SED-nek 1989-ben mintegy 2,3 millió tagja volt,¹³³ addig a romjaiból építkező PDS két évvel később, 1991-ben, már csak alig több mint 170 ezer tagot számlált, 2005-re pedig 60 ezer fő közelébe zsugorodott a tagsággal rendelkezők száma. Ehhez képest, az egyesülés eredményeként, 2009-re, közel húszezer fővel nőtt meg a párttagok száma.

Azóta azonban a Baloldal is lejtmenetben van. Tagsága ismét 70 ezer fő alá csökkent, s a párt számára kiváló 2009-es választás másnapján vita kezdődött a vezetők között a helyes irányról. A programvita lezáratlansága,¹³⁴ a párt hiányzó belső egysége, ötletgazdáinak állandósuló vitája (Gysi és Lafontaine is egymás ellen fordultak), a keleti és a nyugati szárny valódi integrációjának elmaradása, s végül a keleti párttagok kormányra kerülési ambíciói, valamint a nyugatiak „örökös ellenzékiisége” közötti feszültség, egyelőre nem tűnik feloldhatónak. A 2009 utáni tartományi választási

Versprechen einer besseren Zukunft missachteten sie die Freiheit. Sie waren daher weder sozialistisch noch demokratisch.”

¹³¹ Neugebauer 2011:174

¹³² uo. 160

¹³³ Jesse 2001:96

¹³⁴ Olyan kérdések is megosztják a tagságot, hogy munkának számít-e a gyermeknevelés vagy a civil szervezetek társadalmi munkája, vagy ezt a fogalmat – a hagyományos marxista terminológiának megfelelően – csak a termelő munka számára szabad fenntartani (idézi Neugebauer 2011:169), de nemrég Izrael háborúért viselt felelőssége is élesen megosztotta a pártot, amely a háború minden formáját elutasítja. Emlékeztet, hogy az NDK, más szocialista országokhoz hasonlóan, anticionista külpolitikát folytatott.

eredmények egyértelműen visszajelezték a párttól való elfordulást. 2012-ben Észak-Rajna-Vesztfália, 2013-ban Alsószászország parlamentjéből is kiestek, jóllehet az előbbi, egyébiránt legnagyobb német tartományban az egyesülés óta is növekvő létszámmal, több mint nyolcezer taggal rendelkeztek. Összességében a Baloldaltól is elmondható, hogy a választási szituációtól, s a pillanatnyi hangulattól függ, képesek lesznek-e az utóbbi évek magas támogatottságának fenntartására. Amennyiben igen, a párt számára a következő nehéz stratégiai kérdés egy esetleges vörös-zöld kormánykoalíció támogatása lenne. Egyrészt a Baloldal a többi baloldali pártot is élesen támadja, különösen az SPD-t, s kormányra kerülve éppen ezt az ellenzéki potenciálját vesztené el. Másrészt azonban az új tartományok párttagjai, akik helyben 25-30 százalékos eredményekhez és több tartományban a közös kormányzáshoz is hozzászórtak, kevés megértéssel lennének egy esetleges elzárkózó döntés kapcsán a pártvezetés felé. Gregor Gysi a 2013-as kampányban több alkalommal is felajánlotta az SPD-vel és a Zöldekkel kötendő közös koalíciót, de a piacpárti szociáldemokrata kancellárjelölt, Steinbrück ezt elutasította.¹³⁵

2.4.2.5 *A Zöldek*

A kezdetekre jellemző éles ideológiai küzdelem pragmatizálódott, a mozgalmi jelleg professzionalizálódott a Zöldek esetében. A baloldali párt mára nem egyszerűen '68-as mozgalom, sokszínű vezetése sokkal szélesebb társadalmi rétegeket tud megszólítani. A hagyományos támogatók mellett a bevándorlókat, a polgári középosztályt, az egyetemvárosok fiataljait és az új társadalmi mozgalmak aktivistáit.

Mindez az újraegyesítés után még nem tűnt ilyen egyértelműnek. A nyugati zöldek csak 1993-ban egyesültek a keletnémet 90-es Szövetséggel (Bündnis '90), az 1990-ben megválasztott Bundestagba csak éppen hogy bejutottak. Sőt a párt még az 1998-as választás előtt is olyannyira őrizte mozgalmi jellegét, hogy ellenállt Joschka Fischer központosító törekvéseinek. Így végül a Zöldek emblemikus arca a pártjától független, saját kampányt szervezett magának. Utóbbi eredményes volt, hiszen az SPD 1998-ban a zöldekkel együtt tudott kormánykoalíciót alakítani. A kormányzás felelősségéből adódó nehéz döntések (koszovói vagy az afganisztáni katonai részvétel) jelentősen

¹³⁵ Új fejlemény a Baloldal kormányképesé válásában, hogy 2014 decemberében, a türingiai tartományi választások után vörös-vörös-zöld koalíció alakult, amelyben ráadásul az SPD-t megelőző Baloldal adja a kormányfőt, a Nyugat-Németországból származó Bodo Ramelow személyében.

átalakították a pártot, végül azonban Fischer 2005-ös visszavonulása kellett ahhoz, hogy a zöldek valóban új útra lépjenek.

Ennek egyik első jele volt, hogy 2005 után végre létrejött a párt „stratégiai centruma”, néhány vezetőjének szoros és szervezett együttműködése, amely a professzionális politizáláshoz elengedhetetlen.¹³⁶ Ezt követte az ökológia és az ökonómia kibékítése, a Green New Deal nevű, híressé vált program. Ezzel a kínálattal a zöldek is profitálni tudtak a szociáldemokraták válságából. Fontos változás volt, hogy 2005 után – enyhítve az örökös ellenzéki vádját – több helyi polgármesteri posztot is zöld politikusok töltöttek be, a helyi választásokon megelőzve a „néppártok” jelöltjeit.¹³⁷ Egy teljesen újszerű zöld pártot mutatott fel a 2007-ben Hamburg városállamban kötött CDU-Zöldek kormánykoalíció, ez azonban elsősorban a CDU helyi vezetőjének, Ole von Beust-nak a személyes érdeme, s kevésbé a Zöldek vagy a CDU átalakulásának jele. 2011-ben újabb szokatlan dolog történt. A korábban közel hatvan évig kereszténydemokrata irányítás alatt lévő Baden-Württemberg tartományban a választások baloldali, azon belül is zöld-vörös és nem vörös-zöld többséghez vezettek, így Winfried Kretschmann személyében a Zöldek először adhattak tartományi miniszterelnököt. A „társadalom közepébe” való megérkezés miatt a párttal rokonszenvező publicisták már a Zöldeket tartják a jövő néppártjának. Szintén a Zöldek strukturális erősödésére utal, hogy az összes párt közül egyedülként 2009 után mintegy ötödével, 2005 óta pedig közel harmadával növelni tudták tagságukat.

A „néppártosodás” tézise azonban, még ha a nyitás kifejezetten sikeresnek mondható is, széles társadalmi rétegek (idősek és a keletnémetek) alacsonyszámú elérése miatt egyelőre még elhamarkodottnak tűnik. Találóbbr, ha a „modern közép néppártjáról” beszélünk.¹³⁸ A választói szemében a néhány tartományi választáson szintén mandátumhoz jutó anarchista Kalózpárt a Zöldek valódi alternatívájának tűnt fellángolásakor, s elsősorban a Zöldek és a Baloldal rovására tudott megerősödni. Több korábbi zöld politikus, például az egyik pártelnök, Angelika Beer (2002-2004) is átlépett a kalózokhoz 2009-ben. Ráadásul a Zöldek tagságának növekedése is relatív. A hagyományos néppártoknak még majdnem tízszer annyi tagja van, mint a Zöldeknek, az

¹³⁶ Probst 2011:135

¹³⁷ például 2012 óta Stuttgartot, Baden-Württemberg fővárosát is zöld polgármester vezeti Fritz Kuhn személyében

¹³⁸ Probst 2011:153

új tartományokban pedig még az FDP is megelőzte méretben. A néppárttá-válást szintén vágyálomnak láttatta a 2013-as, korszakunkat záró Bundestag-választás. Itt, minden kedvező előzetes jel ellenére, a zöldek csak közel egymillióval kevesebb listás szavazatot szereztek adóemelési kampányuk, az iskolai kényszervegetárius nap bevezetésének terve és a 80-as években a pedofiliával szemben a párt több vezetője által eltűrt nyitottság miatt.

2.4.2.6 *Az FDP*

A Szabad Demokrata Párt (FDP) 1949 és 1990 között – Adenauer második, egypárti kormányát és a hatvanas évek nagykoalíciós időszakát leszámítva – folyamatosan kormányon volt, negyvenegyből harmincnégy éven át. Ennek során, mint „természetes kormányerő” a CDU-val (huszonegy év) és az SPD-vel (tizenhárom év) is alkotott közös koalíciót. A Kohl-kormány hivatalban maradását 1990 után is az FDP-vel való együttműködésnek köszönhette. A vörös-zöld kormány 1998-as megválasztásával és a rákövetkező ismételt nagykoalícióval az FDP-nek hozzá kellett szoknia az ellenzéki szerephez. Tizenegy évig a szövetségi politikában ellenzéki párt maradt.

Erre alkalmasnak bizonyult a párt két emblemikus vezetője, akik Hans-Dietrich Genscher 1998-as visszavonulása után váltak kulcsszereplőkké. A különféle pozíciókat betöltő észak-rajna-vesztfáliai Jürgen Möllemann és az 1994 után főtitkári, 2001 és 2011 között pártelnöki tisztséget viselő Guido Westerwelle.¹³⁹ Mindkettőjük erőssége a nagy médiaérdeklődést kiváltó, a társadalmat polarizáló viták kirobbantása és felszítése volt. Möllemann például az izraeli-palesztin konfliktusban 2002-ben Izrael felelősségét emelte ki, Westerwelle pedig a munkanélkülieknek nyújtandó, állítása szerint feltétel nélküli segélyek kapcsán 2010-ben „adószocializmusról” és a „későrómai dekadencia” jelenségéről értekezett nyilvánosan.¹⁴⁰

Ennek ellenére, vagy éppen ezért a párt az ellenzéki években folyamatosan erősödni tudott. Noha sokan komolytalannak találták Möllemann és Westerwelle „stratégia 18” programját, amely a párt számára 18 százalékos listás eredmény elérését tűzte ki, 2009-ben 14,6 százalékos listás eredményével ezt – a korábban kételkedők számára is

¹³⁹ Möllemann ellen pályafutása végén az adócsalás vádja merült fel, az antiszemitizmus gyanúja miatt – kizárása előtt – kilépett pártja frakciójából. 2003 nyarán balesetben elhunyt, utána Westerwelle maradt egyedül a párt meghatározó vezetője.

¹⁴⁰ Financial Times Deutschland, 2010. február 11.

megkérdőjelezhetetlenül – megközelítette a párt. Sőt, Westerwelle vezetésével az FDP hosszú évtizedek után a tartományokban és a városokban is fontos tényezővé tudott válni, enyhítve a róla a bonni köztársaságban kialakult „altest nélküli dáma”¹⁴¹ képét, amely szerint az FDP kizárólag a szövetségi szinten lett volna politikai tényező, de ott mindig királycsináló szerepben.

Az ellenzéki időszakban a párt programja, különösen annak a nyilvánosságban észlelt része egyszólamúvá vált és kizárólag az adócsökkentésről és az adóegyszerűsítésről szólt. Lényegében a párt jelszavává, folyamatosan ismételt üzenetévé vált a „több nettó a bruttóból”¹⁴² célkitűzés. Ennek az egyoldalúságnak az oldása érdekében, a 2009-es választás előtt az FDP más, klasszikus liberális, az adatvédelmet, illetve a privátszféra és a személyiségi jogok garanciáit középpontba helyező témákat is felkarolt.¹⁴³ A szociális érzéketlenség és a felső rétegek pártjának vádját, amelyet az SPD külön kampányban hirdetett, Westerwelle a „párt az egész népnek” jelszavával, illetve a nemes egyszerűséggel „Németország programnak” keresztelt választási brosúrával próbálta ellensúlyozni.

Ugyan 2002-ben még, Möllemann javaslatára, az FDP koalíciós ígéret nélkül vonult a kampányba, 2005-ben, 2009-ben, de 2013-ban is már a választások előtt elkötelezte magát a CDU-val való együttműködés mellett, amely az Észak-Rajna-Vesztfáliában alakult fekete-sárga¹⁴⁴ koalíció miatt hiteles ígéretnek is hatott 2005-ben. Az elígérkezés kárvallottja az SPD lett, amely a vörös-zöld hihető többsége híján 2009-ben és 2013-ban is hiába reménykedett a „sárgákkal” kiegészített közlekedési lámpa-koalícióval mozgástere bővítésében.

A párt tagsága a bonni köztársaság 80-as éveinek szintjéhez képest alig változott. 1989-ben 65 ezer, 2011-ben 63 ezer tagja volt, amely persze az újraegyesítés fényében relatív visszaesésnek mondható. Ugyan 1990-ben a tagság mintegy százezer fővel megugrott, miután még a két német állam összeolvadása előtt az FDP egyesült az NDK liberális-demokrata és nemzeti demokrata blokkpártjával, amelyek tagsága 1990-ben összesen

¹⁴¹ Vorländer 2011:110

¹⁴² Vorländer 2011:113

¹⁴³ például a légbiztonsági törvény vagy a terrorizmus elleni törvény ügyében alkotmányjogi panasszal is élt (Vorländer 2011:112)

¹⁴⁴ a CDU és az FDP pártszínei

160 ezer főre volt tehető,¹⁴⁵ de a hirtelen jött többletet a párt hamar „ledolgozta”. Már a Kohl-kormány bukásakor helyreállt a 60 ezer körüli tagságai szint. A keletnémet tartományokban – Szászország kivételével – ma alig haladja meg az FDP-tagság az ezer főt.

Az eredményes ellenzéki stratégia kormányra kerülve hamar haszontalanná vált. A párt tizenegy év (1998-2009) ellenzéki retorika után nehezen tudta kezelni a váltást és hibát hibára halmozott. A pártközpont teljes kiürülésétől, a pártot támogató szállodaipar forgalmi adó kedvezményén át, az általános adócsökkentési ígéret minimális érvényesítéséig mind hozzájárultak a közvélemény-kutatásokban az ötszázalékos küszöb alatti eredményekhez, valamint a tartományi parlamentekből való sorozatos kiesésekhez. 2012 nyarára az FDP a tizenhat tartományból hatban nem tudott bejutni a tartományi parlamentbe. Egyre inkább igazolódni látszik a már idézett szállóige, s eltűnt „a dáma alteste”. Ezért 2011 tavaszán Westerwelle-t párttársai lemondásra kényszerítették, azonban utódja, Philip Rösler sem tudta beváltani a hozzá fűzött reményeket. A 2013-as választáson az FDP – hat és fél évtized után – kiesett a Bundestagból, s a pártvezetés lemondott. Rösler örökre távozott a politikából.¹⁴⁶

Összefoglalva a pártok változását elsősorban a modernizáció alapú változásokat kell kiemelni. A Zöldek kivételével minden párt tagsága csökkent, az FDP-jé 2011-ig stagnált. De az újraegyesítés is nyomott hagyott minden párton. A nyugatnémet pártok tagsága a keletnémet blokkpártok beolvasztása ellenére is jelentősen elmaradt a bonni köztársaság átlagától, e téren a posztkommunista Baloldal nyugati fellángolása is egyelőre átmenetinek tűnik. Fontos még kiemelni a Helmut Kohl utáni CDU „szociáldemokratizálódását”, illetve a baloldali spektrum szétforgácsolódását, amely a baloldal összefogását és közös győzelmét megnehezítette, s így közvetetten a CDU és az SPD közös kormányzásának lehetőségét növelte.

¹⁴⁵ Jesse 2001:98

¹⁴⁶ A Davos-i Világgazdasági Fórum szervezőbizottságába

2.5 Választói preferenciák

2.5.1 Választási részvétel

A választói részvétel a bonni köztársaságban hagyományosan magas volt, amely az 1945 után kialakult szövetségi rendszer legitimitását támasztotta alá. 1953 és 1987 között bőven 80, 1987 kivételével mindig 85 százalék feletti részvétel azt jelezte, hogy a nyugatnémet állampolgárok fontosnak és helyesnek tartják a szövetségi választásokon való részvételt.

Franciaország V. Köztársaság		Nagy-Britannia		Olaszország		Német Szövetségi Köztársaság	
1965 első	84,75%	1945	72,80%	1948	92,23%	1949	78,50%
1965 második	84,32%	1950	83,90%	1953	93,84%	1953	86,00%
1969 első	77,59%	1951	82,60%	1958	93,83%	1957	87,80%
1969 második	68,85%	1955	76,80%	1963	92,89%	1961	87,70%
1974 első	84,23%	1959	78,70%	1968	92,79%	1965	86,80%
1974 második	87,33%	1964	77,10%	1972	93,21%	1969	86,70%
1981 első	81,09%	1966	75,80%	1976	93,39%	1972	91,10%
1981 második	85,85%	1970	72,00%	1979	90,62%	1976	90,70%
1988 első	81,38%	1974	78,80%	1983	88,01%	1980	88,60%
1988 második	84,06%	1974	72,80%	1987	88,83%	1983	89,10%
1995 első	78,38%	1979	76,00%	1992	87,29%	1987	84,30%
1995 második	79,66%	1983	72,70%	1994	86,31%	1990	77,80%
2002 első	71,60%	1987	75,30%	1996	82,88%	1994	79,00%
2002 második	79,71%	1992	77,70%	2001	81,38%	1998	82,20%
2007 első	83,77%	1997	71,40%	2006	83,62%	2002	79,10%
2007 második	83,97%	2001	59,40%	2008	80,51%	2005	77,70%
2012 első	79,48%	2005	61,40%			2009	70,80%
2012 második	80,35%	2010	65,10%				

8. táblázat: A francia V. Köztársaság elnök- és az Egyesült Királyságbeli, az olasz, valamint a (nyugat)német parlamenti választások részvételi adatai¹⁴⁷

Igaz, Nyugat-Európában hasonlóan magas részvételi arányt figyelhetünk meg általában. Olaszországban a 70-es évek végéig egyenesen 90 százalék fölötti volt a részvétel. Nagy-Britanniában is a 20. században, egészen a Blair-kormányból való tömeges kiábrándulásig magas, rendre 70 százalék feletti volt a részvétel, s a francia V. köztársaság elnökválasztásai is a 90-es évek végéig – Pompidou megválasztását

¹⁴⁷ saját gyűjtés, Olaszország esetében 1994 után csak a listás eredmény szerepel

leszámítva – 80 százalék feletti mozgósító erővel bírtak. Tehát a bonni köztársaság magas részvételi eredményei nem számítottak egyedi esetnek a „szabad világban”.

Ugyan a régi és az új tartományok részvételi hajlandósága között előfordul különbség, e tekintetében nem beszélhetünk „két társadalomról” egy országon belül. 1998-ban kevesebb, mint három, 1994-ben, 2002-ben és 2009-ben nyolc százalékpontnyi volt a választási részvételük közötti eltérés. Ugyanakkor az eltérés biztosan nem véletlenül alakult így, összességében trendszerű jelenségről beszélhetünk. Az egyesített Berlin kétszer (1990 és 2009), Thüringia egyszer (1998) érte el a szövetségi szintet a részvételben, a többi választás során az új tartományok mind elmaradtak attól. Ennek kettős oka épp a nyugatnémet, hagyományosan magas részvételi hajlandóság háttérének hiányában keresendő. A keletnémetek bármennyire is örültek 1990-ben az újraegyesítésnek, jelen volt és van közöttük az NDK iránti nosztalgia, a Szövetségi Köztársaság legitimitása nem minden társadalmi csoportban erős. A másik fontos különbség kelet és nyugat között a politikai szocializációban keresendő. Ugyan az NDK-ban is tartottak rendszeresen választásokat, de azokon – más szocialista országokhoz hasonlóan – a választási részvétel íratlan szabályként kötelező volt, sőt az NDK-ban, a bizalom jegyében, rendszeresen előfordult a nyilvános szavazás is. Nem csoda, hogy 1950 és 1986 között sosem volt a választási részvétel 98,5 százaléknál alacsonyabb.¹⁴⁸ Ugyanakkor ezek a negatív tapasztalatok az újraegyesítés után alapvetően hozzájárulhattak a távolmaradás kultúrájának kialakulásához. A pontos okokról egyelőre nem készült mértékadó vizsgálat.¹⁴⁹

	szövetségi szint	régi tartományok	új tartományok
1990	77,8%	78,6%	74,5%
1994	79,0%	80,5%	72,6%
1998	82,2%	82,8%	80,0%
2002	79,1%	80,6%	72,8%
2005	77,7%	78,5%	74,3%
2009	70,8%	72,3%	64,8%

9. táblázat: Választási részvétel a Szövetségi Köztársaság régi és új tartományaiban, 1990 óta¹⁵⁰

¹⁴⁸ Jesse 2001:93

¹⁴⁹ Jesse 2010:94

¹⁵⁰ Büro des Bundeswahlleiters W/31499990-OS0201

Mivel a német választások után nagyon pontos választási statisztika és kutatás készül, megbízható adatok állnak rendelkezésre az egyes társadalmi csoportok választási preferenciáinak vizsgálatához.¹⁵¹ Ezek alapján elmondható, hogy a legalacsonyabb, 60 százalék körüli választói hajlandóság 2009-ben a 30 év alatti fiatalokat jellemezte, a legnagyobb visszaesés (közel 10 százalékpont) azonban a harmincas éveikben járók táborában volt (szövetségi szinten 7 százalékpontos volt a visszaesés). A legkisebb visszaesést a statisztika a hatvanas éveikben lévők táborában mutatja (5 százalékpont), ahol a részvételi arány elérte a 80 százalékot, 10 százalékponttal meghaladva a szövetségi szintet.¹⁵² Mindez meglehetősen konstans jelenségnek tűnik a német választásokon.¹⁵³

2.5.2 Pártpreferenciák változása

A bonni köztársaságra a pártpreferenciák viszonylagos állandósága volt jellemző, miután a pártrendszer a 60-as évek elejére megszilárdult. A parlamenti pártok ráadásul majdnem az összes, szövetségi szinten leadott listás szavazatot be tudták gyűjteni.

	CDU/CSU	SPD	FDP	Zöldek	összesen
1949	31,00%	29,20%	11,90%		72,10%
1953	45,20%	28,80%	9,50%		83,50%
1957	50,20%	31,80%	7,70%		89,70%
1961	45,30%	36,20%	12,80%		94,30%
1965	47,60%	39,30%	9,50%		96,40%
1969	46,10%	42,70%	5,80%		94,60%
1972	44,90%	45,80%	8,40%		99,10%
1976	48,60%	42,60%	7,90%		99,10%
1980	44,50%	42,90%	10,60%	1,50%	99,50%
1983	48,80%	38,20%	7,00%	5,60%	99,60%
1987	44,30%	37,00%	9,10%	8,30%	98,70%

10. táblázat: A bonni köztársaság pártjainak listás választási eredménye (második szavazat)¹⁵⁴

A bonni köztársaságban 1949 után a CDU rendre 44 és 50 százalék, míg legfőbb riválisa, az SPD, 1961-es megszilárdulása után, 36 és 46 százalék közötti eredményeket tudott elérni. A szociáldemokraták, Willy Brandt vezetésével, csak egyetlen egyszer,

¹⁵¹ A statisztikát a Szövetségi Statisztikai Hivatal készíti 1953 óta, 1994 és 1998 kivételével, amikor adatvédelmi okokból a Bundestag nem engedélyezte az adatfelvételt (Jesse 2010:92).

¹⁵² Jesse 2010:94

¹⁵³ Rudzio 2003:203 hasonló adatokat közöl az 1990-es választások kapcsán is

¹⁵⁴ bundeswahlleiter.de (letöltés: 2012. augusztus 6.)

1972-ben tudták megelőzni a CDU és a CSU szövetségét. Az FDP, amely hol a jobb-, hol a baloldallal állt össze koalícióba, 1969-et leszámítva, 7 és 13 százalék közötti eredményével folyamatosan tartani tudta a nélkülözhetetlen harmadik erő pozícióját.

Nyugat-Németország idillikus stabilitását jelentősen felkavarta az újraegyesítés. Egyrészt a CDU/CSU és az SPD összesen és egyenként is elbúcsúztak korábbi választási eredményeiktől. Másrészt a Zöldek gyökeret eresztettek a német pártrendszerben és 1980 óta tartó erősödésük folytatódott. Harmadrészt megjelent az SPD-től balra az NDK posztkommunista utódpartja, amely később komoly politikai kihívást jelentett a szociáldemokratáknak szövetségi szinten. Egyedül az FDP nem változott jelentősen a pártpreferencia vonatkozásában. Az 1990 utáni Bundestag-választásokon, 2013-ig, hol bőven, hol éppen hogy, de mindig elérte az 5 százalékos küszöböt.

2.5.2.1 A CDU/CSU

A CDU és a CSU választási eredménye már az újraegyesítés eufóriájában a 44 százalékos küszöb alá szorult, négy évvel később további 2,5 százalékpontot romlott. Akkor sokan a megfáradt Kohl kancellár csökkenő népszerűségének tudták be a visszaesést, amit az 1998-as – tizenhat év után is – az ő kancellárjelölésével folytatott kampány kudarca igazolni látszott. Nyolc évvel az újraegyesítést követően, ha 1949-et nem vesszük figyelembe, a CDU a legrosszabb történelmi eredményét érte el. Igaz, ha az abszolút számokat tekintjük, ez „csak” mintegy hárommillió CDU/CSU-szavazó elvesztését jelenti. A csökkenésért ráadásul nem a CSU-szavazó bajorok felelősek elsősorban, itt 1994 és 1998 között alig három százalékkal csökkent az uniópártra leadott szavazatok száma.

	CDU/CSU		SPD		FDP		Zöldek		Baloldal	
	%	szavazatszám	%	szavazatszám	%	szavazatszám	%	szavazatszám	%	szavazatszám
1990	43,8	20 358 096	33,5	15 545 366	11	5 123 233	5,1	2 347 407	2,4	1 129 578
1994	41,4	19 517 156	36,4	17 140 354	6,9	3 258 407	7,3	3 424 315	4,4	2 066 176
1998	35,1	17 329 388	40,9	20 181 269	6,2	3 301 624	6,7	3 080 955	5,1	2 515 454
2002	38,5	18 482 641	38,5	18 488 668	7,4	4 110 355	8,6	3 538 815	4	1 916 702
2005	35,2	16 631 049	34,2	16 194 665	9,8	3 838 326	8,1	4 648 144	8,7	4 118 194
2009	33,8	14 658 515	23	9 990 488	14,6	4 755 931	10,7	6 203 421	11,9	5 305 527
2013	41,5	18 165 446	25,7	11 252 215	4,8	2 083 533	8,4	3 694 057	8,6	3 755 699

11. táblázat: A „második szavazat” százalékos és szavazatszám szerinti eredménye az egyes pártoknál, 1990 óta¹⁵⁵

¹⁵⁵ bundeswahlleiter.de alapján (letöltve: 2012. augusztus 6. és 2015. március 26.)

A politikai klímán túl a szavazatvesztésnek más okai is lehettek. Egyrészt az új tartományok alacsonyabb szervezettsége, s különösen azon belül is a CDU hagyományos szavazói táborának számító katolikusok kisebb aránya,¹⁵⁶ másrészt a CDU számára a hidegháborúban a különféle társadalmi csoportok összekötésében segítséget jelentő antikommunista retorika kiüresedése jelentette.¹⁵⁷

Noha 2002-ben, négy év vörös-zöld koalíció után mintegy egymillió listás szavazó visszatért a CDU/CSU-hoz, az elsősorban a bajor testvérpárt eredménye, nem a teljes CDU sikere. A fordításhoz mindez kevés volt. Nagy valószínűséggel Edmund Stoiber CSU-elnök és CDU/CSU-kancellárjelölt személye volt a bajor siker és a szövetségi szintű kudarc oka, eltekintve a választási kampányok hatásától. Stoiber egy közvélemény-kutatás szerint¹⁵⁸ az összes megkérdezett 34 százaléka szerint lett volna jó kancellár, míg ellenfele Gerhard Schröder (SPD) 58 százalékos támogatottságot élvezett. Azaz a két személy megítélése jelentősen eltért pártjuk megítélésétől.

A 2005-ös és a 2009-es választás azonban megmutatta, hogy nem csupán a kancellárjelölt személyével volt a CDU/CSU szempontjából gond, hiszen Angela Merkel vezetésével a párt mindkét választáson jelentősen rosszabb abszolút eredményt tudott elérni. 2009-ben, az alacsony részvétel miatt is, 1998-hoz képest újabb hárommillió listás szavazó tűnt el a párt táborából. A teljes képhez azonban hozzátartozik, hogy sok CDU-szimpatizáns második szavazatával az FDP-t támogatta, hogy az kellően erős lehessen a CDU-val kötendő koalícióhoz, megakadályozva az SPD és a CDU/CSU közötti nagykoalíciós együttműködés folytatását. Úgy tűnt, hogy a CDU a berlini köztársaságban 40 százalék alatti párttá zsugorodott. 2013-ban azonban, Merkel népszerűvé válásával párhuzamosan, a pártszövetség újra 41,5 százalékot, a küszöbön elbukó több versenytárs miatt az arányos választási rendszerben is majdnem önálló abszolút többséget tudott szerezni.

A kereszténydemokraták választóbázisának társadalmi jellemzői közül a vallásosság az egyik szembeötlő adat. Még a berlini köztársaságban is a katolikus egyházhoz tartozók fele a CDU-t választja (amikor az összes résztvevőnek csak alig a harmada szavazott a

¹⁵⁶ az NDK-ban kb. 1 millióan alkották a „katolikus diaszpórát”, amely az ország lakosságának alig több mint 5 százalékának felelt meg

¹⁵⁷ Niedermayer 2011a:12

¹⁵⁸ Forschungsgruppe Wahlen, in: <http://www.forschungsgruppe.de/Wahlen/Wahlanalysen/BTW02.pdf> (letöltve: 2012. augusztus 6.)

pártra).¹⁵⁹ Fontos különbséget tenni a vallásosság mértéke és az egyházhoz tartozás ténye között, ugyanis előbbi sokkal jobban magyarázza a CDU-val való szimpátiát.¹⁶⁰ Ugyanakkor a rendszeresen templomba járó katolikusok aránya is érezhetően visszaszorult a párt választóbázisában: 1976-ban a CDU és a CSU szavazóinak 36, 2005-ben csak 12 százaléka tartozott ehhez a csoporthoz.¹⁶¹ A párt támogatói életkoruk alapján jelentősen megváltoztak. A fiatal választók egyre kevésbé támogatják a kereszténydemokratákat. Míg 1987-ben, a bonni köztársaság utolsó választásán és 1990-ben, a berlini köztársaság első választásán még a 25 év alattiak 36 százaléka a CDU-ra vagy a CSU-ra szavazott, addig 2009-re már csak 26 százaléuk szavazott bizalmat nekik. Ennél drámaiabb a fogyás a 45 és a 60 közöttiek korosztályában, hiszen 1987-ben majdnem minden második közülük (46,5 százalék) az uniópártokra szavazott, 2009-ben viszont már csak tízből alig hárman (29,1 százalék). Néma visszaesés a 60 év feletti választópolgárok körében is látható, de ebben a körben még bőven 40 százalék feletti volt 2009-ben is CDU/CSU.¹⁶²

	összes	régi tartományok	új tartományok
1990	43,80%	44,18%	42,58%
1994	41,40%	42,20%	38,53%
1998	35,10%	37,24%	27,58%
2002	38,50%	41,03%	28,75%
2005	35,20%	37,73%	25,59%
2009	33,80%	34,89%	29,49%
2013	41,50%	42,49%	37,76%

12. táblázat: A CDU/CSU második szavazatainak aránya 1990 és 2013 között szövetségi szinten, valamint a régi és az új tartományokban¹⁶³

Mindez alighanem a kelet-nyugat törésvonal kialakulásával magyarázható. Noha az újraegyesítés után még mindkét országrészen hasonló mértékű volt a párt támogatottsága, 1998-ben az új tartományok látványosan elfordultak a CDU-tól és az újraegyesítés kancellárjától, Helmut Kohltól. Nyolc évvel a kancellár történelmi szerepe után ugyanis a kelet-nyugat választói olló a korábbi 2-4 százalékról 10-12 százalékosra

¹⁵⁹ Rudzio 2003:209, a 2002-es választás után készült felmérés alapján.

¹⁶⁰ idézi Kulick 2011:208

¹⁶¹ Jung és Wolf 2005:4

¹⁶² Bundeswalleiter 2010:15, 1.11 táblázat alapján

¹⁶³ saját számítás, a 2013-as adatok forrása a 12-15. táblázatokban:

http://bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/veroeffentlichungen/BTW2013_Heft3.pdf (letöltve: 2015. március 26.), Berlint teljes egészében az új tartományokhoz sorolva

nyílt, s csak a 2009-es választáson, amelyen másodszorra szállt versenybe a kancellárságért a keletnémet gyökerű Merkel, záródott 5,5 százalékosra.

2.5.2.2 Az SPD

A szociáldemokraták szavazótábora sokkal nagyobb változásokon ment keresztül, mint az uniópártoké. Miután az újraegyesítés kapcsán fontolva haladó álláspontra helyezkedtek, s korábbi blokkpárt sem erősítette választói potenciáljukat, 1990-ben igen rossz eredményt értek el, 1961 után ismét 36 százalék alatti, mindössze 33,5 százalékos választói támogatást tudhattak maguk mögött. Közel 5 millióval több második szavazatot kapott a CDU/CSU, mint az SPD. A későbbiekben, Kohl gyengülésével párhuzamosan, az SPD azonban folyamatosan erősödött. 1998-ban, a Kohl bukását és Schröder kancellárságát hozó választásokon, a 70-es évek magasságába, 40 százalékos támogatottsági szint fölé emelkedett a párt (40,9), több mint húszmillió listás szavazóval a háta mögött. A 2002-es, a kihívó Stoiber és az iraki háború ellen, valamint a keletnémet árvízkárosultak megsegítésének ígéretével folytatott kampány hatására ismét fel tudta tornászni magát a négy évvel korábbi szint közelébe. Sőt, az 1990-es, több mint tíz százalékpontos különbség ellenére, 2002-ben az SPD közel egy százalékponttal több szavazatot kapott az új, mint a régi tartományokban. Éppen ezért a szociáldemokraták esetében a Bundestag-választások alapján csak óvatosan lehet beszélni kelet-nyugati törésvonalról.

	összes	régi tartományok	új tartományok
1990	33,50%	35,88%	25,00%
1994	36,40%	37,58%	31,84%
1998	40,90%	42,41%	35,58%
2002	38,50%	38,35%	39,20%
2005	34,20%	35,16%	30,82%
2009	23,00%	24,22%	18,33%
2013	25,70%	27,40%	19,00%

13. táblázat: Az SPD második szavazatainak aránya 1990 és 2013 között szövetségi szinten, valamint a régi és az új tartományokban¹⁶⁴

A történelmi mélypontot a 2009-es választás hozta el. Ekkor az SPD támogatottsága 23 százalékra csökkent, az új tartományokban pedig 20 százalék alá. A keleti országrészben a párt elvesztette a „második erő” címet is, itt ugyanis az addigra

¹⁶⁴ saját számítás, Berlint teljes egészében az új tartományokhoz sorolva

szövetségi szintűvé vált Baloldal 26 százalékot ért el, 8 százalékponttal többet, mint a szociáldemokraták. Ugyanakkor nem jelenthető ki, hogy a rendkívül rossz eredmény végleges helyzetet idézett volna elő. 2009 után, közvélemény-kutatások szerint, a szociáldemokraták ismét 30 százalék közelébe kerültek szövetségi szinten,¹⁶⁵ igaz, a 2013-as választás ismét gyenge, csak 25,7 százalékos listás eredményt hozott számukra.

Az SPD – szemben a CDU-val – inkább a protestánsokat tudja megszólítani. 2002-ben 44 százalékuk volt SPD-szavazó (a CDU-t csak 36 százalékuk támogatta).¹⁶⁶ Mindenképpen különbözik az SPD a kelet-európai posztkommunista pártoktól, mert korábbi antiklerikalizmusa ellenére hiányoznak ateista gyökerei, így egyházi vezetők és egyháztagok is lehetnek tagjai.¹⁶⁷ E tekintetben fontos, ahogy a 2007-es pártprogram, az 1959-es Bad Godesberg-i programra hivatkozva, fogalmaz: „[az SPD] baloldali néppárt, amelynek gyökerei a zsidóságban és a kereszténységben, a humanizmusban és a felvilágosodásban, valamint a marxista társadalmelemzésben és a munkásmozgalom tapasztalataiban vannak.”¹⁶⁸

Életkor alapján, ha eltekintünk a 2009-es választási vereségtől, az SPD választói táborában nem tapasztalható jelentősebb átrendeződés. Mindegyik korcsoportban 32-34 százalékos támogatottságnak örvendett még 2005-ben is, amely megfelelt a szövetségi szintű támogatottságának. Sőt, a 25 év alatti fiatal választók körében kimagasló, 36,9 százalékos támogatottsággal bírt.¹⁶⁹ Az életkor szempontjából ilyen kiegyensúlyozott társadalmi bázisról a CDU legfeljebb csak álmodhat.

2.5.2.3 *A Baloldal*

A posztkommunista párt esetében a szövetségi szinten viszonylag alacsony számú szavazatuk okoz nehézséget az egyértelmű választói profil felrajzolásában. Ugyanakkor, a várakozásokkal ellentétben, kijelenthető, nem a „nyugdíjas kommunista funkcionáriusok” pártjáról van szó. 1990-ben, amikor az összes leadott második

¹⁶⁵ A Forschungsgruppe Wahlen 2010 nyara és 2012 nyara között szinte folyamatosan 30 százalék fölött méri az SPD-t, lásd: forschungsguppe.de (letöltve: 2012. augusztus 6.)

¹⁶⁶ Rudzio 2003:209

¹⁶⁷ például Wolfgang Huber, a német evangélikus egyház tanácselnöke 1993-as püspökké választásáig

¹⁶⁸ Hamburger Programm; Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Beschlossen an dem Hamburger Parteitag am 28. Oktober 2007, 13. o., eredeti: „[die SPD ist eine] linke Volkspartei, die ihre Wurzeln in Judentum und Christentum, Humanismus und Aufklärung, marxistischer Gesellschaftsanalyse und den Erfahrungen der Arbeiterbewegung hat.”

¹⁶⁹ Bundeswahlleiter 2010:15, 1.11 táblázat alapján

szavazat 2,5 százalékát szerezték meg, a 35 év alatti fiatalok körében is hasonló arányt értek el. A 2007-es pártegyesítés után azonban az idősebbek aránya megnőtt. A 2009-es szövetségi szinten 11,9 százalékos eredmény mellett a 60 év felettieknek kisebb (10,2 százalék), míg a 45 és 60 év közöttieknek nagyobb aránya (15,2 százalék) adta második voksát a Baloldalra. 2005-ben és 2009-ben is a párt támogatóinak nagyobb aránya tartozott a negyven-ötvenévesek kategóriájába (33, illetve 36 százalék), mint a 60 év felettiek körébe.¹⁷⁰

	összes	régi tartományok	új tartományok
1990	2,40%	0,30%	9,88%
1994	4,40%	0,90%	17,65%
1998	5,10%	1,11%	19,49%
2002	4,00%	1,08%	15,30%
2005	8,70%	4,81%	23,30%
2009	11,90%	8,69%	26,45%
2013	8,60%	5,40%	21,24%

14. táblázat: A PDS/Baloldal második szavazatainak aránya 1990 és 2013 között szövetségi szinten, valamint a régi és az új tartományokban¹⁷¹

Az egyesítés ellenére a leglátványosabb törésvonal a párt támogatói körében még mindig kelet és nyugat között húzódik. Míg a PDS 2002-ig „nyugaton” alig 1, „keleten” viszont 10 és 20 százalék között ingadozott, addig 2005-ben és 2009-ben 4,8, illetve 8,7 százalékot ért el a párt a régi tartományokban is. Még a Baloldal általános megerősödése ellenére is mindkét választáson a kelet-nyugati olló nagyjából 20 százalékos különbséget mutat a keleti tartományok javára. Így a Baloldal már nem regionális párt, mint ahogy a PDS volt, de regionális súlypontja továbbra is egyértelmű.

2.5.2.4 A Zöldek

A Zöldek, az 1990-es erőteljes töréstől eltekintve hullámzó, de mégis egyértelműen növekedő társadalmi támogatást tudhatnak maguk mögött. Az újraegyesítés felkészületlenül és váratlanul érte a pártot. A Zöldek ugyanis a 80-as években erőteljesen támadták Kohl kancellár politikáját, amely kitartott a fegyverkező Egyesült Államok mellett. Mivel az újraegyesítés Kohlt igazolta, belső viták alakultak ki a mozgalmi párton belül a hogyan továbbról. 1990-ben a régi tartományokban nem is érte

¹⁷⁰ Bundeswahlleiter 2010:15, 1.11 és 1.10 táblázat alapján

¹⁷¹ saját számítás, Berlint teljes egészében az új tartományokhoz sorolva

volna el az 5 százalékos küszöböt, s csak a küszöbszabály ideiglenes módosításának¹⁷² köszönhetette, hogy bejutott ismét a Bundestagba. Innentől kezdve azonban magára talált a párt. 1994-ben, igaz, a megnövekedett területen, újra elérték, sőt meghaladták, az 1987-es szavazatszámot,¹⁷³ 2009-re pedig másfélszeresére növelték azt. Kevésbé meglepő, de látványos adat, hogy mára a Zöldek az aktív korosztályban és a fiatalok körében is bőven tíz százalék feletti támogatást tudtak kiharcolni maguknak a választásokon. 2009-ben a párt szövetségi szinten 10,7 százalékot ért el, de a 18 és 45 év közötti korcsoportban közel 15 százalékot. A 60 éveseknél idősebbek körében azonban 2009-ben is csak a szavazatok 5 százalékát tudták megszerezni.¹⁷⁴ Így szavazótáboruknak 2005-ben és 2009-ben is csak 16 százaléka volt 60 év feletti.¹⁷⁵ Ebből a szempontból a 2013-as rossz választási eredmény igen váratlan volt a pártvezetés számára, amely a kampányhibák miatt a vezetők távozásával végződött.

Ugyan a konstans növekedés a keleti tartományokat is jellemzi, 1990 után a régi és az új tartományok közötti olló, utóbbiak kárára 2-3 százalék különbségre nyílt. A különbség oka a keletnémet társadalom eltérő értékrendjében keresendő, amely a Zöldek posztmaterialista üzeneteire – egzisztenciális helyzete miatt – még kevésbé befogadó.

	összes	régi tartományok	új tartományok
1990	5,10%	4,73%	6,19%
1994	7,30%	7,78%	5,31%
1998	6,70%	7,12%	5,17%
2002	8,60%	9,18%	6,17%
2005	8,10%	8,60%	6,32%
2009	10,70%	11,64%	8,30%
2013	8,40%	9,00%	6,20%

15. táblázat: A Zöldek második szavazatainak aránya 1990 és 2013 között szövetségi szinten, valamint a régi és az új tartományokban¹⁷⁶

2.5.2.5 Az FDP

A Szabad Demokraták 1990-ben, a frissen beolvasztott blokkpártoknak és az újraegyesítésben Kohl mellett kulcsszerepet játszó, Kohlnál sokkal népszerűbb

¹⁷² keleten és/vagy nyugaton kellett elérni az induló pártoknak 5 százalékot

¹⁷³ 3.126.256 „második szavazat”

¹⁷⁴ Bundeswahlleiter 2010:15, 1.11 táblázat alapján

¹⁷⁵ Bundeswahlleiter 2010:15, 1.10 táblázat alapján

¹⁷⁶ saját számítás, Berlint teljes egészében az új tartományokhoz sorolva

pártelnök, Hans-Dietrich Genscher személyének köszönhetően, igen jó eredményt értek el, közel 2 millióval több második szavazatot szerezve, mint 1987-ben. Ezt követően éles változások következtek, s már négy évvel később elvesztették a hirtelen jött fellendülésüket. 2009-ben azonban soha nem látott mértékű, 6 millió feletti „második” (listás) szavazatot szereztek. Az FDP valódi társadalmi támogatását azonban a második szavazatok alapján nehéz meghatározni, mert a német választási rendszer lehetővé teszi a technikai szavazást, s az FDP-vel kötendő koalíció reményében a CDU szavazói, az egyéniben leadott szavazat után, „átszavazhattak” az FDP-re.¹⁷⁷ A liberálisok sokszor több mint kétszer annyi „második”, mint ahány „első” szavazatot kapnak (2009-ben 4 millió „első szavazatot” kaptak az FDP jelöltjei). Igaz, mindez úgyis megközelíthető, hogy az FDP híveinek egy része első körben inkább a győzelemre esélyes CDU-jelöltre szavaz. Ezt a hitvitát nehéz lenne eldönteni, de tény, hogy az FDP-választók társadalmi összetételére is nehezebben tudunk következtetni a választási adatokból. Összességében a fiatalok és a középkorúak esetében erősebb támogatottság mondható el, mint a 60 év felettiek esetében, de valóban szignifikáns különbség nem mutatható ki. Beszédes azonban, hogy míg az SPD és a CDU/CSU szavazótáborának több mint 40 százaléka volt 60 év fölötti 2009-ben, az FDP esetében csak 29,1 százalék.¹⁷⁸ Tehát vagy az idős FDP-szimpatizánsok választottak listán más pártokat (a 16. táblázat értelmében ez szinte bármelyik párt lehetett), vagy más pártok (elsősorban a CDU) fiatalabb támogatói átszavaztak listán az FDP-re.

2.5.3 A szavazatmegosztás gyakorlata

A német választási rendszer aza rányos rendszerek közé tartozik,¹⁷⁹ de a választópolgároknak mégis két szavazata van. Az „első” szavazatot a tartomány választókerületeiben a pártok által indított jelöltekre adhatja le közvetlenül, a „másodikat” a tartományban felállított pártlistára. A két leadott szavazattömb között nincs átjárhatóság, mint a magyar választási rendszerben, de amennyiben egy pártnak a listáról kevesebb mandátum járna, mint amennyit a tartományban leadott első szavazatokkal közvetlenül megszerzett, a listáról szerzett mandátumszáma

¹⁷⁷ a választási rendszer kompenzálja, ha valamelyik párt listán kevesebb mandátumhoz jut, mint egyéniben

¹⁷⁸ Bundeswahlleiter 2010:15, 1.10 táblázat alapján

¹⁷⁹ hivatalos megnevezése a „megszemélyesített arányos választójog” (personifiziertes Verhältniswahlrecht)

automatikusan kiegészül. Ez a többletmandátum (Überhangmandate) a német politikai rendszer egyik súlyos dilemmáját jelenti, s – kritikusai szerint – „jogtalanul” szerzett mandátumokat eredményez.¹⁸⁰ Ahogy korábban már esett róla szó, vannak azonban olyan pártok, amelyek ennek választási rendszernek, párba állva, hasznélvezői lehetnek. Ha az adott párt választóinak másodlagos preferenciája a páros másik tagja, s a választók hajlandóak a stratégiai szavazásra, előfordulhat, hogy az általuk preferált párt párnak jelentősen több mandátumot tudnak szerezni. Ehhez az kell, hogy a nagyobbik párt jelöltjére szavazzanak az első szavazattal mindkét párt szimpatizánsai, a második szavazatukkal pedig a kisebb párt tartományi listáját támogassák. Így ugyanis maximalizálható az adott tartományban közvetlenül megválasztott képviselők száma a nagyobb párt számára, s a többletmandátum elve szerint azonos számban automatikusan listás mandátumokat is szerez a párt hozzá. A másik ágon viszont a kisebb párt tudja az átszavazókkal az elkötelezett szavazói támogatásánál is feljebb srófolni a listás eredményét. A választás azonban nem ilyen racionális folyamat és az egyértelmű párt-pár-preferencia is csak nagyon ritkán jellemzi két párt szavazótáborát. A német politikatudomány a szavazatmegosztás (Stimmensplitting) fogalma alatt vizsgálja a jelenséget, a már korábban bemutatott választási statisztikák segítségével.

