

Német Történeli Intézet
Washington, D.C.
Occasional Paper No. 13

A DEMOKRÁCIA SAROKKÖVE
A nyugatnémet *Grundgesetz*, 1949-1989

a következő szerzők
közreműködésével

Erich J. C. Hahn
Michaela Richter
Gebhard Ziller
David Clay Large

A DEMOKRÁCIA SAROKKÖVE
A nyugatnémet *Grundgesetz*, 1949-1989

Occasional Paper No. 13

Szerkesztette: Detlef Junker, Manfred E.
Boemeke és Janine Micunek
© Copyright 1995

Kiadja a
NÉMET TÖRTÉNETI INTÉZET
1607 New Hampshire Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20009
Tel. (202) 387-3355

Tartalomjegyzék

Erich J. C. Hahn

A megszálló hatalmak és az alkotmányosság
Nyugat-Németország újjáépítése,

1945-1949

7

Michaela Richter

Az alaptörvény és a demokratikus pártállam:
Alkotmányelmélet és politikai

gyakorlat

37

Gebhard Ziller

A föderalizmus fejlődésének tendenciái a
a *Grundgesetz* (alaptörvény),

1949-1989

73

David Clay Large

A nem normálható normatívva tétele:
Az ellenálláshoz való jog Nyugat-Németországban

Alkotmányos történelem

83

Előszó

A II. világháború befejezésének ötvenedik évfordulója a megemlékezés és az ünneplés, az emlékezés és a visszatekintés ideje. Itt az ideje, hogy elgondolkodjunk e legpusztítóbb háború eredményein, és tiszteljük a náci terror áldozatai előtt, miközben megemlékezünk arról a hatalmas erőfeszítésről is, amelyet az Európa-szerte szétvert politikai, gazdasági és társadalmi struktúrák újjáépítése érdekében tettek.

Németországban a teljes katonai vereség okozta sokk és a felszabadulás nemcsak egy brutális diktatúrától, hanem az államhatalomnak kritikátlanul engedelmeskedő, évszázados gondolkodásmódtól való megszabadulás is új politikai irányultság és új alkotmányos alapok keresését eredményezte. A nyugati megszállási övezetekben a szövetséges katonai kormányok szorosan együttműködtek a német politikai vezetők új csoportjával annak biztosítása érdekében, hogy a kialakuló Szövetségi Köztársaság a demokratikus elveken, valamint a szabadság és az igazságosság eszméin alapuljon. Biztosítani akarták, hogy az új nyugatnémet állam szilárdan a nyugati értékeken, a liberalizmus és a felvilágosodás hagyományain alapuljon, amelyek mindig is szerepet játszottak a német politikai gondolkodásban, de a német politika valóságában soha nem érvényesültek teljesen. E tanácskozások eredményeként 1949. május 8-án elfogadták az alaptörvényt, a *Grundgesetzet*, ahogy a szövetségi köztársaság alkotmányát nevezték.

A következő negyven év során az ideiglenes állam ideiglenes eszközeként kidolgozott alaptörvény a világ egyik legstabilabb és legvirágzóbb demokráciájának sarokkövévé vált. Gyakorlatilag minden szempontból sikertörténet, és a két Németország közelmúltbeli egyesülésének jogi alapját is biztosította. Az egyesült Németország alkotmányaként a *Grundgesetz* jelentős módosításokon ment keresztül, és miközben a két országrész egyre jobban közeledik egymáshoz, az alaptörvény továbbra is változni fog, hogy alkalmazkodjon az új helyzetekhez.

Az 1989,akkoriban újonnan alapított washingtoni Német Történelmi Intézet több rendezvénnyel is megünnepelte az alaptörvény elfogadásának negyvenedik évfordulóját: Peter Graf Kielmansegg és Gordon A. Craig professzorok két előadásával, amelyek együtt jelentek meg az intézet első *Occasional Papers* című kiadványaként; valamint egy nemzetközi konferenciával Philadelphiában, amelynek célja az eredet elemzése és megvitatása volt,

a Grundgesetz jelentése és hatása. A kötetben összegyűjtött esszék eredetileg ezen a konferencián kerültek bemutatásra. Azzal a meggyőződéssel nyomtatjuk ki őket itt, hogy a nyugatnémet alaptörvény fontos aspektusainak vizsgálatával és értékelésével jelentősen hozzájárulnak Németország közvetlen háború utáni történetének, valamint a Szövetségi Köztársaságban 1949-től 1949-ig bekövetkezett főbb alkotmányos fejleményeknek a magyarázatához. 1989.

Hálásak vagyunk Erich Hahn professzornak, Michaela Richter professzornak, Dr. Gebhard Ziller professzornak és David Large professzornak, hogy engedélyt adtak cikkeik ilyen formában történő közzétételére.

Washington, D. C.
Április 1995

A megszálló hatalmak és Nyugat-Németország alkotmányos újjáépítése, 1945-1949¹

Erich J. C. Hahn

1949 áprilisának végén az Egyesült Államok, Franciaország és Nagy-Britannia katonai kormányzói és a Nyugatnémet Parlamenti Tanács (Parlamentarischer Rat) képviselői megállapodtak az új nyugatnémet állam alkotmányáról, az Alaptörvényről. Közvetlenül ezután a Tanácsban helyet foglaló főbb politikai pártok vezetői kijelentették, hogy "döntéseikben német szempontok vezérelték őket, és *mentesek voltak a külföldi befolyásoktól*".² A nyilatkozat célja az volt, hogy meggátolja az olyan romboló vitákat, mint amilyeneket a diktált versailles-i szerződés hozott a weimari köztársaságban harminc évvel korábban. Amiközben az alaptörvényt megvédték az erőltetett demokrácia ódiumától, és egymást biztosították a kollaboráció vádjával szemben, a pártvezetők felhívták a figyelmet arra is, hogy milyen rendkívüli körülmények között állt helyre az alkotmányos kormányzás Nyugat-Németországban. Nem tűnik hihetőnek, hogy a győztesek teljes szabadságot adtak volna a legyőzött németeknek, akiknek a demokráciával kapcsolatos tapasztalatai rövidek és katasztrofálisak voltak, az alkotmány megalkotásában. Ha az állítás helytálló, akkor a németek vagy sikeresen ellenálltak a szövetségesek nyomásának, vagy átvették a megszállók politikai céljait.

Hans Simons szerint, aki az amerikai katonai kormány összekötő tisztje volt a Parlamenti Tanácsnál, mind az alaptörvény, mind a keletnémet alkotmány 1949kivételes az alkotmánytörténetben, mert "elsősorban nemzetközi célokra készültek".³ A nyugati hatalmaknak szükségük volt egy nyugati

¹ A kanadai Társadalomtudományi és Humán Kutatási Tanács nagylelkű támogatása tette lehetővé, hogy elvégezzem az ehhez a tanulmányhoz szükséges levéltári kutatást. Hálásan köszönöm továbbá azt a szívélyes fogadtatást, amelyet M. és Mme Burnand de Dardel, Párizsból, több alkalommal is nyújtott nekem.

² Kiemeléssel idézi: Peter H. Merkl, *The Origins of the West German Republic* (New York, 1963), 125.

³ Hans Simons, "A bonni alkotmány és kormánya", in Hans J. Morgenthau, szerk, *Germany and the Future of Europe* (Chicago, 1951), 114-30, idézet a következő címen 114.

német kormányt, amely megszilárdíthatná a kommunizmus elleni zónáikat, a Marshall-terv keretében jólétet teremthetne, és partner lehetne egy integrált Nyugat-Európában. Simons arról számolt be, hogy a szövetségesek és a nyugatnémetek elvben egyetértettek egy föderális demokratikus rendszerben. Bár a szövetségesek nyomást gyakoroltak a németekre, hogy fogadjanak el vagy módosítsanak bizonyos alkotmányos rendelkezéseket, ezek a követelések általában nem voltak sem gyakorlatiasak, sem egyhangúak. A legtöbbször a németek végül is keresztülvitték az akarataikat.⁴ Ezt a véleményt mások is osztják, akik ismerik az alaptörvény kialakulását.⁵

Mindazonáltal az Egyesült Államoknak, Nagy-Britanniának és Franciaországnak meghatározó szerepe volt Nyugat-Németország 1945 utáni alkotmányos újjáépítésében, amikor megkezdték a helyi és tartományi önkormányzatok demokratizálását saját övezetükben. Az alaptörvényt, amely a folyamat csúcspontját jelentette, a nyugati hatalmak kezdeményezték, a tervezet kidolgozásakor ők ellenőrizték, és csak az ő jóváhagyásuk után ratifikálták. A győzteseknek azonban szükségük volt egy hatékony nyugatnémet kormányra, ezért olyan alaptörvényt hagytak jóvá, amely széles körű társadalmi elfogadottságot biztosított, még ha nem is felelt meg minden követelményüknek. Bár a nyugatnémet politikai vezetők nem mindig voltak egységesek az 1948-49-es alaptörvény kidolgozása során, ellen tudtak állni a konkrét alkotmányos rendelkezések előírására irányuló kísérleteknek. Bár Simons ezt sugallta, a három hatalom feljegyzései világosabban mutatják, hogy a francia, amerikai és brit célok hol különböztek egymástól, mikor milyen nyomást gyakoroltak, és azt hogyan hiúsították meg többnyire.

A Német Szövetségi Köztársaság az 1945 nyarán kezdődött, részekre bontott politikai újjáépítés eredménye. A jaltai és potsdami csúcstalálkozókon Nagy-Britannia, az Egyesült Államok és a

⁴ Ibid., 115-21.

⁵ Carl J. Friedrich, "Rebuilding the German Constitution", *American Political Science Review* 43 (1949): 461-82; 44 (1949): 704-20. Friedrich, az alkotmányos gondolkodás kiváló tudósa a Harvardon, tanácsokat adott amerikai tisztviselőknek Németországban és Washingtonban. Megállapította, hogy az alaptörvénybe beépültek a nyugati alkotmányos eszmék, de túlnyomórészt a német hagyományban gyökerezik; vö. 462-5; Merkl, *Origins of the West German Republic*, 114-15; John F. Golay, *The Founding of the Federal Republic of Germany* (Chicago, 1958), 108-10; John Gimbel, *The American Occupation of Germany: Politics and the Military, 1945-1949* (Stanford, Cal., 1968), 256; Gimbel hangsúlyozza, hogy az alaptörvény

kidolgozásakor a németek átvették a győztesek, különösen az amerikaiak által meghatározott napirendet, vö. 230.

A Szovjetunió beleegyezett abba, hogy a német államot végül, alapos belső változtatások után helyreállítsák. A potsdami konferencia zárójelentésében említettek a decentralizált politikai struktúra és a helyi önkormányzatiság voltak. A három győztes megegyezett abban, hogy a helyi, regionális és tartományi közigazgatást fokozatosan választási képviselői elvek alapján alakítják ki, és Németország-szerte ösztönzik a demokratikus pártok működését. A közeljövőben nem terveztek nemzeti kormányt, csak "központi közigazgatási hivatalokat" az olyan alapvető belföldi feladatokra, mint a "pénzügyek, a közlekedés, a kommunikáció, a külkereskedelem és az ipar".⁶ Mindegyik tárcát egy német tisztviselő vezetné, aki a Szövetséges Ellenőrző Tanács utasításai szerint dolgozna. Végül, a szövetséges gyámság határozatlan időre szóló időszaka után egy decentralizált demokratikus Németország alakulna ki, hogy újra csatlakozhasson a nemzetek közösségéhez.

1945 nyarán az azonnali feladat a szövetséges hadseregek előrenyomulásával eltűnt német polgári közigazgatás helyreállítása volt.⁷ Erre a feladatra a szovjetek voltak a legjobban felkészülve. Német kommunista expatriáltakból álló kis csapatokkal érkeztek, akiket arra képezték ki, hogy újjáépítsék a kommunista pártot, átvegyék a helyi és regionális közigazgatás irányítását, és kialakítsák a szovjet politikai gyakorlatot.⁸ A nyugati hatalmak nem rendelkeztek kiképzett német kollaboránsokkal, hogy a demokrácia egy sajátos koncepcióját beültessék. Az amerikai zónában a katonai kormányzóhelyettes, Lucius D. Clay tábornok szilárdan hitt abban, hogy a németek a demokratikus szokásokat legjobban a választott helyi önkormányzatokban viselt felelősségből sajátítják el.⁹ 1945-ben az amerikai katonai kormányzat nevezte ki az összes német hatóságot. Helyettük Clay engedélyezte a helyi választásokat a korai időszakban.1946.

⁶ "Jelentés a berlini háromoldalú konferenciáról", 1945. augusztus 2., in *Treaties and Other International Agreements of the United States of America, 1776-1949*, comp. Charles I. Bevans (Washington, D.C., 1969), 3:1229.

⁷ A négy zóna fejlődésének áttekintését lásd Theo Stammen, "Das alliierte Besatzungsregime in Deutschland", in Josef Becker, Theo Stammen és Peter Waldmann, szerk., *Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland Zwischen Kapitulation und Grundgesetz* (München, 1987), 63-82.

⁸ Hermann Weber, *Geschichte der DDR* (München, 1985), 54-85, a szovjet zóna korai politikai újjáépítését vizsgálja.

⁹ Clay to McCloy, Sept. in 16, 1945, Jean Edward Smith, szerk., *The Papers of General Lucius D. Clay: Németország 1945-1949* (a továbbiakban: *Clay Papers*), 2 kötet. (Bloomington, Ind., 1974), 1:77.

döntése, hogy állami szintű képviseleti kormányzatot hoz létre. Elrendelte, hogy 1946 júniusában választásokat tartsanak az alkotmányozó gyűlések számára, amelyek az állami alkotmányokat dolgozzák ki. Az amerikai tisztviselők szorosán figyelemmel kísérték ezt a munkát, és olyan utasításokat is adtak, amelyeket nem mindig fogadtak szívesen. Mielőtt jóváhagyta volna az alkotmányokat, Clay jelezte a német autonómia határait azzal, hogy felfüggesztette a Bajorországban a szeparatizmust, Hessenben pedig a szocializációt előnyben részesítő egyes alkotmányos rendelkezéseket.¹⁰ 1946 végén az amerikai zónában az állami alkotmányokat népszavazással ratifikálták, megválasztották a törvényhozásokat és felelős kabineteket választottak. Clay kezdeményezései létrehozták az első alkotmányos állami kormányokat, amelyek demokratikus hitvallással rendelkeztek. Természetesen a hadsereg megtartotta a legfőbb hatalmat. A választott gyűlést és a népszavazást magában foglaló eljárás azonban precedenst teremtett arra az időre, amikor egy demokratikus nemzeti kormány megalakul.

A francia és a brit övezetben a demokratizálódás lassabban haladt, mint az amerikai övezetben. A franciák a helyi önkormányzatokat népi alapokra helyezték, a választásokat 1947 őszén tartották. 1947 májusában a francia katonai kormány által kinevezett 1946. államigazgatásokat alkotmányos állami kormányok váltották fel. Ezeket azonban szigorúan felügyelték, csakúgy, mint a politikai pártokat. A franciák eltökéltek abban, hogy az erős államok Németországot építsék újjá, és a politikai tevékenységnek az államokra való korlátozásával igyekeztek minden nemzeti politikát megakadályozni. A brit zónában a helyi önkormányzatokat is közvetlenebbé tették.¹¹ A tartományi kormányok az 1947 áprilisában tartott választásokon népi felhatalmazást kaptak. A britek azonban nem osztották azt az amerikai optimizmust, hogy a tekintélyelvű politikai hagyományokat a demokratikus gyakorlatban szerzett tapasztalatokkal gyorsan le lehet győzni. A brit övezetben nem készítettek állami alkotmányokat, és a katonai kormányzat továbbra is széles körű hatalmat gyakorolt, különösen gazdasági kérdésekben.¹²

A nyugati zónákban két évig tartó reformok után a helyi, regionális és állami kormányok népi felhatalmazással rendelkeztek. Az államoknak

¹⁰ Barbara Fait, "In einer Atmosphäre der Freiheit". Die Rolle der Amerikaner bei der Verfassungsgebung in den Ländern der US-Zone 1946," *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*

(331985): 420-55, külonösen 453-5.

¹¹ F Roy Willis, *The French in Germany 1945-1949* (Stanford, Cal., 1962), 180-208.

¹² Michael Balfour, *Four Power Control in Germany and Austria, 1945-1946* (New York, 1972), 193-4.

az egységes, decentralizált Németország építőkövei. De 1945 ősze óta Franciaország és a Szovjetunió megszakította a politikai és gazdasági kapcsolatokat a zónahatárokon keresztül. Franciaország elutasította a potsdami jelentést és megvétózta a központi közigazgatásokat. A szovjetek megghiúsították a közös jóvátételi programot. 1946 tavaszán Ernest Bevin brit külügyminiszter kijelentette, hogy minden zóna "önálló egységgé" vált.¹³ A demilitarizált, egységes, demokratikus Németországra vonatkozó potsdami program egyértelműen veszélybe került. A fórum, ahol talán megmenthető volt, a Külügyminiszterek Tanácsa (CFM) volt. Németország leendő kormánya szerepelt a CFM 1946-os párizsi, 1947-es moszkvai és londoni üléseinek napirendjén. A külügyminiszterek nyilatkozatai és vitái széles körű nézeteltérésekről árulkodnak azzal kapcsolatban, hogy milyen kormányformát kellene Németországnak kialakítania, milyen ütemben kellene létrehozni, és milyen szerepet lehetne biztosítani a németeknek az alkotmányozási folyamatban. De 1947 végére, a londoni CFM-en az Egyesült Államok és Nagy-Britannia hasonló programmal rendelkezett a német kormányra vonatkozóan, amit Franciaország és a Szovjetunió ellenzett.

A párizsi CFM-en (1946. április-május, 1946. június-július) Georges Bidault francia külügyminiszter elutasította a potsdami tervet, amelynek Franciaország nem volt részese. Nem akart egy német gazdaságot, ahol a keleti mezőgazdaság kiegészíti a nyugati ipart: "A szövetséges hadseregek feldarabolták ezt a gazdasági csodát, és jól tették". Franciaország számára "a kérdés az, hogy mi legyen Németország összetétele és mérete, mekkora legyen a kiterjedése? Megközelíti-e Franciaország küszöbét, vagy csökkentik?".¹⁴ A hivatalos francia válasz az volt, hogy nem lehet német kormány, sem központi közigazgatás, amíg nyugaton előbb le nem választják a Ruhr-vidéket, a Rajna-vidéket és a Saar-vidéket; és amíg Németországnak az Odera és a Rajna közötti rögét nem szervezik demokratikus államokká, amelyek elég erősek ahhoz, hogy ellenálljanak a központosításnak.¹⁵ Ahogy Bidault kifejtette: "Németországnak az államok vagy tartományok keretében kell újra politikai életre találnia. Egyelőre nem lehet kérdés, hogy

¹³ Record, Council of Foreign Ministers (a továbbiakban: CFM), 1946. május 16., *Foreign Relations of the United States* (Washington, D.C., 1861-; a továbbiakban: *FRUS*) 1946, 2:428.

¹⁴ Feljegyzés, CFM, 1946. május 15., *ibid.*, 394, 397.

¹⁵ A francia küldöttség feljegyzése, CFM/46/1, április 25., *ibid.* 1946., 109-11.

egy központi német kormányról való gondolkodás." A szövetségeseknek addig kellett folytatniuk az ellenőrzést, amíg a leszerelést el nem érik, az ipar színvonalát nem rögzítik, és a demokráciát fel nem állítják, hogy az új Németország "elveszíthesse központosító és militarista porosz jellegét".¹⁶ A valóságban Franciaországnak megvolt az akarata, de nem volt hatalma Németország csonkolására és a partikularizmus erőltetésére.

Bevin brit külügyminiszter elutasította a feldarabolást. A brit zónának évente mintegy 320 millió dolláros támogatásra volt szüksége, mivel a potsdami megállapodással ellentétben a többletárakkal nem kereskedtek a zónák között, és nem is exportálták azokat az alapvető behozatalok kifizetésére.¹⁷ Ezért Bevin azt akarta, hogy a gazdasági egységet négyhatalmi irányítás alatt állítsák helyre, miközben a militarizmust és a nácizmust felszámolják, és a demokratizálódás teret nyer. Ami a német kormányt illeti, Bevin nem sietett:

A határokat rögzítették ... Németországban bizonyos korlátozott funkciókat központosítottak volna a központi német kormány végleges felállításáig. A brit kormány nyitottan állt a föderális Németország vagy a központosított Németország kérdéséhez. Támogatnák, hogy széles hatásköröket hagyjanak a tartományi közigazgatás kezében, és ellenezték egy olyan szorosan összetartozó német állam újjáépítését, mint amilyen a háború előtt volt. Ez volt a brit megközelítés a problémához.¹⁸

Nagy-Britanniával ellentétben az Egyesült Államok gyorsan akart eljárni, és hagyta, hogy a németek alakítsák ki kormányukat. Mivel a francia feldarabolási tervekben és a brit halogatási politikában a biztonság olyan nagy szerepet játszott, James F. Byrnes amerikai külügyminiszter felajánlotta, hogy négyhatalmi szerződést köt, amely huszonöt évre vagy még tovább garantálja a német demilitarizációt és leszerelést.¹⁹ Byrnes, akárcsak Clay, úgy vélte, hogy a németeknek meg kell tanulniuk a demokráciát, miközben vállalják a kormányzás terheit. Egy meghosszabbított biztonsági szerződés értelmében nem volt ok arra, hogy késleltessék az ideiglenes vagy akár az állandó német kormány felállítását. A formáját sem kellett a legapróbb részletekig rögzíteni. Byrnes azt javasolta, hogy a CFM készítsen békeszerződést, hogy a németek tudják, milyen rendezés vár rájuk. Azt várta, hogy

¹⁶ Record, CFM, 194610., július, *ibid.*, 862-3.

¹⁷ Feljegyzés, CFM, 1946. július 11., *ibid.*, 866.

¹⁸ Feljegyzés, CFM, 1946. július 11., *ibid.*, 885.

¹⁹ Record, CFM, április 29, 1946., 166-7. Byrnes 1946. július 9-én értelmezte az amerikai szerződéstervezetet, *ibid.*, 847-8.

akkor elköteleznék magukat országuk újjáépítése mellett, és kezdeményeznék a győztesek által rákényszerített zónaszeparatizmus áthidalását. Vjacseszlav Molotov szovjet külügyminiszter elismerte, hogy Németországnak demokratikus nemzeti kormányra van szüksége, amely képes felszámolni a fasizmust és teljesíteni a jóvátételt. De még csak utalást sem tett arra, hogy ezt hogyan és mikor kellene létrehozni.²⁰ Összességében az 1946-os párizsi CFM meggyőzően bizonyította, hogy a győztesek nemzeti kormány alatt álló német egység helyreállítására vonatkozó programjaiban nagyon kevés közös volt.

Byrnes ezt a nézeteltérést lehetőséggé változtatta, hogy megnyerje a német véleményt egy olyan amerikai tervnek, amely gyors cselekvést és maximális önrendelkezést ígért. Az Egyesült Államok német politikájáról szóló, 1946. szeptember 6-án Stuttgartban tartott beszédében Byrnes azt javasolta, hogy a miniszter-elnökök (államfők) vagy más tisztviselők alakítsanak ideiglenes kormányt a német gazdasági egység helyreállítására és egy olyan szövetségi alkotmány kidolgozására, amely garantálja a polgári szabadságjogokat és az egyéni jogokat. Az alkotmányt a Szövetséges Ellenőrző Tanács hagyná jóvá, egy választott alkotmányozó gyűlés vizsgálná felül, és egy országos népszavazáson ratifikálnák.²¹ Az alkotmány demokratikus legitimitációjának biztosítása érdekében Byrnes adaptálta azt az eljárást, amelyet Clay éppen az amerikai zónában az állami alkotmányok előkészítésére vezetett be.

Azzal a kötelezettségvállalással, hogy az alkotmányozási folyamat késedelem nélkül megkezdik, és a németeknek központi szerepet biztosítanak benne, Byrnes 1947 őszén politikai fölényt követelt magának, de 1946. a többi hatalom figyelmen kívül hagyta az amerikai kihívást, amikor a CFM 1947-ben Moszkvában (március-április) és Londonban (november-december) visszatért a német alkotmány és kormány kérdésére. A szovjetek egy homályos javaslattal álltak elő egy szigorúan ellenőrzött demokráciáról. A franciák és a britek most részletesebb tervezeteket nyújtottak be, amelyek még mindig nem mutattak sem sürgősséget, sem a német vélemény iránti aggodalmat. Az amerikai katonai kormányzat átvette a Byrnes-tervet, de különös hangsúlyt fektetett a korai kezdésre és a minimális irányításra.

²⁰ Feljegyzés, CFM, 1946. július 10., *ibid.*, 872.

²¹ J. F. Byrnes stuttgarti beszéde, 1946., szeptember, in Beate Ruhm von Oppen, szerk.,

A januárban terjesztett új francia javaslat szerint Németország 1947, gyakorlatilag szuverén, de egyesülni tilos államokból állna. Az államok egy nemzetgyűlést vagy *Staatenhaus-t* neveznének ki. Ez a törvényhozás választaná meg a szövetségi elnököt egyéves időtartamra állam- és kormányfőnek. Ő választaná ki a kabinet minisztereit, akiket a gyűlés bizalmatlansági szavazással egyenként megbuktathatna.²² Ez a tervezet egy instabil, a gazdaság- és külpolitika terén csak korlátozott hatáskörrel rendelkező nemzeti kormányról figyelmen kívül hagyta az alkotmányos bölcsességet, és a német hagyományokat és véleményt teljes mértékben alárendelte a francia biztonsági aggályoknak.

Az ideiglenes német alkotmányra vonatkozó brit előírásokat a potsdami jelentés "Kiegészítő elvek" című dokumentumában mutatták be. A részletek között a következőket írták elő: végrehajtó hatalommal nem rendelkező elnök; kétkamarás törvényhozás, amelyben az alsó kamara nép által választott, a felső kamara pedig egy választott szenátus, amelyben minden állam egyenlő arányban képviselteti magát, és korlátozott vétőjoggal rendelkezik; valamint egy kabinet, amelynek tagjai egyénileg felelősek az alsó kamarának, amelyhez nem kellett tartozniuk. A szoros szövetséges felügyelet alatt működő központi kormányzat lenne felelős a gazdasági, adóügyi és jogi egységért. A legfelsőbb bíróság ítélné az államok közötti, valamint az államok és a központi kormány közötti vitákban.²³ Az alkotmányos elemek ezen összetételét idővel ki kellett volna próbálni és szükség szerint módosítani. A britek tehát határozatlan időre megengednék a németeknek, hogy kipróbálják a demokráciát.

