

FREY DÓRA

A 2017-es német választások és a kormányalakítás nehézségei – a bonni alaptörvény teremtette alkotmányos rendszer próbatétele?

A tanulmány célja a 2017-es németországi választások előzményeinek, eredményének és következményeinek elemző bemutatása. A német alaptörvény alkotmányos rendszerének egyik sarokköve a stabil kormányzás lehetőségének megteremtése, és az arányos, de megszemélyesített választási rendszer. A választási rendszer, amelyben minden választónak két szavazata van, egy relatív többségi, egymandátumos egyéni választókerületi, és egy kötött tartományi listára leadható, igen pontosan leképezi a választói akaratot, de bonyolultsága miatt sok kritika éri. Az arányos választási rendszerből adódóan a német pártrendszer tagolt, a kormányok kivétel nélkül koalíciós kormányok, a kormányzat kulcsszereplője a német parlament által választott kancellár – a német politikai rendszer a kancellárdemokrácia mintaországa.

A 2017 őszén lezajlott választásokat az Angela Merkel kancellár vezette, konzervatív CDU–CSU pártszövetség nyerte, amely az előző kormányzati ciklusban a Szociáldemokrata Párttal (SPD) kormányzott nagykoalícióban. A választásokat követően, mivel a nagykoalíció folytatását egyik párt sem akarta, a harmadik legerősebb párttal, a jobboldali populista Alternative für Deutschland-dal (AfD) pedig minden párt kizárta a koalíciót, a CDU/CSU, a liberális FDP és a Zöldek kezdtek koalíciós tárgyalásokat. A hárompárti koalíció megalakítása kudarcba fulladt, ezt követően rövid időre patthelyzet alakult ki, mivel a kancellártöbbséget csak egy ismételt nagykoalíció, vagy egy hárompárti koalíció tudta volna elérni. Az ilyen helyzetben elméletileg lehetséges kisebbségi kormánynak Németországban nincsen hagyománya, a Bundestag feloszlataására, és előrehozott választások kiírására pedig az alkotmányos rendszer csak kivételes esetben biztosít lehetőséget. Végül a korábban elutasított nagykoalíció alakult meg, Angela Merkel lett ismét a kancellár egy CDU/CSU–SPD koalíció élén. Az alkotmányos rendszer valódi próbatételére tehát nem került sor, ugyan a kormánytöbbség nem túl erős, és a koalíción belül komoly ellentétek vannak, de sikerült stabil kormányt alakítani.

A tanulmány a választások előzményeit és eredményét és a koalíciós tárgyalások folyamatát ismerteti az alkotmányjogi háttérrel együtt, a tanulmány végén kiértékelve a szintén 2017 őszén lezajlott osztrák választások eredményeire is.

1. Bevezetés

Európa legnépesebb, a világ egyik legnagyobb gazdasági erővel rendelkező, és az újraegyesítés óta egyre növekvő nemzetközi szerepet kapó és vállaló Német Szövetségi Köztársaság választási eredménye és annak következményei belpolitikai ügynek tűnnek, de egyrészt az alkotmányos rendszer hasonlóságai, másrészt Németország stratégiai partneri szerepe miatt Magyarországon is érdeklődésre tarthatnak számot, mind a szélesebb közvélemény, mind a politikai elemzők és az alkotmányjog művelői körében. Az elhúzó kormányalakítás, az, hogy majdnem fél évig csak ügyvezető kormánya volt Németországnak, a gazdasági és politikai partnerek körében aggodalmat keltett. Az Európai Unió többi tagállama attól tartott, hogy az uniós döntéshozatal megnehezül. Végül semmilyen komoly diszfunkció nem jelentkezett sem a német belpolitikában, sem a nemzetközi szintén, de az ügyvezető német kormány nyilvánvalóan tartózkodott a fontos döntések meghozatalától.

Írásom célja bemutatni a 2017-es német választások eredményét, annak hátterét, politikai-alkotmányjogi következményeit a német alkotmányos rendszer tükrében. Ennek során kitérek a választási és pártrendszer sajátosságaira, a kormányalakítás alkotmányos szabályaira, a koalíciós kormányok németországi hagyományaira és jellemzőire. Kitekintésként a szintén 2017 őszén sorra került osztrák választások eredményeire és az ottani koalíciós kormány megalkulására is kitérek.

Mivel az egészen közeli múlt eseményeiről van szó, a tudományos igényű elemzések még jórészt hiányoznak, sok esetben a napi sajtó jelenti az egyetlen érdemi forrást. Ugyanakkor a német Szövetségi Választásvezető (Bundeswahlleiter) által közzétett igen részletes és jól áttekinthető, az interneten szabadon hozzáférhető anyagok nagyban segítettek a munkámat. A német nyelvű kifejezéseket és elnevezéseket lefordítottam magyarra, ahol van meghonosodott magyar kifejezés vagy egyező, illetve hasonló jogintézmény, ott azt a megjelölést használtam, de a könnyebb azonosíthatóság – és a németül értő olvasók – érdekében a német eredetit is feltüntettem.

A 19. Német Szövetségi Parlament (Deutsche Bundestag) választását 2017. szeptember 24-én tartották, miután Joachim Gauck akkori szövetségi elnök 2017. január 24-én a kormány javaslatára kiírta a választást.¹ A német Alaptörvény (Grundgesetz) 39. cikke szerint a választásokat legkorábban 46, legkésőbb 48 hónappal az előző választásokon megválasztott Bundestag alakuló ülése után kell megtartani. Mivel a 18. Bundestag 2013. október 22-én ült össze, 2017. augusztus 27. és 2017. október 22. között kellett megtartani a választást, aminek a Szövetségi

¹ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 4, Bonn, 2017. január 26.

Választási Törvény (Bundeswahlgesetz) 16. szakasza szerint vasárnapra vagy ünnepnapra kell esnie, hagyományosan vasárnap tartják, bár ez alkalommal lett volna lehetőség ünnepnapon, (október 3-án), a német egység napján tartani, de erre nem került sor.

A választás fő kérdése nem az Angela Merkel kancellár által vezetett ún. uniópártok (Union), a CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands – Német Kereszténydemokrata Unió) és a csak Bajorország tartományban működő CSU (Christlich-Soziale Union in Bayern – Bajor Keresztényszociális Unió) párt-szövetségének győzelme volt, az biztosnak tűnt, hogy az Union lesz a legerősebb párt, bár népszerűségükből jelentősen vesztek a kormányzati ciklus során.

Az egyik fő kérdés az volt, hogy milyen eredményt ér el a jobboldali populista AfD (Alternative für Deutschland – Alternatív Németországnak), amely az előző szövetségi választások évében, 2013-ban alakult, és akkor még nem jutott parlamentbe, de az azóta eltelt időszakban jelentős sikereket ért el tartományi választásokon² és az Európai Parlamentbe³ is juttatott képviselőket. A másik kérdés az egyik hagyományos, de az utóbbi években népszerűségéből jelentősen veszített párt, az FDP (Freie Demokratische Partei – Szabaddemokrata Párt) szereplése volt, amely az előző törvényhozási ciklusban nem rendelkezett parlamenti képvisellel, de a 2013-as választások óta megerősítette pozíciót, és a tartományi választásokon sikerrel vette a bekerülési küszöböt.⁴

Ennek megfelelően várható volt, hogy az Union kormányon marad, de koalíciós partnert kell keresnie, mivel a német választási rendszer későbbiekben részletezett arányos jellege és a német pártrendszer viszonylagos tagoltsága miatt abszolút többséget szerezni a Bundestagban gyakorlatilag lehetetlen, szinte kizárólag koalíciós kormányok voltak a német Alaptörvény 1949-es hatálybalépése óta.⁵ A politikatudományban többen nem is kancellárdemokráciának, hanem koalíciós demokráciának tekintik a német politikai rendszert, bár a két fogalom nem ellentétben, inkább kiegészítő viszonyban áll egymással.⁶ A koalíciós kényszer azonban meghatározó eleme a német politikának, és a koalíciók alakítását

² Hessen és Bajorország kivételével minden tartományi törvényhozásban szereztek mandátumot – ebben a két tartományban is annak tudható be parlamenti képviseletük hiánya, hogy az utolsó tartományi választásokat (Landtagswahl) 2013-ban tartották, a 2018-ban esedékes választásokon ez a helyzet minden valószínűség szerint változni fog.

³ A szavazatok 7,1%-át szerezte meg a Szövetségi Választási Bizottság (Bundeswahlausschuss) 2014. június 20-i ülésén megállapított hivatalos végeredmény szerint. www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/europawahl-2014/2014-06-20-europawahl-2014-endgueltiges-ergebnis.html

⁴ A szavazatok 4,8%-át szerezte meg a hivatalos végeredmény szerint (Szövetségi Választási Bizottság 2013. október 9-i ülése). www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2013/2013-10-09-endgueltiges-amtliches-ergebnis-der-bundestagswahl-2013.html

⁵ Patrick HORST: *Eine empirische Analyse der deutschen Koalitionsdemokratie* in: Frank Decker – Eckhard Jesse (szerk.) *Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Parteiensystem und Regierungsbildung im internationalen Vergleich* (Baden-Baden: Nomos 2013) 161–192., 165.

⁶ HORST (5. l.) 162.

nem a konszenzusos demokráciákra jellemző indokok – minél szélesebb kör bevonása, minél teljesebb reprezentáció – motiválják, hanem a stabil parlamenti többség biztosítása.⁷ A kérdés tehát nem az volt, hogy az Union megnyeri-e a választást, ebben ugyanis senki sem kételkedett komolyabban, ahogy az is biztos volt, hogy az Union vezetésével koalíciós kormány alakul. Elméletileg ugyan lehetséges lett volna egy az Union „ellenében” alakult koalíció, de ehhez az SPD jelentős erősödése, illetve a lehetséges koalíciós partnerek jó szereplése kellett volna, ami előzetesen nem tűnt valószínűnek, így ezzel a lehetőséggel komolyan nem számolhattunk a választást megelőzően.

2013 óta az Union és az SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands – Német Szociáldemokrata Párt) nagykoalícióban (Große Koalition, a német közbeszéd GroKo megnevezéssel illeti) kormányzott, de annak folytatását az SPD és annak elnöke, Martin Schulz előzetesen kizárták.⁸ Ugyancsak kizárta az összes parlamentbe jutásra esélyes párt az AfD-vel való együttműködést. A választás tétje tehát nem a győztes kiléte, hanem a lehetséges koalíció összetétele és erőviszonyai voltak.

2. A német választási rendszer és hatásai a pártrendszerre

A német választási rendszer alapelveit a német Alaptörvény 38. cikkelye szabályozza, ennek felhatalmazása alapján a választások szövetségi törvényi szintű szabályai a Szövetségi Választási Törvényben vannak lefektetve (Bundeswahlgesetz – a továbbiakban: BWahlG),⁹ a választás lebonyolításának technikai kérdéseit a Szövetségi Választási Rendtartás (Bundeswahlordnung)¹⁰ szabályozza, amely a szövetségi belügyminiszter rendelete. A választójog általános, szabad, titkos, egyenlő és közvetlen, aktív és passzív választójoggal a 18. életévüket betöltött német állampolgárok rendelkeznek. A választáson a részvétel önkéntes, ennek ellenére a választási részvétel nemzetközi összehasonlításban hagyományosan viszonylag magas, az 1970-es évek óta csökkenő tendenciával, de ez trend a 2017-es választások alkalmával megfordult, a választásra jogosultak 76,2%-a szavazott, szemben a két ezt megelőző választás 70% körüli eredményével.¹¹

⁷ HORST (5. l.) 165.

⁸ Katarina BARLEY akkori SPD főtítkári interjúja, Rheinische Post 2017. január 27. www.rp-online.de/politik/deutschland/katarina-barley-martin-schulz-soll-in-nrw-einheizen-aid-1.6566397

⁹ Bundeswahlgesetz (BWahlG), kihirdetve 1956. május 7. A törvény szövege német nyelven elérhető: www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/

¹⁰ Bundeswahlordnung (BWO), kihirdetve 1985. augusztus 28.