100 második (listás) párt szavazóból:	az alábbi párt kapja az első szavazatot	ezen a Bundestag-választáson					
		1990	1994	1998	2002	2005	2009
SPD	SPD	90,5	90,9	90,0	89,0	86,7	85,8
	CDU/CSU	2,2	3,5	4,0	3,0	3,3	4,5
	FDP	1,3	0,7	1,0	1,0	1,0	1,1
	Zöldek	4,0	3,3	3,0	5,0	5,3	2,4
	PDS/Baloldal	0,5	1,1	2,0	2,0	2,5	5,2
CDU/CSU	SPD	2,7	2,5	4,0	3,0	2,9	4,1
	CDU/CSU	91,7	94,6	94,0	93,0	90,9	87,6
	FDP	3,1	1,4	1,0	3,0	3,5	4,8
	Zöldek	0,8	0,8	1,0	1,0	0,9	1,7
	PDS/Baloldal	0,1	0,2	0,0	0,0	0,5	0,7
CSU	SPD	2,5					
	CSU	92,8					
	FDP	1,8					
	Zöldek	0,8					

¹⁸⁰ a rendszert a 2013-as választásra módosították, a „második szavazatok” jelentőségét növelve, s így az arányosság felé eltolva a rendszert

	PDS/Baloldal	0,0					
FDP	SPD	14,0	9,9	11,0	15,0	7,1	4,8
	CDU/CSU	29,4	54,6	61,0	35,0	60,2	45,8
	FDP	50,6	31,9	26,0	47,0	29,0	44,8
	Zöldek	3,5	2,3	1,0	2,0	1,4	2,1
	PDS/Baloldal	0,3	0,5	0,0	1,0	1,4	1,1
Zöldek	SPD	29,3	33,2	54,0	65,0	56,7	33,3
	CDU/CSU	4,7	6,7	6,0	4,0	4,6	6,1
	FDP	2,4	0,7	1,0	1,0	3,1	2,1
	Zöldek	60,7	56,4	37,0	28,0	34,7	53,6
	PDS/Baloldal	0,1	1,6	1,0	2,0	2,0	3,6
PDS/Baloldal	SPD	9,8	16,7	23,0	23,0	17,3	12,8
	CDU/CSU	3,5	3,3	4,0	5,0	3,9	3,1
	FDP	1,8	0,6	1,0	1,0	1,5	1,7
	Zöldek	6,1	4,4	5,0	3,0	2,8	4,8
	PDS/Baloldal	75,6	73,8	67,0	67,0	72,1	75,7

16. táblázat: Szavazatmegoszlás 1990 és 2009 között¹⁸¹

A 16. táblázatban a szociáldemokraták és a kereszténydemokraták szavazótábora is jól mutatja a stratégiai szavazás mindennapos gyakorlatát. Az SPD-sek, különösen 1998 óta, a Zöldeket, az uniópárti szavazók általában az FDP-t preferálják. A Zöldek listás szavazatainak 1998 és 2005 között több mint fele olyanoktól érkezett, akik az első szavazatukkal az SPD-t támogatták. Természetesen ők lehetek általánosságban inkább a Zöldekkel szimpatizálók is, de el akarták kerülni, hogy elveszzen a szavazatuk, ezért a közvetlenül választható jelölt esetében is az esélyesebbre szavaztak. Érdekes megfigyelni, hogy 2009-ben az SPD „első-szavazók” aránya visszaesett. Ez egyrészt a Zöld-lista sikerének, másrészt az SPD általános visszaesésének köszönhető. Mivel az SPD a felmérések szerint nagy bajban volt, elkötelezett támogatói kevésbé akarták a természetes szövetségest támogatni. A történelmi kudarc elkerüléséhez azonban ez is kevés volt. Tanulságos az is, hogy a Zöldek támogatói 2009-ben mindkét szavazatukkal saját pártjukat támogatták: 100 SPD listás szavazatból csak 2,4 volt olyan, amelyik az „első szavazattal” a Zöldek jelöltjét támogatta. A párt hívei bizonyára nem látták értelmét saját listás eredményük rontásának a természetes szövetséges javára, amikor az előrejelzések szerint a „vörös-zöld” koalíciónak nem volt esélye 2009-ben.

Az FDP és a CDU/CSU szavazói között hasonló szereposztás tapasztalható. Ez alól csak 2002 volt 1990 óta kivétel, amikor az FDP nem akart a kampányban elköteleződni

¹⁸¹ Rudzio 2003:201 és Jesse 2010:100 alapján; 1994 és 2002 között az adatok a Forschungsgruppe Wahlen felmérései felhasználásával készültek, a többi év hivatalos választási statisztika

egyértelműen az uniópártokkal kötendő koalíció mellett. Érdekesség még, hogy a szabad demokrata pártlistáknak az első körben az SPD-re szavazók körében is látható a támogatottsága. 2005 előtt legalább tízből egy listás szavazatot SPD-sek adtak le, vagy az FDP-re voksolók első szavazatukkal az SPD-t támogatták. Ez nem annyira meglepő, hiszen a két párt 1969 és 1982 között együtt kormányozta a Szövetségi Köztársaságot, és az FDP 2011-es kieséséig a tartományi parlamentből, Rajna-vidék-Pfalzban is sokáig koalíciót alkottak, az együttszavazásnak tehát volt mintája. 2005 után a szociáldemokrata szavazók elfordultak az FDP-től. Ennek oka a vörös-zöld együttműködés megkérdőjelezhetetlenné válása, valamint az SPD-nek az FDP „finánczái” (Finanzhaie) ellen folytatott intenzív lejárató kampánya lehetett.

Természetesen az ilyen, a szavazatmegosztás veszélyét és lehetőségét tudatosító kampányok csak akkor tudják elérni hatásukat, ha a vörös-zöld együttműködés valóban alternatíva nélküli, önállóan is esélyes az abszolút többségre. Ez 2009-ben hiányzott és az azóta készült közvélemény-kutatásokból, illetve a 2013-as szövetségi választások eredményéből sem lehet a helyzet megváltozására következtetni. Ezért jelentette be a Baloldal, hogy 2013-tól az SPD-vel és a Zöldekkel szeretne koalíciót alkotni. A stratégiai célkitűzés háttere a Baloldal politikai karanténjának feloldása lehet, amely a második szavazatok esetében is kedvezhetne a posztkommunista pártnak. 2009-ben és előtte is alig kapott több szavazatot a Baloldal listája, mint jelöltjei (2009-ben csak 7 százalékkal), s a listás szavazatok háromnegyede olyanoktól érkezett, akik első szavazatukkal a keleti tartományokban amúgy nem esélytelen jelöltjeit támogatták a pártnak. Az első körben SPD jelöltjeire szavazók aránya jelentősen csökkent a Baloldal-listáján (a 2002-es 23 százalékról 12,8 százalékra).¹⁸² A lehetséges együttműködés felvetése ezen a trenden változtathatna.

Összefoglalva, a várakozásokkal szemben, a kelet-nyugat megkülönböztetés ugyan fontos, de nem mindent magyarázó elve a választói magatartásnak. Az újraegyesítéskor a CDU, később az SPD tarolt a keleti tartományokban. A választók életkori jellegzetességei közül ki kell emelni a CDU-ban az idősek és Zöldek körében a 45 év alattiak felülreprezentáltságát. Ezzel szemben az SPD a korosztályok körében egyenletesnek, de a korábbi néppárti jellegéhez képest egyenletesen alacsonynak tűnik.

¹⁸² szám szerint ez nem jelent feltétlenül kevesebb átszavazó SPD-st, mivel a Baloldal listás eredménye 2002 óta megháromszorozódott

A tudatos szavazatmegosztás fontos, de az általánosan feltételezetttnél kevésbé elterjedt jelenség, amely elsősorban a kívánatos és győzelemre esélyes koalíciós opció esetében nyilvánul meg. A kisebb pártoknak (Zöldek, Baloldal, FDP) ezért eminens érdeke, hogy kormány- és koalícióképesek legyenek, s ezért más pártok támogatói is – a közös győzelem reményében – esetleg átszavazzanak listán rájuk. Mivel a berlini köztársaságban a német választók sokkal kevésbé kötődnek miliőjükhöz és regionális hagyományaikhoz, illetve megszokott néppártjukhoz, a szavazók egyre nagyobb rétegeit kell minden választás előtt újra meggyőzni és részvételre sarkallni.

2.6 A pártrendszer

A pártok és mindenekelőtt a néppártok lassú átalakulása, valamint a választói preferenciák változása mellett a berlini köztársaság pártrendszere is alapvetően különbözik az 1990 előttitől. A bonni köztársaság stabil és mindent magába olvasztó pártrendszere a múlté.¹⁸³ Elég, ha a parlamenti pártok számára gondolunk. A 80-as évek közepén megjelent negyedik párthoz immár tartósan csatlakozott egy ötödik párt is, s egyre több jel utal egy hatodik (a Kalózpárt vagy az Alternatíva Németország számára) megjelenésére is. Mindeközben a bonni köztársaság örök harmadika, az FDP, 2013-ban eltűnt a Bundestagból.

2.6.1 A néppártok átalakulása

Szintén a bonni köztársaság pártrendszerének átalakulását támasztja alá a „néppártok” változása, a parlamenti pártok közötti támogatottsági különbség csökkenése. Lehet, hogy a 2009-es választás – a szavazók új keletű volatilitása miatt – csak egyedi jelenség volt, s többé nem fog megisméltódni, de az SPD-re és az FDP-re leadott második szavazatok közötti mindössze 8 százalékpontnyi különbség mégis történelmi mélypont volt a német szociáldemokrácia számára. A bonni köztársaság idején ez legalábbis 20-30 százalék között mozgott.

	CDU/CSU	SPD	FDP	Zöldek	Baloldal	összesen	„néppártok” összesen
1990	43,8	33,5	11	5,1	2,4	95,8	77,3
1994	41,4	36,4	6,9	7,3	4,4	96,4	77,8
1998	35,1	40,9	6,2	6,7	5,1	94	76
2002	38,5	38,5	7,4	8,6	4	97	77
2005	35,2	34,2	9,8	8,1	8,7	96	69,4
2009	33,8	23	14,6	10,7	11,9	94	56,8
2013	41,5	25,7	4,8	8,4	8,6	84,2	67,2

17. táblázat: A parlamenti pártokra (2013-ban az FDP nélkül) leadott „második szavazatok” 1990 óta, illetve az összes parlamenti pártra és a „néppártokra” (CDU/CSU és SPD) leadott szavazatok aránya az összes második szavazaton belül¹⁸⁴

Az SPD gondjai azonban nem egyszerűen taktikai hibákra vagy esetleg az alkalmatlan képviselőire vezethető vissza. Ennél sokkal általánosabb, s nemcsak az SPD-t érintő jelenségről van szó. A 17. táblázat alapján elmondható, hogy a német választók

¹⁸³ Paterson 2000:36

¹⁸⁴ saját számítás, bundeswalleiter.de alapján

pártkötődése, különösen a nagy, nem a réteg-, hanem az ún. néppártok iránti elköteleződése folyamatosan csökken.¹⁸⁵ Miközben 1990 után, 2013-ig, folytatódott a trend, hogy a leadott listás szavazatok túlnyomó része – 1961 és 2009 között több mint 94 százaléka – a parlamenti, vagy a parlamentbe bejutó pártokra lett leadva, a CDU/CSU és az SPD – a két „néppárt” – szavazataránya jelentősen csökkent. 1957-től 1990-ig kettőjük a leadott szavazatok legalább 80 százalékát megszerezték, sőt a 70-es években több mint 90 százalékát. Az újraegyesítéssel aztán összesített szavazatarányuk előbb 77 százalékra csökkent, majd 2005-től 70 alá, 2009-ben pedig alig haladta meg az 50 százalékot. Igaz, 2013-ban, a CDU sikerének köszönhetően, ismét növekedni tudott.

Ahhoz, hogy 1990 előtt csupán három-négy párt tudja dominálni a bonni köztársaságot az érintett pártoknak minden társadalmi rétegből jelentős szavazótáborot kellett mozgósítaniuk, enyhítve ideológiai jellegüket. Ezért kapták a „néppárt” (Volkspartei) nevet, amelyet a pártelmélet sokféleképpen definiál. Összességében három feltétele van annak, hogy minden társadalmi réteg felé nyitott, szervezett tömegpártról, azaz néppártról beszélhessünk. Mindenekelőtt tagjait és választóit széles és sokféle társadalmi csoportból kell megnyernie. Ehhez, másodsorban, széles programkínálattal és országos lefedettséggel kell rendelkeznie. Végül fontos, hogy nyitott legyen több irányba is a szövetségkötésre.¹⁸⁶ Ehhez hozzá kell még tenni, hogy a párt társadalmi sokszínűsége nem feltétlenül kell, hogy a társadalom heterogenitásának tükörképe legyen, valamint azt, hogy egy néppárt legalább 20-25 százalékos lojális vagy törzsszavazói bázissal rendelkezzen. Van, aki hüvelykujj-szabályként a 35 százalékos választói támogatást, a társadalom egy százalékának párttagságát és azok tizedének tisztségvállalását ajánlja.¹⁸⁷ Ezen előírásoknak, amelyek inkább a 70-es és 80-as évek nagy pártjai leírásának tűnnek, a 2005-ös és a 2009-es választás után nem felel már meg egyik párt sem.

A „néppártokra” jutó szavazatok koncentrációjának csökkenését a berlini köztársaság időszakában szokás a „néppártok végeként” is azonosítani.¹⁸⁸ E publicisztikai

¹⁸⁵ egy kutatás szerint az erős pártkötődéssel rendelkező választásra jogosultak aránya az 1976-ban mért 45 százalékról 2008-ra 27 százalékra csökkent; idézi Niedermayer 2011a:16

¹⁸⁶ Kulick 2011:199

¹⁸⁷ Lösche 2009:7, Lösche szerint a „néppárt” nem azonos a Kirchheimer-féle „catch all party” modelljével, mert utóbbinál nem előírás a biztos törzsszavazói réteg megléte

¹⁸⁸ Peter Lösche tézise, Lösche 2009:6

megfogalmazás szerint mind a CDU/CSU, mind az SPD visszafordíthatatlanul elvesztette korábbi domináns pozícióját, a szavazók kötődése meggyengült. A mozgékonyvá váló, korábbi törzsszavazók számára a választási részvétel sem magától értetődő. Ahogy a 2009-es választás kapcsán látható, a választási részvétel jelentősen visszaesett, s ennek elsősorban a néppártok voltak a vesztesei. A kampány mozgósító hatása tehát sorsdöntő lehet az esetükben.

Erre szolgáltatott példát a 2005-ös, előrehozott választás, amikor a hosszú ideig tartósnak tűnő különbséget a CDU/CSU és az FDP, valamint az SPD és a Zöldek összesített támogatottsága között, Schröder kancellárnak az utolsó pillanatban majdnem sikerült megfordítania. Az éles váltást a kampány hozta el, azon belül is a két kancellárjelölt televíziós vitája.

A választók „mozgékonyasága” nem feltétlenül jelenti a néppártok elmúlását, legfeljebb átalakulását. Egyrészt az inga a másik irányba is kilendülhet. Adott helyzetben az elvándorolt szavazók vissza is térhetnek. Másrészt a „néppártok vége” tézis közelebbi vizsgálat alapján kicsit elnagyoltnak tűnik. Egy, a 2009-es választás után készült kutatás¹⁸⁹ szerint inkább a „baloldali néppárt” tartós strukturális gondjairól – a baloldali spektrum szétforgácsolódásáról – beszélhetünk. A kutatás szerint a CDU esélyei jobbakká néppárti jellege megőrzésére, mivel a CDU-tól elvándoroltaknak csak 38, míg az SPD-nek hátat fordítók 53 százaléka számít hosszú távon is távozó szavazónak, aki már más párttal szimpatizál a korábbi helyett. Az elforduló szavazók potenciálisan még visszaszerezhetők, az átforduló szavazók viszont aligha.

Ha tehát elnagyolt is a „néppártok válsága” tézis, azok átalakulásáról, de legalábbis a választói magatartás lényeges módosulásáról mindenképpen beszélhetünk. A jelenség megnevezésére több kísérletet is ismer a német politikatudományi irodalom. Egyesek, Niklas Luhmann nyomán, differenciálódásról, mások a pártrendszer fragmentációjának erősödéséről, megint mások a választók volatilitásának növekedéséről beszélnek.¹⁹⁰ A pontos magyarázat nézőpont kérdése. Van, aki a társadalmi struktúra átalakításával, van, aki a helyzetfüggő választói hangulat jelentőségének növekedésével magyarázza a választók mozgékonyvá válását, vagy legalábbis a kötődésük gyengülését.

¹⁸⁹ Kulick 2011:205

¹⁹⁰ Lösche 2009:6

A német társadalom sohasem volt oszloposodott. Létező társadalmi osztályai és miliói nem alakultak „totális szubkultúrává”, amely szervezeti struktúrája révén, állami elismerés mellett, tagjai számára lehetővé tette volna, hogy az élet minden területén a saját intézményeiben folytathassák tevékenységüket.¹⁹¹ Legyen szó a bölcsödéről, a szabadidő-eltöltésről vagy épp a temetkezésről. A kulturális miliók (katolikus vagy protestáns egyház, szakszervezetek) befolyása az életútra és így a választói magatartásra ennek ellenére hagyományosan nagy volt a bonni köztársaság idejében. Éppen ezért a társadalmi milió jelentette kötöttség oldódásaként is le lehet írni a pártkötődések csökkenését.

Megfigyelhető a német választási eredményeken a regionális politikai hagyomány, vagy kultúra jelentősége is.¹⁹² A választói volatilitásnak, az aktuális programkínálat, illetve a versengő személyek jelentőségének és ezáltal a média politikai befolyásának vannak határai. Berlin hagyományosan „vörösnek” számít, ahogy Németország észak-keleti sarka is, ugyanakkor Bajorország a keresztényszociálisok fellegvára. E sokáig vitathatatlan téziseket azonban, a választói volatilitás téziséét alátámasztva, felülírta részben az idő. 2008 és 2013 között Bajorországban a CSU nem tudott egyedül kormányozni, 2011-ben, 60 év után, a CDU a dél-nyugati Baden-Württemberg tartományban is elvesztette a hatalmat, s 2005-ben, 40 év után, igaz csak átmenetileg, 2010-ig, a CDU és az FDP Észak-Rajna-Vesztfáliát kormányozhatta.

2.6.2 Két pártrendszerből kettős pártrendszer

A pártrendszer átalakulása az újraegyesítés után azonban nem tűnt természetesnek. Sokan arra számítottak, hogy az új tartományok egyszerűen beilleszkednek a bonni köztársaság pártrendszerébe és a „Szövetségi Köztársaság ugyanolyan marad, amilyen volt, csak nagyobb lesz”.¹⁹³ E mellett szólt, hogy az NDK polgárai majdnem mindenhol tudták követni a nyugatnémet híreket,¹⁹⁴ illetve addigra a nyugatnémet politikai rendszer már negyvenegy év alatt bizonyította rugalmasságát és problémakezelési képességét.¹⁹⁵ Ezt a tézist erősítette, hogy az újraegyesítés utáni első évtizedben úgy

¹⁹¹ Enyedi Zsolt definíciója alapján, vö. Enyedi 1998:40

¹⁹² Rudzio 2003:2010

¹⁹³ Staritz Dietrichet idézi Stöss 1999:319

¹⁹⁴ Kelet-Szászország számított csak kivételnek, technikai okokból, ezért azt a vidéket a „mit sem sejtők völgyének” [Tal der Ahnungslosen] nevezték

¹⁹⁵ Stöss 1999:319

tűnt, a pártrendszer struktúrája és az erőviszonyok sem változtak meg érdemben, s a „vörös fellegvárnak” számító keleti tartományok sem módosítottak érdemben a felálláson. Sőt a pártrendszer alapjait jelentő „alkotmányos konszenzus” is változatlanul bizonyult. Sokáig úgy tűnt ezért, hogy a bonni köztársaság aszimmetrikus, enyhén a CDU-felé húzó stabilitását a berlini köztársaság is öröklí. A Bonn-i stabilitás lényege, hogy egyik kormány sem a választók akaratóból, hanem a parlamenti politika eredményeként bukott meg. Az 1969-es választásokat követően is lett volna elméleti lehetőség a nagykoalíció folytatására az erőviszonyok alapján, s 1982-ben is a kormányváltást a konstruktív bizalmatlansági indítvány okozta, nem a választási vereség.¹⁹⁶

Az aszimmetria fennmaradt, továbbra is a CDU a német pártrendszer legnagyobb pártja, amely az újraegyesítés óta eltelt 23 évből 15 éven át kormányon volt. Ugyanakkor a stabilitás már nem ennyire magatól értetődő. 1998-ban és aztán 2005-ben is választásokon bukott meg a Kohl-, illetve a Schröder-kormány.

Egy másik megközelítés szerint a bonni köztársaság pártrendszere valóban változatlan maradt, de mellette – ha részben ugyanazon pártok részvételével is – kialakult egy másik pártrendszer is. Ha az „egy ország, két társadalom” elv nem is tűnik igazolhatónak, de „az egy ország, két pártrendszer” sokáig reálisnak tűnt. Ezek szerint a blokkpártok átvétele és beolvasztása nem volt maradéktalanul sikeres folyamat, a keletnémet terület különállása megmaradt.¹⁹⁷

A régi és új tartományok pártrendszere közötti különbségre több jelenség is utal. Mindenekelőtt a „nyugati” kétpárti dominancia helyett „keleten” három párt, a CDU, az SPD és a PDS/Baloldal nagyjából azonos eredményeket tudott felmutatni. Húsz év távlatából elmondható, hogy hullámzóan, de mindhárman 15 és 30 százalék közötti eredményt tudhattak maguk mögött.¹⁹⁸ Az FDP és a Zöldek sosem érték el ezt a szintet. Szintén a különálló keletnémet pártrendszer tézisét támasztja alá az egyes pártok eltérő eredete. A CDU és az FDP, ahogy korábban bemutattuk, blokkpártok tagságára és infrastruktúrájára építette fel keletnémet jelenlétét. Ez egészen más kulturális hátteret

¹⁹⁶ Stöss 1999:313

¹⁹⁷ Birsl és Lösche 1998:8ff

¹⁹⁸ a CDU az első kettő, a az SPD az 1998-as és a 2002-es választáson ennél jobb eredményt ért el az új tartományokban

biztosított számukra, mint a nyugatnémet tartományokban. Ott a CDU és az FDP is harcosan antikommunista pártnak számított, amelyek az NDK blokkpártjaival nem voltak hajlandók testvérpárti kapcsolatot sem létesíteni. Szintén az új tartományok különállását bizonyítja, hogy az állampárt utóda, más kelet-európai országokhoz hasonlóan, meg tudta őrizni intézményeit és választótáborát is.¹⁹⁹ Az átalakulásból és a beolvasztásból, illetve az állampárt és a blokkpártok kényszertagságának felszívódásából adódik, hogy az új tartományokban a német pártoknak sokkal kevesebb tagja, s így mozgósítható aktivistája van, mint nyugaton.

Az eltérő eredetből és politikai szocializációból további kulturális különbségek erednek. Kimutatható, hogy a keletnémetek azonosulása valamely párttal (pártidentifikáció) sokkal csekélyebb, mint a nyugatnémeteké. Az új tartományok polgárai nem azonosulást keresnek a pártoknál, hanem megfelelő vezető személyeket várnak el és az egyes pártok problémamegoldó képességét. A pártokkal szembeni, talán az állampárt okozta, alapvető bizalmatlanságra vezethető vissza, hogy az új tartományok alkotmányaiban megjelent a közvetlen demokrácia intézményrendszere, sőt a tagság véleményének kikérése a pártoknál sem szokatlan. Végül a párttal való azonosulás korlátozottsága a mandátummal rendelkező párttagok esetében is kimutatható. Az eltérő mandátumértelmezés példája, hogy a keletnémet képviselők sokkal sűrűbben hivatkoznak a „választóik akaratára”, mint az a nyugatnémeteknél szokásos.²⁰⁰ Az eltérések oka lehet – a politikai szocializációs különbségeken túl – az átalakulás társadalmi sokkja, az állampárt társutas szervezeteinek és informális hálózatainak továbbélése és a nyugatnémet politikai rendszerbe történt gyors beolvasztás okozta legitimitáshiány.²⁰¹

Történelmi perspektívából a fenti jelenségek azonban inkább átmenetinek, mint tartós különbségnek tűnnek. 2009-ben a „nyugatnémet” pártok régi és új tartományok közötti listás eredménykülönbsége csak 4-5 százalékpont volt. Egyedül a Baloldal tűnik továbbra is regionális súlypontú pártnak, amely keleten 18 százalékponttal többet szerzett, mint nyugaton. Ezek alapján, szemben a fenti tézisekkel, inkább úgy tűnik,

¹⁹⁹ Az első szabad választáson a posztkommunista utódpart az NDK-ban a szavazatok 16, Csehszlovákiában 13,6, Lengyelországban 12, Magyarországon pedig 10,89 százalékát tudták megszerezni (saját gyűjtés).

²⁰⁰ Birsl és Lösche 1998:14-17

²⁰¹ uo. 18-21.

hogyan a két pártrendszer összenő, s ez megváltoztatja a nyugati pártrendszert is. A régi tartományok hagyományos társadalmi miliőinek bomlása miatt az új tartományokban megfigyelt jelenségek inkább a nyugatnémet pártok jövőjét vetítik előre, mint tartós különállásukat.

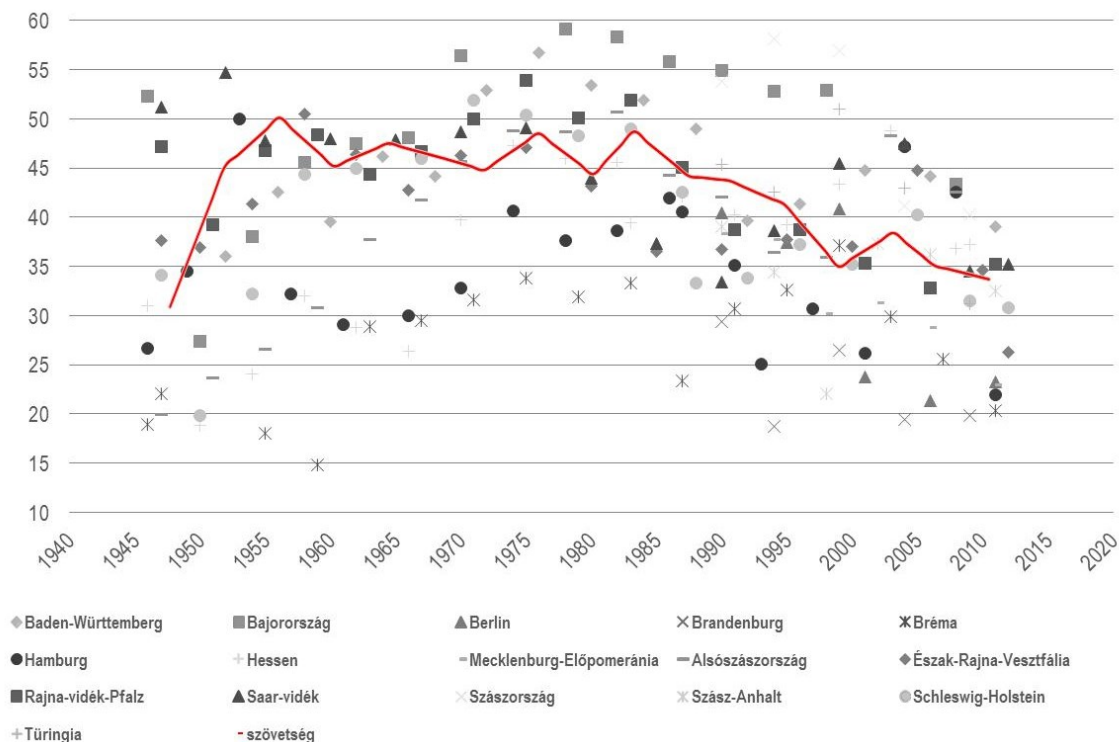
Az újraegyesítés után még természetes módon meglévő két pártrendszer összeolvadására és a közös szövetségi szintű változására utal a Baloldal megjelenése is a régi tartományokban. Szintén az összenövés tézisének támasztja alá, hogy az elmúlt húsz évben az új tartományokban is alapvetően az országos trendek érvényesültek: 1998-ban a CDU visszaesett, 2002-ben az SPD erősebb tudott maradni. Ha tehát regionális különbségek meg is maradnak, ahogy Észak-nyugat- és Dél-Németország között is vannak, a német pártrendszer ma már egységes hatások alapján változik.

Egy másik megközelítés szerint ugyanakkor nem alaptalan a német pártrendszer kettőződéséről beszélni a berlini köztársaságban. Csakhogy ma már nem elsősorban kelet és nyugat között érezhető ez a kettősség, hanem a szövetségi szint és a tartományi szint között jött létre kettős pártrendszer. Ha például a CDU/CSU szövetségi és tartományi szintű választási eredményeit tekintjük a Szövetségi Köztársaság alapítása óta, jól látható, még a szövetségi választás évében is ugyanaz a párt egészen más eredményt szerzett a tartományban, mint az országos átlag. A jelenség hátterében a választók eltérő elvárásai állnak. Mást remélnek „Berlintől” és mást saját fővárosuk kormányától. Az eltérő elvárások mellett az eltérő programok és az eltérő személyi kínálat is jelentős hatással lehet. Ugyanakkor érdekes, hogy mégiscsak ugyanannak a pártelnöknek vagy kancellárnak a pártjára érkezik, nem távoli időpontokban, eltérő számú és arányú szavazat.

A szövetségitől eltérő tartományi választások miatt több tartományban is megjelentek regionális pártok, de ezek egyelőre nem váltak országos párttá, nem tudták áttörni a szövetségi szintre jutáshoz szükséges 5 százalékos küszöböt. Erre példa a bajorországi Szabad Választók (Freie Wähler) egyesülése, az áttörése miatt ugyanakkor ellenpélda a Baloldal. A tartományi és a szövetségi szintű választói magatartás eltérését támasztja alá a szélsőséges pártok, mindenekeelőtt az NPD²⁰² esete is. Míg a Bundestag-választáson 2009-ben Mecklenburg-Előpomeránia tartományban a listás szavazatoknak csak 3,3,

²⁰² Németország Nemzetidemokrata Pártja [Nationaldemokratische Partei Deutschlands, NPD]; újabban a Népi Unió [Volksunion] utótaggal használja elnevezését

Szászországban pedig 4 százalékat szereztek meg, addig az alacsonyabb részvétel mellett zajló tartományi választásokon ugyanott 6, illetve 5,6 százaléknyi, abszolút szavazatszámában is érezhetően több voksot kaptak.²⁰³



18. táblázat: A CDU regionális és szövetségi szintű listás szavazata arányai 1946 és 2012 között²⁰⁴

2.6.3 A törésvonalak változása

Végül, harmadikként a berlini köztársaság pártrendszerének újszerűségét a pártrendszert meghatározó törésvonalak változásával is alá lehet támasztani. A bonni köztársaság két néppártja között – a konszenzuális politikai kultúra ellenére – fontos törésvonalak húzódtak. Elsősorban a szociális piacgazdaság kifejezés hangsúlyos fele, a keleti nyitás kérdése, valamint a tekintélyelvűséghez való viszony volt pártképző törésvonal. A kereszténydemokrata és a szociáldemokrata pártok éles vitákat folytattak a gazdasági csodával kezdődően a jóléti állam intézményeiről, a nagy iparvállalatok irányításában a munkások részvételéről, a munkahelyek védelméről. Willy Brandt keleti politikájától kezdve, melynek keretében elismerte az NDK önálló államiságát és jó viszonyra

²⁰³ 1969-ben 4,3 százaléket szerzett az NPD szövetségi szinten, 2012-ben pedig Mecklenburg-Előpomeránia és Szászország tartományi gyűlésében is önálló frakcióval rendelkeznek.

²⁰⁴ saját ábrázolás

törekedett a Szovjetunióval, egészen a hidegháború végéig új téma osztotta meg a két néppártot és szavazóikat, amely a keletnémetekhez és a kommunizmushoz való helyes viszonyról szólt. Végül az 1968-as, tekintélyellenes megmozdulásokkal a társadalmi modernizációhoz és a társadalmi szerepekhez való viszony is tartós vitatémává vált a jobb- és a baloldal között. Az Alaptörvény pártokon felülálló népszerűségnek örvendett, így a kommunisták és a nemzetiszocialisták hazafias pártjának betiltása után az nem osztotta két részre a politikai pártok mezejét.

A berlini köztársaság kezdetével a bonni köztársaság vitái szinte maguktól megoldódtak. Elsősorban a Kohl-korszak végével (1998) a CDU programreformokat hajtott végre, amely a modern életformák felé is nyitottá tette a pártot. Ezzel párhuzamosan a szociáldemokraták piaci reformokat vezettek be (Agenda 2010), amelyet a CDU sem tudott programalapon támadni. A munkásmozgalomból kinőtt szociáldemokráciához tartozó kancellár, Gerhard Schröder egyenesen a cégvezetők kancellárjaként („Kanzler der Bossen”) emlegették, aki az iparpolitikai érveket legalább olyan komolyan vette, mint a munkavállalók szempontjait. A keleti politikáról folytatott vita – miután a kereszténydemokrata Kohl állapodott meg a szovjet vezetéssel az újraegyesítésről – szintén megszűnt törésvonalnak lenni, s legfeljebb az Oroszországhoz fűződő helyes viszonyról folyó állandó vitatémává vált.

A megszűnő törésvonalak helyére elsősorban az euró-mentés és az Európai Unióhoz való viszony megítélése lépett, amelyben új protestpártok (például az Alternatíva Németország számára) áll szemben néppártokkal. Az összes többi törésvonal is inkább a két néppárt és a többi párt között, mint a két néppárt között húzódik a berlini köztársaságban. Ide sorolható az újraegyesítés, a külföldi katonai beavatkozások és a szociális megszorítások (Agenda 2010) megítélése, amelyben a Baloldal áll szemben a többi parlamenti párttal. Az adócsökkentés célkitűzése, amely az FDP-t különböztette meg a többiektől, vagy a környezetbarát, kiemelt állami dotációval megvalósuló beruházások és energiapolitika szorgalmazása, amely a Zöldek megkülönböztető jelévé vált a néppártokkal szemben.

Mindez azt is mutatja, hogy a CDU és az SPD között ma már nincs igazi törésvonal. A kereszténydemokraták szociáldemokratizálódása és az SPD piacpárti reformjai után ez a bonni örökség már a múlté. Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy a két egykori „néppárt”

közötti különbség elsősorban személyeken és hagyományokon alapul, nem a programkínálat különbségén.

Összefoglalóan a pártrendszer pluralizálódását, a korábban két domináns „néppárt” jelentőségének csökkenését érdemes kiemelni. Az újraegyesítés hatása a pártrendszerre ma már múltóban van, az „egy ország, két pártrendszer” elv érvényessége csökkent. Ezzel szemben megjelent a szövetségi és a tartományi pártrendszerek közötti különbség. A két „néppárt” közötti törésvonalak elhomályosultak, a berlini köztársaság törésvonalai sokkal inkább a nagy vagy az összes parlamenti párt és a többi kispárt között húzódnak. Úgy tűnik, hogy a kétpártrendszer, vagy pontosabban fogalmazva a két párt dominanciájára épülő rendszer előbb két, majd kettős pártrendszerre alakult. Utóbbi szövetségi szintjén a bonni köztársaság kétpártrendszere helyett a berlini köztársaság ötpárti pluralizmusa lépett.²⁰⁵

²⁰⁵ Niedermayer 2011a:7

2.7 Nemzetközi szerepfelfogás

Az újraegyesítés következményeként nemcsak a német politikai rendszer belső felépítése változott meg. A berlini köztársaság talán legfontosabb újdonsága Németország nemzetközi szerepének újradefiniálása. Noha a német politika mindennapjai – leszámítva a jugoszláv és a vizsgált korszak utáni ukrajnai háborút – nem a háború és béke kérdései körül forognak, az átalakuló világpolitikai szereppel együttjáró katonai szerepvállalásának belpolitikai következményei is vannak, a néppártok és a Baloldal között új törésvonalat alakított ki.

Az új német nemzetközi szerepfelfogás jele a németek nemzeti öntudatának erősödése. A németek kollektív emlékezetben a magyar labdarugó-válogatott felett aratott 1954-es világbajnoki győzelem „berni csodaként” él, amely a második világháború után sokat segített a németek önbecsülésének helyreállításában. Ennek az önbecsülésnek az alapja azonban a gazdasági és a sportsikerek voltak, a nemzeti szimbólumok ekkor még nagyrészt tabunak számítottak. A berlini köztársaság ebben is változást hozott. A régi-új fővárosba való beköltözéssel természetesebbé vált a nemzeti szimbólumok használata is a közéletben és a nyilvánosságban.²⁰⁶ Szó sincs a nacionalizmus, vagy különösen a mások ellenében megfogalmazott nemzettudat felbukkanásáról. Sokkal inkább az e téren is bekövetkezett normalizálódásról beszélhetünk, amely a berlini köztársaság fontos újdonsága.

2.7.1 *A bonni köztársaság nemzetközi szerepfelfogása*

A második világháború után Nyugat-Németország célja a nemzetközi rendbe való visszailleszkedés, a korábbi hegemonia-törekvések feladásának hihetővé tétele, a megszállt és szuverenitásában korlátozott ország „normális állammá” válása, valamint a többi országgal való egyenrangúság visszaállítása volt. Mindezt nehezítette – különösen a szovjet megszállási övezet önálló állammá alakulása utáni „két német állam” helyzetéből fakadóan –, hogy Nyugat-Németország nem számított a szó szoros értelmében „nemzetállamnak”.

²⁰⁶ Különösen emlékezetes volt a 2006-os németországi labdarugó-világbajnokság, melynek során természetessé vált a német zászlók lengetése vagy a német himnusz közös hangos éneklése, a szurkolók és a politikus díszvendégek körében is. Nem példa nélküli, de mindenképpen korábban ritka jelenségről volt szó, amely azóta is a hasonló esetekben referenciapontként szolgál.

Ebben a helyzetben a bonni politikai elit a nemzetközi szerepvállalás különleges formáját választotta. Előbb a részleges szuverenitás visszanyerése érdekében, Konrad Adenauer kancellár vezetése alatt, 1955-ben újra megalakult a német hadsereg (véderő [Wehrmacht] helyett szövetségi védelem [Bundeswehr] néven). Ugyanabban az évben Nyugat-Németország belépett a NATO-ba, hadseregét azonban nem szerelhette fel atomfegyverrel, illetve rakétatechnikával. Ráadásul a szövetséges csapatok továbbra is nagy számban állomásoztak az országban. A hadsereg létrejötte és a nyugati szövetségi rendszerhez való csatlakozás a „normalizálódásban” fontos szerepet töltött be, de Nyugat-Németország nem vett, nem is vehetett részt a hidegháború fegyverkezési versenyében. E helyett erőfeszítéseit a többi nyugati állammal való szoros együttműködésre és gazdasági érdekei védelmére fordította. Az így kialakult nemzetközi szerepfelfogást szokás kereskedő államnak vagy civil hatalomnak nevezni, amelyet az amerikai szerzők annyira innovatívnak találtak, hogy a hidegháború után az amerikai adminisztrációnak is figyelmébe ajánlották.²⁰⁷

A „civil hatalom” szerepfelfogás három fontos tényezővel írható le: „Egyrészt a másokkal való együttműködés kényszerének elfogadása jellemzi, a nemzetközi keretek között; másrészt a nem-katonai, elsősorban gazdasági erőforrások alkalmazása a nemzeti érdekek érvényesítésére, melynek során a katonai erő csak „tartalék eszköz”, amely a nemzetközi kapcsolatok egyéb eszközeit ellenőrzi; s végül harmadrészt a szupranacionális struktúrák kialakítása melletti elköteleződés a nemzetközi együttműködés fontos témáiban.”²⁰⁸

A fentiek alapján, Kiss J. László nyomán, a bonni köztársaság nemzetközi szerepfelfogását egy, az európai integráció és minden nemzetközi multilaterális együttműködés mellett elkötelezett, szenvedélyesen pacifista, katonai erejét elrettentésre sem használó, a nemzetközi vezető szerepet tudatosan kerülő szerepként írhatjuk le. Mivel a nyugatnémet külpolitika óvatos retorikájában – az újraegyesítés érthető és örökös célkitűzésén túl – a nemzeti érdek nem játszott szerepet, a nemzetközi

²⁰⁷ Az előbbi Karel van Wolferen, az utóbbi Hanns W. Maull tézise, mindkettőt utóbbi idézi (Maull 1990:91)

²⁰⁸ Maull 1990:92-93, eredeti: „[A civilian power implies]: a) the acceptance of the necessity of cooperation with others in the pursuit of international objectives; b) the concentration on nonmilitary, primarily economic, means to secure national goals, with military power left as a residual instrument serving essentially to safeguard other means of international interaction; and c) a willingness to develop supranational structures to address critical issues of international management.”

együttműködés minden áron való erősítése viszont annál inkább, sokan – Jürgen Habermas nyomán – „posztnacionális államként” jellemezték a bonni köztársaságot. Míg Nyugat-Németország a nemzetközi politikában nem vált fontos tényezővé („politikai törpe”), addig az 50-es évek gazdasági csodája révén az európai és a világ gazdaságban is folyamatosan nőtt gazdasági jelentősége („gazdasági óriás”).²⁰⁹

Minden jel ellenére azonban nem egészen találó azt gondolni, hogy a „multilateralizmus követését az önérdek fölél”²¹⁰ helyezte volna Nyugat-Németország. Tény, hogy a bonni köztársaság a szuverenitás részleges feladása vagy a pénzügyi kötelezettségvállalások ellenére, fenntartások nélkül támogatta az európai integrációt, azaz a multilateralizmust, de mindez – ha ki nem is mondta hivatalosan – kifejezetten előnyös volt exportvezérelt nemzetgazdasága számára. Ugyanígy a valutauniós kísérleteknél és később az euróövezet létrehozásakor az inflációellenes monetáris politika szintén a német gazdaságnak kedvezett, mert a stabilitás által meg tudta őrizni versenyképességét. Nyugat-Németország valójában az általa lelkesen támogatott európai integráció legfőbb gazdasági haszonélvezője is volt. A bonni köztársaság Európa-politikáját és így nemzetközi szerepfelfogását az „ami jó Európának, jó a Szövetségi Köztársaságnak”²¹¹ szállóigével lehet leírni, vagy még pontosabban: a Szövetségi Köztársaságnak minden jó, ami az integráció mélyítését és az Európai Unió erősítését eredményezi.

2.7.2 A berlini köztársaság nemzetközi szerepfelfogása

Az újraegyesítés utáni Németország nemzetközi szerepfelfogása is sok tekintetben különbözik, más területeken viszont megegyezik Nyugat-Németország stratégiájával. A részleges átalakulás természetesen nem történhetett egyik napról a másikra, ahhoz a nemzetközi szerepfelfogást próbára tevő helyzethez és az újraegyesítést levezénylő politikusi nemzedék távozásához volt szükség. Állítólag Helmut Kohl kancellár az újraegyesítés kapcsán a német dominanciától tartóknak egyszer kijelentette: „teljesen nonszensz” lenne, hogy az újraegyesítés egy „másik köztársasághoz” vezetne.²¹² Szavait külföldön azért is találták hihetőnek, mert – joggal – arra számítottak, hogy a keleti új tartományok integrálása hosszú időre leköti az új Németország figyelmét és erőforrásait.

²⁰⁹ Kiss J. 2011:33-38

²¹⁰ Kiss J. idézi Maullt, Kiss J. 2011:33

²¹¹ Kiss J. 2011:34

²¹² Kundnani 2011

Az amerikai külpolitikai gondolkodás főáramát megtestesítő Foreign Affairs szerzője így fogalmazott: [Németország] „még az újraegyesítés után sem válik újjászületett Bismarck-i birodalommal. Demokratikus és föderális állam lesz, amely gazdaságilag integrálódott és feszesen lehorgonyozott az Európai Közösségben és mindenekelőtt az újjáépítés és a fejlesztés belső, regionális problémáival lesz elfoglalva, s ebből a szempontból a hagyományos katonai hatalomnak amúgy sincsen jelentősége”.²¹³

Kohl kancellár tartotta szavát. Amíg ő töltötte be a hivatalt, valóban nem történt változás. Németország külpolitikája azonos maradt a nyugatnémet külpolitikával. Ezt az is elősegítette, hogy a külügyminiszeri poszton 1974 és 1992 között ugyanaz a személy állt, Hans-Dietrich Genscher. S hangsúlyozottan saját kérésére bekövetkezett távozása után ő jelölte utódjául párttársát is, Klaus Klinkelt. Mind Kohl, mind Genscher a világháborút megélt generációhoz tartozott, ezért mindent elkövettek a német dominancia látszatának kerülése érdekében is.

Kohl 1998-as bukásával elérkezett a nemzedékváltás, amely a nemzetközi szerepvállalás átalakulásának első feltétele volt. Schröder, aki 1944-ben született egy Wehrmacht-katona gyermekeként, de édesapjával soha nem találkozott, már a választási kampányban is az „új elfogulatlanságról” (neue Unbefangtheit)²¹⁴ beszélt, amely alatt azt értette, hogy a német külpolitikát a jövőben nem kizárólag a történelmi bűnökért érzett felelősségtudat fogja vezetni.

2.7.2.1 Biztonságpolitika

A kormányváltással egy időben a nemzetközi helyzet is megváltozott. Először a balkáni, majd az afganisztáni katonai misszióra került sor, melyek során 1945 után először vettek részt német katonai alakulatok külföldi bevetésen. Természetesen az első, 1999-es koszovói részvétel a NATO légi hadműveletében hatalmas vitákat kavart a frissen megválasztott szociáldemokrata és zöld kormánykoalícióban. Különösen a zöldeknek kellett saját pacifista identitásukat újraértelmezniük, amelyben nem segített sokat a NATO hivatalos retorikája a „humanitárius intervencióról”. Az áttörést a legendás

²¹³ Maul 1990:97, eredeti: „even after unification, it will be anything but a reborn Bismarckian empire. It will be a democratic and federal state, economically integrated, solidly anchored in the European Community and preoccupied with internal and regional problems of reconstruction and development, to which traditional military power has no relevance whatsoever.”

²¹⁴ Paterson 2000:31

pártelnök-külügyminiszter, Joschka Fischer világos elköteleződése jelentette a bevetés mellett.²¹⁵ Végül a Bundestagban egyértelmű eredmény született a részvétel támogatásáról: 540 igen, 30 nem és 12 tartózkodás mellett.²¹⁶ Később, az afganisztáni misszió esetében ennél sokkal kisebb volt már a különbség a támogatók és ellenzők tábora között: csak 336 igen szavazattal (326 nem ellenében, tartózkodás nélkül) támogatta a német parlament a Bundeswehr fegyveres erőinek részvételét az „enduring freedom” akcióban.²¹⁷

Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy mindkét katonai szerepvállalás a NATO irányításával valósult meg. Tabudöntő volt, hiszen német katonák a világháború óta nem vettek részt harcokban, de nem jelentette azt, hogy a berlini köztársaság a globális biztonságpolitika vezető államává szeretett volna válni. A Bundeswehr továbbra is megmaradt „parlamenti hadseregnek”, amelynek minden bevetéséről külön kell szavaznia a német képviselőknek. A hadi kiadások aránya a GDP-n belül pedig jócskán elmarad a nyugat-európai átlagtól. Míg 2011-ben Németország csak a nemzeti összterméke 1,3 százalékát költötte hadi célokra, addig például Franciaország 2,3, Anglia pedig 2,6 százalékát. Nem beszélve az Egyesült Államok 4,7 százalékosra becsült GDP-arányos hadi kiadásairól.²¹⁸

A berlini köztársaság nemzetközi biztonságpolitikai szerepvállalásának teljes átalakulását szimbolizálta az államfő, Joachim Gauck 2014-es beszéde a müncheni biztonságpolitikai konferencián. Ugyan ez a beszéd már túlesik a dolgozatban vizsgált időszakon, az 1998 óta formálódó új szerepfelfogásnak azonban példa nélkülien letisztult és ezért megkerülhetetlen megfogalmazása. Az államfő szerint „Németország soha nem fog tisztán katonai akciókat támogatni, politikailag visszafogott lesz és minden diplomáciai lehetőséget ki fog meríteni. De ha végezetül a legkülönlegesebb

²¹⁵ Fischer 1999

²¹⁶ 1998. november 13., 14. választási ciklus, 6. ülés

²¹⁷ 2001. november 16., 14. választási ciklus, 202. ülés

²¹⁸ az adatok a Background paper on SIPRI [Stockholm International Peace Research Institute] military expenditure data, 2011, 5.o. becslései, in: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex> (letöltve: 2012. augusztus 1.)

esetről, a Bundeswehr bevetéséről, szól a vita, akkor Németország sem elvből nemet, sem reflexszerűen igent nem mondhat.”²¹⁹

Érdekes intermezzónak számít az újraegyesített Németország nemzetközi szerepkeresésében az ENSZ Biztonsági Tanács állandó tagságáért indított küzdelme. Abban a reményben, hogy a hidegháború vége elhozta az összes hidegháborús intézmény felülvizsgálatának lehetőségét, Genscher távozása után, Klaus Kinkel az ENSZ Közgyűlésen már 1992-ben megfogalmazta ezt az igényét, majd a Kohl-kormány hivatalosan is kifejezte, hogy „kész lenne felvállalni az állandó tagsággal járó felelősséget”.²²⁰ Később az elképzelés a szociáldemokrata-zöld koalíciós megállapodásba is bekerült. Az ENSZ-reformról szóló nemzetközi vitát és saját lehetőségeit azonban félreértette a német elit. A Biztonsági Tanács állandó tagjai nem voltak hívei az átszervezésnek és a németek vétőhatalommá tételének. Talán nem is elsősorban a németektől való félelem miatt, hanem saját privilégiumuk védelmében. Ezért a német fél végül a törekvése feladására kényszerült, amelyet diplomatikusan az ENSZ reformjának kitartó követeléseként tüntetnek fel, az igazi áttörés lehetősége nélkül.

Változatlan ugyanakkor az ország nemzetközi szerepfelfogásában néhány alapelv. Így például Izrael létjogosultsága iránti elköteleződés, vagy a határok megváltoztathatatlansága, a katonaság fejlesztésétől való ódzkodás és az exportgazdaság érdekeit szolgáló nemzetközi szerepvállalás.