Az amerikai katonai kormányzat, amely a nyugati zónák deficitjének nagy részét fizette, ezt a súlyos terhet úgy igyekezett csökkenteni, hogy a németeket tette felelőssé gazdaságukért és kormányukért. A londoni CFM előtt 1947, késő este az amerikai katonai kormány kiegészítette a brit "Kiegészítő elveket" egy szigorú ütemtervvel, hogy egy éven belül az államoknak ideiglenes kormányt kell felállítaniuk az alkotmány kidolgozására: "Ezt az alkotmányt maguk a németek fogják szabadon meghatározni, akik egy demokratikusan

²² Memorandum, Jan. *Documents* 17, 1947, *français relatifs à l'Allemagne* (Párizs, 1947), 45-56.

²³ Dokumentum, "Németország kezelését szabályozó kiegészítő elvek", CFM (47)(L)7, nov. *FRUS* 27, 1947, 1947, 2:780-2. A dokumentumot először a márciusi moszkvai CFM során terjesztették el. 1947.

választott közgyűlés készíti elő, vitatja meg, vizsgálja felül és fogadja el".²⁴ A győztesek jóváhagyása után az alkotmányt 1949. március 31. előtt népszavazással ratifikálják. Az amerikai terv szigorú menetrendet írt elő, de nem írta elő, hogy a németeknek hogyan kell megszervezniük kormányukat, amíg az tiszteletben tartja a polgári szabadságjogokat, a jogegyenlőséget, a független igazságszolgáltatást, a sajtó- és rádiószabadságot, valamint az esélyegyenlőséget az oktatásban és a foglalkoztatásban. Továbbá, amint a német kormány felállt, törvényei a szövetségesek előzetes jóváhagyása nélkül is hatályba léphettek. Bár a Szövetséges Ellenőrző Tanács többségi szavazata még mindig felfüggeszthette a német törvényeket, az USA azt javasolta, hogy szüntessék meg a vétót, amely eddig megakasztotta a német egységet.

Mielőtt a külügyminiszterek megvitathatták volna Németország jövőbeni politikai szervezetét, a KKB londoni ülése december közepén a jóvátétel kérdése miatt felbomlott. A 1947. nyugati külügyminiszterek azonnal megállapodtak abban, hogy tárgyalásokat folytatnak a gazdasági és politikai problémák közös megoldásáról a saját övezetükben. A háromhatalmi tárgyalások Nyugat-Németországról 1948. február végén kezdődtek Londonban. Időnként a Benelux államok képviselőit is bevonták. Március elején a megbeszéléseket Berlinbe halasztották, és a katonai kormányzók és tanácsadók között folytatták. A Nyugat-Németországról szóló londoni konferencia április végétől május végéig befejezte munkáját. A biztonságról és a gazdasági fellendülésről szóló szövetségek közötti megállapodások sorát 1948. hozta létre. A nyugatnémeteknek felelős demokratikus szövetségi kormányt kellett létrehozniuk, és társulniuk kellett a Marshall-tervhez (európai helyreállítási program). A Németországgal szembeni hosszú távú biztonság érdekében meghosszabbították a szövetséges megszállást, és a Ruhr-vidéki szén- és acélipart nemzetközi ellenőrzés alá helyezték.

A londoni konferencia megnyitása előtt az amerikai és a brit delegáció összeült, hogy egyeztessék a Németországgal kapcsolatos terveiket és a Franciaország megnyerésére irányuló stratégiájukat. A britek most már egyetértettek abban, hogy széles körű önrendelkezéssel alapuló állandó nyugatnémet kormányt kell létrehozni. Sir William Strang szerint, aki a brit küldöttséget vezette és a konferencia elnöke volt, -a német alkotmány jellege önmagában nem volt olyan fontos. Ami számított

²⁴ Dokumentum, CFM(47)(L)7-US Rev., 1947. november 27., A.4.d) bekezdés, Nemzeti Levéltár, iratcsoport (a 260továbbiakban NA, RG 260), OMGUS, 1/162-1/20, 1. fiche.

az volt, hogy tudnunk kell, mi történik, és szükség esetén készen kell állnunk a cselekvésre. A²⁵ nyugatnémetek egy olyan központi kormányt állítanának fel, amely elég erős ahhoz, hogy áthidalja a zónák szeparatizmusát, legyűrje az államok gazdasági önzését, és mozgósítsa a térség gazdasági potenciálját az általuk elfogadott Marshall-terv számára.²⁶

Február 24-i nyitóbeszédében Lewis W. Douglas, az Egyesült Királyságban működő amerikai nagykövet a franciák érdekében hangsúlyozta, hogy egy csonka, megszállt és lefegyverzett Németország csak akkor válhat fenyegetéssé, ha szovjet befolyás alá kerül. E veszély megelőzése érdekében a nyugati zónákat egyesíteni kellett, és össze kellett kapcsolni Nyugat-Európával, amelynek saját gazdasági fellendüléséhez szüksége volt erőforrásaikra.²⁷ Néhány nappal később, amikor a konferencia visszatért Németország jövőbeli megszervezésének kérdésére, a kommunisták éppen akkor ragadták meg a hatalmat Csehszlovákiában. A Benelux államok küldötte ezúttal egy kis, félig szuverén államokból álló német konföderáció mellett emelt szót. Elismerte, hogy ezeket a feltételeket hosszas megszállással kell kikényszeríteni és fenntartani. Douglas, aki elutasította a diktált berendezkedést mint antidemokratikus és elfogadhatatlant, most azon is elgondolkodott, hogy egy sor német kisállam milyen biztonságban lenne a keletről érkező fenyegetéssel szemben.²⁸

A csehszlovák demokrácia sorsa a szovjet terjeszkedés veszélyét hozta felszínre, és lejáratta a francia felosztási terveket. A szuverenitásról folytatott későbbi vita mégis azt mutatta, hogy Franciaország továbbra is csak az egyes államoknak vagy azok állampolgárainak adna szuverenitást, nem pedig a német nép egészének. René Massigli francia nagykövet azzal érvelt, hogy

²⁵ Jegyzőkönyv, február, USDEL/MIN/L/G/48/Prelim22,1948., 3,7, NA, RG OMGUS260,, 3/162...
2/30, fiche 1.

²⁶ Jegyzőkönyv, február USDEL/MIN/L/G/48/Prelim21,1948., ibid.3,8,

²⁷ Douglas az államtitkárnak, *FRUS*25,1948,1948, 2:87-89. febr. Vö. Douglas utasításai, Secretary of State to Douglas, 1948. febr. 20., ibid. 71-3.

²⁸ Minutes, "Three Power Talks on Germany", 5th Meeting, 1948. február 28., 5-7, Public Record Office, British Foreign Office (a továbbiakban PRO, FO) 371/70581; a francia jegyzőkönyv kissé részletesebb a francia és a Benelux államok álláspontjáról: "Conversations sur l'Allemagne, C.R./5," Feb. Ministère28,1948, des Affaires Etrangères (a továbbiakban MdAE), Série Y Internationale 1944-49, vol. 300, fols. 224-9. Vö. Douglas külügyminiszternek, 1948. febr. 29., *FRUS* 1948, 2:104-7.

a népszuverenitás gyorsan népszavazásokhoz és egy új hitlerizmushoz vezethet, mert a németeket átította a "Führerprinzip"²⁹ Hogy megakadályozza ezt a nemzeti tendenciát, Massigli megismételte azt a francia álláspontot, hogy a szuverén államoknak kell megadniuk és meghatározniuk a központi kormány hatáskörét, és a bevételek ellenőrzésével kicsi és gyenge kormányt kell tartaniuk. A briteknek és az Egyesült Államoknak nem voltak aggályai az általános választójogon alapuló nemzetgyűléssel szemben. Úgy vélték, hogy a német nép rendelkezik szuverenitással, és a kettős szuverenitás elvének megfelelően egy részét a központi kormányra, a többit pedig a tartományokra ruházza át. Douglas ragaszkodott a nép által választott alkotmányozó gyűléshez és az alkotmányról szóló népszavazáshoz minden egyes államban, hogy a német kormány széles népi bázist kapjon. Ezenkívül ahhoz, hogy hatékony legyen, saját bürokráciára, bíróságokra és független bevételekre lenne szüksége. A britek támogatták az amerikai álláspontot.³⁰

Így a nyugat-németországi alkotmányos struktúrával kapcsolatos mélyreható nézeteltérések már akkor megmutatkoztak, amikor a londoni tárgyalások 1948. március 6-án szüneteltek, hogy Berlinben folytatódjanak. A hatalmak elvben egyetértettek abban, hogy a német alkotmánynak szövetségi államot, kétkamarás törvényhozást, végrehajtó hatalmat és független igazságszolgáltatást kell előírnia.³¹ Emellett valódi előrelépést értek el a biztonsággal kapcsolatos kérdésekben. Elkészült a Ruhr-vidék nemzetközi ellenőrzéséről szóló megállapodás tervezete, és az Egyesült Államok hivatalosan is felajánlotta, hogy segít a német leszerelés ellenőrzésében, konzultációkat tart a Németország felől érkező újabb fenyegetés esetén, és Németországban tartja erőit, amíg a keleti fenyegetés el nem tűnik.³²

Röviddel a londoni tárgyalások első fordulójának befejezése után a francia külügyminisztérium szakértőiből álló bizottság négy egymást követő napon ülésezett, hogy felülvizsgálja a Németországgal kapcsolatos francia politikát. Ezután Párizs új, megingathatatlan utasításokat adott ki katonai kormányzójának, Pierre Koenig tábornoknak. Ezek között szerepelt egy részletes terv egy hét új államra átszervezett Németországra vonatkozóan, amelynek lakossága négytől majdnem kilencmillióig terjedt. A német alkotmányt egy új német bizottság fogalmazza meg.

²⁹ Jegyzőkönyv, "Conversations sur l'Allemagne, 6e Séance," március MdAE1, 1948., Série Y Internationale 1944-49, vol. 300, fol. 250.

³⁰ Ibid., 247-8. fols.; vö. Douglas külügyminiszternek, 1948. március 1., *FRUS* 21948.:107-10.

³¹ Douglas az államtitkárnak, március 5., *ibid* 1948., 132-3.

az új államok törvényhozása vagy a helyi hatóságok által választott gyűlés, de nem közvetlenül a nép által. Koenignek különösen ebben a kérdésben kellett rugalmatlannak lennie:

Franciaország nem tudja elfogadni, hogy Németországban újra létrehozzák az általános választójoggal választott *Reichstagot*. Ez a *Reichstag* azzal a hatalommal, amelyet abból a tényből nyer, hogy az egész német népet fogja képviselni, hamarosan nemcsak a központi kormányra és a felsőházra, hanem mindenekelőtt a tartományi törvényhozásokra is ráerőltetné szeszélyeit. Ez lenne a föderalizmus vége.³³

Ezért az egyes kamaráknak az államokat kellett képviselniük, nem pedig a nemzetet. Az alsó kamarát az állami törvényhozásoknak kellett megválasztaniuk, a felsőt pedig az állami kormányoknak kellett kinevezniük. A vámbevételek jelentenék a központi kormányzat egyetlen független bevételi forrását. A további bevételek tekintetében az államoktól származó támogatásokra támaszkodna, amelyek minden más adót kezelnének. Ez a központi kormányzat megfélemezésére szolgáló rendszer nem különbözött a bismarcki alkotmány matrikuláris járulékaitól. Maurice Baumont, a Quay d'Orsay történelmi tanácsadója elismerően jegyezte meg a hasonlóságot.³⁴ Nem kommentálta azt az iróniát, hogy a franciák Bismarck alkotmányának egy elemét utánozzák, hogy biztosítsák a gyenge Németországot. Mindent egybevetve, ezek a quijotikus francia utasítások aligha találhattak tetszést a berlini brit és amerikai katonai kormányzóknál, amikor a háromoldalú tárgyalások március végén újraindultak... 1948.

Mielőtt a francia küldöttség előterjeszthette volna új utasításait, az Egyesült Államok merészen átfogalmazta a német kormányról szóló tárgyalások napirendjét. Marl Clay²², 1948, tanácsadója, Edward Litchfield mindenkit meglepett azzal, hogy azt javasolta, hogy a nyugatnémet kormány felállításának menetrendjéről előbb kell megállapodni, mint a német alkotmány részleteiről tárgyalni. Szeptemberre ideiglenes kormányt akart, 1948 májusra pedig állandó nyugatnémet kormányt. 1949.³⁵

³³ Külügyminiszter Koenignek, Despatch 250, 1948. március 13., Archives de l'Occupation Française en Allemagne et en Autriche, Colmar (a továbbiakban AOFAA), Cabinet Civil Pol V, E 3, Négotiations à Berlin, 1948. március, Instructions.

³⁴ Jegyzőkönyv, Commission pour l'Examen des Affaires Allemandes, Mars AOFAA12, 1948, 4., Cabinet Civil Pol V, E 3, Groupe d'études N° 5.

³⁵ Litchfield a háromoldalú munkacsoportnak, Memorandum, "Nyugat-Németország politikai fejlődésének javasolt menetrendje", 1948. március 22,

a németek együttműködése, ami nem várható el, ha részletes utasításokat és szoros felügyeletet kapnak. A britek készek voltak megvitatni az amerikai javaslatot, és arra spekuláltak, hogy a franciák nem lesznek képesek különállni.³⁶ Litchfield két nappal azután terjesztette elő a tervet, hogy a szovjetek március 20-án kivonultak a berlini Szövetséges Ellenőrző Tanácsból, hogy tiltakozzanak a Germányról szóló londoni tárgyalások ellen. A szovjet fellépés véget vetett a Németország feletti eredménytelen négyhatalmi kondomíniumnak. Franciaország a teljes elszigeteltség kockáztatása helyett inkább engedett.

Április elején Maurice Couve de Murville, a francia külügyminisztérium politikai ügyekért felelős igazgatója sietve Berlinbe utazott, hogy tárgyalásokat folytasson Clayjel. A Clay által kidolgozott széleskörű javaslat megmérte a francia fordulatot. Couve elfogadta az Egyesült Államok ütemtervét, hogy szeptemberre összehívják az alkotmányozó gyűlést. Ezt az 1948. egyes államokban elfogadott eljárások szerint választanák meg, és felülvizsgálná az államhatárokat, valamint kidolgozna egy szövetségi alkotmányt, amely biztosítaná az államok jogait és az egyének szabadságjogait.³⁷ A leendő német kormány szerkezetére és hatáskörére vonatkozó pontosabb részletekről Berlinben nem sikerült megállapodni, ezért azokat visszautalták Londonba.³⁸ Koenig tábornok politikai tanácsadója, Jacques Tarbé de Saint-Hardouin komoran jósolta, hogy az "angolszászok" nem fognak alkotmányos rendelkezéseket előírni egy német gyűlésnek, mert hosszú távú politikájuk "Németország újjáépítése, hatalmának és függetlenségének visszaadása, hogy a Szovjetunió terjeszkedése elleni védelem első bástyájává tegyék".³⁹ Szembenézve a fejlődéssel ez

NA. RG Decimal59, File 1945-1949, 740.00119 Control (Germany)/ 3-3048.

³⁶ Christopher E. Steel, a németországi brit főparancsnok politikai tanácsadója Patrick H. Deanhez, a brit külügyminisztérium német politikai osztályának vezetőjéhez, levél, 1948. március 25., PRO, FO. 371170584.

³⁷ Murphy to Secretary of State, 1948. április 9., *FRUS* 1948, 2:175-6; a Clay-Couve dokumentum kissé kibővített változatát lásd: Clay to William H. Draper, Jr., Under Secretary of the Army, 194815., április, *Clay Papers*, 2:630-2.

³⁸ Jelentés, "Nyugat-Németország jövőbeni politikai szervezete", MGC/P(48) április 8, 1948, *FRUS* 1948, 2:170-5.

³⁹ Saint-Hardouin to Bidault, Despatch 209, 1948. április 12., MDAE, Série Y Internationale 1944-49, vol. fols302., 254-9, cit. fol. Koenig tábornok259. összefoglalója a berlini tárgyalásokról hasonlóan visszafogottan nyilatkozik a francia szövetségi terv kilátásairól: Koenig a külügyminiszternek, Jelentés, április AOFAA15, 1948., Cabinet Civil Pol V, E Négotiations3, à Berlin, Mars 1948, Préliminaires.

nem tudta tovább húzni az időt, Franciaország kiigazította politikáját, hogy továbbra is beleszólhasson Nyugat-Németország kialakításába. A nyugatnémet kormányra vonatkozó amerikai menetrend elfogadásával azonban Franciaország nem fogadta el a nyugatnémet alkotmányra vonatkozó amerikai vagy brit elképzeléseket.

Londonban, ahol a tárgyalások április 20-án folytatódtak, a három hatalom nem tudott megállapodni a németek számára iránymutató alkotmányos elvek listájáról. Ehelyett a konferencia három dokumentumot fogadott el, amelyek utasították a katonai kormányzókat, hogyan indítsák el a nyugatnémet alkotmányozási folyamatot, hogyan értékeljék az alkotmányt, ha már elkészült, és hogyan dolgozzanak ki egy olyan megszállási statútumot, amely meghatározza a szövetségesek és az új nyugatnémet kormány közötti kapcsolatot.

E három dokumentum közül a "Politikai szervezetről" szóló, az alkotmányozási folyamat meghatározó dokumentumról csak az utolsó napon született megállapodás. Az Egyesült Államok és Nagy-Britannia eltökélt szándéka volt, hogy az alkotmányozó gyűlésnek demokratikus felhatalmazással kell rendelkeznie, hogy minden németet az új rendhez kapcsoljon, és kollektív felelősséget vállaljon annak sikeréért. Franciaországot azonban egy újabb Reichstag kísértette. 1948. május 20-án egy francia jegyzék az Egyesült Államoknak és Nagy-Britanniának azt javasolta, hogy a nyugatnémet kormány terveit halasszák el, mert egy "közvetlen és általános választójog alapján" megválasztott alkotmányozó gyűlés ellentmond "a szem előtt tartott szövetségi rendszer elveinek, és meglepetéseket okozhat" a nacionalizmus felélesztésével. A jegyzék arra is figyelmeztetett, hogy a szovjetek fenyegetést látnának egy nyugatnémet államban, és Berlinben megtorolnák.⁴⁰ Ezek a megkésett francia ellenvetések megkérdőjelezni látszottak a londoni tárgyalásokat. Strang és Douglas hangosan elgondolkodott azon, hogy vajon Franciaország őszintén tárgyal-e az elmúlt hónapokban, vagy szándékában állt-e valaha is elfogadni egy nyugatnémet kormányt. Rámutattak, hogy a nyugatnémetek készek és hajlandóak voltak a szövetséges program végrehajtására, de ehelyett "az oroszoknál biztosítanak újra", ha a szövetségesek meginognak.⁴¹ Egy héttel korábban a brit katonai főkormányzó, Sir

⁴⁰ Sir Oliver Charles Harvey, brit nagykövetség Franciaországban, a Foreign Office-nak, 687. távirat, 1948. május 20., PRO, FO 371/70590; az eredeti szöveget lásd MdAE, Série Y Internationale 1944-49, vol. 305, fols. 169-73.

⁴¹ Minutes, "Talks on Germany," [1948. május 21.], PRO, FO 71/70590, idézet a 4. oldalon.

(A PRO-ban található koronás szerzői joggal védett anyagokat a Her Majesty's Stationery Office Controller of Her Majesty's Stationery Office engedélyével reprodukáljuk). A rövidített jelentést lásd: *FRUS* 1948, 2:266-9.

Brian Robertson és Clay már elmondta a londoni megállapodás főbb pontjait minisztereknek-elnököknek, akik hálásak voltak a tájékoztatásért, és alig várták, hogy elkezdhesék.⁴²

Az elszabadult alkotmányozó gyűléssel szembeni francia riadalom nem volt új, bár komoly. Couve de Murville attól tartott, hogy egy minden német választáson alapuló gyűlés "újrateremtené a nacionalizmusnak oly kedvező régi körülményeket, nevezetesen a Reichstagot". Ezért Franciaország csak egy, a tartományokban választott alsóházat engedett volna meg. A szándék az volt, hogy kizárjanak minden nemzeti pártot és nemzeti választási kampányt. Couve nyomásra még arra is utalt, hogy Franciaország esetleg megvétózza azt az alkotmányt, amely közvetlenül választott alsóházat ír elő.⁴³ A franciák csak azután engedtek, hogy az Egyesült Államok és Nagy-Britannia világossá tette, hogy nem írják elő, hogyan kell a németeknek megalakítaniuk az alsóházukat.⁴⁴ Május 31-én a konferencia megállapodott abban, hogy az egyes államok törvényhozása eldöntheti, hogy az alkotmányozó gyűlés küldötteit hogyan "választják meg". A kétértelmű kifejezés lehetővé tette a népi választásokat, amit az Egyesült Államok és Nagy-Britannia preferált, vagy a közvetett kiválasztást, amit Franciaország részesített előnyben.⁴⁵ A briteket és az Egyesült Államokat annyira bosszantotta a francia obstrukció az utolsó pillanatban, hogy informálisan megállapodtak abban, hogy "a katonai kormányzók egyhangú beleegyezésének gyengéi" nem fogják késleltetni az elfogadható alkotmány ratifikálását.⁴⁶

A katonai kormányzóknak szóló további londoni utasításokat két "tanácsadó levél" tartalmazta. Az egyik, "A német alkotmányt illetően".

⁴² Memorandum, "Találkozó a katonai kormányzók és a miniszterelnökök között", 1948. május 15. [14.?,] NA, RG 260, OMGUS CAD, 17/254-3/13. Egy korábbi informális találkozón a brit és amerikai tisztviselőket több miniszterelnök biztosította arról, hogy szívesen vállalnának nagyobb politikai felelősséget és kormányt alakítanának, O'Neill to Steel, Letter, May 18, 1948, May 18, PRO, FO 371/70590.

⁴³ Jegyzőkönyv, "Tárgyalások Németországról", PRO26,1948, május, FO 371/71113, idézet a következő címen 2.

⁴⁴ Külügyminisztérium a londoni nagykövetségnek, 2817. sz. távirat, május 29., MdAE1948,, Série Y Internationale 1944-49, vol. 305, fol. 257.

⁴⁵ Dokumentum, -Politikai szervezet,| TRI/13 (végleges), FRUS31,1948,1948, 2:305-6. május.

⁴⁶ Douglas a külügyminiszternek, NIACT május 2360,NA30,1948, távirat, RG Confidential260, Decimal File, Council/5-3048740.00119, idézet a 2. oldalon; vö. a Charles

E. Saltzman, a megszállt területekért felelős helyettes államtitkár, 1948. május 31., *FRUS* 1948, 2:301.

tution" minimumkövetelményeket állapított meg. Ezt az alábbiakban tárgyaljuk. A második utasította a katonai kormányzókat, hogy készítsenek egy megszállási statútumot. Ez a dokumentum meghatározta volna, hogy a nyugatnémet kormány felállítása után a győztesek milyen hatásköröket tartanak fenn maguknak.⁴⁷ A német politikai vezetők már régóta követeltek egy ilyen önkorlátozó eszközt, mint annak komoly jelét, hogy a győztesek tiszteletben tartják a német jogot, és csak nagyon különleges körülmények között élnek korlátlan hódítási jogokkal. A megszállási statútumot az alkotmányról szóló népszavazás előtt kellett közzétenni, hogy a németek tisztában legyenek a kormányukat érintő minden korlátozással, és később ne vádolhassák a győzteseket az új politikai rendszer diktálásával, és ne hibáztathassák őket annak hibáiért.⁴⁸

A nyugatnémet kormányra vonatkozó londoni megállapodásokat további háromhatalmi megállapodásokba ágyazták, amelyek a Ruhr-vidéki ipar és erőforrások nemzetközi ellenőrzéséről, valamint a német demilitarizációt felügyelő, határozatlan idejű megszállásról szóltak.⁴⁹ Ezért a francia biztonság nem került veszélybe, még akkor sem, ha Franciaország lemondott a konföderált Németországról. Az amerikai katonai kormányzat mérföldkőnek tekintette a londoni megállapodások francia elfogadását. James K. Pollock, aki 1945-46-ban szorosán együttműködött Clayjel, egy Berlinben folytatott nem hivatalos beszélgetésen megjegyezte, hogy Franciaország, amely elutasította a potsdami megállapodást, most először kötelezte el magát amellelt, hogy működőképes megoldást találjon Németország jövőjére.⁵⁰

1948. július 1-jén Frankfurtban a nyugati katonai kormányzók meghívták minisztereiket-elnökeiket a nyugatnémet állam létrehozására, és három "frankfurti" dokumentumban átadták nekik a londoni megállapodások vonatkozó részeit. Az egyik "felhatalmazta" a miniszter-elnököt az alkotmányozó gyűlés összehívására, a másik az államhatárok felülvizsgálatára, a harmadik pedig a megszállási statútumot ígérte nekik. A miniszterek-elnökök érthető módon vonakodtak attól, hogy elmélyítsék országuk megosztottságát, és inkább egy ideiglenes nyugati kormány létrehozását részesítették előnyben. Rá kellett őket venni, hogy fogadják el a londoni feltételeket anélkül, hogy

⁴⁷ Dokumentum, "Tanácsadó levél a polgári és katonai kormányok hatásköréről...", TRI/17 (végleges), 1948. május 19., *ibid.*, 260-2.

⁴⁸ Jegyzőkönyv "Talks on Germany", 1948. május 4., PRO, FO 371/70589,1-3.

⁴⁹ Közlemény, *FRUS*7,1948,1948, 2:313-7. június, összefoglalja a londoni konferencia

eredményeit.

⁵⁰ Jelentette: SUDENA, 1948. június 21, 22-i távirat, AOFAA, Civil Pol V. kabinet, E1/b.

módosítások. A szövetségesek azonban nem mindig beszéltek egy hangon. A britek azt javasolták, hogy a frankfurti dokumentumok kisebb módosításait még a döntő fontosságú "alkotmány" kifejezéssel kapcsolatban is el lehetne fogadni, amit a németek azért elleneztek, mert az állandó kormány melletti elkötelezettséget fejezett ki.⁵¹

Az amerikai tisztviselők ezzel szemben egyenesen azt mondták a német pártvezetőknek, hogy ne várjanak jobb feltételeket, és fogadják el Németország kettészakadását.⁵² A vegyes tanácsok arra ösztönözhatték a miniszterelnököket, hogy ellenjavaslatok benyújtása mellett döntsenek. Azt állították, hogy a német nép megszállás alatt nem gyakorolhat önrendelkezést, és csak ideiglenes rendet hozhat létre. A népszavazással ratifikált állandó alkotmány helyett a tartományi törvényhozások által ratifikált -alaptörvénytl, kormány helyett pedig -egységes közigazgatást javasoltak.
||⁵³

A félszívű feltételes elfogadással szembesülve a katonai kormányzók úgy döntöttek, hogy világos alternatívákat fogalmaznak meg: A miniszterelnökök vagy a londoni feltételek szerint alakítanak kormányt, vagy vállalják a késedelmekért a felelősséget, míg ellenjavaslataikat a szövetséges kormányok elé terjesztik. E lehetőségek ismertetésekor Robertson hangsúlyozta, hogy nem kívánnak ultimátumot benyújtani.⁵⁴ De a miniszterelnöknek már nem volt választása. Miután elismerték, hogy a nyugati zónákat egységesen kell kormányozni, nem tudták megindokolni a kiszámíthatatlan késedelmeket a szókapcsolatokkal kapcsolatban. 1948. július 26-án elfogadták a londoni feltételeket, amihez három engedmény is hozzájárult, amelyeket Robertson és Koenig csikart ki Claytől. A chartát "alaptörvénynek (ideiglenes alkotmánynak)" lehetett nevezni az "alkotmány" helyett, ahogyan azt a londoni feltételek előírták. A másik két német kérés - az alaptörvényt az állami törvényhozásokban ratifikálták, nem pedig népszavazáson, és több időt kaptak az államok felülvizsgálatára - a németek számára nem volt elfogadható.