¹¹ A Szövetségi Választásvezető (Bundeswahlleiter) által közzétett hivatalos adat, 2017. október 23. www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/w/wahlbeteiligung.html

A választás egyfordulós, a választási rendszer vegyes, a német terminológia szerint megszemélyesített arányos rendszer (personalisiertes Verhältniswahl),¹² egyesíti a többségi és az arányos elemeket, minden választópolgárnak két szavazata van, az egyiket egyéni képviselőjelöltre, a másikat tartományi listára adhatja le. 2013-ban a mandátumelosztási eljárást az akkori parlamenti pártok konszenzusával módosították, mivel a korábbi, 1956 óta alkalmazott módszert a Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) 2008-ban alkotmányellenesnek nyilvánította,¹³ mivel sértette az egyenlő és a közvetlen választás alapelvét, mivel az úgynevezett második szavazatok (amelyet a tartományi listára adtak le), bizonyos esetben nem álltak arányban a kiosztott mandátumokkal. Előfordulhatott olyan eset, hogy a több második szavazat kevesebb képviselői helyhez vezetett. A választási rendszert a maga összességében nem kifogásolták a karlsruhe-i bírák, csak a mandátumelosztás – azon belül is a második szavazat alapján kiosztott mandátumok kiszámításának – módját. A választási rendszeren alapvető változást a parlamenti pártok sem kívántak végrehajtani, csak a mandátumelosztás módján változtattak. A 2011-ben elfogadott reform sem állta ki azonban az alkotmányossági próbát. A reform tartományi mandátumkontingenseket rögzített volna, de ezáltal – például jelentősen eltérő részvételi hajlandóság esetén – szintén sérült volna az egyenlőség, illetve a közvetlenség alapelve, változatlanul lehetséges lett volna az úgynevezett negatív szavazatsúly jelensége (negatives Stimmgewicht), illetve a pártok közötti esélyegyenlőség sem volt biztosított.¹⁴ A jelenlegi mandátumelosztási módszer alkotmányossági szempontból nem kifogásolható, ugyanakkor ahogy látni fogjuk, szinte követhetetlenül bonyolult, komolyabb matematikai előképzettség nélkül – amivel a jogászok nagy része nem rendelkezik – nem is érthető még szakemberek számára sem, az átlagos választóról nem is beszélve.

A választási rendszer többségi elemét a jelenleg 299 egyéni választókerület képezi, a választókerületek egymandátumosak, a mandátum megszerzéséhez relatív többségre van szükség, vagyis a legtöbb szavazatot kapott jelölt kap mandátumot. Jelölt lehet minden 18. életévét betöltött német állampolgár, valamelyik párt vagy más jelölő szervezet jelöltjeként, illetve független jelöltként, utóbbiak mandátumhoz jutása ritkaságnak számít, most sem került rá sor. Természetesen a mandátumok döntő többségét a két hagyományos néppárt, az Union és az SPD szerzi meg, 2017-ben összesen 9 választókerület volt, amelyet nem a CDU, a CSU és az SPD jelöltjei nyertek.¹⁵ Ebben természetesen szerepet játszik az is, hogy a választók adott esetben élnek a szavazatmegosztás lehető-

¹² Dieter NOHLEN: *Wahlercht und Parteiensystem* (Opladen: Leske und Budrich 2000) 304.

¹³ A Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) 2008. július 3-án hozott ítélete. 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07; BVerfGE 121, 266 – 317.

¹⁴ A Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) 2012. július 25-én hozott ítélete. 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11; BVerfGE 131, 316 – 376.

¹⁵ *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017*, Heft 3: *Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen*; Informationen des Bundeswahlleiters. www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/3f3d42ab-faef-4553-bdf8-ac089b7de86a/btw17_heft3.pdf

ségével, és a másodpreferenciájukat jelentő párt jelöltjére voksolnak az egyéni választókerületben, ha annak van esélye a mandátumszerzésre,¹⁶ tipikusan a Baloldal (Die Linke) szavazói „szavaznak át” az SPD, illetve az FDP szavazói az Union jelöltjeire.¹⁷ Előzetes választási alkukat jellemzően nem kötnek a pártok, a nagy pártok minden választókerületben indítanak jelöltet – mivel a választási rendszerben az arányos elemek vannak túlsúlyban, ezt teljesen érthető, nem lenne értelme lemondani a választókerületben arról, hogy „arcot” adjanak az adott párt kampányának. A töredékszavazatoknak, illetve a mandátumhoz nem szükséges szavazatoknak eltérően a magyar választási rendszertől nincsen jelentőségük. A fentiek miatt a szavazatok általában erősen megoszlanak; ritka, hogy egy jelölt abszolút többséget szerezzen, 2017-ben 7 jelöltnek sikerült, ugyanakkor több választókerületben 20–30% közötti eredménnyel is mandátumot lehetett szerezni, ebből a szempontból a rekord 23,5%, vagyis a szavazatok kevesebb, mint negyede volt, a főváros középső részének választókerületében (Berlin-Mitte) nyerte meg ilyen szavazataránnyal az SPD jelöltje a választást.¹⁸ Nagyon erősen megoszló szavazatok általában a nagyvárosi – így vegyes szociális és választói összetételű – választókerületekben jellemzőek, illetve az ország keleti részén, az egykori NDK területén, ahol a két nagy párt mellett erős a Baloldal és az AfD szavazóbázisa.

A választási rendszer arányos eleme listás választás, az úgynevezett második szavazat (Zweitstimme) révén, tartományi listával. Tartományi listát pártok állíthatnak, a listák kötöttek, a legalább öt szövetségi vagy tartományi parlamenti mandátummal rendelkező pártok automatikusan bejelenthetik listájukat (2017-ben 8 ilyen párt volt), a többi pártnak, amelyeket a Szövetségi Választási Bizottság (Bundeswahlausschuss) ilyenként elismer, az adott tartomány lakosságszámához igazodó, de maximum 2000 támogató aláírást kell összegyűjtenie a listaállításhoz. 2017-ben összesen 34 párt állított listát egy vagy több tartományban, 10 olyan párt volt, amelyik mind a 16 tartományban állított listát, illetve erre a szélsőjobboldali NPD (Nationaldemokratische Partei Deutschlands – Német Nemzeti Demokrata Párt) is kísérletet tett, de berlini tartományi listájuk bejegyzését formai okok miatt megtagadta a Tartományi Választási Bizottság.¹⁹ A tartományi listákat a pártok tartományi kongresszusai hagyják jóvá, a listán helyet kaphatnak az egyéni választókerületben induló jelöltek is – ez általában így is történik. Szövetségi szintű pártlista nincs, a pártok kancellárjelöltjei rendszerint valamelyik tartományi listát vezetik, és általában egyéni vá-

¹⁶ NOHLEN (12. lj.) 317.

¹⁷ Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 Heft 4: Wahlbeteiligung und Stimmabgabe der Frauen und Männer nach Altersgruppen; Statistisches Bundesamt, Informationen des Bundeswahlleiters. 24–25. www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/e0d2b01f-32ff-40f0-ba9f-50b5f761bb22/btw17_heft4.pdf

¹⁸ Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 (15. lj.) 334.

¹⁹ A tartományi választásvezető (Landeswahlleiterin) közleménye. 2017. július 28. www.wahlen-berlin.de/wahlen/BU2017/presse/20170728.pdf

lasztókerületben is indulnak – 2017-ben a pártok kancellárjelöltjei közül csak Angela Merkel tudott egyéni mandátumot szerezni, a szavazatok 44%-át megszerezve a Vorpommern-Rügen – Vorpommern-Greifswald I választókerületben,²⁰ a többi kancellárjelölt listás mandátumot szerzett.

A választáson a listás mandátumok kiosztása a Sainte-Laguë-formula szerint történik [BWahlG 6. § (2) bek.], a választási küszöb a leadott összes listás szavazat 5%-a, illetve három egyéni választókerületben szerzett mandátum esetén kaphat egy párt listás mandátumot [BWahlG 6. § (3) bek.]. A listákra leadott szavazatokat először leosztják tartományokra, a 16 tartomány német állampolgárságú lakosság-számának arányában, majd ezt követően történik meg a pártok szavazatarányában a mandátumok elosztása. Ennél a számításnál a Bundestag minimális létszámát, vagyis 598 képviselői helyet vesznek alapul [BWahlG 1. § (1) bek.]. Ha az így kapott mandátumok száma kevesebb, mint a párt által az adott tartományban megnyert egyéni választókerületek száma, akkor is a megnyert választókerületek szerinti képviselőt küldhet az adott párt a Bundestagba; az így keletkező plusz mandátumokat túlsorduló mandátumnak (Überhangmandat) nevezzük [BWahlG 6. § (4) bek.]. Mivel ezek száma csak a szavazatok összeszámlálása után válik ismertté, előzetesen nem tudható, hogy a Bundestagnak hány képviselője lesz pontosan – így az sem, hogy mennyi képviselő kell a kormánytöbbséghez. Mivel ezzel a módszerrel az egyéni választókerületi mandátumot nem vagy csak kis számban szerző pártok hátrányba kerültek, ezért a 2013-tól hatályos reform nyomán bevezették az úgynevezett kiegyenlítő mandátumokat (Ausgleichsmandat), ezekkel a túlsorduló mandátumok által a mandátumelosztásban fellépett aránytalanságot ellentételezik, a képviselői mandátumok számának megnövelésével [BWahlG 6. § (5) bek.]. Ennek során először szövetségi szinten számítják ki az egyes pártoknak járó mandátumokat, majd azokat visszaosztják az egyes tartományi listákra. Ennek a korrekciós módszernek a bevezetése a képviselői létszám további növekedését hozta magával, 2017-ben rekordszámú, 709 képviselője lett a Bundestagnak.

A rendszer még a Sainte-Laguë-formula részletes matematikai leírása nélkül is igen bonyolult, ezért, illetve a Bundestag mandátumszámának kiszámíthatatlansága miatt számos kritika éri. A német választópolgárok körében végzett felmérések szerint az átlagember számára követhetetlen mandátumelosztási módszer miatt szinte senki sem tudja pontosan, hogyan működik a választási rendszer, sőt azzal a képviselők döntő többsége sincs pontosan tisztában. A Bundestag korábbi elnöke, Norbert Lammert 2015-ben egy tucatra tette azoknak a képviselőknek a számát, akik képesek követni, hibátlanul leírni és elmagyarázni a mandátumelosztás módszerét.²¹ Ugyanakkor a bekerülési küszöb okozta torzulásokat leszámítva²² nagyon pontosan leképezi a leadott szavazatok arányát, tehát igen arányosnak

²⁰ *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3* (15. lj.) 41.

²¹ Joachim BEHNKE – Florianz GROTZ – Christof HARTMANN: *Wahlen und Wahlsysteme* (Berlin/Boston: De Gruyter – Oldenbourg 2017) 65.

²² NOHLEN (12. lj.) 316.

tekinthető.²³ Esetleg egyszerűsíthetné a választási rendszert, ha nem tartományi, hanem szövetségi szintű listákra lehetne szavazni – ez azonban egyrészt összeütkezésbe kerülhetne a német Alaptörvény föderális alapelveivel, másrészt a csak egy tartományban működő (bajor CSU), illetve csak bizonyos tartományokban erős (a Baloldal az ország keleti részén) pártok ellenállásába is ütközne. A német választási rendszer alapját képező megszemélyesített arányos rendszert szinte lehetetlen „egyszerűen” megvalósítani, azt pedig nem tartom elképzelhetőnek, hogy a választási rendszer alapjaiban megváltozzon. A Bundestag képviselői számát lehetséges, hogy maximálni fogják, bár itt újra bonyolult matematikai megoldásokra lesz szükség, hogy az arányosság elve ne sérüljön. A számos – és valljuk be, jórészt jogos – kritika ellenére sem várható tehát, hogy a német választási rendszer a közeljövőben egyszerűbbé váljék, egyrészt ehhez széles konszenzus kell a pártok között amit nem egyszerű megteremteni, másrészt a Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) szigorú követelményeket állított fel már említett 2008-as, illetve 2012-es ítéleteivel, harmadrészt elméletileg sem nagyon lehetséges olyan választási rendszert kidolgozni, amely egyszerre egyszerű, tökéletesen arányos, és nem nélkülözi a személyes elemet.