Az Izraelhez fűződő szoros kapcsolat a külpolitikai konszenzus része volt már a bonni köztársaságban is, az alapítástól kezdődően. Konrad Adenauer mindent elkövetett Izrael kiengesztelésére és a zsidóság részleges anyagi kárpótlására a második világháborúban elkövetett német bűncselekményekért. Már az ötvenes években baráti kapcsolat alakult ki közte és Ben Gurion izraeli miniszterelnök között.²²¹ Adenauert követően minden bonni kancellár elkötelezte magát Izrael védelme mellett. Mégis nagy visszhangot

²¹⁹ <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html> (letöltve: 2014. február 15.), eredeti: „Deutschland wird nie rein militärische Lösungen unterstützen, wird politisch besonnen vorgehen und alle diplomatischen Möglichkeiten ausschöpfen. Aber wenn schließlich der äußerste Fall diskutiert wird – der Einsatz der Bundeswehr –, dann gilt: Deutschland darf weder aus Prinzip "nein" noch reflexhaft "ja" sagen.”

²²⁰ Hellmann-Roos 2007:13

²²¹ Ben Gurion, nagy meglepetést okozva, Adenauer 1967-es állami temetésén is részt vett.

váltott ki a harmadik berlini kancellár, Angela Merkel 2008-as beszéde a Knesszet előtt, amelyben Izrael létjogosultságát a német államérdek részének minősítette. Később, 2012-ben a német államfő, Joachim Gauck izraeli látogatásakor az ország létjogosultságát már csak „meghatározónak” nevezte, külön hangsúlyozva, hogy a kancellár kijelentése nehézséget okozhat a kormányfő számára egy háború esetén.²²² Ugyan a német katonák által védett Izrael egy képzeletbeli közel-keleti katonai konfliktusban ma még csak gondolatkísérletnek tűnik, a kérdés valódivá válása igen nagy kihívás elé állítaná a teljes német politikai elitet. Ahogy arról már szó volt, a Baloldal minden katonai beavatkozást ellenez és a kommunista rezsim hagyományaihoz híven Izrael-kritikus a programja.

A biztonságpolitika és a gazdasági érdek összefüggésére, a bonni és a berlini köztársaság változatlan külpolitikai alapelvére utaló adatok is ismertek. Beszédes például, hogy Németország katonai kiadásai, ahogy már említettük, csupán a GDP 1,3 százalékát teszik ki, miközben a harmadik legnagyobb fegyverexportáló, az Egyesült Államok és Oroszország után.²²³ Ugyanakkor az exportgazdaság és politika érdekei néha ütközhetnek. A német termékek hatalmas és fizetőképes felvevőpiaca az arab világ, amely nehezen egyeztethető össze a németek Izraelhez fűződő, a bonni köztársaság óta változatlan „különleges viszonyával”. Igaz, a német cégek Izraelnek is exportálnak fegyvereket, még hozzá, sajtóértesülések szerint, fegyver nélküli atom tengeralattjárókat.

A hivatalos álláspont gyors változása a 2011-es „arab tavasz” ügyében szintén mutatta Németország bizonytalanságát a nemzetközi biztonságpolitikában. „2011 februárjában a német külügyminiszter, Guido Westerwelle felkereste a Tahrir teret és felajánlotta támogatását a tiltakozó demokratikus mozgalomnak. Egy hónappal később azonban ugyanez a külügyminiszter visszautasította, hogy országa katonai segítséget nyújtson a Kaddafi ellen fellázadó líbiaiaknak. Még akkor is, ha szemben az 1999-es koszovói beavatkozással, Líbia esetében a németek „náci múltja” nem játszott semmilyen szerepet a vitában. Végül néhány hónappal később bejelentették, hogy a német kormány

²²² idézi Die Welt, 2012. május 29.

²²³ SIPRI Yearbook 2012, 304. o.

másfél milliárd euró értékben tankokat adott el Szaudi-Arábiának, amely ezzel egy időben tankokkal vonult be Bahreinbe, az ottani lázadások elnyomására.”²²⁴

2.7.2.2 *Európai szerződésreform*

A nemzedékváltással és a koszovói beavatkozással párhuzamosan fontos szimbolikus változásra is sor került. 1999-ben bekövetkezett, illetve megkezdődött a főváros-váltás is. A hidegháborúban tudatosan átmenetinek szánt Bonn helyett ismét a korábban számos történelmi esemény színhelyéül szolgált, tágas, sőt egykor a birodalom központjának is megálmodott Berlin lett a főváros és ezzel a szövetségi kormány székhelye. A régi birodalmi főváros újjáélesztése csak kihangsúlyozta azt a folyamatot, amely során az újraegyesítéssel Németország lett az Európai Unió legnagyobb tagja, a keleti bővítéssel pedig keleti végvárból az államszövetség centrumában találta magát.

Az új díszlet azonban szintén kevés volt a nemzetközi szerepfelfogás átalakulásához. Mind a katonai szerepvállalás, mind a főváros-váltás összefüggésben volt az újraegyesítéssel, a megnövekedett nemzetközi felelősséggel és a nyolcvanmilliós ország irányításával, nem jelentett azonban elmozdulást a „bonni külpolitikai konszenzus” Európa-politikájához képest. Ezt tükrözte a Maastricht-i Szerződéssel létrehozott Európai Unió is. A tagállamok, köztük az újraegyesített Németország, újabb hatásköröket emeltek uniós szintre, a döntéshozatal hatékonyabbá tétele nélkül. A változást csak az Európai Unió alkotmányos, majd gazdasági válsága hozta el.

Az európai politikai és gazdasági integráció erősítése és mélyítése, ahogyan már említettük, kialakulása óta német gazdasági és politikai érdek volt.²²⁵ Az alkotmányos szerződés válságával először tűnt rövid- és hosszú távon is kormányozhatatlannak a keleti bővítés utáni unió. A hatásköröket és szavazási eljárásokat új alapokra helyező, 2005-re elkészült szerződéstervezet ugyanis épp az olyan magállamokban, mint Franciaország és Hollandia bukott el a ratifikációról szóló népszavazásokon. Az euróválság hasonló kockázatot rejtett és a német gazdaság versenyképességét szolgáló euróövezet szétesésével fenyegetett. Kiderült, hogy az integráció mélyítése, amely az előző évtizedekben néha felgyorsuló, néha lelassuló, de megállíthatatlan folyamatnak tűnt, s hallgatólagosan szolgálta Nyugat-Németország és az újraegyesített Németország

²²⁴ Kundnani 2011

²²⁵ Kundnani emlékeztet rá, hogy a német exportgazdaság szolgáltatja a GDP majdnem felét és az elmúlt évtizedben a GDP-növekedés kétharmada is ennek volt köszönhető. (Kundnani 2011)

gazdasági érdekeit, mégsem automatikus. Vagy egy-egy nemzetállam politikai elitjének, néhol az európai politikai elit többségének akarata, vagy a társadalom többségének támogatása hiányzik egy-egy fontos előrelépéshez.

Az integráció automatizmusának megszűnésével Németországnak – saját érdekei védelmében – le kellett mondania a bonni köztársaság nemzetközi szerepfelfogásáról, a német vezető szerep tudatos kerüléséről, a multilaterális egyeztetések mögötti rejtőzködésről. A gazdasági óriás nem maradhatott többé politikai törpe, ha – ezt mutatta a Biztonsági Tanács állandó tagságáért folytatott sikertelen küzdelem – politikai óriássá nem is válhatott. A német és az európai érdekközösség szlogenjét is át kellett fogalmaznia: „Ami jó Németországnak nem automatikusan jó Európának.”²²⁶ Más szavakkal: Németországnak aktívan irányítania kell az európai döntéshozatalt, hogy az érdekközösség fennmaradjon. Ennek megfelelően a berlini köztársaság, Gerhard Schröder, majd Angela Merkel kancellár vezetésével, a nemzetközi, s mindenekelőtt az európai vezető szerep felvállalására határozta el magát.

Először az alkotmányos szerződés megmentésére tett kísérletet a német kabinet. Érdekesség, hogy a 2005 és 2009 között hivatalban lévő nagykoalíciós kormányban mind a kereszténydemokrata vezetésű Kancellári Hivatalban, mind a szociáldemokrata irányítás alatt álló Külügyminisztériumban működött „európai ügyek osztálya”, az alkotmányos szerződés pótlását azonban kizárólag a kancellár különmegbízottja irányította. 2007 tavaszán Németország töltötte be az Európai Tanács soros elnöki tisztségét, s ezt kihasználva a Kancellári Hivatal lényegében megszervezte a szerződések reformját, számos tartalmi elemet átmenekítve a 2005-ben leszavazott alkotmányos szerződés tervezetéből. Így biztosították például a minősített többségi szavazás elvének kiterjesztését újabb területekre, amely a kisállamok vétőlehetőségét korlátozta, illetve újrafogalmazták magát a többségi szavazást is, megjelenítve benne a népességarány elvét.²²⁷ A szerződésreform során a németek vezető szerepe megkérdőjelezhetetlen volt, ezt jelképezte a 2007 tavaszán, az Európai Gazdasági Közösség alapításának 50. évfordulóján elfogadott berlini Nyilatkozat is, amely a végén félreérthetetlenül megfogalmazta a szerződésreform szükségességét: „Ennek érdekében, lépést tartva az idővel, folyamatosan meg kell újítanunk Európa politikai kereteit. Ezért

²²⁶ Kiss J. 2011:36

²²⁷ 2014 novemberétől hatályos

ma - 50 évvel a Római Szerződések aláírása után - közös célunk, hogy a 2009. évi európai parlamenti választásokig egy megújított közös alapra helyezzük az Európai Uniót.”²²⁸ A német vezetéssel megszületett új szerződéstervezetet azonban nem Németországban, hanem Portugáliában írták alá 2007 őszén, ezért viseli a „Lisszaboni szerződés” nevet a szakzsargonban. A németek láthatóan nem kívánták emlékeztetessé tenni saját vezető szerepüket. Pedig nemcsak a szövegtervezet elkészítésében, de a ratifikálás kétéves küzdelmében (a szerződés 2009. december 1-én lépett hatályba) is sorsdöntő volt a németek szerepe, különösen Lech Kaczyński lengyel vagy Václav Klaus cseh elnök meggyőzése esetében.

2.7.2.3 *Az euróválság kezelése*

A német vezető szerep felvállalásának másik látványos megnyilvánulása az euróválság kezelése volt. Ebben az esetben azonban Németország már nem tudta elkerülni, hogy a nyilvánosság előtt is láthatóvá tegye kulcspozícióját. A német kancellár több alkalommal is jelezte, hogy az euróövezet megmentésének, az államadósságukat már nem vagy csak alig finanszírozni képes országok megsegítésének feltétele a szigorú állami takarékosági programok elfogadása. Mindez – kimondatlanul is – a „német érdek” érvényesítésének tűnik. Az euróövezet fennmaradása és a takarékoságból eredő stabilitása (alacsony szintű inflációs rátája) is, ahogy arról már volt szó, az exportvezérelt német gazdaságnak kedvez. A pénzügyi nehézségek kapcsán nyújtott segítséghez később, több-kevesebb sikerrel, újabb feltételek is csatlakoztak. A 2011 tavaszán meghirdetett „Euró Plusz Paktum” a társasági adó közösségi szintű szabályozását szorgalmazta, attól az adóteher miatt a német piacot elhagyó vagy nem ott beruházó vállalatok visszacsábítását remélve. Szintén a németek feltétele volt, hogy a segítségnyújtás ne a megszokott, nehézkes döntéshozatalú, európai intézményrendszer keretei között történjen, hanem új intézmények létrehozatalával, amelyek biztosítani tudják a németek nagyobb befolyását. Az Európai Stabilitási Mechanizmust²²⁹ létrehozó 2012-es szerződés értelmében minősített többségnek a szavazatra jogosultak számszerinti kétharmadának (akiknek egyben a szavazati jogok kétharmadát is birtokolniuk kell) jelenléte mellett kialakuló 80 százalékos szavazati arány számít. A

²²⁸ MTI, 2007. március 25.

²²⁹ Az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) lényegében egy luxemburgi székhelyű pénzügyintézet, amely a bajba jutott euróövezeti tagállamoknak ad nem pénzügyi, hanem saját hitelt (a társuló tagállamok által rendelkezésre bocsátott keretből) vagy vállal fel kezességet.

határozatképességre vonatkozó előírások az egyhangú szavazásnál is érvényesek, de tartózkodással nem lehet megvétózni a szavazást.²³⁰ Németország a szavazati jogok 27,15 százalékát birtokolja (az euróövezeten belüli lakosságaránya 26 százalék), miközben a Nizzai Szerződés akkor még hatályos többségi szavazási elve szerint csak 8,4 százalékos volt a szavazati súlya a teljes unióban és 13,6 százalékos az euróövezet tagállamainak körében.²³¹ Mindez azt jelenti, hogy Németország ellenében vagy nélküle nem születhet döntés a stabilitási mechanizmusban. Végül a német befolyást egyértelművé teszi, hogy az ESM igazgatója a német Klaus Regling lett. Miután az euróövezet bajba jutott déli államainak kötvényeit elkezdte az Európai Központi Bank felvásárolni, a CDU politikusai megfogalmazták, hogy az európai jegybank Kormányzótanácsába is vezessék be a tőke- és így a felelősségvállalással arányos szavazás elvét, az egyenrangúság helyett.²³²

Mindezek ellenére az európai döntéshozatali mechanizmus nem teszi lehetővé sem az unióban, sem az ESM-ben, hogy Németország egyedül döntsön. Legfeljebb vétőhatalmát tudja érvényesíteni, mint ahogy azt az euróövezet finanszírozását elősegíteni hivatott, tagállami helyett euróövezeti kötvények terve esetében tette, mostanáig sikerrel. Az egyedüli döntések veszélyével, legitimitáshiányával a német kormány is tisztában van, ezért Merkel a kezdetek óta a „német-francia tengely” felelevenítésére törekedett az euróválság kezelése során. Terve Sarkozy elnök 2012 tavaszi bukásáig jól működött, utána azonban szövetségesek nélkül maradt. A történelmi felelősségtudat külpolitikai szerepének gyengülése, a francia gazdaság tartós válsága és a két kormányzat politikai szimpátiájának hiánya épp a két ország együttműködését rögzítő Elysée Szerződés aláírásának ötvenedik évfordulójára, 2013-ra gyengült meg különösen.

Németország új nemzetközi szerepfelfogásától tehát továbbra sem idegen a más országokkal való szoros együttműködés és a multilaterális intézményrendszer igénybe

²³⁰ ESM-Szerződés, 4. cikkely és 1. sz. melléklet

²³¹ saját számítások, a szerződések alapján

²³² „Nem engedhető meg a továbbiakban, hogy Németország az Európai Központi Bank kockázatainak majdnem 30 százalékáért felel, de csak egy szavazata van. (...) Németországnak olyan szavazati súlyt kell kapnia, amely megfelel az EKB-ban lévő tőkearányának.” [„Es kann nicht sein, dass Deutschland knapp 30 Prozent der Risiken der EZB haftet, aber nur eine Stimme hat. (...) Deutschland muss ein Stimmgewicht erhalten, das seinem Kapitalanteil in der EZB entspricht.”] Michael Fuchs (CDU), in: Der Spiegel 2012/32., 84. o.

vétele, ahogy az a bonni köztársaság idején megszokottá vált. Nem egyeduralomra vagy dominanciára törekszik Németország, de – elsősorban Európán belül – hajlandó felvállalni a vezető szerepet. Ennek része az is, hogy a gyengülő „francia-német tengely” mellett egyre látványosabban kialakul egy „lengyel-német” tengely is (Lengyelország 2015-re ígérte, hogy teljesíti az euróövezeti tagság feltételeit),²³³ amely az unión belül – az euró lengyelországi bevezetése esetén – az euróövezeten belül is biztosítani tudná a centrális német pozíciót. Szintén a német vezető szerepet demonstrálja az Európán belül még 1991-ben létrehívott francia-német-lengyel együttműködés, a weimari Háromszög. A laza szerveződés azonban, a résztvevők eltérő mérete és érdekei miatt, egyelőre nem hozott látványos közös eredményeket.

2.7.2.4 *Kritika és támogatás*

Ahogy a nagy jelentőségű változásoknál lenni szokott, a nyilvánosságban megfér egymás mellett a német vezetés hiánya és veszélyei miatti kritika is. Míg épp a lengyel külügyminiszter a németek aktívabb szerepvállalását sürgette Berlinben, a bonni köztársaság politikai és kulturális elitje inkább óvatosságra intette a németeket. Radosław Sikorski akkori lengyel külügyminiszter így fogalmazott sokat idézett berlini beszédében: „A németek hatalmától kevésbé félek, mint ahogy a német tétlenségtől félni kezdek”.²³⁴ Mindemellett Sikorski hangsúlyozta a németek hatalmas, az uniónak köszönhető gazdasági előnyét is Kelet-Európából nézve: a német export a tíz új tagállamba 1993-ról 2010-re 15 milliárd euróról 95 milliárd euróra nőtt.

Ulrich Beck szociológus kész tényként beszél a „német Európa hatalmi konstellációjáról”, melynek lényege, hogy Németország az euróválságra hivatkozva rákényszeríti a többi tagállamra gazdaságpolitikai elképzeléseit. Szerinte az europaizációnak két formája létezik, a reciprocitás (az egyenrangú részvétel) és a hegemonia (a hierarchikus függőség), amelyek közül értelemszerűen csak az első típus erősödésével menthető meg a válság sújtotta Európai Unió.²³⁵ Beck szerint nem a német vezető szereppel, hanem annak tartalmi követeléseivel van gond. A megszorító intézkedésekért hitelekét kínáló politikát szerinte bizalomépítő lépésekkel és a

²³³ Sikorski 2011

²³⁴ Sikorski 2011

²³⁵ Beck 2012:56

társadalmi igazságosságot szolgáló új, európai szintű társadalmi szerződéssel kell felváltani.

Az természetesen kevésbé meglepő, hogy az angolszász radikális politikus, Nigel Farage egyik 2011-es beszédében a „németek által dominált Európáról” beszélt, amelynek épp a megakadályozása lett volna szerinte az „európai projekt” célja.²³⁶ Noha ez egy politikus politikai retorikája, az angol vagy a brit bulvársajtó szívesen fogalmaz meg hasonló véleményeket. Az azonban már elgondolkodtatóbb, hogy Jürgen Habermas, valamint Helmut Schmidt és Helmut Kohl volt kancellárok is óvatosságra intik a német vezetést a nemzetközi szerepfelfogása változásában.

Habermas, a háborús generáció tagjaként, elsősorban a berlini köztársaság politikai elitjének pragmatizmusát, a politikusok történelmi felelősségtudatának kopását ostromozza. Szerinte „eltekintve a túl gyorsan kiégett Joschka Fischertől, Gerhard Schröder hivatalba lépése óta egy „normatívan lefegyverzett generáció” kormányoz, amelyik az egyre komplexebbé váló társadalomtól hagyja magára kényszeríteni a napi problémákkal való rövidtávú foglalatosságot. Ez a generáció a sorvadó cselekvési játéktere tudatában lemond [fontos] célokról és politikai célkitűzésekről, s mindenekelőtt egy olyan projektről, amilyen Európa egyesítése”.²³⁷

Helmut Schmidt volt kancellár (1974-1982) még tovább ment, amikor kijelentette, hogy „ha mi, németek eltévelyedünk, s a gazdasági erőnkre alapozva, vezető szerepet igényelünk Európában, vagy legalábbis primus inter pares-t játszunk, akkor szomszédjaink egyre nagyobb többsége fog ez ellen védekezni. A periféria aggodalma gyorsan visszatérne egy túlságosan is erős európai centrum láttán. Egy ilyen fejlődés

²³⁶ Nigel Farage MEP, U.K. Independence Party, 2011. november 16.: „We are now living in a German-dominated Europe. Something that the European project was actually supposed to stop. Something that those who went before us actually paid a heavy price in blood to prevent. I don't want to live in a German-dominated Europe and nor do the citizens of Europe.” (forrás: <http://www.youtube.com/watch?v=bdob6QRLRJU>, letöltve: 2012. augusztus 1.)

²³⁷ Habermas 2010, eredeti: „Abgesehen von einem zu schnell ermatteten Joschka Fischer, regiert seit dem Amtsantritt von Gerhard Schröder eine normativ abgerüstete Generation, die sich von einer immer komplexer werdenden Gesellschaft einen kurzatmigen Umgang mit den von Tag zu Tag auftauchenden Problemen aufdrängen lässt. Sie verzichtet im Bewusstsein der schrumpfenden Handlungsspielräume auf Ziele und politische Gestaltungsabsichten, ganz zu schweigen von einem Projekt wie der Einigung Europas.”

vélhető következménye volna Európa megbénulása. Németország pedig elszigetelődne.”²³⁸

Helmut Kohl korábbi kancellár (1982-1998) pedig a német önállósodás, a „going global alone” témája kapcsán arra hívta fel a figyelmet, hogy [nem hiszi], hogy „aki Németországban felelős tisztséget tölt be, komolyan ezt akarná, vagy ezt célozza. Egy pillantás a történelmünkbe elegendő, hogy felismerjük, hogy minden német „egyedüli út” tilos.”²³⁹

Összefoglalóan elmondható, hogy a berlini köztársaság nemzetközi szerepfelfogását a korábbi bonni szerepfelfogáshoz képest változás és folyamatosság is jellemzi egyszerre. A legfontosabb változás, hogy Németország – saját érdeke védelmében – egyre nyitottabb a nemzetközi vezető szerep felvállalására, befolyása kiterjesztésére, elsősorban az Európai Unió belül, de továbbra is tudatosan kerülve az önálló döntési helyzeteket a nemzetközi szintén. A változás háttere a politikai elitben bekövetkezett nemzedékváltás. A háború után született politikusok vezető szerepének köszönhetően a német történelem az európai integrációban és az ország egyéb nemzetközi szerepvállalásában már nem kizárólagos hajtóerő.²⁴⁰ Szintén fontos változás, hogy Németország sokkal megfontoltabb a szuverenitási jogok európai szintre emelésében. Hivatalosan nem a kancellár, hanem az alkotmánybíróság semmisítette meg – nem is a kancellár kérésére vagy elvárása szerint – a „lisszaboni szerződést” kihirdető német törvényt, a parlament jogosítványait erősítő új kihirdető törvény alkotását előírva, az kívülről nézve mégis a német álláspont elbizonytalanodását sugallja az integráció mélyítése iránt.

²³⁸ Schmidt 2011, eredeti: „Wenn wir Deutschen uns verführen ließen, gestützt auf unsere ökonomische Stärke, eine politische Führungsrolle in Europa zu beanspruchen oder doch wenigstens den Primus inter pares zu spielen, so würde eine zunehmende Mehrheit unserer Nachbarn sich wirksam dagegen wehren. Die Besorgnis der Peripherie vor einem allzu starken Zentrum Europas würde ganz schnell zurückkehren. Die wahrscheinlichen Konsequenzen solcher Entwicklung wären für die EU verkrüppelnd. Und Deutschland würde in Isolierung fallen.”

²³⁹ Kohl 2011, eredeti: „Ich glaube nicht, dass irgendjemand in Deutschland, der in Verantwortung steht, dies ernsthaft will oder verfolgt. Ein Blick in unsere Geschichte genügt, um zu erkennen, dass sich jeder deutsche Alleingang verbietet.”

²⁴⁰ Kiss J. 2011:65

3. A német politikai rendszer változatlan dilemmái

Mint láttuk, a berlini köztársaság nem csak az új főváros miatt kapott új nevet. A háborús vereség körülményei között és a győztes szövetségesek felügyelete mellett kialakult bonni köztársaság az utolsó pillanatáig befejezetlen maradt, az újraegyesítéssel pedig számos jellemzője megváltozott. Dacára az átfogó átalakulásnak, azt is láttuk, hogy az valójában az alapokat nem érintette, a bonni köztársaságból és nem azt meghaladva vagy annak kritikájaként alakult ki a berlini.

Mindezek alapján nem meglepő, hogy a berlini köztársaság magában hordozza a bonni rendszer problémáit, nehézségeit és dilemmáit is. Az újraegyesítés óta zajló változások ezek egy részét elfeledtették, de számos „rendszerkritika” ma is aktuális, sőt a bonni rendszer a berlini, „kibővített” világban új problémákat is felszínre hozott. A „változatlan dilemmák” című fejezetben ezeket a hiányosságokat próbáljuk számba venni. Szó lesz a kancellárdemokrácia korlátairól egy technokrata kancellár esetén, illetve a parlament feloszlathatatlanságának következményeiről, a sokszereplős döntések miatt korlátozottá vált reformképességről, a „pénzügyi kiegyenlítés” és a választási rendszer aránytalanságairól, valamint a demokrácia állapotát érintő általános kritikákról, különös tekintettel a közvetlen demokrácia teljes hiányára.

Sokszor előfordul, hogy egy-egy innovatív, újszerű megoldás valamely politikai rendszerben negatív következményeket is magával hoz. A legtöbb itt észrevételezett, a német politikatudományi szakirodalomban ismert kritika is ilyen jellegű. Néhány, a teljes politikai rendszert érintő észrevételen túl alapvetően egy-egy intézmény működésének a hátulütőiről lesz szó. Olyan intézményekről, amelyek összességében megfelelően működnek és teljesítik az „alapító atyák” célkitűzéseit, a stabil kormányzást, a szociális piacgazdaságot és a konszenzuális demokráciát.

Két dolgot már most le kell szögezni. Egyrészt tudatosan a „dilemma” és nem a „probléma” kifejezést használjuk, mivel az ismertetett hiányosságok nem bénítják a rendszer működését, sokkal inkább diszfunkcióknak és mellékhatásoknak számítanak. Mindezek a dilemmák a német politikatudomány rendszeresen tárgyalt kérdései, nincsenek sem elhallgatva, sem lebecsülve. Másrészt a német politikai rendszertől nem idegen a mérsékelt innováció, így a „változatlan” jelző enyhén költői. Tény ugyanakkor, hogy a „problémás területek” átalakításai, a régi dilemmákra adott válaszok, kezelési

kísérletek nem nyerték el ez idáig a kritikusok tetszését. Jóllehet, ez nem zárja ki, hogy a jövőben – akár csomagszerűen – megoldás szülessen az ismert nehézségek kezelésére. A dolgozat írásakor, 2013-ban megalakult, nyolcvanszázalékos többségű nagykoalícióval a közjogi feltételrendszere adott annak, hogy a berlini köztársaság egy parlamenti ciklus alatt jelentősen átalakulhasson.

3.1 A kancellárdemokrácia merevsége

A kancellárdemokrácia a bonni köztársaság találmánya volt, amely az 1949-ben kialakított föderális rendszer adottságaiból és Konrad Adenauer vaskezű vezetéséből született meg. Adenauer után ugyan szokás volt a kancellár- helyett koordinációs demokráciáról beszélni, valójában a kancellár mindig a német politikai rendszer központi és legfontosabb szereplője maradt. A fogalom ennek a helyzetnek az alkotmányjogi és a gyakorlatban is érvényesülő jellegét fejezi ki.¹ Alkotmányjogi értelemben elsősorban a kancellár a miniszterek számára kötelező iránymutatási jogára (Richtlinienkompetenz), szervezeti alakítási és miniszter-választási illetékességére, valamint a miniszterek visszahívási lehetőségére utal. A kancellár kormányának miniszterei a mindenkori kancellárnak felelősek, a Bundestag csak ellenőrzi őket, de sorsukról nem dönthet.

Tovább erősíti a kancellár alkotmányjogi státusát, hogy leváltása igen nehéz. A német alaptörvény nívója volt 1949-ben a „konstruktív bizalmatlanság” intézménye, amely csak abban az esetben teszi lehetővé a kancellár parlament általi leváltását, ha helyére ugyanazzal a szavazással új kancellárt választanak. Az intézmény eredete a weimari köztársaság kudarcára vezethető vissza, amelyben a kancellárt és az egyes minisztereket is leválthatta a parlamenti, úgynevezett „negatív többség”² és így permanens kormányválságot tudott előidézni, a parlamentellenes erők malmára hajtva a vizet.³ Ezzel szemben a konstruktív bizalmatlansághoz „pozitív többségre” is szükség van, amely értelemszerűen sokkal nehezebben kovácsolható össze. Az Alaptörvény közel hét évtizedes történetében erre egyetlen alkalommal került sor eredményesen, amikor 1982-ben – az FDP koalíciós partnercseréje miatt – Helmut Schmidt (SPD) helyére Helmut Kohlt (CDU) választották kancellárnak.⁴ A konstruktív bizalmatlanság intézménye tehát szinte leválthatatlanná teszi a kancellárt, s ezzel kiemeli a német politikai rendszer többi szereplője közül.

Alkotmányjogi értelemben csak egy korlátja van a kancellárdemokráciának. A német kancellár elvileg és az Alaptörvény eredeti szándéka szerint – szemben a korábbi

¹ Rudzio 2003:289

² az ún. weimari alkotmány 54. §

³ Rudzio 2003:258

⁴ Drucksache 9/2004: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/09/020/0902004.pdf> (letöltve: 2013. február 5.)

évtizedek brit miniszterelnökeivel – nem oszthatja fel a Bundestagot, azaz előrehozott választással, illetve annak felvetésével nem fegyelmezheti az esetleg ellene lázadó képviselőket. Idővel azonban az alkotmánybíróság nyitott egy kiskaput a mindenkori kancellárok számára, amelyet fegyelmező eszközként is felhasználhatnak. Ugyanakkor sem a kancellár, sem a Bundestag nem dönthet továbbra sem egyedül az előrehozott választásról.

A valóságban a kancellár pozíciója még az alkotmányjogi adottságokból levezethetőnél is erősebb. A kancellár sok esetben, de nem mindig és automatikusan, a legnagyobb kormánypárt elnöki posztját is betölti, és így a képviselő-jelöltek kiválasztásában és a programalkotásban is megkerülhetetlen.⁵ Az iránymutatás joga – anélkül hogy élne vele a kancellár – azt jelenti, hogy bármely kérdésben bármikor kifejezheti kormánya álláspontját és ehhez a minisztereknek igazodnia kell. Kormánya tagjai tehát tudják, hogy ha vita alakul ki, azt elvileg főnökük hatalmi szóval eldöntheti, vagy ha érzékeny koalíciós vitáról van szó, más, az egyik vagy másik vitázó fél számára kellemetlen kérdésben élhet ezzel a lehetőséggel.⁶ A konstruktív bizalmatlansági indítvány gyakorlati korlátja pedig az esetleges új kancellár mögötti, pozitív többség törekény volta. Nem véletlen, hogy Kohl kancellár 1982-es megválasztása után nem sokkal új választásokat íratott ki, hogy legitimitását megerősítse és stabilizálja pozícióját. Új választások nélküli kancellárcserére a gyakorlatban akkor kerülhetne sor, ha nem új „kancellártöbbség” alakul (vö. 1982), hanem a kancellár és a kancellártöbbség közötti viszony megromlik, a kancellár lemond, vagy a kormánykoalíció új vezetőt választ helyére. Ennek a valószínűsége azonban minimális, mert a kancellár számos lehetőséggel rendelkezik – a szervezetalakítási autonómiája kapcsán – arra, hogy ellenlábasaival és kritikusaival megállapodjon.

A kancellárdemokrácia kialakulásának – túl a kancellárok személyiségén – alapvetően két oka volt. Egyrészt a német politikai hagyomány, amelyet Bismarck vaskancellársága teremtett meg, s amely az autonómiára törekvő tartományokkal szemben alkalmas volt a „központi akarat” érvényesítésére. Márpedig az 1949-es Alaptörvény erős szövetségi

⁵ Ludwig Erhard csak hároméves kancellárság után, 1966-ban lett pártelnök (történészek az akkoriban még szervezetlen CDU-beli tagságát is megkérdőjelezték), Kurt Georg Kiesinger csak kancellárrá választása után fél évvel, 1967 tavaszán, míg Helmut Schmidt soha nem töltötte be a pártelnöki posztot, jóllehet nyolc éven át volt kancellár.

⁶ Az iránymutatás joga az 1919-es, ún. weimari Alkotmányban is szerepelt (56. §)

szintet, német típusú föderalizmust honosított meg és nem a tartományok laza szövetségét, konföderációt. Másrészt a kancellárdemokrácia kialakulásának oka volt, hogy a „politikai stabilitást” a Német Szövetségi Köztársaság alapítóatyái kiemelt értéként kezelték. A Bundestag önfeloszlatásának tilalma, a kancellár leváltásának többszörös megnehezítése, valamint kiemelt szerepe a politikai rendszerben elérte célját: a bonni és a berlini köztársaság politikai rendszere is rendkívül stabilnak mondható.

3.1.1 Egy gyenge kancellár problémája

A kancellárdemokrácia kormányfőképe az erőskezű vezető személyiség. Ilyennek tervezték az alapító atyák és ilyenné formálták a hivatalban lévő kancellárok. A koncepció azonban korlátokba ütközik, ha a kancellár elveszti népszerűségét, nem határozott személyiség, kerüli a döntéseket, esetleg nem is politikus, hanem technokrata, ahogy az az Európai Unió gazdasági válsága során több dél-európai országban is előfordult. Egy gyengekezű, politikai legitimitással vagy háttérrel nem rendelkező kancellár nem tudja betölteni az alkotmányjogilag neki rendelt vezetői szerepet. Márpedig egy gyenge kancellár – szemben az alapító atyák eredeti szándékával – destabilizálhatja a politikai rendszert is. Iránymutatási joga ellenére a Bundestag vagy a Bundesrat pártok feletti, „negatív többsége” felülírhatja a szándékait tükröző törvényjavaslatokat, iránymutatásai alól kibújhatnak a politikai jövőjüket nélküle is biztosnak gondoló miniszterei, konstruktív bizalmatlansági indítványokkal – még ha nem is vezetnek eredményre – erodálható tekintélye. Sőt koalíciós partnerei zsarolási potenciálja jelentősen megnőhet egy-egy kérdés kapcsán, ha a kancellár nem ura a helyzetnek.

A technokrata, politikai háttérrel nem rendelkező kancellárok kiválasztásának megakadályozására nem ismer korlátokat a német Alaptörvény. Noha eddig egy kivétellel minden megválasztott kancellár tagja volt a Bundestagnak,⁷ alkotmányjogilag nemcsak képviselőből lehet kormányfő. A jelölés joga – első körben – a szövetségi elnököt illeti meg, választás, vagy a poszt megüresedése esetén, jelölési jogában semmi nem korlátozza. Ha azonban jelöltjét nem választja meg a Bundestag abszolút többsége,

⁷ Kurt Georg Kiesinger 1966 és 1969 között volt az első nagykoalíció kancellárja, de csak a leváltása előtti választáson szerzett Bundestag-mandátumot. Kancellárrá választása előtt Baden-Württemberg tartomány miniszterelnöke volt.

a jelölési jog átszáll a Bundestag képviselők negyedére. Amennyiben nekik sem sikerül az abszolút többség által megválasztott jelöltet állítaniuk, a harmadik fázisban már egyszerű többséggel is választható kancellár, az így megválasztott személy kinevezése helyett azonban a szövetségi elnök dönthet a Bundestag feloszlításáról is.⁸ Elvi lehetőség tehát van arra, hogy a német kancellár is „válságkezelő”, technokrata személy legyen – különösen, ha a szövetségi elnök is a pártpolitikával szemben kritikus szerepfelfogást követ és tudatosan nem pártpolitikust jelöl –, jóllehet ehhez nehéz megszereznie a Bundestag támogatását. Egy megválasztott technokrata vagy egy harmadik fordulóban, egyszerű többséggel megválasztott, „kisebbségi” kancellár pedig könnyen kiüresítheti a kancellárdemokrácia intézményét és nehéz leváltása miatt stabil pozíciójából kormányozhatatlanná teheti az országot.

Angela Merkel, a berlini köztársaság harmadik kancellárja, nem technokrata kormányfő. 2000 óta a CDU elnöke, s közel másfél évtized után lényegében minden saját háttérrel rendelkező, párton belüli politikai riválisa megbukott vagy távozott a politikai életből. Az ő esetében a kancellárdemokrácia érvényesülése ezért nem a háttér hiánya miatt vált kérdésessé, hanem a döntések halogatása miatt. A probléma nem egyszerűen elméleti jelentőségű. Angela Merckellel szemben számos alkalommal megfogalmazták politikai riválisai és szövetségesei a „vezetési gyengeség” vádját.⁹ Az európai válság kapcsán külföldi médiumokban is megjelent több hasonló, kritikus értelmezés Merkelről.¹⁰ Igaz, a teljes képhez hozzátartozik az is, hogy a nemzetközi vagy európai vezető szerepének felvállalásával számos belföldi kritikát is kiválthat a mindenkori kancellár, hiszen a berlini köztársaság nemzetközi szerepfelfogásáról egyelőre nem alakult ki konszenzus.

⁸ Az Alaptörvény 63. cikkelye szerint

⁹ Horst Seehofer bajor miniszterelnök (CSU) újságírói kérdésre Merkel politikastílusa kapcsán úgy válaszolt: „nagyon vissza kell fogjam magamat néha, hogy ne bújjak ki a bőrből” (2010. május 21., suddeutsche.de), párttársa, Hans-Peter Friedrich, a CSU berlini képviselőcsoportjának akkori vezetője azt követelte, hogy Merkel „tegye világossá a lényeges kérdésekben, mit akar”. (2010. január 2., abendblatt.de). Ole von Beust hamburgi polgármester (CDU) pedig azt javasolta, hogy néha Merckelnek az illojális miniszterekkel szemben az asztalra kellene csapnia (2010. július 8., suddeutsche.de). Ezek után nem meglepő, hogy 2009-es kihívója Frank-Walter Steinmeier (SPD) egyik kampánybeszédében a CSU fogjaként írta le Merckelt, jelezve, hogy „egy kancellártól csak elvárhatná az ember, hogy fontos kérdésekben kifejezi és érvényesíti akaratát.” (2009. február 7., spiegel.de)

¹⁰ például Slow-Motion Merkel, in: Newsweek, 2010. március 4., melynek utolsó mondata így hangzik: „Frau Europa it's time to lead.”, in: <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2010/03/04/slow-motion-merkel.html> (letöltve: 2013. február 4.)

A kancellár asszony „vezetési gyengesége”, illetve a fontos döntések halogatása különösen a korábban általa megfogalmazott céljaihoz képest szembeötlőek. Pártelnökként 2003-ban a CDU „lipcsei programjában” piacpárti reformokat ígért, s csatlakozott az „új szociális piacgazdaság” kezdeményezéséhez, amely a német jóléti állam modelljének teljes átalakítását ígerte. Még 2005-ben is kampánybeszédeiben és kancellári expozéjában – Max Webert parafrázálva¹¹ – azt ígerte, hogy átfúrja a „legkeményebb deszkákat” is: „Nagy problémákkal kell megküzdenünk: újra akarjuk rendezni a föderalizmust, fitté akarjuk tenni a munkaerőpiacot, iskoláinkat és főiskoláinkat újra az élvonalba akarjuk vezetni, meg akarjuk fékezni az eladósodásunkat és egészségügyi, nyugdíj- és ápolási rendszerünket rendbe akarjuk tenni. Senki nem akadályozhat ebben meg bennünket – saját magunkon kívül.”¹² Ezzel szemben, kritikusai szerint, a felsorolt területeken két kancellári ciklus (2005-2013) alatt sem születtek érdemi reformdöntések, legfeljebb kismértékű változtatásokra került sor, reform címszó alatt.

Mindez azonban nem feltétlenül a vezetői gyengeség jele. Sok jel utal arra – elsősorban a kancellári pozíciójának stabilitása –, hogy Merkel ugyan nem decizionista reformkancellár, de nem is gyengekezű. A döntések halogatása szolgálhatja egy-egy döntés érlelését, vagy a hatalom „kemény” eszközöként számon tartott döntést helyettesítő „puha” hatalmi eszközök előnyben részesítését. Egy kancellár – mivel pozíciója stabil – élhet jelzésekkel, használhat diszkurzív eszközöket és szimbólumokat, kezdeményezhet vitákat, amelyeket feltett kérdéseivel egyben befolyásolhat is. Ezek a politika „puha” irányítási eszközei.¹³ A diszkurzív eszközökre példa, amikor Merkel minden fórumon elismételte, hogy „ha elbukik az euró, elbukik Európa is”,¹⁴ érzékeltetve, hogy ez egyben az évtizedek óta megszokott európai béke végét is jelenthetné. Az erős mondat alkalmas volt arra, hogy Németországban ne kezdődjön vita az euróövezet, illetve annak fenntartásáért hozott áldozatok szükségességéről, és a

¹¹ Weber 1998:209: „A politika olyan, mint kemény deszkák erőteljes és lassú átfúrása – szenvedéllyel és szemmértékkel egyszerre.”

¹² in: Deutscher Bundestag – Stenografischer Bericht, 4. Sitzung, Plenarprotokoll 16/4, 30. November 2005, 78. o., eredeti: „Wir haben dicke Bretter zu bohren: Wir wollen den Föderalismus neu ordnen, wir wollen den Arbeitsmarkt fit machen, wir wollen unsere Schulen und Hochschulen wieder an die Spitze führen, wir wollen unsere Verschuldung bändigen und unser Gesundheits- und Rentensystem und die Pflege in Ordnung bringen. Niemand kann uns daran hindern – außer uns selbst.”

¹³ Göhler 2010:37-39. o.

¹⁴ „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa.”, in: Deutscher Bundestag – Stenografischer Bericht, 135. Sitzung, Plenarprotokoll 17/135, 26. Oktober 2011, 15955. o.

szövetségi kormány intézkedései alternatíva nélkülinek tűnjenek. A kérdésfeltevések alkalmazására is példát szolgáltat a beszéd. Merkel retorikai kérdésként teszi fel, de a kérdésre egyben közvetetten választ is ad: „Mivel Európában egyfajta egzisztenciális válságban vagyunk, kérdelem én: Hol van az leírva, hogy egy szerződésmódosításnak mindig egy évtizedig kell tartania? Ki fog minket cselekvőképesnek tartani ezen a világon, ha elé állunk és azt mondjuk: „A Lisszaboni Szerződés után nem szabad soha többé módosítani a szerződést”? Az egész világ változóban van, tehát Európának is késznek kell lennie a változásra.”¹⁵ Ezzel az adósságválsággal küzdő euróövezeti tagállamok megsegítéséhez szükséges szerződésmódosítást készítette elő. Egy hagyományos kancellár vélhetően kijelentő módon fogalmazta volna meg ugyanezt az üzenetet.

3.1.2 A parlament-felosztatás kivételessége

Ahogy arról már korábban szó esett, a kancellárdemokrácia egyik különlegessége, hogy a kancellár nem dönthet a vele esetleg együttműködni nem tudó Bundestag felosztatásáról sem, sőt a Bundestag sem dönthet saját maga felosztatásáról, amellyel közvetetten a kancellár leváltását is el tudná érni. A felosztatás és az önfelosztatás korlátjai természetesen ismét a weimari alkotmány elrettentő, instabil példájában keresendők.¹⁶ Az önfelosztatás joga az alapító atyák félelme szerint túl könnyen a történelem ismétlődéséhez vezetett volna és az új szövetségi köztársaság kívánatos stabilitását fenyegette volna. Egy-egy érdekellentét feloldására ebben az esetben nem a vitapartnerek közötti tárgyalásos konfliktusrendezés, a konszenzuális demokrácia lett volna az egyetlen eszköz, hanem a parlament feloszlása, új választások kiírása, illetve az azzal való fenyegetés. Tény, hogy a kancellár és a parlament stabilitása alapvetően hozzájárult a „konszenzusorientált” német politikai kultúra kialakulásához. Ugyanakkor a más országokban biztosított parlamenti önfelosztatási jog nem feltétlenül vezetett volna instabil politikai rendszerhez, hiszen egy új választás egyben a képviselők

¹⁵ in: Deutscher Bundestag – Stenografischer Bericht, 135. Sitzung, Plenarprotokoll 17/135, 26. Oktober 2011, 15953. o., eredeti: „Da wir in einer solch existenziellen Krise in Europa sind, frage ich: Wo steht eigentlich geschrieben, dass eine Vertragsänderung immer eine Dekade dauern muss? Wer auf der Welt wird uns für handlungsfähig halten, wenn wir uns hinstellen und sagen: "Nach dem Lissabonner Vertrag darf es nie wieder eine Änderung geben"? Die ganze Welt ändert sich, also muss auch Europa veränderungsbereit sein.”

¹⁶ A weimari alkotmány sem ismerte a parlament önfelosztatási jogát, de a birodalmi elnöknek lehetőséget adott a felosztatásra, azzal a képlékeny korlátozással, hogy azonos indokkal csak egyszer oszlathatja fel a Birodalmi Gyűlést. (25. cikkely)

számára is az újbóli megmértetés terhét és veszélyét rejti magában, így azt csak az „utolsó utáni” eszközként vetnék be a kancellárral szemben. Ezek alapján az önfelosztás hiánya inkább a kancellárdemokrácia erősítésének tűnik, ezzel is korlátozva a parlament kancellárral szembeni zsarolási lehetőségét.

Ha valóban a kancellár erősítése a célja annak, hogy a parlament önfelosztási joga korlátozott maradt, furcsa, hogy a kancellár jogait is korlátozza az Alaptörvény, mivel neki sem ad lehetőséget a parlament felosztására. Ezzel – a politikai stabilitás nevében – egy igen erős hatalmi eszköztől fosztja meg a kancellárt. Ami azonban elméletileg logikus, az a gyakorlatban nem feltétlenül működik mindig. Előfordulhat, hogy a stabilitás érdekében kialakult intézményrendszer patthelyzethez, vagy az ország kormányozhatatlanságához vezet. Ha a kancellár nem lehet biztos a „kancellártöbbség” támogatásában, de nincs a Bundestagban alternatív kancellártöbbség sem, a kancellárt nem lehet megbuktatni, de a kancellár sem tudja a képviselőket – előrehozott választásokkal – „leváltani”. Elképzelhető egy olyan elmérgesedett viszony néhány képviselővel vagy egy-egy frakciószármással, vagy esetleg a szabad mandátum elve miatt megváltozott többségi viszonyoknak köszönhetően, amelyen már a felek közötti tárgyalás sem segít. Ebben a helyzetben a kancellárdemokrácia merevsége kifejezetten hátrányossá válhat. A leírt helyzet pedig nemcsak elméletileg alakulhat ki. Az euróválság kezelése miatt például a kancellárpárton belül komoly repedések mutatkoztak. Több képviselő is nyilvánosan tiltakozott, sőt nemmel szavazott.¹⁷ A 2013-as választások estéjén pedig – sajtóértésterületek szerint – Merkel kifejezetten örült, hogy hajszálhíján nem érte el az abszolút többséget pártszövetsége, s így nem lett az elkerülhetetlen egypárti kormány minimális többségének foglya. Egy ilyen esetben ugyanis, szemben a nagykoilcióval, egy-egy lázadó képviselő sokkal nagyobb befolyással és jelentőséggel rendelkezhetett volna.

Nem véletlen, hogy a bonni köztársaság keresett és talált kiskaput a Bundestag felosztására, amelyet aztán a berlini köztársaság továbbfejlesztett. Az Alaptörvény ugyanis lehetőséget ad arra, hogy a kancellár kérésére a szövetségi elnök feloszlassa a parlamentet, amennyiben a kancellár bizalmi szavazást kér maga ellen, nem kapja meg a

¹⁷ a leghíresebb tiltakozó Wolfgang Bosbach volt, a CDU korábbi frakcióvezető-helyettese (2000-2009)

kancellártöbbség támogatását, de nem is választ helyére a parlament új kancellárt.¹⁸ Az eljárásnak tehát sok buktatója van, az csak a kancellár, a parlamenti többség, a szövetségi elnök és az alkotmánybíróság egyirányú akarata esetén működik. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a szövetségi elnök szabad elhatározásából (ellenjegyzés nélkül) meghozott döntését az alkotmánybíróság felülvizsgálhatja. Azaz az Alaptörvény a kancellár és parlament közötti konszenzusképtelen patthelyzet esetére a felek konszenzusát javasolja az új választásokról. Amit azonban a szövetségi elnök akarata (például azért, mert egy új választás után esélyes új szövetségi kancellár kinevezését el szeretné kerülni), vagy az alkotmánybírák (például azért, mert patthelyzet helyett politikai haszonszerzési kísérletet látnak az új választásban) megakadályozhatnak. Így a parlament esetleges feloszlását vagy az azzal való fenyegetést a kancellár nem tudja – az Alaptörvény szándékai szerint – a parlament fegyelmezésére használni.

A bonni köztársaság történetében két, a berlini köztársaságban egy alkalommal került sor a parlament feloszlására bizalmi szavazás útján, s mindegyik valamivel nagyobbra nyitotta az Alaptörvény által a kancellárnak biztosított kiskaput.