⁵¹ Robertson a regionális biztosoknak, BGCC 5149 távirat, 1948. július 4., PRO, FO 371/70595.

⁵² Murphy a külügyminiszternek, távirat, 1948. július 9., *FRUS* 1948, 2:384.

⁵³ Miniszterelnökök az amerikai katonai kormányzónak, levél, [194810., július], *ibid.*, 385-9.

⁵⁴ Memorandum, "Notes on Meeting of Military Governors held on 19 July 1948," PRO, FO 1049/1555; Jegyzőkönyv, "Meeting between Military Governors and Minister Presidents," July

határokat - a három kormány elé terjesztették, amelyek végül megadták azokat.⁵⁵

A Nyugatnémet Parlamenti Tanács szeptemberben kezdte meg munkáját Bonnban, és áprilisban 1948fejezte be azt A szövetséges1949. összekötő tisztek figyelemmel kísérték azt, és informális kapcsolatot tartottak a Tanács tagjaival a bonni színpalak mögött. De sem az összekötő tisztek, sem a katonai kormányzók nem diktálhattak a Tanácsnak anélkül, hogy aláásnák az alaptörvény legitimitását és felelevenítenék a versailles-i emlékeket. Ráadásul Londonban a három hatalom nem tudott megegyezni a németek alkotmányos elveinek rövid listájában. Az első "frankfurti" dokumentum csak minimális útmutatást nyújtott. Az alkotmányozó gyűlésnek egy "demokratikus alkotmányt kellett kidolgoznia, amely létrehozza ... a szövetségi típusú kormányzati struktúrát,... amely védi a résztvevő államok jogait, megfelelő [központi?] hatalmat biztosít, és tartalmazza az egyéni jogok és szabadságok garanciáit". Ha a katonai kormányzók úgy találják, hogy az alkotmány nem "ütközik" ezekkel az irányelvekkel, akkor azt népi ratifikációra terjesztik elő.⁵⁶

Mint fentebb említettük, a londoni megállapodás tartalmazott egy bizalmas "tanácsadói levelet ... A német alkotmányra vonatkozóan", amely a katonai kormányzóknak segítséget nyújtott az alaptörvény értékeléséhez. A Parlamenti Tanács nem kapta meg ezt a levelet, hogy elkerüljék a diktálás látszatát. A katonai kormányzóknak azt mondták, hogy a föderális rendszernek sokféle formája lehet. Legalábbis meg kellett védenie a tartományokat a központi kormányzattól azáltal, hogy felsorolja az egyes szintek hatáskörét. Különösen az adóztatás, a költsékezés és a bevételek kezelésének hatáskörét kellett világosan meghatározni. Ahol egységességre volt szükség - például a közegészségügyi és szociális programokban vagy a nemzeti adókban -, ott a központi kormányzat törvényi úton egységesíthette az egységességet. Az alkotmánynak azonban a központi hatalmat a pénzügyek korlátozásával kordában kellett tartania. Csak saját programjaira gyűjthetett és kezelhetett bevételeket, az államoknak történő újraelosztásra nem. Az államok kezelnék a legtöbb szociális szolgáltatást, például az oktatást, az egészségügyet és a jólétet, és ők ellenőriznék a szükséges bevételeket. Két intézményi

⁵⁵ Frankfurt a Külügyminisztériumnak, 240,PRO26,1948, július távirat, FO 371/70596B; vö. Murphy a külügyminiszternek, 1948. július 26., *FRUS* 21948,:410-2.

⁵⁶ "I. dokumentum, Alkotmányozó gyűlés", július, in 1,1948,Ruhm von Oppen, szerk., *Dokumentumok Németországról*, 315-6.

a központi hatalom ellenőrzésére is szükség volt: kétkamarás törvényhozásra, amelynek felsőháza "elegendő hatalommal rendelkezik az államok érdekeinek védelméhez", valamint független bírósági felülvizsgálati rendszerre az alkotmány fenntartása és a polgári szabadságjogok védelme érdekében.⁵⁷ Összességében az alkotmány háromféleképpen védené az államokat és gátolná a központosítást: azáltal, hogy meghatározza a központi kormány bevételeit, törvényhozói hatáskörét és a saját területi közigazgatás létrehozására vonatkozó jogkörét; azáltal, hogy a felsőház az államok jogainak bástyájává teszi; és azáltal, hogy létrehozza a bírósági felülvizsgálatot. Mivel a Parlamenti Tanács (ahogyan az alkotmányozó gyűlést nevezték) nem ismerte e részletes követelményeket, hamarosan olyan rendelkezések mellett döntött, amelyeket a katonai kormányzóknak kötelezően el kellett utasítaniuk.

Két kérdés komoly vitához vezetett a kormányzók és a Tanács között. A hatékonyság érdekében a Tanács azt javasolta, hogy az összes adót a központi kormány egyetlen szerve kezelje; a társadalmi igazságosság érdekében pedig a Tanács kiegyenlítő kifizetéseket tervezett a központi kormánytól a szegényebb államoknak. E feladatok elvégzéséhez a központi kormánynak kellene megállapítania, beszednie és elosztania a legfontosabb adókat. A fiskális hatalom ilyen mértékű koncentrációja ellentétes volt a bizalmas "Tanácsadó levéllel", amely világosan kimondta, hogy a központi kormány nem szedhet és nem költhet több bevételt, mint amennyire alkotmányos feladatainak ellátásához szüksége van. Nyilvánvaló, hogy a szövetséges összekötő tiszteknek közbe kellett avatkozniuk.

Először is megpróbálták hivatalosan találkozni Konrad Adenauerrel, a Parlamenti Tanács elnökével. Adenauer nyilvánvalóan nem törődött a szövetségesek utasításaival, és így ürügyet kínált a találkozó elkerülésére. Az összekötő tisztek ezután októberben bemutatták a Tanács tanácskozásaihoz való "hozzájárulásukat" a Tanács alelnökének, Adolf Schönfeldernek A Tanácsadó levelet átfogalmazva⁵⁸, ex.

⁵⁷ Dokumentum, "Tanácsadó levél ... A német alkotmányról", TRI/15 (végleges), május 12., *FRUS*1948, 1948, 2:240-1.

⁵⁸ Memorandum, "Nyilatkozat a Parlamenti Tanács elnökének a hatáskörök elosztásáról a pénzügyi területen", é.n., és Hans Simons memoranduma, NA22,1948, október, RG 260, *OMGUS CAD*, 17/254-2/5. Az összekötő tisztek azért találkoztak Schönfelderrel, mert Adenauer nem fogadta őket. Kifogása egy kisebb autóbaleset volt. De ahogy Simons október 22-én feljegyezte, Adenauer elég fitt volt ahhoz, hogy másnap Svájcba utazzon. Golay, *A szövetségi köztársaság megalapítása*, 85.

úgy vélte, hogy a központi kormány nem kezelhet több bevételt, mint amennyire alkotmányos feladatai ellátásához szüksége van. A többit az államoknak kell kezelnie. Schönfelder azt válaszolta, hogy az Egyesült Államokkal ellentétben Németország nem engedheti meg magának a kettős szövetségi és állami adóhatóságok luxusát. Az egyik összekötő tiszt félresöpörte ezt a takarékosagra való felhívást azzal a megjegyzéssel, hogy kétségtelenül egy diktatúra lenne a leghatékonyabb, és arra intett, hogy "Németországnak a demokratikussá váláshoz áldozatokat kellett hoznia; az ügy miatt megérte".⁵⁹ A Tanács figyelmen kívül hagyta ezt az indokolatlan, lekezelő tanácsot.

1948 novemberének közepére a három katonai kormányzó arra a következtetésre jutott, hogy az alaptörvény "elégé félresiklott". Hogy elkerüljenek egy olyan alaptörvényt, amelyet esetleg meg kellene vétőzniük, a kormányzók úgy döntöttek, hogy a Tanácsnak át kell adni a bizalmas "tanácsadó levél" pontjait.⁶⁰ November 22-én az összekötő tisztek ezeket egy aide mémoire-ban átadták Adenauernek. A szövetséges tisztviselők hangsúlyozták, hogy a katonai kormányzók nem diktálnak, hanem csak tájékoztatják a Tanácsot arról, hogyan fogják értékelni az alaptörvényt.⁶¹ A Parlamenti Tanács ismét nem vett tudomást erről. A Szociáldemokrata Párt vezető képviselője, Carlo Schmid azt mondta kollégáinak, hogy ne törődjenek a katonai kormányzókcal, fejezzék be a Grundgesetzet, és hívják ki őket, hogy fogadják el, vagy diktáljanak módosításokat. Nyilvánvalóan Schmid és mások kiszámították, hogy a szövetségesek annyira akartak egy nyugatnémet kormányt, hogy szinte bármilyen alaptörvényt elfogadnának.⁶² December közepén a katonai kormányzók megingatták ezt az optimizmust, amikor fogadtak egy tanácsi küldöttséget. A találkozó, amelyet a németek kértek, gondosan megrendezett és kissé hűvös volt. Írásbeli kérdéseikre válaszolva König tábornok keveset mondott a Grundgesetzről azon kívül, hogy az nem felel meg a novemberi aide22 mémoire-nak. Elhagyta

⁵⁹ Jegyzőkönyv, "Compte-rendu de l'entretien entre les officiers de liaison et le vice-président du conseil parlementaire", CRF (LOCP/3ème séance), 1948. október 20., AOFAA. Cabinet Civil Pol V, K 4. A feljegyzés nem azonosítja a megjegyzést tevő összekötő tiszteket.

⁶⁰ Frankfurt a Külügyminisztériumnak, távirat Nov1009., PRO17,1948., FO 371/70600, 2; vö. *FRUS* 1948, 2:440-1.

⁶¹ British Liaison Staff Bonn to Berlin, 41. távirat, 1948. november 22., PRO, FO 1030/85; az aide mémoire szövegét lásd *FRUS* 21948,442-3.

⁶² Robertson a Külügyminisztériumnak, 2200-as távirat, 1948. november 25., PRO, FO 1030/85; Chaput de Saintonge, Frankfurt-Berlinnek, FGCC távirat, 1948. december55423, 6.,

nem kétséges, hogy a központi kormány túl sok adót ellenőrzött, és az államoknak csak kisebb bevételi forrásokat hagyott.⁶³ A Tanács ismét figyelmen kívül hagyta a szövetségesek tanácsát.

A centralizációtól rettegő Franciaország számára a pénzügyi hatáskörök helyes elosztása az alkotmányban alapvető fontosságú volt. Mivel a németek nem akarták ezt a biztosítékot az alaptörvénybe foglalni, a franciák radikális alternatívát kínáltak: az adók felosztását a megszállási statútumon keresztül diktálták. A statútum a németeket kötelezte a megszállás költségeinek megfizetésére. Egy francia becslés szerint ezek "az [összes?] német költségvetési kiadás 35-40 százalékát", egy másik szerint "a német költségvetés 80 százalékát" tették volna ki.⁶⁴ A franciák azt akarták beleírni a megszállási statútumba, hogy ezt a súlyos, de csökkenő terhet az egyidejű adókból kell fizetni, azokból, amelyeken a két kormányzati szint osztozik, és hogy ezeket az adókat egyedül az államok kezelik. A központi kormányzat kezdettől fogva csak kisebb bevételekre, például vámokra és postai szolgáltatásokra szorítkozna. Bár a megszállási költségeket ki kellene fizetnie, ehhez még a megosztott adók feletti ideiglenes ellenőrzést is megtagadnák tőle.⁶⁵ Az Egyesült Államok azonban fenntartotta a november 22-i aide mémoire-t, amely lehetővé tette a központi kormány számára, hogy valamennyi kötelezettségére bevételt szerezzen. Azzal, hogy ragaszkodott ahhoz, hogy ezek között szerepeljenek a megszállás költségei is, az Egyesült Államok megakadályozta a francia javaslatot.⁶⁶ Az a kitartó kísérlet, hogy a megszállási statútummal megkerüljék az alaptörvényt, a francia rossz közérzetről árulkodik a leendő nyugatnémet kormánnyal kapcsolatban. Hat hónappal a londoni feltételek elfogadása után Franciaország még mindig a nyugatnémet kormány megtartására törekedett, amely ekkorra már elkerülhetetlen, gyenge és szegény volt. A francia politika 1949 februárjának végén módosult, amikor az alaptörvény tervezetét Párizsban áttekintették egy ülésen Robert Schuman külügyminiszter elnökletével, aki elhatározta, hogy a szövetségesek Németországgal szembeni politikájának sikerülnie kell. Elfogadott egy elképzelést

⁶³ Az ülésekre decemberben és 16 decemberben került sor 17, 1948. A jegyzőkönyveket és jelentéseket lásd a *FRUS honlapján*.
1948, 2:641-50, különösen 648-9.

⁶⁴ A források nem magyarázzák meg a számítások alapját: 667. sz. feljegyzés, Leroi-Beaulieu Koenig tábornoknak, 1948. dec. 11., AOFAA, Cabinet Civil Pol V, F 1/14; feljegyzés jan. 28., MdAE1949, Série Y Internationale 1944-49, vol. 319, fols. 253-4.

⁶⁵ Francia követség, London, Párizsnak, 280-84. sz. távirat, január 22., *ibid*1949, fol. 161-bis.

George F. Kennan szerint a három hatalom a Németországgal és annak alkotmányával kapcsolatos nézeteltéréseket legfelsőbb szintű tárgyalásokon oldhatná meg.⁶⁷

Időközben az alaptörvény tervezete 1949. február 10-én átment a bizottságon. A katonai kormányzókat felkérték, hogy hagyják jóvá a tervezetet, mielőtt az a teljes parlamenti tanács elé kerülne. Az előzetes felülvizsgálat során elégtelennek találták azt, és utasították politikai tanácsadóikat, hogy dolgozzanak ki módosításokat, hogy az alaptörvény megfeleljen a londoni feltételeknek.⁶⁸ A legnagyobb problémát az jelentette, hogy a központi kormányzat túl nagy jogalkotási és adóügyi hatáskörrel rendelkezett. Különösen a közegészségügy és a közjólét területén hozhatott jogszabályokat, olyan területeken, amelyeket kifejezetten a tartományok számára tartottak fenn. Emellett kifizetéseket is teljesíthetett a szegény államok támogatására, ami drágán ellentmondott annak a korlátozásnak, hogy a szövetségi kormány csak saját kötelezettségeihez szerezhett bevételt.⁶⁹

A katonai kormányzó 1949. március 1-2-án vették át tanácsadóik jelentését. A vita tárgya a központi kormányzat törvényhozási és adóztatási jogköre volt, valamint az, hogy saját területi közigazgatásokat hozzon létre a törvények alkalmazására és a bevételek beszedésére. Ami az adókat illeti, a kormányzó megengedték, hogy a központi kormány csak a saját részét kezelje az egyidejű adóknak - azokat, amelyeket megosztott az államokkal. Ha el akarták kerülni a költséges párhuzamos adóhivatalokat, az államok az összes egyidejű adót kezelhetnék. De a fordított elrendezést, miszerint a központi kormány kezelné az összes egyidejű adót, kifejezetten kizárták. A katonai kormányzó tehát fenntartották azt az 1948 ősze óta kifejezetten elfogadott politikát, hogy a központi kormány nem kezelhet több bevételt, mint amennyire sajátos kötelezettségeihez szüksége van. A korlátozás kizárta a szövetségi transzferfizetéseket a rászoruló államoknak, amelyekről az alaptörvénytervezet szintén rendelkezett. Ezeket a főbb és kisebb kifogásokat a tervezethez fűzött "megjegyzésekben" fogalmazták meg. Kedvesen segítőkészen fogalmaztak, és olyan átdolgozott cikkelyeket tartalmaztak, amelyek felsorolják azokat a területeket, amelyeken az egyes szintek

⁶⁷ Schuman Washingtonba, 1162-63. sz. távirat, febr. MdAE22,1948., Série Y Internationale 1944-49, vol. 321, fol. 146; 546. sz. feljegyzés "Compte-rendu de mission", 194924., febr., AOFAA, Cabinet Civil Pol V, F 1/18, 3. sz.

⁶⁸ Murphy Saltzmannak, február 17., *FRUS* 31949,1949,:199-203.

⁶⁹ Murphy a külügyminiszternek, 1949. február 19., *ibid.*, 204-6; Art. A 3. b) pontnak így kell szólnia: "A szövetségnek felhatalmazást ad a jogalkotásra. "

a kormány törvényt alkothatna. A katonai kormányzók jelezték, hogy jóváhagyják az alaptörvényt, ha észrevételeiket elfogadják.⁷⁰

A Parlamenti Tanácsban a nagyobb pártok hét képviselőjéből álló bizottság ellenjavaslatokat dolgozott ki, amelyeket a szövetségesek összekötő tisztviselőivel és pénzügyi szakértőivel öt ülésen átvizsgáltak, és amelyek márciusban zsákutcába jutottak A18,1949. felek nem tudtak megegyezni a központi kormány adó- és kiadási jogköréről. A németek ragaszkodtak ahhoz, hogy a központi kormányzat szedje be és ossza szét az egyidejűleg kivetett adók egy részét, hogy segítsen minden államnak méltányosan viselni a szociális terheket. Nem volt titok, hogy a katonai kormányzók utasítást kaptak arra, hogy tiltsák meg az ilyen átcsoportosításokat. A Tanács pénzügyi szakértője, Hermann Höpker-Aschoff határozottan azzal érvelt, hogy az adóügyi újraelosztás semmilyen módon nem veszélyezteti az államokat; hogy az ilyen átcsoportosítások más szövetségi rendszerekben, különösen az Egyesült Államokban és Svájcban általánosak voltak; és hogy az átcsoportosításokra azért volt szükség, hogy a legszegényebb államokat megóvják a csódtól. Külföldön a precedensre, otthon pedig a társadalmi igazságosságra való hivatkozással teljesen kudarcot vallott.⁷¹ A központi kormányzat nem kapna lehetőséget arra, hogy hatalmat halmozzon fel azzal, hogy állami kiegyenlítő kifizetéseket ajánl fel vagy tagad meg. Ugyanezen okból a szövetséges tisztviselők nem engedték volna meg, hogy a szövetségi adóigazgatás a szövetségi és a párhuzamos adókat is beszedje. A szövetségi bevételek csak a szövetségi szükségleteknek felelnének meg. Minden más bevételt az egyes államoknak a forrásnál kellett beszedniük, és oda kellett jutniuk, újraelosztás nélkül.⁷²

Március 25-én a Parlamenti Tanács képviselőinek egyenesen azt mondták, hogy a katonai kormányzók ismételt felszólításainak megfelelően találjanak megoldást. Hogy az üzenetnek súlyt adjon, Jean Sauvagnargues, a Közép-Európai

⁷⁰ Murphy a külügyminiszternek, 1949. március 2., *ibid.*, 217-20. A memorandum teljes szövegét, amely felsorolja a tartományok számára fenntartandó jogalkotási területeket, lásd: *Documents on the Creation of the German Federal Constitution* (Berlin, 1949), 108-10.

⁷¹ Jegyzőkönyv, CRF/LOCP, 6ème séance, március AOF9,1949., Cabinet Civil Pol V, K 5-4,

7.

⁷² Jegyzőkönyv, CRF/LOCP, 6. szejánsz, március *ibid*9,1949.,, 5-9; vö. 7. szejánsz, március 9,

1949, *ibid.* A találkozóról szóló amerikai jelentést lásd: Simons to Litchfield, FMPO-531. számú távirat, 1949. március 11., NA, RG 260, OMGUS AG, 1949/67/1.

A francia külügyminisztérium szekciója az összekötő tisztek jelenlétében szinte ultimátumot adott. Kizárta a kompromisszumot: "A Parlamenti Tanács feladata, hogy a hozzá eljuttatott észrevételek teljes ismeretében vállalja a felelősséget, és sikerre vigye a feladatát. A főparancsnokok kétségtelenül nem fognak állást foglalni az alaptörvényről, amíg azt hivatalosan nem terjesztik eléjük". Szövegének felolvasása után Sauvagnargues a rendkívüli ülést további vita nélkül befejezte.⁷³

Valójában Sauvagnargues szűkszavú üzenete és hirtelen előadása csak színlelte a szövetségesek egységét és elszántságát. Clay és Koenig elfogadhatatlannak találta az alaptörvény pénzügyi rendelkezéseit. A brit kabinet azonban már március 10-én elfogadta az alaptörvény tervezetét.⁷⁴ Amikor Robertson tanácsadói március közepén csatlakoztak francia és amerikai kollégáikhoz, hogy a Parlamenti Tanács héttagú bizottságának felülvizsgálatát sürgessék, határozottabbak voltak kormányuknál. Március végén Robertson elkezdett visszakozni. Kapcsolattartója elismerte, hogy azt mondta Adenauernek, hogy Robertson megvétózza az olyan alaptörvényt, amely nem rendelkezik a szociáldemokraták szavazatával, akik a legszorgalmasabb támogatói a szegényebb államoknak nyújtott szövetségi kifizetéseknek. A franciák ebből azt a következtetést vonták le, hogy Robertson megszegte a rangsorát, és a szociáldemokratákkal szövetséget kötött.⁷⁵ Sauvagnargues március végén jelentette, hogy a németeket nem fogják kényszeríteni, mivel nagyon jól tudták, hogy a szövetségesek megosztottak. Meglátása szerint a Parlamenti Tanácsban a szociáldemokraták irányították a helyzetet. A britek által megerősítve nem tennének engedményeket, a szabad demokraták követnék őket; és egyedül a kereszténydemokraták nem próbálnák meg a szövetséges előírásoknak megfelelően módosított alaptörvényt elfogadtatni.⁷⁶ Úgy tűnik, a szociáldemokrata vezetők úgy számoltak, hogy a szövetséges külügyminiszterek, akik április elején Washingtonban találkoztak volna, kevésbé lesznek merevek, mint a katonai kormányzók.⁷⁷

⁷³ Jegyzőkönyv, CRF/LOCP, 10ème séance March AOF25,1949,, Cabinet Civil Pol V, K 4.

⁷⁴ Alan Bullock, *Ernest Bevin: Foreign Secretary 1945-1951* (Oxford, 1983), n662., 3.

⁷⁵ Saint-Hardouin Párizsnak, 298-99. távirat, 1949. március 31., MdAE, Série Y Internationale 1944-49, 322. kötet, 309. fol.

⁷⁶ Sauvagnargues Párizsnak, 266-72. távirat, 194926., március, ibid., 279-81. fols.

⁷⁷ Riddleberger az államtitkárnak, *FRUS28,1949*, 1949. március, 3:232.

Valójában 1949 márciusának második felében, a katonai kormányzók és a Parlamenti Tanács közötti patthelyzet idején Franciaországban és az Egyesült Államokban egy békéltető politikát fontolgattak. A nyugatnémeteknek tett engedmények egyik fő oka a szovjetekkel való tárgyalások felújításának lehetősége volt. Ha egy nyugatnémet államra volt szükség az európai fellendülés felgyorsításához és a szovjet befolyás megfékezéséhez, akkor a nyugati zónákat a Külügyminiszterek Tanácsának újabb ülése előtt egyesíteni kellett. Ellenkező esetben a szovjetek megpróbálhatnák megghiúsítani a nyugatnémet kormány felé tett minden előrelépést azzal az ajánlattal, hogy véget vetnek a berlini blokádnak, és tárgyalásokat folytatnak a német kérdés négyhatalmi rendezéséről. Ahogy a francia külügyminisztérium egy március eleji memoranduma figyelmeztetett, az újbóli négyhatalmi tárgyalások egy centralista német kormányt eredményezhetnek Berlinben, szovjet részvételt a Ruhr-vidék ellenőrzésében, és magának a megszállásnak a végét, "az amerikai katonák németországi jelenlétének elvesztésével, amely biztonságunk alapvető garanciáját jelenti". Az ilyen veszélyek miatt az alaptörvény szerinti nyugatnémet kormány olyan lehetőségnek tűnt, amelyet nem szabad elszalasztani.⁷⁸

Washingtonban a Nemzetbiztonsági Tanács egy albizottsága 1949 elején megkezdte az Egyesült Államok Németországgal kapcsolatos politikájának felülvizsgálatát. A munka nagy részét George F. Kennan, a külügyminisztérium politikai tervezési stábjának igazgatója végezte. Egy 1949. márciusi európai útja után Kennan jelentette Dean Acheson külügyminiszternek, hogy az Egyesült Államoknak mostantól támogatnia kell a jóakarátú németeket, és "nem szabad föderalizációs politikáját az alaptörvényre erőltetnie."⁷⁹ A Külügyminisztérium ugyanezt az álláspontot képviselte "Az Egyesült Államok Németországgal kapcsolatos politikája" című, Truman elnöknek 1949. március 31-én benyújtott jelentésében. A minisztérium azt javasolta, hogy a külügyminiszterek vizsgálják felül az alaptörvénnyel kapcsolatos nehézségeket, de legyenek "tudatában annak, hogy a németek által most javasoltakon túli változtatásokhoz való ragaszkodás azzal a kockázattal jár, hogy a szövetségesek magukra hárítják a felelősséget a jövőbeni nehézségekért, amelyekkel az alaptörvény kapcsán szembesülnek.

⁷⁸ De Leusse feljegyzése, MdAE9,1949, március, Série Y Internationale 1944-49, vol. fols.322, 110-3, idézet 113.

⁷⁹ Kennan jelentése Achesonnak, március, összefoglalva29,1949,; *FRUS* 31949,;137-8; George

F. Kennan, *Memoirs 1925-1950* (New York, 1969), 453-65, megható, gyászos beszámolót ad az útról.

az alkotmány működése."⁸⁰ A kikényszerített versailles-i szerződés kudarcára hivatkoztak, hogy a nyugat-németországi demokratikus erőkkal szembeni mérsékletesség mellett érveljenek.

Áprilisban és 67Washingtonban a külügyminiszterek feloldották az alaptörvényben a pénzügyekkel és a föderalizmussal kapcsolatos patthelyzetet. Bevin, akinek kormánya a háború szociális terheivel küzdött, élen járt a német érvelésben, hogy a politikai bölcsesség és a társadalmi igazságosság kiegyenlítő kifizetéseket követel. Jelentette, hogy "órákig tartó vita" után a brit kabinet arra a következtetésre jutott, hogy transzferfizetésekre van szükség:

Biztosan vannak jobb helyeken, és ha a szociális körülményekre gondolunk - a lakhatásra és minden más dologra, amit Németországban meg kell tenni -, ha ezt a pénzügyi alapot tovább korlátozzuk, mint ahogy a CEU és az SDP megállapodott egymással, akkor tényleg nem látom, hogy a szociális programunkat hogyan lehet egyáltalán elindítani.