A német pártrendszer az arányos választási rendszerből következően tagolt és lehetőséget ad új pártok fellépésére és megerősödésére a nagy történelmi múlttal rendelkező pártok mellett. Abszolút többség megszerzésére gyakorlatilag nincsen esélye egyik pártnak sem, ezért a koalíciós kényszer mindig fennáll. Ugyanakkor nem tudható előre, hogy hány képviselője lesz a parlamentnek, így előzetesen a kormányzóképes többség létszáma sem jósolható meg – ez is az előzetes választási alkuk ellen hat.

Történelmi pártnak tekinthető az Union, konzervatív, jobbközép politikai irányultsággal. A CSU csak Bajorországban, a CDU pedig a másik 15 tartományban indul a választáson saját jelöltekkel és listával, de a Bundestagban közös frakciót alkotnak a két párt képviselői. Az ország déli részén abszolút domináns politikai erőnek tekinthetők, de mindenhol viszonylag széles a szavazóbázisuk.²⁴ A másik nagy néppárt, a szociáldemokrata SPD a nagyvárosokban, illetve a hagyományos iparvidékeken (Ruhr-vidék, Alsó Szászország és Hessen bizonyos részei) erős. Eddig mindig a két nagy párt valamelyike szerezte a legtöbb szavazatot a választásokon. Hosszú ideig uralták a német politikát, együttesen a szavazatok 70–80%-át megszerezve, de abszolút domináns szerepüket az utóbbi évtizedekben elveszítették. Ugyanakkor ma is elképzelhetetlen olyan koalíció, amelyben nem vesz részt valamelyik nagy néppárt.

Mellettük hosszú ideig csak a liberális FDP volt stabilan parlamenti párt – a mérleg nyelvkeként szolgálva a koalíciókötés szempontjából 1957–1983 között,

²³ NOHLEN (12. lj.) 194.

²⁴ NOHLEN (12. lj.) 312.

amikor három párt rendelkezett parlamenti képvisellel.²⁵ Az FDP nagy múltra visszatekintő, klasszikus liberális párt, a politikai spektrum közepén, illetve attól kicsit jobbra helyezhető el, ennek megfelelő társadalmi és gazdasági programmal. Elsősorban a nagyvárosokban, illetve a magasabb jövedelmű és magasabb iskolázottságú választók körében népszerű, gyakran éri az elitizmus vádja is.

1983-ban jutott először a Bundestagba a Zöld Párt (Grüne, hivatalosan Bündnis90/Die Grüne), a nevükből is látható környezetvédelmi kérdések mellett az esélyegyenlőséget, a kisebbségek védelmét, toleranciát hirdető,²⁶ a párt-spektrumon inkább a baloldalra helyezhető párt azóta mindig bejutott a parlamentbe, szövetségi szinten az SPD-vel koalícióban kormányzott 1998–2005. között, tartományi kormányokban a CDU-val kötött koalíciókra is van példa.²⁷ A korábbi „lázádo” párt, amely a 80-as években farmernadrágban és tornacipőben a Bundestagban megjelenő, ott az ülések alatt sálát kötő képviselőkkel sokkolta a közvéleményt, mára kormányzóképes, konszolidált politikai párt lett, amely bizonyos alapelveihez erősen ragaszkodva is szinte minden politikai párt számára partner lehet.

A Baloldal (Die Linke) jelenlegi formájában 2007 óta létezik, amikor az egykori szocialista állampárt, az SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands – Német Szocialista Egységpárt) utódpartjaként működő, és az egykori NDK területén az újraegyesítés után is sikeres, a Bundestagban folyamatosan képvisellel bíró PDS (Partei der Demokratischen Sozialismus – A Demokratikus Szocializmus Pártja) egyesült az SPD középpártá válását ellenző, zömmel a szakszervezeti mozgalomból érkezett nyugati szociáldemokraták által alapított WASG-vel (Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit – Munka és Társadalmi Igazságosság Alternatíva). A párt határozottan baloldali elveket vall, továbbra is elsősorban az ország keleti részén sikeres, ahol az SPD-vel (és esetleg a Zöldekkel) kormánypártként is funkcionál, de szövetségi szinten általában nem tekintik kormányképes erőnek.²⁸ Ennek oka egyrészt a korábbi állampárti örökséghez való ambivalens viszony, illetve az, hogy tényleges támogatottsággal a párt csak az egykori NDK területén rendelkezik, az ország déli és nyugati felében nem. A két nagy párt mellett sokáig egyedül a Baloldal volt képes egyéni választókerületben mandátumhoz jutni, az egykori Kelet-Berlin választókerületeiben, ez a 2017-es választásokon is így volt.²⁹

2013-ban alakult az AfD (Alternative für Deutschland – Alternatíva Németországnak) új pártként a politikai palettán, akkor még konzervatív-liberális, Euró-ellenes, a közös európai valutát és az ennek keretében nyújtott pénzügyi men-

²⁵ NOHLEN (12. lj.) 313.

²⁶ MARKUS KLEIN – JÜRGEN W. FALTER: *Der lange Weg der Grünen* (München: C.H. Beck 2003) 83.

²⁷ NOHLEN (12. lj.) 313.

²⁸ VIOLA NEU: *Die Linke* in: Frank DECKER (szerk.): *Handbuch der deutschen Parteien* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2017) 384–401.

²⁹ *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3* (15. lj.) 334.

tócsomagokat kritizáló irányvonallal. Mára a párt határozottan euroszkeptikus, bevándorlás és idegenellenes programjával a jobboldali populizmus irányához sorolható, de programja társadalompolitikai kérdésekben inkább konzervatív, gazdaságpolitikai elképzeléseivel pedig inkább liberális irányt követ, számos belső konfliktust is okozva.³⁰ Elsősorban protesztzavazatokra épít, különösen a nehéz gazdasági helyzetben lévő, társadalmi problémáktól sújtott régiókban, így az egykori NDK területén sikeres.³¹ Ott részben átvette a szélsőjobboldali pártok, az NPD és a vele szövetséges, majd egyesült DVU (Deutsche Volkunion – Német Népi Unió) helyét és szavazóit. Politikusainak egy része kifejezetten extremista – szélsőségesen nacionalista, rasszista, iszlámellenes, antiszemita – nézetek hangoztatásával hívta fel magára a figyelmet, az 1945 utáni német politika jónéhány tabuját ledöntve, hangsúlyozottan a politikai korrektség mellőzésével, sőt tagadásával. A több párt a politikai palettán elfoglalt helyüktől függetlenül nem tekinti őket lehetséges partnernek, a velük való koalíciót minden parlamentbe jutásra esélyes párt kizárta. Kérdés, hogy egy ilyen protesztpárt meddig maradhat sikeres, illetve a pártot belülről feszítő ellentéteket sikerül-e legyőzni, és azok után milyen irányultságú AfD marad a politikai palettán. A csalódott választók, akiket a hagyományos pártok nem tudtak megszólítani, és akik fogékonyak a populistá, idegenellenes szólalomokra, akadnak, főleg az ország keleti felén. Egyelőre nehéz megjósolni, mi lesz az AfD további sorsa, de úgy tűnik, nem átmeneti jelenség a német politikai életben.

3. A német választások: várakozások és eredmények

A pártok választási programjaikat általában ebből a célból összehívott pártkongresszusokon fogadják el, ez ezúttal is így történt, ezekre 2017. áprilisa és júliusa között került sor. Vagy a pártkongresszusokon, vagy a párttagok közvetlen megkérdezésével döntenek a kancellárjelölti pozícióról is. A kancellárjelölti, illetve a gyakran használt fő jelölt (Spitzenkandidat) szerep nem jogi fogalom, országos lista hiányában listavezetőkéről sem lehet beszélni. Kancellárjelöltnek, legalábbis tényleges győzelmi eséllyel bírónak az Union és az SPD jelöltjét lehet tekinteni, 2017-ben a hivatalban lévő kancellár Angela Merkel volt az Union jelöltje, az SPD korábban az Európai Parlamentben politizáló, annak elnökeként is tevékenykedő, a német belpolitikába csak a választások előtt visszatérő, de talán éppen ezért igen népszerű, a szociáldemokraták többi politikusával ellentétben nem „elhasznált” Martin Schulz vezetésével vágott neki a kampánynak. Több párt nem egy, hanem két (vagy akár több) fő jelölttel vág neki a kampánynak, a Zöldek eseté-

³⁰ Alexander HÄUSLER: *Die Alternative für Deutschland: Programmatik, Entwicklung und politische Verortung* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2016)

³¹ *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3* (15. lj.) 326.

ben ez hagyományosan így van, mindig egy férfi és egy női politikus áll a kampány élén, ezt a párt alapszabálya is előírja,³² 2017-ben Cem Özdemir és Katrin Göring-Eckardt voltak a vezető jelöltek. Hasonló gyakorlatot folytat a Baloldal is, ott az előző választáson egy nyolc politikusból álló csoport volt vezető jelölt, 2017-ben két fő arca volt a kampánynak – esetükben a férfi-női felosztás mellett szerepet játszik a PDS-hez és a WASG-hez, tehát a keleti és a nyugati országrészben működött elődpártokhoz tartozás is, előbbit Sahra Wagenknecht, utóbbit Dietmar Bartsch képviselte. Az AfD is a két vezető jelöltet nevezett meg, ebben szerepet játszott a párt különböző szárnyai közötti nézeteltérés – kompromisszumos, mindenki számára vállalható jelölteket kellett a kampány élére találni, végül a korábban a CDU-ban politizáló, veterán politikusnak számító Alexander Gaulandra, és a korábban az országos politikában kevésbé ismert Alice Weidelre esett a választás. Egy fő jelöltet állított a parlamenti visszatérésre készülő FDP Christian Lindner pártelnök személyében.

A kancellárjelöltek és vezető jelöltek névsorát áttekintve látszik, hogy jelentős a nők aránya, a parlamentbe végül bejutott 6 párt, illetve pártszövetség közül négynek volt nő a vezető jelöltjei között. A fő jelöltek közül kettő, Cem Özdemir és Sahra Wagenknecht külföldi családi háttérrel rendelkezik, előbbi szülei Törökországból érkezett egykori vendégmunkások, utóbbi félig német, félig iráni származású. Az egyébként társadalmi kérdésekben inkább konzervatív AfD egyik vezető jelöltje, Alice Weidel azonos nemű élettársával él bejegyzett élettársi kapcsolatban. A német politikát, bár még mindig gyakran elhangzik ez a vád, már régen nem középkorú, korábban a közszolgálatban tevékenykedő, diplomás férfiak dominálják.³³ Ugyan korábban többször szóba került ilyenek a bevezetése, nincsen semmilyen törvényben lefektetett kvóta, például nők vagy kisebbségekhez tartozók jelölésére, de ezt a közvélemény tulajdonképpen elvárja, ennek a nyomásnak a pártok kénytelenek engedni, és a jelöltjeikkel legalább részben leképezni a társadalom sokszínűségét, természetesen eltérő mértékben. A pártok egy része saját alapszabályában lefektetett bizonyos kvótákat, illetve nők, kisebbséghez tartozók, fiatalok jelölésére vonatkozó alapelveket, így az SPD, a fent már említett Zöldek és a Baloldal is.³⁴

A választási kampány nem volt különösen hangos, vagy erőszakos, különösen a CDU/CSU és az SPD kampánya tűnt szürkének és erőtlennek – mind a kettő elsősorban a kancellárjelölt személye köré épült. Tartalmilag az Európát és benne Németországot érintő menekültválság kezelése, illetve az európai együttműködésben, elsősorban annak anyagi terheiben való német szerepvállalás állt előtérben, a hagyományos bel- és szociálpolitikai kérdések, ilyen a Németországban csak a közelmúltban bevezetett és erősen vitatott minimálbér,

³² Frauenstatut – Satzung des Bundesverbandes Bündnis 90/Die Grünen (A Zöldek Szövetségi Alapszabálya – Női Szabályzat) 1. §

³³ Wolfgang ISMAYR: *Der Deutsche Bundestag* (Opladen: Leske und Budrich 2001) 65–66.