Először 1972-ben Willy Brandt kért maga ellen bizalmi szavazást – az alulmaradás, azaz a bizalom elvesztésének szándékával –, miután a „szovjet blokkal” együttműködést hirdető Ostpolitik okán néhány szociáldemokrata képviselő hátat fordított neki. Az új választások szükségességét a következő év költségvetési törvénye körüli megosztottság és alkuképtelenség tovább erősítette. A kilépők miatt 247 igen szavazattal szemben 247 nem szavazat állt. Ebben a patthelyzetben csak annak köszönhette Brandt a kancellártöbbség számszerű elvesztését, hogy kormánya tagjai tartózkodtak a bizalmi szavazás során. Noha a bizalom elvesztése érdekében kezdeményezett bizalmi szavazást sokan bírálták, azt senki sem támadta meg az alkotmánybíróság előtt.¹⁹ A bírói ítélet hiánya hallgatólagosan megerősítette, hogy a bizalmi szavazás tudatos elvesztését használhatja a kancellár a parlament feloszlására szükséghelyzetben.

Nem kellett sokáig várni, amíg a jogintézményt újra alkalmazták a bonni köztársaságban. Alig tíz évvel később, 1982 decemberében Helmut Kohl kancellár kért maga ellen bizalmi szavazást, azzal a szándékkal, hogy azt elveszítse, és így új

¹⁸ GG 68. cikkely értelmében a kancellár indítványa és a szavazás között legalább 48 órának, a bizalmat meg nem erősítő szavazás és a szövetségi elnök döntése között legfeljebb 21 napnak kell eltelnie.

¹⁹ Batt 2007:64

választásokat tudjon kiírni. Kohl kérésének előzménye, hogy két hónappal korábban – a konstruktív bizalmatlansági indítvány első és ez idáig utolsó eredményes alkalmazásával – Helmut Schmidt helyére léphetett a kancellári székben, az FDP átállása miatt. Kohl elsősorban a parlamenti kancellárváltás utólagos legitimitására és a következő feladatok elvégzéséhez szükséges választói felhatalmazásra hivatkozott kezdeményezésekor.²⁰ Valójában legalább ilyen fontos volt a többség stabilizálása, mert a felosztatott Bundestag öt korábbi FDP-képviselője függetlenné vált, s ha ez a kancellártöbbséget nem is fenyegette, Kohl így sem lehetett biztos koalíciós partnere hűségében.²¹ Az 1982-es bizalmi szavazás után Kohl kérte a szövetségi elnöktől a parlament felosztatását és új választások kiírását, amelyet az 1983 elején el is fogadott. Döntését azonban megtámadták az alkotmánybíróság előtt.

Az alkotmánybíróság határozata ugyan szentesítette az elnök döntését, de fontos szempontokat rögzített a bizalmi szavazás alkalmazásával kapcsolatban. A parlament-felosztatás céljával kezdeményezett bizalmi szavazásnak két fontos feltétele van a taláros testület szerint. Egyrészt a kormány és a parlamenti többség között kialakult, feszült viszony, amely eredményeként a kancellár nem tekintheti biztosnak állandó többségét a parlamentben. Másrészt azt is rögzítették, hogy a szövetségi kormány instabilitása, korlátozott cselekvőképessége nemcsak a parlamenti többség elvesztésekor állhat fenn, hanem annak belátható időn belül várható elvesztése esetén is. Ráadásul azt is leszögezték, hogy a kancellár véleményét ebben a kérdésben nem írhatja felül a szövetségi elnök.²²

Ez a megfogalmazás a berlini köztársaság esetében sorsdöntőnek bizonyult. A saját pártjával sok kérdésben hadilábon álló szociáldemokrata Gerhard Schröder 2005-ben ezért kezdeményezhette – ismét egy tudatosan elvesztett bizalmi szavazás után – a Bundestag felosztatását. Schrödernek nem fogott el a parlamenti többsége, de valóban sokan lázadoztak ellene reformprogramja miatt az SPD-ben. Kezdeményezését alátámasztó beszédében²³ utalt a pártjából kivált korábbi pártelnökre, aki egy

²⁰ in: Deutscher Bundestag – Stenografischer Bericht, 141. Sitzung, Plenarprotokoll 9/141, 17. Dezember 1982, 8939. o.

²¹ Az összesen 8 igen szavazat közül 5-öt az FDP képviselői adtak le, tudatosan szembe menve a CDU/CSU tartózkodási taktikájával. Az SPD egységesen nemmel szavazott.

²² Batt 2007:69-70

²³ in: Deutscher Bundestag – Stenografischer Bericht, 185. Sitzung, Plenarprotokoll 15/185, 1. Juli 2005, 17465-17469. o.

idegengyűlölő baloldali-populista párthoz csatlakozott,²⁴ a belső irányvitákra az SPD-ben és a Zöldek soraiban, több elvesztett tartományi választásra, közülük is a legfontosabbra és a legfájdalmasabbra, Észak-Rajna-Vesztfália friss elvesztésére,²⁵ az ellenzék opportunistai politikai blokádjára, végül az összes parlamenti párt egyetértésére és a választók akaratára, amelyben támogatták az előrehozott választást. Összességében hangsúlyozta – alighanem az alkotmánybírákhoz is beszélve – kormánya cselekvőképességének és állandó többségének bizonytalanságát.

A kancellár várakozásainak megfelelően a szövetségi elnök elfogadta kérelmét, s a helyzet alapos mérlegelése után az alkotmánybírák sem emeltek kifogást ellene. Ítéletük kulcsgondolata – az 1983-as döntésük alapján – az volt, hogy kívülről nem lehet megítélni, vajon rendelkezik-e még többséggel a kancellár vagy sem. E téren el kell fogadni az ő érvelését. A visszaélésekkel szemben elegendő védelmet jelent az, hogy kezdeményezéséhez meg kell szereznie a szövetségi elnök és a parlamenti többség támogatását is.²⁶ Ezzel a bíróság elvetette annak lehetőségét, hogy egy színlelt bizalmi szavazást érvénytelenítsen. A politikai kérdés doktrínájának alkalmazásával jelentősen bővítette a kancellár jogkörét, korlátozva a képviselők szabad mandátumát, valamint a szövetségi elnök és saját mérlegelési jogát.²⁷ Az alkotmánybírák döntése logikai alapon úgy is érthető, hogy a taláros testület akár egy, a parlament feloszlását elutasító szövetségi elnöki határozat is alkotmányellenesnek nyilváníthat, azaz a bizalom megvonása esetén akár a szövetségi elnök akarata ellenére is helyt adhat az előrehozott választásnak.

E megnyíló, de bizonytalan lehetőség ellenére is a berlini köztársaság egyik nagy dilemmája, hogy a képviselők maguk is dönthessenek-e a parlament feloszlásáról. Jóllehet az alkotmány korábbi reformterveiben (1976 és 1993) ez rendre előkerült, és a változás kritikusai is elismerik, hogy az önfeloszlási jog gyakorlata más országokban nem veszélyeztette a politikai stabilitást, nem került napirendre az Alaptörvény erre vonatkozó módosítása.²⁸

²⁴ Oskar Lafontaine 2005 júniusában lett a „Die Linke.PDS”, a későbbi Baloldal elnöke

²⁵ 2005. május 22-én, 40 év után először veszített az SPD a Ruhr-vidéket magába foglaló tartományban

²⁶ Batt 2007:72

²⁷ Batt 2007:74-80

²⁸ Pieper 2007:294

Elvileg egy olyan helyzet is előfordulhat, hogy vagy a szövetségi elnök, vagy a taláros testület nem látja igazoltnak a kormány cselekvőképességének elvesztését és nem hagyja jóvá ezért a kancellár kérését vagy az elnök döntését a parlament feloszlatásáról. Ha például a kancellári indítvány után az állítólag „lázadozó” kormánypárti képviselők látványosan „hűségnyilatkozatot” tesznek a kancellár mellett, vagy egyszerűen csak nehezményezik a parlamenti színjátékot a bizalmi szavazás előtti vitában, mert félnek, hogy az új választások során kevesebb esélyük lenne – a jelöltállítás vagy a választás miatt – bekerülniük az új parlamentbe, nehezen lenne igazolható alkotmányjogilag az állandó többség elvesztése. 2005-ben a kormány belső ellenzéke nem élt ezzel a lehetőséggel, hanem tagjai a választás reményében, önállósulva fokozták a kormánykritikájukat. Elvileg mégis előállhat egy olyan helyzet, amelyben az esetleges kiválásért túl nagy árat kell fizetni, s nem lenne biztosítva a küszöb átlépése, azaz a bejutás, a belső ellenzék érdeke így a párton belül maradás lenne. Ebben a helyzetben pedig az is előfordulhat, hogy a „lázadók” igen-nel szavaznak a színlelt bizalmi szavazáson. Így ugyan a parlament abszolút többsége biztosítva volna a parlament feloszlatáshoz (a kancellárt támogató kormánypártiak és az ellenzék szavazatával), a külső szemlélőket és döntéshozókat azonban elbizonytalanítaná a helyzet.

Összefoglalóan elmondható, hogy az örökölt és továbbfejlesztett kancellárdemokrácia nem minden esetben előnyös a berlini köztársaságban. A kancellár autonómiája és leválthatóságának erős korlátai elvileg előidézhetnek olyan helyzetet, amelyben a parlamenti többség elfordulása esetén is megőrzi hivatalát egy kancellár, vagy egy párton kívüli, technokrata kancellár a változó parlamenti többség fogja lesz, esetleg amelyben egy kancellár fontos döntések halogatása ellenére is „leválthatatlan” marad. Ez a kis túlzással állítható leválthatatlanság, valamint a parlamenti kisebbség által blokádra használható parlamenti önfelosztási jog hiánya a kancellárdemokrácia túlzott stabilitását, azaz merevségét idézik vagy idézhetik elő. Ugyanakkor a kancellár sem rendelkezik a „végső fegyelmező eszközzel”, a Bundestag feloszlatási jogával, a 2005-ös precedens ellenére is csak a Bundestag többségével, az államfővel és az alkotmánybírósággal egyetértésben szakítható meg teljes biztonsággal egy ciklus.

A berlini köztársaság hiányossága, hogy ezekre a dilemmákra nem adott megnyugtató választ, s legfeljebb kialakulásuk során az akkori politikai szereplők állampolitikai

felelősségében bízik. Mindez egy eddig példa nélküli, de soha ki nem zárható kormányválság kezelésekor kevésnek bizonyulhat.

3.2 A reformképesség korlátai

A bonni köztársaság megalapításakor az alapítók és az alapítók munkáját ellenőrző győztes országok tudatos célja volt, hogy a nemzetiszocialista diktatúra „semmi sem lehetséges, ha nem egy akarat parancsol”²⁹ felfogásával szöges ellentétben a hatalom több, egymást ellenőrző szervezetre legyen szétosztva. A hatalom megosztása a bonni köztársaságban ezért nemcsak a klasszikus hatalmi ágak mentén valósult meg, de vertikálisan is, a szövetségi és a tartományi szint között.³⁰

A hatalom fragmentáltsága azonban hiába volt a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen, a működőképesség szempontjából hagyott kívánni valót maga után. Nem véletlen, hogy Konrad Adenauer vezetésével a kancellár hamar az eredetileg tervezettnél is nagyobb befolyásra tett szert, hogy a hatalom megosztottsága ellenére is biztosítani tudja a kormányozhatóságot. Így alakult ki a kancellárdemokrácia. Adenauer után a kormányozhatóság fenntartásához a kancellár kiemelt szerepén túl a lassan megszilárduló, sőt intézményesedett informális struktúrák váltak kulcsfontosságúvá. Függetlenül a kormány összetételétől a koalíciós frakcióvezetők egyeztetése, a kisebb vagy nagyobb létszámú koalíciós egyeztető tanácsok és bizottságok, valamint a Bundestag és a Bundesrat között kompromisszumokért felelős Közvetítő Bizottság (Vermittlungsausschuss) a bonni köztársaság nélkülözhetetlen részévé váltak.³¹ Az informális egyeztetések elterjedése azonban néha túl nagy áldozatokkal járt, s lényegében – Dieter Grimm megfogalmazása szerint – a politika „kínzó bénulásához”, átláthatatlan eljárásokhoz és az eredeti elképzelések felvizezéséhez vezetett, amely során maga a kompromisszum vált sikerré, a megoldandó probléma pedig másodlagossá.³²

Mindez az esetek többségében elegendő volt a kormányozhatóság fenntartásához, de sokszor – különösen a berlini köztársaságban – kevésnek bizonyult a reformdöntések meghozatalához. A kormányok nagy ívű terveinek megvalósítását sok esetben a

²⁹ Adolf Hitler beszéde 1935. szeptember 14-én: „Semmi sem lehetséges, ha nem egy akarat parancsol, amelynek a többiek engedelmeskedni kötelesek, fentről kezdve és csak legalul végződve.” (Nichts ist möglich, wenn nicht ein Wille befiehlt, dem immer die anderen zu gehorchen haben, oben beginnend und ganz unten erst endend.)

³⁰ Rudzio 2008:12

³¹ Rudzio 2008:17

³² Grimm 2010

kormánypárti frakció és az alkotmánybíróság korlátozta, vagy épp a Bundesrat ellenzéki vagy csupán ellenérdekelt többsége. A kormányzás rutinszerű jogalkotási döntésein túlmutató reformok elfogadtatásához a berlini köztársaságban minden esetben formális vagy informális nagykoalícióra volt szükség. E kompromisszumok magas ára azonban jelentősen korlátozta a német politikai rendszer reformképességét.

3.2.1 A kormánypárti frakció ellenállása

A kormányzás és a kormányzati reformok sikere minden demokráciában a kormány és a parlamenti többség együttműködésétől függ. Számos kialakult gyakorlata van a parlamenti többség megnyerésének ahhoz, hogy a kormány szempontjából fontos döntéseket elfogadjon, a tájékoztatáspolitikától kezdve, egy-egy politikus számára fontos politikai cél támogatásán keresztül, a fontos tisztségbe való kinevezésig. A kormányzáshoz ezek a lépések általában elegendőnek bizonyulnak, a reformokhoz ritkábban.

A berlini köztársaság legnagyobb reformját, a német jóléti állam átalakítását (Agenda 2010), az SPD és a Zöldek kormánya tűzte zászlajára 2002 és 2005 közötti alig több mint két és fél évben.³³ Mindenekelőtt új adónemek bevezetéséről a költségvetési kiadások lefaragásáról, a bonni köztársaság nagyvonalú – szociális és munkahelyvédelmi szempontokat ötvöző – foglalkoztatáspolitikájának a felülvizsgálatáról, valamint az egészségügyi kiadások csökkentéséről volt szó. A Gerhard Schröder vezette kabinet azonban félt a kancellár pártjának reakcióitól is, ezért csak óvatosan és részlegesen tájékoztatta a frakciót elképzeléseiről.³⁴ A több hónapos, titkos előkészítést és egyeztetéseket követően Schröder 2003. március 14-ei beszédével hirdette meg az „Agenda 2010” című programot, amely még a kormánypárti képviselők számára is sok újdonságot tartalmazott. Ott hallottak először például a tőkejövedelmek megadóztatásáról (Abfindungssteuer), a munkaadókat terhelő felmondási tilalom (Kündigungsschutz) lazításáról, valamint a munkanélküli segély időtartamának 30 hónapról 12 hónapra csökkentéséről. Ideológiai alapon csak néhány képviselő tiltakozott és végül csak hatan szavaztak a reformprogram ellen. Igaz, ez a háromfős kormánypárti többség miatt nem is volt olyan kevés. A kormánypárti frakciót azonban

³³ Gerhard Schröder második kormánya 2002. október 22. és 2005. november 22. között volt hivatalban, de már az előrehozott választások bejelentésétől (2005. május 22.) nem hozott érdemi döntéseket.

³⁴ az eseményeket részletesen ismerteti Niclauß 2011

sokkal jobban sértette az eljárás maga. A reformokat előkészítő, vezetőjéről Hartz Bizottságnak nevezett testületbe nem hívtak parlamenti képviselőket, akik az előkészítés során sokszor panaszkodtak arra, hogy nincsenek kellően bevonva.³⁵ Az SPD 2002 előtti frakcióvezetőjétől származik „Struck törvénye”, amely szerint a német parlamentet nem hagyhatja el úgy törvény, ahogy az beérkezett oda.³⁶ Ez a jelmondat a frakciók öntudatát és önállóságát hivatott kifejezni, amelyet Schröder figyelmen kívül hagyott.

A kormány és kormánypárt közötti feszültséget tovább fokozta, hogy a kancellár végül, 2003 júliusában egy rendkívüli kongresszuson fogadtatta el pártjával az Agenda 2010 című programot, amelyen a kritikusok alig kaptak felszólalási lehetőséget. A helyzetet bonyolította, hogy a kormány reformprogramja a választók körében sem vált népszerűvé. A választók, a párt és a frakció elégedetlensége oda vezetett, hogy Schröder 2004. február 6-án lemondott a pártelnökségről, abban a reményben, hogy ezzel le tudja csillapítani a feszültségeket. Valójában még egy eszközt elvesztett a kormánypárti frakció befolyásolására. Az Agenda 2010 végül törvénné vált, megvalósult, sőt az utólagos értékelések szerint sokat segített Németország jóléti rendszerének megerősítésében is. Mindez azonban 2005-ben, az előrehozott választások során még nem volt érzékelhető. A történeteket lehet úgy is értékelni, hogy Schröder tévesen taktikázott és széles eszköztára ellenére eljárása miatt nem tudta megnyerni párttársait. Ebben az értelmezésben mindenképpen van igazság, de talán nem alaptalan a történeteket a berlini köztársaság reformképességének korlátjaként sem felfogni. Még akkor sem, ha Schröder kudarca előtt és után hasonló elidegenedésre kancellár és kormánypárti frakció között nem került sor. Angela Merkel csak individuális és elsősorban retorikai ellenállással találkozott az euróválság kezelése során a parlamenten belül.

3.2.2 *Az alkotmánybíróság vétőhatalma*

A kormánypárti frakció ellenállásához hasonlóan az alkotmánybíróság törvényfelülvizsgálata sem egyedi jelensége a berlini köztársaságnak. Ma már az alkotmánybíráskodás valamilyen formája a parlamentáris politikai rendszerek nélkülözhetetlen részének tekinthető. A döntés-, illetve kormányzáscentrikus alkotmánybírási kritika nem ritka a német nyilvánosságban sem, de az intézményt és

³⁵ Niclauß 2011:177-178

³⁶ Niclauß 2011:161

hatalmát senki nem meri megkérdőjelezni. A parlamenti konstitucionalizmus és az alkotmánybírói aktivizmus közötti vita nem jellemző, előbbi korlátolt lehetősége és utóbbi bevett, rendszerspecifikus jellege miatt. Ugyanakkor alapvető kérdés, hogy az alkotmánybíráskodás egy-egy döntés tökéletesítését segít-e elő, egy törvény részleges vagy teljes megsemmisítésével, esetleg új törvény kidolgozásának előírásával, vagy inkább akadályozója átfogó reformoknak és ezzel a politikai rendszer reformképességének. A berlini köztársaság története mindkét értelmezésre kínál bőven példát.

A bonni köztársaságban az alkotmánybíráskodás hosszú fejlődési folyamaton ment keresztül, amelynek része volt a kormánnyal való éles konfliktusa is, például az 1970-es években a hadkötelezettség, az abortusz és a felsőoktatási reform kapcsán. Ekkor születtek a politikai publicisztikában a „parlament hatalmának megfosztása”, a „legfelsőbb törvényhozó” vagy „Karlsruhe ellenkapitányai” kifejezések.³⁷ Noha a politikai viták helytelen eljogiasítását és a legitimitáshiányt ma is sokszor a szemére vetik, a berlini köztársaság alkotmánybírása, alapjogi bíróságként, igen népszerű intézmény. Legfontosabb és legismertebb döntései ugyanis az alapjogok védelméről szólnak, legyen szó a lehallgatások tiltásáról, a személyiségi jogok védelméről az interneten vagy a terroristák által elfoglalt személyszállítógépek lelövésének tilalmáról.

A politikai rendszer reformképessége szempontjából azonban ezek másodlagos kérdések. Sokkal fontosabb, hogy tekinthetjük-e a reformok kapcsán vétójátékosnak³⁸ az alkotmánybírást. Állandó, intézményközi vitáról nem beszélhetünk, mégis látni kell, hogy 1990 óta több fontos kérdésben épp az alkotmánybíróság akadályozta meg, hogy fontos átalakításokat hajtson végre a kormány, illetve nehezítette meg a döntéshozatalt.

Ilyen döntés volt, amikor 2009-ben az alkotmánybíróság a személyszállításról szóló törvényt, amelyet hosszú alkudozás után a Közvetítő Bizottság javaslatára fogadott el a parlament 2004-ben, eljárásjogi kifogásokkal semmisítette meg. A bizottság ugyanis döntését nem a vitatott pontok alapján hozta meg, hanem teljesen újszerűen, Roland Koch (CDU) hesseni és Peer Steinbrück (SPD) észak-rajna-vesztfáliai miniszterelnök

³⁷ Vorländer 2011:15

³⁸ George Tsebelis azokat a politikai szereplőket nevezi vétójátékosnak, amelyek képesek a status quo-t átalakító döntés megakadályozására. Tsebelis 2002

közös kompromisszumos javaslata alapján. A bíróság álláspontja szerint a Bundestag belső szabályzata szerint a Közvetítő Bizottság nem rendelkezik törvénykezdeményezési joggal, ezért javaslatai nem tartalmazhatnak új szabályozási javaslatokat, csak a parlamenti folyamatban már előkerült érveket tartalmazhatnak.³⁹ Ezzel az érveléssel azonban a bírák az informális kormányzás fontos intézményének jelentőségét csökkentették, azaz megnehezítették a későbbi kompromisszumos reformok elfogadtatását.

Hasonlóan vitatott volt az Alkotmánybíróság döntése a választási reform ügyében.⁴⁰ Történt, hogy 2005-ben az egyik drezdai választókerületben egy haláleset miatt két héttel később tartották meg a szavazást, s a választási rendszer miatt a helyi CDU-szavazóknak nem volt érdeke a CDU-ra szavazni, mert az az összesítésben, győzelem esetén is, elvonhatott volna mandátumokat a párttól. Ezt a választási szituációt alkotmányellenesnek találták a bírák, s 2008-ban 2011 közepéig – tehát a soron következő Bundestag-választás utáni időpontig – új választási rendszer elfogadására kötelezték a parlamentet. Ezzel a taláros testület épp a reformok elősegítőjének, mintsem akadályozójának szerepében tűnt fel. A 2011 őszére, némi késéssel kidolgozott reformot azonban 2012 nyarán ismét alkotmányellenesnek találta a testület,⁴¹ s ezzel már a 2013 őszen soron következő Bundestag-választás legitimitását fenyegette. Ugyan döntésével egyben reformkényszert is előidézett, de a helyzet azért alakulhatott ki, mert előző határozatában nem adott elegendő támpontot a „helyes reform” alapelveiről. Összességében elmondható, hogy az alkotmánybíróság két alapelvet is megsértett. Egyrészt átlépett a korábban magának felállított határon, amely értelmében politikailag érzékeny kérdések elbírálását kerüli (ezt nevezik amerikai mintára political question doctrine-nak), másrészt a 2012-es határozat részletes előírásaival lényegében nullára csökkentette a törvényhozók mozgásterét.⁴²

Végül a berlini köztársaság aktívabb nemzetközi szerepvállalásában is vétó hatalomnak bizonyult több esetben az alkotmánybíróság. A Maastrichti Szerződést még

³⁹ Cristoph Möllers elemzése a BVerfG 8. 12. 2009 758/07 határozatáról, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung 2010. február 15., 28. o.

⁴⁰ részletesen ismerteti kritikáját Haug 2012

⁴¹ 2 BvF 3/11 (25. 07. 2012) határozat

⁴² Haug 2012:670

jóváhagyta,⁴³ de a Lisszaboni Szerződést kísérő törvényt már megsemmisítette. Álláspontja szerint a Bundestag és a Bundesrat nem mondhat le arról a jogáról, hogy újabb, a szorosabb integráció irányába mutató szerződésmódosítások a jóváhagyásuktól függhenek.⁴⁴ Hasonló elvárást fogalmazott meg a bíróság az Európai Stabilizációs Mechanizmus kapcsán, előírva, hogy annak keretösszegét csak a parlament jóváhagyásával szabad túllépni.⁴⁵

A német alkotmánybíróság semmiképpen sem tekinthető a fenti példák alapján a berlini köztársaság ellehetetlenítőjének, de több döntésével is megakadályozta vagy megnehezítette egy-egy politikaterület reformját, vétójátékosként akadályozta a reformképességet. A taláros testület összetételétől és szerepfelfogásától függ beleszólása a kormányzásba és a reformdöntésekbe. Miközben az alkotmánybíróság létét és hasznát senki sem kérdőjelezi meg, a berlini köztársaság egyik nagy dilemmája, hogy bármilyen módon – például a nemzetközi jogforrások kapcsán – korlátozható-e egyáltalán az alkotmánybíráskodás.⁴⁶

3.2.3 A Bundesrat blokádja

Az alkotmánybíróságnál sokkal egyértelműbb a tartományi kormányok gyűlésének, a Bundesratnak a vétóhatalma. A német törvényeknek két típusa ismert, a Bundesrat jóváhagyásától függő törvények (Zustimmungsgesetze) azok, amelyek a tartományok hatáskörét érintik. Az összes többi törvényt (Einspruchsgesetze) is megvétózhatja azonban a Bundesrat a szavazatok abszolút (35 szavazat) vagy minősített (46 szavazat) többségével, amely – a Közvetítő Bizottság kompromisszuma híján – csak akkor nem eredményezi az adott törvény bukását, ha a Bundestag abszolút többsége, illetve a jelen lévő képviselők kétharmada leszavazza a Bundesrat vétóját.

Az eljárást eredendően a szövetségi és a tartományi érdekek összehangolására találták ki, de mivel a tartományi kormányokat is pártok alkotják, amelyek színeiben szereztek a

⁴³ 1993. október 12-ei döntés

⁴⁴ 2009. június 30-ai döntés

⁴⁵ 2012. szeptember 12-ei döntés

⁴⁶ A vizsgált időszakon ugyan túlnyúlik, az alkotmánybíráskodással kapcsolatos dilemmákat azonban jól szemlélteti, hogy a testület 2014. február 26-án eltörölte a korábban 5-ről 3 százalékra csökkentett bejutási küszöböt az Európai Parlament választása esetében. A parlamenti pártok egyöntetűen elégedetlenek voltak a döntéssel, melynek eredményeképpen Németország 2014-ben egy humoristát (Martin Sonneborn) és az újfasiszta NPD képviselőjét is az EP-be delegálta.

tartományi képviselők a tartományi választáson mandátumot, a regionális érdekkonfliktusokat sok esetben felülírják a pártpolitikai szempontok a Bundesratban. A Bundestag-többség és a szövetségi kormány számára ezért nagyon fontos, hogy milyen színezetű a Bundesrat többsége. Utóbbi a tartományi választások eredményétől függ, hiszen az ott alakuló kormányok delegálják képviselőiket a Bundesratba és ugyanígy a tartományi kormányok határozzák meg, hogyan szavazzanak képviselőik. Ugyan kötött mandátumról nem lehet beszélni, egy-egy tartomány képviselői azonban csak egységesen tudnak érvényesen szavazni. Ezt a 2002-es, bevándorlási törvény körüli skandallum is megerősítette.

Éppen ezért fontos a berlini köztársaság reformképessége szempontjából, hogy milyen a Bundesrat aktuális összetétele. A szövetségi kormány szempontjából lehet egy tartomány tisztán kormánypárti vagy tisztán ellenzéki, esetleg vegyes, amely azt jelenti, hogy valamelyik kormánypárt tagja a tartományi koalíciónak. Mivel a Bundesrat érvényes döntéséhez az összes szavazat felét kell elérni, a parlamentarizmus ismert taktikai eszköztárát – a tartózkodást, távolmaradást, nem-szavazást – itt nem lehet használni. Egy, a szövetségi kormány számára fontos törvény elfogadásához a Bundesrat 69 szavazatából (1995 előtt 68) 35-öt egyesítenie kell, vagy egy elutasító döntésben 35 vétőszavazattal kell rendelkeznie. Ha valamelyik szövetségi kormánypárt része egy tartományi kormánynak, általában a koalíciós szerződés lehetővé teszi, hogy a szavazástól való tartózkodásra bírja a tartományi kormányt. Mivel a tartomány csak egységesen szavazhat, végső soron a koalíciós partner képviselője – ha tagja a Bundesratnak – eltérő szavazatával is érvénytelenítheti tartománya szavazatát. Mivel azonban pozitív többséget kell kialakítani, az érvénytelenítés legfeljebb a vétődöntéseknél lehet fontos.

Természetesen a valóságban a tartományi kormányok nemcsak a pártfegyelem figyelembevételével szavaznak, saját vagy az összes tartomány érdeke, esetleg pártjukon belüli személyes ellentétek is befolyásolhatják döntésüket. Mégis tanulságos a 19. táblázat, amely azt mutatja meg negyedéves bontásban, mikor volt a szövetségi kormányoknak pozitív Bundesrat-többségük. Mint látható, szinte sohasem. Az újraegyesítés utáni, majd a Schröder-kormány első feléve mellett csak a nagykoalíció idejében (2005-2009) rendelkezett a kormány a „második kamara” biztos támogatásával. A nagykoalíció utolsó felévére azonban ez is elfogyott. A többi évben

általában a szövetségi kormányoknak volt negatív többsége, így a vétókat sikeresen tudták blokkolni, de Kohl kancellár 1991 és 1998 között ezzel sem rendelkezett, Schröder az előrehozott választások előtt veszítette el blokkolási lehetőségét, Angela Merkel pedig második ciklusa végére.

[illegible]

19. táblázat: A Bundesrat kormánypárti, ellenzéki és vegyes szavazatszámai, negyedéves bontásban, a szövetségi kormány koalíciós pártjai és a tartományi kormányok pártszínei alapján (1990-2013)⁴⁷

⁴⁷ saját gyűjtés, ahol ME=miniszterelnök, KP=kormánypárt, vörös=SPD, fekete=CDU/CSU, sárga=FDP, zöld=Zöldek, rózsaszín=PDS/Baloldal; a felső sorban egy-egy tartomány szavazati súlya látható, Hessen tartomány esetében az 1996. első negyedévétől (*) aktuális szavazatszám-növekedéssel

Az ilyen kiélezett szembenállás esetén megnő a kompromisszumok és így a zárt ajtók mögött ülésző Közvetítő Bizottság jelentősége, ahol a résztvevők – a Bundestag és a Bundesrat azonos számú tagjai – csereüzleteket és csomagszerű megállapodásokat tudnak kötni. Az első látásra nem túl megnyerő politikai fórumnak köszönhető ugyanakkor, hogy az ellentétek ellenére a berlini köztársaság működőképes maradt, ha reformképessége korlátozott is volt. A megállapodások kapcsán a kompromisszumokért ugyanis igen magas árat kell fizetnie minden résztvevőnek, de elsősorban a kormányozni akaró, reformkezdemenyvezőnek. Márpedig a felek egyetértése nélkül a német föderalizmusban nem születhet döntés, mert minden fontos területen (kivéve a külügyet és a hadügyet) konszenzuális, majdhogynem egyhangú döntést kell hoznia a kormánytöbbségnek és az újraegyesítés óta tizenhat tartományi kormánynak. Ezt a jelenséget nevezi – ahogy korábban már idéztük – Fritz W. Scharpf „együttdöntési csapdahelyzetnek”.⁴⁸

A Bundesrat esetleges blokádjának feloldására Wolfgang Schäuble (CDU) tett kísérletet 2008 végén, szociáldemokrata kollégájával közösen. Elképzelésük szerint⁴⁹ a Bundesratban az abszolút többség (35 szavazat) helyett elegendőnek kellene lennie az egyszerű többségnek is. A tartományi koalíciós kormányok ugyanis általában rögzítik a koalíciós szerződésben, hogy vita esetén tartózkodnak a szavazástól a Bundesratban, ahol azonban a tartózkodás is nem-szavazatnak számít. Így egy-egy tartományi kormány belső vitája a nélkül akadályozhatja meg egy törvény elfogadását, hogy a Bundesratban valóban meg lenne az elutasító többség. Mivel azonban a kezdeményezést sokan aktuális érdekekre vezették vissza, a nagykoalíció ellenére sem lett semmilyen fogantatja. A Bundesrat így továbbra is korlátozni tudja a berlini köztársaság egy-egy fontos reformját, akár a reformot ténylegesen elutasítók számbeli fölénye nélkül is. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a jóváhagyást igénylő törvények aránya a bonni köztársaság kezdeteitől fogva jelentősen emelkedett. 1949-ben a törvények mintegy 10,

⁴⁸ Scharpf 2005b, angolul „joint-decision-making” vagy „trap” (a.m. csapda), németül Politikverflechtung, azaz szó szerinti fordításban a „politikai összefonódás”

⁴⁹ A javaslatról a Spiegel Online számolt be 2008. november 21-ei cikkében: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/abstimmungsverfahren-schaeuble-verkalkuliert-sich-bei-vorstoss-zu-bundesratsreform-a-591933.html> (letöltve: 2013. február 7.)

2005-ben viszont már közel 60 százalékát lehetett idesorolni, s ezen az első föderalizmusreform is alig változtatott.⁵⁰

⁵⁰ Herzog 2006:5; más források szerint (vö. 5. táblázat) a bonni köztársaság alapításakor is már a törvények 41,8 százaléka számított a Bundesrat jóváhagyásától függő törvények (Reutter 2006:15). Bármelyik adat felel is meg a valóságnak, mindkettő jól mutatja a Bundesrat beleszólási arányának növekedését.

3.3 A szolidaritás túlfeszítése

3.3.1 *A német föderalizmus pénzügyi alkotmánya*

Már a bonni köztársaság első éveiben jóváhagyta a német alkotmánybíróság azt az elvet, hogy a szövetségi szinten minden nyugatnémet polgárnak járó „egyenlő életszínvonal” biztosítása érdekében, a tartományok egymás közötti, „horizontális” fizetésre kötelezhetőek. Az esetleges különbségek kiegyenlítése nemcsak a szövetségi szint feladata tehát.⁵¹ A döntés megerősítette a „tartományok közötti pénzügyi kiegyenlítés” rendszerét (Länderfinanzausgleich), amely az évek múlásával egyre nagyobb terhet rótt a magasabb életszínvonalú tartományokra. 1969-ben, az Alaptörvény első nagy revíziója során az akkori nagykoalíció alkotmányos szintre emelte az „életszínvonal egységességének” elvét a szövetségi területen.⁵² Ezzel párhuzamosan részletes szabályokat alkotott az adóbevételek szövetségi szint és tartományok közötti elosztására. Így az egyenlő életszínvonal érdekében a szövetségi költségvetést és a tehetősebb tartományok büdzsáját egyaránt megterhelte.

A bonni köztársaságban kialakított rendszert a berlini köztársaság is megörökölte, sőt 1995-től kiterjesztette azt az új tartományokra is. Mára egy rendkívül bonyolult, a szövetségi kasszát és a magas életszínvonalú tartományokat jelentős mértékben megterhelő újraelosztási mechanizmus alakult ki, amelyet az Alaptörvényben rögzített részletes elvei miatt szokás „pénzügyi alkotmánynak” is nevezni.

A tartományok közötti pénzügyi kiegyenlítésnek mindenekelőtt létezik egy passzív szintje, amely a tartományok által ellátandó közösségi feladatokat szabályozza, amelyekért – a legtöbb esetben – a tartományoknak kell a szükséges forrásokat előteremteniük. A 2005-ös föderalizmusreform keretében a döntéshozók arra törekedtek, hogy ezek a feladatok minél világosabban legyenek elosztva a szövetségi és a tartományi szint között, kerülve az addigi közös vagy vegyes feladatokat. Ennek megfelelően a felsőoktatás és a köztisztviselői kar teljes mértékben a tartományokhoz került.⁵³

⁵¹ az 1952-es határozat ezzel elutasította az északi tartományok számára fizetésre kötelezett Baden-Württemberg tartomány keresetét

⁵² jelenleg a GG 106. cikkely (3) 2. pontja, amely egyben az adózók túlterhelésének tilalmát is előírja

⁵³ a köztisztviselők („Beamte”) bérszínvonaláról és béremeléséről továbbra is szövetségi szinten döntenek

Az aktív „pénzügyi kiegyenlítés” öt pilléren nyugszik.⁵⁴ Az első ezek közül az adóbevételek megosztásáról szól vertikálisan, a szövetségi és a tartományi szint között. Túl a kizárólagosan szövetségi (például vámok, gépjármű- és biztosítási adók) és kizárólagosan tartományi vagy helyi (például vagyoni- és örökösödési) adókon a „közösségi adónemekből”, így a személyi jövedelemadóból, a forgalmi adóból és a társasági nyereségadóból származó bevételeket a szövetségi, a tartományi és a helyi szint megosztja egymással. Egy euró jövedelemadóból például a szövetségi és a tartományi szint jelenleg 42,5, míg a helyi szint 15 eurócentet kap, a forgalmi adónak pedig alig 45 százaléka marad a tartományoknál, 53 százaléka pedig a szövetségi szintet illeti.⁵⁵ Különlegessége e rendszernek, hogy az adókulcsok mértékéről nem a tartományok, hanem a szövetségi szint – a Bundesrat együttdöntése miatt a tartományok kormányainak bevonásával – dönt.

A kiegyenlítés második pillérében a tartományokra jutó adóbevételek elosztása zajlik, horizontálisan. Ennek során a „helyi adóbevétel” elve érvényesül, amely értelmében alapvetően azt a tartományt illeti az adott adó, amelyik beszedte azt. Ugyanakkor mindhárom közösségi adónemnél vannak a főszabálytól eltérő, kiegyenlítő részletszabályok. A jövedelemadónál a környező területek jövedelemadó-szintjét, míg a társasági adónál a vállalatok telephelyeit is figyelembe veszik az adóbevétel elosztásakor. Az összes, a tartományoknak jutó forgalmi adóbevétel 75 százalékának felosztásakor a tartományok lakosság száma mérvadó, de legfeljebb a maradék 25 százalékot azon tartományok között osztják el, amelyeknek a forgalmi, társasági és helyi adókból származó bevétele nem éri el a szövetségi átlagot. Ezzel a szabállyal csak 2012-ben 11,2 milliárd eurót kaptak – a helyi adóbevétel elvén túl – a pénzügyileg nehezebb helyzetben lévő tartományok a tartományok összes forgalmi adórészből.⁵⁶

A harmadik pillér a szoros értelemben vett tartományok közötti pénzügyi kiegyenlítés rendszere, amelynek alapja az összes tartományi adóbevétel egy lakosra jutó

⁵⁴ A következőkben a szövetségi pénzügyminisztérium (Bundesministerium der Finanzen) 2013-as, a „szövetségi pénzügyi kiegyenlítés” című tájékoztató anyagát veszem alapul (a továbbiakban BmF 2013, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederales_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich (letöltve: 2013. július 26.)), amely nagy átfedést mutat Hacke 2013-mal. Az idézett konkrét pénzügyi adatok forrását természetesen külön is feltüntettem.

⁵⁵ Hacke 2013:32

⁵⁶ Hacke 2013:33 – az összeg nagyjából a 2013-as magyar költségvetés kiadási oldalának ötödét teszi ki (saját számítás)

arányzáma, amely alapján kiszámolják egy-egy tartomány pénzügyi erejét. A számítás során az összes tartományi adóbevétel mellett figyelembe veszik az összes helyi adóbevétel 64 százalékát is, nehogy esetleg egy-egy tartomány a helyi szintre menekítse ki adóbevételét, kikerülve a kiegyenlítés rendszerét. További különlegesség, hogy a városállamok (Berlin, Bréma, Hamburg) esetében a polgárokat egy 1,35-ös szorzószámmal veszik figyelembe, arra hivatkozva, hogy a sűrűn lakott vidékeken – például a közösségi közlekedés vagy a sűrűbb úthálózat miatt – az egy főre jutó költségek is magasabbak. Sőt az átlagosnál ritkábban lakott területeken (Brandenburg, Mecklenburg-Előpomeránia és Szász-Anhalt) is alkalmaznak egy alacsony szorzót, mondván, hogy a kevés lakos közötti nagy távolságok miatt itt is az átlagosnál drágább a közfeladatok ellátása. Az így kiszámított fiktív arányszámok alapján dől el, melyik tartomány számít átlagon felülinek és melyik átlagon alulinak. A „tehetős” tartományoknak egy bonyolult, degresszív arányossági számítás alapján kell a „rászoruló tartományok” részére jelentős forrásokat átcsoportosítaniuk. Mindez nem jelenti azonban azt, hogy a fenti fiktív arányossági mutatóhoz hiányzó részt maradéktalanul megkapnák.

Az utóbbi, hiányzó rész fedezése nagyrészt a pénzügyi kiegyenlítés rendszerének negyedik pillérét képező, szövetségi szintű kiegészítő juttatások feladata. Ennek során a szövetségi szint automatikusan kifizeti a tartományok egy főre jutó átlagos adóbevétele és a harmadik pillérben számított fiktív arányszám tartományi szintű különbözetének 77,5 százalékát. A harmadik és így a negyedik pillér számítási módjáról az alkotmánybíróság 2001-es döntése rendelkezett, melyek alapján a Bundestag megalkotta a részletszabályokat tartalmazó „mértéktörvényt”, azzal az előírással, hogy az 2019-ben elveszti hatályát.

Végül a pénzügyi kiegyenlítés rendszerének ötödik pillérébe azok a szövetségi szintű kifizetések tartoznak, amelyek a tartományok „különleges igényeit” fedezik, függetlenül azok pénzügyi erejétől. Ide tartozik a strukturális munkanélküliségben szenvedő régiók után járó szövetségi segítség, valamint a kisebb tartományok aránytalanul nagy „politikai költségeit” (tartományi parlament és adminisztráció fenntartása) ellensúlyozó költségvetési támogatások.⁵⁷

⁵⁷ BmF 2013:5

Szintén az ötödik pillérhez tartozik az újraegyesítéssel kapcsolatos pénzügyi támogatások rendszere is, melynek általánosan elfogadott neve a nyugat- és keletnémetek közötti „Szolidaritási Paktum” (Solidarpakt). Az első ilyen keretmegállapodás, amely az újraegyesítés első éveiben Helmut Kohl „virágzó vidékekről” szóló víziójának szellemében nyújtott támogatásokat próbálta rendszerbe foglalni, az 1995 és 2004 közötti időszakra kötötték meg, s nagyjából jelenértéken 94,5 milliárd eurós támogatást biztosított az új tartományoknak.⁵⁸ Már lejártá előtt, 2001-ben döntés született meghosszabbításáról. A második „Szolidaritási Paktum” 2005 és 2019 között összesen 156,4 milliárd eurós forrást biztosít Kelet-Németország javára, amelynek körülbelül a kétharmadát az infrastruktúrára kellene fordítaniuk. A megállapodás értelmében a cél a keleti tartományok fokozatos felzárkóztatása, ezért azok évről-évre mintegy tíz százalékkal csökkenő támogatásban részesülnek a szolidaritási alapból.⁵⁹

A tehetős (keleti és nyugati) polgárok e mellett közvetlenül is „szolidárisak” a keletnémetekkel, miután 1991 óta kis szünetekkel és változó jogcímenek, de meghatározott jövedelem felett a normál jövedelemadójuk 5,5 százalékát kitevő „szolidaritási pótlékot” (Solidaritätszuschlag) kell fizetniük, amely teljes mértékben a szövetségi szintet illeti. Ugyan e bevétel nincs címkézve, tehát nincs törvényben előírva, mire kell használnia a szövetségi költségvetésnek, de láttuk, hogy a negyedik és az ötödik pillér keretében a szövetségi költségvetést komoly kiadások terhelik, amelyek végösszege a szolidaritási pótlékkal közel azonos.⁶⁰

3.3.2 A tartományok közötti pénzügyi kiegyenlítés

A fent leírt ötpilléres rendszer igen komoly forrásokat mozgat meg a tartományok és a szövetségi szint között, ráadásul a rendszer – az eltérő pénzügyi erőforrások miatt – az egyes tartományokat különböző mértékben terheli. Ahogy a 20. táblázat adatai

⁵⁸ www.bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/MagazinSozialesFamilieBildung/082/t-1-wandel-zu-nachhaltigen-arbeitsplaetzen.html (letöltve: 2013. július 26.) – az összeg a 2013-as magyar költségvetés kiadási oldala kétszeresének felel meg nagyjából (saját számítás)

⁵⁹ 2012-ben összesen 11,373 milliárd eurót tett ki a negyedik és az ötödik pillér összesen, a Szövetségi Pénzügyminisztérium statisztikája alapján: [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich.html) (letöltve: 2013. július 29.)

⁶⁰ a szolidaritási pótlékból 2012-ben 13,624 milliárd euró bevétele a szövetségi költségvetésnek, vö.: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/01/Inhalte/Kapitel-4-Wirtschafts-und-Finanzlage/4-2-steuereinnahmen-von-bund-und-laendern.html (letöltve: 2013. július 29.)

mutatják, a harmadik pillérben a csúcstartó tartomány Bajorország volt, amely 1995, az új tartományokra kiterjesztett pénzügyi kiegyenlítés első éve és 2012 közötti tizenhét év alatt összesen 41,8 milliárd eurót fizetett be a tartományok közötti elosztásba. Mindez megközelíti a teljes 2012-es bajor költségvetés kiadási oldalát (44,3 milliárd euró).⁶¹ A bajorok számára különösen fájdalmas, hogy az általuk fizetendő összeg az elmúlt hat évben közel megduplázódott, a 2006-ban fizetendő 2,1 milliárd euróról 2012-re 3,9 milliárd euróra emelkedett és a tendencia a jövőben is emelkedő marad a várakozások szerint. Ráadásul Bajorország 1989-ig a haszonélvező országok oldalán volt, és azt követően is, az új tartományok belépése előtt a pénzügyi kiegyenlítés rendszerébe, a mostanihoz képest jelentéktelen összegeket kellett fizetnie.

Bajorország mellett Baden-Württemberg (34,4 milliárd euró), Hessen (35,4 milliárd euró) és sokáig Hamburg városállam volt a befizető oldalon.⁶² A többi tizenkét tartomány tartósan haszonélvezője a kiegyenlítés rendszerének. 1995 óta a keleti tartományok egyenként tízmilliárd euró körüli összeget kaptak. Ezt csak az alig másfélmillió fős Mecklenburg-Előpomeránia tartomány múlta alul 8 milliárdos „bevételeivel”, míg a négy milliós fős Szászország 18 milliárd eurót kapott. Mindközül kiemelkedik azonban Berlin, amely évente 2-3 milliárd euró támogatásban részesül a kiegyenlítési rendszerből, 2012-ben egyenesen 3,3 milliárd eurót kapott a többi tartománytól.⁶³ 1995 óta a szövetségi főváros, mint önálló tartomány, összesen 48,7 milliárd eurót kapott.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Észak-Rajna-Vesztfália	-32	-4	-2	16	80	-1 763	-1 598	-1 564	-1 583	-1 318	-1 141	-278
Bajorország	-18	-2	28	-6	-342	-1 295	-1 463	-1 586	-1 486	-1 635	-1 884	-2 277
Baden-Württemberg	-1263	-1281	-770	-518	-210	-1 433	-1 289	-1 232	-1 778	-1 760	-1 957	-2 115
Alsó-Szászország	985	898	661	511	490	231	283	344	403	532	568	952
Hessen	-739	-682	-942	-1094	-934	-1 101	-1 657	-1 610	-1 758	-2 433	-2 734	-2 629
Rajna-Pfalz	250	301	338	397	336	117	118	151	219	195	392	229
Schleswig-Holstein	308	308	206	95	37	-72	8	-3	0	89	185	60
Saar-vidék	187	195	219	215	222	92	120	104	117	153	167	146
Hamburg	-4	-34	0	58	31	-60	-246	-140	-314	-345	-556	-268
Bréma	327	301	262	325	291	287	325	179	466	340	442	402
Nyugat-Németország						-4 997	-5 399	-5 357	-5 714	-6 182	-6 518	-5 778

⁶¹ www.stmf.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2012/ausgabearten.pdf, 10. oldal (letöltve: 2013. július 29.)

⁶² Hamburg 2012-ben átkerült a haszonélvező oldalra, Észak-Rajna-Vesztfália tartomány utoljára 2009-ben fizetett be a kiegyenlítési rendszerbe.