A kommunizmushoz egy jó szociális tervet kell kidolgoznunk, és úgy gondolom, hogy az a pont, ahová a pénzügyek miatt ragaszkodtunk, ésszerűtlen.⁸¹

Schuman nem próbálta meg cáfolni Bevin házi logikáját. De meg akarta várni a német engedményeket, és fenntartotta azt az elvet, hogy a központi kormányzat bevételei nem haladhatják meg sajátos szükségleteit. Erről Londonban megállapodtak, Frankfurtban megvédték, és maguk a külügyminiszterek erősítették meg a Parlamenti Tanácshoz intézett közvetlen üzenetben.⁸² Másnap Bevin áttekintette Schleswig-Holstein agrárállam helyzetét. A menekültek megduplázták a lakosság számát. Az állam nem engedhette meg magának a megfelelő oktatási rendszert. Bevin azt akarta, hogy a központi kormány egészítse ki a szegény államok egészségügyi, oktatási és jóléti költségvetését, amennyiben a felsőház jóváhagyja ezeket az intézkedéseket. Schuman erre azt válaszolta, hogy az államok hatalma csökkenne, ha nem tudnák önállóan finanszírozni azokat a programokat, amelyeket törvénybe iktatnak. Acheson azonban megnyugtatta őt, hogy ennek éppen az ellenkezője a helyzet. A

⁸⁰ Memorandum, "Az új megközelítés vázlat",... *FRUS*30,1949,1949, 3:155. március.

⁸¹ Jegyzőkönyv, 1949. április 6., 11:10, MdAE, Série Y Internationale 1944-49, 323. kötet, B-6. A washingtoni külügyminiszteri megbeszélések szó szerinti gépiratos jegyzőkönyvének egy másik sorozata a NA, RG 43, 303. dobozában található.

⁸² Jegyzőkönyv, április 6., 111949,:10, MdAE, Série Y Internationale 1944-49, B-8323,. kötet.

Az Egyesült Államokban gyakoriak voltak a meghatározott programokra nyújtott szövetségi támogatások, amelyek megerősítették az államokat, mivel lehetővé tették számukra, hogy olyan szociális problémákkal foglalkozzanak, amelyeket más módon nem tudtak volna finanszírozni. Mivel az államok ellenőrizték a pénzeszközöket, és a központi kormányzat csak a megfelelő felhasználást ellenőrizte, az állami autonómia nem került veszélybe.⁸³ Mivel Schuman nem tudta tagadni a társadalmi szükségletet, és nem tudta megkérdőjelezni az Egyesült Államok föderalizmusban szerzett tapasztalatait, beadta a derekát. A külügyminiszterek tulajdonképpen módosították a londoni feltételeket, és beleegyeztek a központi kormány által finanszírozott kiegyenlítő kifizetésekre vonatkozó német követelésekbe. Washingtonban elhárult az alaptörvényről való megállapodás egyik fő akadály. A katonai kormányzók felhatalmazást kaptak arra, hogy tájékoztassák a Parlamenti Tanácsot, hogy nem zárják ki, hogy a központi kormány saját bevételeiből támogatást nyújtson a tartományi bevételek kiegészítésére "oktatási, egészségügyi és jóléti célokra, minden esetben a Bundesrat külön jóváhagyása mellett".⁸⁴

Miután a németek megkapták ezeket az engedményeket, a katonai kormányzók és a Parlamenti Tanács képviselői 1949. április 25-én összeültek, hogy megállapodjanak az alaptörvényről. A németek azt javasolták, hogy a központi kormánynak adjanak felhatalmazást a jogi vagy gazdasági egység vagy egységesség fenntartására. A katonai kormányzók ezt a megfogalmazást túl rugalmasnak találták. Ha a központi kormányzat törvénybe iktathatná az egységességet, akkor szinte korlátlanul kiterjeszthetné tevékenységét a tartományok rovására.⁸⁵ A németek ekkor egy korlátozó formulát javasoltak. A központi kormánynak biztosítania kellene az egyenlő gazdasági lehetőségeket vagy az "életkörülmények homogenitását".⁸⁶ Cserébe a katonai kormányzók fontos engedményt tettek a pénzügyi kiegyenlítéssel kapcsolatban. Washingtonban a külügyminiszterek Bevin sürgetésére megegyeztek abban, hogy a "jobb módú" régióknak ki kell segíteniük a szegényeket. A központi kormány kiegészíthette az államok oktatási, egészségügyi és jóléti kiadásait, ha az államokat képviselő felsőház jóváhagyta. De a központi kormány nem nyújthatott ilyen támogatásokat, hacsak nem tudott többletbevételeket szerezni.⁸⁷ A megoldás, az alaptörvény 106. cikkének (4) bekezdése, szépen egyensúlyba hozta a központi és az állami hatalmat. Ha transzferkifizetésekre volt szükség, a központi kormányzat vehetett

⁸³ Jegyzőkönyv, április 7., 111949,:15, ibid., B-2-9.

⁸⁴ "Üzenet a katonai kormányzóknak", *FRUS*8,1949,1949, 3:185. április.

⁸⁵ Az április 26-i [25-i?] ülés jegyzőkönyve, ibid1949,,254,, 257.

⁸⁶ Ibid., 258-9.

⁸⁷ Ibid., 255-6.

az egyes állami adókból származó bevételeket, de csak akkor, ha a Bundesrat jóváhagyja az ilyen jogszabályokat. A bevételek közvetlenül a rászoruló államokhoz folynának be, amelyek döntenének a felhasználás módjáról.⁸⁸ A szövetségi hatalom kiterjesztését megfékeztek, de a társadalmi igazságosság igényeit kielégítették. 1949. május 12-én a katonai kormányzók átadták az alaptörvény jóváhagyását a Parlamenti Tanács képviselőinek.

A nyugati szövetségesek kezdeményezték a nyugatnémet alkotmányozási folyamatot, felügyelték azt, és jóváhagyták az alaptörvényt, mielőtt azt a tartományi törvényhozások ratifikálhatták volna. A szövetséges összekötő tisztek, akik minden szakaszban készen álltak tanácsadásra, folyamatosan emlékeztettek arra, hogy a szövetségeseké az utolsó előtti szó. A pártvezetőknek a megnyitón idézett kijelentése, miszerint az alaptörvény kidolgozói mentesek voltak a külföldi befolyástól, nem pontos. Volt befolyás. Különösen és ismételten a központi kormányzat fiskális hatásköreire összpontosított. Ebben a kérdésben a Parlamenti Tanács hajthatatlanságát jutalmazták, amikor a külügyminiszterek engedtek, hogy az alaptörvényhez biztosítsák a nagy pártok támogatását.

Milyen körülmények tették lehetővé, hogy a legyőzött, megszállt nyugatnémetek érvényesülhessenek? Az 1946-47-es külügyminiszteri tanácsülésen mélységes szövetséges nézeteltérés mutatkozott a német kormány formáját és hatáskörét illetően. A nyugati hatalmak közötti nézeteltérések nem alkotmányelméleti alapokon nyugodtak, hanem külpolitikai célokat, gazdasági érdekeket és biztonsági aggályokat tükröztek. Általánosságban két alkotmányos program alakult ki. A franciák gyenge pozíciójukból kiindulva biztonságot láttak egy feldarabolt, vagy legalábbis erősen decentralizált Németországban. 1946, Alkotmányos javaslataikból kendőzetlen elszántság árulkodik arra, hogy a Szövetséges Ellenőrző Tanácsban az obstrukciós politikájuk eredményeit megszilárdítsák. A német szövetségi kormány szegénységének és gyengeségének fenntartására irányuló kérlelhetetlen francia erőfeszítések, amelyek a korán folytatódtak, 1949, nélkülözték az alkotmányelméletet és közömbösek voltak a német vélemény iránt. Ha nem érvényesültek, az azért volt, mert az Egyesült Államok (1946-tól) és Nagy-Britannia (1947-től) gazdasági és biztonsági érdekei olyan hiteles nyugatnémet kormányt követeltek, amely képes volt elkötelezni az embereket és mozgósítani az övezetek gazdasági potenciálját Nyugat-Európa fellendítése érdekében. Ez volt az Egyesült Államok és

⁸⁸ Ibid., 259.

Nagy-Britannia, amikor 1948 elején megkezdődtek a háromhatalmi tárgyalások. Ezt erősítette meg 1949 áprilisában Washingtonban Bevin és Acheson, amikor a németeknek megfelelő alaptörvény elfogadása mellett érveltek. Franciaország a legnagyobb vonakodással fogadta el a programot, mert az alternatíva Németország teljes elszigeteltsége lett volna, miután a szovjetek márciusban kivonultak a Szövetséges Ellenőrző Tanácsból. 1948.

A Parlamenti Tanács azért győzedelmeskedett a szövetségesek nyomása ellen, mert a szövetségesek nem utasíthatták el munkáját anélkül, hogy ne kockáztatták volna saját politikájukat, amely Nyugat-Európát a szovjet terjeszkedés elleni erődítményként kívánta újjáépíteni. A sikerhez a szövetségeseknek szükségük volt a német politikai vezetők együttműködésére, akik közül sokan a Parlamenti Tanácsban is részt vettek, és akik elkötelezettek voltak a nyugat felé orientált demokrácia mellett. Mivel meg kellett őrizni az előző évek során kialakult jóakarataikat, a németek kezdetben kedvező helyzetben voltak. Ez javult, ahogy az alaptörvény formát öltött. 1948. július 1-jén, amikor a három katonai kormányzó felváltva olvasta fel a frankfurti dokumentumokat a miniszterelnöknek, a légkör olyan hűvös volt, hogy Hans Simons-t az 1919. májusi versailles-i jelenetre emlékeztette, amikor a német küldöttség, amelynek az apja is tagja volt, átvette a békeszerződést. Az 1949. április 25-i, az alaptörvényről szóló találkozásuk másként ért véget. Clay zseniálisan rábeszélte a németeket, hogy addig tárgyaljanak, amíg minden kérdés el nem rendeződik. Miután megfogalmazta, hogy a központi kormányzat hogyan tudná előteremteni a kiegyenlítő kifizetésekhez szükséges bevételeket, "Clay tábornok ezután felállt a székéből, és odament a német küldöttséghez, hogy személyesen elmagyarázza, mit ért a katonai kormányzók alatt.⁸⁹" Spontán kötetlenségével nemcsak az utolsó nehézséget is leküzdötte, hanem azt is mutatja, hogyan alakult a német politikai vezetők tekintélye. Az alaptörvény végül négyoldalú megállapodásként zárult. A németek partnerként kerültek ki az alkotmányozási folyamatból, nem teljes jogú, nem egyenrangú, de létfontosságú partnerként.

⁸⁹ Ibid.

Az alaptörvény és a demokratikus pártállam: Az alkotmányos elmélet és a politikai gyakorlat

Michaela Richter

A politikai pártok és a pártrendszer gyakran a demokrácia jellegének és túlélési esélyeinek kulcsa. Németország esetében ez a kapcsolat különösen fontos. A weimari köztársaság összeomlásának magyarázatai gyakran a pártokra és a pártrendszerre összpontosítottak. Ezzel szemben, ha "Bonn nem vált Weimarrá", az nagymértékben egy hatékony, demokratikus állam létrehozásának köszönhető, amelyet egy stabil pártstruktúra támogatott. Ebben a fejlődésben döntő szerepet játszott az Alaptörvény és annak a Szövetségi Bíróság általi értelmezése és kidolgozása.

Az Alaptörvény által létrehozott (és a Szövetségi Alkotmánybíróság pártokra vonatkozó döntései által megerősített) "demokratikus pártállam" - állítja ez a tanulmány - a nyugati parlamentarizmus és a német állami hagyomány egyedülálló szintézisét alkotja. Az alkotmány egyértelműen kimondja azokat az elveket, amelyek a nyugati és különösen az angolszász parlamentáris hagyomány részét képezik: a népszuverenitást, a pártok és a választások szerepét mint a közvélemény kifejezési mechanizmusait, valamint a parlamentet mint a politikai hatalom kizárólagos forrását. Másrészt a pártok alkotmányos rangra emelése, szerepük meghatározása, rájuk vonatkozó korlátozások és a hatékony kormányzás biztosításának mechanizmusai a német állami hagyomány bizonyos folytonosságából erednek. A legfontosabb az állam koherenciájának és hatékonyságának fenntartása, bár ezt most már a pártokon keresztül kell elérni. Ennek során az Alaptörvény és a Szövetségi Alkotmánybíróság párthatározatai a pártokat olyan "államisági minőséggel" ruházták fel, amellyel máshol nem rendelkeznek. Ez a minőség nem maradt meg az elméleti szinten sem. A szövetségi köztársaság fő pártjai állítólag olyan módon azonosultak, sőt összeolvadtak az állammal, ami más képviseleti demokráciákban elképzelhetetlen.

Összességében ez a szintézis figyelemre méltóan sikeres volt. Az elmúlt negyven évben a szövetségi köztársaság pártjai dinamikus gazdaságot hoztak létre, nagyszabású, de rendezett társadalmi átalakulást irányítottak...

megalakulását, és szilárd és stabil kormányzatot biztosított. Azzal, hogy megteremtette az életképes, hatékony demokratikus pártállam és pártrendszer kereteit és feltételeit, az Alaptörvény és a Szövetségi Bíróság párthatározatai nemcsak a szövetségi köztársaság politikai pártjainak és a versenyképes, pártalapú demokrácia koncepciójának legitimitását segítették elő, hanem magát az Alaptörvényt is. A választók elégedetlenségének közelmúltbeli jelei ellenére - vonom le a következtetést - az Alaptörvény és a Bíróság elérte azt, ami a korábbi politikai rendszerekből hiányzott: széles körű népi és elit konszenzust a demokratikus elvekkel és a hatályos alkotmánnyal kapcsolatban. Most, amikor sokan a nyugatnémet alkotmány kritikus átértékelésére szólítanak fel az újraegyesítés miatt, talán nem árt felidézni - ahogyan ez a tanulmány is ezt kívánja tenni - az alaptörvény és a szövetségi alkotmánybíróság pozitív hozzájárulását a politikai pártok legitimitációjához és a stabil, demokratikus kormányzásukhoz.

Ami a tanulmány felépítését illeti, az I. rész rövid történelmi áttekintést nyújt Németország pártellenes hagyományáról. A II. rész az Alaptörvény politikai pártokra vonatkozó rendelkezéseivel és azok következményeivel foglalkozik. A III. részben a Szövetségi Alkotmánybíróságra és annak az alaptörvény által létrehozott demokratikus pártállam megszilárdításában játszott szerepére térek ki. A IV. rész ezután nyomon követi az Alaptörvény és a Bíróság joggyakorlatának hatását a pártállam tényleges fejlődésére és annak népi legitimitációjára. Végül az V. rész röviden megvizsgálja az 1949 utáni pártokkal és pártállammal szembeni elégedetlenség legújabb jeleit, és arra a következtetésre jut, hogy a bizonyítékok nem utalnak sem pártválságra, sem az 1949 utáni intézményi rend alapvető "delegitimitációjára".

I. A pártállam felé vezető út

Ma a Szövetségi Köztársaságot gyakran demokratikus "pártállamnak" (*Parteienstaat*) nevezik. Német vonatkozásban ez a fogalom több dimenziót foglal magában: 1) a politikai pártok formális alkotmányos elismerését; 2) olyan alkotmányos rendelkezéseket, amelyek stabil, felelős és hatékony pártkormányzást biztosítanak; 3) egy sajátos alkotmányelméletet, amely a politikai pártokat nemcsak a népszuverenitás gyakorlásához szükségesnek tekinti, hanem az állam által finanszírozott és támogatott alkotmányos intézményekké emeli őket; 4) a párt, az állam és a társadalom gyakorlati összeolvadását az államilag finanszírozott politikai pártok, a pártok államigazgatásba való behatolása, az ezzel együttjáró mozgalom

a köztisztviselők politikai pártokba és a parlamentbe való bekerülése, valamint a pártok jelentős szerepe a közpénzekből finanszírozott társadalmi intézményekben és tevékenységekben. Ezek a dimenziók együttesen mélyreható változást jelentenek a politikai pártok és az állam viszonyában mind a német alkotmányelméletben, mind a politikai gyakorlatban.

Ahhoz, hogy ennek a változásnak a teljes súlyát értékelni tudjuk, talán érdemes felidézni, hogy a XIX. században, sőt a *Kaiserreich* és a Weimari Köztársaság idején is, ez a koncepció lehetetlenek, sőt "förtelmes hibridnek" tűnt volna.¹ Olyan kapcsolatot feltételez állam és társadalom között, amelyet a politikai és jogi teoretikusok addig kategorikusan elutasítottak. Ezek nemcsak az állam és a társadalom teljes szétválasztásához ragaszkodtak, hanem a társadalomnak az államnak való természetes alárendeltségéhez is. A társadalom lényegében "szubjektív" rend volt, amely lökdösődő, széttöredezett, önző, múlt érdekekből állt, és képtelen volt közös célokra és cselekvésre.² Az államnak ezzel szemben univerzalista jelleget tulajdonítottak. Egyedül ez rendelkezett a társadalom rendezett működéséhez szükséges állandósággal, egységes irányítással, az általános érdekek iránti aggodalommal, pártatlansággal és teremtő energiával. Az igazi vagy "rendezett" szabadságot inkább az államon belül kellett megtalálni, mintsem az államtól vagy annak képviselőitől való függetlenségben. Ezért Rudolf Gneist úgy vélte, hogy "csak a társadalom állandó alárendelésében egy magasabb, állandó tekintélynek lehet megvalósítani az egyén személyes szabadságát, erkölcsi és szellemi fejlődését".³

A kormányzat ebből a szempontból kizárólag az államnak azon koncepcióján belül működött, amely "a közhatalmat egyedi küldetéssel ruházta fel, és e küldetésre való hivatkozással hangsúlyozta alkotó szerveinek kölcsönös függőségét és integrációját".⁴ Mind a birodalomban, mind a weimari köztársaságban a kormányzatot úgy gondolták, hogy a

¹ Gordon Smith, "Nyugat-Németország: *Kormány és ellenzék*", *Kormány és ellenzék*. (1976): 398.

² Gordon Smith, *Demokrácia Nyugat-Németországban*, 2d szerk. (New York, 1982), 3.

³ Idézi Karlheinz Nicklauss, *Demokratiegründung in Westdeutschland: Die Entstehung der Bundesrepublik von 1945-1949* (München, 1974), 242.

⁴ Kenneth Dyson, "Party State and Party Government", in Herbert Döring és Gordon Smith, szerk., *Party Government and Political Culture in Western Germany* (New York, 1982), 80.

az állam szerve, "a közhatalom politikai aspektusa, amely a közigazgatással ellentétben a vezetést és az ellenőrzést biztosította".⁵

Nem meglepő, hogy a német jogi és politikai gondolkodás a Kaiserreich idején nemcsak a politikai pártokkal, hanem a parlamentarizmussal szemben is ellenséges volt. A parlament nagyobb hatalma ugyanis óhatatlanul növelné a politikai pártok befolyását, és így veszélyeztetné mind a jó kormányzást, mind az állam objektivitását. A pártok, mint "a társadalom eredendő szétagoltságának és konfliktusainak megtestesítői", Hintze kifejezésével élve, soha nem tudnák megteremteni a jó kormányzáshoz szükséges "belső egységet".⁶ Ami még rosszabb, a társadalom irányításában való részvételük elkerülhetetlenül gyengítené magát az államot, és képtelenné tenné azokra a pártatlan ítéletekre, amelyekről a társadalmi és politikai rend zavartalan működése függ. A konzervatív pártellenes álláspontot senki sem fogalmazta meg tömörebben, mint Lorenz von Stein: "A pártok arra szolgálnak, hogy lehetlenné tegyék az objektív politikát. Befolyásuk, sőt a társadalom befolyása az államra és az államban nem legitim".⁷ Így fogalmazott, minden alkotmányos reformot a demokrácia és a választott pártok kormányzásban való részvétele irányába mindenáron ellenezni kellett. Természetesen, ahogyan Eberhard Pikard rámutatott, az 1871-es alkotmány, valamint a Kaiserreich kormányzati gyakorlata nem sokat tett annak a társadalmi és pártpluralizmusnak a leküzdésére, amelyet a konzervatív elit és a jogászok elítéltek. A "semleges *Obrigkeitsstaat* fikcióját" ugyanis csak a "pártpartikularizmus" állandósításával lehetett fenntartani és legitimálni.⁸

A pártok mint a modern alkotmányos demokrácia szükséges elemei még a monarchikus rend összeomlása és a weimari köztársaság megalakulása után is csak vonakodva fogadták el. A weimari köztársaság végéig az alkotmányelmélet a pártokat "alkotmányon kívüli adottságoknak" tekintette, amelyek szerepet játszottak a politikai életben.

⁵ Ibid.

⁶ Otto Hintze, "Das Monarchistische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung" (1911), in Otto Hintze, *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte* (Göttingen, 1962), 359-89.

⁷ Idézi Otto von der Gablentz, *Politische Parteien als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfte* (Berlin, 1952), 5.

⁸ Eberhard Pikard, "Die Rolle der Parteien im deutschen konstitutionellen System vor 1914," *Zeitschrift für Politik* (1962): 29-31.

a nemzetet, de nem volt alkotmányos jelentősége.⁹ Maga a weimari alkotmány mindössze egyetlen utalást tartalmaz a pártokra a közszolgálattal kapcsolatban - és ez, Wittmayer kifejezésével élve, a "sprödester Abwehr" vagy a szemérmes elutasítás hangján hangzik el. (Így a weimari alkotmány 130. cikke arra emlékezteti a köztisztviselőket, hogy a nyilvánosság egészét kell szolgálniuk, nem pedig egy adott pártot).¹⁰

Formálisan természetesen a weimari alkotmány parlamentáris és értelemszerűen pártkormányt hozott létre. De olyan mechanizmusokat is beépített, amelyek kifejezetten a "pártok elbutító hatásának" megkerülésére és ellensúlyozására irányultak.¹¹ E parlament- és pártellenes rendelkezések közül a legjelentősebbek a közvetlenül választott, széles kormányzati és vészhelyzeti hatáskörrel rendelkező elnök, valamint a népszavazások és népszavazások bevezetése voltak.¹² A weimari alkotmány által létrehozott félig elnöki és félig parlamenti rendszer lényegében a Kaiserreich alkotmányos dualizmusát folytatta: "Az elnök és a pártok dualizmusa új köntösben megfelelt az állam és a társadalom közötti különbségtételnek".¹³ Ennek a dualizmusnak végső soron az volt a hatása, hogy aláásta mind a parlamentet, mind a felelős pártkormányzást.

Hangsúlyozni kell, hogy a német alkotmányos gondolkodásban oly központi szerepet játszó, a politikai pártokkal szembeni ellenszenv nem csak a konzervatívok és a konzervatívok között volt.

⁹ Werner Conze, "Die deutschen Parteien in der Staatsverfassung vor 1933", in Erich Matthias és Rudolf Morsey, szerk., *Das Ende der Parteien 1933* (Düsseldorf, 1960), 9. Még 1928-ban a jeles alkotmányelméletirő, Heinrich Triepel a politikai pártokat "alkotmányon kívüli, természetüknél fogva az államtól idegen erőként" utasította el. Lásd Hans Justus Rinck, "Der verfassungsrechtliche Status der politischen Parteien in der Bundesrepublik", in Karl Dietrich Bracher, Christopher Dawson, Willi Geiger és Rudolf Smend, szerkesztők, *Die moderne Demokratie und ihr Recht. Festschrift für Gerhard Leibholz* (Tübingen, 1966), 305.

¹⁰ A weimari alkotmányelméletben a pártok korabeli kezeléséhez, beleértve Wittmayerét is, lásd Franz Adler, "Die Rechtstellung der politischen Parteien im modernen Staat", *Zeitschrift für Politik* (1933): 162-9.

¹¹ Michael Stürmer, "Der unvollendete Parteienstaat," *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* (21973): 119-26.

¹² A weimari alkotmány "pártellenes" elemeiről lásd különösen ibid.

¹³ Smith, *Demokrácia Nyugat-Németországban*, 19.

tív elit és jogászok.¹⁴ Mind a császárság, mind a weimari köztársaság idején a népszerű politikai kultúra fontos alkotóeleme volt. Az átlagpolgárok pártellenes előítéletei azonban kevésbé az elvont filozófiai és jogi érveknek, mint inkább maguknak a pártoknak a széles körben érzékelt hibáinak voltak köszönhetőek.

A Kaiserreich politikai pártjai, mint gyakran megjegyezték, számos negatív tendenciát mutattak, amelyek megakadályozták, hogy olyan konstruktív szerepet játsszanak, mint amelyet a szervezett tömegpártok Nyugat-Európában máshol vállaltak. A legsúlyosabb hibáik közé tartoztak: ideológiai polarizáció, doktrinális merevség, társadalmi és regionális partikularizmus, valamint az együttműködésre való képtelenség akár a kulcsfontosságú politikai kérdésekben, akár a nagyobb parlamentarizáció és demokratizálódás nagyobb feladatában.¹⁵ A kormányzati részvétel vagy felelősség megtagadása az alkotmány1871 értelmében nagyban elősegítette ezeket a kedvezőtlen tulajdonságokat; emellett szinte kényszerítette a pártokat arra, hogy a Reichstagban nagyrészt obstrukciós szerepet játsszanak. A pártok tényleges magatartása összességében nemcsak a parlament nagyobb hatalmával szembeni konzervatív ellenállást igazolta, hanem a nép körében is támogatta a "semleges", pártoktól független (*überparteilich*) államnak mint a társadalmi rend és stabilitás egyedüli biztosítékának antidemokratikus vízióját.

A weimari köztársasági pártkormányzás tapasztalatai nem sokat segítettek a Kaiserreich antidemokratikus örökségének felszámolásában. A merev doktrínák, a hozzájuk kötődő érdekelt ügyfelek egymással versengő igényei és a választási veszteségektől való félelem között a pártok képtelennek bizonyultak arra, hogy stabil, hatékony és felelősségteljes kormányzást biztosítsanak. Végül a gazdasági világválság okozta súlyos válsaggal szembesülve a weimari pártok úgy döntöttek, hogy teljes mértékben elkerülik a kormányzati hatalmat és felelősséget (*Machtabstinenz*), így az antidemokratikus pártok megmaradtak az antidemokratikus

¹⁴ A párt fogalmának és a német politikai és jogi gondolkodás pártok elleni érveinek kiváló történeti áttekintéséhez lásd különösen Klaus von Beyme "Partei, Faktion" című cikkét, in Otto Brunner, Werner Conze és Reinhardt Koselleck, szerkesztők, *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, 7 vols. (Stuttgart, 1972-92), IV: 677-733. Továbbá Erwin Faul, "Verfemung, Duldung und Anerkennung des Parteiwesens in der Geschichte des politischen Denkens", *Politische Vierteljahresschrift* (51964): 61-94.