³⁴ ISMAYR (l.j. 33.) 77.

vagy adók és társadalombiztosítási terhek megoszlása. Természetesen számos előzetes közvéleménykutatás készült, ezek végig az Union és Angela Merkel biztos győzelmét mutatták – a többi párt szavazói is őt és pártját tartották fő esélyesnek – bár népszerűsége elsősorban vitatott menekültügyi politikája miatt visszaesett. A koalíciós kormányzás során saját arcát részben elvesztő SPD az Európai Parlament korábbi alelnökétől, a belpolitikában sokáig ritkán szereplő, de talán pont ezért népszerű Martin Schulztól várta a győzelmet – bár ennek reális esélyt a legtöbb párttag sem adott. A Zöldek és a Baloldal Bundestagban maradása biztosnak tűnt, ahogy az is, hogy sem nagy mandátumtöbblet, sem nagy mandátumvesztés nem várható egyik párt esetében sem. Két nagy kérdése volt a választásoknak – amelyek a mandátumok megoszlására gyakorolt hatásuk miatt a későbbi koalíciós opciókat is befolyásolták: az egyik, hogy sikerül-e az előző választáson a Bundestagból kieső, de 2013 után több tartományi választáson is sikeresen szereplő liberális FDP-nek a parlamenti visszatérés, illetve, hogy mennyi képviselői helyet szerez az AfD. Utóbbi esetében az, hogy a viszonylag új párt bekerül-e a Bundestagba, nem volt valójában kérdés, csak az, hogy hány képviselőt küldhet, illetve sikerül-e egyéni választókerületben győzelmet aratnia jelöltjeinek.

A 2017-es év igazi választási év volt, a szövetségi parlamenten kívül választottak szövetségi elnököt is, bár ott a választás nem közvetlen, illetve tartományi választásokra került sor a szövetségi választások előtt a Saar-vidéken (Saarland), Scheswig-Holsteinben és a legnépesebb német tartományban, Észak-Rajna-Vesztfáliában (Nordrhein-Westfalen) is. Októberben, a szövetségi választások után a tartományi parlament (Landtag) feloszlatása miatt Alsó-Szászországban (Niedersachsen) előrehozott választásokat tartottak. A tartományi választásokból messzemenő következtetéseket nehéz levonni – a Saar-vidék és Schleswig-Holstein kifejezetten kis tartományok, az Észak-Rajna-Vesztfáliában elért eredmények sem voltak feltétlenül jelzésértékűek, kivéve talán az SPD jelentős térvészését.³⁵

Számos – sőt szinte követhetetlen számú – közvéleménykutatás készült a választások előtt, illetve az egész kormányzati ciklus alatt, én a német közszolgálati televízió második csatornája, a ZDF számára a Politbarometer nevű felmérést készítő Forschungsgruppe Wahlen eredményeire támaszkodtam elsősorban.³⁶ A választást közvetlenül megelőző felmérések az Unió és az SPD esetében is gyengülést mutattak az előző választáson elért eredményekhez képest, előbbi 2017 nyarán, utóbbi az év elején Martin Schulz előtérbe állításakor átmeneti erősödést könyvelhetett el, ez azonban nem bizonyult tartósnak. A Zöldek esetében a támogatottság stagnálását, a Baloldal esetében kis mértékű emelkedést mutat-

³⁵ A Tartományi Választásvezető (Landeswahlleiter) közleménye a választás hivatalos eredményéről. www.wahlergebnisse.nrw.de/landtagswahlen/2017/aktuell/a0001w1700.shtml

³⁶ www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/

ták a felmérések. Szignifikánsan, több, mint kétszeresre növelni tudta viszont szavazóbázisát az FDP és az AfD – az előző választáson mindkét párt az 5%-os küszöböt csak néhány tized százalékponttal múlta alul. De amíg az FDP esetén a növekedés folyamatos volt, és legjobb közvélemény-kutatási eredményeiket a választásokat megelőzően érték el, az AfD 2016 őszén – a menekültválság idején – volt népszerűsége csúcán.³⁷

A magas részvétel mellett, gyakorlatilag minden incidens nélkül lezajlott választásokon a CDU és a CSU pártszövetsége a szavazatok 32,9%-át megszerezve megnyerte a választást, de a 2013-ban elért eredményekhez képest több, mint 8%-kal gyengébb eredményt ért el, a CDU 185, a CSU 46 egyéni választókerületben szerzett mandátumot.³⁸ Bajorországban a CSU a tartományi listán a szavazatok 38,8%-át szerezve története második leggyengébb eredményét érte el.³⁹ Az Union két tartomány kivételével a legerősebb párt lett – a két kivétel a legkisebb német tartomány, a hagyományosan baloldali irányultságú Bréma, ahol az SPD, illetve az egykori NDK déli részén található Szászország (Sachsen), ahol az AfD kapta a legtöbb szavazatot a tartományi listára.⁴⁰ Történelmi mélypontot jelentett az SPD 20,5%-os eredménye is, a párt sosem szerepelt ennél gyengébben szövetségi választásokon, de 59 egyéni mandátumot így is szerzett. Az AfD a szavazatok 12,6%-át megszerezve rögtön a harmadik legerősebb párt lett és 3, az egykori NDK déli részén elhelyezkedő egyéni választókerületben győzött. Az FDP is több, mint a dupláját, 10,7%-ot ért el 2013-as eredményéhez képest.⁴¹ A Baloldal gyakorlatilag megismételte korábbi eredményét, 9,2%-os szavazataránya csak 0,6%-kal magasabb a korábinál. A kisebb pártok közül a legtöbb, szám szerint 5 egyéni mandátumot szerzett, egy kivételével mindet Berlin keleti részének választókerületeiben, ez ottani igen jelentős támogatottságát mutatja.⁴² A Zöldek 0,5%-ot erősödve 8,9%-át szerezték meg a szavazatoknak, egy egyéni képviselői helyet is szerezve (Berlinben). A többi párt összesen a szavazatok 5%-át szerezte meg, közülük a Freie Wähler (Szabad Választók) nevű, elsősorban helyi önkormányzati választásokra alakult csoportosulásokat összefogó párt volt a legeredményesebb, a szavazatok 1,7%-át szerezve. A többi párt nem érte el az 1%-os szavazatarányt sem, eljelentéktelenedett a szélsőjobboldali, korábban a keleti tartományokban sikeres NPD – korábbi szavazóinak jelentős része a parlamentbe kerülésre esélyes AfD-t választotta. Ugyanígy eltűnt a politikai palettáról a Piratenpartei (hivatalosan Piratenpartei Deutschland – Német Kalózpárt), amely protesztpártként elsősorban Berlinben és más nagyvárosokban, főleg a fia-

³⁷ www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2016/September_2016/

³⁸ *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 (15. lj.)* 9.

³⁹ *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 (15. lj.)* 23.

⁴⁰ *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 (15. lj.)* 330.

⁴¹ *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 (15. lj.)* 9.

⁴² *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 (15. lj.)* 17.

tal választók körében volt népszerű, de folyamatos belső válságok és a valódi konstruktív program hiánya miatt nem tudta megtartani korábbi szavazóit.⁴³ Az általam leírt szavazatarányok minden esetben a második, listás szavazatokra vonatkoznak, ettől az első szavazatok, vagyis az egyéni képviselőjelöltekre leadott szavazatok aránya több százalékkal is eltérhet, a korábban már említett átszavazás jelensége miatt, amelynek nyertese a két nagy párt, az Unió és az SPD.

A pártok által szerzett szavazatok aránya és változása
a 2013-as választáshoz képest

Párt	Szavazatarány (második szavazat)	Változás 2013-hoz képest
CDU	26,8%	-7,45%
SPD	20,5%	-5,2%
AfD	12,6%	+7,9%
FDP	10,7%	+6,0%
Baloldal	9,2%	+0,6%
Zöldek	8,9%	+0,5%
CSU	6,2%	-1,2%

Az egyes pártok eredményeiben ezúttal is szignifikáns eltérések voltak regionálisan. Hagyományosan más a szavazatok struktúrája az egykori NDK területén, ugyan itt is a CDU a legerősebb párt, de a 2017-es választáson a második erő az ország keleti részében az AfD lett, a szavazatok 21%-át megszerezve, a szövetségi szinten második SPD-t a Baloldal is megelőzte népszerűségben, az FDP és a Zöldek is hagyományosan szövetségi szintű átlaguk alatt teljesítenek ebben az országrészben.⁴⁴

A választási rendszer fent említett sajátosságai miatt 46 túlszorduló mandátum, valamint 65 kiegyenlítő mandátum kiosztására került sor, így minden idők legnépesebb, 709 főt számláló Bundestag-jában a következőképpen alakul a mandátumok megoszlása: az Unió 246, az SPD 153, az AfD 94, az FDP 80, a Baloldal 69, a Zöldek pedig 67 mandátumot szereztek.⁴⁵ A frakciók megalakulásakor az AfD frakciója már csak 92 képviselőt számlált, mivel Mario Mieruch és a korábbi pártelnök, Szászországban egyéni választókerületi győztes Frauke Petry nem léptek be a frakcióba, hanem független képviselőként folytatják munkájukat. A választás eredményével a két nagy párt semmiképpen sem lehetett elégedett, hiszen érzékeny veszteségeket szenvedtek, az SPD történelmi mélypontot jelentő eredményt ért el, az Unió pedig ugyan megnyerte a választást, de a kimondva-

⁴³ *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 (15. lj.) 9.*

⁴⁴ *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 (15. lj.) 326.*

⁴⁵ *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 (15. lj.) 394–396.*

kimondatlanul tervezett ún. fekete-sárga koalíció, ahogy az Unió–FDP koalícióját a két párt hagyományos színe (az Union fekete, az FDP sárga) alapján nevezik, kormányzóképes többség hiányában megghiúsult, ráadásul az Union relatíve gyenge szereplése miatt.

A mandátumok megoszlása a pártok között

Párt	Mandátumok száma (fő)
Union	246
SPD	153
AfD	94
FDP	80
Baloldal	69
Zöldek	67

4. A kormányalakítás nehézségei: alternatívák és jogi keretek

A fenti számokból látható, hogy a parlamenti többséghez – a német terminológia szerint kancellári többséghez (Kanzlermehrheit) – 355 képviselőre van szükség a 2017-ben kezdődött törvényhozási ciklusban. Az egyes pártok parlamenti frakcióinak ereje nyomán világossá vált, hogy vagy a korábbi nagykoalíció, tehát az Unió és az SPD folytatják a kormányzást vagy hárompárti koalíció alkot kormányt, esetleg kisebbségi kormány alakul. Mindegyik lehetőség ellen több érv szólt, mint mellette, már a választás estéjén minden elemző nehéz és elhúzódo koalíciós tárgyalásokat jósolt, ezen jóslatuk, amint látni fogjuk, be is vált.

A nagykoalíció, folytatását eredetileg mindkét párt kizárta, különösen az SPD kampányának volt ez hangsúlyos eleme, és a kancellárjelölt Schulz személyes meggyőződése.⁴⁶

A hárompárti koalíciónak nincsenek hagyományai szövetségi szinten, 1957, a második Adenauer-kormány óta nem is volt rá példa.⁴⁷ A lehetséges hármaskoalíciós kormányok összetételére nem is volt sok reálisnak tűnő alternatíva. A Bundestag harmadik legnagyobb frakciójával, az AfD-vel minden más párt kizárta az együttműködés lehetőségét. A meggyengült SPD nem jöhetett számításba, mint egy lehetséges koalíció vezető ereje, mert sem az ún. piros-piros-zöld, vagyis SPD-Baloldal-Zöldek, sem az SPD-FDP-Zöldek tehát piros-sárga-fekete, vagyis „jelzőlámpa-koalíció” (Ampelkoalition) nem rendelkezett volna többség-

⁴⁶ www.berliner-zeitung.de/politik/zitate-des-spd-chefs-was-kritiker-martin-schulz-taeglich-vorhalten-29522788

⁴⁷ HORST (5. lj.) 165.

gel. Kormányzóképesnek csak az ún. Jamaika-koalíció (fekete-sárga-zöld) tűnt az Union, az FDP és a Zöldek részvételével. Elméletileg természetesen többséggel rendelkezne egy Union–FDP–Baloldal és egy Union–Zöldek–Baloldal (Kenya) koalíció is, de szövetségi szinten a Baloldal még nem vett részt kormányban,⁴⁸ az Unionnal való közös kormányzás pedig a két párt programjának ismeretében sem tűnik reálisnak – nem is beszélve az gazdasági liberalizmust hirdető FDP és a szocialista hagyományokra építő Baloldal közt feszülő ellentétéről.