⁶³ ez a 2012-es berlini költségvetés több mint 16 százaléka

Szászország		907	1 005	981	1 020	1 122	1 182	1 031
Szász-Anhalt		574	635	601	617	672	711	591
Tübingia		521	576	574	595	612	670	573
Brandenburg		442	529	504	534	587	644	498
Mecklenburg-Előpomeránia		394	438	431	448	464	500	434
Kelet-Németország		2 838	3 183	3 091	3 214	3 457	3 707	3 127
Berlin		2 159	2 217	2 266	2 501	2 725	2 812	2 653

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Észak-Rajna-Vesztfália	-1 628	-50	-213	-490	-132	-38	54	-59	354	224	402
Bajorország	-2 047	-1 859	-2 315	-2 234	-2 093	-2 311	-2 923	-3 354	-3 511	-3 663	-3 904
Baden-Württemberg	-1 663	-2 169	-2 170	-2 235	-2 057	-2 316	-2 499	-1 488	-1 709	-1 779	-2 694
Alsó-Szászország	487	392	446	363	240	318	317	110	259	204	173
Hessen	-1 910	-1 876	-1 529	-1 606	-2 418	-2 885	-2 470	-1 902	-1 752	-1 804	-1 327
Rajna-Pfalz	419	259	190	294	346	343	374	293	267	234	224
Schleswig-Holstein	112	16	102	146	124	136	177	169	101	115	129
Saar-vidék	139	107	116	113	115	125	116	93	89	120	92
Hamburg	-197	-656	-578	-383	-623	-368	-371	-45	-66	-62	21
Bréma	407	346	331	366	417	471	505	433	445	516	517
Nyugat-Németország	-5 881	-5 490	-5 620	-5 666	-6 081	-6 525	-6 720	-5 750	-5 523	-5 895	-6 367
Szászország	1 047	936	930	1 020	1 078	1 165	1 158	910	854	918	963
Szász-Anhalt	607	520	532	587	590	627	627	514	497	540	547
Tübingia	571	500	517	581	617	644	637	497	472	527	541
Brandenburg	541	502	534	588	611	675	621	501	401	440	542
Mecklenburg-Előpomeránia	439	393	403	433	475	513	538	450	399	429	452
Kelet-Németország	3 205	2 851	2 916	3 209	3 371	3 624	3 581	2 872	2 623	2 854	3 045
Berlin	2 677	2 639	2 703	2 456	2 709	2 900	3 140	2 877	2 900	3 043	3 323

20. táblázat: A tartományok közötti pénzügyi kiegyenlítés összegei tartományonként 1990-2012 között, az 1995-ös kiterjesztés és a 2005-ös pontosítás jelölésével⁶⁴

Tévedés lenne azt hinni azonban, hogy a fenti kiadások egyoldalúan terhelik a tartományokat. Az első pillér, az adóbevételek tartományok és a szövetségi szint közötti elosztása, számos kompenzációra ad lehetőséget. 1995-ben például a régi tartományok megnövekedett költségeit a szövetségi szint a forgalmi adóbevételről való részleges lemondással kompenzálta. Így a nyugatnémet tartományok által a keletnémet tartományok számára 2019-ig fizetendő évi 2,582 milliárd eurós támogatás is új megvilágításba helyeződik. Egyes számítások szerint, mindent egybevetve, a nyugatnémet tartományok minden egyes polgárának évente eddig csupán 59,37 euróba került az újraegyesítés, nem számolva a szövetségi szint kiadásait.⁶⁵

⁶⁴ a Szövetségi Pénzügyminisztérium statisztikája alapján:
www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich (letöltve: 2013. július 29.)

⁶⁵ Ez nagyjából – a 2013. nyári árfolyamon számolva – polgáronként 18 ezer forintnak felel meg; vö.: Döring és Blume 2013:403

3.3.3 Az „igazságtalan” rendszer kritikája

Nem véletlen, hogy a befizető tartományok igencsak elégedetlenek a jelenlegi pénzügyi kiegyenlítési rendszerrel, azt a jogos szolidaritás túlfeszítéseként élik meg. Ugyanakkor az sem meglepő, hogy a rendszer haszonélvezői – dacára az együttműködésen és kompromisszumon alapuló politikai rendszernek – hallani sem akarnak a számukra igencsak előnyös rendszer felülvizsgálatáról. Mindezek miatt a 2012-re maradt három befizető tartomány közül a két, uniópártok által vezetett, Bajorország és Hessen tartomány, 2013-ban az alkotmánybírósághoz fordult.⁶⁶ Baden-Württemberg tartomány zöld miniszterelnöke nem csatlakozott ugyan a kezdeményezéshez, de a rendszer fenntarthatatlanságát ő is hangsúlyozza. Reményei szerint a 2013-as választások után egy harmadik föderalizmusreform bizottság tud majd átfogó megoldást kínálni a kialakult helyzetre, s addig is – eredménytelenül – a jelenlegi fizetési összegek befagyasztását kezdeményezte. Természetesen a haszonélvező tartományok nagyon szerencsétlennek tartották a lépést, sőt egyenesen – a befizetők szerint eddig eredménytelen – tárgyalások felrúgásaként, de legalábbis azok megnehezítéseként értékelték.⁶⁷

Az alkotmánybíróság bevonása a konfliktusok rendezésébe nem szokatlan a berlini köztársaságban, de a pénzügyi viták elsimításakor különösen kényes. Ugyanakkor a taláros testület foglalkozott már a pénzügyi kiegyenlítés témájával. 1999-es ítéletük⁶⁸ kimondta, hogy a pénzügyi kiegyenlítés rendszere nem szolgálhat arra, hogy egy tartomány pénzügyi erejét az átlag fölé emelje, és arra kötelezte a politikát, hogy alkosson egy „mértéktörvényt” (Maßstäbengesetz), amely pontosan szabályozza, milyen elvek szerint juthatnak forrásokhoz a pénzügyi kiegyenlítés keretében a tartományok. A törvény, mint már említettük, meg is született, s 2019-ig szabályozza – a befizető tartományok szerint nem elég pontosan – az elosztás alapelveit.⁶⁹

Az enyhén módosított pénzügyi kiegyenlítés rendszerével a befizetők mégis elégedetlenek. Túl az általános kritikákon, miszerint a rendszer teljesítmény- és

⁶⁶ kritikusaik szerint nem független a márciusi akció attól, hogy mindkét tartományban 2013 szeptemberére választások voltak kiírva

⁶⁷ így nyilatkozott például a szász miniszterelnök, Stanislaw Tillich (CDU), in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2013. február 6., 2. o.

⁶⁸ 1999. november 11., BVerfGE 101/158

⁶⁹ Hacke 2013:35

versenyellenes, átláthatatlan, nem igazságos, sőt nem is hatékony, számos megalapozott érvet is fel tudnak sorakoztatni a szolidaritás túlfeszítése mellett. Mindenekelőtt a rendszer eredményeinek hiányát bírálják a befizetők. Álláspontjuk szerint egyrészt rossz ösztönzőket tartalmaz a kiegyenlítés, hiszen az a tartomány, amely növeli adóbevételeit, rosszul járhat, másrészt a kiegyenlítés valójában inkább rögzítette, mint kiegyenlítette az életszínvonalakat. A keleti tartományok ugyanannyi, vagy inkább egyre nagyobb támogatásokra szorulnak, azaz a kiegyenlítés rendszere nem tudta elősegíteni felzárkózásukat. Bírálják e mellett a számítási módszereket is, elsősorban a községek pénzügyi erejének túlzott mértékű figyelembevételét, valamint a városállamok fiktív lakosságszámának önkényes meghatározását. Berlin támogatását szeretnék az egész rendszerből kivonni, s a főváros megsegítését teljes mértékben a szövetség feladatává tennék. Végül azt is nehezményezik a befizetők, hogy a rendszer nem veszi figyelembe az adósságszintet, a munkanélküliséget vagy éppen a demográfiai fejlődést, azaz hiányoznak belőle a „jó ösztönzők”.⁷⁰ A fenti, helytálló érvek alapján nem lenne meglepő, ha az alkotmánybíróság döntése a pénzügyi kiegyenlítés teljes átalakítására kötelezné a politikát.

Szintén a szolidaritás túlfeszítéseként élik meg a tehetősek a jövedelmüket terhelő különadót, a szolidaritási pótlékot. A 2013-as választási kampányban ugyan sokadszorra felmerült a pótlék eltörlése és ahhoz különösen az FDP ragaszkodott, a mintegy 14 milliárd eurós adóbevételre azonban szüksége van a szövetségi szintnek, így jelenleg igen valószínűtlen az elvileg ideiglenes adónem eltörlése (az FDP ráadásul 2013-ban kiesett a Bundestagból). Ahogy arról már szó esett a szövetségi szintnek komoly erőforrásokat kell a keleti tartományok rendelkezésére bocsátania a második „Szolidaritási Paktum” és az ötödik pillér keretében. Igaz ugyanakkor, hogy az évről-évre csökkenő támogatás 2012-ben már kevesebb volt, mint a szolidaritási pótlékból származó összes bevétel. Így egyáltalán nem lehet kizárni, hogy 2013 után a szolidaritás túlfeszítését ezen a területen is felülvizsgálják.

2019-ben nemcsak a mértéktörvény előírásai, de a második szolidaritási paktum szavatossága is lejár és igen valószínűtlen, hogy a nyugatnémet tartományok által igazságtalannak tartott rendszert az újraegyesítés után harminc évvel is fenntartsák. A

⁷⁰ Hacke 2013:35 és a Bajor Államkormány 2013. február 5-ei sajtóközleménye, www.bayern.de/Presse-204.10417009/index.html (letöltve: 2013. július 29.)

2013 és 2017 közötti, tizennyolcadik Bundestag nagy feladata lesz a teljes rendszer átalakítása, akár egyes tartományok összeolvasztásának árán, a 2019 utáni időszakra. A német nyilvánosságban sokan nehezményezik, hogy miközben az új tartományokat alapjaiban felújították, a régi tartományokban egyre több régió, különösen az egykori iparvidékek és kikötők, küzd alapvető anyagi gondokkal és kényszerül felújításait, sőt üzemeltetési feladatait is felülvizsgálni. A megoldás a második szolidaritási paktumot, hivatalos nevén a „Német Egység Alapot” felváltó „Németország Alap” (Deutschlandfond) lehet, amelyet egyenesen a keleti tartományok vezetői kezdeményeztek.⁷¹ Számukra a javaslat előnye, hogy nem kell lemondaniuk az elmaradott térségek támogatásáról, csupán a keleti tartományok iránti különleges bánásmód megszűntével osztozniuk kellene az elmaradott nyugati tartományokkal.

Összességében a szolidaritás túlfeszítése egyre jobban tudatosul a döntéshozókban és az alkotmánybíróság döntése akár a teljes finanszírozási rendszer átalakításával, egy harmadik föderalizmusreform bizottság összehívásával is járhat – a baden-württembergi miniszterelnök elképzeléseinek megfelelően. Egy ilyen átfogó reform a tartományi rendszert is érintené, nemcsak az újraelosztás részletszabályait. Ugyanakkor az elmúlt évek mozdulatlansága és minimális, az alkotmánybíróság által kikényszerített reformjai azt a lehetőséget is fenntartják, hogy a pénzügyi kiegyenlítés ezúttal is csak kis mértékben alakul majd át. Kulcskérdés lesz, hogy a konszenzuális demokráciában sikerül-e majd egy „nagy” konszenzus feltételeit megteremteni, vagy inkább a Bundestag és a Bundesrat eltérő többségi viszonyai miatt a „reformképesség korlátai” mutatkoznak-e meg ismét.

⁷¹ Így például Christine Lieberknecht (CDU), Thüringia akkori miniszterelnök asszonya, a Miniszterelnöki Konferencia 2012-2013-ban soros elnöke, in: Die Welt, 2013. július 15.

3.4 Torzító választási rendszer

A német választási rendszer sokáig ideálisnak tűnt a külső szemlélők előtt, mert egyesíteni tudta a magas részvétel, a sokszínűség (reprezentativitás) és a pártok koncentrációjának, azaz a stabil kormány alakításának elvárásait.⁷² Valóban, a szakirodalomban megszemélyesített arányos választási rendszernek nevezett modell a bonni köztársaság kezdetétől egyszerre biztosította a többpártiságot és a kormányozhatóságot. A 60-as években éles vita zajlott arról, nem kellene-e egyértelmű többségi viszonyokat garantáló, esetleg többségi választási rendszerre lecserélni.⁷³

A megszemélyesített választási rendszer lényege, hogy a választópolgároknak két szavazata van. Az elsővel az egyéni jelöltekre szavazhatnak a jelenleg 299 választókerület valamelyikében, míg a másodikkal a tartományukban felállított pártlisták közül választhatnak. A leadott második szavazatok alapján ezután – amennyiben összesítve elérik az összes szövetségi szintű szavazat 5 százalékát, vagy olyan pártra adták le, amelynek legalább három egyéni jelöltje győzött a választókerületében – ezután kiszámolják, hogy az adott tartományban egy-egy párt hány mandátumot szerezne a tartományi szinten kiosztható mandátumokból. A szavazatarányos mandátumkiosztás elvét sokszor változtatták, 2009 óta a Sainte-Laguë formulát alkalmazzák.⁷⁴

Amennyiben egy párt az adott tartományban több egyéni képviselői mandátumot szerzett (a jelöltjeire leadott első szavazattal), mint ahány járna neki a második szavazatok alapján kiosztott mandátumok alapján, azokat (az összes egyéni választókerületi győztes mandátumot) is megtarthatja. Ezeket a „második szavazat” alapján járónál több mandátumokat szokás „többletmandátumnak” (Überhangmandate) nevezni. Közülük értelemszerűen csak első látásra tudható, hogy melyik képviselőt választották „rendes” és melyiket „többlet” mandátummal, valójában a többletmandátum lehet egyéni érdem, taktikai szavazás, vagy egyszerűen a véletlen műve is. Így a tartomány összes, a kedvezményezett párthoz tartozó képviselője többletmandátumosnak számít. Az alkotmánybíróság döntése értelmében amennyiben

⁷² Decker 2011:3

⁷³ Rudzio 2003:197

⁷⁴ 1983-ig a d'Hondt-módszert, 1987 és 2005 között a Hare/Niemeyer-módszert alkalmazták a wahlrecht.de beszámolója szerint (letöltve: 2013. február 8.)

egy ilyen többletmandátumos tartományban közvetlenül megválasztott, a kedvezményezett párt által jelölt képviselő kiválik a Bundestagból, helyére az őt jelölő párt nem küldhet utódot a pártlistáról, még akkor sem, ha az adott jelöltet elsőprő többséggel választották meg. Ebben az esetben csökken a Bundestag létszáma.⁷⁵

A jól működő német választási rendszert, előnyei ellenére, sok kritika is érte. A 60-as évek nagykoalíciója után rendre kialakuló világos kormánytöbbségek azonban gyorsan feledtették ezt a kritikát. Csak később, az újraegyesítés után merültek fel újra olyan hangok, amelyek a csodált német választási rendszer hátulütőire hívták fel a figyelmet. Sokan nehezményezték, hogy az 5 százalékos küszöb egyre több szavazatot érvénytelenít. 2013-ban az összes leadott „második szavazat” több mint 15, 2009-ben 6 százaléka bukkott el ezen a szabályon, míg 1994-ben csak 3,6 százaléka.⁷⁶ Ez pedig – szolt a kritika – egyre inkább veszélyezteti a reprezentativitás alapelvét.⁷⁷ A 2009-es kimagasló eredmény elsősorban a Kalózpárt előretörésének köszönhető (a mandátumot nem eredményező szavazatok közel harmada), de nem zárható ki, hogy a közeljövőben korábbi parlamenti pártok sem tudnak bejutni a Bundestagba (ahogy az FDP 2013-ban) és ebben az esetben a szövetségi szintű küszöb kritikája mindenképpen új erőre kapna.⁷⁸

Szintén a korábban nagyra tartott választási rendszer egyre nagyobb hiányosságaként tartják számon, hogy már nem szolgálja a pártrendszer koncentrációját.⁷⁹ Míg a bonni köztársaságban a Bundestag három-négy pártból állt, addig a berlini köztársaságban állandósulni látszik az ötpártrendszer, a korábbi „néppártok” pedig már a szavazatoknak csak 56,8 százalékát tudják egyesíteni (2009-ben), szemben a korábbi 70-80 százalékkal.⁸⁰ Igaz, mindez egyelőre nem veszélyeztette a kormányozhatóságot. Eddig rendre kétpárti koalíciók alakultak (ha a CSU-t nem számítjuk külön koalíciós partnernek). A koncentráció csökkenéséért ráadásul csak részben tehető felelőssé a néppártok válsága, hasonló hatása lehet a taktikai szavazásnak is. 2009-ben a CDU és az

⁷⁵ 1998. február 26-ai döntés (2 BvC 28/96)

⁷⁶ saját számítás a bundeswahlleiter.de adatbázisa alapján, az 1990-es választásra speciális érvényességi feltételek vonatkoztak, ezért nem lehetett figyelembe venni.

⁷⁷ ezt és a további kritikákat Frank Deckertől idézem (Decker 2011:3-4)

⁷⁸ 2013-ban az FDP kiesésével (4,8%) és az eurókritikus AfD éppen-hogy be nem jutásával (4,7) a leadott listás szavazatok 15,7 százaléka nem eredményezett mandátumot.

⁷⁹ Decker 2011:3

⁸⁰ 1983-ban, a Zöldek parlamentbe jutásakor is a „néppártok” (CDU/CSU és az SPD) a szavazatok 87 százalékát egyesítették, az újraegyesítés utáni első választáson pedig 77,3 százalékát. (bundeswahlleiter.de, letöltve: 2013. február 9.)

FDP kormánykoalíció hívei ugyanis sok esetben megosztották szavazatukat: az elsővel a CDU egyéni jelöltjére, a másodikkal az FDP listájára voksoltak. Így – a többletmandátumok rendszerének köszönhetően – maximalizálni tudták a két pártra jutó mandátumot. A kimagasló egyéni eredmények után a CDU-nak járt az összes egyéni mandátum, az FDP pedig kiváló listás eredményt könyvelhetett el magának. Ennek következményeként azonban a CDU listás eredménye jelentősen romlott. Utólagos számítások szerint a szavazatmegosztás lehetőségével (más párt szavazóit is beleértve) minden ötödik választó élt.⁸¹

Sokan bírálták a választási rendszert a túl nagy és ezért működésképtelen parlament, valamint a szavazási szabályok átláthatatlansága miatt. Előbbire megoldást adott az 1997-es létszámcsoökkentés, amely 2002-től 656 főről 598 főre csökkentette a képviselők számát (ehhez jönnek még hozzá az esetleges többletmandátumok), s ezzel párhuzamosan újraszabta a 299-re csökkentett választókerületeket. Az átláthatatlanság vádját viszont nem sikerült enyhíteni, a német választási rendszer valóban az egyik legbonyolultabb. Az alkotmánybíróság döntései miatt a 2013-as választásra vonatkozó törvény ráadásul csak négy hónappal a választások előtt lépett hatályba.⁸² Tény ugyanakkor, hogy a „valamit valamiért” elvnek megfelelően nem is lehet elvárni egy ilyen sok célt szolgáló választási rendszertől – akár az igazságosság érdekében komplex adórendszertől sem –, hogy egyszerű legyen.⁸³

3.4.1. A többletmandátum

A legfontosabb kritika azonban nem a választás általános hatásait, hanem a többletmandátumok rendszerét és az azzal összefüggő „negatív szavazati súly” jelenségét érte. Ezek felelősek a német választási rendszer torzításaiért. A bonni köztársaságban nem figyelt fel senki a többletmandátumok rendszerére, mivel nem volt számottevő hatása a választások végeredményére. 1949 és 1987 között összesen csupán 17 többletmandátumot osztottak ki, tizenegy választás során. Ezzel szemben a berlini köztársaságban már 81 többletmandátumhoz jutottak a pártok, hat választás során. A jelenség visszasságát növeli, ahogy a 21. táblázat adatai mutatják, hogy Helmut Kohl és

⁸¹ Decker 2011:4

⁸² A választási törvény 22. módosítását a 2013. szeptember 22-ei választásokon alkalmazták, de csak 2013. május 9-én lépett hatályba.

⁸³ Behnke 2009:636

Gerhard Schröder második kormánya sem szerezte volna meg a „kancellártöbbséget”, ha pártjuk nem szerez többletmandátumokat, de a többletmandátum intézménye nélkül is alig tudtak volna többséget alkotni.

		Kohl		Schröder		Merkel	
		1990	1994	1998	2002	2005	2009
többlet- mandátumok	CDU	6	12		1	7	21
	CSU						3
	SPD		4	13	5	9	
összes mandátum	CDU	268	244	198	190	180	194
	CSU	51	50	47	58	46	45
	SPD	239	252	298	251	222	146
	FDP	79	47	43	47	61	93
	Zöldek	8	49	47	55	51	68
	Linke/PDS	17	30	36	2	54	76
	összesen	662	672	669	603	614	622
kormánytöbbség		67	5	15	4	141	21
kormánytöbbség kormánypárti többletmandátum nélkül		64	-2	3	1	132	8
kormánytöbbség a többletmandátum intézménye nélkül		64	0	3	2	132	8

21. táblázat: Többletmandátumok szerepe a kormánytöbbségben (1990-2009)⁸⁴

Sokan ezek alapján felvetik a kormány legitimitásának kérdését is, vagy legalábbis utalnak a legitimitás megkérdőjelezésének lehetőségére. A csak a többletmandátumoknak köszönhető kormánytöbbség a közvélemény szemében – amelyet a vesztes, ellenzéki pártok kritikája felerősít – ugyanis elbizonytalanítja a kormány választói felhatalmazását.⁸⁵ Igaz, a valóságban még egyik kormány sem bukott bele a parlamenti többségének vitatható eredetébe. Sőt sokáig úgy tűnt, az intézmény nem is alkotmányellenes. Amikor ugyanis Gerhard Schröder alsószászországi miniszterelnökként megtámadta az 1994-es Bundestag-választás eredményét, mondván Kohl kancellár csak a többletmandátumoknak köszönheti többségét, az alkotmánybírák egy döntetlen szavazás eredményeképpen nem korlátozták az intézményt. A sors fintora, hogy nyolc évvel később épp Schröder kancellár pártja, az SPD profitált a többletmandátumok lehetőségéből, amely ellen – mondani sem kell –, nem tiltakozott.

Schröder fordulatos története és a 21. táblázat azt is alátámasztja, hogy a többletmandátum rendszere nem pártszínektől függ, hanem – pártállástól függetlenül – a

⁸⁴ saját gyűjtés

⁸⁵ Behnke 2009:635

nagy pártokat támogatja, hiszen azok képesek több egyéni, mint listás mandátumot megszerezni tartományi szinten. A 22. táblázat azt mutatja, hogy a helyben tradicionálisan erős CDU tudott csak többletmandátumot szerezni Baden-Württemberg tartományban és ugyanígy csak az SPD örülhetett ennek a „vörös” Hamburgban.

		1990	1994	1998	2002	2005	2009
Baden-Württemberg			2 CDU			3 CDU	10 CDU
Bajorország							3 CSU
Berlin							
Brandenburg			3 SPD	3 SPD		3 SPD	
Bréma			1 SPD				
Hamburg				1 SPD	1 SPD	1 SPD	
Hessen							
Mecklenburg-Előpomeránia		2 CDU	2 CDU	2 SPD			2 CDU
Alsószászország							
Észak-Rajna-Vesztfália							
Rajna-vidék-Pfalz							2 CDU
Saar-vidék						1 SPD	1 CDU
Szászország			3 CDU		1 CDU	4 CDU	4 CDU
Szász-Anhalt		3 CDU	2 CDU	4 SPD	2 SPD	4 SPD	
Schleswig-Holstein							1 CDU
Tübingia		1 CDU	3 CDU	3 SPD	2 SPD		1 CDU
többlet-mandátumok	CDU	6	12		1	7	21
	CSU						3
	SPD		4	13	5	9	

22. táblázat: A többletmandátumok megoszlása tartományok szerint (1990-2009)⁸⁶

A pártsemleges intézménynek azonban a tartományi mintázatnál is összetettebb okai vannak. Legalább ilyen fontos a többletmandátum létrejöttében az, hogy egyéniben akár a szavazatok 35-40 százalékával is lehet győzni, amelyet a legnagyobb pártok tudnak csak egyesíteni jelöltjükön, sőt a szavazatmegosztás miatt – mivel a választók egy esélytelen jelöltre leadott szavazatukat elveszőnek érezhetik – a nagy pártok jelöltjei akár plusz szavazatokat is elnyerhetnek.⁸⁷ Az egyéni győzelmekre különösen nagy esélyük van, ha a másik nagy párt rossz eredményt ér el, mint 2009-ben az SPD, hiszen ebben az esetben megnő az esélye, hogy a választókerületekben ők tudják megszerezni a legtöbb szavazatot. De e mellett felelős a választókerületenként és tartományonként eltérő részvétel és a választókerületek beosztása is.⁸⁸ Éppen ezért a pártok taktikázása kevés a többletmandátum elnyeréséhez, az sokkal több szemponttól függ.

⁸⁶ <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/wahlen-in-deutschland/55584/ueberhangmandate> (letöltve: 2013. február 8.)

⁸⁷ Haug 2012:666-667

⁸⁸ Behnke 2009:621

Az alkotmánybíróság 2012-es ítélete mégis helytelenítette a többletmandátum szerzés lehetőségét, s arra kötelezte a parlamentet, korlátozza azok számát, legfeljebb az összes mandátum 2,5 százalékában (15 fő). A bírák által meghatározott plafon a túlzott kilengéseket akarja csillapítani, mértéke azonban nehezen igazolható. Nagy valószínűséggel az 1994-es választási eredményt felülvizsgáló tárgyalás során megfogalmazott, de akkor el nem fogadott 30 fős plafon megfelezésével jött létre.⁸⁹ A döntés előzménye a CDU és az FDP szavazataival elfogadott 2011-es választási reform⁹⁰ volt, amelyet megsemmisített a bíróság, mert szerinte nem tartalmazott elég garanciát a jövőbeli aránytalanságok elkerülésére. A kikényszerített újabb reform a többletmandátum intézményét teljesen felvizezte.

3.4.2 A negatív szavazati súly

A 2011-es reform legfontosabb célja valóban nem a többletmandátum rendszerének eltörlése volt, hanem a „negatív szavazati súly” lehetőségének megszüntetése. Ahogy arról az alkotmánybíróság vétőhatalma kapcsán már volt szó, a 2005-ös választáson ugyanis furcsa jelenség foglalkoztatta a közvéleményt. A drezdai választókerületben az általános választás napján nem lehetett szavazni, mert az NPD helyi jelöltje a választás előtt elhunyt. A két héttel később megrendezett választásra viszont már az országos eredmény ismeretében járulhattak a helyiek, hiszen két hétig nem lehetett volna titokban tartani az eredményeket. Márpedig az ország többi részének szavazatai alapján kiszámolható volt, hogy ha a CDU drezdai szimpatizánsai pártjukat választják a második szavazatukkal, a CDU akár el is veszíthet az országos egyesítésben egy mandátumot. A jelenség nem most volt először megfigyelhető, de ekkor irányult rá a legnagyobb figyelem. Az első látásra meglepő következmény háttere, hogy a 2005-ben érvényes választási rendszer értelmében a pártlistákra leadott második szavazatokat szövetségi szinten egyesítették és a mandátumot eredményező szavazatok alapján kiszámolták, melyik pártra hány mandátum jutna, ezt a mandátumszámot aztán szétszötták a tartományi listák között, s ha valamelyik tartományban az így kiszámítottnál több egyéni mandátumot szerzett az adott párt, azt többletmandátumként megtarthatta az egyéni ágon. Ebben a rendszerben, az országos mandátumkiosztás

⁸⁹ Haug 2012:668

⁹⁰ 2011. szeptember 29-ei törvény; Németországban a választási törvény egyszerű többséggel is módosítható

miatt, akár a tartományok között is vándorolhattak mandátumok. Amennyiben 2005-ben a drezdaiak az előzetes várakozásoknak megfelelő arányban szavaztak volna a CDU-ra, az országos mandátumkiosztásnál a szászországi (drezdai) CDU, összesített szavazatszáma miatt, valamelyik tartománytól átvett volna egy mandátumot. A kiosztható listás mandátumok száma a 2002-es választások óta szövetségi szinten 299 volt ugyanis, amelytől se felfelé, se lefelé nem lehetett eltérni. Erre azonban a CDU-nak helyben nem volt szüksége, mivel a többi szászországi eredmény kapcsán is látható volt, hogy több egyéni mandátuma lesz, mint ahány listás (a 22. táblázat alapján összesen 4 többletmandátum járt a CDU-nak a tartományból). Így a plusz egy elvi listás mandátum amúgy sem eredményezett volna több képviselőt, mert képviselő-jelöltek a lista helyett egyéniben szereztek mandátumokat. Nem csoda, hogy a CDU ezért választóit a szavazatok megosztására kérte: egyéniben a CDU-ra, listán viszont a kívánt koalíciós partnerre, az FDP-re szavazásra vagy a szavazástól való tartózkodásra buzdított. Az alkotmánybíróság 2008-as döntésében a negatív szavazati súly jelenségét alkotmányellenesnek találta, és új választási rendszer kidolgozására kötelezte a parlamentet 2011 nyaráig.

Az új, végül az alkotmánybíróság által szintén megsemmisített rendszer a mandátumkiosztás logikájának megfordításán alapult. Sokan egészen más, forradalmi újításokat⁹¹ vártak az alkotmánybíróság által teremtett reformkényszertől, de a kormánykoalíció végül egy minimális, de mégsem jelentéktelen változtatásban egyezett meg. E szerint a második szavazatokat csak a küszöb elérése céljából adták volna össze szövetségi szinten, ezután nem osztották volna ki mandátumokra, hanem a pártok közvetlenül a tartományi listáról szerezhetek volna mandátumot. Az elfogadott törvény megszüntette volna a negatív szavazati súly intézményét, ugyanakkor rengeteg elvesző töredékszavazatot eredményezett volna, hiszen 16-szor kellett volna a leadott szavazatokat a kiosztható mandátumszámhoz igazítani. Ezért a 2011-es reform tartalmazott egy kompenzációs rendszert is, amelybe a pozitív, mandátumot nem eredményező töredékszavazatokat egyesítve további mandátumokat lehetett volna szerezni. A kompenzáció azonban nem vette volna figyelembe a negatív töredékszavazatokat, amelyek a szavazatszám felfelé kerekítésekor keletkeztek volna a tartományi szintű mandátumkiosztásnál. Mivel a szakirodalom a kompenzáció tervezett

⁹¹ lásd például Decker 2011 vagy Prittwitz 2011 elképzeléseit

rendszerének tökéletlenségét elfogadhatónak tartja, a negatív szavazati súly elleni intézkedést pedig helyesli, az alkotmánybírók döntését értetlenül fogadta. A taláros testület ugyanis azzal érvelt, hogy az új rendszerben is adott annak az elvi lehetősége, hogy az otthon maradó pártszavazók révén egy-egy párt többletmandátumhoz jusson, mert így esetleg csökkenhet az adott párt pozitív töredékszavazatainak a száma, amely amúgy sem eredményezett volna mandátumot a kompenzációban, vagy akár épp a negatív töredékszavazatok révén szerezte volna meg az „utolsó” listás mandátumot a tartományban.⁹²

Az alkotmánybíróság döntése után egy teljesen új választási, illetve mandátum-kiosztási rendszert alkotott meg a CDU/CSU, az SPD, az FDP és a Zöldek összefogása. Az új rendszer lényege, hogy nem szövetségi, hanem tartományi szinten rögzítik előre a kiosztható (listás és a választókerületek alapján adott egyéni) mandátumok számát, a népességi adatok figyelembevételével. A második szavazat alapján a választások után a tartományokban osztják ki a listás mandátumokat, amelyhez továbbra is hozzáadják az első szavazattal keletkező „többletmandátumokat”. Egy új, kiegyenlítő mechanizmus révén azonban ezzel még nem születik meg a választás végeredménye. Az első körös mandátumkiosztás után, a szövetségi szinten összesített második szavazatok arányát figyelembe véve, az egyes pártok tartományi szinten új, kiegészítő mandátumokat kapnak, amíg az összes, a tartományban szerezhető mandátum nem lesz a listás eredmény alapján megszerezhető mandátumszámmal egyenlő. Lényegében így kiüresedik a többletmandátum rendszere és megszűnik a negatív szavazati súly jelensége. Az új rendszer feltételezett hátránya, hogy könnyen a parlament létszámának jelentős növekedéséhez vezethet, hivatalos számítások szerint a 2009-ben létrejött 620 fős parlament helyett az új rendszerrel 671 tagja lett volna a Bundestagnak.⁹³

Összefoglalva a berlini köztársaság választási rendszerének hiányosságait, az általános, bonyolult szabályokon túl a többletmandátumok rendszere és a kivételes helyzetben, taktikai szavazás vagy véletlen révén keletkező negatív szavazati súly okozott torzítást a választási eredmények és a mandátumkiosztás között. Több szövetségi kormány kormánytöbbsége is hiányzott vagy kisebb lett volna az elmúlt negyed évszázadban, ha

⁹² Hauk 2012:663

⁹³ Deutscher Bundestag / Aktueller Begriff: „Das neue Wahlrecht”, in: http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2013/Das_neue_Wahlrecht.pdf (Letöltve: 2013. augusztus 30.)

a torzító hatások nem léteztek volna. Ugyanakkor a német politikai rendszer innovációját bizonyítja, hogy képes volt – igaz, az alkotmánybíróság előírására csak – a torzító hatások felülvizsgálatára. A konszenzuális döntés azonban a létszámnövekedés és az arányosság felé tolja el a parlamenti képviseletet és ezzel – a bizonytalanabb többség révén – csökkentheti a politikai rendszer reformképességét, sőt akár stabilitását is.

3.5 Demokráciadeficit

Ahhoz, hogy a bonni és berlini köztársaság politikai rendszere alapvetően demokratikus, komoly szemlélődő számára nem fűződhet semmi kétség. A hányattatott sorsú német nyelvű országok történetében – a weimari köztársaság önvédelmi képességének hiánya miatt – alighanem az első demokratikus sikertörténet a Német Szövetségi Köztársaság. Az alapvetően jól működő politikai rendszer mégis számos kritikát vált ki ismerői és működtetői között, elsősorban a szövetségi szintű képviseleti demokrácia monopóliumával összefüggésben. Ismertek átfogó, rendszerszintű és részleges, egy-egy intézményt középpontba állító kritikák is. Ezek a megközelítések sok esetben általános érvényűek, de a német diskurzusban a saját helyzet értékelésére is előszeretettel alkalmazzák. A németországi demokrácia működésével kapcsolatos észrevételeken nem sokat változtatott az újraegyesítés ténye, hiszen az új tartományok – ahogy erről az eddigiekben szó volt – nagyrészt a régi tartományok politikai rendszerét vették át, megörökölve annak minden előnyét és hátrányát is. A bonni és a berlini köztársaság között a demokráciadeficit kérdésében tehát nincs éles cezúra.

3.5.1 Rendszerszintű kritikák

A német demokráciadeficitről több átfogó kritikát gyakorló, általános elmélet is ismert. Elsőként a „posztdemokrácia” tézisét érdemes megemlíteni, amely szerint a képviseleti demokrácia intézményei ugyan még formálisan működnek a nemzetállam szintjén, de valójában már minden hatalmukat elvesztették a szupranacionális struktúrákkal és szereplőkkel szemben.⁹⁴ E felfogás szerint ugyan egy-egy választáson kormányok megbukhatnak, a választások felépítését és témáját azonban professzionális PR-csapatok irányítják, a választóknak pedig legfeljebb passzív szerep jut. A látványosságzámba menő választási küzdelmekről függetlenül, zárt ajtók mögött születnek a valódi döntések a választott politikusok és a gazdasági elitek kompromisszumaként. Mindez a német kontextusban a német tőke politikai befolyásaként fordítható le, amely a mindenkor hivatalban lévő politikai elittel együttműködésben a számára kedvező munkaügyi, adózási és kereskedelempolitikai döntésekben nyilvánul meg. Többről van itt szó, mint a gazdasági érdekérvényesítésről, hiszen a kormányzó elitek – pártpolitikai hovatartozásuktól függetlenül – valóban

⁹⁴ a balos Colin Crouch tézisét idézi Kleinert 2012:18

minden esetben a német ipar érdekeit tartják szem előtt, az ez ellen irányuló kritikának nem sok esélye van a berlini köztársaság viszonyai között sem. Ezt támasztja alá az európai válság keretében az exportvezérelt német gazdaság számára az árfolyam-stabilitás miatt különösen fontos valutaövezet fenntartásáért tett számos, igen költséges lépés vagy a szintén a német adófizetők pénzéből finanszírozott bankmentő csomag. De a német cégeket sújtó uniós büntetések elleni kormányzati fellépés vagy a gazdaság számára fontos exportpiacok iránti fokozott figyelem is megerősíti, hogy nem túlzás a német politikai és gazdasági elit kartelljéről sem beszélni.⁹⁵ Ezen kartell keretében születő döntések demokratikus kontrollja kétséges, még akkor is, ha a politikai ellenzékben lévő potenciális kormányerők sem ígérnek más fellépést.

A szupranacionális struktúrák megerősödése természetesen érthető az Európai Unió túlhatalmaként is. Tekintettel azonban arra, hogy Németország az Európai Unió megkerülhetetlen és legnagyobb tagállama, az unió fontos döntéseinek kulcsszereplője, a számára esetleg kedvezőtlen fejlemények sikeres megvétőzője, a német nyilvánosságban nem jelenik meg – szemben más, kisebb tagállamokkal – az Európai Unió túlhatalmától való félelem. Mindez nem jelenti azt, hogy ne létezne kritika „Brüsszel” működésével és túlzott bürokratikuságával szemben,⁹⁶ de az Európai Unióban mégis a német érdekek védelmezőjét, sem mint korlátját szokás látni. Az unió kvázi föderális szerkezete ráadásul sok tekintetben azonos a német kooperatív

⁹⁵ Ezt támasztja alá a politikai elit és a gazdasági elit közötti személyi átjárhatóság is. Csak az elmúlt évtizedben több, elsősorban CDU politikus vállalt, addigi pályáját feladva, a gazdaságban vezetői állást. A korábbi frakcióvezető, Friedrich Merz 2009 után ügyvédként számos nagyvállalat testületeiben kapott posztot (AXA, Deutsche Börse, Commerzbank), Hessen tartomány szinte örökös miniszterelnöke (1999-2010), Roland Koch 2011-től a tartományában is megrendeléseket nyerő építési nagyvállalat, a Bilfinger igazgatósági elnöke, valamint az UBS bank német leányának felügyelő bizottsági elnöke lett. Szintén érdemes megemlíteni, hogy a korábbi közlekedési miniszter (1993-1998), Matthias Wissmann 2007 nyarán – átmenet nélkül – képviselőből a német Autóipari Egyesülés elnöke lett. Eckart von Klaeden, a Szövetségi Kancellária államminisztere 2013. május végén bejelentette, hogy az év végével a Daimler AG politikai és külkapcsolati igazgatója lesz, a kancelláriaminiszter, Ronald Pofalla pedig a választások után a Deutsche Bahn AG felügyelő bizottságába szeretett volna átúlni, de ezt az éles kritika miatt elnapolták. A politikai-gazdasági kartellben való szerepvállalás azonban nemcsak a CDU privilégiuma, Schröder kancellár (SPD) 2005-ös leváltása után például a német-orosz tenger alatti gázvezeték-építő projekt cég felügyelő bizottsági elnöke lett. Érdekesség, hogy ellentétes folyamatokról azonban alig lehet beszámolni. A gazdasági élet fő szereplői kerülnek a politikát, a kellemetlen nyilvánosság és a sokkal korlátozottabb jövedelmi lehetőségek miatt. Jellemző, hogy az egyik ritka kivétel, Peter Hartz csak szakértőként, vállalati tisztségét nem feladva, vállalt segítséget a Schröder-kormány reformjaiban. Szintén kivételnek tekinthető, hogy 2014-ben Katrin Suder vállalati tanácsadó, a McKinsey berlini igazgatója elvállalta a védelmi tárca közigazgatási államtitkári posztját (Frankfurter Allgemeine, 2014. május 25.)

⁹⁶ közismertek az uborka hajlatát és a bajor sörátrak szerkezetét befolyásoló irányelvek, amelyek országszerte felháborodást okoztak, jóllehet valóságalapjuk erősen korlátozott.

föderalizmusával, így a német politikai elit számára „otthonos” körülményeket is biztosít.

A berlini köztársaság democráciadeficitjét vizsgáló második nézet, amely Jürgen Habermas⁹⁷ nevéhez kötődik, éppen pozitív célként állítja be a posztnacionális struktúrákban, így az Európai Unióban való feloldódást. Mindez nem a nemzetállam megszűnését jelenti, hanem az államok legitimitását biztosító jóléti intézkedések posztnacionális szinten való újraszervezését. Mindez Habermas esetében a korábbi államkritikája meghaladásaként is felfogható. Míg a 70-es években igen szkeptikus volt a bonni köztársasággal kapcsolatban, mert annak intézményrendszerébe egy „strukturális hatalom” lett beépítve, amely szembeszáll a részvételi demokrácia és az „uralom nélküli diskurzus” kiterjedésével,⁹⁸ s amelynek a legitimitása, szerinte, erősen kérdéses volt, addig a 80-as évektől az államban látja a szabadság és az igazságosság garanciáját. Mindez nem jelenti azt, hogy Habermas feladta volna államszkepticizmusát, a nemzetállamot továbbra is az „erőszak korszakához” köti, s csak a civil társadalom megerősödésével tartja elfogadhatónak.⁹⁹

Egy harmadik megközelítés a médiumok megnövekedett szerepét állítja a középpontba. E szerint¹⁰⁰ a politikai rendszer problémája Németországban alapvetően zártságára vezethető vissza. A politikai intézmények és képviselők elsősorban saját magukkal, az érdekképviselői szervekkel és a médiával folytatnak kommunikációt, de a választópolgárokkal csak nagyon korlátozottan. A hivatásos politikusnak a közvetlen választói párbeszédre, vagy egyáltalán a szakpolitikai kérdésekben való elmélyedésre alig van ideje, mert a saját pozíció megtartása – és ezért a reprezentatív megjelenések vagy a médiaszereplésre való törekvés – a mandátumviselők gondolkodásában, más foglalkozásokkal (például vállalkozók vagy köztisztviselők) összehasonlítva, átlagon felüli szerepet játszik. A minél több médiaszereplés és a mediatizált politika a szakpolitikai érvek kiüresedésével és sok esetben a politikusok realitásérzékének

⁹⁷ korábban Habermas többek között a modern állam legitimitásproblémáival foglalkozott a kapitalista gazdaság feltételei közepette (Habermas 1976:52-56), amely természetesen a bonni köztársaság fundamentális kritikájaként is felfogható, az újraegyesítés után tematikus fókusza azonban egyre inkább az európai politikai keretekre irányult.

⁹⁸ idézi Hacke 2009:69

⁹⁹ Hacke 2009:71-74

¹⁰⁰ Wassermann 1989:17

csökkenésével jár.¹⁰¹ A tézisben megfogalmazott kritika az internet és a közösségi média elterjedésével is megállja a helyét, jóllehet a hivatalos oldalakat elsősorban a politikusok mögött álló stábok működtetik.¹⁰²

A demokráciadeficit negyedik tézise¹⁰³ a fent taglalt zártságon túl a kevesek hatalmát korholja, kiemelve a demokráciában nélkülözhetetlen valódi részvétel hiányát. E szerint a valódi véleményalkotási és döntési folyamatokat egy szűk kör tartja a kezében, legyen szó a pártokon belüli vagy a kormányzati döntésekről, amely ritkán egyezik meg a formális döntéshozók körével. A pártok különböző vezetői pozíciói, amelyeket a német föderalizmus sajátosságainak megfelelően regionális kvóták alapján osztanak el, a szakszervezetek és különböző munkacsoportok mind „párton belüli hatalmi kartelleket” alkotnak, amelyek megkerülése vagy figyelmen kívül hagyása a formális döntéshozók részéről politikai értelemben „halálos bűn”. Az elmélet szerint a választók részvétele a politikai döntésekben, mindenekelőtt a választásokon „rituális”, a politikusok kiválasztásába valójában – a zárt pártlistáknak köszönhetően – csak nagyon közvetve szólhatnak bele. A föderális rendszer adottságai miatt sűrűn ismétlődő, egyre inkább a szövetségi politikára is kihatással lévő helyi vagy tartományi választási kampányok pedig elsősorban a „polgárközelség megjátszására” alkalmasak, nem a fontos döntésekben való valódi részvételre.¹⁰⁴

Végül ötödikként a politikai rendszer merevségét a társadalom átalakulásával szembeállító tézist érdemes kiemelni. Idetartozik mindenekelőtt a bonni köztársaság kezdeti éveiben a gazdasági csodával és a szociális piacgazdasággal együtt járó erős társadalmi integráció, illetve az individualizmus helyett a kollektív megoldásokra épülő, az ipari társadalom dolgozói érdekérvényesítését sikeresen végző korporatív rendszer.¹⁰⁵ Csakhogy a gazdasági válság és a német gazdaság vendégmunkás-igényére visszavezethető bevándorlás megingatta a társadalmi integrációt, az ipari társadalom visszaszorulása, valamint az individualizmus felerősödése pedig a korporatív struktúrák jelentőségét szorította háttérbe. A gazdasági és társadalmi rendszer átalakulására

¹⁰¹ Wassermann 1989:17-19

¹⁰² Egy 2012-es vizsgálat szerint a Bundestag képviselőinek 76 százaléka használta a Facebook-ot, 56,1 százalékanak volt saját profilja, 36,5 százalékanak rajongói oldala. Forrás: politik-digital.de/social-media-nutzung-in-der-deutschen-politik-nach-bundeslaendern/ (letöltés: 2013. július 22.)

¹⁰³ Wassermann 1989:17

¹⁰⁴ Wassermann 1989:20

¹⁰⁵ Kleinert 2012:20

azonban a politikai intézményrendszer nem válaszolt, az érdekegyeztetés és a döntéshozatal új formái nem jelentek meg. Természetesen az ilyen mértékű átalakulások nem hagyhatják érintetlenül a politikát, az új társadalmi mozgalmak, a Zöldek, a Kalózpárt és az Alternatíva-párt (AfD) megjelenése vagy a néppártok átalakulása erre utal, alapvető reformokról mégsem beszélhetünk.

Nem mindenki osztja azonban a német democráciadeficit tézisé. A kritikai elemzést amúgy nem kerülő Wolfgang Merkel például egyszerűen elnagyolt „politikai mítosznak” nevezi a „demokrácia válságáról” szóló koncepciókat, külön is említve Jürgen Habermas vagy Claus Offe munkásságát. Szerinte ezek az elméletek legalább három hibát követnek el. Leegyszerűsítésükkel megfélelkeznek a különböző democráciák sokféleségéről. A részletek diagnosztikáját hibásan emelik rendszerelemzéssé, abszolutizálva egy-egy valóban válságjellegű tendencia jelentőségét. S végül sok esetben „egydimenziós időfogalmuk” van, csak a negatív fejleményeket azonosítják, s megfélelkeznek az előremutató fejleményekről, például a kormányzati döntéshozatal átláthatóbbá válásáról az elmúlt évtizedekhez képest. Szerinte tehát „a demokrácia válsága a fejlett világban eltúlzott mítosz, osztállyspecifikus kiüresedése azonban valóság.”¹⁰⁶

A továbbiakban a berlini köztársaság egy-egy jelenségét vagy intézményi hiányosságát kiemelő, a parciális democráciadeficitet bemutató elméletekről lesz szó.

3.5.2 Az országos népszavazás hiánya

A német demokrácia állapotával csak mérsékelten elégedettek elsősorban a közvetlen demokrácia és különösen a szövetségi szintű népszavazás hiányát szokták kiemelni. Valóban, mind a bonni, mind a berlini köztársaságban az összes döntés eddig parlamentáris úton született meg, legyen szó az újraegyesítésről, a jóléti állam reformjáról vagy éppen az Európai Unió bővítéséről és alkotmányos berendezkedéséről. Közismert, hogy az 1949-es alkotmányozás során a bonni köztársaság alapító atyái a weimari köztársaság bukásával érveltek a közvetlen demokratikus eljárások felvétele ellen. Már 1933 előtt több demagóg népszavazás¹⁰⁷ instabilizálta a politikai rendszert és

¹⁰⁶ Merkel 2011:446-448

¹⁰⁷ 1926-ban a fejedelmek tulajdonának kisajátításáról, 1928-ban a páncélos cirkálók építése ellen a szociáldemokraták kezdeményeztek sikertelen népszavazásokat, 1929-ben pedig az NSDAP támogatásával a Young-terv ellen próbáltak népszavazást szervezni jobboldali pártok.