¹⁵ A császárság alatti német pártok kiváló elemzését lásd különösen Thomas Nipperdey, *Die*

a bürokrácia és a végrehajtó hatalom, hogy kitöltse a vákuumot.¹⁶ A weimari pártok siralmas politikai teljesítménye csak megerősítette a nép pártellenes érzelmeit és az ezzel együtt járó vágyakozást egy erős, objektív, semleges állam után, amely a pártok közötti civakodás felett áll. Ezeket a kollektív nézeteket az NSDAP oly sikeresen manipulálta.¹⁷

II. Az alaptörvény és a politikai pártok

Mind a birodalom, mind a weimari köztársaság idején az alkotmányelmélet (*Verfassungstheorie*) és az alkotmányos gyakorlat (*Verfassungswirklichkeit*) a politikai pártokkal kapcsolatban külön, látszólag egymástól független szférákban működött. Az Alaptörvény alkotói példátlan mértékben igyekeztek összhangba hozni az állam természetéről szóló hagyományos politikai és jogi gondolkodást a modern demokrácia strukturális jellemzőivel általában és az 1945 utáni Németország pártpolitikai valóságával különösen.¹⁸ Törekvésüket éppúgy irányították normatív, mint gyakorlati szempontok. A normatív kérdés, amellyel szembesültek, a politikai pártoknak a civil társadalom pluralista érdekeivel való negatív azonosításának leküzdése volt. A pártokat pozitív státuszba kellett helyezni azáltal, hogy az állam kormányzati funkcióihoz és feladataihoz társították őket. A gyakorlati probléma az volt, hogy elkerüljék a weimari alkotmány hibáit azáltal, hogy a demokratikus államot a hagyományos állameszmével azonosított stabilitással, koherenciával és hatékonysággal ruházzák fel.

Az alaptörvény alkotói felismerték, hogy Németország történelmi örökségének és tapasztalatainak fényében túl kell lépni azon, hogy a modern demokráciákban a politikai pártok szerepét csupán elismerjék. Magát a párt intézményét is alkotmányosan legitimálni kellett, és a pártkormányzás koncepcióját össze kellett egyeztetni a régebbi állami hagyományokkal. Ez volt a 21. cikk fő hozzájárulása és jelentősége, amely a politikai pártok számára a politikai

¹⁶ Lásd különösen Karl Dietrich Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik* (Düsseldorf, 1955).

¹⁷ Thomas Nipperdey, "1933 und die Kontinuität der deutschen Geschichte", in *Die Weimarer Republik: Belagerte Civitas* (Meisenhain a.G., 1980), különösen 380-5.

¹⁸ Az alaptörvényben az alkotmányelmélet és a politikai valóság összeegyeztetéséről lásd különösen Rinck, "Der verfassungsrechtliche Status", 307-9.

pártok alkotmányos státusza. Ez a cikk, amelynek célja, hogy megszüntesse a pártok korábbi megvetését, Wilhelm Hennis szellemes kifejezésével élve, egyfajta jóvátételt (*Wiedergutmachung*) jelent a pártokkal szemben.¹⁹ A párt és az állam alkotmányos megbékélése azonban magának az államnak a fogalmában és alkotmányos jellegében is némi kiigazítást igényelt.²⁰ Ebből a szempontból a 20. cikk, amely az újonnan létrehozott állam természetével foglalkozik, nem kevésbé újszerű és fontos, mint a 20. cikk. A két cikk együttesen²¹ a demokratikus pártállam sajátos koncepcióját adja, amely egyesíti a nyugati parlamentarizmus és a német állami hagyomány elemeit.

Az alaptörvény 20. cikke az új államformát "demokratikus és szociális szövetségi államként" írja le. Ez a megfogalmazás több okból is kulcsfontosságú. Először is, azt jelenti, hogy az állam a polgárok és az alkotó államok közötti *társulás*, nem pedig a civil társadalomtól független és a civil társadalom fölött álló erkölcsi és jogi entitás. Emellett a társadalmi érdekek államban való részvételére, valamint az állam és a társadalom kölcsönös függőségére utal. A legfontosabb, hogy egyesíti azt, amit a Kaiserreichben összeegyeztethetetlennek nyilvánítottak: a demokráciát, az egymással versengő érdekek implicit pluralizmusával, és az államot, amelyet az egység és a rend megtestesítőjének és garantálójának tekintettek.

A szakasz szerint továbbá², az állam tekintélye most már "a népből ered", nem pedig az állam saját egyetemes, erkölcsi jellegéből. A népszuverenitást "választások és szavazások, valamint meghatározott törvényhozó, végrehajtó és bírói szervek" útján kellett gyakorolni. Így az új államberendezkedésnek képviseleti államnak kellett lennie, amely inkább a hatalmi ágak szétválasztásán, mint a monolitikus államhatalmon alapul. Az új szabályrendszer nem *egyetlen* akarat, hanem a választók, a pártok és a funkcionálisan meghatározott intézmények kölcsönhatását igénylő *folyamat* eredményeként tervezték. Továbbá, ahelyett, hogy maga az állam szolgálna a normatív normák megtestesítőjeként, a 3. szakasz kimondja, hogy az új állam minden szervét (beleértve az igazságszolgáltatást is) külső normák kötik - maga az alkotmányos rend, az 1. cikkelyben felsorolt alapjogok a törvény¹⁸, en át az 1. cikkelyig.

¹⁹ Wilhelm Hennis, "Parteienstaat", *Feuilleton der Süddeutschen Zeitung*, Nov. 12, 1985.

²⁰ Az állam fogalmának a háború utáni Németország politikai realitásainak megfelelő átalakításának fontosságáról lásd különösen Dyson, "Party State and Party Government", 80ff.

és igazságosság, - valamint az emberről és a társadalomról alkotott elképzelések alapján. . az emberi méltóság alkotmányos fogalmában implicit módon benne foglaltatik.²¹Végül a 4. szakaszban az állampolgároknak az ellenállás jogát biztosítják azokkal szemben, akik az államon belül az alkotmányos rend eltörlésére törekszenek. -|| A szabadság tehát már nem kizárólag az államon belül biztosított, hanem az állammal szemben is meg kell védeni.²²

Az államnak mint olyan társulásnak a jellemzése, amelynek hatalma a civil társadalomtól (azaz a néptől) származik, és amelyet választásokon és meghatározott intézményeken keresztül gyakorolnak, sokkal könnyebben magában foglalja a politikai pártokat, mint az állam hagyományos fogalma. Az Alaptörvény azonban a pártokat nem pusztán olyan mechanizmusokként kezeli, amelyeken keresztül a nép akarata meghallgatásra és képviselőre kerül. Inkább olyan szerepet tulajdonít nekik (a 21. cikkben), amely sokkal inkább összeegyeztethető a régebbi államelméletekkel, mint a pártkormányzás angol-amerikai felfogásával.

A cikk a következő kijelentéssel kezdődik²³: "A politikai pártok részt vesznek a nép politikai akaratának kialakításában". Ez a kijelentés azt a benyomást kelti, hogy a pártoktól elvárják az egységes közakarát kialakítását.²⁴ Úgy tűnik, hogy ez a felfogás Otto Hintze-nek köszönhető, aki ragaszkodott ahhoz, hogy a parlamentáris kormányzás megköveteli a "kormányozottak belső egységét", amelyet a pártok konstellációja határoz meg.²⁴ Amennyiben a keretalkotók arra utalnak, hogy a népszuverenitás értelmes gyakorlása egységes vagy közös célt követel meg, a nyitó kijelentés a korábbi államelméletek folytatásának tűnik, amelyek az "akarat egységét" tették a koherens állami politika előfeltételévé.

A 21. cikk azonban több szempontból is eltér ettől a hagyománytól. Először is, az akarat egysége, amelyet egykor a rendezett és jó kormányzáshoz szükségesnek gondoltak, többé nem az államban, hanem a civil társadalomban keresendő. A kormányzásnak többé nem az "államhatalom (*Herrschaft*) belső egységén" kell nyugodnia, hogy Dolf Sternberger szavait idézzem, hanem egy olyan egységen, amely

²¹ Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* (Durham, N.C., 1989), 39. o.

²² A cikk jelentőségének alapos tárgyalása megtalálható Kommers, *Constitutional Jurisprudence*, 36-44.

²³ Gerhard Leibholz Rousseau általános akaratához hasonlítja; lásd *Strukturprobleme der modernen Demokratie* (Karlsruhe, 1958), 93ff.

²⁴ Pikard, "Die Rolle der Parteien", 24-6.

a polgárok közötti konszenzuson és megállapodásokon keresztül valósul meg.²⁵ Másodsor, ez a politikai akarat nem rendelkezik előzetes azonossággal, amelyet az ész, a történelem törvényei vagy más mechanizmusok segítségével kell felfedezni. Ehelyett a pártok politikai tevékenységei révén kell kialakítani. Más szóval, a pártok feladata az, hogy az egyének széttagolt akaratát koherens konszenzussá formálják, amely aztán az állami cselekvés alapjává válhat. A többses szám használata azonban lehetetlenné teszi, hogy bármelyik párt azt állítsa magáról, hogy a népakarat kizárólagos megtestesítője vagy megteremtője. Sőt, mivel a politikai pártokat csupán arra szólítják fel, hogy "vegyenek részt" a nép politikai akaratának kialakításában, más szereplők (bár az Alaptörvényben sohasem nevezik meg őket) egyértelműen elvárják, hogy ezt a feladatot is ellássák. Röviden, a "kormányzottak belső egysége" egy dinamikus, interaktív és mindenekelőtt versengő folyamat eredménye. Ennek ellenére ez a folyamat várhatóan végül koherens akaratot vagy közmegegyezést eredményez, amelyet a győztes párt vagy pártok kormánypolitikává alakítanak.

A cikk újdonsága és jelentősége 21éppen abban áll, hogy a politikai pártokat a népakarat formálásának funkciójával a pluralista civil társadalom egyszerű képviselőiből az állami szerveknek juttatott magasabb szintre emeli. Hozzájuk hasonlóan (és más társadalmi egyesületektől eltérően) a politikai pártoknak "alkotmányos feladatokat kell ellátniuk".²⁶ Azzal, hogy a politikai pártokat beillesztette az új demokratikus állam alkotmányos rendjébe, a 21. cikk - érvelés szerint - túlmutatott a politikai pártok legalizálásán, és legitimálta őket. A korábbi német jogi és alkotmányos normák szempontjából ez "forradalmi lépés volt".²⁷

Mégis, angol-amerikai alkotmányos szempontból az Alaptörvény feloldja a régi párt vs. állam ellentétet, ami meglehetősen szokatlan, mind a pártok alkotmányos funkciója, mind a rájuk vonatkozó korlátozások tekintetében. Ami az elsőt illeti, az angol-amerikai teoretikusok - anélkül, hogy tagadnák az egyetlen közérdek lehetőségét - általában úgy fogják fel, mint több különálló érdek összességét. Ebből a nézőpontból a pártok feladata az, hogy képviseljék a

²⁵ Dolf Sternberger, "Das angebliche Unrecht der Parteiregierung", in Kurt Kluxen, szerk, *Parlamentarismus* (Meisenheim a.G., 1980), 389-91.

²⁶ Smith, *Demokrácia Nyugat-Németországban*, 67.

²⁷ Erről az érvelésről lásd különösen Gerhard Leibholz, "Volk und Partei im deutschen Verfassungsrecht", in: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 72-3.

a társadalom plurális érdekeit a parlamentben, nem pedig a társadalmi konszenzus kialakítását. A pártok második célja az angolszász világban az, hogy alternatívákat mutassanak be, amelyek közül a választópolgár választhat, nem pedig az, hogy segítsenek a kormányzottak "belső egységének" kialakításában. Végül, még akkor is, ha kormányba lépnek vagy kormányt alakítanak, a politikai pártokat továbbra is elsősorban a társadalom és az állam közötti közvetítőknek tekintik, nem pedig a közhatalom szerves alkotóelemeinek.

De természetesen a pártok politikai rendben betöltött szerepéről és funkciójáról alkotott eltérő német és angol-amerikai nézetek a társadalmak politikai és alkotmányos fejlődésének alapvető történelmi különbségeit tükrözik. Az a viszonylagos könnyedség, amellyel a pártokat és a pártkormányzást először Nagy-Britanniában, majd az Egyesült Államokban elfogadták, a parlament XVII. századi diadalára vezethető vissza. Ezt követően nem tudott gyökeret verni a "közügyek olyan birodalmának gondolata, amely elkülönül a civil társadalomtól". Ehelyett a legfontosabb gyakorlati és elméleti kérdések a "civil társadalom reprezentativitását és azt érintették, hogy miként lehet felelős ... reagáló ... és elszámoltatható kormányzatot biztosítani". Ahogy a politikai pártok a XIX. században fontossá váltak, a "kiegyensúlyozott alkotmány modellje (amelyet az amerikaiak már korábban elfogadtak) fokozatosan átadta helyét a felelős pártkormányzás modelljének.²⁸

Németországban ezzel szemben mind a történelmi fejlődés, mind a római jog felemelkedése hozzájárult ahhoz, hogy az állam és az azt alkotó intézmények különálló és a civil társadalom fölött álló felfogássá váljanak, amelyhez képest a pártok külsőek és idegenek voltak. Tekintettel az eltérő politikai valóságra és alkotmányos hagyományra, amellyel szembesültek, az Alaptörvény alkotóinak a pártok legitimitását úgy kellett megalapozniuk, hogy a pártokat a közhatalom tágabb felfogásába integrálták.²⁹ Azzal azonban, hogy a pártokat a "kripto-állami szervek" szintjére emelték, a pártoknak vállalniuk kellett azokat a kötelezettségeket is, amelyeket ez az új státusz magával hozott. Más szóval, miután az *államiság minőségével* ruházták fel őket, az *államot támogató* normákat és magatartást kellene követniük. Ennek fényében kell megértenünk mind a cikk más szakaszaiban a pártokra vonatkozó korlátozásokat, mind 21a felelős és hatékony kormányzás biztosításának mechanizmusát.

²⁸ Dyson, "Pártállam és pártkormány", 78-80.

²⁹ Ibid., 80-1.

Bár az alaptörvény minden pártnak biztosítja a szervezkedés szabadságát, belső szervezetüket, finanszírozási forrásait és politikai irányultságukat alkotmányos korlátozásoknak és jogi szabályozásnak is aláveti. A 2. szakasz még egyenesen tiltja az olyan politikai pártok működését, "amelyek céljaik vagy híveik magatartása miatt a szabadelvű demokratikus alaprend sérelmére vagy megszüntetésére törekednek". Az angol-amerikai alkotmányelméletek szempontjából ezek a korlátozások sértik a liberális demokrácia egyik alapelvét, nevezetesen azt, hogy a politikailag elfogadható dolgok végső döntőbírái maguk az emberek, választói minőségükben.

Az Alaptörvény alkotói természetesen tisztában voltak a szólás- és egyesülési szabadság demokratikus elvei és az e szabadságot korlátozó korlátozások közötti feszültséggel. Mindazonáltal kétféleképpen indokolták az ilyen alkotmányos korlátokat. Először is, a weimari köztársaság tapasztalatai azt mutatták, hogy az egyének és szervezetek jogai a demokráciával alapvetően ellenséges eszmék és cselekedetek követésére nem írhatják felül a demokratikus állam önvédelemhez való jogát.³⁰ Sőt, a demokratikus jogok és értékek iránti elkötelezettség megköveteli a demokratikus állam "harcos" védelmét, amelyen keresztül ezeket biztosítják és védik, még akkor is, ha ez a védelem a demokratikus szabadságjogok bizonyos mértékű korlátozásával jár. A demokrácia "harcos védelmére" vonatkozó kötelezettséget az Alaptörvény számos rendelkezése (nevezetesen az 5. cikk (3) bekezdése és a 9.2,18,21. cikk (2) bekezdése) kimondja.

Ezek a korlátozások azonban a felek kiváltságos alkotmányos helyzetének logikus kiterjesztését is jelentik. Mint "magának az államnak alkotóelemei,³¹ szervezetüknek és céljaiknak összeegyeztethetőnek kell lenniük az alkotmányos renddel, amelynek szerves részét képezik. Mivel a "népakarat kialakításában" részt vevő minden párt potenciálisan az "állami akarat" kialakításának ellenőrzésére is eljuthat, a demokratikus rend csak akkor maradhat fenn, ha minden párt egyetért annak alkotmányos elveivel, intézményeivel és játékszabályaival. Következésképpen a pártok mint "politikai-szociológiai" szervezetek jogai

³⁰ A paritásos korlátozásokkal kapcsolatos vitáról lásd különösen Volker Otto, *Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates* (Bonn/Bad Godesberg, 1971), 153ff.

³¹ Leibholz, *Strukturprobleme*, 72.

a közintézmények új alkotmányos kötelezettségeivel szemben kell mérlegelni.³²

Az alaptörvény alkotói számára nem kevésbé volt fontos, hogy egy pártok által uralt állam biztosítsa a jó kormányzást. A probléma az volt, hogy egy olyan államban, amely a versengő pártok együttműködésétől függ, hogyan lehet elérni a jó kormányzáshoz hagyományosan szükségesnek tartott "belső egységet". A weimari tapasztalatok megmutatták, milyen veszélyeket rejt egy olyan demokrácia, amelyben a hatalom megosztott, a kormányok gyengék és instabilak, a pártverseny szerkezete pedig erősen széttöredezett. Az alaptörvénybe végül beépített intézményi rendelkezések véleményem szerint azt tükrözik, hogy az alkotók arra a koherens és stabil kormányzati rendre törekedtek, amelyet a weimari köztársaság demokratikus alkotmánya nem tudott biztosítani.

Először is, az Alaptörvény elvetette mind az elnöki és parlamenti hatalom dualizmusát, mind a weimari alkotmány népszavazási elemeit a parlamenti felsőbbrendűség javára.³³ A parlament elsőbbségével az Alaptörvény így - legalábbis szövetségi szinten - helyreállította a hatalom egységét, amelyet a weimari alkotmány dualizmusa oly végzetes következményekkel aláásott.

Az alaptörvény alkotói azonban nem akarták a parlamentet, és vele együtt az azt uraló pártokat mindenhatóvá tenni. A pártok és a parlament felelőtlenségével éppúgy bizalmatlanok voltak, mint az "elnöki előjogokkal és a választási hisztériával".³⁴ Ezért tartalmazott rendelkezéseket a szövetségi kormány (azaz a kancellár és kabinetje) megerősítésére. A legfontosabbak és újdonságok közé tartozik az a cikkely, amely "konstruktív bizalmatlansági szavazást" 67, ír elő. Célja, hogy megelőzze a weimari köztársaság kormányzati instabilitását azáltal, hogy az ellenzéki pártokat vagy koalíciós partnereket, akiknek szándékában áll a túl-

³² A Szövetségi Alkotmánybíróság ezt erőteljesen alátámasztotta a jobboldali Szocialista Birodalmi Párt (SRP) (1952BVerfGE 732,) és a Kommunista Párt (KPD) 1956-os betiltásáról szóló határozataiban (BVerfGE 5, 134). Lásd még Gerhard Leibholz, Hans Justus Rinck és K. Helberg, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts* (Köln, 1968), és 279283.

³³ A kezdeményezések és népszavazások kizárását azonban nem terjesztették ki az állami alkotmányokra, amelyek közül soknak vannak ilyen rendelkezései.

³⁴ Peter Pulzer, "Felelős pártkormányzás a német politikai rendszerben", in Döhring és Smith, szerk., *Pártkormányzás és politikai kultúra*, 24.

a jelenlegi kormányt arra kényszeríteni, hogy maga vállalja a kormányzati felelősséget, és ezt parlamenti többséggel tegye. A szövetségi kormány helyzetét a parlamenttel szemben tovább erősíti az a cikkely, 65, amely szerint csak a kancellár határozhatja meg kormánya általános politikai kereteit (*Richtlinienkompetenz*). Ezen túlmenően a 64. cikk a kabinet tagjainak kinevezésére és felmentésére is kizárólagos jogkört biztosít számára. A 113. cikk megtiltja a parlamentnek, hogy a szövetségi kancellár hozzájárulása nélkül olyan törvényt hozzon, amely növeli vagy csökkenti a bevételeket.³⁵ Végül a 63. és 67. cikkek lehetővé teszik az elnök számára (a kancellár javaslatára), hogy feloszlassa a Bundestagot, ha az nem talál többséget sem a kancellárválasztáshoz, sem a konstruktív bizalmatlansági szavazáshoz.³⁶ Röviden, az alaptörvény intézményi rendelkezései egyértelmű "végrehajtó elfogultságról" árulkodnak. Természetesen a végrehajtó hatalom (most már bevallottan a parlamentből származtatva és parlamenti többséggel támogatva) az, amelyet hagyományosan a koherens, hatékony állami cselekvés forrásának tekintettek.³⁷

Az alaptörvény alkotói azonban azzal is tisztában voltak, hogy a pártállam jövőbeli stabilitása és hatékonysága - legalábbis részben - a pártok széttöredezettségére és polarizációjára irányuló tendenciák korlátozásától függ, amelyek a weimari köztársaságban aláásták a pártkormányzást. Az e kérdéstről folytatott széles körű vita ellenére azonban csak két, a pártverseny szerkezetét érintő rendelkezés került be az alaptörvénybe. A 21. cikk (2) bekezdése, amely lehetővé teszi az alkotmányellenes pártok betiltását, mind a pártok széttöredezettségének, mind a polarizációnak a csökkentését szolgálta a demokratikus játékszabályok betartására nem hajlandó versenyzők kizárásával. A második (21. cikk (3) bekezdése) a pártok *szövetségi*, nem pedig tartományi törvények általi szabályozására szólított fel.

³⁵ Ez a rendelkezés különösen az NSDAP egyik kedvenc taktikájának megismétlődését kívánta megakadályozni, nevezetesen, hogy olyan, a választók számára vonzó kiadásokat javasoljon, amelyekről tudta, hogy vereséget szenvednek, és ezáltal propagandagyőzelmet arasson.

³⁶ Az alkotmányozók itt is a weimari alkotmány egyik fő gyengeségét akarták kijavítani azzal, hogy megakadályozták, hogy a parlament pusztán negatív szerepet játsszon a végrehajtó hatalommal szemben. E rendelkezések értelmében a Bundestagnak vagy támogatnia kell a kormányt, vagy felmentéssel kell számolnia.

³⁷ A parlamenten belüli vagy egy módosított elnöki rendszerben megvalósuló erős végrehajtó

Ennek célja az volt, hogy megakadályozza az antidemokratikus vagy szakadár pártok elszaporodását vagy megerősödését tartományi vagy helyi szinten, és ezáltal korlátozza az általuk a Bundesrat összetételén keresztül az országos politikára gyakorolt közvetett befolyást.

A választási rendszerrel kapcsolatos heves nézeteltérések - amely messze a legfontosabb mechanizmus a parasztság szétagoltságának ellenőrzésére - arra késztették a Parlamenti Tanácsot, hogy külön választási törvényt dolgozzon ki, és azt kizárja az alkotmányból.³⁸ Ez a törvény, amely az 1949-es első Bundestag-választáskor lépett életbe, módosított arányos választási rendszert és - a szövetségesek ragaszkodása nyomán - 5 százalékos küszöböt tartalmazott.³⁹ Ezt a küszöböt azóta valamennyi tartományi alkotmányba beépítették, és a szövetségi alkotmánybíróság többször is megerősítette. Eközben "kvázi alkotmányos státuszt" és a választási és kormányzati stabilitást biztosító népi legitimitációt is elért.⁴⁰

Összefoglalva: miközben elfogadta a parlamentáris demokrácia általános kereteit, az alaptörvény a német alkotmányelmélet és a weimari köztársaság politikai tapasztalatai alapján jobban érthető elemeket is tartalmazott. Ezek közül a legfontosabb a politikai pártok alkotmányos státuszba emelése volt. Ezzel a lépéssel az alaptörvény végleg véget akart vetni a társadalomtól elkülönült és a társadalom fölött álló állam hagyományának. Az alaptörvény azonban - a korábbi államfelfogással összhangban - a hatékony állami cselekvéshez szükséges koherencia megvalósítására is törekedett. Ezt úgy érte el, hogy rendelkezett azon pártok betiltásáról, amelyek céljai, tevékenysége és szervezete sérti a demokratikus alkotmányos rend alapelveit, megerősítette a végrehajtó hatalmat; és korlátozta a pártok szétagoltságát.

³⁸ Ibid., 164-72.

³⁹ A szövetségesek szerepéről az első választási törvény kidolgozásában lásd John F. Golay, *The Founding of the Federal Republic of Germany* (Chicago, 1958), 145ff.

⁴⁰ Kommers, *Constitutional Jurisprudence*, 185-9 és A191. Bíróság mindazonáltal érvénytelenítette az 5 százalékos küszöb megemelésére irányuló törekvéseket, mint például a Schleswig-Holstein Választói Szövetség ügyében, amikor a schleswig-holsteini kormány 7 százalékos küszöböt akart bevezetni (1 BVerfGE 208, [1952]). Az 5 százalékos küszöb alkalmazását elutasította a szavazólapokra való felkerülésre vagy a közpénzekből való támogatásra irányuló eljárásokra is (pl. 12 BVerfGE 10, 25 [1960]; 20 BVerfGE 56, 1956). További részletekért lásd Kommers, *Constitutional Jurisprudence*, 204ff. és 552-3. o. Továbbá: Jürgen Schwabe, szerk., *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 4. kiadás. (Hamburg, 1988), 313-24.

Ez a szintézis vezetett ahhoz, hogy számos elemző a Szövetségi Köztársaság parlamenti rendszerét "pártállamként" írja le.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy bár az Alaptörvény legitimálta a politikai pártokat, és megeremtette a hatékony és stabil pártkormányzás feltételeit, sehol sem használja a "pártállam" kifejezést. Ennek alkotmányos fogalomként és normaként való bevezetéséért elsősorban a Szövetségi Alkotmánybíróságot terheli a felelősség. A Bíróság volt az, amely először hozta be a demokratikus pártállam fogalmát az alkotmányos vitákba, és a Bíróság volt az, amely a cikk értelmezésével igyekezett²¹, konkrét formát adni neki.

III. A szövetségi alkotmánybíróság és a pártállam elmélete

A politikai pártok alkotmányos legitimitációjának és szerepének megerősítésére irányuló erőfeszítései során a Szövetségi Alkotmánybíróság jelentős mértékben támaszkodott a pártállam "alkotmány előtti" modelljére, amelyet egyik hosszú ideje alkotmányos tagjának, Gerhard Leibholz alkotmányelméletírónak az írásaiban talált meg. Ugyanakkor a Bíróság az alapító atyákhoz hasonlóan nem csupán a politikai pártok alkotmányos státuszának felemelésére, hanem a hatékony pártkormányzás biztosítására is törekedett. Itt nem tudom átfogóan tárgyalni Leibholz politikai elméletét és annak teljes alkotmányos doktrínaként való kibontakozását, és nem tudom részletesen megvizsgálni az összes pártügyet sem. Fontos azonban, hogy legalább a Bíróság legfőbb hozzájárulásait azonosítsuk az Alaptörvényben meghatározott (de ki nem fejtett) pártállam megvalósításához.