Elméletileg elképzelhető lett volna kisebbségi kormány alakítása is, de ilyenre Németország a második világháborút követő történetében szövetségi szinten nem volt példa, tartományi szinten is ritka ez a megoldás,⁴⁹ ráadásul joggal vetődött fel a kérdés, hogy egy Union–FDP kisebbségi kormányt mely párt támogatna kívülről tartósan.

5. A Bundestag megalakulása

A német Alaptörvény 39. cikk (2) bek. értelmében a választásokat követő 30 napon belül kell összehívni a Bundestag alakuló ülését. A harminc napos határidőt ki is használták, az alakuló ülésre 2017. október 24-én került sor. Az új parlament megalakulásával az Alaptörvény 69. cikk (2) bek. szerint véget ér az előző törvényhozási ciklus, és megszűnik a szövetségi kormány megbízatása, de az ügyvezető kormányként az új kormány megalakulásáig hivatalban marad – ennek megfelelően Frank-Walter Steinmeier szövetségi elnök felmentette a 3. Merkel-kormányt, de felkérte az ügyek további vitelére. Mivel előre látható volt, hogy a többi párt által partnernek nem tekintett AfD mandátumokhoz fog jutni, és alsó-szászországi listavezetőjük, az 1940-ben született, a holokausztal és a Wehrmacht-tal kapcsolatos kijelentései miatt szélsőjobboldalinak tekintett Wilhelm von Gottberg volt a legidősebb képviselőjelölt (legalábbis valós mandátumszerzési eséllyel), komoly vita bontakozott ki a Bundestag alakuló ülésén fontos szerepet betöltő korelnök személyéről és funkciójáról. Végül még az előző törvényhozási ciklusban, az akkori Bundestag-elnök, Norbert Lammert javaslatára úgy módosították a Hárszabályt (Geschäftsordnung des Bundestages), hogy ne az életkor szerint legidősebb képviselő legyen az alakuló ülés korelnöke, hanem a leghosszabb ideje mandátummal rendelkező képviselő.⁵⁰ Ez alapján az 1972. óta folyamatosan a Bundestagban helyet foglaló CDU-politikus, ko-

⁴⁸ Uwe JUN – Lasse CRONQVIST: „Sind Länderkoalitionen präjudizierend für den Bund? Die Interdependenz von Regierungsbildungen“ *im föderalen System* in: Frank DECKER – Eckhard JESSE (szerk.) *Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Parteiensystem und Regierungsbildung im internationalen Vergleich* (Baden-Baden: Nomos 2013) 215–240. 238.

⁴⁹ Stephan KLECHA: „Eine Alternative zu förmlichen Koalitionen? Minderheitsregierungen auf dem Prüfstand“ in: Frank DECKER – Eckhard JESSE (szerk.) *Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Parteiensystem und Regierungsbildung im internationalen Vergleich* (Baden-Baden: Nomos 2013) 279–298. 280.

⁵⁰ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 39, Bonn, 2017. június 24.

rábbi belügy- és pénzügyminiszter Wolfgang Schäuble lett volna a korelnök. Mivel azonban a hagyományosan a legerősebb frakció jelölheti a Bundestag elnökét,⁵¹ és az Union választása rá esett, aki nem vállalta a korelnöki szerepet, helyette az FDP a Bundestagba visszatérő veterán politikusa, Hermann Otto Solms (hivatalosan Hermann Otto Prinz zu Solms-Hohensolms-Lich) töltötte be ezt a tisztséget, aki 33 éven át szolgált korábban képviselőként.

Ettől a közjátéktól függetlenül az alakuló ülésen megválasztották a Bundestag elnökének Wolfgang Schäuble-t (501 igen szavazattal, vagyis igen jelentős többséggel). Mivel sem az alaptörvény, sem a házszabály nem határozza meg a Bundestag alelnökeinek számát, az minden esetben a választásokat követő előzetes tárgyalások és politikai alku tárgya, általában minden pártnak egy alelnöki hely jut, de volt már ettől eltérő megoldás is.⁵² A parlamentbe jutott pártok 6 alelnökben egyeztek meg, minden parlamenti frakció egy alelnököt jelölhetett. A pártok ilyenkor szokás szerint kölcsönösen megszavazzák egymás jelöltjeit, az Union, az SPD, az FDP, a Baloldal és a Zöldek alelnök-jelöltjeit az első választási fordulóban megválasztották. Az AfD politikai elszigeteltségét jelzi, hogy jelöltjüket, a szélsőjobboldalinak tartott Albrecht Glasert három választási fordulóban sem sikerült megválasztani – ebben persze szerepet játszottak a jelölt iszlámot, illetve annak híveit kritizáló kijelentései is.⁵³ Negyedszer is szavaztak róla, ekkor sem kapott megfelelő többséget, és a Házbizottság (Ältestenrat) döntése nyomán nem lehet több szavazást tartani ebben az ügyben.⁵⁴ A Bundestag működést természetesen nem befolyásolja, hogy csak 5 alelnöke van, erre korábban is volt példa, arra sincsen alkotmányos szabály, hogy minden frakciónak alelnöki helyet kellene biztosítani, ez a helyzet tehát akár a 19. Bundestag mandátumának végéig is fennmaradhat.

6. Kormányzás és kormányalakítás a bonni alaptörvény szerint

A német alkotmányos rendszer a kormányalakítás és a kormányzás szempontjából a magyarhoz igen hasonló jogintézményeket használ. Az 1949-es bonni Alaptörvény által teremtett rendszer gyakorlatilag komolyabb változtatások nélkül működik azóta a szövetségi kormány megalakulás és működése tekintetében. Az a típusú kancellárdemokrácia, amely számos országban, így Magyarországon is követésre talált az elmúlt évtizedekben, a Német Szövetségi Köztársaság 1949-ben elfogadott alaptörvényéből eredeztethető. A bonni Alaptörvény deklarált célja volt megalkotásakor, hogy a Weimari Köztársaság (Weimarer Republik) alkotmányos

⁵¹ ISMAYR (33. lj.) 148.

⁵² ISMAYR (33. lj.) 150.

⁵³ www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestags-vizepraesident-afd-kandidat-glaser-faellt-bei-abstimmung-durch-a-1174408.html

⁵⁴ www.faz.net/aktuell/politik/inland/kein-weiterer-wahlgang-fuer-afd-kandidat-glaser-15405915.html

rendszere által a két világháború közti időszakban eredményezett politikai instabilitást, gyakori kormányváltásokat és a parlament többszöri idő előtti feloszlását kiküszöböljék. Ezt célozza a választási rendszer, de főként a kormányalakítás és a Bundestag feloszlásának szabályozása – a stabil kormány és a lehetőleg a teljes törvényhozási ciklust kitöltő parlament kifejezett célja az alkotmányos szabályozásnak. Elmondhatjuk, hogy ez a cél megvalósult, a Német Szövetségi Köztársaság története mentes a hosszas kormányváltásoktól, a Bundestag idő előtti feloszlására is csak háromszor került sor majdnem 70 év alatt.

A kormányalakításra a megbízást az egyébként inkább reprezentatív funkciót betöltő szövetségi elnök adja⁵⁵ – jelenleg a korábbi SPD-politikus és volt külügyminiszter, Frank-Walter Steinmeier. A kancellárdemokrácia jellemzőinek megfelelően a Bundestag nem kormányt, hanem szövetségi kancellárt választ, aki a szövetségi kormány vezetője. Személyéről elsőször az Alaptörvény 63. cikk (1) bek. alapján a szövetségi elnök javaslatára szavaznak, megválasztottnak akkor tekinthető a kancellár, ha a Bundestag képviselőinek többsége rá szavaz [63. cikk (2) bek.].

Nyilvánvaló volt a választási eredmények tükrében, hogy koalíciós kormány fog alakulni, ennek Németországban hagyománya van, ahogy fentebb már említettem, gyakorlatilag nem volt szövetségi szinten nem koalíciós kormány az elmúlt majd 70 évben. A választás nagy vesztese, az SPD még szeptember 24-én este kijelentette,⁵⁶ hogy ellenzékbe vonul, és nem folytatja a nagykoalíciós kormányzást. Így az egyetlen ekkor lehetségesnek tűnő opció az ún. Jamaika-koalíció maradt, ennek megfelelően kezdődtek el az ún. szondázó megbeszélések a CDU, a CSU, az FDP és a Zöldek között október 20-án (előzetesen a pártok párosával már tárgyaltak egymással). A német sajtóban a Jamaika-kvártett elnevezéssel illetett tárgyalásokat a CDU részéről Angela Merkel, a CSU részéről Horst Seehofer, az FDP részéről Christian Lindner, a Zöldek részéről Cem Özdemir és Simone Peter vezették (a Zöldek alapszabálya előírja, hogy minden esetben két személynek kell a felelős pozíciókat betölteni).⁵⁷ A CDU/CSU és az FDP koalíciója jelentős múltra tekint vissza, Helmut Kohl 1982 és 1998 között végig ilyen összetételű koalíciót vezetve volt kancellár, a 2009 és 2013 közötti ismételt sárga-fekete koalíciónak az FDP jelentős térvészése vetett véget. A két párt programja alapján sem volt várható túlságosan sok nézeteltérés. A Zöldek ugyanakkor jelezték, hogy csak abban az esetben lépnek be a koalícióba, ha politikai programjuk fő elemei, így a klímavédelem, a társadalmi igazságosság a leendő kormány programjának politikai súlypontját fogják képezni. A Jamaika-koalíciót, mint lehetséges kormányt több ponton érte kritika: a pártok erőviszonyai közötti fent már ismertetett regionális különbségek miatt a koalíció a választók tényleges többségét csak az ország nyugati részében tudhatta

⁵⁵ ISMAYR (33. lj.) 196.

⁵⁶ Der Tagesspiegel online www.tagesspiegel.de/politik/bundestagswahl-2017-spd-wird-oppositionspartei-schulz-aber-nicht-fraktionschef/20370138.html

⁵⁷ www.tagesschau.de/inland/jamaika-sondierungen-113.html

magáénak, illetve az FDP és a Zöldek is tipikusan „értelmiségi” pártnak számítanak a közvélekedés szerint – szavazóbázisuk valóban inkább a városokban van, szavazóik között felülreprezentáltak a magasabb jövedelmű és magasabb iskolázottságú rétegek. Ez a lehetséges koalíció tehát a nyugati értelmiség reprezentánsa lett volna leginkább, ilyen koalícióra valóban elsősorban Németország nyugati részén fekvő nagyvárosokban van példa.⁵⁸ A három pártprogramot összevetve nehéz koalíciós tárgyalásokra lehetett számítani, az adó- és költségvetési politikában, a bevándorlás és a klímavédelem kérdéseiben nagyon eltértek az álláspontok, de közlekedéspolitikai, a belpolitika, a biztonságpolitika terén is voltak komoly nézeteltérések.⁵⁹ A tárgyalások több fordulóban, a pártok szakértőinek szintjén folytak, a vezetők rendszeres megbeszélései mellett. Különösen a Zöldek és az FDP elképzelései között volt igen erős a diszkrépancia. November 19-én éjjel az FDP elnöke, Christian Lindner bejelentette, hogy az FDP nem folytatja a koalíciós tárgyalásokat – ezzel a Jamaika-koalíció lehetősége elbukott.⁶⁰

7. A koalíciós tárgyalások első körének kudarca és annak lehetséges következményei – alkotmányjogi lehetőségek és dilemmák

Rögtön felvetődött a kérdés, hogy milyen további politikai és alkotmányos lehetőségek állnak fenn: ilyen volt az esetleges kisebbségi kormány alakítása, a nagykoalíció folytatása, illetve esetlegesen új választások kiírása. Az első kettő ellen a korábban már felhozott érvek változatlanul fennálltak, az előrehozott választások lehetősége pedig egyik politikai erő érdekeinek sem felelt meg, ráadásul a választások ilyen rövid idő utáni megismétlése nem hozott volna szignifikánsan más eredményt, és így nem eredményezett volna könnyebb kormányalakítást sem. Ráadásul kimondva-kimondatlanul mindenki az AfD további erősödésétől tartott egy esetleges új választás alkalmával.