Adolf Hitler is népszavazással tudta végleg megszilárdítani hatalmát. Újabb kutatások azonban azt is kimutatták, hogy nemcsak a keserű történelmi tapasztalat játszott közre a közvetlen demokrácia világháború utáni elutasításában, hanem a kommunista Kelet-Németország demagógiájától való félelem is,¹⁰⁸ amely megakadályozhatta volna Nyugat-Németország nyugati integrációját.¹⁰⁹ Az alkotmányozó Parlamenti Tanács ülésein legalább négy kísérlet is elkülöníthető kommunista és a katolikus centripárti résztvevők részéről a közvetlen demokrácia alkotmányos szintre emelésére, amelyeket azonban a „demagógok jutalma” felkiáltással a liberális, konzervatív és szociáldemokrata többség is elutasított.¹¹⁰

A végül elfogadott Alaptörvény 20. cikkelyének (2) bekezdése ugyan rögzíti, hogy „Minden államhatalom a néptől ered. Ezeket választásokon és szavazásokon, valamint a törvényhozás, a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás különleges szervein keresztül gyakorolja a nép.”¹¹¹ Az uralkodó értelmezés szerint a „szavazás” ebben az esetben legfeljebb a tartományi szintű népszavazásokra utal.¹¹² Tény, hogy az esetleges népszavazás mikéntjét konkretizáló javaslatokat elutasította a Parlamenti Tanács. A hetvenes években a Bundestag által létrehívott, az alkotmány módosítására javaslatokat tevő előkészítő bizottság¹¹³ szintén elzárkózott a közvetlen demokrácia bevezetésétől, mert a „plebiszitárius-demokratikus” eljárásokkal nem lehet megerősíteni a képviselői demokráciát, az egyenesen csökkentheti a parlament jelentőségét.¹¹⁴

Még két helyen szól az Alaptörvény a népszavazásról. Egyrészt a tartományok határainak módosításánál a 29. cikkelyben, másrészt a 146. cikkelyben, amely előírja, hogy egy majdani új alkotmányról népszavazást kell tartani. Igaz, sem az 1949-es alaptörvényről, sem az újraegyesítésről nem volt referendum. Az újraegyesítés számos

¹⁰⁸ Ismeretes, hogy Sztálin javaslatot tett egy egységes, demilitarizált Németországra, amely jó eséllyel elnyerte volna a németek többségének támogatását a világháború után

¹⁰⁹ Bachmann 2009:104

¹¹⁰ Bachmann 2009:104-107

¹¹¹ saját fordítás, az Alaptörvény szavazásról [Abstimmung] és nem népszavazásról [Volksabstimmung] szól

¹¹² az Alaptörvény 77. cikkely (1) úgy rendelkezik, hogy a szövetségi törvényeket csak a Bundestag alkothat, amelyet sokáig a közvetlen demokratikus formák szövetségi szintű bevezetésének alkotmányos korlátjaként értékeltek (vö. Decker 2006:3)

¹¹³ hivatalosan Enquetekommission, amelynek nincs pontos magyar nyelvű megfelelője, általában külső szakértőket is magában foglaló testület, amely hosszú ideig tartó mandátummal egy-egy kérdéskört alaposan körbejár, s javaslatot tesz reformjára, szabályozására

¹¹⁴ Bachmann 2009:110

közösségi élménye, a diktatúra nép általi megbuktatása az NDK-ban mégis hatással volt a közvetlen demokrácia helyzetére, mert cáfolta a németek közvetlen demokráciára való állítólagos éretlenségéről szóló, történelmi tapasztalatokkal operáló kliséket. Nem véletlen, hogy az Alaptörvény reformjával foglalkozó közös Bundestag-Bundesrat bizottság (1991-1994) ezúttal a korábbiaknál sokkal komolyabban foglalkozott a szövetségi szintű népszavazás intézményével és az SPD is felülvizsgálta korábbi elutasító álláspontját.¹¹⁵ Mivel az alkotmánymódosításhoz azonban kétharmados többség szükséges és az uniópártok elutasították a tervezetet, az elbukott. Az elutasítás indokai alapelvek voltak: a „plurális társadalom védelme”, a reprezentatív demokrácia és a föderális rendszer gyengítésétől való félelem, valamint a részérdekek felerősödésének – és a kisebbségvédelem kiüresedésének – veszélye.¹¹⁶ Az uniópártok tehát a demokráciát féltették a közvetlen demokrácia minden formájától, s ezzel, kritikusaik szerint, a demokratikus deficitet erősítették.

A fentiek ellenére a német politikai rendszertől nem idegen a közvetlen demokrácia, csak a szövetségi szinttől. A tartományok szintjén a bonni köztársaság megalapítása óta összesen 305 közvetlen demokratikus eljárás zajlott (népszavazás alkotmányról, törvényjavaslatról vagy politikai vitatémáról, illetve népi kezdeményezés jogszabály-módosítás érdekében).¹¹⁷ Igaz ugyanakkor az is, hogy nem minden tartományban használták ki a szinte mindenhol rendelkezésre álló közvetlen demokratikus intézményeket. A tizenhat tartományból tizenkettőben még nem volt népszavazás.¹¹⁸ A létező közvetlen demokratikus intézmények alkalmazásának ugyanis sokfajta adminisztratív akadálya létezik: magas aláírás-szám a kezdeményezéshez, az érvényes aláírás szigorú előírásai (csak hivatalban lehetséges leadni), vagy éppen a kezdeményezésre rendelkezésre álló rövid idő.¹¹⁹ Érdekesség, hogy éppen ott terjedtek el leginkább a közvetlen demokratikus formák, ahol a tartományi alkotmányt még a szövetségi alaptörvény előtt elfogadták. Így például Bajorországban 1945 után összesen

¹¹⁵ Wiegand 2009:452

¹¹⁶ Bachmann 2009:111

¹¹⁷ 2012. decemberi állapot, a Mehr Demokratie e.V. adatgyűjtése alapján: www.mehr-demokratie.de (letöltve: 2013. július 22.) A 3007 eljárásból 1946 és 2007 között mindössze 225 zajlott (Jürgens és Rehmet 2009:209), amely jól mutatja az elmúlt évek exponenciális növekedését ezen a területen.

¹¹⁸ Wieland és Albin 2006:78

¹¹⁹ Jürgens és Rehmet 2009

10 népszavazás volt törvényjavaslatokról. A többi tartományban csak jóval az alapítás után vezették be és nem is használták sok alkalommal ezt az intézményt.

Talán a regionálisan változó, de mindenképpen létező közvetlen demokratikus gyakorlat és az egyes intézmények kapcsán tapasztalható óvatosság az oka annak, hogy a német nyelvben meglehetősen kifinomult szókincse van a közvetlen demokratikus formáknak, illetve az összefoglalóan népszavazás (Volksabstimmung) intézményének. Mindenekelőtt megkülönböztetik a konkrét törvényszövegekről szóló népi törvényhozást (Volksgesetzgebung) és az ügydöntő népszavazást (Referendum), amely szintén szólhat törvényekről, elsősorban alkotmányokról. A mindennapokban a népi törvényhozásnak biztosítanak előnyt az általános kérdéseket eldöntő népszavazásokkal szemben, hiszen az utóbbi magában hordozza a demagógia veszélyét. Másrészt megkülönböztetik a népi kezdeményezést (Volksinitiative), a népi kérelmet (Volksbegehren) és a klasszikus értelemben vett népszavazást, a népi döntést (Volksentscheid). Ez a háromfokozatú népi törvényhozás elsősorban azokban a tartományokban terjedt el, amelyek csak az utóbbi évtizedekben vezették be a közvetlen demokratikus formákat, a gyakorlottság tartományokban az első lépcső helyett szigorú feltételei vannak a népi kérelem alkalmazásának. A népi kezdeményezés a tartományi parlamenteket célozza, érvényes kezdeményezés esetén a helyi törvényhozásoknak foglalkozniuk kell a javaslattal. A kezdeményezés általában pozitív jellegű, tehát valamely törvényjavaslat elfogadására és nem a létező törvény megvétőzésére irányul.¹²⁰ Ehhez általában nem szükséges túlságosan szigorú feltételeket teljesíteni: tartományonként változó módon 3000-tól 130.000-ig tartó aláírás szükséges csupán. Ha a tartományi parlament nem szavazza meg a javaslatot, népi kérelemre kerülhet sor. Létezik olyan népi kezdeményezés is, amely az utolsó szó jogát a parlamentnél hagyja meg, ez a népi petíció (Volkspetition), s valójában ez felel meg a magyar alkotmányban korábban létező népi kezdeményezés intézményének. A népi kérelmek kapcsán – amennyiben az illetékes hatóság jóváhagyja a kezdeményezést, mert sem szövetségi, sem költségvetési hatásköröket nem érint – ismét aláírásgyűjtésre kerül sor, szintén tartományonként változó részletszabályokkal.¹²¹ Ha a népi kérelem támogatóinak

¹²⁰ Ugyanakkor Decker 2013:303 számításai szerint a „pozitív” törvényjavaslatok mintegy kétharmada valójában vétőjellegű

¹²¹ Hessen tartományban például két hét alatt hivatalos helyen a hesseniek 20 százalékának kell leadnia aláírását a törvényjavaslat támogatásáról, ezzel szemben Schleswig-Holstein tartományban hat hónap áll

sikerül összegyűjtenie határidőre a szükséges számú érvényes aláírást, a tartományi parlamenteknek (ismét) foglalkoznia kell a javaslattal, amelyet ha elutasítanak, automatikusan népi döntésre kerül sor. Ugyanakkor a parlamenteknek lehetősége van egy alternatív javaslat (Konkurrenzzvorlage) megfogalmazására is, így a fekete-fehér döntési helyzetet, illetve a kormányról szóló népszavazás látszatát enyhíthetik. A népi döntések (a magyar terminológiában ezek a népszavazások) érvényességi és eredményességi szabályai szintén tartományonként váltakoznak. Egyes tartományokban ismert az alkotmányreferendum is, amely az alkotmánymódosítások népi jóváhagyását írja elő és egyszintű, a tartományi törvényhozás által elrendelt szavazást jelent.¹²²

A tartományi népi törvényhozás kiterjedtsége szolgáltatta a példát az SPD és a Zöldek szövetségi szintű közvetlen demokráciáról szóló 2002-es javaslatához is, amelyet 1998-as koalíciós szerződésben ígértek meg.¹²³ Ezzel a baloldali pártok hivatalosan is szakítottak a bonni köztársaságban általuk is vallott elutasító állásponttal. Érdekesség, hogy éppen a kormánypárt kormánytagjai – mindenekelőtt a szövetségi kancellár és alkancellár, akik egyben a pártelnökök is voltak –, Gerhard Schröder és Joschka Fischer bizonyult a legkevésbé lelkes támogatóknak. Hozzájuk csatlakozott az addigra már nyolc év kormányzati tapasztalattal felvértezett (1990 és 1998 között szövetségi miniszter) Angela Merkel, a CDU elnöke is. A bajor viszonyokhoz szokott Edmund Stoiber bajor miniszterelnök azonban megértőbbnek bizonyult a kezdeményezéssel kapcsolatban. Mindez mutatja, hogy a törésvonal valójában nem a pártcsaládok, hanem a tartományi és a szövetségi politikusok között húzódott.

Maga a javaslat – tartományi példára – egy háromlépcsős népi törvényhozást vezetett volna be szövetségi szinten: 400.000 szövetségi polgár (kb. 0,6 százalék) aláírásával kerülhetett volna sor népi kezdeményezésre, a polgárok 5 százalékának a támogatása kellett volna a népi kérelemhez, a népi döntésnél pedig törvényjavaslatok esetén az összes jogosult 20, alkotmánymódosítás esetén 40 százalékának az egyirányú szavazatára lett volna szükség. A javaslat korlátozta a népi törvényhozás tárgyköreit is, de nem tiltotta meg automatikusan a „pénzügyi következményekkel járó” javaslatokról

rendelkezésre és elegendő a választásra jogosultak 5 százalékának az aláírása, vö: Jürgens és Rehmet 2009:203-204

¹²² Jürgens és Rehmet 2009:197-207

¹²³ a népi törvényhozás intézménye Decker 2006:4 szerint igen ritka Európában: csak a magyar, a litván, a szlovák és a svájci politikai rendszer ismer, utóbbi három az alkotmány módosítására is lehetőséget ad

szóló szavazásokat,¹²⁴ az ügydöntő, nem törvényjavaslatról szóló népszavazásokat azonban kizárta.¹²⁵ A CDU támogatása nélkül a törvényjavaslat és a hozzá szükséges alkotmánymódosítás elbukott, jóllehet az uniópártok nem voltak egységesek. 2002 után hasonló javaslat csak a politikai diskurzusban jelent meg, s eredmény nélküli szándéknyilatkozatként a 2002-es vörös-zöld és a 2005-ös fekete-vörös kormányok koalíciós szerződéseinek része. Felmerült még az európai alkotmányos szerződésről vagy az uniós bővítésről szóló referendumok javaslata is, de azt a politikai elit – a CSU kivételével – egyhangúan elutasította. A szövetségi szintű közvetlen demokráciával szemben szkeptikus CDU inkább a demonstratív aláírásgyűjtéseket támogatta, például 2004-ben Törökország uniós csatlakozása ellen.

Köszönhetően a politikai hagyományoknak, a történelmi tapasztalatoknak és a szövetségi szintű politikusok mozgástér-szűküléstől való félelmének, tehát a berlini köztársaságban továbbra is ismeretlen a szövetségi szintű közvetlen demokrácia intézménye és ez egyre több értetlenséget vált ki a polgárok részéről,¹²⁶ erősítve a demokráciadeficitről szóló kritikákat.

3.5.3 Pártok állama és a személyi kérdések

A közvetlen demokrácia hiánya eredményezi a pártok jelentős befolyását a német politikai rendszerben. Az alapítás évtizedei során ezt a helyzetet még általános megértés fogadta, hiszen példa nélküli rombolás után kellett helyreállítani a demokratikus rendszert. Az Alaptörvény – szokatlan módon – alkotmányos rangra emeli a pártokat, leszögezve, hogy a „pártok a nép politikai akaratképzésében közreműködnek”.¹²⁷ A bonni köztársaság stabilizálódásával azonban egyre gyakrabban fogalmazódott meg a pártok túlhatalmának tézise, a szocialista rendszerekre alkalmazott „pártállam” (Parteistaat) kifejezés helyett, ahogy azt már korábban említettük, a bonni és aztán a berlini köztársaság is a „pártok állama” (Parteienstaat) megnevezést kapta. Mindez azonban nem minden pártra volt igaz, csak a szövetségi szinten aktív, országos pártokra.

¹²⁴ a költségvetésről, adótörvényekről, valamint a köztisztviselők és a képviselők béréről nem lehetett volna természetesen népi törvényeket sem alkotni

¹²⁵ Wiegand 2009:452

¹²⁶ Jelen fejezet írásakor, a 2013-as Bundestag-választás előtti hetekben a Mehr Demokratie e.V. jóvoltából a Bundestag könyvtárával szemben több feketesínű óriás plakát is látható azzal a felirattal, hogy „Már több mint 60 éve akadályozza a CDU a szövetségi szintű népi döntést!” (2013. július 23.)

¹²⁷ GG 21. cikkely (1)

A kooperatív föderalizmus rendszerében a tartományi ellenzéknek nincs beleszólási lehetősége az országos politikába, a Bundesratban csak a – szinte kivétel nélkül országos pártokhoz tartozó – tartományi kormányok képviselői ülnek.

A pártok államának egyik fontos megnyilvánulása a személyi kérdések zárt ajtó mögötti, ha szükséges a legfontosabb pártok közötti kompromisszumként való eldöntése. Az első rést ezen Rajna-Pfalz, majd Hessen tartományok ütötték, amikor a 90-es évek elején közvetlenné tették a polgármester-választást. Hozzájuk csatlakozott az évtized végén Észak-Rajna-Vesztfália és Schleswig-Holstein is.¹²⁸

Létezik a tartományi miniszterelnökök közvetlen megválasztását, a tartományok prezidencializálódását népszerűsítő elmélet¹²⁹ is, ráadásul nemcsak a tudományos szférában. 2012-ben a minimális méretű, de a bajor szenátus korábbi felosztatásával már nem névtelen Ökológiai-Demokrata Párt népi kezdeményezést nyújtott be a bajor miniszterelnök közvetlen megválasztása érdekében.¹³⁰ A javaslat nem is esélytelen, hiszen a CSU által több mint négy évtizede irányított Bajorországban – Franz-Josef Strauß óta – erősen perszonalizálódott a politika, a kampányok elsősorban a miniszterelnök személyéről szólnak. Mégis, a kétharmados győzelemmel újraválasztott Edmund Stoiber kormányfő 2007-es bukása felhívta a figyelmet az erős kormányfő mögött álló még erősebb párthatalomra.¹³¹ Értelemszerűen a közvetlenül választott kormányfőt nem tudná pártja a kormánytöbbség elvesztésével fenyegetve sem lemondásra kényszeríteni. A közvetlen választás pártolói alapvetően funkcionális érveket hoznak fel. Szerintük a tartományi politika témáihoz jobban illik az elnöki típusú kormányzás, a tartományi szint specialitásainak (államfő hiánya, de a népszavazások fokozatos kiterjedése) jobban megfelel, mert a közvetlenül választott miniszterelnök ellensúlyt jelenthet, s végül a tartományi és a szövetségi szint összefonódásával a pártlogikát egyre jobban érvényesítő föderalizmus számára is pozitív lökést adhatna a tartományok megerősítésével. Ez az érvelés tehát a személyi

¹²⁸ más tartományokban, mint Bajorország vagy Baden-Württemberg már korábban is közvetlenül választották a polgármestereket

¹²⁹ Decker 2013

¹³⁰ direktwahl-ministerpräsident.de (letöltés: 2013. július 24.)

¹³¹ Decker 2013:298

döntés pártoktól való elvonását, s így a pártok államának gyengítését nem tartja kizárólagos céljának.¹³²

A közvetlen tartományi miniszterelnök-választás kezdeményezéséhez kapcsolódik a tartományi gyűlések eltörlésének vagy visszaszorításának terve is, mivel ezeket kritikusaik fölösleges és drága intézményeknek tartják. Noha az utóbbi két évtizedben a tartományi gyűlések professzionalizálódtak – ma már csak hivatásos tagjaik vannak –, és a testületek jelentős részének, pénzügyi okokból, csökkent a létszáma, legitimitásuk nem erősödött meg és rendszeresen napirendre kerül a fölöslegessé válásukról vagy kiüresedésükről szóló kritika.

Az alkotmánybírák választása is a pártok államának látványos bizonyítéka. Az összesen 16 bíró felét a Bundestag, felét a Bundesrat választja hivatalosan, de valójában mindkét fórumon a pártok megállapodása szerint zajlanak az események. 1971 óta a CDU és az SPD, illetve koalíciós partnerük – a Bundestagba szintén többször bejutó PDS/Baloldali Párt nélkül – informálisan egyeztetni az ún. Findungskommission-ban,¹³³ a hivatalos jelöltállítási eljárást kiüresítve. Mindez egy közel paritásos helyzetet teremt, amelyre értelemszerűen vigyáznak a döntéshozatalba bevont pártok.¹³⁴ Érdekes fejlemény, hogy a „pártok állama” a politikusok alkotmánybíróvá választásától sem ijed meg. 2011-ben például Peter Müller, Saar-vidék fél évvel korábban leköszönt miniszterelnöke lett bíró, de ismert olyan eset is, amikor az egyes pártok által jelölt bíró később politikusnak állt. A CDU 2005-ös kampányában Paul Kirchhof „szuperpénzügyminiszter-jelöltként” aktivizálódott.

Végül a pártok túlhatalmát feltételezi a szövetségi elnök közvetett választásának kritikája. E szerint az államfő megválasztását „koalíciópolitikai okok és választástaktikai megfontolások” szerint instrumentalizálják a pártok.¹³⁵ Valóban, a bonni és a berlini köztársaság történetéből számos példa hozható arra, hogy a szövetségi elnök személyét a kormánytöbbség aktuális politikai érdeke és nem elsősorban a hivatal betöltésére való alkalmasságáról szóló konszenzus alapján választották. A 2013-ig

¹³² Decker 2013:299-305

¹³³ magyarul szó szerinti fordításban nagyjából találó bizottság, amely nem azonos egy jelölő bizottsággal

¹³⁴ 2014 márciusában politikai döntés született arról, hogy a jövőben a 16 alkotmánybíró felét valóban a Bundestag plénuma fog megválasztani, így a pártok befolyása nem csökken, de a döntéshozatal legalább nyilvános lesz.

¹³⁵ Rütters 2013:276

megválasztott 15 szövetségi elnök közül csupán hárman élvezték a kormányoldal és az ellenzék támogatását is.¹³⁶

Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a szövetségi elnök megválasztását a bonni köztársaság alapításakor senki nem kívánta közvetlenné tenni, a vita sokkal inkább arról szólt, kell-e egyáltalán ilyen intézmény az átmenetinek szánt nyugatnémet politikai rendszerbe.¹³⁷ A konszenzussal elfogadott közvetett választás mégis egy különleges, e célból összehívott testület, a Szövetségi Közgyűlés (Bundesversammlung) választja, amely a Bundestag képviselőiből és azonos számú, a tartományok által választott küldöttből áll. A testület összetétele alapján általában előre tudható a pártok által állított jelöltek esélye, igaz Christian Wulff (2010-2012) szövetségi elnököt ennek ellenére csak a harmadik menetben, de akkor az első menetben szükséges kétharmaddal választották meg. A közgyűlés tagjai így nem feltétlenül a pártvezetők automatái, igenis küldhetnek üzenetet a titkos szavazáson a feljebbvalóiknak.

Érdekes, hogy az államfő közvetlen választásáról szóló vitához az érintettek kijelentései is hozzájárultak. A berlini köztársaság 2009-ig hivatalban lévő elnökei mind a közvetlen választás mellett kötelezték el magukat.¹³⁸ Noha épp az elmúlt évtized elnökei voltak azok is, akik miatt a vita nem lángolt különösebben fel. Horst Köhler (2004-2010) és Joachim Gauck (2012-) mindketten magas népszerűségnek örvendő,¹³⁹ a pártpolitikán kívüli szférából érkező¹⁴⁰ államfők, akikkel a parlamenti pártok nem is állnak vitában. Személyük miatt nem mutatkozott különösebben társadalmi igény az államfő-választás újragondolására és ezt a botrányos körülmények között lemondott Christian Wulff (2010-2012) államfő sem váltotta ki, miután a válságot Gauck személyével viszonylag gyorsan sikerült kezelni.

A közvetlen államfőválasztás hívei általában a pártok titkos kompromisszumának felszámolásával érvelnek. Céljuk, hogy a nép dönthessen, ki képviselje, „ne legfeljebb

¹³⁶ Theodor Heuss újraválasztásakor (1954), Richard von Weizsäcker mindkét megválasztásakor (1984, 1989) és Joachim Gauck (2012), vö.: Rütters 2013:277

¹³⁷ Rütters 2013:285-286

¹³⁸ Gauweiler 2009:245

¹³⁹ Köhlert az újraválasztása előtt a megkérdezettek 76 százaléka támogatta (ZDF Politbarometer, 2009. április), Gauck munkáját első hivatali éve után a megkérdezettek 85 százaléka tartotta jónak (ZDF Politbarometer, 2013. március)

¹⁴⁰ Köhler megválasztása előtt az IMF igazgatója volt, Gauck keletnémet lelkész, majd a köznyelvben „Gauck Hatóságként” róla elnevezett, a Stasi aktákat feldolgozó hivatalt vezette.

öt ember Berlinben”.¹⁴¹ Egy ilyen választás, a mellette érvelők szerint, a választópolgárok egész államért érzett felelősségét is erősíthetné, mert így nem csak a szükségszerűen a szimpatikusabb pártot támogatva a többségi, kormányzati felhatalmazásról kellene dönteniük.¹⁴² A „nép általi választás” pártolói egyáltalán nem tartják szükségesnek, hogy az államfő hatáskörbővítésével járjon a közvetlen demokratikus eljárás, s nem tartanak a választási kampányok okozta esetleges megosztástól vagy alacsony részvételtől, amelyet általában Ausztria pozitív példájával támasztanak alá. A jelenlegi eljárás hívei azonban épp az államfő integrációs funkciójának ellehetetlenülésétől tartanak. Szerintük a népi választás látszatzamegoldás lenne, egyfajta szelep, hiszen az államfőnek csak nagyon korlátozott a beleszólási lehetősége a választókat valóban érintő kormányzati kérdésekbe, de az sem lenne kívánatos, ha a közvetlen felhatalmazásra hivatkozva a kellelénél jobban aktivizálnódna.¹⁴³ A „egész államért érzett közvetlen választói felelősség” a közvetett választás hívei szerint a plurális társadalom alapelveivel ellentétes, sőt a demokrácia előtti állami felsőbbség iránti igényre utal.¹⁴⁴ Az érvek és ellenérvek tehát nehezen békíthetőek ki, s miközben szinte mindenki egyetért abban, hogy a pártoknak túlzott befolyása van a személyi döntésekben, a kiválasztott személyek népszerűsége miatt nincs igazi cselekvési kényszer.

3.5.4 Az alkotmány túlterhelése

Noha a berlini köztársaság identitásának egyik kulcseleme az Alaptörvény, illetve az azt körülvevő alkotmányos patriotizmus, az utóbbi időben az alkotmányt és az alkotmányozás mikéntjét is egyre több kritika éri. Az elégedetlenség egyik hangadója a Bundestag elnöke volt, aki a föderalizmusreform címén elfogadott alkotmánymódosításokat, ahogy már említettük, „ijesztően részletesnek” nevezte.¹⁴⁵ Egy beszédében még élesebben fogalmazott, kijelentve, hogy kevés példát ismer arra, amikor „az Alaptörvénybe utólag betoldott rendelkezések politikailag vagy

¹⁴¹ Gauweiler 2009:244

¹⁴² uo.

¹⁴³ Jesse 2004:17

¹⁴⁴ Rütters 2013:294

¹⁴⁵ Der Spiegel 2009/18., 21. o.

alkotmányesztétikailag az eredeti szöveg nyilvánvaló javulását eredményezték volna”.¹⁴⁶

Ugyanezen a véleményen van Dieter Grimm is. Szerinte „az alkotmány 58 módosítás után kétszer olyan hosszú, mint hatályba lépésekor, de nem jobb.”¹⁴⁷ A korábbi alkotmánybíró alapvetően a pártok államát látja hibásnak a túlbonyolított alkotmányért, melyek már az előkészítés során kiszelektálják a pártok számára nem fontos javaslatokat. Mivel az alkotmánymódosításhoz a Bundestag és Bundesrat kétharmados többsége szükséges, az jó eséllyel – a törvényhozási paktumokat kovácsoló Közvetítő Bizottsághoz hasonlóan – a két politikai oldal alkuja. Éppen ezért Grimm az alkotmánymódosítás eljárásának újragondolását tartja szükségesnek, úgynevezett „megtörők” (Unterbrecher) beépítésével, amelyek a „mindennapos politikai szokásokat felkavarják és a politikusok perspektíváját belülről kívülré irányítják”. Azt nem árulja el, pontosan milyen intézmény bevezetését tartaná fontosnak, helyette több lehetséges megoldást is vázol: a népi kezdeményezést, a független szakértői bizottság bevonását, esetleg egy alkotmányozó konvent kötelező összehívását minden módosítás kapcsán, a hatálybalépés időbeli eltolását, valamint a módosítások népszavazás általi, kötelező megerősítését. Természetesen inkább gondolat kísérletről van szó, hiszen a politikusoknak „saját hatalmukat kellene legalább részlegesen kiadniuk a kezükből”,¹⁴⁸ de ettől nem rettent vissza, és több cikkben és előadásban is népszerűsíti gondolatait. Erős érvei egyedül arra az észrevételre nem tudnak választ adni, hogy a javaslata szerinti alkotmánymódosítási eljárás, a bonyolítás és szigorítás miatt megakadályozott módosítások miatt, esetleg növelhetné az alkotmánybíró, mint az alkotmányszöveg értelmezője hatalmát. Grimm szerint ez csak akkor valódi veszély, ha „szinte lehetetlen” az alkotmánymódosítás,¹⁴⁹ amely értelemszerűen az ő céljaival is ellentétes.

3.5.5 Európa-politika parlamentek nélkül

Az eddig ismertett kritika megközelítések mind a pártok és a parlament túlhatalmát állították a középpontba, általában a választópolgárok beavatkozásának alacsony szintjét

¹⁴⁶ Dr. Norbert Lammert beszéde 2009. január 13-án, www.bundestag.de/bundestag/praesidium/reden/2009/001.html (letöltve: 2013. július 25.)

¹⁴⁷ Grimm 2010

¹⁴⁸ Grimm 2007:8

¹⁴⁹ Grimm 2007:6

kárhozható. Az Európa-politikában kicsit más a helyzet. Itt a demokrácia-deficit kárvallottja a parlamentáris rendszer, azaz a pártok állama is, a végrehajtó hatalom dominanciájával szemben. Utóbbi számos politikus természetesnek, az unió felépítéséből következőnek tartja. Angela Merkel egy 2010-es beszédében egyenesen a kormányzás „uniós módszeréről” szólt, amely alatt a tagállamok és az európai intézmények vezetőinek „egyeztetett, szolidáris cselekvését” értette, szembeállítva a szekértábor-gondolkodásmóddal.¹⁵⁰ A hatékonyságnövelés reményében megfogalmazott gondolat nem a nemzeti parlamentek ellen irányult, de teljesen nélkülözi a tagállami törvényhozások szerepvállalását.

Merkel javaslata ugyanakkor alapvetően az Európa-politika logikájából következik. A törvényhozás kihagyása nem egyszerűen a szövetségi kormány felelőssége, legalább annyira okolható a Bundestag passzivitása is. Nem arról van szó, hogy az Európa-politika ne lenne a német parlament napirendjén, de a lehetőségeihez képest sokkal kevésbé foglalkozik vele. Erre említhető látványos példaként, hogy 2007-ben a képviselők úgy fogadták el a rasszizmus és idegengyűlölet leküzdéséről szóló keretszabályt, hogy tudták, azzal az unió megsérti hatásköreit, mivel – a szerződésekkel ellentétes módon – büntetőjogi normák szigorítását írta elő a tagállamok számára.¹⁵¹ Ezek szerint, szemben az Európai Uniót érő számos kritikával, a demokrácia-deficit „nem Brüsszelben, hanem Berlinben” található.¹⁵² A Bundestag például egyáltalán nem él más nemzeti parlamentek szokásával, amelyek határozatokban konkretizálják és korlátozzák a kormány mandátumát egy-egy tanácsi ülés előtt.

Mások azonban nem ennyire kritikusak a német parlamenttel szemben, és ezért vitatják a demokrácia-deficit fenti vádját is. Szerintük a Bundestag mind a szimbolikus térben (az Európai Tanács üléseit követő vagy megelőző, hagyományos kancellári felszólalások utáni plenáris vitával), mind a mindennapok politikai üzemében egyre aktívabban foglalkozik az Európa-politikával. Ezt támasztja alá szerintük, hogy nemrég a parlament bürokráciáját is átszervezte egy fedél alatt egyesítettek minden olyan

¹⁵⁰ Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge (2010. november 2.), www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html (letöltve: 2013. július 25.)

¹⁵¹ Brosius-Linke 2008:999-1000

¹⁵² Brosius-Linke 2008:998

osztályt, amely az unióval foglalkozik,¹⁵³ illetve, hogy az Európa-politikusok – pártcsaládoktól függetlenül – külön csoportot alkotnak a képviselők között, tematikus felkészültségük és a lassú uniós döntéshozatal miatt egy-egy téma melletti hosszú elköteleződésük miatt.¹⁵⁴ Az ő befolyásukat erősítette az 53. alkotmánymódosítás is, amely a Lisszaboni Szerződéshez kapcsolódóan lehetővé tette, hogy a Bundestag az Európai Unióval kapcsolatos jogait átruházza a saját Európa-bizottságára. E szerint a megközelítés szerint a Bundestag mostanra az Európa-politikát ellenőrző szervezetből együttdöntő intézménnyé vált, azaz a demokratikus deficitről szóló elméletek az Európa-politikában nem állják meg a helyüket.

Összefoglalóan elmondható, hogy a berlini köztársaság természetesen erős demokratikus berendezkedése és egyre erősebb demokratikus hagyományai ellenére a politikai-gazdasági kartellról, a pártok túlhatalmáról szóló kritikai elméletek is ismertek. Utóbbit alátámasztja az is, hogy a pártok befolyását biztosító képviseleti demokráciát esetleg enyhítő, vagy megtörő közvetlen demokratikus formákat a CDU mind a mai napig elutasítja, de az SPD is csak a berlini köztársaságban kötelezte el magát mellette, vélhetően az esélytelenek nyugalmával. Szintén a problémás területek közé sorolható a köztisztviselői állás Alaptörvény felduzzasztása, amely a kormány és az ellenzék együttműködése ellenére meglévő bizalmatlanság következménye. 1949 óta minden politikai kompromisszum eredménye bekerült az alkotmányba, a félreértések elkerülése érdekében. Az Európai Unió tagság megkérdőjelezhetetlensége és az unióban betöltött német vezető szerep ellenére a Bundestag – a kritikák szerint – nem ellenőrzi kellőképpen a német kormány és az európai intézmények tevékenységét. Összességében tehát alaptalan a demokrácia hiányáról, de helytálló a demokratikus működéssel kapcsolatos deficitről, illetve az azt övező dilemmákról beszélni. Utóbbit bizonyítja számos „megoldási javaslat” megfogalmazása is.

¹⁵³ Calliess és Beichelt 2013:24-26

¹⁵⁴ Calliess és Beichelt 2013:32-33

4. A német politikai rendszer mintajellege

Miközben a tekintélyuralmi rendszereiktől megszabaduló dél-európai államok a 80-as években, majd a diktatúrát felszámoló közép-európai államok a 90-es években sok elemét lemásolták az ideálisnak tekintett bonni köztársaságnak, a német demokráciából nem lett soha univerzális modell-, vagy mintademokrácia.¹ A német politikai rendszer részeiben sokak által csodált, egészében mégis kevesek által követett politikai intézményrendszer. A távolságtartásnak oka lehet a német út egyedisége is, a példa nélküli történelmi tehertétel feldolgozásától az exportvilágbajnok német gazdaság egyedi igényeiig.

Az alábbiakban két rövid esettanulmányban vizsgáljuk a német modell (a bonni és a berlini köztársaság) intézményrendszerének részleges átvételét. A magyar demokrácia kialakításában és az Európai Unió intézményi fejlődésének vonatkozásában.

A berlini modell részei azonban más országokban is népszerűek. Elsősorban a hatékony kormányzás garanciájaként számon tartott konstruktív bizalmatlanság intézménye terjedt el, de a „megszemélyesített arányos” választási rendszer is több országban követőkre talált.² Szintén Németország sikeres mintája alapján terjedt el az alkotmánybíráskodás a legtöbb európai és Európán kívüli országban, jóllehet a kontinentális modell először nem itt, hanem Ausztriában honosodott meg, a későbbi német alkotmánybírásnál sokkal visszafogottabb szerepfelfogással. Végül a pártok alkotmányos rangra emelése is, amely a demokrácia nélkülözhetetlen részévé teszi őket, a bonni és a berlini köztársaság sikerén felbuzdulva vált több európai országban mintává, amely egyben magával hozta – a parlamenti frakciók és képviselők állami támogatásán és fizetésén túlmutató – állami pártfinanszírozás modelljeit is.³

Ha mintául nem is szolgálhatott a bonni vagy a berlini köztársaság az Egyesült Államok számára, utóbbinak is van mit irigyelnie a német politikai berendezkedésből. Elsősorban az amerikaiak rövid alkotmánya és a nehézkes alkotmány-kiegészítése okozta bírói túlhatalom miatt tekinthető a német Alaptörvény flexibilitása és könnyű módosítása

¹ Helms 2010:219

² Nohlen 2014: 228-229

³ Helms 2010:216-219

kívánatosnak,⁴ jóllehet – mint arról beszámoltunk – a német szakirodalomban sokan az Alaptörvény túlterheltségére panaszkodnak, és az alkotmánybíróság aktivista szerepfelfogása az Alaptörvény módosíthatósága ellenére is megkérdőjelezhetetlen.

⁴ Kommers 2009

4.1 A bonni köztársaság és Magyarország

A magyar rendszerváltozás történetében hazánk és Nyugat-Németország együttműködése legendás, különösen a határnyitás körüli kérdések kapcsán. A mai napig külön emléktábla rögzíti a parlamentek falán a két nép örök barátságát. A kapcsolat azonban nemcsak a történelmi pillanatokban volt fontos, hanem az új magyar demokrácia útkeresésekor is. Az 1989-es alkotmányreformra igen nagy hatással volt a bonni köztársaság intézményrendszere.

Ennek oka nem a nyugatnémetek aktív demokráciaexportjában keresendő, hanem a két ország közötti – a politikai adottságokon messze túlmutató – szoros kulturális kapcsolatban. A Nemzeti Kerekasztal tárgyalások résztvevői közül sokan beszéltek a német nyelvet és érdeklődésük miatt feltételezhetjük, hogy többé-kevésbé ismerték is a bonni köztársaságot. Mindenekelőtt Antall Józsefet (MDF) kell kiemelni, aki a kerekasztal-tárgyalások kulcsszereplője volt és kiválóan ismerte a német politikát. Szabad György (MDF), az Országgyűlés későbbi elnöke, szintén tudott németül. Antallal együtt kezdeményezte a németül szintén beszélő Tölgyessy Péter⁵ (SZDSZ) az alkotmánybíróság felállításának elfogadását.⁶ Szintén német műveltséggel rendelkezik Sólyom László, aki, saját bevallása szerint, a választási rendszer vitája kapcsán a német modell előnyeire hívta fel sikeresen a többiek figyelmét.⁷ Érdekes, hogy az állampárt oldaláról résztvevők vagy a háttérben fontos szerepet játszó minisztériumi vezetők életrajza alapján inkább angol vagy orosz nyelvtudás a jellemzőbb.⁸ Sólyom László arra is felhívja a figyelmet, hogy már a rendszerváltozás előtt sok jogász tanulmányozhatott Max-Planck ösztöndíjjal egy-egy jogintézményt Németországban, illetve az első magyar Alkotmánybíróság tagjainak fele korábbi Humboldt-ösztöndíjas volt. Sólyom szerint mindez beleilleszkedik a magyar történelem elmúlt kétszáz évébe, amely során modernizációs szükséglet idején a magyar jogászok mindig német forrásokhoz nyúltak.⁹

⁵ Szabad György és Tölgyessy Péter német nyelvtudására az Országgyűlés hivatalos életrajzi adatai engednek következtetni.

⁶ Bozóki 2012:226

⁷ Sólyom 1999

⁸ Fejti György és Grósz Károly nyelvtudásáról nem találtam adatokat. Pozsgay Imre oroszul, az előzetes megbeszéléseken résztvevő Forgács Imre angolul, az Igazságügyi Minisztériumot vezető Kulcsár Kálmán, helyettese Kilényi Géza és főosztályvezetője Somogyvári István szintén angolul beszél.

⁹ Sólyom 1999

Akár mekkora tudatos szerepe volt a német politikai modellnek a rendszerváltozás során folyó tárgyalásokban, tény, hogy számos eleme megjelent az új magyar demokratikus rendszerben is. Ezek természetesen nem felelhetek meg egy az egyben a bonni köztársaság gyakorlatának, de mégis látványosan sok hasonlóságot mutattak vele. Ugyan a magyar állam nem föderális, hanem unitárius berendezkedésű, a német föderalizmus együttműködési kényszerét is átvette az 1989-es magyar demokrácia. Igaz, itt nem a Bundestag és a sokszor más színezetű Bundesrat együttdöntése jelent meg, de az alkotmányerejű, kétharmados törvények széles tárháza miatt a magyar rendszerben sem lehetett (az 1994 és 1998 közötti korszak kivételével 2010-ig) megkerülni az ellenzéket. Ezen sem az Antall-Tölgyessy paktum, se a 2011-es új Alaptörvény nem változtatott. Természetesen, ahogy a berlini köztársaságban is ritkán előfordul a Bundestag és a Bundesrat azonos többsége, úgy a magyar demokráciában is kialakult már az együttműködési kényszert felfüggesztő kormánypárti kétharmados többség. Más kérdés, hogy szemben a német pártok együttműködő jellegével, a magyar pártrendszer inkább versengővé vált, s 1990 után a konszenzuális helyett a többségi demokrácia jellemzői, a kétharmados felhatalmazásra való törekvés jelent meg.

4.1.1 Hasonlóságok

Elsőként a kancellárdemokrácia, azaz az erős miniszterelnöki intézmény kialakulását kell kiemelni. Ennek kulcsa közismerten a konstruktív bizalmatlanság intézményének átvétele volt, amelyet azonban nem a kerekasztal tárgyalásokon valósítottak meg, hanem csak a két németül beszélő politikus, Antall József és Tölgyessy Péter nevével fémjelzett 1990-es alkotmánymódosítással. A német és a magyar alkotmány ugyan nem szó szerint volt azonos, a lényegben azonban megegyeztek: csak egy új kancellár, illetve miniszterelnök megválasztásával egy időben tudja a parlament abszolút többsége a hivatalban lévő leváltani.¹⁰ Szintén hasonló a két modellben, hogy bizalmi szavazást csak a kormányfők kérhetnek a parlamentben maguk ellen, ha azonban ezt elveszítik, mert az abszolút többségtől nem kapnak bizalmat, le kell mondaniuk.¹¹ Lényegében fegyelmező eszközeik között is van hasonlóság. Bár a német kancellár nem kezdeményezheti, hogy a parlament oszlassa fel magát, ahogy bemutattuk, egy tudatosan elvesztett bizalmi szavazással elérheti azt. Mindkét modellben egy megosztott

¹⁰ GG 67. cikkely (1)

¹¹ GG 68. cikkely (1)

kormánypárt mellett az ellenzék természetesen nem szavazhat hitelesen a parlament feloszlata ellenében. Az erős kormányfői státus német modellje és magyar recepciója a német kancellárt és a magyar miniszterelnököt szinte bebetonozza a pozíciójába. A politikai döntéshozatalokkal járó érdeksérelmek, vagy akár egy belső ellenzék is kevés megbuktatásukhoz, mivel alternatív többség csak nagyon ritka helyzetekben, egy kormánykoalíció szakadása vagy egy kisebbségi kormány bukása esetén alakulhat ki. Az erős miniszterelnöki pozíció szinte természetesen hozta magával, hogy a Szövetségi Kancellária mintájára, a magyar Miniszterelnöki Hivatal, illetve Miniszterelnökség is – szemben a szocialista diktatúra Minisztertanácsának kis titkárságával – nagy szervezetté vált. Hogy vajon melyik kormányfő erősebb a saját politikai rendszerében, eldönthetetlen, illetve az eredmény döntetlen. A tartományi kormányok egyik oldalról vagy a kétharmados törvények és közvetlen demokratikus eszközök révén másik oldalról mindkettő hatalmának vannak korlátai. A pártfegyelem pedig mindkét politikai rendszerben erősnek számít, így a kormánytöbbség működésében mindkettőjük szinte biztos lehet.

A második hasonló intézmény a választási rendszer, amely a bonni köztársaság választási rendszerének alapelvein alakult ki Magyarországon a rendszerváltozás során. A hasonlóság azonban csak felszínes, a többségi és arányos elemek vegyítésére, a többletmandátum révén a németeknél, a töredékszavazatokon keresztül a magyaroknál megvalósuló kompenzációra, az ötszázalékos küszöbre, valamint a választópolgároknak adott két szavazólapra igaz. A német rendszer kompenzációja ugyanakkor alapvetően különbözik az 1989-es magyar választási törvényben felvett kompenzációs ágtól, amellyel a többségi ágon a mandátumot nem eredményező, de az ötszázalékos küszöböt elérő pártok jelöltjeire leadott szavazatok felszálltak a kompenzációnak is nevezett országos listára. A 2011-ben elfogadott módosítás értelmében ehhez a győztes jelöltre leadott, a mandátumhoz szükséges szavazatszám feletti szavazatok is társultak.¹² Szintén fontos különbség, hogy Németországban a választásoknak nincs második fordulója, szemben az 1990-es magyar szabályozással. A 2011-es módosítás azonban e téren közelített a német modellhez, miután eltörölte a második fordulót. Így a német és a

¹² Ahogy említettük, a 2013-ig érvényes szabályozás szerint az egyéni képviselőjelöltekre leadott szavazatok mennyisége a német rendszerben is befolyásolta a mandátumelosztást, ha meghaladta a listán szerzett szavazatszámot (ún. többletmandátum). Bizonyos értelemben a berlini köztársaság választási rendszere a magyar modell irányába mozdult el, miután 2013-ban bevezették az országos kompenzáció rendszerét, amely ellensúlyozza a többletmandátumokat.

magyar választási kampányok hasonlóságává vált, hogy már az első és egyetlen forduló előtt tisztázni kell, de legalábbis érdemes a pártoknak, kivel terveznek, vagy hajlandók koalíciót kötni. Szintén a német modell irányába tett elmozdulás, hogy a jelöltállítás a magyar választási rendszerben is egyszerűbbé vált 2011-ben.¹³ A hasonló elemek azonban nem eredményeznek hasonló rendszert és még csak hasonló hatásokat is legfeljebb korlátozottan. A német választási rendszer arányos jellegű (különösen a 2013-as átalakítása óta), a magyar viszont inkább többségi (különösen a 2011-es átalakítása óta).

Harmadik, részleges hasonlóságként az együttműködési kényszert lehet kiemelni, amely a magyar rendszerben a kétharmados (hagyományosan a kormány és az ellenzék jóváhagyását igénylő) törvényekben, a német berendezkedésben a Bundestag és a Bundesrat sok területen nélkülözhetetlen akarategységében nyilvánul meg. Az alkotmányerejű, vagy sarkalatos törvények széles köre a rendszerváltozáskor alakult ki Magyarországon, és az 1990-es Antall-Tölgyessy paktum után nem is változott érdemben.¹⁴ A bonni és a berlini köztársaság között sincs érdemi különbség a „két ház” együtt döntési kényszere tekintetében, az évtizedek során azonban jelentősen nőtt a Bundesrat jóváhagyását igénylő törvények aránya.¹⁵ Mivel a bonni köztársaságban a kormányoldal és az ellenzék együttműködését nem a kétharmados törvények, hanem a Bundesrat jóváhagyási kötelezettsége kényszeríti ki, a két rendszer hatása hasonló. Ahol az Alaptörvény nem köti ki egyértelműen, hogy az adott kérdéskört szabályozó szövetségi törvénynek a „Bundesrat jóváhagyásával” kell megszületnie, ott a nélkül is létrejöhet (mint például a Bundestag egyszerű többségével elfogadható választási törvény esetében). Ha azonban a szavazás mikéntjét nem szabályozza az Alaptörvény, a Bundesrat a törvény elfogadása után két héten belül kinyilváníthatja, hogy szerinte e törvény csak az ő támogatásával emelkedhet jogerőre. Ha a kérdésben nem alakul ki közös álláspont, a Bundestag és a Bundesrat közös bizottsága dönt róla, szabad mandátummal. Amennyiben a Bundesrat az elé kerülő törvényt elutasítja, a Bundestag azt felülírhatja abszolút többséggel, vagy a Bundesrat kétharmados elutasítása esetén kétharmados többséggel. Fontos különbség a német és a magyar együtt döntési kényszer között, hogy a politikai hatásuk ugyan hasonló, de a magyar kétharmados törvények

¹³ 750 állampolgári kopogtatócédula helyett elegendő több jelöltnek is adható támogató aláírás

¹⁴ 2011-ben a nemzeti vagyonról szóló, 2013-ban a földtörvény is kétharmados lett

¹⁵ vö. 5. táblázat

esetében a kormányoldalnak nincs a némethez hasonló, a kétharmados többséget felülíró vétóra lehetősége.¹⁶

Végül szintén a bonni köztársaságból vette át a széles körű alkotmánybíróság intézményét az 1989-es magyar modell. A nyugatnémet és a magyar taláros testület hatalmát is jelentősen növelte, hogy az állampolgárok közvetlenül is fordulhattak hozzá. Igaz, a német alkotmányos panasz (Verfassungsbeschwerde) és a 2012-ig létező magyar actio popularis nem azonos, az utóbbi ugyanis absztrakt normakontrollra irányul, de mindkettő jelentősen hozzájárult a testületek erős legitimitásához.

Túl az intézményes hasonlóságokon az esetjogban is volt párhuzamosság.¹⁷ Noha a születőben lévő magyar alkotmánybíróság állandó kapcsolatban volt német társával, Sólyom László szerint, megpróbált egyensúlyozni is a túlzott német befolyás ellenében, így az amerikai és az olasz esetjogot is kiemelt figyelemmel kísérték. A magyar testület első elnöke jogfogalmak (például az intézményvédelem, az arányosság, valamint az államcél és a szubjektív jogcél közötti különbség) átvételében, a vélemény- és a szólásszabadság gyakorlatában, a személyiségi és a médiajog értelmezésében, a szerzett jogok védelme kapcsán, valamint a nemzetközi szerződések megítélésben látott saját elnöksége alatt német hatásra fogant döntéseket. Ezzel szemben a rendszerváltozás jogkövetkezményeit a két alkotmánybíróság eltérően közelítette meg. A németek retrospektív felfogással visszaható hatállyal megváltoztatták a tulajdon- és a büntetőjog elévülési szabályait.¹⁸ A magyar bírók viszont a prospektív iskolát képviselték, s a helyzet különlegessége ellenére sem akartak eltérni az új alkotmány formális jogi garanciáitól. Az 1956-os forradalom és szabadságharc során elkövetett sortüzek pereit csak az tette lehetővé, hogy azokat emberiségellenes cselekedetnek minősítették, amelyek soha nem évülnek el.

¹⁶ 2006-ban és 2008-ban kísérletet tett erre a kormányoldal a közigazgatási hivatalokról szóló kormányrendeletek formájában. E szabályokat azonban csak kétharmados törvénnyel módosíthatta volna, ezért az Alkotmánybíróság megsemmisítette a kormányrendeleteket. (90/2007. (XI. 14.) AB határozat és 131/2008. (XI. 3.) AB határozat)

¹⁷ ezt a bekezdést Sólyom 1999 alapján írtam

¹⁸ E szabályozásnak köszönhető, hogy Erich Mielke, a Stasi rettegett vezetője (1957-1989) egy 1931-es gyilkosság vádjával és nem az állambiztonsággal kapcsolatos bűnei miatt állt bíróság elé.