A 21. cikknek a pártállam alkotmányos doktrínájához való rögzítéséért - vagy egyesek szemében a hibáért - nagyrészt Gerhard Leibholz jogelméletírónak jár a dicséret - vagy egyesek szerint a vád -. Az ő elmélete a pártállamról mint a demokratikus kormányzás sajátos, modern formájáról szolgáltatta a mércét a Bíróság legtöbb párthatározatához.

Röviden összefoglalva Leibholz fő tézise az, hogy az általános választójog, a politikai demokratizálódás, a tömegpártok megjelenése és a kormányzásban való részvételük strukturális változást hozott a demokrácia formájában. Ez a XIX. században a klasszikus parlamenti képviselői rendszertől eltávolodott a

a mai demokratikus pártállam.⁴¹ Szerinte a modern körülmények között egyedül a pártok adnak értelmet a demokrácia és a népszuverenitás eszméjének. A pártok váltak a "nép szócsövévé", az egyetlen eszközzé, amelyen keresztül az érett polgárok artikulálhatják és kifejezhetik érdekeiket, és politikai döntéseket hozhatnak.⁴²

A modern demokratikus pártállamban tehát eltűnik a határ állam és társadalom, pártok és emberek között. A pártok adják a civil társadalom politikai jellegét, és lehetővé teszik számára, hogy alakítsa és ellenőrizze az állami cselekvést. Így a pártverseny tulajdonképpen a "népi demokrácia racionalizált változata" vagy a "közvetlen demokrácia helyettesítője". Mivel a pártok azok, amelyek artikulálják és összesítik az egyes polgárok követeléseit, és ezáltal koherens kifejezést adnak nekik, az a párt, amelyik a szavazatok és a parlamenti helyek többségét megszerzi, a "nép akaratát" vagy a *volonté general-t* képviseli.⁴³ Más szóval Leibholz ahelyett, hogy a pártokban a megosztottság és ezáltal a közhatalom gyakorlásának gyengeségét látná, ragaszkodik ahhoz, hogy a modern demokráciában a politikai pártok révén megvalósítható ugyanaz az "akarat egysége", amelyet állítólag az állam hagyományos modellje testesít meg.

A Szövetségi Alkotmánybíróság legfontosabb párthatározatainak felületes áttekintése is megmutatja, hogy milyen mértékben követte Leibholz pártállami elméletét. Gondolatai, sőt megfogalmazásai vörös fonalként húzódnak végig a bíróság döntéseiben.⁴⁴ Így a Bíróság a pártokat általában Leibholz-i fogalmakkal jellemezte, mint "szócsöveket", amelyeken keresztül a nép artikulálja érdekeit és alakítja az állami cselekvést, "alkotmányosan szükséges eszközöket a nép politikai akaratának kialakításához", "az alkotmányos élet központi tényezőit" és kvázi alkotmányos intézményeket (*Verfassungsgorgane*).⁴⁵ Hasonlóképpen Leibholzhoz hasonlóan arra a következtetésre jutott, hogy a politikai pártok az Alaptörvénybe való beépítésük miatt "már nem pusztán politikai és szociológiai, hanem alkotmányos jelentőségűek".

⁴¹ Leibholz, *Strukturprobleme*, 93f.

⁴² *Ibid.*, 76-7.

⁴³ *Ibid.*, 76.

⁴⁴ Lothar Albertin és Werner Link, *Parteien auf dem Weg zur Parlamentarischen Demokratie: Entwicklungslinien bis zur Gegenwart* (Düsseldorf, 1981), 348.

⁴⁵ BVerfGE 224-51.; 112.; 916.; 1020.; 14544.; 11047.; részletekért lásd Leibholz et al., *Grundgesetz*.

szervezetek." Ezek "az alkotmányosan rendezett politikai élet szerves részévé váltak".⁴⁶ A Bíróság véleménye szerint a 21. cikk a pártok alkotmányos szerepének elismerésével "valójában legalizálta a modern demokratikus pártállamot".⁴⁷

Ennél is fontosabb, hogy az Alkotmánybíróság a 21. cikk szűkszavúan megfogalmazott első mondatának értelmezése során következetesen Leibholz pártállami elméletét használta fel a politikai pártok alkotmányos státuszának gyakorlati megerősítésére. A politikai pártoknak állami szinten ugyanazt az alkotmányos státuszt biztosította, mint amit országos szinten élveztek.⁴⁸ Egy 1954-es határozatában kimondta, hogy alkotmányos státuszuk miatt a politikai pártok ugyanúgy jogosultak a bíróság előtt érvelni, mint az állam más szervei.⁴⁹ A legfontosabb, hogy a Bíróság kimondta, hogy a politikai pártok mint alkotmányos intézmények vagy állami szervek jogosultak az állami finanszírozásra. Ennek az elvnek az első elfogadása egy 1958-as határozatban történt: "Nemcsak a választásokhoz, hanem a választásokon részt vevő pártok számára is megengedhető a közpénzek rendelkezésre bocsátása, mert a választások megtartása közfeladat, és a pártok meghatározó szerepet játszanak e feladat ellátásában az alkotmány értelmében".⁵⁰

A Bíróság alkalmanként eltért a demokratikus pártállam Leibholz-féle doktrínájától, különösen az 1966-os pártfinanszírozási ügyben és a hivatalos propagandaügyben. 1977.⁵¹

⁴⁶ BVerfGE 1, 225; idézi Leibholz et al., *Grundgesetz*, 274-8. Az ügy tárgya a Schleswig-Holstein Választói Szövetség által indított per volt, amely a tartományban a parlamentbe jutáshoz szükséges 7 százalékos szavatzküszöb bevezetése ellen irányult. A bíróság ezt érvénytelenítette, miközben megerősítette az országos választási törvényben szereplő 5 százalékos küszöböt.

⁴⁷ BVerfGE 1, 223; 2, 1; 4, 149; idézi Leibholz et al., *Grundgesetz*, 276. Leibholznek a Bíróság párthatározataira gyakorolt hatásának kritikus, de általánosságban pozitív értékelését lásd különösen Peter Haungs, "Die Bundesrepublik-ein Parteienstaat?" *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (41973): 502-24.

⁴⁸ BVerfGE 3754,; in Leibholz et al., *Grundgesetz*, 272.

⁴⁹ BVerfGE 354,30,; 375ff. (1954) in Leibholz et al., *Grundgesetz*, 277.

⁵⁰ BVerfGE 8,51.

⁵¹ Az 1966-os ügy a CDU-kormány által elfogadott két szövetségi törvényre vonatkozott, amelyek lehetővé tették a politikai pártoknak nyújtott magánadományok adólevonását. Ezeket az SPD megtámadta, mivel hátrányos megkülönböztetést jelentettek a gazdag magánszemélyek és vállalatok által támogatott pártok javára. A Bíróság egyetértett ezzel, és mindkét törvényt érvénytelenítette. Megállapította, hogy a magánadományok és az azokhoz kapcsolódó adókedvezmények elvileg elfogadhatóak, de csak akkor, ha azok olyan összegekre korlátozódnak, amelyek nem haladják meg az adóalapot.

Ebben a két esetben a Bíróság tagadta a pártok, mint szervezetek és pártok közpénzből történő finanszírozásának alkotmányosságát, amelyek a kormányzat feletti ellenőrzésüket saját újraválasztásuk előmozdítására használják fel. Ezzel a Bíróság úgy tűnt, hogy visszatér a pártok hagyományosabb weberi modelljéhez, amely szerint a pártok "szabadon alakult, magánszervezetek, amelyek a hatalomért versengenek programalkotási célok vagy személyes előnyök elérése érdekében", ahelyett, hogy az állam kvázi szerveiként kezelné őket.⁵² Ráadásul mindkét esetben arra törekedett, hogy meghúzza a hatalomért versengő társadalmi szervezetként működő pártok és az állam tevékenységei közötti határvonalat, amelyet - ismét - a pártok felett álló "közérdek" által kötött, megkülönböztetett hatalmi szférának tekint.⁵³ Úgy tűnik, hogy ez annak a Leibholz-féle nézetnek az elutasítása, amely szerint a modern pártdemokráciában sem az államnak, sem a közérdeknek nincs a politikai pártoktól elkülönült értelme vagy létezése.

Mégsem szabad eltúlozni, hogy a bíróságok' eltérnek a "pártállami kapcsolattól"⁵⁴. Míg a pártfinanszírozási határozat az 1966állami hozzájárulást kizárólag a törvényes választási költségek fedezésére korlátozta, a Bíróság soha nem hagyta el a politikai pártok állami finanszírozásának elvét.⁵⁵ Valójában a közvetlen költségtérítéseken túlmenően

a kevésbé tehető magánszemélyek vagy kisebb vállalatok számára. A részleteket lásd Kommers, *Constitutional Jurisprudence*, 205-10. Az 1977-es hivatalos propagandaügyet a CDU indította az SPD ellen, amiért az SPD a szövetségi 1976 kampányban nyilvános információkat és forrásokat használt fel. A bíróság egyetértett a CDU-val abban, hogy az állami pénzeszközök felhasználása a kormánypárt újraválasztásának elősegítésére sérti a *Chancengleichheit*, vagyis a pártok választási esélyegyenlőségének elvét. BVerfGE, 44, 125; Kommers, *Constitutional Jurisprudence*, 180-3.

⁵² Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1956), 167.

⁵³ E két eset kritikai elemzését és a "pártállami doktrínára" gyakorolt hatásukat lásd különösen Rinck, "Der verfassungsrechtliche Status", 312-7; Eberhard Menze, "Staatliche Parteifinanzierung und moderner Parteienstaat", *Die öffentliche Verwaltung* 19 (1966): 585-608; Wilhelm Henke, "Bestand und Wandel im Recht der politischen Parteien," *Deutsches Verwaltungsblatt* (1979): 369-78; Peter Häberle, "Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zwischen Parteien- und Bürgerdemokratie," *Juristenzeitung* (321977): 361-71.

⁵⁴ Rinck, "Der verfassungsrechtliche Status," 312.

⁵⁵ BVerfGE 20, 56 (1966), idézi: Kommers, *Constitutional Jurisprudence*, 205-12. Az 1958-as döntést követően a Bundestag elfogadta az 1959-es pártfinanszírozási törvényt, amely kezdetben 5 millió DM összeget biztosított a "politikai oktatási programok" finanszírozására. Ez az összeg 1965-re 43 millió DM-re emelkedett. Az 1966-os ítélet után a Bundestag végül elfogadta az 1967-es párttörvényt. Ez választópolgáronként DM (1983 óta 5,00 2.50DM)

támogatást biztosított azoknak a pártoknak, amelyek legalább egy 2.5 százalékos

kampánykiadások ellenében a Bíróság továbbra is elfogadta a pártadományok magánadózásból való levonását (bár csökkentett mértékben), sőt, a vitatott pártalapítványi ügyben 1986, még a pártalapítványok állami finanszírozását is jóváhagyta.⁵⁶ Mindezen pénzügyi formulák nettó hatása az volt, hogy megerősítették a pártok mint államilag finanszírozott közintézmények pozícióját. Valójában a későbbi döntésekben, különösen a párttörvény 1967-es elfogadását követően, a Bíróság módosította (anélkül, hogy lemondott volna róla) az 1966-os döntést, és visszatért a pártállami modell korábbi megfogalmazásaihoz.⁵⁷

A demokratikus pártállam Leibholz-féle elmélete olyan doktrínát biztosított a Bíróság számára, amely legitimálta és megszilárdította az 1949 utáni pártok alkotmányos és politikai helyzetét. A Bíróság azonban nem kevésbé volt érdekelt abban, hogy garantálja ennek az újonnan létrehozott alkotmányos rendszernek a biztonságát és rendezett működését. Ezt kétféleképpen tette: először is, azzal, hogy támogatta az alaptörvény alkotóinak döntését, miszerint az új demokratikus pártállamnak képesnek kell lennie arra, hogy megvédje magát az antidemokratikus csoportokkal és eszmékkel szemben, még akkor is, ha ez az alkotmány által garantált egyéb jogok korlátozásával jár; másodsor, azzal, hogy megpróbálta elérni a pártállam keretein belül a jó kormányzáshoz szükséges *koherenciát* vagy "akarategységet".

A Bíróság kezdettől fogva támogatta és magára nézve kötelezőnek tekintette a "*harcos demokrácia* megteremtésére vonatkozó alkotmányos döntést". A "weimari köztársaság történelmi tapasztalataira" hivatkozva.

a második szavazólapon leadott szavazatok százaléka. A kampányhoz való hozzájárulások összegét nyitva hagyták, de az ilyen hozzájárulásokról korlátozottan kellett beszámolni és nyilvánosságra hozni.

⁵⁶ 1968 és 1986 között a Bíróság korlátozta a magánszemélyek és a vállalatok adóból levonható kampánytámogatásait, 2,5 százalékról 0,5 százalékra csökkentette a támogathatósági küszöböt, elfogadta a pártalapítványoknak nyújtott támogatásokat a pártoknak nyújtott támogatásoktól megkülönböztetve, és szigorította a közzétételi szabályokat. A Bíróság pártfinanszírozással kapcsolatos döntéseiről lásd különösen Albrecht Randelzhofer, "Probleme des Parteienrechts", *Juristenzeitung* (1969): 535-41; Wilhelm Henke, "Bestand and Wandel im Recht der politischen Parteien", *Deutsches Verwaltungsblatt* (1979): 369-78. A szövetségi köztársasági pártfinanszírozás jó feldolgozását lásd Arthur Gunlicks, "Campaign and Party Finance in the West German Party State", *The Review of Politics* (Winter 1987).

⁵⁷ Lásd különösen F. K. Fromme, "Parteienfinanzierung and Bundesverfassungsgericht," *Aus Politik and Zeitgeschichte* 23 (1969): 3-17; Randelzhofer, "Probleme des Parteienrechts," 533-41.

és a "politikai pártok különleges státuszát", alkotmányosan megengedhetőnek találta bizonyos jogok korlátozását, sőt megszüntetését olyan pártok, egyesületek vagy személyek esetében, amelyek szemlélete, magatartása vagy szervezete sérti a "demokratikus elveket", és amelyek aktívan a "szabad demokratikus alaprend" károsítására, megszüntetésére vagy megkárosítására törekcsenek.⁵⁸ A legdrámaibb lépés, amelyet a Bíróság ezen a vonalon tett, a Szocialista Birodalmi Párt (SRP) betiltása volt a 1952-es Német Kommunista Párt (KPD) betiltása a 1956.⁵⁹

A második mód, ahogyan a Bíróság a demokratikus pártállam védelmére törekedett, az volt, hogy biztosítsa annak *cselekvőképességét*. Az Alaptörvény elsősorban a végrehajtó hatalom megerősítésével kívánta elérni a kormányzati hatékonyságot. A Bíróság ezzel szemben az állami cselekvéshez szükséges koherencia megteremtésére *törekedett* azáltal, hogy a "nép politikai akaratának kialakítási folyamatában" csökkentette a *széttagoltságra* irányuló tendenciákat. A Leibholz-tól eltérően a Bíróság felismerte, hogy a "népakarat" és az "állami akarat" egységét gyakran nehéz elérni egy többpártrendszerben. Egy ilyen rendszer azonban csak akkor működhet hatékonyan, ha a pártok széttagoltsága (*Parteienzersplitterung*) minimalizálható, mind a választási folyamatban, mind a parlamentben. A Bíróságnak tehát választania kellett egyrészt a pártok korlátozások nélküli versenyzési esélyegyenlőségének (*Chancengleichheit*) biztosítása, másrészt a stabil kormányzásnak a pártok számának korlátozásával történő biztosítása között.⁶⁰

⁵⁸ BVerfGE 2, 1 (1952); BVerfGE 5, 141 (1956); Leibholz, et al., *Grundgesetz*, 285. A "harcos demokrácia" elve először a KPD-t betiltó 1956-os határozatban fogalmazódott meg. Kommers, *Constitutional Jurisprudence*, 224-8.

⁵⁹ A Bíróság azonban a "harcos demokrácia" elvét kiterjesztette más demokratikus jogok korlátozására is. Így támogatta az Alkotmányvédelmi Hivatal azon jogát, hogy információkat gyűjtsön és nyilvánosan azonosítsa a gyanús radikális csoportokat; engedélyezte a felforgató irodalom állami tisztviselők általi elkobzását; támogatta a telefonok kormányzati lehallgatását; állami szinten fenntartotta a különböző közzszolgálati lojalitási követelményeket, valamint az 1972-es szövetségi közzszolgálati lojalitásról szóló rendeletet (az úgynevezett szélsőséges vagy radikális határozat vagy *Extremistenerlaß*); támogatta a Zöldek kizárását az érzékeny hírszerzési kérdésekkel foglalkozó parlamenti bizottságból. Ezen ügyek részleteit lásd Kommers, *Constitutional Jurisprudence*, 175ff., 224-41.

⁶⁰ A *Chancengleichheit* elve sehol sem szerepel az Alaptörvényben. Először a Bíróság állapította meg, mint az olyan alkotmányos rendelkezések természetes kiterjesztését, mint a pártok szabad alakítása, és ami még fontosabb, a

A Bíróság valójában megpróbálta viszonylag nyitva tartani a versenyeztetési folyamatot a kisebb pártok számára: az arányos képviselőtámogatásával, a választási körzetek közötti eltérések csökkentésével, a választásokon való induláshoz szükséges aláírási kvóták érvénytelenítésével, valamint a kis pártok számára az állami finanszírozáshoz és a közmédiához való hozzáférés biztosításával.⁶¹ Ugyanakkor a Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy a választásoknak végső soron koherens eredményt kell produkálniuk: "A választások célja nemcsak az, hogy a választók mint egyének politikai akaratát érvényesítsék ... [hanem] az is, hogy ... olyan kormányt alakítson, amely képes a belső és külső cselekvésre egyaránt ... [és ehhez] a közjó iránti felelősségüknek tudatában lévő, világos parlamenti többségre van szükség".⁶²

A választási széttagoltság és a kormányzati instabilitás korlátozása érdekében a Számvevőszék következetesen támogatta a parlamentbe jutáshoz szükséges 5 százalékos szavazási küszöböt, és kiterjesztette azt a helyi, állami és európai választásokra is.⁶³ Ugyanezen okokból a Bíróság alkotmányosan igazolhatónak tartotta a nagyobb pártok javára történő megkülönböztetést mind a köztulajdonban lévő rádió- és televízióállomások műsoridejének, mind a kampánytevékenységekre szánt közpénzek tényleges elosztása során.⁶⁴ A Bíróságnak a nagyobb pártok javára történő egyértelmű elfogultsága, azt kell, hogy

a népszuverenitás: "Az Alaptörvény szerint ... a végső ítéletet egy párt programjának értékéről vagy az állam akaratának kialakításában való részvételének kívánatosságáról az aktív állampolgároknak kellett meghozniuk. Ilyen döntést csak akkor lehet szabadon meghozni, ha minden párt azonos esélyekkel indulhat a választási kampányban." BVerfGE 1, 208; BVerfGE 3, 13(26ff.); BVerfGE 6, 273 (280); idézi: Rinck, "Der verfassungsrechtliche Status". 320.

⁶¹ Lásd többek között a BVerfGE 846.; BVerfGE 997.; BVerfGE 19ff3.; BVerfGE 19ff. 24, 300; BVerfGE 12114.; idézi Rinck, "Der verfassungsrechtliche Status", 310-28.

⁶² BVerfGE 846.; idézi Kommers, *Constitutional Jurisprudence*, 186.

⁶³ Az 5 százalékos záradékot először 1957-ben támadta meg a Bajor Párt. A Bíróság a megtámadást azzal az indokkal utasította el, hogy a korlátlan arányos képviselőtámogatás "sok apró csoportra osztaná a parlamentet, ami megnehezítené, ha nem lehetetlenné tenné a többség kialakítását". A részleteket lásd Kommers, *Constitutional Jurisprudence*, 187-9.

⁶⁴ BVerfGE 1, 228; BVerfGE 3, 393; BVerfGE 6, 373; BVerfGE 11, 276; idézi Leibholz et al., *Grundgesetz*, 274-8. A Bíróság azonban, miközben lehetővé tette a médiaidő és a közpénzek tényleges elosztásának differenciálását, a támogathatóság viszonylag enyhébb mércéje mellett döntött. Így a pártfinanszírozáshoz jutás küszöbértéke mindössze az előző választáson elért

hangsúlyozta, nemcsak a stabil kormányzás pragmatikus preferenciáját tükrözi, hanem normatív aggályokat is.

A Számvevőszék végső soron úgy véli, hogy a "közérdeket" a demokratikus pártállamban a nagy, integratív "néppártok" (*Volksparteien*) szolgálják a legjobban. Csak az ilyen pártok képesek "harmonizálni" a választók eltérő érdekeit, és követeléseit állami cselekvéssé alakítani. A széttöredezett pártok ezzel szemben gyengítik a hatékony demokratikus kormányzást, mert "alapvetően egyoldalú érdekekre" apellálnak, és ezért soha nem tudnak életképes kormányt alakítani.⁶⁵ Ez az érvelés nemcsak a weimari tapasztalatokat tükrözi, hanem a klasszikus német állami hagyományokkal való folytonosságot is. A különbség - és ez egy jelentős különbség - az, hogy a kormányzati egységet, stabilitást és hatékonyságot most kizárólag a politikai pártok révén kell elérni. Más szóval, a pártok már nem az állam ellenpólusai, hanem az egészséges állam megvalósításának modern eszközei.

Összefoglalva, a pártállam Leibholz-féle doktrínája koherens elméleti keretet biztosított a 21. cikk jelentésének és tényleges politikai következményeinek kidolgozásához és kifejtéséhez. A Bíróság azonban soha nem választott "maximalista" álláspontot a Leibholz-féle elmélettel kapcsolatban. Elfogadta a pártállamnak mind az Alaptörvény más rendelkezései, mind a politikai valóság által meghatározott korlátait. Ahelyett, hogy a Leibholz-féle pártállam-elméletet "varázsformulaként" használta volna az ilyen feszültségek kiegyenlítésére, a Bíróság rugalmasan alkalmazta azt a pártok szerepével, funkcióival, szervezetével, viselkedésével és gyakorlatával kapcsolatos számos olyan konkrét kérdés megoldására, amelyeket a 21. cikk (szándékosan) homályban hagyott. (Ezekkel az 1967-es párttörvényig nem kellett foglalkozni.) Ezen túlmenően a Bíróság párthatározatai azt az erős pragmatikus aggodalmat is tükrözik, hogy a többpárti környezetben felelős, rendezett és stabil kormányzást biztosítson. Következésképpen a Bíróság az Alaptörvény szellemében igyekezett megtalálni a megfelelő egyensúlyt egyrészt a demokratikus szabadságjogok és a demokratikus pártállam biztonsága, másrészt a versenyegyenlőség és a hatékony kormányzás között. Ennek során igyekezett minimalizálni azt a feszültséget, amely a múltban gyakran elválasztotta egymástól az alkotmányelméletet és a politikai valóságot.

⁶⁵ A kis pártokkal szembeni elfogultságról lásd különösen BVerfGE 24, 148 (248); BVerfGE 44, 143; BVerfGE 40, 313; BVerfGE 44, 125; BVerfGE 52, 83 (92). Részletesen lásd Leibholz et al., *Grundgesetz*.

IV. A demokratikus pártállam a gyakorlatban

Eddig a demokratikus pártállamot nagyrészt alkotmányos doktrínának és konstrukciónak tekintették. A pártállam fogalmát azonban széles körben használják a Szövetségi Köztársaság demokratikus rendszerének megkülönböztető jellegének leírására is. Ebben a fejezetben azt állítom, hogy ezt három politikai változás alakította ki: a pártok és az állam tényleges viszonyában, maguknak a pártoknak a kilátásaiban és a pártverseny szerkezetében. Ezek a változások jelentős mértékben a pártok alkotmányos felemelkedéséből, valamint azokból a bírósági döntésekből következtek, amelyek az alapító pártok politikai pozíciójának megerősítésére törekedtek.

Mind az Alaptörvény, mind a Szövetségi Alkotmánybíróság megteremtette a politikai pártok és az állam közötti alapvetően új viszony feltételeit. A politikai pártok által az alaptörvényben elért új alkotmányos státusz és a "pártállam" alkotmányos doktrínája olyan politikai önbizalmat adott az alapító pártoknak, amely korábban hiányzott. Ez a státusz drágán derül ki az 1967-es párttörvényből. Bár a pártok nehezen jutottak megállapodásra a konkrét rendelkezésekről, elfogadták a politikai pártok magasztos felfogását, amely mind az Alaptörvényben, mind az Alkotmánybíróság pártállami doktrínájában megtalálható. Így a párttörvény cikke kimondja: "A politikai pártok a szabad demokratikus alaprend szerves részét képezik. A lakosság politikai véleményformálásában való szabad és folyamatos részvételük lehetővé teszi számukra, hogy az Alkotmányos Alaptörvény alapján rájuk háruló közfeladatokat ellássák".⁶⁶ E feladatok között szerepel a "politikai nevelés" és a "politikai fejlesztés", mindkettő elég homályos és elég tág, hogy a pártoknak gyakorlatilag korlátlan teret adjon tevékenységi körük kiterjesztésére mind az államban, mind a társadalomban.

Újonnan megszerzett alkotmányos státuszuk így kényelmes formulává vált az államgépezet és a közintézmények politizálásának legitimálásához. Ma a *pártállam* mint analitikus fogalom mindenekelőtt a párt és az állam összeolvadására utal.

⁶⁶ A politikai pártokról szóló törvény (*Parteiengesetz*): Belső szervezet, 1967/24., július; *Dokumentumok politikáról és társadalomról a Német Szövetségi Köztársaságban* (Bonn, 1978).

bürokráciák. Ez egyrészt a párthovatartozás elsőbbségét jelenti az államigazgatásban, a közszférában és a közpénzekből finanszírozott intézmények széles körében a kinevezések és a karrierépítés tekintetében, másrészt pedig a köztisztviselők központi szerepét a pártokban. A közszolgálati törvények és a bírósági ítéletek legitimálták mind a "pártok részvételét (*Hineinwirken*) az állami intézményrendszerben", mind a köztisztviselők jogát arra, hogy aktívan részt vegyenek a pártmunkában és parlamenti karriert folytassanak.⁶⁷

Ami kezdetben a köztisztviselők rendszer iránti lojalitásának biztosítására irányuló stratégiaként indult, legalább a legfelsőbb szintek pártellenőrzése révén, az azóta egy hatalmas pártmecenatúra-hálózáttá alakult át. A "pártkönyvi" kinevezések nemcsak a szövetségi, állami és helyi közigazgatás minden szintjén dominálnak, hanem a közpénzből támogatott társadalmi intézmények széles körét is magukban foglalják, például a médiát, az egyetemeket, a kórházakat, a színházakat és a sportlétesítményeket.⁶⁸ Ugyanilyen szembeűnő a pártok közalkalmazottak általi áthatolása. Az 1970-es évek közepére a Bundestag tagjainak 49 százaléka közalkalmazott volt. Szövetségi szinten a köztisztviselők mintegy 15 százaléka futott be politikai karriert.⁶⁹ E fejlemények nettó hatása az volt, hogy "az államhatalom a Szövetségi Köztársaságban egyértelműen egyenlővé vált a párthatalommal".⁷⁰

Nem kevésbé szembeűnő változás történt a felek kilátásaiban és magatartásában. Mind a birodalomban, mind a weimari köztársaságban a pártok az állammal szemben alárendeltnek vagy annak ellenfelének tekintették magukat.