Az 1949-ben létrehozott német alkotmányos rendszer a Weimari Köztársaság folyamatos kormányválságaiból és a Reichstag rendszerint idő előtti feloszlásának, és az ebből adódó instabilitásnak kedvezőtlen következményeiből tanulva elsősorban a stabil kormányzás lehetőségének megteremtését tekintette célnak. Ennek megfelelően a Bundestag feloszlásának lehetőségét erősen korlá-

⁵⁸ „Jamaika liegt am Rhein” (Jamaika a Rajna partján) Dresdener Neueste Nachrichten, 2017. október 18. Ugyanakkor Jamaika-koalíció kormányozza a 2017-es választások óta Schleswig-Holstein tartományt is.

⁵⁹ A főbb vitapontokat összefoglalja a Focus Online cikke www.focus.de/politik/deutschland/jamaika-verhandlungen-das-sind-die-strittigsten-themen_id_7852936.html

⁶⁰ „Es ist besser nicht zu regieren, als falsch zu regieren” (Jobb nem kormányozni, mint rosszul kormányozni) Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2017. október 20.

tozza az Alaptörvény, az nem rendelkezik az önfelosztás jogával, csak a szövetségi elnök oszthatja fel az Alaptörvényben szabályozott esetekben.

Erre alapvetően két esetben kerülhet sor: egyrészt, ha a szövetségi kancellár maga ellen bizalmi szavazást kér, és azon nem szerez többséget, illetve, ha a Bundestag tartósan képtelen kancellárt választani.

Az első lehetőséget, a bizalmi szavazást a kancellár bármikor kezdeményezhet maga ellen, az Alaptörvény 68. cikk (1) bek. szerint. Amennyiben nem kap többséget, kérheti a szövetségi elnököt, hogy 21 napon belül oszlassa fel a Bundestagot és írjon ki új választásokat, kivéve, ha a Bundestag közben új kancellárt választ. Ez a lehetőség ebben az esetben elméletileg sem állt fenn, hiszen ügyvezető kormány volt hivatalban, az ügyvezető kancellárt a jelenlegi Bundestag nem választotta meg, tehát bizalmi szavazást sem kérhetett attól saját maga ellen. (Ahogyan konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal sem váltható le ügyvezető kormány.)

A másik lehetőség, hogy a kormányalakítás kudarca miatt a szövetségi elnök feloszlatja a Bundestagot. A kancellárválasztás első fázisában az elnök jelöltjére szavaznak, a szövetségi elnök által megnevezett kancellárjelölt sikertelensége esetén az Alaptörvény 63. cikk (3) bek. esetén a Bundestag saját jelöltjét választhatja kancellárrá – természetesen felvetődik a kérdés, hogy ha az elnöknek nem sikerül olyan kancellárjelöltet találni, aki kormányzóképes többséget tud maga mögé állítani, akkor ez miért és hogyan sikerülne a Bundestagnak. Ez a rendelkezés inkább a parlamentáris kormányzati rendszerben a Bundestag többségének súlyát hivatott megjeleníteni.⁶¹ A gyakorlat azt mutatja, hogy a szövetségi elnök a várhatóan kormányképes koalíció vezetőjét jelöli kancellárnak, és őt a Bundestag már az első fázisban megválasztja.⁶² Erre alkotmányos kötelezettsége egyébként nincsen, a jelölt személyéről diszkrecionális jogkörben dönt – de eddig minden alkalommal a pártok vezetőivel egyeztetve nevezte meg a jelöltjét az Alaptörvény 1949-es hatálybalépése óta.⁶³ Abban az esetben, ha az első és a második szavazási fázis is sikertelen, vagyis ha a Bundestag saját jelöltje sem kap többséget, akkor új szavazást kell tartani (harmadik fázis), és az annak során a legtöbb szavazatot kapó jelölt lesz a kancellár. Ha a Bundestag többségét maga mögött tudja, akkor az elnök köteles kinevezni kancellárrá [63. cikk (4) bek. 2. mondat]. Amennyiben nem sikerül többséget szereznie a Bundestagban, az elnöknek hét napon belül kell döntenie, hogy kinevezi-e – egy kisebbségi kormány élére – a megválasztott jelöltet, vagy feloszlatja a Bundestagot és új választásokat ír ki. Ebben a döntésben a többségi vélemény szerint a szövetségi elnök döntésének nincsen alkotmányos korlátja, mérlegelésére van bízva, hogy a parlament feloszlatása, vagy a kisebbségi kormány ki-

⁶¹ Georg HERMES: *Art. 63* in Horst Dreier (szerk.): *Grundgesetz Kommentar* II. köt. (TÜBINGEN: MOHR-SIEBECK 2015) 1573.

⁶² HERMES (61. lj.) 1580.

⁶³ Meinhard SCHRÖDER: *Art. 63* in: Hermann v. MANGOLDT – Friedrich KLEIN – Christian STARCK (szerk.): *Das Bonner Grundgesetz – Kommentar*. II. köt. (München: Verlag Franz VAHLEN 2000) 1940.

nevezése mellett dönt.⁶⁴ Gyakorlati jelentősége ezeknek a rendelkezéseknek mindezedig nem volt, ennek szükségessége nem is merült fel.

Amennyiben a 63. cikk (4) bek. 3. mondata szerint a Bundestag feloszlata mellett dönt, úgy 60 napon belül új választásokat kell tartani az Alaptörvény 39. cikk (1) bek. 4. mondata értelmében. A fent említettek miatt a Bundestag ilyen okból való idő előtti feloszlata sosem került még sor – csak a kancellár által elveszített bizalmi szavazás nyomán került erre sor – ennek kialakult alkotmányos gyakorlata sincsen. 2017 őszén is inkább csak elméleti lehetőség volt mind ez, komolyan senki nem számolt a Bundestag lehetséges feloszlataival, bár többször szóba került ez a lehetőség.

Mivel a Jamaika-koalíció kudarca után Frank-Walter Steinmeier államfő valamennyi parlamenti párttal (az AfD-vel is) megbeszéléseket kezdeményezett, és felhívta figyelmüket alkotmányos kötelezéseikre és az ország jövője iránti felelősségükre,⁶⁵ a pártok újra számításba vették a lehetőségeket. Így a kisebbségi kormányzást egy úgynevezett kooperációs koalíció (Kooperationskoalition – rövidítve KoKo) keretében, vagyis az Union kisebbségi kormányát kívülről tartósan támogató pártokkal, illetve egy úgynevezett Kenya-koalíció lehetőségét (fekete-piros-zöld, tehát Union–SPD–Zöldek) is, valamint ismét felvetődött az Union–SPD nagykoalíció lehetősége.

8. A koalíciós tárgyalások folytatása – a nagykoalíció új felvonása

Látszólag pathhelyzet alakult ki a kormányalakítás körül, a fent felvetett koalíciós lehetőségek egyike sem tűnt valódi opciónak, de a Bundestag feloszlata és az előrehozott választásoktól is tartózkodott minden parlamenti párt. Végül 2017 novemberének végén az SPD bejelentette, hogy kész tárgyalásokat kezdeni a nagykoalíció folytatásáról, de csak új, a korábbtól eltérő koalíciós szerződés kötése esetén.⁶⁶ Az SPD tagságának egy része, illetve a párt ifjúsági szervezete, a JuSos (Arbeitsgemeinschaft der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten in der SPD – Fiatal Szocialisták Munkaközössége a Német Szociáldemokrata Pártban) továbbra is ellenezte a nagykoalíció folytatását.⁶⁷ Ennek ellenére megkezdődtek az előzetes megbeszélések a CDU, a CSU és az SPD között, 2018. január 12-én a tárgyaló delegációk közzétettek egy 28 oldalas dokumentumot, a lehetséges koalíciós szerződés alaptéziseit. Ebben személyi kérdésekről nem esett szó, de a jö-

⁶⁴ HERMES (61. lj.) 1589.

⁶⁵ A szövetségi elnök nyilatkozata a kormányalakításról, 2017. október 20. www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2017/11/171120-Statement-Regierungsbildung.html

⁶⁶ Die Zeit. 2018. november 14. www.zeit.de/politik/deutschland/2017-11/koalition-spd-regierungsbildung-vorschlaege-mitglieder

⁶⁷ www.zeit.de/politik/deutschland/2017-11/koalition-spd-regierungsbildung-vorschlaege-mitglieder

vendő nagykoalíció politikai alapjait rögzítették, benne számos, az SPD számára fontos pont – családok helyzete, szegénység elleni küzdelem, a menedékgjogról szóló rendelkezések szigorításának elmaradása – szerepelt.⁶⁸

2018. január 21-én az SPD rendkívüli pártkongresszust tartott Bonnban, ezen a küldöttek kis többséggel (54%), a pártvezetés javaslatára a koalíció megkötése mellett voksoltak, bár a JuSos és a párt balszárnyához tartozó politikusok továbbra is tiltakoztak.⁶⁹ A tiltakozók és a kis többség hatására arról is döntés született, hogy a végleges koalíciós szerződésről egy minden párttagot érintő, igaz, jogi kötőerővel nem rendelkező referendumot tartanak, ahogyan tették ezt már 2013-ban, az előző koalíciós szerződés megkötésekor is. Az Uniópártokkal folytatott tárgyalások eredményeként a koalíciós szerződés feltételeiről február 7-én megállapodtak. Az SPD tagjainak (464 000 főnek) március elejéig volt lehetősége a koalíciós szerződésről véleményt nyilvánítani, az eredményeket március 4-én ismertették. A párt vezetése bejelentette, hogy abban az esetben, ha a párt tagjainak legalább 20%-a részt vesz a referendumon, annak eredményét magára nézve kötelezőnek fogja tekinteni. Bár a szociáldemokratáknak a megfigyelők szerint kedvező koalíciós megállapodást sikerült kötniük, többek közt a külügy- és a pénzügyminisztérium irányítása is az SPD-hez került a tárgyalások értelmében, és a párt politikai céljait is sikerült viszonylag messzemenően elfogadtatni a rég-új koalíciós partnerrel, a párt belső konfliktusai nem csitultak. A külügyminiszternek jelölt korábbi kancellárjelölt, Martin Schulz február 9-én bejelentette, hogy nem fogadja el a felajánlott külügyi tárcát, majd február 13-án pártelnöki tisztségéről is lemondott (ez arra az esetre is tervben volt, ha külügyminiszterként hivatalba lép).⁷⁰

A SPD referendumán a résztvevők 66%-a szavazott a koalíciós szerződés mellett,⁷¹ ebben annak is szerepe lehetett, hogy az előrehozott választásokat mindenképpen el kívánták kerülni: korábban soha nem látott mélységbe zuhant az SPD támogatottsága, és soha nem látott magasságba az AfD-nek jósolt választási eredmény.⁷² A koalíciós szerződést 2018. március 12-én írták alá a CDU, a CSU és az SPD vezetői,⁷³ majd március 14-én a Bundestag megválasztotta kancellárrá Angela Merket. A 709 Bundestag-képviselő közül 364-en szavaztak rá, a jelenlegi minimális, 355-fős kancellári többségnél alig többen, ami azt mutatja, hogy támogatottsága a koalícióban sem teljes, hiszen az Union és az SPD együttesen 399