4.1.2 Különbségek

Természetes, hogy az unitárius magyar állam minden, a föderalizmus rendszeréből következő intézményt nélkülöz, s ez alapvető különbséget teremt a két politikai rendszer között. Különbség azonban egy-egy konkrét intézmény kapcsán is azonosítható. A két politikai rendszer különbségei közül elsőként a parlament feloszlatási jogát érdemes újra kiemelni. Ahogy arról már volt szó, a jogintézmények ugyan különböznek, a gyakorlatban azonban ez nem akadályozza a parlament feloszthatóságát. Németországban 1949 óta három alkalommal (1972, 1982 és 2005) is feloszlatták már a kancellár elleni fiktív bizalmi szavazás elvesztésével a Bundestagot, miközben Magyarországon, ahol erre létezik külön jogintézmény, 1990 óta nem került sor a parlament feloszlatására.

Szintén fontos különbség azonosítható az államfői hatáskörökben. A német szövetségi elnök lényegében nem rendelkezik vétőhatalommal, de legalábbis erősen vitatott az alkotmányjogászok között, levezethető-e vétőhatalom abból az alkotmányos rendelkezésből, miszerint az elnök „Alaptörvény előírásai szerint létrejött törvényeket aláírja”.¹⁹ A német alkotmányjogászok többségének véleménye szerint nem, s ennek megfelelően a német államfők alkotmánybíróvági beadványára, az aláírásuk megtagadására alig akad példa.²⁰ Ezzel szemben a magyar államfő vétőhatalma vitán felül áll, azt pontosan rögzíti az 1989-es alkotmányreform és a 2011-es Alaptörvény is. Az államfő – szerepfelfogásától függően – akár a kormánytöbbség ellensúlya is lehet. Mindenesetre tény, hogy 1990 óta az államfők, változó intenzitással, de sűrűn gyakorolták a parlamenti és alkotmányos vétőjüket. Változást csupán a 2011-ben elfogadott új magyar Alaptörvény hozott, amely előbb 30, majd 60 napos²¹ határidőhöz kötötte az államfői vétő elbírálását.

A népszavazás magyarországi intézménye is – az államfői vétőhöz hasonlóan – alkalmas lehet a kormánytöbbség ellensúlyozására. 200 ezer aláírás összegyűjtésével, az

¹⁹ GG 82. cikkely (1)

²⁰ 1969-ben Gustav Heinemann az építészekről, 1976-ban Walter Scheel a sorkötelezettségről, 1991-ben Richard von Weizsäcker a légbiztosítási hivatal privatizációjáról, majd Horst Köhler a légbiztosításról és a fogyasztóvédelmi információkról szóló törvény kihirdetését tagadta meg. Indokuk általában a szövetségi szint hatáskörhiánya volt, amelyről ezek után az alkotmánybírósnak kellett döntenie. Olyan is előfordult, hogy államfő (Horst Köhler) ugyan aláírt egy törvényt (a légbiztosításról), de egy kísérőlevélben kifejtette aggályait, ezzel elősegítve az alkotmánybírósnak utólagos vizsgálatát. (Möller 2012:86-87)

²¹ A 6. cikk (6) 2013-as módosítás

alkotmány által meghatározott és végső soron az alkotmánybíróság által értelmezett tárgykörökben bárki kezdeményezhet népszavazást a magyar politikai rendszerben, amely azonban 1990 és 1997 között, majd 2012 után csak abban az esetben számít eredményesnek, ha a választásra jogosultak legalább fele részt vesz a népszavazáson. A magas részvételi küszöb nem akadályozza meg, de jelentősen megnehezíti a népszavazás intézményének használatát a kormánytöbbséggel szemben, hiszen csak nagyon fontos ügyekben, komoly mobilizációs képességgel rendelkező szervezetnek van esélye eredményes népszavazást tartani. Az eredménytelen népszavazás pedig összességében a kezdeményezés kudarcának tekinthető.²²

Alapvetően történelmi okok miatt fejlődött a német és a magyar pártrendszer részben eltérő utakon. Nagyjából 1998 és 2010 között ugyan többpárti, de kétpólusú volt a magyar pártrendszer, akár a bonni köztársaság hárompárti berendezkedése, de számos különbséggel. Létrejött ugyan két, széles választói csoportokat összefogó „néppárt”, a centrista CDU-hoz hasonló Fidesz, illetve az állampárt részleges utódjaként az MSZP, de hamar kiderült, hogy a két oldal nem koalícióképes, szemben az SPD 1959-es „Bad Godesberg-i” gazdaságpolitikai fordulata után kialakult német helyzettel. Ennek oka elsősorban a kommunista-antikommunista törésvonal megerősödése volt a magyar politikai rendszerben, amely Nyugat-Németországban nem alakulhatott ki, tekintve, hogy az SPD utoljára a weimari köztársaságban volt hatalmon és a kommunista ideológiától, a kommunista párttal való egyesüléstől határozottan elzárkózott. De az ideológiai dimenzió túl szerepet játszott ebben a szükségszerűen alkalmanként eltérő színezetű föderális szintek együttdöntési kényszerének hiánya (a magyar megyei szintnek nincs közvetlen ráhatása az országos politikára), valamint a választási rendszer által 1990 után minden alkalommal biztosított egyértelmű kormánytöbbség is. Ez ugyanis a többségi demokrácia javára csökkentette a konszenzuális demokrácia esélyét. A koalícióképeség és a strukturális együttműködési kényszer hiánya az együttműködő ellenzéki szerepfelfogást is ellehetetlenítette, amely a hatvanas évektől a bonni

²² Így például a 2004. decemberi „két igenes” népszavazás a kettős állampolgárságról és a kórház-privatizációról, minden értelmezési kísérlet ellenére ártott a két kezdeményezőnek, a Magyarok Világszövetségének és a Munkáspártnak is. Legalábbis megakadályozta befolyásuk szándékolt növekedését.

köztársaság fontos jellemzője lett.²³ Fontos különbség továbbá az is, hogy nem létezett a pártrendszerben mindkét oldallal koalícióképes párt sem, amelyet 1949 után Nyugat-Németországban az FDP töltött be.²⁴ Az SZDSZ 1994-től az MSZP állandó koalíciós partnere lett, s a törésvonal antikommunista oldalán állók számára ezért elfogadhatatlan politikai erővé vált. 2010 után sem következett be változás a magyar pártok koalíciós esélyeiben, jóllehet a pártrendszer jelentősen átalakult. Újdonság volt viszont, hogy a berlini köztársaság pártrendszeréhez hasonlóan megjelent egy új párt, amely egyik másik párttal sem képes koalíciót kötni. A német rendszerben ez a Baloldal, Magyarországon pedig a Jobbik. Szintén fontos változás, hogy a 2011-ben módosított magyar választási rendszer megerősítette a többségi komponenst,²⁵ s ezzel csökkentette egy koalíció valószínűségét, illetve a politikai rendszerben a pártok közötti együttműködés szükségességét.

Végül a német és a magyar politikai rendszer különbségét erősíti az alkotmány eltérő megítélése is. Noha az alkotmánybíróság, mint pártokon felül álló tekintély, mindkét politikai rendszerben népszerű, az alkotmány maga már kevésbé. A bonni köztársaságban a jól működő Alaptörvénnyel való azonosulás, annak védelme a hatalommal és a törvényekkel szemben is, a történelmi bűnökkel terhelt nemzettudat helyére lépett, kialakítva az alkotmányos patriotizmust. Mindez nem az Alaptörvény érinthetetlenségét jelentette, csak a nemzetet (fajt) mindenek fölé emelő múlttal szembeállított értékrendjével való azonosulást. Ehhez hasonló mély kötődés sem Magyarországon, sem Közép-Európa többi új demokráciájában nem alakult ki az új alkotmányok iránt. Itt nem terhelte a nemzettudatot a németekéhez hasonló történelmi felelősségtudat, így nem volt szükség a nemzeti identitás helyettesítőjére sem. Részben az identitáspótlék-igény hiánya, részben az alkotmányozás mikéntje²⁶ akadályozta meg

²³ Igaz, Magyarországon már a rendszerváltozás sem teljesen konszenzuális volt (vö. 26. lábjegyzet), ahogy az 53:12 arányban meghozott nyugatnémet Parlamenti Tanács döntése sem, amely ellen 1949-ben többek között a kommunisták, a katolikus Centrumpart és a CSU képviselői szavaztak.

²⁴ A kétpólusú pártrendszer centrumpozíciójára pályázott, eredménytelenül, 2002-ben a Centrumpart, majd eredményesen 2006-ban az MDF, 2010-ben és 2014-ben az LMP. A koalíciókötési kényszer hiánya miatt azonban egyelőre nincs bizonyíték még az utóbbi párt kétoldalú nyitottságára sem.

²⁵ Az összes parlamenti mandátum 53 (korábban 47) százaléka dől el közvetlenül az egyéni választókerületekben, de a mandátumot nem eredményező szavazatok figyelembevételével akár az összes képviselői hely 70 százalékaról is dönthetnek az első szavazatok.

²⁶ Az 1989-es alkotmánymódosítás formailag érvényben hagyta az 1949. évi XX. törvényt. A módosítás az állampárt és az ellenzék részleges kompromisszumaként jött létre, amelyet az SZDSZ és a Fidesz képviselői nem írtak alá, de lemondtak vétőjogukról, a megfigyelő státusban lévő Liga szintén

Magyarországon is, hogy az 1989-ben alapvetően módosított alkotmány a bonni köztársaság Alaptörvényéhez hasonló szerepet töltsön be. A 2011-es magyar Alaptörvény – az elfogadáshoz nem szükséges politikai konszenzus hiánya miatt – szintén nem emelkedett a német Alaptörvény népszerűségi magasságába.

4.2 A berlini köztársaság és az Európai Unió

Elsősorban a neoinstitucionalista integrációs elmélet próbálja az Európai Unió sui generis politikai rendszerét a német politikai rendszerrel összevetve, összehasonlító perspektívából magyarázni.²⁷ A megközelítés ugyan elősegítheti az európai belpolitika működésének megértését, de a két politikai rendszer között valójában igen sok különbség van, ezért magyarázóképesége korlátozott. A különbségek elsődleges oka, hogy az Európai Unió nem állam, így hiányoznak az államiság alapvető kritériumai (például az államfő intézménye, az adószedés joga vagy az önálló hadsereg), amelyek a berlini köztársaságnak elengedhetetlen elemei.

4.2.1 Hasonlóságok

Az Európai Unió leírásakor kerülni szokás a föderalizmus megnevezést, mivel angol fordításától a szigetország közvéleménye és politikai elitjeének jelentős része hideglelést kap, de legalábbis a vele azonosított „európai szuperállam” rémképét elfogadhatatlannak tartja. Normatív megközelítésekben annál többször találkozunk a föderális Európa víziójával, amely nemcsak a föderalisták, de a neofunkcionalisták számára is az integráció kívánatos végcélja volt. Sőt a kontinentális Európában, így a német politikai elitben is több híve van az „Európai Egyesült Államok” koncepciójának, amely „az Egyesült Államok, Svájc vagy Németország mintáját követi” és ugyan „az életközeli témák alakítását az országokra hagyja, de a költségvetési, adózási és gazdaságpolitikai kérdésekben kihasználja Európa méretéből adódó előnyöket”.²⁸ Joschka Fischer, korábbi külügyminiszter 2000. májusi beszédében – nem törődve az angol félelmekkel – egyenesen egy „európai föderáció” létrehozását jelölte meg saját, s hivatalánál fogva az akkori Németország céljaként.²⁹

Noha hivatalosan a fenti okok miatt az európai politikai rendszer nem föderális, a gyakorlatban sok tekintetben megfelel a föderális működés szabályainak, azon belül is

²⁷ Navracsics 1999

²⁸ Ursula von der Leyen, akkori szövetségi szociális, jelenleg honvédelmi miniszter (CDU), in: Der Spiegel 2011/35., 24. o. eredeti: „Mein Ziel sind die Vereinigten Staaten von Europa – nach dem Muster der föderalen Staaten Schweiz, Deutschland oder USA. Das heißt, es bleibt ganz viel lebensnahe Gestaltung in den Ländern und Regionen, aber in wichtigen finanz-, steuer- und wirtschaftspolitischen Fragen nutzen wir den Größenvorteil Europas.”

²⁹ „Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration”, beszéd a Humboldt Egyetemen, 2000. május 12-én (idézi: Grimm és Jakobeit 2009:370-379)

elsősorban a német együttműködő föderalizmussal mutat sok hasonlóságot. Az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament együttdöntési eljárása a Lisszaboni Szerződés óta lényegében az európai jogalkotás főszabálya, akár a német föderális berendezkedésben a Bundestag és a Bundesrat egyre kiterjedtebb közös döntéshozatala. Ebből adódik, hogy az európai belpolitikában is a jelentős pártok közötti együttműködés természetes, a konszenzuális demokrácia vonásait mutatja a berendezkedés. Együttműködő ellenzékiiségről, a berlini köztársaság fontos vonásáról, csak azért nem beszélhetünk, mert sem kormány-, sem ellenzéki pártok nincsenek az európai politikai arénában. Az Európai Parlament működésében a nagy európai pártok kooperációja, vitáik ellenére is létező „nagykoalíciója” természetes.³⁰ Szintén a két politikai berendezkedés hasonlóságát erősíti a Közvetítő Bizottság intézménye, amely szövetségi, illetve európai szinten az intézmények közötti vitákat hivatott zárt ajtók mögött, konszenzussal rendezni. A vitarendezés módja mindkét rendszerben csomagszerű megállapodásokat jelent, amelyek során minden jelentős szereplő kap valamit engedékenységeért. Alapvető jellemvonásaiban is hasonlít a berlini köztársaság és az Európai Unió. Mindkét rendszerben a reprezentáció és a hatalommegosztás hangsúlyos, az átláthatóság és a döntéshozatal sebessége kevésbé fontos.³¹

Az együttdöntés intézményrendszere is sokban hasonlít egymáshoz a két modellben. A Bundestag és az Európai Parlament hasonlósága nem kíván részletes magyarázatot, hiszen mindkettő esetében közvetlenül választott „törvényhozásról” van szó, amelyek jogalkotási hatásköre – eltekintve a képviselői törvénykezdeményezés jogának hiányától az Európai Parlamentben – megegyezik. Jelentős az átfedés a két parlament arányos kiválasztási rendszere között is, de az Európai Parlament esetében sem az összesített eredmények küszöbfeltétele, sem a megszemélyesített első szavazat nem ismert. Mindkét intézmény többségi elven hozhat döntéseket. Szintén hasonló a Bundesrat és a Tanács szerepe. A Bundesratban az eltérő méretű német tartományok kormányainak képviselői ülnek és bizottságokba (összesen tizenhat bizottságba) szerveződve, valamint plenáris ülésen a tartományok méretét tükröző degresszív arányossággal elosztott szavazataikkal döntenek. Ennek megfelelően az Európai Unió Tanácsa is a tagállamok

³⁰ Manfred G. Schmidt a német politikai rendszert is nagykoalíciós államként (grand coalition state) írja le, idézi Helms 2010:214

³¹ Helms 2010:215

kormányainak küldöttjeiből áll,³² akik tíz tanácsi formációban döntenek a Tanács nevében, szintén az egyes tagországok között méretarányosan, de a kisebbeket felülsúlyozva elosztott szavazatok szerint.³³ Fontos különbség ugyanakkor, hogy a Bundesrat ülései nyilvánosak, míg az összesített, plenáris ülésformát nem is ismerő Tanács formációi zárt ajtók mögött döntenek, s csak kevés határozatuk esetében publikálják a szavazatok megoszlását.

A német föderalizmus harmadik egyeztető fóruma, a tartományi miniszterek és miniszterelnökök konferenciái csak részleges hasonlóságot mutatnak az európai intézményekkel. A szakminiszteri konferenciák – a Bundesrat bizottságaihoz hasonlóan – a Tanács formációinak feleltethetőek meg, az évente négy alkalommal ülésező Miniszterelnöki Konferencia pedig az állam- és kormányfőket egybefogó Európai Tanácsnak. Ugyanakkor a német Miniszterelnöki Konferenciának, melynek tagjai évente két alkalommal ülésük után felkeresik a szövetségi kancellárt is, nincs állandó elnöke, mint az Európai Tanácsnak 2009 óta. Utóbbi az európai fórum intézményesüléséhez, sűrűbb üléseihez és önálló kezdeményezéseihez vezetett, így növelve a különbséget a német kormányfői konferenciával összevetve.

Az együttdöntés intézményrendszerének hasonlóságai miatt nem meglepő, hogy a problémák is hasonlóak. Mind a német, mind az európai döntéshozatal lassú, a két politikai rendszer reformképessége korlátozott. Az Európai Unió esetében tovább bonyolítja a helyzetet, hogy az alkotmánymódosítással felérő szerződésmódosításoknak külön eljárása van, s azt csak egyhangú döntéssel határozhatják el a tagállamok, saját alkotmányos előírásaik alapján. Ugyan a berlini köztársasággal kapcsolatos kritikák között kitértünk az alkotmánymódosítási eljárás túlzott könnyedségére, a pártok túlzott befolyására, az európai eljárás lassúságának is komoly hátrányai vannak. Az Európai Unió alapszerkezetének reformja a sok vétóhatalom miatt szinte lehetetlen, ahogy azt az alkotmányos szerződés kudarcba fulladt kísérlete (2001-2005) is megmutatta.³⁴ A végül a német uniós elnökség koordinációjának köszönhetően elfogadott szerződésreform, a Lisszaboni Szerződés új elemmel bővítette a berlini köztársaság és az Európai Unió

³² nem fontos, hogy miniszteri rangú küldöttekről legyen szó

³³ 2014 után ezt a szavazási rendszert felválthatja a kettős többség elve, amely a tagországok számbeli és lakosságyszámbeli többségét veszi alapul

³⁴ Más kérdés, hogy az eljárás fenntartása indokolt, mivel az Európai Unió nem önálló állam

hasonlóságait, amikor német mintára hatásköri katalógust alkotott, amely szabályozza az unió és a tagállamok kizárólagos kompetenciáit is.

Szintén a német modell lenyomatát tükrözi az Európai Bíróság kiemelt szerepe az európai belpolitikában. A német alkotmánybíróság aktivista alkotmányértelmezéséhez hasonlóan az európai bírák is a legutóbbi időkig „integrációpártian”, azaz kiterjesztően értelmezték az európai szerződéseket és esetjoguk a tagállamok számára megkérdőjelezhetetlen jogforrássá vált. A jog, elsősorban a bírói esetjog által mélyített integráció ezért az Európai Unió jellegzetessége, ahogy a német alkotmánybíróság aktivista döntései³⁵ nélkül is elképzelhetetlen lenne a bonni vagy a berlini demokrácia. Az európai demokrácia mindennapos gyakorlatát, a bíróság póttörvényhozó szerepét és a politika eljogiasítását ugyanakkor a berlini köztársaságban számos kritika is éri.³⁶

Ahogy a berlini köztársaság, úgy az Európai Unió is képviseleti elven alapul, utóbbi esetében a legtöbb döntés ráadásul a választóktól három szinttel távolabb fórumon, a polgárok által választott parlamentek által választott kormányfők körében dől el. A közvetlen választói képviselet elve is biztosított ugyanakkor a Bundestag és az Európai Parlament által. A közvetlen demokrácia azonban mindkét modelltől távol áll, a berlini köztársaságban csak kivételes, eddig hiányzó esetekben lehetne népszavazást alkalmazni, az Európai Unió – szuverén államok nemzetközi szervezeteként – nem is ismeri az összeurópai referendum intézményét, amellyel elvileg egy-egy szuverén tagállam döntését felül lehetne írni. Az Európai Unió jelenlegi szerkezetével az ilyen közvetlen demokratikus döntéshozatal bármilyen formája összeegyeztethetetlen. Ugyanakkor az unióval szemben sokat hangoztatott demokráciadeficitet enyhítendő a Lisszaboni Szerződés bevezette a „népi kezdeményezés” (Európai Polgári Kezdeményezés) intézményét, amely csupán egy jogalkotási eljárás megindítására kényszeríti a Bizottságot, ha a kezdeményezők a tagállamok legalább negyedéből egymillió aláírást összegyűjtenek. A polgári kezdeményezésekből azonban nem lesz automatikusan jogalkotási eljárás, a Bizottság fenntartja magának itt is a vétójogot.

³⁵ legyen szó a közszolgálati média rendszeréről (1961), a pártfinanszírozásról (1992), a munkanélküli segély hivatalrendszerének alkotmányellenessé nyilvánításáról (2007) vagy a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény megsemmisítéséről (Rudzio 2011:301)

³⁶ Rudzio 2011:303-307

Végül az európai és a német modell hasonlít nemzetközi szerepfelfogásában, amely a katonai erő helyett a civil vagy gazdasági erőforrásokra helyezi a hangsúlyt. Illetve a német félszuverenitás³⁷ és az európai szuverenitás-hiány miatt az önálló külpolitikájuk is korlátozott. Politikai-gazdasági súlyuk ellenére – a németek történelmi okokból, az unió az államiság hiánya miatt – egyikük sem állandó tagja az ENSZ Biztonsági Tanácsának, de mindketten törekednek erre.

4.2.2 Különbségek

Talán a legfontosabb különbség a berlini köztársaság és az Európai Unió politikai rendszere között, hogy az utóbbiból hiányzik a kancellárdemokrácia jelensége, az erős végrehajtó hatalmi központ. Az Európai Bizottság, Tanács és Parlament elnöke egymást ellenőrzik, de egyikük sem emelkedik ki a többiek közül. A sokszor leegyszerűsítve az unió kormányának nevezett Bizottság pedig nem önálló hatalmi ág, sokkal inkább a tagállamok megbízottja. A konstruktív bizalmatlanság intézménye sem ismert, hiszen nem is az Európai Parlament választja meg egymagában a Bizottság elnökét. Az Európai Parlament tagjainak legalább fele, kétharmados többséggel azonban – elvileg – leválthatja a teljes Bizottságot, amely utódjának megválasztásáig marad hivatalban.³⁸ A berlini köztársaság változásait ismertetve kitértünk arra is, hogy sokan szeretnék, ha a német kancellár vezető, illetve kezdeményező szerepet vállalna az Európai Unióban. Ez azonban semmiképp sem a berlini modellben meglévő irányelv-hatáskör kiterjesztését jelentené az európai belpolitikára, legfeljebb a kormányfők közötti informális „első az egyenlők között” szerep felvállalását, amelyre korábban csak Franciaországgal közösen vállalkozott Németország.

A választási rendszerek is alapvetően eltérőek a két modellben. A berlini köztársaság parlamentje tartományi szinten megválasztott egyéni képviselőkből (az összes képviselő fele, többletmandátumok nélkül) áll, akik mellé tartományi listákról, de a szövetségi szinten egyesített listás szavazati arányt figyelembe véve, kerül be a többi képviselő. A képviselői helyek összesített elosztása azonban a listás eredményeket tükrözi, ez az alapja a nagy pártok dominanciájának és a „pártok államának”. Ezzel szemben az Európai Parlament tagjait tisztán arányos rendszerben választják meg, tagállamonként külön-külön. A tagállamok ugyan bevezethetnek saját rendszerükben küszöbököt, de

³⁷ lásd 1. fejezet 22. lábjegyzet

³⁸ az egységes szerkezetbe foglalt szerződés 234. cikkelye

európai szinten csak a frakcióalakításnak vannak korlátai, a listáról való bekerülésnek nem. Az arányos választási rendszer eredménye, hogy az Európai Parlament jelenleg 179 nemzeti párt képviselőiből áll.³⁹ Érdekesség ugyanakkor, hogy az európai pártrendszer szereplői sok hasonlóságot mutatnak a németével. A kereszténydemokraták (Európai Néppárt) és a szociáldemokraták (Szociáldemokraták Progresszív Szövetsége) mellett a liberálisok adják a harmadik legnagyobb erőt, de jelen vannak a zöldek és a radikális baloldali pártjai is, hiányzik, illetve kezdetleges viszont a szervezett szélsőjobboldali európai párt, akár a berlini köztársaságban. Természetesen azonban az európai pártok frakciófegyelme jelentősen eltér a német nemzeti pártokon belüli egységtől. Szintén a különbséget erősíti, hogy míg a német Bundestagot a választásra jogosultak 70 százaléka választotta meg, erős legitimitást biztosítva a parlamentnek, addig az Európai Parlament választásán legutóbb csak a jogosultak 43 százaléka jelent meg.

Végül az Európai Unió és a berlini köztársaság fontos különbsége az is, hogy az előbbi nem ismeri az „egyenlő életszínvonalak” elvét, amelyet 1969 óta rögzít a német Alaptörvény, s amely alapján, különösen az újraegyesítés után, kialakult a pénzügyi kiegyenlítés rendszere. Természetesen, többek között a strukturális és regionális alapok, valamint a közös agrárpolitika révén, az Európai Unióban is létezik újraelosztás, de ennek volumene méretarányosan meg sem közelíti a berlini köztársaságét. Míg a német pénzügyi kiegyenlítésbe a nettó befizető tartományok 2012-ben összesen 6,3 milliárd eurót⁴⁰ fizettek be – túl a szövetségi szintnek fizetett adórészekén, amelyekből szintén a nehezebb helyzetű tartományokat támogatják –, addig a teljes Németország az uniós költségvetés nettó befizetőjeként, a befizetések és a kiadások egyenlegeként, 2000 és 2011 között átlagosan évi 7,4 milliárd euróval, 2011-ben 9 milliárd euróval⁴¹ járult hozzá a közös kiadásokhoz. Tekintve, hogy az Európai Unió lakossága több mint hatszorosa Németország lakosságának, a szolidaritás túlfeszítéséről ebben az esetben nem lehet beszélni. A nettó befizető tagállamok óvatossága és hozzájárulásuk mértékének emelése elleni tiltakozásuk érthető, de a pénzügyi rendszer teljes

³⁹ saját számítás, Horvátország belépése (2013) után

⁴⁰ lásd 20. táblázat

⁴¹ EU-Haushalt 2011. Finanzbericht, Luxemburg, 2012, 110. o., http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/fin_report/fin_report_11_de.pdf (letöltve: 2013. augusztus 2.)

átalakítását egyik tagállam sem tudta elérni a 2014 és 2020 közötti keret költségvetésben.

Összefoglalóan elmondható, hogy bár a német politikai berendezkedés egyedi fejlődése miatt sehol nem talált „vak” követőkre, számos intézményét átvették a rendszerváltozás éveiben a közép-európai új demokráciák. Ezek közül is kiemelkedik Magyarország, amely a kancelláriademokráciától, az együttdöntési kényszeren át a választási rendszerig számos ponton másolta és követte a bonni köztársaságot. Igaz, az eltérő államszerkezet, valamint a történelmi-kulturális különbségek miatt nem vált igazán hasonlóvá a német modellhez. A német föderalizmus hatása tagadhatatlan az európai integráció intézményesülésében is, jóllehet erről – a németek túlzott befolyásától félve – ritkán esik szó. Természetesen a két rendszer közötti, elsősorban az európai államiság hiányából adódó, különbségek is, de a hasonlóságok révén a német politikai osztály számára mindenképpen könnyebb az európai intézményrendszerben való tájékozódás, mint az új tagállamok kisebb és nem föderális politikai rendszeréből érkező politikusok számára.

5. Összefoglaló

Jelen dolgozat az önálló politikai rendszerként azonosított berlini köztársaság leírására, előzményének meghaladására, rendszerkritikai dilemmái ismertetésére és a berendezkedés modellértékének vizsgálatára törekedett.

Első tézisünk az volt, hogy az 1990 után kialakult berlini köztársaság alapvetően különbözik a bonni köztársaságtól. Minden egyes önálló politikai rendszer határmegvonása szükségszerűen vitatható, de a német politikai rendszer felgyorsuló átalakulása az újraegyesítés után nehezen vonható kétségbe. Bemutattuk, hogy az átalakulás nem az alapokat érintette, a berlini köztársaság nem a bonni rendszer antitézise, sokkal inkább szerves továbbfejlődése. A megnövekedő méretek, az átalakuló pártrendszer vagy a megváltozott nemzetközi politikai helyzet és benne az átalakuló német szerepfelfogás mind-mind jelentős eltérést eredményeztek.

A legkevésbé talán a közjogi intézményrendszer változott. természetesen még az újraegyesítés során kibővítették a bonni köztársaság intézményeit, helyet adva benne a sebtében összerakott új tartományoknak és rendezve azok igazságos szavazati súlyát, kivételes vétőlehetőségét. Regisztráltuk, hogy az intézmények között csak a Kancellári Hivatal továbbberősödése szembeötlő, amely a Maastrichti és a Lisszaboni Szerződésekkel párhuzamosan, az Európai Tanács megnövekvő súlyára vezethető vissza. E mellett csak a nemzetközi trendekbe illeszkedően a női képviselők arányának emelkedése tűnik változásnak, amely azonban inkább áttételesen, a női egyenjogúság kiemelt témává válásával befolyásolta a berlini köztársaságot és annak napirendjén szereplő vitákat. Érdekes volt megfigyelni azt is, hogy a bonni és a berlini rendszer alkotmánybíráóságának összetétele és ezért feltételezhetően gondolkodásmódja között milyen erős a folytonosság. Noha az alkotmánybíráóság szerepe a berlini köztársaságban tovább nőtt – az Alaptörvény bővítése számos kérdést emelt az alkotmánypolitika tárgykörébe –, abból mind máig hiányoznak a keletnémet múltú alkotmánybírák.

Fontos újdonsága volt a berlini köztársaságnak a föderalizmusreform kísérlete, amely az értelmiségi viták nagy ívű terveitől ugyan elmaradt, de a Bundestag és a Bundesrat együttdöntésének folyamatosan erősödő kényszerét a parlamenti statisztikák szerint sikerrel fékezte meg. Szintén a föderalizmusreform sikere, hogy a tartományok szerepe megnövekedett, akár a hatásköreikről, akár a 38. alkotmánymódosításban rögzített, az

Európai Unió előtti képviseleti jogokról (a Tanács tartományi hatásköröket érintő kérdéseiben) legyen szó. Természetesen a fenti változások nem vezettek a brit rendszerhez vagy az olasz föderalizmushoz hasonló devolúcióhoz. A föderalizmusreform félsikere mögött a berlini köztársaság egyik gyenge pontja is láthatóvá vált: a folyamatos konszenzuskényszer. Szinte kódolva volt a rendszerbe az eredmény, hiszen a résztvevők nagy konszenzusával kívánták a konszenzuskényszer enyhíteni. Végül nem meglepő módon a rendszer szempontjából fontos átalakítások születtek, de a rendszer maga nem alakult át. Ismét igazolódott, hogy a berlini köztársaság ugyan alapvetően különbözik, de mégsem minden tekintetben más, mint a bonni köztársaság volt.

A leglátványosabb átalakulás 1990 után a pártrendszerben következett be. A bonni köztársaság két- vagy két és fél pártrendszere helyére a berlini köztársaság ötpárti pluralizmusa lépett. Noha a szövetségi szinten 1949-ben kialakított képviseleti demokrácia monopóliuma a pártoknak továbbra is kiemelkedő helyet biztosít a német politikai rendszerben, így a berlini köztársaság is tekinthető a „pártok államának”, nemcsak a pártok száma, de a pártok maguk is átalakultak. Részletesen elemeztük, hogy a CDU tagjainak közel 40 százalékát elvesztette az újraegyesítéssel bővült Németországban, míg az SPD tagsága majdnem megfeleződött, amely elsősorban a párttagságból származó társadalmi előnyök csökkenésére vezethető vissza. Egyedül a 80-as években felbukkant Zöldek amúgy alacsony tagsága maradt változatlan a berlini köztársaságban is. A választók életkori jellegzetességei közül ki kell emelni a CDU-ban az idősek és Zöldek körében a 45 év alattiak felülreprezentáltságát. Ezzel szemben az SPD a korosztályok körében egyenletesnek, de a korábbi néppárti jellegéhez képest egyenletesen alacsonynak tűnik. Szintén fontos különbség a pártok tartalmi átalakulása, a Helmut Kohl utáni CDU „szociáldemokratizálódását”, valamint a baloldali spektrum szétforgácsolódása (SPD, Zöldek, Baloldal, Kalózpárt). Utóbbi érdekes mód azonban elősegítette a CDU és az SPD közös kormányzását, mivel csökkentette a nagykoalíció akadályának számító tartalmi különbségeket. Megfigyelhető az is, hogy a berlini köztársaság pártrendszerének törésvonalai egyre inkább a két „néppárt” (CDU/CSU és SPD), valamint a többi párt között, s nem a kettőjük határán húzódnak. E néppártok továbbra is meghatározó elemei a német politikai rendszernek, a publicisztikákban sokszor megfogalmazott válságuk ellenére átalakultak, de léteznek. A várakozásokkal ellentétben a „kelet-nyugat” ellentét közel sem olyan erős meghatározó eleme bő két

évtizeddel a német újraegyesítés után a berlini köztársaságnak, mint azt sokan gondolják. 2009-ben például a „nyugatnémet” pártok régi és új tartományok közötti listás eredménykülönbsége csak 4-5 százalékpont volt. Egyedül a Baloldal tűnik továbbra is regionális pártnak, amely keleten 18 százalékponttal többet szerzett, mint nyugaton.

Végül a berlini köztársaság újszerűségét hivatott bizonyítani az ország átalakult nemzetközi szerepfelfogása. Ugyan a vizsgált első hat parlamenti ciklus időszakán túl nyúlik, mégis röviden összefoglalja a lényegét Joachim Gauck szövetségi elnök 2014. januári beszéde a németek katonai szerepvállalásáról, amely a bonni köztársaságban, a belföldi és nemzetközi konszenzus értelmében, még elképzelhetetlen lett volna. Az államfő szerint „Németország sem elvből nemet, sem reflexszerűen igent nem mondhat” a Bundeswehr külföldi bevetésére. Ezt tükrözi a koszovói, majd az afganisztáni szerepvállalás is. Mindazonáltal a berlini köztársaság is megmaradt civil hatalomnak, amely az Európa-politikában – belföldi kritikák és külföldi támogatás mellett – egyre jelentősebb, vezető szerepet tölt be.

A dolgozat második tézise szerint a létrejövő berlini köztársaság politikai rendszere közel sem hibátlan, de a felmerülő problémákat – rövid vagy hosszú távon – képes kezelni. Alapvetően öt terület vizsgálatával bizonyítottuk, hogy a berlini köztársaság működését számos nehézség övezi, amelyeket több-kevesebb sikerrel tud csak kezelni. Ezeket a területeket a bonni köztársaság és a berlini köztársaság változatlan dilemmáiként azonosítottuk. A „kancellárdemokrácia merevsége” címen arra a csak elvileg létező helyzetre hívtuk fel a figyelmet, hogy a kancellár központi szerepére épülő politikai rendszer nem tudna mit kezdeni egy politikailag gyenge kancellárral, ha pozitív többség híján nem tudná más kancellárra cserélni. Egy technokrata, válságkezelő kancellár – az intézményes előnyök ellenére – könnyen megismerné a kormányozhatóság korlátait, mert miniszterei vagy az őt támogató frakciók közel sem követnék úgy az akaratát, mint azt egy politikus kancellár esetében tennék. Ebben az esetben a kancellárt erősítő konstruktív bizalmatlanság és a parlament-felosztás tilalma akár a szükséges megújulás korlátja is lehet. Mivel a kancellár nem rendelkezik a végső fegyelmező eszközzel, a Bundestag felosztatásának jogával (és a Bundestaggal, valamint az államfővel közösen is csak nagyon kivételes esetben), erős pozíciójában a hatalomgyakorláshoz és a döntésképesességhez más eszközöket kell használnia. A berlini

köztársaságban Angela Merkel nevéhez kötődik a döntések halogatásával, a kivárással is erős kancellár modellje, amely a technokrata kormányfők problémájára is megoldást kínálhat, bizonyítva a berlini rendszer innovatív képességét.

Szintén bemutattuk a „reformképesség korlátait”, amely a berlini köztársaság megújulásának akadályait jelenti. A kormánypárti frakció ellenállása – ahogy az az „Agenda 2010” reformok kapcsán történt – más országok politikai rendszerében is természetes. A német rendszer sajátja azonban az alkotmánybíróság kiemelt, vétójátékos szerepe, valamint a tartományi kormányok képviselőiből álló Bundesrat abszolút többségének nélkülözhetetlen támogatása a törvények 30-40 százalékában. A reformképesség korlátait bizonyítja az is, hogy az utóbbi előírás enyhítését (az egyszerű többség bevezetését) elvetették, így csak a föderalizmusreform hatásköri katalógusa korlátozta a Bundesrat vétójáték-lehetőségeit.

A berlini köztársaság komoly gondjai közé tartozik a „szolidaritás túlfeszítése” is. Jellemzően a nettó befizető tartományok az alkotmánybíróságtól várják érdekeik védelmét növekvő terheik enyhítésében. A döntés a dolgozat lezárásakor még várat magára, de a 2019-ben lejáró „Szolidaritási paktum” mindenképpen reformkényszer elé állítja a berlini köztársaságot, amely a jelenleg működő, igazságtalan újraelosztási mechanizmus reformjához vezethet.

A „torzító választási rendszer” dilemmáját a vizsgált korszak vége, a 2013-as választás előtt már feloldotta a berlini köztársaság, ezzel bizonyítva, hogy a reformképesség korlátai nem jelentik egyben a problémamegoldó képesség hiányát. Igaz, erre csak az alkotmánybíróság nyomására került sor, nélküle érintetlen maradt volna a legnagyobb pártot a többletmandátum révén, a taktikai szavazást pedig a negatív szavazati súly lehetőségével segítő korábbi választási rendszer. A megoldás azonban egyben egy újabb dilemmát is magával hozott. Mivel az arányosság felé tolta el a német választási rendszert, megnőtt annak az esélye, hogy nem alakulnak ki a választáson világos kormányzó többségek vagy eljön a hárompárti kormányok ideje. Tudvalévő, hogy 2013-ban is csak egy nagykoalíció tudta felvállalni az ország irányítását. Ezt a veszélyt erősíti a pártrendszer bemutatott és az Alternatíva Németországért megjelenésével tovább erősödő fragmentációja is.

Az utolsó, „demokráciadeficit” című alfejezetben részletesen bemutattuk a berlini köztársasággal szemben megfogalmazott rendszerszintű, valamint az egy-egy intézményt vagy jelenséget középpontba állító kritikákat is. Utóbbiak közül a szövetségi szintű népszavazás teljes hiányát, a nem nyilvánosan, egyfajta pártkartell által hozott személyi döntéseket, valamint az alkotmányszöveg 1949 óta regisztrált, sokszor vitatott értelmű megduplázódását érdemes kiemelni.

Végül harmadik tézisünk arról szólt, hogy a berlini köztársaság – kevés korláttal, de – mintául szolgálhat az európai integráció ideális modelljének kereséskor, ahogy mintául szolgált a rendszerváltozás során a közép-európai államok számára is. A német és a magyar modell közötti hasonlóság szembeötlő a kancelláriademokrácia, a részben többségi és a győztest erősítő választási rendszer intézményei, a német föderalizmus és a magyar „alkotmány erejű” vagy sarkalatos törvények miatt kialakult együttműködési kényszer, valamint az alkotmánybíróságok kiemelt szerepe és sok tekintetben a magyar bírák által referenciapontként használt német alkotmánybíróság miatt. Ugyanakkor azonosíthatóak fontos különbségek is. A berlini köztársaság – történelmi okokból – nem ismeri a parlament feloszlását, szövetségi szinten a közvetlen demokrácia eszközrendszerét, a magyar modellben ellensúlyként szereplő államfő vétőlehetőségét, valamint a pártrendszer is – minden látszólagos hasonlóság ellenére is – eltérő módon fejlődött. Sem az együttműködő ellenzéki szerepfelfogás, sem a centrális pozícióban lévő, mindkét oldallal koalícióképes párt nem alakult ki, illetve az ilyen szándékú kezdeményezések nem tudták bizonyítani életképességüket. A magyar modell tehát számos elemét átvette a bonni, majd a berlini köztársaságnak, végül mégis egy sok tekintetben különböző politikai rendszerré vált. Közép-Európában a recepció pedig még ennél is korlátozottabb volt, legfeljebb egy-egy intézmény másolására terjedt ki.

Az Európai Unió politikai rendszerében szintén könnyű felfedezni a német nyomokat, jóllehet az államiság hiánya tartósan megkülönbözteti a két politikai rendszert. Mindenekelőtt az európai együttdöntési eljárás feleltethető meg a német kormányzati és ellenzéki, illetve Bundestag és Bundesrat együttműködési kényszernek. De ugyanígy hasonló a német alkotmánybíróság és az Európai Bíróság kiemelkedő szerepe a politikai rendszeren belül, vagy a közvetlen demokratikus eszközök szinte teljes hiánya mind az európai, mind a német szövetségi rendszerből. Sőt a berlini köztársaság nemzetközi szerepfelfogása, a civil hatalom előtérbe állítása, de a katonai szerepvállalástól való

elzárkózás feladása is hasonló az Európai Unió formálódó nemzetközi szerepfelfogásához. Az államiság hiányán túl azonban más szempontok miatt sem feleltethető meg a két politikai berendezkedés egymásnak. Egyrészt az eltérő választási rendszer (mindkettő inkább arányos, de az európaiból hiányzik az összeurópai komponens) és az ebből következő pártfegyelemmel alátámasztott parlamenti többség hiánya, másrészt a kancellárdemokráciával ellentétes többközpontú, koordinatív vezetés is éles különbséget jelent. Természetesen lehet, hogy a német kancellár sem szeretné, ha mellette lenne egy erőskezü „európai kancellár”, de azt sem lehet kizárni, hogy az európai integráció fejlődése a jövőben – a berlini köztársaság mintájára – ezt a hivatalt is létrehozza majd.

6. Irodalom

Abromeit, Heidrun:	Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle staatlichen Handelns, in: Politische Vierteljahresschrift, 36. évf., 1995, 49-66. o.
Alemann, Ulrich von és Spier, Tim:	Erholung in der Opposition? Die SPD nach der Bundestagswahl 2009, in: Niedermayer, Oskar (szerk.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, 57-77.o.
Almond, Gabriel A., Powell, G. Bingham, Strom Kaare, Dalton, Russel J.	Összehasonlító politológia. Harmadik, átdolgozott kiadás, Osiris, 2006
Anderson, George:	Föderalismus, Verlag Barbara Budrich UTB, 2008
Bachmann, Ulrich:	Warum enthält das Grundgesetz weder Volksbegehren noch Volksentscheid?, in: Heußner, Hermann K. és Jung, Otmar (szerk.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge, Olzog, 2009, 103-112. o.
Batt, Helge:	Eine Frage des Vertrauens. Die vorzeitige Parlamentsauflösung zwischen rechtlichen Anspruch und politischem Streit, in: Christoph Egle és Reimut Zohlnhöfer: Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, 60-82. o.
Beck, Ulrich:	Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise, Suhrkamp, 2012
Behnke, Joachim:	Überhangmandate bei der Bundestagswahl 2009. Eine Schätzung mit Simulationen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 40. évf., 2009., 3. sz.
Behnke, Nathalie:	Föderalismusreform in Deutschland, der Schweiz und Österreich, in: Blumenthal, Julia von és Bröchler, Stephan (szerk.): Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, 37-58. o.
von Beyme, Klaus:	Systemwechsel in Osteuropa, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1994
von Beyme, Klaus:	Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, 11., teljesen átdolgozott kiadás, VS Verlag, 2010
Bihari Mihály:	Politológia. A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák. Nemzedékek Tudás Tankönykiadó, Budapest, 2013
Bihari, Mihály - Kukorelli, István:	Alkotmány- és politikatörténet, 1985-1994, im. 383-384.
Birsl, Ursula és Lösche Peter:	Parteien in West- und Ostdeutschland: Der gar nicht so feine Unterschied, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1998/1., 7-23. o.
Blascke, Karlheinz:	Alte Länder - Neue Länder. Zur territorialen Neugliederung der DDR, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1990/27., 39-54. o.
Blumenthal, Julia von és Bröchler, Stephan (szerk.):	Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010

Bozóki András:	Szemérmes alkotmányozás: rendszerváltás és jogállami forradalom 1989-ben, in: Körösenyi András és Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon és máshol: politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések, Új Mandátum Kiadó, 2012, 202-239. o.
Brosius-Linke, René:	Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Europafragen am Maßstab der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Die Öffentliche Verwaltung, 2008/23. füzet, 997-1001. o.
Brouër, Dirk és Koggel, Claus Dieter:	Die Integration der neuen Länder in den Bundesrat, in: Jahrbuch des Föderalismus 2010, 11. kötet, Nomos 2010, 84-95. o.
Busse, Volker és Hofmann, Hans:	Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise, C.F.Müller, 2010
Calliess, Christian és Beichelt, Timm:	Auf dem Weg zum Europäisierten Bundestag: Vom Zuschauer zum Akteur?, Bertelsmann Stiftung, 2013
Decker, Frank:	Direkte Demokratie im deutschen "Parteienbundesstaat", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2006/10., 3-10. o.
Decker, Frank:	Brauchen wir ein neues Wahlrecht? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2011/4., 3-9. o.
Decker, Frank:	Direktwahl der Ministerpräsidenten: Begründung, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit eines Wechsels der Regierungsform in den Ländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 44. évf., 2013., 2. sz., 296-314. o.
Detterbeck, Klaus és Renzsch, Wolfgang:	Symmetrien und Aasymmetrien im bundsstaatlichen Parteienwettbewerb, in: Melanie Haas, Uwe Jun és Oskar Niedermayer (szerk.): Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 39-55. o.
Dieringer, Jürgen, Dr.:	Föderalismus in Europa - Europäischer Föderalismus, in: Oscar W. Gabriel, Sabine Kropp (szerk.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 550-578. o.
Döring, Thomas és Blume, Lorenz:	Wie die deutsche Einheit die Länder im Finanzausgleich belastet hat, in: Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 2013/6., 396-404. o.
di Fabio, Udo:	Vom Recht, Recht zu sprechen: Die Legitimation des Bundesverfassungsgerichts - Essay, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2011/35-36
Enyedi Zsolt:	Politika a keresztyénjében. Egy politikai szubkultúra természetrajza, Osiris Kiadó, Budapest, 1998
Feldkamp Michael F.:	Deutscher Bundestag 1990 bis 2009: Parlaments- und Wahlstatistik für die 12. bis 17. Wahlperiode, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 41. évf., 2010., 1. sz.
Fischer, Joschka:	Rede des Außenministers zum Natoeinsatz im Kosovo, 1999, in: http://www.mediaculture-online.de/fileadmin/bibliothek/fischerjoschka_kosovorede/fischer_kosovorede.pdf (letöltés: 2012. augusztus 1.)