⁶⁷ BVerfGE 52, 83 (93); BVerfGE 44, 1256: Leibholz és a Bíróság a pártállami elmélettel összhangban megpróbált egyensúlyt teremteni a "semleges" vagy pártoktól mentes köztisztviselő eszménye (amely az Alaptörvény 33. cikkében tükröződik) és az új demokráciához lojális köztisztviselők iránti igény között. Attól tartottak, hogy a pártatlan közszolgálat eszménye a logikus végkifejletig víve ismét egy olyan külön politikai elit kialakulásához vezethet, amely valószínűleg konfliktusban és szemben áll a pártállammal. Ezért elfogadták a köztisztviselők politizálását, legalábbis a felsőbb szinteken. Lásd Leibholz, *Strukturprobleme*, 11ff.

⁶⁸ A pártok államon és közintézményeken belüli áthatásáról lásd részletesen: Dyson, *Party, State and Bureaucracy*, 21-55.

⁶⁹ Dyson, "Party State and Party Government", 86; továbbá H. W. Schmollinger, "Abhängige Beschäftigte in Parteien der Bundesrepublik: Einflußmöglichkeiten von Arbeitern, Angestellten und Beamten," *Zeitschrift für Parlamentsfragen* V (1974).

⁷⁰ Smith, "A központosság politikája". 399.

Az államhoz való feszült viszony miatt a pártok hajlamosak voltak a felelőtlen ideológiai pózolásra és polarizálódásra is. Ezzel szemben az 1945 utáni pártok, mint a szövetségi köztársaság társalapítói, akiket az alaptörvény és a szövetségi alkotmánybíróság párthatározatai különleges alkotmányos státusszal ruháztak fel, a demokratikus pártállam egyetlen legitim ügynökének, irányítójának és védelmezőjének tekintették magukat. Ez az "etatizálódás" vagy az állammal való szemléletbeli azonosulás gyakran vezetett oda, hogy az "alapító" pártok közös frontot alkottak az alkotmányos rend radikális kihívóival szemben, ahogyan tették ezt az 1972-es közszolgálati hűségrendelet (vagy *Extremistenerlaß*) támogatásakor.

A pártoknak az államba és a köztisztviselőknek a pártokba való integrációja továbbá az állami és pártszemlélet "egybeesését" hozta létre, és egy olyan adminisztratív politikai stílus preferálását, amely mindenekelőtt a "hivatalos szakértelmet és a technikai hozzáértést" értékeli.⁷¹ Olaszországgal ellentétben, ahol a pártokat azzal vádolják, hogy "gyarmatosították" az államot, a Szövetségi Köztársaságban állítólag az állam az, amely a pártokat foglyul ejtette. A bevett pártokról ezért néha azt mondják, hogy inkább az állam érdekeinek (*staatstragend* és *staatserhaltend*) képviselőit és fenntartását látják magukban, mint az állampolgárokét.

Ez az önkép (és a weimari köztársaság emlékei) arra is ösztönözte az 1945 utáni pártokat, hogy a pragmatizmust részesítsék előnyben az ideológiai pózolással szemben, és a "konstruktív" szemben a "kontraszelekciós" ellenzékkel szemben.⁷² Hogy ez mit jelentett, azt az SPD vezetője, Kurt Schumacher fogalmazta meg a legtömörebben. "Az ellenzék lényege" - jelentette ki - "az állandó kísérlet arra, hogy az ellenzék pozitív, alkotó akaratát konkrét esetekben és konkrét javaslatokkal rákényszerítsük a kormányra és pártjaira".⁷³ Az alaptörvény bizonyos intézményi rendelkezései szintén a pártok közötti konszenzust és együttműködést ösztönözték. A föderalizmus és az ellenzéki pártoknak a Bundestag munkabizottságaiban való jogalkotási részvétele például arra ösztönzi az ellenzéki pártokat, hogy együttműködjenek és alkudozzanak a

⁷¹ Dyson, *Párt, állam és bürokrácia*, 20.

⁷² Gordon Smith, "The German *Volkspartei* and the Career of the Catch-All Concept", in: Döring és Smith, szerk., *Pártkormányzat és politikai kultúra*, 66ff.

⁷³ William Paterson és Floyd Webber, "The Re-Emergent Opposition?" in Eva Kolinski, ed., *Opposition in Western Europe* (London, 1987), 92.

kormánypárt, hogy befolyását érvényesíteni tudja.⁷⁴ Mivel a legtöbb jogszabály a különböző pártok nézeteit ötvözi, általában az ellenzék támogatásával kerül elfogadásra. Következésképpen az ellenzéki pártok úgy tekintettek magukra, mint akik osztoznak a kormányért viselt felelősségben, nem pedig mint annak ellenségei és radikális kritikussai.⁷⁵

A Szövetségi Köztársaság demokratikus pártállamát az is megerősítette, hogy 1949 után a pártverseny teljesen új mintája alakult ki. Ennek legfontosabb dimenziói egyrészt a pártversenyzők számának jelentős csökkenése, másrészt a fő pártok jellegének megváltozása voltak.

Mind a birodalom, mind a weimari köztársaság pártrendszere erősen széttagolt, ideológiailag polarizált volt, és merev osztály-, felekezeti és regionális kötődések jellemezték. Első pillantásra úgy tűnt, hogy az 1949-es első Bundestag-választáson e jellemzők némelyike újra megjelenik. Tizennégy párt indult, köztük a szélsőbaloldal és a szélsőjobboldal pártjai. Bár a három alapító párt - az SPD, a CDU/CSU és az FDP - együttesen a szavazatok négyötödét szerezte meg, a köztársaságpárti pártok 1919-es hasonlóan egyoldalú támogatottsága rövid életűnek bizonyult. Mégis, 1957-re csak a három alapító párt maradt meg. A pártrendszer e gyors konszolidációját elősegítette egyrészt az 5 százalékos küszöb, amely a kis pártok ellen hatott, másrészt az SRP és a KPD betiltása, amely csökkentette a radikális pártok mozgósítására rendelkezésre álló politikai teret.⁷⁶ A stabil hárompárti versenystruktúra, amely a Zöldek Bundestagba való bejutásáig tartott, továbbra is koalíciós kormányokat tett 1983, szükségessé. De a két domináns

⁷⁴ Pulzer, "Felelős pártkormány", 31; Michael Hereth, *Die parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik* (München, 1969), 92.

⁷⁵ Az ellenzék ilyen felfogását a badeni tartomány 1947-es alkotmánya hivatalosan is elismerte. A 120. cikkely kimondja: "A politikai pártoknak társfelelősnek kell tekinteniük magukat a politikai élet alakításáért, valamint az állam irányításáért, akár részt vesznek az államkormányban, akár ellenzékben vannak vele szemben." Az alaptörvény alkotói végül úgy döntöttek, hogy nem foglalnak bele hasonló ügyet. Idézi Leibholz, *Strukturprobleme*, 91.

⁷⁶ Gerhard Loewenberg szerint e folyamat gyorsasága és későbbi stabilitása egyaránt a modern politikai pártrendszer történetének legjelentősebb átalakulását jelentette. A részleteket lásd "A német pártrendszer fejlődése" című esszéjében, in: K. Cerny, szerk., *Germany at the Polls: The Bundestag Elections of 1986* (Washington, D.C., 1987).

és egy harmadik "ingadozó" párt sokkal kiszámíthatóbbá és stabilabbá tette a koalíciókötés folyamatát, mint amilyen a weimari köztársaságban valaha is volt.

A második jelentős változás az 1949 utáni pártrendszerben az volt, hogy a múlt merev osztály-, felekezeti és regionális kötődései felbomlottak. Ez a társadalmi átalakulás egyfelől a tizenkét évig tartó náci uralom, a katonai vereség és megszállás, valamint Németország megosztottsága, másfelől a Szövetségi Köztársaság gyors gazdasági fellendülése és a jólét hosszú időn át tartó időszakának együttes hatására jött létre.⁷⁷ A régi társadalmi-politikai kötődések erodálódása viszont arra ösztönözte a főbb pártokat, hogy a korábbi konfliktusos vagy szűk látókörű vonzalmakat feladják a pragmatikusabb és instrumentálisabb szavazatszerzési stratégiák javára. A háború utáni pártok mind irányultságukat, mind társadalmi bázisukat tekintve azzá váltak, amit Otto Kirchheimer "gyűjtő néppártoknak" (vagy *Volksparteien*) nevezett.⁷⁸

A CDU/CSU heterogén szavazótáborával és kormánypárti státuszával elsőként választotta ezt a "mindenre kiterjedő" vagy ideológiamentes, szavazatmaximalizáló álláspontot. Ez biztosította választási fölényét az első két évtizedben. Tíz évnyi meddő ellenzékiesség és stagnáló szavazóbázis kellett ahhoz, hogy az SPD kövesse a CDU példáját.⁷⁹ 1959 után ez a két széles alapokon álló, integratív *Volksparteien* monopolizálta a szövetségi köztársaság politikai versenyterét. Választási hegemóniájuk viszont a szűk társadalmi vonzáskörzetű vagy radikális ideológiai profilú pártok ellen hatott. A kis pártok közül csak az FDP maradt fenn. Ez nem a hűséges és stabil támogatói bázisának köszönhető, hanem a pártóriások közötti hatalomátvitelben játszott kritikus szerepének. Ez biztosította, hogy

⁷⁷ A háború utáni társadalmi és választási átalakulással kapcsolatos részletekért lásd különösen Russell J. Dalton, *West German Politics* (Boston, 1988), 76-90, 285-92.

⁷⁸ Otto Kirchheimer alkotta meg a kifejezést, hogy kifejezze az 1945 utáni "posztindusztriális és posztideológiai" versenypárt sajátos jellegét. Otto Kirchheimer, "The Transformation of Western European Party Systems", in Joseph LaPalombaro és Myron Weiner, szerk., *Political Parties and Political Development* (Princeton, N.J., 1966), különösen 184-90.

⁷⁹ Ez a váltás az SPD választási esélyeinek gyors javulásához vezetett: 1953 és 1972 között szavazati aránya 27 százalékról 50 százalékra emelkedett. A *Volkspartei* fejlődéséről a Szövetségi Köztársaságban lásd különösen Alf Mintzel, *Die Volkspartei* (Opladen, 1984), 26ff.

a két nagy versenytárs közül egyik sem tért el túlságosan a középponttól.⁸⁰ A "felfogó párt" megjelenése így megkönnyítette a háború utáni gyors "átalakulást a polarizált pluralizmusból a központ stabil pártkoncentrációjává".⁸¹

Hogyan segítette a pártverseny új struktúrája a "pártállam" megszilárdulását? Először is, az FDP stratégiai szerepe megerősítette a "kooperatív ellenzéki" irányába mutató tendenciát azáltal, hogy a két fő *Volksparteient* arra kényszerítette, hogy "az ellenzéki funkció rovására a koalíciós partner megtalálásának feladatát helyezze előtérbe".⁸² Ennél is fontosabb, hogy a két *Volksparteien* és ifjabbik partnerük "fogása" a pártrendszerben megerősítette a párt és az állam korábban vizsgált fúzióját. Mivel az alapító pártok választási túlélése további legitimitást biztosított számukra, könnyebben bővíthették tevékenységi köreiket. Ráadásul az 1970-es évek közepén a polgári mozgalmak megjelenéséig nem volt senki, aki a párt, az állam és a társadalom összefonódását (*Verfilzung*) megkérdőjelezte volna. Végül a hárompárti berendezkedés stabilitása megkönnyítette a hatalom és a pozíciók megosztására vonatkozó együttműködési megállapodások kidolgozását a közigazgatási és állami szervek hatalmas hálózatában.

V. A pártállam népi legitimitációja

Számos kritikus siránkozott vagy ítélte el az 1945 utáni politikai pártok "vidám pragmatizmusát" és "etatizálódását", valamint a párt, az állam és a társadalom összefonódását. Érdemes azonban hangsúlyozni, hogy az alapító pártok, bármilyen hibáik is voltak, elképesztő, de rendezett gazdasági, társadalmi és politikai átalakulást irányítottak. Ebből alakult ki a Szövetségi Köztársaság politikai helyzete, amelyet "hiper-stabilitás" és "szinte aberráns kohézió" jellemez.⁸³ Németország előtörténetének háttérében a stabil, hatékony demokratikus demokrácia megvalósulása

⁸⁰ Az FDP különleges szerepét a "centrista" elemek megerősítésében mindkét párton belül különösen Smith, "Politics of Centrality", 393-4, emelte ki.

⁸¹ Smith "A Catch-All koncepció karrierje", 66ff.

⁸² Paterson és Webber, "Az újjászülető ellenzék?" 151.

⁸³ Donald Schoonmaker, "The Changing Party Scene in West Germany and the Consequences for Stable Democracy", *Review of Politics* (1988. tél): 51.

rendszer "nem kevésbé látványos politikai csodát jelentett, mint a sokat dicsért gazdasági csoda".⁸⁴

Bár a párt- és államigazgatás összeolvadásával kapcsolatos kritikák részben jogosak, nem szabad figyelmen kívül hagyni annak pozitív hatásait. Legalábbis egyes elemzők szerint a pártok eltávolodtak a szűk szekciókhoz kötődő vagy kizárólag rövid távú választási szempontoktól. Ehelyett a nyugatnémet pártok sokkal érzékenyebbek a szakértelemre, a technikai tudásra, a hosszú távú tervezésre és a közjóléti megfontolásokra, mint az angol-amerikai pártok vagy sok más kontinentális parlamenti demokrácia pártjai.⁸⁵

Végül pedig a hatékony demokratikus pártállam sikeres megvalósítása elérte azt, amit korábban egyetlen más rendszer sem: demokratikus politikai kultúrát és alapvető konszenzust az alaptörvény és annak központi értékei tekintetében. A német történelemben eddig ismeretlen mértékben a közvélemény határozottan helyesli a politikai pártokat, a polgárok politikai szerepvállalását, a pártversenyt és a pártok általi kormányzást. Ezt nem lehetett előre látni a 1949.

A háború utáni korai közvélemény-kutatásokból egy politikailag közömbös, a korábbi önkényuralmi rendszerek szimbólumaihoz, intézményeihez és személyiségeihez tartósan kötődő lakosság profilja rajzolódott ki. A választók kevésbé ismerték a demokratikus eljárásokat és nem voltak elkötelezettek irántuk, és a politikához való viszonyulásuk inkább a passzív alanyok, mint az aktív polgárok irányultsága volt. A politikai pártokhoz és intézményekhez való hozzáállásuk elsősorban "teljesítményorientált, távolságtartó, túlságosan pragmatikus, szinte cinikus" volt.⁸⁶ A Szövetségi Köztársaság első éveiben tehát úgy tűnt, hogy - az alapítók jó szándéka és a jól kidolgozott alkotmány ellenére - az új demokrácia megismétli elődje sorsát, és "köztársaság nélküli köztársasággá" válik.⁸⁷

⁸⁴ Donald Schoonmaker, "The West German Greens," in Kay Lawson and Peter H. Merkl, szerkesztők, *When Parties Fail* (Princeton, N.J., 1988), 44.

⁸⁵ Dyson, *Párt, állam és bürokrácia*, 57-8.

⁸⁶ Gabriel Almond és Sidney Verba, *The Civic Culture* (Boston, 1963); lásd még Russell Dalton, *Politics in West Germany* (Glennville, Ill., 1989), 103-4.

⁸⁷ Ezek a félelmek nem voltak alaptalanok, hiszen az új demokrácia hátrányai, ha lehet, még a weimari köztársaság katonai vereségénél és megszállásánál is súlyosabbak voltak, az alkotmányt a szövetségesek felügyelete alatt közvetve választott képviselők viszonylag kis csoportja alkotta meg, és a nép soha nem ratifikálta; a gazdasági és társadalmi válság legalább olyan súlyos volt, mint az első világháború végén.

Az 1970-es évek végére azonban az új politikai rend nyilvánvalóan bizonyított az átlagpolgárok tömegei számára. Az akkori közvélemény-kutatások azt mutatták, hogy a Szövetségi Köztársaságban demokratikus politikai kultúra alakult ki. 1959-ben még csak 7 százalék tekintette büszkeségnek az ország politikai intézményeit; 1978-ra ez az arány 31 százalékra emelkedett.⁸⁸ Ennél is jelentősebb, hogy az 1950-es évek közepén mért 35 százalékról 1980-ra 70 százalékra emelkedett azoknak az állampolgároknak az aránya, akik úgy érezték, hogy a Bundestag pártjai a közérdeket képviselik. 1972-re a parlament fontosságának széles körű elfogadottságát találjuk, függetlenül a teljesítményével való elégedettségtől. A parlamenttel jelenleg elégedetlenek teljes százaléka⁸⁶ mégis lényeges intézménynek tartotta.⁸⁹ A pártverseny és a választások szintén erős közmegegyezésnek örvendtek: Egy 1978-ban végzett felmérés szerint a megkérdezettek 79 százaléka a politikai versenyt a demokrácia szempontjából lényegesnek tartja, és 90 százalékuk szerint ez a szövetségi köztársaság működési elve. Végül, a választók "passzív alanyi orientációja" az 1950-es években átadta helyét egy aktív, politikailag elkötelezett és kifinomult polgárságnak.⁹⁰

A demokratikus pártokkal és az új pártállammal kapcsolatos pozitív népi orientáció szintén hozzájárult az alaptörvényt támogató népi konszenzus kialakulásához. Az új alkotmány közvélemény általi támogatása a bevezetést követő közvetlen időszakban korlátozott volt. 1955-ben mindössze 30 százalék helyeselte az alaptörvényt. Azóta azonban drámaian megnőtt a pozitív hozzáállás. A megkérdezettek százaléka^{1978,71} támogatta az alaptörvényt. Közvetettebb módon, de nem kevésbé fontos, hogy "az ezt követő szövetségi parlamenti választások és az ezeken a választásokon való magas választási részvétel mintegy visszamenőlegesen legitímálta a *Grundge-*

⁸⁸ Dalton, *Politika Nyugat-Németországban*, 107.

⁸⁹ David Conradt, "The Changing German Political Culture", in Gabriel Almond és Sydney Verba, szerk., *The Civic Culture Revisited* (Boston, 1980), 224-5.

⁹⁰ Egyesek ezt a változást "politikai ébredéshez" hasonlították. Lásd különösen Kenneth Dyson, "Left-Wing Political Extremism and the Problem of Tolerance in Western Germany", *Government and Opposition* (1975 nyár): 319-20; a politikai aktivizmus felé történő elmozdulásról lásd még Kendall L. Baker, Russell J. Dalton és Kai Hildebrandt, *Germany Transformed* (Cambridge, Mass., 1981), különösen a 38-58. részt.

setz"⁹¹ A német történelemben tehát először fordult elő, hogy a demokratikus alkotmány és a pártok általi kormányzáson alapuló politikai rend mellett közös elit és közmegegyezés alakult ki. A politikai kultúra ezen átalakulásában központi szerepet játszott a szövetségi alkotmánybíróság által támogatott alaptörvény, amely a stabil és hatékony demokratikus kormányzás kereteit és feltételeit biztosította.

Az elmúlt évtizedben azonban az alapító pártokkal és az általuk létrehozott és fenntartott pártállammal szembeni elégedetlenség jelei mutatkoztak. Az 1970-es évek vége óta a közvélemény-kutatások folyamatosan azt mutatják, hogy a közvélemény elégedetlen a fő pártok teljesítményével, politikai prioritásaikkal, a polgárokhoz való hozzáállásukkal, az igazgatási kilátásokkal és a korrupcióval.⁹² A pártellenes érzelmek növekedését nyugtalanító politikai és választási tendenciák kísérték: a polgári kezdeményezések elszaporodása az 1970-es és 1980-as években,⁹³ a választási részvétel és a pártidentifikáció csökkenése, a három fő párt támogatottságának jelentős erodálódása, valamint a pártváltás, a szavazólapok megosztása és a tiltakozó szavazás növekedése.⁹⁴ A múlt stabil hárompárti szimmetriája most azzal fenyeget, hogy kiszámíthatatlanabb négy- vagy ötpárti rendszerre alakul át.

A jelenlegi "pártválság" forrásait a felfogó pártok által létrehozott versenydinamikára és a politika pártállamból eredő "etatizálódására" vezették vissza.⁹⁵ A

⁹¹ Gunnar Folke Schuppert, "Az alkotmányozó hatalom", idézi Kommers, *Constitutional Jurisprudence*, 36.

⁹² Részletesen lásd Manfred Küchler, "Staats-, Parteien-, oder Politikverdrossenheit?" in Joachim Raschke, *Bürger und Parteien* (Opladen, 1982), 295-317.

⁹³ Az 1970-es évek végére becslések szerint 50 000 polgári kezdeményező csoport létezett, amelyek több embert mozgósítottak, mint az összes politikai párt együttevve. Udo Kempf, "Bürgerinitiativen- Der empirische Befund", in Bernd Guggenberger és Udo Kempf, szerk., *Bürgerinitiativen und Repräsentatives System*, 2d. kiadás. (Opladen, 1984), 295-317.

⁹⁴ Russell J. Dalton, "The West German Party System between Two Ages", in Russell J. Dalton, Scott C. Flanagan, and Paul Allen Beck, *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* (Princeton, N.J., 1984), 104-33; továbbá Rainer Olaf Schultze, "Meinungsforschung: Vom aktiven Wähler zum passiven Befragten," in Peter Haungs and Eckhard Jesse, *Parteien in der Krise?* (Köln, 1987), 169-74.

⁹⁵ A jelenlegi pártválság összefoglaló pártmagyarázata megtalálható a Bergedorfer Gesprächskreis, *Repräsentieren die Parteien unsere Gesellschaft?*

a "szavazatmaximalizáló" választási stratégiák túlhangsúlyozása a bevett pártok részéről állítólag demokratikus funkcióik rovására ment.⁹⁶ A pártoknak az állam által finanszírozott félig állami intézményekké való emelése, valamint a pártok és az államigazgatás összefonódása tovább gyengítette a pártok demokratikus szerepét: közvetíteni és foglalkozni a polgárok érdekeivel, ellenőrizni az államot és kritikus alternatívákat nyújtani.⁹⁷

A demokratikus pártállam jövőjével kapcsolatos mély pesszimizmus azonban alaptalan. A jelenlegi választói elégedetlenség nem utal sem a múlt pártellenes hagyományainak visszatérésére, sem az 1949 utáni alkotmányos rend alapvető megkérdőjelezésére. Éppen ellenkezőleg, a pártok helyzetéről folyó politikai és tudományos vita azt mutatja, hogy a német pártrendszer valójában mennyire megváltozott. A jelenlegi alkotmányos rend alternatívájaként nem a pártok feletti államot keresik. A pártokat nem a társadalmi széthúzás elősegítése, hanem a társadalom társadalmi pluralizmusának és sokszínűségének figyelmen kívül hagyása miatt kritizálják. Hasonlóképpen, a konfliktus nem arról szól, hogy a pártalapú demokrácia eredendően veszélyt jelent-e a társadalmi rendre. Inkább azon alapul, hogy maguk a pártok eléggé

(Hamburg, 1982), 71; Wolf-Dieter Narr, szerk., *Auf dem Weg zum Einparteienstaat* (Opladen, 1977); Bernd Guggenberger, "Bürgerinitiativen-oder wie repräsentativ ist die 'Repräsentative Demokratie' in der Bundesrepublik?" in Guggenberger and Kempf, szerk., *Bürgerinitiativen und Repräsentatives System*, 172-87. A pártállam negatív hatásait hangsúlyozó magyarázatokhoz lásd különösen Michael Stolleis, *Parteienstaatlichkeit-Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?* (Berlin és New York, 1986); Hermann Scheer, *Parteien kontra Bürger* (München, 1982); Dyson, "Party State and Party Government".

⁹⁶ Lásd pl. Narr, *Auf dem Weg zum Einparteienstaat*; Guggenberger, "Bürgerinitiativen", különösen 175-8; Scheer, *Parteien kontra Bürger*; és a különböző esszéket a Raschke, szerk., *Bürger und Parteien*.

⁹⁷ Az erre vonatkozó érveket lásd különösen Karl Dietrich Bracher, "The Bonn Party System", in: *The German Dilemma* (London, 1979), 231; Smith, "German Volkspartei"; Ossip Flechtheim, "Die Institutionalisierung der Parteien", *Politische Vierteljahresschrift* (1963): 103; Joachim Raschke, "Introduction", in Raschke, ed., *Bürger und Parteien*, 12; Ulrich Scheuner, "Zur Entwicklung des Parlaments unter der Ordnung des Grundgesetzes," in Gerhard Ritter, ed., *Gesellschaft, Parlament, Regierung* (Düsseldorf, 1974), Günter434. Hofmann, "Politik als Beruf," in Raschke, ed., *Bürger und Parteien*, 55-7; Katrin Lederer és Peter Knoepfel, "Menschliche Bedürfnisse und Parteipolitik," in *ibid.*, 69-86.

elkötelezettek a demokrácia elvei iránt saját szervezetükben és a polgárokkal való kapcsolatukban. A pártokat a választók nem szidják azért, mert aláássák az "állam" azon képességét, hogy hatékony, semleges közigazgatást végezzen az egységes közösség közérdekeinek megfelelően. Inkább azt mondják, hogy a pártok túlságosan "rétegzetté" váltak, és így nem képesek artikulálni az eltérő társadalmi érdekeket, azonosítani a polgárok sérelmeit és reagálni a polgárok igényeire. Az, hogy ez a vita nem az Alaptörvény keretei között, hanem annak keretei ellenében zajlik, az Alaptörvény és az általa létrehozott demokratikus politikai rend életképességét és életképességét bizonyítja.

Következtetés

Az Alaptörvény, ellentétben az azt megelőző két alkotmánnyal, tudatosan törekedett az állam és a társadalom közötti hagyományos ellentét feloldására. A politikai pártoknak központi szerepet biztosított az új köztársaság alkotmányos és politikai rendjében. Azzal kívánta biztosítani az újonnan létrehozott demokrácia stabil működését, hogy meghatározta a pártok elfogadható viselkedésének normáit, és konstruktív együttműködésre kényszerítette őket a parlamenten belül. A Szövetségi Alkotmánybíróság párthatározatai révén megszilárdította és megerősítette az újonnan létrehozott demokratikus pártállamot. Erős alkotmányos doktrínát biztosított az alkotmányos státusz, valamint a fő alapító pártok választási és politikai pozícióinak legitimálásához. A pártállam legitimációja megkönnyítette a pártok államba való integrációját is. A pártverseny zavartalan működése, magas szintű kormányzati teljesítménnyel párosulva, biztosította a pártok, a demokratikus pártállam és - ami a legfontosabb - magának az alkotmánynak a népi legitimációját is.