⁶⁸ A szöveget a német közszolgálati televízió (ARD) közzétette honlapján: www.tagesschau.de/inland/ergebnis-sondierungen-101.pdf

⁶⁹ www.spiegel.de/politik/deutschland/spd-parteitag-delegierte-stimmen-fuer-koalitionsverhandlungen-a-1189028.html

⁷⁰ Die Welt, 2018. február 9. www.welt.de/politik/deutschland/article173386448/SPD-Paukensschlag-Martin-Schulz-verzichtet-auf-Amt-des-Aussenministers.html

⁷¹ www.spiegel.de/politik/deutschland/spd-mitglieder-stimmen-fuer-grosse-koalition-a-1196372.html

⁷² II. Politbarometer 2018. februárjában (2018. február 23.) www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2018/Februar_II_2018/

⁷³ Die Welt, 2018. március 12. www.welt.de/politik/deutschland/article174465986/169-Tage-nach-der-Wahl-GroKo-Spitzen-unterzeichnen-Koalitionsvertrag.html

képviselővel rendelkezik a Bundestagban.⁷⁴ Ez figyelmeztető jel is lehetett Angela Merkel számára és utalhat a kormánykoalíció törekeny voltára is, bár az azóta eltelt rövid idő és az azóta lefolytatott igen kevés parlamenti szavazás miatt megszemenő következtetéseket a kormánytöbbség ingatagságáról még nem tudunk levonni. Valószínűbbnek tartom, hogy figyelmeztetésnek szánta ezt a koalíció képviselőinek azon része, aki nem szavazott Angela Merkelre, és fontos politikai kérdésekben meglesz a kormány szükséges többsége. A valódi viták nem a Bundestag ülésein, hanem a nagykoalíció pártjai közötti megbeszéléseken fognak folyni, ahogy a fontos döntések is ott születnek – a koalíció többségének támogatását nem bíró kérdéseket nem fogják parlamenti szavazásra bocsátani.

2018. március 14-én a kancellárválasztást követően előbb Angela Merkel tett esküt a Bundestag előtt a Német Alaptörvény 56 cikkének megfelelően.⁷⁵ Ezt követően a kormány tagjai Frank-Walter Steinmeier államfőtől átvették kinevezésüket, majd ők is esküt tettek a Bundestag előtt. Ezzel a választások után 169 nappal megalakult a 4. Merkel-kormány, egyben megszűnt a korábbi ügyvezető kormány megbízatása, amely a második világháborút követő német történelem során a leghosszabb ideig volt hivatalban.

Az új kabinet 16 tagú, a CDU a kancelláron kívül 6 minisztert jelölt, ahogy az SPD is, a CSU-nak három miniszteri tárca jutott. A kormány tagjai között Angela Merkelen kívül 6 női minisztert találunk. Viszonylag kevés kormánytag maradt az előző Merkel-kormányból, öten töltöttek be az előző ciklusban is miniszteri posztot, és csak ketten tartották meg tárcájukat: Ursula von der Leyen (CDU) maradt védelmi miniszter, Gerd Müller (CSU) pedig továbbra is a nemzetközi gazdasági együttműködésért és fejlesztésért felel a kormányban. A Merkel fő bizalmasának számító Peter Altmeier a kancellári hivatal vezetése helyett a Gazdasági és Energiaügyi Minisztériumot vezeti a továbbiakban, a két az előző kormányból megmaradt SPD-s miniszter, Heiko Maas és Katarina Barley más tárcát kaptak: Maas az igazságügyi helyett a külügyi tárcát vezeti, Barley vette át az igazságügy-miniszteri posztot – ő korábban nő- és családügyi miniszter volt. Érdekes, hogy két kulcspozíciót kapott politikus, az SPD-s Olaf Scholz pénzügyminiszter, és a CSU által jelölt Horst Seehofer belügyminiszter is a tartományi politikából érkezett, előbbi a tartományi jogú város, Hamburg főpolgár-

⁷⁴ A kancellárválasztás és a kormány megalakulásának krónikáját közli a Focus Online nevű internetes portál: Laura Gaida: GroKo offiziell im Amt – AfD-Mann bekommt Geldstrafe www.focus.de/politik/deutschland/kanzlerwahl-2018-sie-braucht-355-stimmen-knackt-merkel-einviertes-mal-die-kanzlermehrheit_id_8608444.html

⁷⁵ A német Alaptörvény 56. cikk: „Ich schwöre, dass ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde. So wahr mir Gott helfe.“ („Esküszöm, hogy hogy erőmet a német nép javára fordítom, azt gyarapítani, tőle a károkat elhárítani fogom az Alaptörvényt és a szövetségi törvényeket betartom és védelmezem, kötelességeimet lelkiismeretesen teljesítem, és mindenkiel szemben igazságos leszek. Isten engem úgy segítjen”

mestere volt, Seehofer pedig a bajor miniszterelnöki posztot cserélte le a szövetségi miniszteri tárcára. Ennek ellenére mindketten országosan is ismert politikusok voltak korábban is, Scholz az SPD ügyvezető elnöke, korábban töltött már be szövetségi miniszteri megbízatást is, Seehofer pedig az Union konzervatív szárnyának egyik vezéregyénisége volt korábban is – és területileg legnagyobb, lakosságszámban második német tartomány miniszterelnökeként komoly súllyal bírt a szövetségi szintű politikában eddig is, a bajorországi miniszterelnöksége előtt pedig több szövetségi miniszteri posztot is betöltött.

A kormány tagjainak többsége rutinos politikus, többen korábbi államtitkári megbízatás, vagy hosszú Bundestag-tagság után kaptak miniszteri tárcát, így Andreas Scheuer, Helge Braun, Jens Spahn az Union színeiben, viszont az SPD törekedett arra, hogy „új arcokat” is az első vonalba állítson, így lett családügyi miniszter az országos politikában szinte ismeretlen Franziska Giffey korábbi neuköllni (Berlin egyik kerülete) polgármester, de a szövetségi szinten újoncnak számít a környezetvédelmi tárcát átvevő, korábban Észak-Rajna-Vesztfáliában tartományi miniszter Svenja Schulze is.

Horst Seehofer kisebb botrányt okozott azzal, hogy az általa vezetett Belügy, Építésügyi és Hazai Ügyekért Felelős Minisztérium (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) mind a nyolc államtitkár posztját férfiakkal töltötte be – a minisztérium esélyegyenlőség megbízottjának kifogásait figyelmen kívül hagyva.⁷⁶ A kormány és az egyes miniszterek tényleges teljesítményéről az idő rövidsége miatt nyilvánvalóan lehetetlen véleményt formálni, a minisztériumok vezetésének, struktúrájának kialakítása is folyamatban van még.

Az SPD kormányzati szerepvállalása érdekes kérdéseket vet fel: egyrészt ezt a kampány során, majd közvetlenül a választás után kategorikusan kizárták, másrészt a nagykoalíciós kormányok eddig mindig az SPD politikai pozícióinak gyengülésével jártak. A 2017-es választást követő eseményeket is kétféleképpen értékelhetjük: egyrészt úgy, hogy az SPD folytatta „arcvesztését”, mert előzetes ígéreteivel ellentétben mégis folytatta a nagykoalíciót, de lehetséges az az értelmezés is, hogy a párt alkotmányos felelősségének tudatában rugalmas magatartásával segítette feloldani a korábban nem tapasztalt politikai patthelyzetet. További kérdés, hogy a kormányzás során mennyire tudja megvalósítani saját politikai elképzeléseit: e mellett szól, hogy a kormányban kulcspozíciókat (külügy és pénzügyminiszteri tárca) sikerült kialakítaniuk, és a koalíciós szerződésben is hangsúlyosak az SPD által prioritásnak tartott kérdések. Ellene szól ugyanakkor, hogy az eddigi koalíciós kormányokban nemigen sikerült saját politikájukat megvalósítani, a párt arculatának sem tettek jót ezek az időszakok (sem a 2005–2009 közötti, sem az előző ciklus nagykoalíciója. Továbbra is hiányoznak az SPD-ből a markáns, karizmatikus

⁷⁶ www.zeit.de/politik/deutschland/2018-03/bundesinnenministerium-horst-seehofer-staatssekretaere-maenner

politikusok, és nincs is a láthatáron az új Kurt Schumacher, Helmut Schmidt vagy Willy Brandt, de még az új Gerhard Schröder vagy Franz Müntefering sem. Bár sokan nagy reményeket fűztek Martin Schulzhoz, nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, nem tudta győzelemre vezetni az SPD-t, majd vissza is vonult a párt vezetéséből.

Nincs egyszerű helyzetben az Union sem, népszerűségéből folyamatosan veszít, az elmúlt évtizedben elveszítette vezető szerepét a sokáig CDU-fellegvárnak tartott Baden-Württembergben, a bajor CSU történelmi mélypontot jelentő választási eredményt ért el 2017-ben (és 2018-ban tartományválasztások jönnek Bajorországban), Angela Merkelen kívül az Unionból is hiányoznak a nagy egyéniségek, és nem látható, hogy ki állhatna esetleg Merkel helyére a CDU (és a kormány) élén. A kancellár is veszített népszerűségéből, de hatalmas tapasztalata és megkérdőjelezhetetlen személyes tekintélye eddig minden helyzeten átsegítette.

Sosem könnyű egy nagykoalíció ellenzékének lenni, a jelenlegi legerősebb ellenzéki pártot, az AfD-t pedig sem a kormánypártok, sem a többi ellenzéki párt nem tekinti partnernek, kormányra kerülésükre esély sincsen, ráadásul az AfD sok esetben nem a kormány, hanem a politikai rendszer, és részben a második világháború utáni német alkotmányos hagyományok ellenzékének tűnik. A többi ellenzéki párt önmagában nem jelentős tényező, nem is várható, hogy azzá válnak, az FDP esetében kérdés, hogy sikerül-e újra tartóssá tenni jelenlétüket a Bundestagban. A koalíciós tárgyalásokból való kilépés értékelhető egyfelől a felelősség hátrításának, másfelől gerinces magatartásnak is – a német közvélemény az előbbi felé tendál. Összességében nem várható, hogy bármelyik ellenzéki párt néppártá válik, és vezető ereje lehet egy későbbi koalíciónak, rövid távon legalábbis biztosan nem, az elkövetkező parlamenti ciklusban választóik megtartására, illetve tárboruk növekedésére fognak törekedni. Az AfD célja a második legnagyobb párttá válni, a három kis ellenzéki párt pedig a két néppárt vezette koalícióban juthat kormányzati szerephez a későbbiekben, a Zöldeknek és az FDP-nek ez nyilvánvaló célja is, a többi párt szemében az AfD-hez képest a Baloldal is a kisebbik rossznak tűnik, a későbbiekben az ő szövetségi kormányzati szerepvállalásukat sem tartom elképzelhetetlennek.

9. Kitekintés az osztrák választásokra

Közben Németország szomszédságában, Ausztriában is választásokat tartottak 2017-ben, miután az osztrák nemzetgyűlés, a Nationalrat pártjai úgy döntöttek 2017. május 15-én, hogy a nagykoalíció két pártja közötti konfliktusok és a kancellárhelyettes lemondása nyomán, hogy lerövidítik a nemzetgyűlés mandátumát. A formális önfelosztató határozat 2017. július 17-én született meg, a pártok megállapodása szerint 2017. október 15-én került sor az előrehozott választásokra. A kiin-

dulási helyzet annyiban azonos volt a németországgal, hogy Ausztriát is nagykoalíció kormányozta a választásokat megelőzően. Az osztrák nagykoalíció, az SPÖ (Sozialdemokratische Partei Österreichs – Osztrák Szociáldemokrata Párt) és az jobbközép ÖVP (Österreichische Volkspartei – Osztrák Néppárt részvételével, szociáldemokrata vezetéssel tíz éven át, 2007 óta állt fenn – Alfred Gusenbauer (2007–2008), később Werner Faymann (2008–2016) végül Christian Kern (2016–2017) vezetésével. A nagykoalícióban történő kormányzásnak Ausztriában nagy hagyományai vannak, 1987–2000 között is az SPÖ és az ÖVP kormányzott.⁷⁷ Az előrehozott választások kiírásában szerepet játszott a két párt közti nézeteltérések sokasodása, illetve az ÖVP vezetési válsága is, amelynek során Reinhold Mitterlehner lemondott, az új pártelnök pedig a külügyminiszter Sebastian Kurz lett.