Gast, Henrik:	"Kanzlerkommunikation" von Adenauer bis Merkel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2009/38
Gauweiler Dr., Peter:	Szwischenruf: Soll der Bundespräsident direkt gewählt werden?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 2009/8., 244-245. o.
Göhler, Gerhard:	Neue Perspektiven politischer Steuerung, in: Datenbuch zur Geschichte des Bundestages 1949-1999 és a Datenbuch zur Geschichte des Bundestages 1990-2009 (mindkettő letöltve: 2012. október 26.)
Grimm, Dieter:	Ist das Verfahren der Verfassungsänderung selbst änderungsbedürftig? Ein Interview mit Prof. Dr. Grimm Bundesverfassungsrichter a.D., in: Humboldt Forum Recht, 2007/20., 1-8. o.
Grimm, Dieter:	Ändert das Grundgesetz! in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2010. december 29., 6. o.
Grimmel, Andreas és Jakobeit, Cord (szerk.):	Politische Theorien der Europäischen Integration, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009
Habermas, Jürgen:	Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Merkur, 1976/1., 37-56. o.
Habermas, Jürgen:	Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1998. július, 804-817. o.
Habermas, Jürgen:	Wir brauchen Europa!, in: Die Zeit, 2010. május 20., lásd: http://www.zeit.de/2010/21/Europa-Habermas (letöltve: 2012. július 31.)
Hacke, Constanze:	Finanzausgleich mit Verfallsdatum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2013/10-11., 31-36. o.
Hacke, Jens:	Die Bundesrepublik als Idee. Zur Legitimationsbedürftigkeit politischer Ordnung, Hamburger Edition, 2009
Harmann, Daniel:	Der deutsche Bundeskanzler im Wandel der Zeit: Ist der Begriff Kanzlerdemokratie noch zeitgemäß?, Grin Verlag, 2010
Haug, Volker M.:	Das Bundesverfassungsgericht als Gesetzgeber anstelle des Gesetzgebers: Ein kritischer Blick auf das Wahlrechtsurteil vom 25. Juli 2012, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 42. évf., 2011., 3. sz., 658-674. o.
Hellmann, Gunther és Roos, Ulrich	Das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Analyse eines Irrwegs und Skizzen eines Auswegs; INEF-Report 92/2007 [Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen, http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/INEF-92-2007.pdf , letöltve: 2012. augusztus 1.]
Helms, Ludger:	Modelldemokratie im Gegenwind? Die Bundesrepublik Deutschland in der vergleichenden Politikwissenschaft, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2010/1., 207-222.
Herzog, Roman:	Kooperation und Wettbewerb. Essay, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2006/50, 3-5. o.
Holtkamp, Lars:	Von der "Parteiverfassung" zur "Bürgerverfassung"?, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 2009/2, 207 - 230

Holtmann, Everhard:	Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers - kein Phantom?, in: Holtmann, Everhard - Patzelt, Werner J. (szerk.): Führen Regierungen tatsächlich?: Zur Praxis gouvernementalen Handelns, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 73-84.
Höreth, Marcus:	Das Amt des Bundespräsidenten und sein Prüfungsrecht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2008/16., 32-38. o.
Hornig, Eike-Christian:	Direkte Demokratie und Parteienwettbewerb – Überlegungen zu einem obligatorischen Referendum als Blockadelöser auf Bundesebene, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 42. évf., 2011., 3. sz.
Jesse, Eckhard:	Die Parteien in den SBZ/DDR 1945 bis 1989/1990, in: Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer, Richard Stöss (szerk.): Parteiendemokratie in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, 2001, 84-106. o.
Jesse, Eckhard:	Soll der Bundespräsident direkt gewählt werden?, in: Liberal, 2004/2., 16-18. o.
Jesse, Eckhard:	Die Bundestagswahl 2009 im Spiegel der repräsentativen Wahlstatistik. in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2010. 1. sz., 91-101. o.
Jung, Matthias és Wolf, Andrea:	Der Wählerwille erzwingt die große Koalition, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2005. 51-52. sz., 3-12. o.
Jürgens, Günther és Rehmet, Frank:	Direkte Demokratie in den Bundesländern - Ein Überblick, in: Heußner, Hermann K. és Jung, Otmar (szerk.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge, Olzog, 2009, 197-234. o.
Kilényi, Géza (szerk.):	Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai: kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988-1990, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatóközpont, 1991
Kilényi, Géza:	Hungary's Road to a Democratic State of the Rule of Law, in: Lamm, vanda (szerk.): Democratic changes in Hungary, Budapest, Law Research Center of the Hungarian Academy of Sciences, 1990, 5-35.
Kiss J., László:	Euróválság és intézményi hatalom: változások a német EU-politikában, in: Külügyi Szemle, Vol. 10. No. 1. (2011). pp. 33-71.
Kiss J., László:	A német pártrendszer történelmi útja és a 2009-es parlamenti választások. A sokpártiságtól a kétpólusú pártpolitikai rendszer megszilárdulásáig, in: Külügyi Szemle, Vol. 8. No. 3. (2009). pp. 55-86.
Kleinert, Hibert:	Krise der repräsentativen Demokratie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2012. 38-39. sz., 18-24. o.
Klien, Markus és Spier, Tim:	Parteibeitritt und Parteimitgliedschaft im Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2011/44-45., 33-39. o.
Kleinert, Hubert:	Abstieg der Parteiendemokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2007/35-36., 3-11.
Köcher, Renate (szerk.)	Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 2003-2009, Die Berliner Republik, De Gruyter – Verlag für Demoskopie, 2009

Kohl, Helmut:	„Wir müssen wieder Zuversicht geben“ Helmut Kohl über eine Außenpolitik, der es an Verlässlichkeit mangelt, in: Internationale Politik, 2011/5., lásd: https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2011/september-oktober/%E2%80%9Ewir-m%C3%BCssen-wieder-zuversicht-geben%E2%80%9C (letöltve 2012. augusztus 1.)
Kommers, Donald:	Menschenwürde und Freiheitsrechte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2009. május 19., 34. o.
Korte, Karl-Rudolf - Fröhlich, Manuel:	Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen, Schöningh UTB, 2006
Korte, Karl-Rudolf:	Die Praxis regierungsförmiger Steuerung, in: Holtmann, Everhard -
Körösenyi, András:	Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából, in: Politikatudományi Szemle 2004/3, 143-164. o.
Kundnani, Hans:	More Money, More Problems. Germany's foreign policy is increasingly driven by economic interests, in: IP-Journal 2011. október 31., https://ip-journal.dgap.org/en/ip-journal/regions/more-money-more-problems (letöltve: 2012. július 31.)
Kulcsár, Kálmán:	Politikai rendszerváltás Kelet-Közép-Európában : az átmenet politikai és jogi problémái : a magyar rendszerváltás tanulságai / Kulcsár Kálmán. - Budapest : Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatóközpont, 1991. - 51 p.
Kulcsár, Kálmán:	Két világ között: rendszerváltás Magyarországon, 1988-1990, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994
Kulick, Manuela S.:	Absturz der Volksparteien. Eine Analyse der loyalen und ehemaligen Wählerschaft von CDU und SPD im Vergleich, in: Niedermayer, Oskar (szerk.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, 199-220.o.
Lafontaine, Oskar:	Freiheit durch Sozialismus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2007. július 8., 7. o.
Leder, Gottfried:	Verfassungsrechtsprechung und Politik. 40 Jahre Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, in: Stimmen der Zeit, 3. füzet, 1991. március, 147-162. o.
Leunig, Sven és Träger, Hendrik (szerk.):	Parteipolitik und Landesinteressen. Der Deutsche Bundesrat 1949-2009, in: Landespolitik 4. kötet, LIT Verlag, Berlin, 2012
Lorenz, Astrid:	Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien. Motivlagen und Aushandlungsmuster, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008
Lösche, Peter:	Ende der Volksparteien? in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2009. 51. sz., 6-12. o.
Margedant, Udo:	Ein bürgerfernes Machtspiel ohne Gewinner, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2005/13-14., 20-26. o.
Malzahn, Claus Christian:	Deutschland 2.0: eine vorläufige Bilanz der Einheit / Claus Christian Malzahn, München : Dt. Taschenbuch-Verl., 2010

Mauß, Hans W.	Germany and Japan: The New Civilian Powers, in: Foreign Affairs, Winter 1990/91, 65. évfolyam, 5. szám, 91-106. o.
Merkel, Angela:	Die von Helmut Kohl eingeräumten Vorgänge haben der Partei Schaden zugefügt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1999. december 22., 2. o.
Merkel, Wolfgang:	Die Krise der Demokratie als politischer Mythos, in: Bluhm, Harald, Fischer, Jarsten és Llanque, Marcus (szerk.): Ideenpolitik. Geschichtliche Konstellationen und gegenwärtige Konflikte, Akademie Verlag, Berlin, 2011, 432-448. o.
Möller, Martin H. W.:	Staats- und verfassungsrechtliche Aufgaben und Kompetenzen, in: van Ooyen, Robert Chr. És Möller, Martin H. W. (szerk.): Der Bundespräsident im politischen System, Springer VS, Wiesbaden, 2012, 75-98. o.
Mráz, Ágoston Sámuel:	A polgári ellenzék szerepfelfogásai Németországban, in: Kommentár 2008/5., 73-81. o.
Müller, Gisela - Brandeck-Bocquet:	Deutschland - Europas einzige Führungsmacht?. in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2012/10., 16-22. o.
Müller, Jan-Werner:	Verfassungspatriotismus (edition suhrkamp 2612), Suhrkamp Verlag, Berlin, 2010
Navracsics, Tibor:	Európai belpolitika, Korona Kiadó, Budapest, 1999
Nettesheim, Martin:	Die Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts - Grundgesetzliche Grenzen der Integration, in: Jahrbuch des Föderalismus 2010, 11. kötet, Nomos 2010, 403-413. o.
Neugebauer, Gero:	"Quo vadis? Wie die LINKE versucht, sich als Partei und für sich eine Position im Parteiensystem zu finden." Interne Konsolidierungsprozesse und Orientierungssuche im Fünf-Parteien-System, in: Niedermayer, Oskar (szerk.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, 157-177.o.
Niclaß, Karlheinz:	SPD-Fraktion und Reformpolitik: Wie viel Mitsteuerung war möglich bei der Vorbereitung der Agenda 2010?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 42. évf., 2011., 1. sz.
Niedermayer, Oskar:	Das deutsche Parteiensystem nach der Bundestagswahl 2009, in: Niedermayer, Oskar (szerk.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, 7-36.o.
Niedermayer, Oskar:	Parteimitglieder in Deutschland: Version 2011. Arbeitshefte a. d. Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 18, FU Berlin 2011.
Niedermayer, Oskar:	Parteimitgliedschaften im Jahre 2011, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 43. évf., 2012., 2. sz., 389-407. o.
Nohlen, Dieter:	Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, 7., átdolgozott kiadás, Verlag Barbara Budrich, Opladen&Toronto, 2014

Ooyen van, Robert Christian:	Politik und Verfassung. Beiträge zu einer politikwissenschaftlichen Verfassungslehre, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006
Paqué, Karl-Heinz:	Die Bilanz : eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit, Haser, München, 2009
Paterson, William E.:	From the Bonn to the Berlin Republic, in: German Politics, 2000/1., 23-40. o.
Patzelt, Werner J.:	Patzelt, Werner J. (szerk.): Führen Regierungen tatsächlich?: Zur Praxis gouvernementalen Handelns, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 59-72.
Pieper, Stefan Ulrich:	Das Selbstaufhebungsrecht für den Bundestag als Korrektur des Art. 68 GG? Anmerkungen zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. August 2005 – 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 38. évf., 2007., 2. sz.,
Pokol, Béla:	Miért maradt el az "alapjogi forradalom" Németországban?, in: Jogelméleti Szemle 2:(3) pp. 1-15. (2001)
Prittowitz, Volker von:	Hat Deutschland ein demokratisches Wahlsystem?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2011/4., 9-14. o.
Probst, Lothar:	Bündnis 90/Die Grünen auf dem Weg zur "Volkspartei"? Eine Analyse der Entwicklung der Grünen seit der Bundestagswahl 2005, in: Niedermayer, Oskar (szerk.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, 131-156.o.
Reißig, Rolf:	Nach dem Systemschock. Transformation im Osten und Wandel der "alten" Bundesrepublik, in: Czada, Roland és Wollmann, Hellmut (szerk.): Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Einheit, Leviathan Sonderheft 19/1999, 73-88. o.
Reutter, Werner:	Regieren nach der Föderalismusreform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2006/50, 12-17. o.
Roberts, Geoffrey K.	Breaking the mould? Recent developments in the West German party system, in: Parliamentary Affairs 43. évf., 1990, 108-118. o.
Rudzio, Wolfgang:	Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 6. Auflage, Verlag Leske + Budrich GmbH, 2003
Rudzio, Wolfgang:	Informelles Regieren - Koalitionsmanagement der Regierung Merkel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2008/16., 11-17. o.
Rudzio, Wolfgang:	Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 8. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011
Rütters, Peter:	Worüber wir reden, wenn wir über den Bundespräsidenten reden. Oder: ... auf dem Weg zur Präsidialisierung des Regierungssystems?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 42. évf., 2011, 4. sz., 863-885. o.
Rütters, Peter:	Direktwahl des Bundespräsidenten: Sehnsucht nach präsidentieller Obrigkeit?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 44. évf., 2013., 2. sz., 276-295. o.

Sacksofyky, Ute:	Wellend er Empörung. das Bundesverfassungspolitik und die Politik, in: Merkur, 2014/8., 711-717. o.
Schäfer, Susane:	Konstanz und Wandel: die CSU-Programme im dokumentarischen Vergleich, in: Hopp, Gerhard, Seebaldt, Martin és Zeitler, Benjamin (szerk.): Die CSU. Strukturwandel, Modernisierung und Herausforderungen einer Volkspartei, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, 173-193. o.
Scharpf, Fritz W.:	Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus.; Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper, 2005. június; http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp05-6/wp05-6.html (letöltve: 2013. szeptember 1.)
Scharpf, Fritz W.:	No exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper, 2005. szeptember; http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp05-8/wp05-8.html (letöltve: 2013. szeptember 1.)
Scharpf, Fritz W.:	Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Campus Verlag, Frankfurt / New York, 2009
Schiemann, John D.:	Hungary: The Emergence of Chancellor Democracy, in: The Journal of Legislative Studies, 2004/2-3., 128 - 141. o.
Schlosser, Horst Dieter:	Sprache unter Hakenkreuz. Eine Geschichte des Nationalsozialismus, Böhlau Verlag Köln Weimar Wien, 2013
Schmidt, Helmut:	[Beszéd az SPD kongresszusán, 2011. december 4-én], lásd: http://www.spd.de/aktuelles/Pressemitteilungen/21498/20111204_r ede_helmut_schmidt.html (letöltve: 2012. augusztus 1.)
Schuett-Wetschky, Eberhard:	Richtlinienkompetenz (hierarchische Führung) oder demokratische politische Führung? Antwort an Everhard Holtmann, in: Holtmann, Everhard - Patzelt, Werner J. (szerk.): Führen Regierungen tatsächlich?: Zur Praxis gouvernementalen Handelns, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 85-98.
Sikorski, Radek:	“Poland and the future of the European Union”, beszéd Berlinben, 2011. november 28-án, lásd: https://dgap.org/sites/default/files/event_downloads/radoslaw_sikorski_poland_and_the_future_of_the_eu_0.pdf , letöltve: 2012. augusztus 1.
Smuk, Péter:	Magyar közjog és politika 1989-2011, Osiris, 2012
Sólyom, László:	Ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit und deutsche Grundrechtsdogmatik. Vortrag von Professor László Sólyom aus Anlaß seiner Auszeichnung mit dem Ehrendokortitel der Universität Köln am 9. Februar 1999., in: http://www.humboldt.hu/HN17/SolyomL.htm (letöltés: 2012. április 14.)

Steiler, Ilona:	Führung einer konservativen Volkspartei: Charismatiker Strauß und Bürokrat Stoiber, in: Hopp, Gerhard, Seebaldt, Martin és Zeitler, Benjamin (szerk.): Die CSU. Strukturwandel, Modernisierung und Herausforderungen einer Volkspartei, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, 440-458. o.
Stöss, Richard:	Mehr Kontinuität als Wandel, in: Leviathan Sonderheft 19/1999, 308-327. o.
Stoy, Volquart - Schmid, Josef:	Der Aufstieg der Linkspartei – oder was passiert, wenn Loyalität schwindet, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 42. évf., 2011., 2. sz.
Sturm, Roland - Pehle, Heinrich:	Das neue deutsche Regierungssystem: Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland
Sturm, Roland:	Verfassungsrechtliche Schuldenbremsen im Föderalismus, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 42. évf., 2011., 3. sz.
Szabó, Máté:	Gesellschaft und Staat in Osteuropa im Systemwandel = Transformation und Modernisierung. Deutsche Gesellschaft für zeitgeschichtliche Fragen. (Hrsg.): Clemens Burrichter - Michael Knogler. e.V.Erlangen-Nürnberg. 1992. 47-63. p.
Szabó, Máté:	Constitutional Change in Hungary. = Constitutionalism & Politics.Symposium. Ed. Grudzinska Gross. Bratislava. 1995. 288-293.p.
Szabó, Máté:	Kompromiss als Erbe des Kádárismus: Ungarn 1989-1990. = Autoritarismus in Mittel- und Osteuropa. Jerzy Macków (Hrsg.): VS Verlag. Wiesbaden.2009.199-215
Szabó, Máté:	Ungarn auf dem Weg zur Demokratie: Modernisierung, politische Innovaion und Systemwandel, Europa-Union-Verlag, Bonn, 1994
Takács, Albert:	A közigazgatás legfelső szintjének struktúraelvi Németsországban, illetve az NSZK-ban és az NDK-ban, in: Állam- és Jogtudomány, 25. évf., 1983, 3. szám, 536-556. o.
Tomuschat, Christian:	Das Bundesverfassungsgericht im Kreise anderer nationaler Verfassungsgerichte, in: Peter Badura / Horst Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 1: Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungsprozess, Tübingen 2001, S. 245 - 288, S.
Tóth Gergely, Áron:	Az elveszett alkotmány nyomában, in: http://iroga.hu/magyarvalasztasirendszer/toth.html , 2001. május (Író gergely Alapítvány) (letöltve: 2012. április 14.)
Tsebelis, George:	Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton University Press, 2002
Vorländer, Hans:	Als Phönix zurück in die Asche? Die FDP nach der Bundestagswahl 2009, in: Niedermayer, Oskar (szerk.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, 107-129.o.
Vorländer, Hans:	Regiert Karlsruhe mit? Das Bundesverfassungsgericht zwischen Recht und Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2011/35-36., 15-23. o.

Wassermann, Rudolf, Dr. h.c.:	Demokratiedefizit im Parteienstaat, in: Stein, Ekkehart és Faber, Heiko (szerk.): Auf einem Dritten Weg. Festschrift für Helmut Ridder zum siebzigsten Geburtstag, Luchterhand, 1989, 15-22. o.
Webber, Douglas:	New Europe, New Germany, Old Foreign Policy?: German Foreign Policy Since Unification, Routledge, 2014
Weber, Max:	A politika mint hivatás, in: Tanulmányok, Osiris 1998, 156-209.o.
Westle, Bettina és Gabriel, Oscar W. (szerk.):	Politische Kultur. Eine Einführung, Nomos, 2009
Wiegand, Hanns-Jürgen:	Die Auseinandersetzungen um die Einführung von Volksentscheiden auf der Bundesebene seit Beginn der neunziger Jahre, in: Heußner, Hermann K. és Jung, Otmar (szerk.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge, Olzog, 2009, 449-458. o.
Wieland, Wolfgang és Albin, Wolf:	Demokratiedefizite aus einer Verlängerung der Wahlperiode können aufgefangen werden, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 2006/3., 76-78. o.
Will, Rosemarie:	Bundesverfassungsgericht und Wiedervereinigung, in: Albers, Marion, Heine, Manfred és Seyfarth, Georg (szerk.): Beobachten-Entscheiden-Gestalten. Symposium zum Ausscheiden von Dieter Grimm aus dem Bundesverfassungsgericht, Duncker&Humblot, Berlin, 2000, 111-128. o.
	Der Bundeswahlleiter: Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27. September 2009, Heft 4 Wahlbeteiligung und Stimmabgabe der Männer und Frauen nach Altersgruppen, Wiesbaden, 2010
	Datenbuch zur Geschichte des Bundestages 1949-1999; http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/index.html (letöltve: 2012. október 26.)

The Berlin Republic

Changes and dilemmas
in the German political system from 1990 to
2013, with particular attention to its trendsetting
value as a model

Doctoral (PhD) thesis

2015

supervisor: Dr. Sándor Pesti
associate professor

Ágoston Sámuel Mráz
doctoral candidate

ELTE Faculty of Law and Political Sciences
Doctoral School of Political Sciences

1. A brief summary of the research project

My project is an attempt to describe the „Berlin Republic” as an independent, self-reliant entity, to differentiate the same from the „Bonn Republic”, to delineate the new republic’s dilemmas pertaining to systemic challenges, and to examine the trendsetting value of this societal experiment.

On October 7, 1989 the German Democratic Republic (GDR) celebrated the 40th anniversary of its existence with its customary military parade, and for many of the spectators, the dictatorship appeared to be eternal and infallible, which was dominated by a centenarian elite, despite signs of internal crisis and the emerging central and east european reforms. Not quite one year passed since that time and on October 3, 1990, the former East Germany has merged into and become the eastern province (states) of the reunified Germany. However, the reunification process has not only changed the eastern, but the western states as well. A new Germany was born, in the place of the Bonn Republic the new Berlin Republic was established.

The reunified Germany has gone through many changes, its political system, society and perception of its international role have all been transformed. Less than a quarter century later the critical southern European press has already kept referring to the country as the „Fourth Reich”.¹ In 1990, by comparison, such an analogue could be conceived only in the fearful minds of a few distrustful heads of state.

My dissertation examines the first quarter century of the Berlin Republic and reviews the processes of six election cycles, between 1990 and 2013. To begin with, the exact description of the establishment of the Berlin Republic itself is debated. Next to reunification there were alternative concepts ranging from the vision of a dual state to preserving a special status for East Germany, which could have retained the Bonn Republic. However, there has been a sharp public debate in Germany from the very beginning of this process regarding the sublime concept of reunification. At least four theses are known in political science literature that describe unification’s real meaning. According to the „duplication theory”, despite the apparent fusion, the eastern and western detachments have become a permanent feature of the Berlin Republic, while

¹ „Quarto Reich”, in: Il Giornale 24, 3rd August, 2012, www.ilgiornale.it/news/quarto-reich-827668.html (download: 30. July 2013)

according to the „thesis of colonization” the West Germans have actually taken possession of the eastern states in a hegemonic fashion. A somewhat more cautious assessment is made by the „theory of accommodation”, which denotes that a continuous convergence of the eastern folks is underway towards the West, or by the „thesis of transformation”, which emphasizes that through the process of reunification the entire Federal Republic of Germany, otherwise known as the Bonn Republic, will also be transformed. My paper is not focusing on the process of reunification, but rather assesses the effects of reunification and by doing so, it is using the „thesis of transformation” as an overriding concept.

The fact of transformation is difficult to refute, however, it would have overstrained the barriers of this project, if we had attempted to analyze the socio-economic processes of all areas effected by reunification. Since our attention is primarily focused on the political system, we could not address such ancillary developments as immigration, secularization or economic restructuring. When we analyze the transformation of the political system, we essentially probe four processes: the emergence of reunification, Europeanization, political reforms and socio-economic modernization.

In the first part of my inquiry I have examined the old and new German political systems and explore the apparent changes that have surfaced despite all the similarities that still existed.

Followed by this, in the second part, I pinpointed dilemmas associated with the functioning of the new Berlin Republic. Political science has used long observation and polemic intercourse between various schools of discipline to identify weaknesses in all political systems, should they be the most enviable political entities worldwide. This is also the case when we examine the Berlin Republic, although introduction of the apparent mistakes does not mean that the German system would not be capable of managing these lapses, dysfunctions, and the dilemmas therein. The Berlin Republic, despite its obstacles, is an innovative political entity.

Finally, in the third part, I have explored the trendsetting nature of the old-new political system, probing whether the German political structure could serve as a model/example for other countries. During this inquiry to showcase the role of the „German model”, I am invoking two case studies, one being the debates surrounding Hungarian democratic

transformation and the other focusing on the constitutional debates pertaining to the European Union. Although for Hungary the „western” democratic model, and primarily the German political system served as an indispensable precedent to follow, the thorough analysis of these political structures and pondering the advantages and disadvantages of such political construction have been lacking at the time of implementation. The paper would like to contribute to filling the gap in that respect.

The question is rightfully asked why the dissertation targets such a comprehensive topic as its subject of inquiry, instead of just embarking on the thorough examination of a particular phenomenon or an institution. There were three fundamental considerations that played a role in my decision to select this theme. First, I aimed to contribute to the external evaluation of the Hungarian model meriting from such lessons; secondly, endeavored to introduce the workings of the German political system in Hungarian, which is a language seldom used for this purpose, and finally, so that I will be able to transplant and more accurately describe some of the expressions of the German political science vocabulary by importing these expressions directly into the Hungarian language, without lamenting on their original meaning. To accomplish this, I had to resort to the comprehensive overview of the Berlin Republic and not just study one of its aspects.

Aside from the works of László J. Kiss, it is difficult to find exhaustive scientific literature examining the functioning of the German political system in Hungarian political science literature. Of course, we have not attempted to assemble a textbook type description to dwell on all aspects the German model, our goal was rather the substantive investigation of selected components of the same, considering the six parliamentary cycles between 1990 and 2013.

The dissertation concentrates primarily on the institutional dimension, but whenever we deem it necessary, we are also introducing the historical-cultural dimension. When introducing German public life, it is essential to also pay attention to the national socialist past, which is an active part of German introspection. During our research, we used both the basic German political science literature and some of the newest studies and essays focusing on the subject. Since the author follows German political events on a daily basis as a sort „scientific hobby”, we invoke numerous original sources, articles and political statements in order to better introduce the above processes.

2. Brief description of the completed project, methods of analysis

2.1 Research questions, theses

During our research we formulated three premises with respect to the Berlin Republic. All three initial theses are general in nature, but their justification or repudiation would require thorough scrutiny. For this reason, the entire dissertation will be constructed along the exposition of these premises.

Our first presumption was that the Berlin Republic that was established after 1990 is fundamentally different from the Bonn Republic and therefore can be viewed as an independent political entity. All demarcations of an independent political system is necessarily debatable, however, the accelerating transformation of the German political system after the reunification is difficult to discredit. The question was raised if the actual transformation of the political system could exceed the customary changes that are typically created as a result of a change of government or external economic shifts. It was widely expected that the Berlin Republic would not be an antithesis of the Bonn Republic, but rather a modification and organic advancement of the same. The foundations of the constitutional order have not been transformed and the parliamentary system remained intact. However, the characterization of a political system is not equal to the constitutional order, but instead may impact its party lineups, voters' behavior and/or the international role of the state as interpreted by the relevant actors.

According to the second supposition of this paper, the Berlin Republic of the time is far from being flawless, but it is able to manage its occasionally surfacing problems in the short run and/or in the long run. According to this presumption, it is possible to pinpoint dysfunctional properties in the widely admired German political system, however, those do not necessarily paralyze the functioning of the system as a whole. Based on our thesis, the Berlin Republic is an innovative entity despite all challenges and obstacles.

Finally, our third presumption (thesis) had to do with the Berlin Republic serving as a model despite its historically unique nature and lack of precedence. As it was considered a reference point during the Central European transition process, by the same token it serves as a guide during the search for an ideal model of European integration and it proved to be an useful learning process during the progress of the European Union. It would be an exaggeration to claim that the Hungarian political

system or European integration as such would have become „German” in their structural make-up, but in our reasoning, it can be proven that the Bonn and Berlin Republics have certifiably left their imprint on the development of these political systems.

2.2 Methods of analysis

To query the thesis, I attempted to survey Hungarian, German and English professional literature. Overwhelmingly, I had German-language sources at my disposal. As I mentioned in the brief summary of my research project, due to my personal interest I have been compiling political statements, speeches, statistics and news articles for years regarding the subject. I have tried to make the available literature more colorful in all cases.

I have first come to observe the Berlin Republic’s unique, different nature from the Bonn Republic in a study by William E. Peterson (2000). However, my research queries were extended beyond his observations to a broader area of inquiry. What helped me a great deal in constructing the make-up of political institutions was the data bank of the Bundestag (parliament) and the book of ex-government advisor Volker Busse (2010) whose university classes I was able to attend approximately 10 years ago at Humboldt University.

In order to identify the changes of federalism, first I had to introduce the federal political system itself, which is lesser known to Hungarian political science experts. A unitarian state, such as Hungary’s political science discipline reflects, understandably spends less time exploring this concept. During the relevant research I have utilized studies completed by Fritz W. Scharpf (2005, 2009), which are known to Hungarian theorists as well, and I used the documents of the last two federalism reform during the past two decades.

When I looked at changes incorporated into the Basic Law, I listed the background of individual amendments, while also analyzing results of the parliamentary votes pertaining to the same. Many call the Berlin Republic a consensual democracy, which does not mean that disputes do not exist, or that certain decisions would not run into a critical reception. While introducing changes in the Basic Law I have also analyzed these as well.

Upon introducing parties and party systems, beyond citing the regular literature that details these parties, I primarily used Oskar Niedermayer's (2012) annual research publications. With respect to studying election behavior and relevant results I utilized the primary source of the leading federal election publication, the Bundeswahlleiter. The advantage of the German political system is that at every election there is a large representative sample state survey prepared, hence not only the regional distribution of election results will be apparent, but also demographic trends can be studied.

Finally, upon reviewing the first thesis, I also analyzed the changes experienced in the Germans' developing perception of their role as an actor in the international arena, in which I have relied largely on the works of László J. Kiss, which are also available in Hungarian (2011).

During the sorting out of dilemmas associated with the functioning of the Berlin Republic, I reviewed the daily briefs of political science literature and the daily order of politics as a regular follower of these sources. The sub-chapter entitled „the overstraining of solidarity”, for example, was completed because of the Bavarian state government's constitutional submission, in which the Bavarians, who prefer to emphasize their free state status, tackled the „financial compensation” system that have been established through decades of federalism and which, in their view, gradually presents an increased burden to them. I have attempted to portray this extremely complex and in many respects unjust system using this perception as a starting point.

My attention was directed at the „rigidity of chancellorship democracy” by the 2005 early elections, which I could personally experience as a fellow at the Bundestag. This precedence, which was actually the third such incident since 1949, namely that a Chancellor has consciously (pretending that he actually wants this) lost a vote of confidence in order to dissolve Parliament – resulting in a sizable literature regarding the prohibition of such a measure, i.e. the dissolution of Parliament, which inherently focuses on the problems of this institution.

In the chapter „the limits of reform capability”, I am outlining through the failure of the social democratic-green party alliance's reform program called Agenda 2010 how the governing party fractions can exert serious opposition waves in the German political system. According to Tsebelis (2002), in addition to political factions, veto power can

be effectively exercised during the decision-making processes also by the assembly of state governments (Bundesrat) and the constitutional court.

The analysis regarding election system distortions, which has been resolved by the innovative Berlin Republic in the Spring of 2013, will stem from the review of election results. Based on these results, it can be demonstrated that all federal government coalitions of 2000 and thereafter can enjoy their chancellor majority in parliament due to this process, which has consistently rewarded large parties, which retroactively questions the legitimacy of all government majority positions.

With respect to democracy deficit, I have reached out to the relevant self-critical German-language literature (Habermas, 1976), which also served as a systemic critique of the entire Berlin Republic. I have therefore arrived from the comprehensive critiques of capitalism and parliamentarianism to the restraints of indirect democracy. I have attempted to introduce this latter dilemma by reviewing state election rules, results and reform initiatives therein.

Finally, during the analysis of the model role of the Bonn and Berlin Republics, I have attempted to query the scientific review of the biographies of the regime changing systemic elite in this Hungarian case study, as well as their annotated debates (the discussions at NEKA or National Roundtable), the relevant memoirs of László Sólyom and Kálmán Kulcsár and the scientific interpretation of historical accounts by Mihály Bihari and András Bozóki. When I charted the parallels and variations of the two historical models, I had at my disposal the broad literature dwelling on the political systems of both countries. In contrast to this, upon discussing the neoinstitutional style comparison of the German and European political systems as per Tibor Navracsics (1998), I had to resort to my own creativity, juxtaposing and newly utilizing the literature describing the two political systems.

3. Scientific conclusions and their possible applications

3.1 Results: the Berlin Republic differs from the Bonn Republic

The thesis regarding the transformation of the political system has been justified. Although the Berlin Republic vastly differs from the Bonn Republic, by and large, it is not altogether different from its Bonn counterpart. The transformation's success can perhaps be demonstrated by the phraseology (Berlin Republic), which was initially cautious in invoking this title perhaps because of the failed Weimar Republic as a precedence or Berlin's imperial past, however, even the current finance minister Wolfgang Schäuble is inclined to use this self-definition. In the newly created political system, the public legal system has been transformed the least. Naturally, during reunification process the institutions of the Bonn Republic have been expanded, thereby providing room for proper representation of the impromptu assembled new states and giving consideration to their proportional voting rights as well, including their potential veto power. During our research, we have ascertained that only the further strengthening of the office of the Chancellery became apparent, which is attributable to the increased weight of the European Council, parallel to the Maastricht and Lisbon Treaties. Other than this, only the proportional increase of women representatives seemed to be a new trend, which influenced the Berlin Republic's daily legislative agenda in an indirect fashion by elevating women's equality to a higher plateau. It was also interesting to observe that there is a strong continuity with respect to the composition of the constitutional court between the Bonn and Berlin systems and therefore presumably their way of thinking as well. Although the role of the constitutional court in the Berlin Republic has further increased and the augmentation of the Basic Law has elevated numerous issues to the legal scope of constitutional politics, the constitutional law judges of east German background have been visibly absent.

An important novelty of the Berlin Republic was the federalism reform experiment, which has been spared the widely anticipated intellectual debates, but proved to successfully slow down the increasing pressure of cooperation between the Bundestag and the Bundesrat, at least according to parliamentary statistics. Another achievement of federalism reform was that the role of states has expanded, whether we look at their scope of decision-making, or their right of representation in the European Union as it is

affirmed in the 38th constitutional amendment (regarding questions that impact the scope of the Council). Of course, these changes have not led to the devolutionary tendencies experienced in the British or Italian federalist systems. Behind the semi-success of federalism reform one of the weak links of the Berlin Republic became visible: the constant push towards a consensus. The result was practically encoded into the system, since this constant expectation was mitigated somewhat by the expectation of an overarching consensus involving nearly all states and institutions. Finally, but not unexpectedly, there were important changes that were promulgated from a systemic point of view, however, the entire system itself has not been revamped.

The most spectacular transformation in the party structure has occurred after 1990. The two-party or some say two-and-a-half party structure of the Bonn Republic has been replaced by the five-party pluralist line-up with the Berlin Republic. The monopoly of representative democracy that was established at the federal level in 1949 (the lack of direct democracy) assures a prominent role for the parties in the German political system, hence the Berlin Republic can also be regarded as a „state of parties”.

Not only the number of parties has changed, but the parties themselves have also been transformed. We have analyzed in detail that the CDU has lost nearly 40 percent of its membership in the reunified and therefore expanded Germany, while SPD's membership was nearly halved, which can be attributed primarily to the erosion of societal advantage that can be derived from party membership. Only the low volume membership of the Greens, who had began their ascent in the 1980s, have remained unchanged in the Berlin Republic. Among the age-related characteristics of the voters, we need to highlight the above average presence of senior voters in the CDU and the same can be pointed out about the 45 and under age group in the Green party. In contrast to this, the age distribution of voters is relatively even in the SPD, although the total number of sympathisers within the party seemed to have leveled off compared to its earlier role as a people's party. Another important difference is the transformation of the parties, one prominent feature of which is the post-Helmut-Kohl CDU's „social democratization” and another is the fragmentation of the left-wing party spectrum (SPD, Greens, Left-wing, Pirate party). Interestingly, this latter development has promoted the joint governing alliance of the CDU and the SPD, since it removed some of the obstacles from the way to a grand coalition. It can also be deciphered that the larger

divisions of the party system of the Berlin Republic increasingly tend to fall between the two large „people’s parties” (CDU/CSU and SPD) on the one hand and the other miscellaneous parties on the other hand, instead of splitting the two aforementioned grand parties. The peoples’ parties continue to be core building blocks of the German political system, and despite repeated allegations of their crisis, they have been transformed and strive to exist. In spite of expectations to the contrary, the „East-West” conflict is not nearly as pronounced a feature of the Berlin Republic two decades after reunification as many thought it would be. In 2009, for example, the election results margin between the old „west German” and the „new” states proved to be only 4-5 percentage points. Only the so-called „Left-wing” seems to be a regional party, which gained 18 percentage points more in the East than it scored in the West.

Finally, the Berlin Republic’s reformed nature is affirmed through its changed international perception as a foreign policy actor. Although it reaches beyond the first six parliamentary cycles, but Joachim Gauck federal president’s speech of January 2014 cogently sums up the essence of Germany’s military role, which role would have been unimaginable under the umbrella of a domestic and foreign consensus in the Bonn Republic. According to the head of state, „Germany should not say "no" on principle. Nor should it say "yes" unthinkingly” to any request to involve the Bundeswehr in an international conflict. This principle is reflected in the Kosovo and the subsequent Afghan missions. Nevertheless, the Berlin Republic will remain a civilian power, which along the lines of both internal critiques and foreign approval, will fill an increasingly significant, leading role in European politics.

3.2 Results: the Berlin Republic is not a perfect political system, but it is innovative

We have pointed out through the query of five areas that the Berlin Republic’s functioning has faced with several difficulties, which it can only manage with relative success. By pointing out the „rigidity of chancellery democracy” we called attention to the theoretical situation that the German political system, which is embedded in the central role of the chancellor, would be paralyzed by a politically weak chancellor, since in lack of a positive majority, it is unable to replace him with another chancellor. A technocratic, crisis manager type chancellor, despite institutional advantages, would easily run into the limitations of governance, since his/her ministers and supporting

factions would not follow his lead as closely as they normally do in case of a politically more astute chancellor. In cases like this, the lack of a constructive vote of confidence and the prohibition to dissolve Parliament could actually be the obstacle to the necessary overhaul. Since the chancellor does not have an executive tool to discipline the political actors, he/she needs to resort to other creative methods to exercise strong executive power and achieve the dissolution of the Bundestag (and this also concerns the head of state). In the Berlin Republic Angela Merkel's name is associated with the patient deferral technique that enables her to have strong chancellery powers, which can be used as a governing technique to prove the innovative capacity of the Berlin system.

We also launched an inquiry to the „limitations of reform capability“, which is the obstacle to the renewal of the Berlin Republic. Resistance of the governing party fraction (to reform), as it also happened in the case of the „Agenda 2010“ reforms, is a response that is common in the political systems of other countries as well. The German system's unique feature is the preeminent role of the constitutional court to use its veto power and the indispensable support of the Bundesrat's absolute majority (the Bundesrat comprising representatives of the state governments) when it comes to approving legislation in approximately 30-40 percent of the cases. The limitations of reform capability is also shown by the fact that the latter rule was rejected (the rule of simple majority), hence only federal reform and empowerment of the same could serve as a counterweight to the Bundesrat's veto power.

One of the serious challenges of the Berlin Republic is „the overstraining of solidarity“. Those states that are net surplus contributors typically expect the constitutional court to intervene on their behalf to ease their budget burden. Resolving this issue may be a protracted process, however, the „Solidarity Pact“ between the federal government and the states, which will expire in 2019, will present a new dilemma for the Berlin Republic in deciding how to overhaul the hitherto unjust redistribution system by introducing a comprehensive reform of the same.

The dilemma of the „distorted election system“ was resolved by the Berlin Republic prior to the 2013 elections, having proven that its capacity to solve problems is not impeded by its limitations to expedite reforms, by eliminating the obstacles to innovation. True, this was implemented as a result of some pressure by the constitutional court, without its encouragement the former election system that

previously always assisted the largest party through excess fractional votes, while it promoted tactical voting through the opportunity of negative voting patterns. The resolution of this problem, however, put forth another dilemma. Since this reform has pushed the German election system towards proportionality, it increases the chance that there will not be election winners with a clear majority to govern. It is widely known that in 2013 only a grand coalition was able to acquire the necessary mandates to lead the country. This danger is exacerbated by the apparent inertia and fragmentation at the party level, which was only increased by the new Alternative for Germany movement.

In the last sub-chapter called „democracy deficit” we have inserted some systemic criticism of the Berlin Republic that occasionally targeted a specific institution or a concept. As far as the latter, they include the lack of plebiscite or referendum at the federal level, the non-public decisions that are made by certain party insiders (cartel), as well as the redundancies and superfluous overflow of the text of the constitution since 1949. Nothing has happened in these areas in terms of reform, but repeated attempts to overhaul the system indicate that at some point in the future there will be some refinements.

3.3 Results: the model role of the Bonn and Berlin Republics

The German and the Hungarian model’s similarities are striking in terms of the chancellery democracy, a two votes election system, the cooperative necessity promoted by German federalism and Hungary’s „constitutional force” or pivotal laws, the preeminence of the constitutional court and in many instances Hungarian judges using the German constitutional court as a reference point. On the other hand, differences are also important. The Berlin Republic for historical reasons does not recognize the dissolution of the Parliament, does not apply the tools of direct democracy at the federal level, does not use the veto power of the President as opposed to the Hungarian model, and finally, its party system also developed in a different fashion, despite all evidence to the contrary. A cooperative opposition force has not emerged (in Hungary) and a centrist party has not developed either that would be able to form coalitions with both sides and any attempt in that direction has not been able to sustain itself. The Hungarian model therefore has adopted numerous features of the Bonn Republic and later the Berlin Republic, but in the final analysis, it has evolved into a different type of political

system. Elsewhere in Central Europe, the receptivity to the German model is even more limited, it involved only the adoption of a few institutional models.

It is also easy to discover traces of the German model in the European Union's political system, although the lack of European statehood permanently differentiates the two political systems. Particularly the European cooperation procedure process is what corresponds to the model whereas the German government is compelled to work together with the opposition, namely between the Bundestag and the Bundesrat. By the same token, the European Court's prominence models the German constitutional court's preeminence within the political system, or the lack of direct democratic tools from both the European and the German federal systems are quite apparent. Moreover, the international role perception of the Berlin Republic, the favoring of civilian power and the shying away from military involvement also largely parallel the European Union's developing role perceptions. Beyond the lack of statehood, however, there are also other reasons why the two political systems do not match each other. For example, the differing election system and the lack of clear parliamentary majority based on party discipline and further, unlike chancellery democracy, the multi-faceted coordinative leadership in the EU also spells a pronounced difference. Of course, it is conceivable that not even the German chancellor would like the idea of an upper handed „European chancellor” next to her, although it is not entirely out of the question that this position will be created in the future in order to foster integration in the European Union modeled after the Berlin Republic.

3.4 Opportunities for further use

The conclusions and observations of my dissertation can hopefully be well utilized in Hungarian-language political science literature. (1) First, I would cite the parallel historical transformation of the German party system, which largely served as a model for the Hungarian party system. The example of the transformation of the CDU and SPD also could serve as a model for the Hungarian right- and left wings, since it influenced their Hungarian counterparts. This is true, for example, of the „social democratization” of the Christian democrats or the fragmentation of the German left. (2) Secondly, the observation of the distorting effects of the German election system could be a lesson for us. My research affirms that government majorities, primarily in the Berlin Republic, are assured by the „winners' compensation”, the redistribution of

excess (fractional) votes, which molds or strengthens the system. Although this institution has been eliminated from the German system since 2013, it could still be useful when studying Hungarian election systems. (3) It could also enhance the study of Hungarian political science that we described the functioning of veto power in the chapter entitled „limitations of reform capability” and sought to identify their equivalents in the Hungarian political system. In my viewpoint, the Berlin Republic’s dilemmas with respect to reforming its institutional system, which in itself has been the obstacle to reform can also serve the understanding of the Hungarian political system’s transformation since 2006. (4) Fourthly, the description and analysis of the German federal structure needs to be highlighted. Only the German political system’s thorough comprehension can help understand the unwritten rules, legal aspects and partial future concepts of European policymaking. Of course, we cannot talk about the Germanization of the European Union, but it is evident that the leading role of the Germans has increased the German influence in political thinking, particularly in the containment of the European recession. (5) Finally, Germany’s increasing international role requires the understanding of this regional power’s internal functioning, its preferences and stability, so that Germany can become a dominant and accountable actor of international politics, particularly European politics.

4. Selected literature used in the theses and the dissertation

Anderson, George:	Föderalismus, Verlag Barbara Budrich UTB, 2008
Beck, Ulrich:	Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise, Suhrkamp, 2012
Blumenthal, Julia von és Bröckler, Stephan (szerk.):	Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010
Busse, Volker és Hofmann, Hans:	Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise, C.F.Müller, 2010
Decker, Frank:	Direkte Demokratie im deutschen "Parteienbundesstaat", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2006/10., 3-10. o.
Dieringer, Jürgen, Dr.:	Föderalismus in Europa - Europäischer Föderalismus, in: Oscar W. Gabriel, Sabine Kropp (szerk.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 550-578. o.
di Fabio, Udo:	Vom Recht, Recht zu sprechen: Die Legitimation des Bundesverfassungsgerichts - Essay, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2011/35-36
Grimm, Dieter:	Ist das Verfahren der Verfassungsänderung selbst änderungsbedürftig? Ein Interview mit Prof. Dr. Grimm Bundesverfassungsrichter a.D., in: Humboldt Forum Recht, 2007/20., 1-8. o.
Habermas, Jürgen:	Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1998. júl. 804-817. o.
Helms, Ludger:	Modelldemokratie im Gegenwind? Die Bundesrepublik Deutschland in der vergleichenden Politikwissenschaft, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2010/1., 207-222.
Jesse, Eckhard:	Die Parteien in den SBZ/DDR 1945 bis 1989/1990, in: Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer, Richard Stöss (szerk.): Parteiendemokratie in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, 2001, 84-106. o.
Jürgens, Günther és Rehmet, Frank:	Direkte Demokratie in den Bundesländern - Ein Überblick, in: Heußner, Hermann K. és Jung, Otmar (szerk.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge, Olzog, 2009, 197-234. o.
Kiss J., László:	A német pártrendszer történelmi útja és a 2009-es parlamenti választások. A sokpártiságtól a kétpólusú pártpolitikai rendszer megszilárdulásáig, in: Külügyi Szemle, Vol. 8. No. 3. (2009). pp. 55-86.
Korte, Karl-Rudolf - Fröhlich, Manuel:	Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen, Schöningh UTB, 2006
Körösényi, András:	Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából, in: Politikatudományi Szemle 2004/3, 143-164. o.

Kundnani, Hans:	More Money, More Problems. Germany's foreign policy is increasingly driven by economic interests, in: IP-Journal 2011. október 31., https://ip-journal.dgap.org/en/ip-journal/regions/more-money-more-problems (letöltve: 2012. július 31.)
Kulick, Manuela S.:	Absturz der Volksparteien. Eine Analyse der loyalen und ehemaligen Wählerschaft von CDU und SPD im Vergleich, in: Niedermayer, Oskar (szerk.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, 199-220.o.
Leunig, Sven és Träger, Hendrik (szerk.):	Parteipolitik und Landesinteressen. Der Deutsche Bundesrat 1949-2009, in: Landespolitik 4. kötet, LIT Verlag, Berlin, 2012
Mauß, Hans W.	Germany and Japan: The New Civilian Powers, in: Foreign Affairs, Winter 1990/91, 65. évfolyam, 5. szám, 91-106. o.
Merkel, Wolfgang:	Die Krise der Demokratie als politischer Mythos, in: Bluhm, Harald, Fischer, Jarsten és Llanque, Marcus (szerk.): Ideenpolitik. Geschichtliche Konstellationen und gegenwärtige Konflikte, Akademie Verlag, Berlin, 2011, 432-448. o.
Müller, Gisela - Brandeck-Bocquet:	Deutschland - Europas einzige Führungsmacht?. in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2012/10., 16-22. o.
Müller, Jan-Werner:	Verfassungspatriotismus (edition suhrkamp 2612), Suhrkamp Verlag, Berlin, 2010
Navracsics, Tibor:	Európai belpolitika: az Európai Unió politikatudományi elemzése, Budapest, Korona Kiadó, 1998
Niedermayer, Oskar:	Parteimitgliedschaften im Jahre 2011, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 43. évf., 2012., 2. sz., 389-407. o.
Ooyen van, Robert Christian:	Politik und Verfassung. Beiträge zu einer politikwissenschaftlichen Verfassungslehre, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006
Paterson, William E.:	From the Bonn to the Berlin Republic, in: German Politics, 2000/1., 23-40. o.
Patzelt, Werner J.:	Patzelt, Werner J. (szerk.): Führen Regierungen tatsächlich?: Zur Praxis gouvernementalen Handelns, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 59-72.
Pokol, Béla:	Miért maradt el az "alapjogi forradalom" Németországban?, in: Jogelméleti Szemle 2:(3) pp. 1-15. (2001)
Reutter, Werner:	Regieren nach der Föderalismusreform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2006/50, 12-17. o.
Rudzio, Wolfgang:	Informelles Regieren - Koalitionsmanagement der Regierung Merkel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2008/16., 11-17. o.
Rudzio, Wolfgang:	Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 8. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011
Schäfer, Susane:	Konstanz und Wandel: die CSU-Programme im dokumentarischen Vergleich, in: Hopp, Gerhard, Seebaldt, Martin és Zeitler, Benjamin (szerk.): Die CSU. Strukturwandel, Modernisierung und Herausforderungen einer Volkspartei, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, 173-193. o.

Scharpf, Fritz W.:	Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus.; Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper, 2005. június; http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp05-6/wp05-6.html (letöltve: 2013. szeptember 1.)
Scharpf, Fritz W.:	Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Campus Verlag, Frankfurt / New York, 2009
Sólyom, László:	Ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit und deutsche Grundrechtsdogmatik. Vortrag von Professor László Sólyom aus Anlaß seiner Auszeichnung mit dem Ehrendokortitel der Universität Köln am 9. Februar 1999., in: http://www.humboldt.hu/HN17/SolyomL.htm (letöltés: 2012. április 14.)
Stöss, Richard:	Mehr Kontinuität als Wandel, in: Leviathan Sonderheft 19/1999, 308-327. o.
Szabó, Máté:	Gesellschaft und Staat in Osteuropa im Systemwandel = Transformation und Modernisierung. Deutsche Gesellschaft für zeitgeschichtliche Fragen. (Hrsg.): Clemens Burrichter - Michael Knogler. e.V. Erlangen-Nürnberg. 1992. 47-63. p.
Tomuschat, Christian:	Das Bundesverfassungsgericht im Kreise anderer nationaler Verfassungsgerichte, in: Peter Badura / Horst Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 1: Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungsprozess, Tübingen 2001, S. 245 - 288, S.
Tsebelis, George:	Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton University Press, 2002
Vorländer, Hans:	Regiert Karlsruhe mit? Das Bundesverfassungsgericht zwischen Recht und Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2011/35-36., 15-23. o.
Will, Rosemarie:	Bundesverfassungsgericht und Wiedervereinigung, in: Albers, Marion, Heine, Manfred és Seyfarth, Georg (szerk.): Beobachten-Entscheiden-Gestalten. Symposium zum Ausscheiden von Dieter Grimm aus dem Bundesverfassungsgericht, Duncker&Humblot, Berlin, 2000, 111-128. o.

5. A list of my own publications used during the assignment

Mráz, Ágoston Sámuel:	A polgári ellenzék szerepfelfogásai Németországban, in: Kommentár 2008/5., 73-81. o.
Mráz, Ágoston Sámuel:	Kísérletek a magyar alkotmány módosítására, in: Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából, 2010. április 23. (szerk.: Nagy Marianna), Budapest, 2010, III. kötet, 357-370. o.
Mráz, Ágoston Sámuel:	Az Európai Parlament választásának kialakulása, in: Európai kampánystratégiák 2009, ELTE Bibó István Szakkollégium – Nézőpont Intézet, Budapest, 2010, 31-40. o.