Az osztrák parlament alsóháza, a Nationalrat 183 képviselőjét 5 évre választják (a korábbi négy év helyett, a módosítás 2007-ben lépett hatályba), a választás szabályait az 1992-ben elfogadott a Nationalrat Választásáról Szóló Szövetségi Törvény (Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates – a továbbiakban: NRWO) szabályozza. Az osztrák Szövetségi Alkotmány (Bundes-Verfassungsgesetz) 26. cikk (1) bek. szerint aktív választójoggal rendelkezik minden 16. életévét betöltött osztrák állampolgár, a passzív választójog alsó korhatásra 18 év [26. cikk (4) bek.].⁷⁸ Az osztrák választási rendszer arányos, az ország 9 tartománya alkot egy-egy választókerületet, azon belül regionális választókerületeket állít fel a választási törvény [NRWO 3. § (2) bek.], összesen 39-et. A 183 mandátumtartományok és regionális választókerületek szerinti megoszlását a Hare-módszerrel állapítják meg az adott választókerület lakosságszáma alapján. Ezt követően a regionális választókerületekben a Hare-módszer szerint kiszámított kvóta alapján osztják ki az egyes pártlisták mandátumait. A szavazás a listára történik, de azon belül a választónak van preferenciális szavazata (Vorzugsstimme). Ezt követően a második mandátumosztás során tartományi szinten is megtörténik a szavazatok leosztása, szintén a Hare-módszer segítségével, az így kapott mandátumszámból kivonják a pártnak már a regionális választókerületekben kiosztott mandátumokat. Ebben a második elosztási körben csak azok a pártok vesznek részt, amelyek regionális listán mandátumot szereztek, vagy az országosan leadott összes szavazat legalább 4%-át megszerezték [NRWO 100. § (1) bek. és 107. § (2) bek.]. A harmadik mandátumelosztási forduló során az országosan összesített szavazatszámok alapján d’Hondt mátrix segítségével állapítják meg a mandátumszámot. Az így megállapított számból kivonják a regionális vagy tartományi listán kiosztott mandátumokat.⁷⁹ A választási rendszer bonyolultnak

⁷⁷ Ludger HELMS – David M. WINEROITHER: „Keine Alternativen zur Großen Koalition? Demokratischer Prozess und Koalitionsbildung“ in Österreich. in: Frank Decker – Eckhard Jesse (szerk.) *Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Parteiensystem und Regierungsbildung im internationalen Vergleich* (Baden-Baden: Nomos 2013) 561–576. 568–569.

⁷⁸ Theo ÖHLINGER – Harald EBERHARD: *Verfassungsrecht* (Bécs: Facultas, 2016) 168.

⁷⁹ ÖHLINGER–EBERHARD (78. l.) 177–179.

tűnik, bár mind a Hare, mind a d'Hondt módszer matematikailag könnyen leírható és belátható, illetve kritizálják túlzott pártközpontúsága miatt is – ezt a hatást a preferenciális szavazatok rendszere enyhíti. A rendszer ugyanakkor, eltekintve a bekerülési küszöb okozta esetleges torzulásoktól, nagyon pontosan leképezi a választói akaratot.⁸⁰

A választási kampányt Ausztriában is a menekültkérdés, illetve általában a bevándorlás és a bevándorlók integrációjának kérdése uralta. A választás esélyese a két nagy párt, az SPÖ és az ÖPV volt, bár utóbbi nem ezen a néven, hanem a pártelnök, Sebastian Kurz listájaként indult, amit az osztrák választási szabályok lehetővé tesznek. A konzervatív Liste Sebastian Kurz – Die neue Volkspartei (Sebastian Kurz listája – Az új néppárt) főleg a vidéki régiókban számított sikerekre, kampányát is elsősorban ott folytatta. Az erős szociáldemokrata hagyományokkal rendelkező Bécsben hagyományosan sikeres SPÖ az kancellárt, Christian Kernt nevezte meg kancellárjelöltként. Biztos parlamentbe jutónak tekintette mindenki a szélsőjobboldali-populista (olykor idegenellenes és főleg euroszeptikus szólamokat is hangoztató) Osztrák Szabadságpártot (Freiheitliche Partei Österreich – FPÖ) Heinz-Christian Strache vezetésével. Komoly válságban volt az egy évvel korábban a szövetségi elnök (Bundespräsident) választásán sikeres Zöld Párt (Die Grünen – Die Grüne Alternative), amelyet belső konfliktusok feszítettek szét – ennek során kizárták a pártból saját ifjúsági szervezetét, és annak vezetőit. A belső konfliktusok nyomán kivált a párt parlamenti frakciójából és kilépett a pártból Peter Pilz, aki Liste Peter Pilz (Peter Pilz listája) néven saját listával indult (később önálló pártot is alapított). A bekerülési küszöb közelében mérték a 2012-ben alakult liberális NEOS-t (Das Neue Österreich und Liberales Forum – Az Új Ausztria és Liberális Fórum).

Bár a korábban fennálló részvételi kötelezettség megszűnt,⁸¹ Ausztriában hagyományosan magas a részvételi arány a választásokon, 2017-ben 80% volt. A választások egyértelmű győztese a Sebastian Kurz vezette lista (és ezáltal az ÖVP) lett, a szavazatok 31,47%-át megszerezve, az előző választásokhoz képest több, mint 7%-os erősödéssel. 26,86%-os eredményével csaknem hajszálpontosan megismételte négy évvel korábbi eredményét az SPÖ. Viszonylag jelentősen erősödött az FPÖ is, 25,97%-ot szerezve, és csaknem beérve a szociáldemokratákat. Parlamentbe jutott még a NEOS (5,3%) és Peter Pilz listája (4,41%) 3,8%-os eredményével. 2013-as eredményéhez képest több, mint 8%-ot veszítve kiesett a parlamentből a Zöld Párt. A többi pártra, illetve listára összesen a szavazatok 2,2%-a érkezett, minden párt 1% alatti eredményt ért el, így a zöldeken kívül jelentősebb politikai erő nem maradt képviselő nélkül. A választási eredményeket áttekintve a tartományok jelentős részében az

⁸⁰ BEHNKE–GROTZ–HARTMANN (21. lj.) 75.

⁸¹ ÖHLINGER–EBERHARD (78. lj.) 172.

ÖVP lett a legerősebb párt, az SPÖ nyerte a választást Bécsben és Burgenlandban, az FPÖ pedig hagyományos fellegvárában, Karintiában győzött.⁸²

A szavazatok, illetve a Nationalrat mandátumainak megoszlása a pártok között Ausztriában

Párt	Megszerzett szavazatok aránya (%)	Mandátumok száma (fő)
ÖVP – Liste Sebastian Kurz	31,37%	62
SPÖ	26,86%	52
FPÖ	25,97%	51
NEOS	5,3%	10
Liste Peter Pilz	4,41%	8

Az eredmények alapján a legerősebb párt az ÖVP lett 62 mandátummal, az SPÖ 52, az FPÖ 51 képviselői helyet szerzett, míg a NEOS és a Pilz lista 10, illetve 8 mandátumot kapott. Az eredmények alapján ismét koalíciós kormány alakulása volt várható, az eddigi nagykoalíciótól kívül, amelynek folytatása nem volt valószínű, az ÖVP és az FPÖ, valamint az SPÖ és az FPÖ lett volna képes stabil többséggel rendelkező koalíciót alkotni. A kisebbségi kormányzásnak Ausztriában Németországhoz hasonlóan nincsenek hagyományai, ennek lehetősége tulajdonképpen fel sem merült.⁸³ Alexander Van der Bellen zöldpárti szövetségi elnök még a választások estéjén bejelentette, hogy a legtöbb mandátumot szerző párt, az ÖVP vezetőjét, Sebastian Kurzt fogja felkérni kormányalakításra, aki a várakozásoknak megfelelően az FPÖ-t választotta koalíciós partnerül a nagykoalíció folytatása helyett. Október 25-én meg is kezdődtek a koalíciós tárgyalások az ÖVP és az FPÖ között 5 fő témakörben, 25 szakértői csoportban. A koalíciós tárgyalások megkezdése előtt a kormányalakítással megbízott Kurz megbeszéléseket folytatott valamennyi parlamentbe jutott párt képviselőjével.⁸⁴ Az új Nationalrat 2017. november 7-én alakult meg⁸⁵ – kivételesen nem a parlament épületében, amely felújítás alatt áll, hanem a Hofburg erre a célra berendezett termében. A koalíciós tárgyalások viszonylag gyorsan sikerre vezettek, két hónappal a választások után, 2017. december 18-án megalakult az ÖVP és az FPÖ koalíciós kormánya, az új kancellár Sebastian Kurz, helyettese az FPÖ vezetője,

⁸² Az osztrák Belügyminisztérium közleménye a választások hivatalos végeredményéről. wahl17.bmi.gv.at/

⁸³ HELMS–WINEROITHER (77. l.) 576.

⁸⁴ Die Presse, 2017. október 20.

⁸⁵ Az 2017-es osztrák választásokról részletesen lásd: Thomas HOFER – Barbara TÓTH (szerk.): *Wahl 2017. Loser, Leaks & Leadership* (Bécs: Ärzte Verlag 2017)

Hans-Christian Strache lett.⁸⁶ Ausztriában tehát, bár később voltak a választások, hamarabb alakult új kormány, a második ÖVP–FÖP koalíciót nem kísérte olyan tiltakozási hullám sem kül- sem belföldön, mint az 1999-ben Wolfgang Schüssel vezetésével alakult első ilyen összetételű kormányt.

10. Összegzés

A második világháborút követő időszak leghosszabb kormányalakítási folyamat ért véget Németországban, a bonni Alaptörvény teremtette, a korábbi évtizedekben stabilitást garantáló alkotmányos rendszerének valódi szakítópróbájára azonban nem került sor: ha hosszas és fordulatos tárgyalási folyamat végén is, de sikerült stabil – vagy legalábbis annak tűnő – kormányt alakítani. A hosszúra nyúlt, első körben sikertelen koalíciós tárgyalások, egy újabb párt, az AfD feltűnése és jelentős tényezővé válása azt vetíti előre, hogy konfliktusokkal terhelt lesz a 19. német Bundestag és vele a 4. Merkel-kormány hivatali ideje. Az is megmutatkozott, hogy bár népszerűségéből veszített, nincs alternatívája Angela Merkel kancellárnak, és a korábban a fáradtság jeleit mutató Union–SPD együttműködésnek sem. Angela Merkel több, mint 12 éve tölti be tisztségét, de korábban soha nem kellett ilyen hosszas alkuk után kormányt alakítania, és sosem volt ennyire kicsi a támogatottsága megválasztása során. A koalíciót korábban feszítő belső ellentéteket csak részben sikerült feloldani, kérdés, hogy ezekkel együtt fenntartható lesz-e a teljes törvényhozási ciklus során a most megalakult kormány. További kérdés, hogy folytatódik-e a korábbi néppárt SPD térszűrése, és hogy van-e tere az AfD további növekedésének.

Angela Merkel egy gazdaságilag prosperáló, az Európai Unióban vezető szerepet betöltő, de társadalmilag és politikailag mélyen megosztott Németország kancellárja lett ismét, a jelek szerint minden politikai rutinjára szüksége lesz, hogy feladatát teljesítse. Az esetleges bizonytalan hazai támogatottság nemzetközi mozgásterére is kihatással lehet, így változatlanul érdemes lesz figyelni a német parlamentben folyó munkát.

Kulcsszavak: német választások 2017, választási rendszer, koalíció, koalíciós tárgyalások, kormányalakítás

FREY DÓRA

tudományos munkatárs,

Andrássy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem,

Európai Közjog Tanszék,

dora.frey@andrassyuni.hu

⁸⁶ Der Standard, 2017. december 19.