Amint azt már említettük, a pártrendszer stabilitása az utóbbi időben megkérdőjeleződött. Ismét heves vita tárgyát képezi a pártok és az állam viszonya. A jelenlegi választói elégedetlenség lehetséges kimenetele azonban teljesen más, mint a weimari köztársaság idején. Mind választói, mind politikai értelemben a bevett pártok szilárdan bebetonozódtak. Mélyen elkötelezettek a jelenlegi politikai rend és az abban elfoglalt helyük, sőt dominanciájuk fenntartása mellett. Az alternatíva ezen a ponton a minden demokráciában megszokott alternatíva: A két fő párt közül melyik jut hatalomra a következő években.

a közlő választások? A német pártok helyzetét tekintve az egyetlen nyitott kérdés, hogy melyik párt lesz a junior partner egy jövőbeli koalícióban. Éppen a dráma hiánya a szövetségi köztársasági *pártállam* talán legnagyobb eredménye.

A közelmúltbeli fejlemények új kérdéseket vetettek fel a pártrendszer számára. Az újraegyesített Németországban a pártok helyzete kevésbé kiszámítható, kevésbé összetartó és kevésbé stabil lehet. Az a tény azonban, hogy az újraegyesítés folyamatát a szövetségi köztársaság két nagy *Volksparteienje* uralja, és hogy az az alaptörvény keretein belül zajlik, jó előjelnek számít. Ez az alkotmány, azok, akik értelmezték és alkalmazták, valamint a fő pártok következetesen megmutatták a szükséges politikai rugalmasságot, hogy megfeleljenek az új társadalmi, gazdasági és politikai kihívásoknak. Minden okunk megvan azt hinni, hogy a Szövetségi Köztársaság politikai intézményei és politikai elitje ugyanolyan komolyan és felelősségteljesen fogja kezelni az újraegyesített Németországban várhatóan kialakuló új párthelyzetet, mint ahogyan azt a Szövetségi Köztársaság megalakulása óta tették.

A föderalizmus fejlődésének tendenciái a *Grundgesetz* (Alaptörvény) alapján, 1949-1989

Gebhard Ziller

Amikor a *Grundgesetz* szerzői 1948-ban összeültek, hogy ideiglenes alkotmányt dolgozzanak ki a megalakuló új nyugatnémet állam számára, nem kellett a nulláról kezdeniük. A három nyugati megszállási zónában már újra létrehozták a *tartományokat* (*Länder*), és a Parlamenti Tanács tagjai ezektől kapták politikai felhatalmazásukat. A háború utáni vita az új alkotmányról a Harmadik Birodalom hátterében zajlott, és a cél az volt, hogy elkerüljék a múlt hibáit. A központosított állam koncepcióját például a nemzetiszocializmus tapasztalatai diszkreditálták; a föderalizmus eszméje¹ viszont erős támogatást nyert a német emigránsok tudományos és politikai publikációiban, akik különösen az Egyesült Államokban és Svájcban találtak menedéket. A szubszidiaritás és a szolidaritás elvei, a római katolikus társadalmi tanítás alapelvei egyre nagyobb befolyással bírtak Poroszország összeomlása, valamint Kelet- és Közép-Németország elvesztése után - a protestantizmus által erősebben befolyásolt területeken. Végül, a tanácskozások befolyásoló másik fontos tényező a megszálló hatalmak által a frankfurti dokumentumokban, valamint a Parlamenti Tanács és a katonai kormányzók közötti párbeszédben előírt célok voltak.

A Parlamenti Tanács és a katonai kormányzók között a konkrét problémákról folytatott nehéz tárgyalások ellenére elmondható, hogy a Német Szövetségi Köztársaság szövetségi struktúrája folytatta Bismarck 1871-es német birodalmi alkotmányának és az 1919-es weimari alkotmánynak a hagyományát. Az alaptörvény megalkotása kísérlet volt arra, hogy a múlt tapasztalataiból hasznot húzzanak, és egy olyan modern alkotmányt tervezzenek, amely magában foglalja a korabeli politikusok és tudósok politikai rendszerről vallott elképzeléseit. Természetesen számos kérdés viták tárgyát képezte, mint például a hatáskörök megoszlása a szövetségi és a tartományok között

¹ A félreértések elkerülése végett szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy a német nyelvhasználatban a "szövetségi" kifejezés a *tartományok*, nem pedig a központi kormányzat hatáskörének bővítésére utal.

kormányok, a pénzügyi alkotmány és a szövetségi parlament második kamarájának szerkezete. Néhány kérdés a végsőkéig vitatott maradt. Közismert egyébként, hogy a bajor parlament volt az egyetlen tartományi parlament, amely nem hagyta jóvá az alaptörvényt, mert fenntartotta, hogy a szövetségi struktúra nem volt kellően meghatározva az alkotmányban. Ezek a példák világosan mutatják - és ez az én hipotézisem -, hogy nem lehet azt állítani, hogy a szövetségi rendszert a megszálló hatalmak egyszerűen ráerőltették a Német Szövetségi Köztársaságra.

I. A helyzet a 1949

Hogyan határozta meg az alaptörvény a szövetségi kormányzati rendszert, amikor 1949-ben hatályba lépett? Az alaptörvény 30. cikke kimondja: "A kormányzati hatáskörök gyakorlása és a kormányzati feladatok ellátása a tartományokra hárul, amennyiben ez az alaptörvény másként nem írja elő vagy nem teszi lehetővé." A 70. cikk (1) bekezdése a törvényhozási hatáskörök tekintetében hasonlóan szól: "A tartományok jogosultak a jogalkotásra, amennyiben ez az Alaptörvény nem ruhazza a Szövetségre a jogalkotási hatáskört." A 83. cikk hasonlóan rendelkezik a szövetségi törvények végrehajtásáról: "A tartományok a szövetségi törvényeket saját hatáskörükben hajtják végre, amennyiben ez az alaptörvény másként nem rendelkezik vagy nem teszi lehetővé." Végül az igazságszolgáltatással kapcsolatban arról rendelkezik, hogy a bírói hatalmat a Szövetségi Alkotmánybíróság és az öt különböző hatáskörrel rendelkező legfelsőbb bíróság gyakorolja. Ami a többit illeti, a joghatóságot a tartományok bíróságai gyakorolják.

E szövegeket elnézve az a benyomás alakulhat ki, hogy a német tartományok állnak a politikai tevékenység középpontjában. A tartományok hatásköre azonban nem a szabály, hanem inkább a kivétel - legalábbis a jogalkotási hatáskörök fontos területén. A szövetségi kormány jogalkotási előjogainak listája kezdettől fogva olyan széleskörű volt, hogy a tartományi parlamentek az idők folyamán egyre inkább olyan helyzetekbe kerültek, amelyek alig hagytak számukra mozgásteret saját jogalkotási hatáskörük gyakorlására. Ez a "politikai hatáskörök elszívásával" kapcsolatos aggodalom a tartományok végrehajtó hatáskörei tekintetében sokkal kisebb mértékben létezett, és nem jelentett problémát a hatáskörök terén.

II. A szövetségi kormány hatásköreinek bővítése

Az évek során több tényező hatására egy állandó mozgalom alakult ki, amelynek célja a központi kormány hatásköreinek kiterjesztése volt. Csak néhány példa: a szövetségi terület egyre nagyobb mértékű összenövése; az életkörülmények nagyobb mértékű harmonizálására irányuló növekvő politikai törekvés; a tudomány és a technika drámai fejlődése (például az atomenergia alkalmazása); egyes problémák szupraregionális jelentőségű kérdéssé válása (például az ökológia és a környezetvédelem); és végül a Német Szövetségi Köztársaság növekvő integrációja az Atlanti Szövetségbe és Európába.

1949 és 1989 között az alaptörvényt nem kevesebb, mint harmincnégyszer módosították. Az alkotmánymódosítások mintegy fele a szövetségi kormány hatáskörét bővítette a jogalkotás és a közigazgatás terén, például a honvédelem, a háborús terhek, az atomenergia, a tudományos kutatás előmozdítása, a közszolgáltatások szabályozása, a hulladékgazdálkodás, a levegőminőség-ellenőrzés és a zajvédelem területén. Kisebb mértékben a szövetségi kormány közigazgatási hatáskörét is újrafogalmazták. Másrészt, mivel gyakorlatilag nem történt 1949 hatásköri eltolódás a tartományok javára. A tartományi parlamentek jó néhány tagja ezért úgy véli, hogy lépéseket kellene tenni annak érdekében, hogy a tartományoktól a szövetségi kormány irányába vezető "egyirányú kompetenciautcat" kétirányúvá alakítsák át. Annak elemzése, hogy a szövetségi kormány által eddig ellátott feladatokat nem lenne-e jobb a tartományokhoz rendelni, nem vezetett azonban egyértelmű következtetésekhez. Ez a kérdés azonban komoly megfontolásra adott okot. 1976 óta nem történt olyan alkotmánymódosítás, amely a hatáskörök elosztásának elmozdulását jelentette volna.

Összességében elmondható, hogy megállt ez a tartományok számára veszélyes tendencia, amely a hatásköröknek a szövetségi kormányzat javára történő további eltolódását célozza. Mindazonáltal a tartományi parlamentek azzal a problémával szembesülnek, hogy nem rendelkeznek elegendő jogalkotási feladattal, és ezért túl sok erőfeszítést fordítanak a végrehajtott feladatokra. Hosszú távon azonban nem ez lehet a tartományi parlament egyetlen szerepe, bármennyire is fontos ez a funkció. Ráadásul a német tartományi parlamentek tagjai egyre inkább a saját törvényhozásuk főállású tagjainak tekintik magukat, mivel egy

a Szövetségi Alkotmánybíróság által hozott határozat sajátos értelmezése.

III. A tartományok nagyobb részvétele a szövetségi köztársaság ügyeiben

1949 óta a tartományok egy-egy területen "politikai előnyt" tudtak biztosítani maguknak. A német parlament alsóháza, a Bundesrat a tartományi kormányok tagjaiból áll, akik így részt vehetnek a szövetségi kormány törvényhozási és közigazgatási döntéseiben. Ráadásul a szövetségi kormány jogalkotási és közigazgatási hatáskörének bővülésével (amelyhez egyébként minden esetben a Bundesrat kétharmados többségének jóváhagyása szükséges) a tartományok lehetőségei, hogy a Bundesratban betöltött szerepükön keresztül részt vegyenek az ilyen intézkedésekben, ennek megfelelően megnöttek. Természetesen a Bundesratban nem a tartományi parlamentek, hanem a tartományi kormányok képviseltetik magukat, így a Bundesrat megnövekedett szerepe nem kompenzálja a tartományi parlamentek hatalomvesztését.

Az alaptörvény értelmében számos szövetségi törvény elfogadásához a Bundesrat kifejezett hozzájárulása szükséges. Minden egyes alkalommal, amikor a Bundestag elfogad egy törvényjavaslatot, a Bundesrat a közvetítő bizottsághoz fordulhat. Ez a testület az Egyesült Államok kongresszusának konferenciabizottságaihoz hasonlóan mindkét ház tagjaiból áll, és feladata, hogy viták esetén kompromisszumos megoldást találjon. A Bundesrat hozzájárulása szükséges továbbá a szövetségi kormány által kiadott törvényi rendeletekhez és közigazgatási előírásokhoz.

A Bundesrat részvételi lehetőségeinek köre ma kétségtelenül nagyobb, mint amit az alaptörvény alkotói terveztek. Ez egyrészt a szövetségi kormány kibővült hatáskörének köszönhető. Másrészt azért, mert a Bundesrat mindig is tágan értelmezte a befolyásolási lehetőségeit - szükség esetén a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordulva.

Hadd magyarázzam meg ezt az intézményt az amerikai kormányzati struktúrával analóg módon. Képzeljük el, hogy az Egyesült Államok szenátusa az államok kormányzóiból áll. A kongresszus nem tudná módosítani az adótörvényeket, és nem tudna más, a főbb országokat érintő törvényeket sem elfogadni.

az államok érdekeit a kormányzók legalább többségének hivatalos jóváhagyása nélkül.

A Bundesrat létezése önmagában arra kötelezi a szövetségi kormányt, hogy gyakorlatilag minden politikai vonatkozású törvényhez a tartományi kormányok jóváhagyását kérje. A törvények elfogadása különösen nehézségekbe ütközik, ha a Bundesratban a kormánytól eltérő pártok dominálnak. De még akkor is, ha mindkét házban ugyanaz a politikai párt alkotja a többséget, gyakran vannak bonyodalmak - különösen akkor, ha a tartományok számára fontos kérdésekről van szó, mint például a pénzügyek és az adóügyek.

IV. Együttműködés és koordináció

Minden egyes államnak foglalkoznia kell azzal a kérdéssel, hogy a szövetségi és az állami kormányok hogyan tudnak együttműködni - hogyan tudják összehangolni politikáikat. A Német Szövetségi Köztársaságban olyan fejlődés ment végbe, amelyet a politológusok "a politikák összefonódása" néven jellemeznek. A szövetségi és a tartományi kormányok közös intézményeket hoztak létre, finanszíroznak és működtetnek. Több tartomány intézményeit egyesítették egy szervezeti egységgé, vagy az egyik tartomány intézményeit egy másik tartomány használhatta. Különösen sok olyan tevékenységet, amely az alaptörvény szerint a tartományok hatáskörébe tartozik, jelentős mértékben a szövetségi kormány finanszírozott. Ez a helyzet gyakran problémát jelentett a tartományok számára, különösen akkor, amikor a tartományok kénytelenek voltak cselekedni, mert a szövetségi kormány bejelentette, hogy egy adott intézkedéssel járó költségek 50 százalékát átvállalja, ha a tartományok hajlandóak ugyanekkora összeggel hozzájárulni.

Ezzel a fejleménnyel szemben az Alaptörvénnyel kapcsolatos okok miatt egyre nagyobb fenntartások fogalmazódtak meg. 1969-ben az alaptörvény jelentős módosítása alkotmányos alapokra helyezte a közös tevékenységek egy részét, míg másokat egy általános "átszervezési tisztújítással" megszüntettek. Elmondható, hogy az együttműködő föderalizmus, vagyis a politikák összefonódása intézményesült és engedélyezésre került. Anélkül, hogy részletekbe bocsátkoznék, szeretném kiemelni a létrehozott közös feladatokat. Az alaptörvény 91. cikkének a) pontja három területet említ: a felsőoktatási intézmények, köztük az egyetemi kórházak bővítése és építése; a regionális gazdasági struktúrák javítása; és az agrárium javítása.

szerkezet és part menti védelem. Ezekre a területekre közös tervezési eljárást és közös finanszírozási rendszert hoztak létre. A szövetségi és a tartományi kormányok együttműködnek, de ennek eredménye itt is a tartományi parlamentek hatáskörének elvesztése.

A kutatás és az oktatási tervezés közös előmozdítása tekintetében az alaptörvény 91. cikkének b) pontja rendelkezik a szövetségi kormány és a tartományok közötti együttműködésről. Nemzeti kutatóközpontjainkat e szabályok szerint működtetjük, csakúgy, mint a Német Kutatási Társaságot, a Max Planck Társaságot és a Fraunhofer Társaságot.

A politikai döntéshozók más területeken is rendszeresen összehangolják intézkedéseiket. A tartományok miniszterelnökei rendszeresen találkoznak konferenciákra, csakúgy, mint az adott kormányhivatalokat vezető miniszterek. Azért gyűlnek össze, hogy összehangolják a tartományok által a különböző területeken - kulturális, pénzügyi, gazdasági, közlekedési stb. területeken - folytatott politikákat. A tartományi miniszterelnökök és a megfelelő szövetségi miniszterek is rendszeresen találkoznak - szintén a politika összehangolása céljából. A politológusok ezt néha a politikaalkotás "harmadik szintjének" nevezik, amely a szövetségi kormány és a tartományok szintje mellett alakult ki.

Mivel ezeken a konferenciákon a döntések nem többségi szavazással, hanem egyhangúsággal születnek, alkotmányos alapon nem lehet kifogásolni a politika összehangolására irányuló erőfeszítéseket. Meg kell azonban jegyezni, hogy ez a fejlemény nem járult hozzá a saját önálló döntéseik meghozatalában érintett parlamentek politikai mozgásterének bővüléséhez.

V. A pénzügyi rendszer

A Német Szövetségi Köztársaság megalakulását követő első húsz évben a szövetségi kormány és a tartományok közötti pénzügyi felelősség elhatárolásában úgynevezett "szürke zónák" alakultak ki. Az alaptörvény 1969-es reformja egyértelmű munkamegosztást irányzott elő a szövetségi kormány és a tartományok között. Arra törekedett, hogy meghatározza, melyik szint - a szövetségi vagy a tartományi - felelős a pénzügyi rendszerért, és hogy körvonalazza a pénzügyi források kettő közötti elosztásának szilárd rendszerét (vertikális pénzügyi kiegyenlítési rendszer). Célja volt továbbá, hogy megteremtse a szilárd horizontális pénzügyi kiegyenlítés alapjait; más szavakkal, egy

pénzügyi kiigazítás az alacsony adóbevételű és a magas adóbevételű tartományok között. Visszatekintve elmondható, hogy ez a reform fontos mérföldkő volt a szövetségi rendszer továbbfejlesztése felé vezető úton. Azóta számos kérdés megfelelően rendeződött, és már nem képezi vita tárgyát. Más kérdéseket azonban nem lehet megoldani ezzel a pénzügyi rendszerrel, mert nincsenek abszolút mércék a pénzeszközök igazságos elosztásának megállapítására. Ez a kérdés politikai döntéseket igényel. Mivel mindezeknek a döntéseknek szövetségi törvények formájában kell megszületniük, a tartományoknak a Bundesraton keresztül lehetőségük van részt venni bennük. Minden felmerülő probléma ellenére mindig sikerült kompromisszumot kötni a szövetségi kormány és a tartományok között, illetve maguk a tartományok között. Megbízhatóan megállapítható azonban, hogy a Német Szövetségi Köztársaság pénzügyi rendszere a múltban úgy alakult, hogy a különböző területi hatóságok az adóbevételek felosztása során összességében méltányos bánásmódban részesülnek.

VI. Egy beteljesületlen feladat: A szövetségi terület átszervezése

Egy, az Alaptörvényben eredetileg előirányzott feladat nem teljesült: a szövetségi terület átszervezése. A háború utáni német tartományokat a megszálló hatalmak hozták létre, a hanzavárosok, Bréma és Hamburg kivételével. Határaik részben az egykori megszállási övezetek határait követik, és részben Poroszország összeomlása után jöttek létre. Emiatt az Alaptörvény 29. cikke eredetileg rendelkezett a szövetségi terület átszervezéséről, a regionális, történelmi és kulturális kötődések, a gazdasági célszerűség és a társadalmi szerkezet figyelembevételével.

Ezt nyíltan ki kell mondani: A német politikai döntéshozók nem teljesítették ezt a feladatot. Az évek során azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a német állampolgárok már nem tekintenek a meglévő tartományokra mesterséges egységként. Sőt, kialakult egyfajta tartományi tudatosság, és ma már senki sem érzi úgy, hogy valóban szükség lenne a szövetségi terület átszervezésére. Ezért az alaptörvénynek az ilyen átszervezésre vonatkozó cikkét többször módosították. A legutóbbi módosítás a kötelező kötelezettséget pusztá felhatalmazássá változtatta 1976. Feltételezhető, hogy lehetséges lesz

más módon oldja meg az egyes államok eltérő méretéből és kapacitásából adódó problémákat.

VII. Az Európai Közösség szövetségi tagállamaként

A Németországi Szövetségi Köztársaság Európai Közösséghez való csatlakozása különleges problémákat vetett fel a szövetségi struktúra tekintetében. Ennek eredményeként egyre több döntést az európai hatóságok hoznak, nem pedig a nemzeti hatóságok. Más szóval, a korábban a Bundestagban és a Bundesratban hozott döntéseket ma az EK Miniszterek Tanácsa hozza meg. A közelmúltban, az Egységes Európai Okmány hatályba lépését követően ez a politika nagyobb mértékben vonatkozik olyan területekre, mint a műsorszolgáltatás és az oktatás, amelyekért a tartományok felelősek. Az Európai Miniszterek Tanácsában tehát az illetékes szövetségi miniszter köteles szavazni olyan kérdésekben, amelyekben Bonnban nincs hatásköre. Ez egy Németországra jellemző alkotmányos probléma, mivel az Európai Közösség tagállamai közül ez az egyetlen szövetségi állam.

A 1957. német tartományok ezért azt a kérdést tanulmányozzák, hogy miként biztosíthatnak maguknak lehetőséget arra, hogy befolyásolják a német delegáció hozzáállását az Európai Miniszterek Tanácsában. A szövetségi kormány először csak arra volt hajlandó, hogy tájékoztassa a Bundesratot a brüsszeli eseményekről. A német kancellár 1979-ben megállapodott a tartományi miniszterelnökkel egy továbbfejlesztett eljárásról, amely szélesebb körű részvételi lehetőséget nyitott a tartományok számára. Ez különösen akkor volt érvényes, amikor az európai szervek a tartományok hatáskörébe tartozó projektekről tárgyaltak. Azonban még ez az eljárás sem biztosított a tartományoknak valódi részvételi lehetőséget.

Az Egységes Európai Okmány ratifikálásával párhuzamosan a tartományoknak sikerült elérni, hogy a szövetségi kormány kötelezettséget vállaljon arra, hogy részletesen és a lehető leghamarabb tájékoztatja a Bundesratot minden olyan európai projektről, amely számukra érdekes lehet. Az Európai Közösség minisztertanácsában a német kormány köteles figyelembe venni a Bundesrat által elfogadott álláspontokat. A szövetségi kormány - a tartományok hatáskörében - csak akkor térhet el a Bundesrat által hozott döntéstől, ha a kül- és belpolitikai és a külpolitikai szempontokat érintő nyomós okok miatt a szövetségi kormány nem ért egyet a Bundesrat döntésével.

integrációs politika. Amikor Brüsszelben tartományi ügyekről tárgyalnak, a tartományok képviselőit a Tanácsba delegált német küldöttség tagjaiként be kell fogadni, ha úgy kívánják.

A szövetségi és a tartományi kormányok között 1987. megállapodás született, amely tartalmazza a jogi megállapodás részleteit. Az új szabályozás végrehajtása néha nehézségekbe ütközik, mivel a brüsszeli döntések gyakran időhiányos időzavarban születnek, és mivel a kompromisszumokat néha a tárgyalóasztalnál, egy maratoni ülészenon kell keresni és eldönteni.

Eddig nem állt rendelkezésre elegendő tapasztalat ezzel az eljárással kapcsolatban, és még nem lehet végleges értékelést adni. Ennek ellenére meg kellett tenni ezt a kísérletet a tartományok bevonására a döntéshozatalba. A cél az volt, hogy ezt a célt úgy ériék el, hogy közben ne sérüljön a szövetségi kormány mozgásteret az Európai Közösség Miniszterek Tanácsában. Ez a szempont továbbra is egyre nagyobb jelentőséggel bír, ahogy az európai egyesülés felé haladunk.

VIII. Következtetés

Megkísértem bemutatni, hogy a Német Szövetségi Köztársaság szövetségi rendszere nem statikus. Sőt, kellően rugalmas ahhoz, hogy alkalmazkodni tudjon a változó követelményekhez. A politikaalkotás számos területén a szövetségi rendszer bonyolultabbnak tűnik, mint az unitárius állam. Másrészt viszont számos előnyt is ígér a polgárok számára: a politikaalkotás legalábbis részben a polgárok igényeinek szorosabb figyelembevételével történik. Könnyebben figyelembe tudja venni a regionális különbségeket és igényeket. A különböző politikai pártok is találhatnak mozgásteret mind állami, mind szövetségi szinten. Ez nemcsak egy összességében mérsékelt politikai légkör kialakulását segíti elő, hanem a szövetségi vagy tartományi szintű kormányváltást is segíti.

Németország polgárai nem mindig viszonyultak kedvezően a szövetségi rendszerhez. Most azonban a közvélemény-kutatók szerint a lakosság több mint 70 százaléka támogatja a németországi föderalizmust. Ez jó előjel az ország további fejlődéséhez.

**A nem normálható normatívvá tétele:
Az ellenálláshoz való jog a nyugatnémet
alkotmánytörténetben**

David Clay Large

A Szövetségi Köztársaság alkotmányos történetében kevés olyan kérdés volt, amely nagyobb vitát váltott ki, mint az "ellenálláshoz való jog" (*Widerstandsrecht*) kodifikálásának kérdése. A Harmadik Birodalom után sok német úgy vélte, hogy egy ilyen lépésre azért van szükség, mert történelmük - különösen a legújabb kori történelmük - azt mutatta, hogy a polgárok lényegében nem hajlandók kiállni a jogaikért, ha az államhatalom visszaél velük vagy felforgatja őket. Feltehetően egy olyan törvény, amely lehetővé tenné - vagy talán még meg is követelné -, hogy szembeszálljanak a hatalommal való visszaéléssel a hatóságok részéről, arra készítené az embereket, hogy éberebben védjék demokratikus szabadságjogaikat. Sok jogász és politikus azonban az ellenálláshoz való jog alkotmányba foglalását számos okból mélyen problematikusnak tartotta, amelyek közül nem utolsósorban az, hogy az "ellenállás" csak rendkívüli körülmények között vált szükségessé és legitimnek - amikor az alkotmányos rendet már felforgatták. A valódi értelemben vett *ellenállás*, érveltek, kívül állt a jogi normákon. Hogyan lehetne "normává tenni" a nem normálhatót?¹

Ebben az esszében azt javaslom, hogy röviden áttekintsem a *Widerstandsrecht* kodifikációs vitáját a háború utáni közvetlen időszak kezdeteitől az ellenállási törvény *Grundgesetzben* való rögzítéséig, majd 1958. néhány megfigyelést teszek arról, hogy mit mondhat el ez az egész folyamat - mind a vita, mind annak megoldása - a szövetségi köztársasági politikai és jogi diskurzus természetéről.

Az ellenálláshoz való jog legkorábbi kodifikációja a nyugatnémet alkotmánytörténetben nem a *Grundgesetzben*, hanem Hessen és Bréma tartományok alkotmányában (1946-ban, illetve 1947, 1946-ban) történt. A 147 hesseni alkotmány cikke így szól: "Az alkotmányellenesen gyakorolt hatósági hatalommal szembeni ellenállás mindenkinek joga és kötelessége. Aki tudomást szerez az alkotmány sértésről vagy az alkotmány sértés kísérletéről, köteles elősegíteni a

¹ Arthur Kaufmann, "Einleitung", in Arthur Kaufmann és L. E. Backmann, szerk., *Widerstandsrecht* (Darmstadt, 1972), x.

Ugyanez a felvetés azonban ismét felmerült a bonni Parlamenti Tanács megbeszélései során, amelynek feladata az alaptörvény végleges tervezetének összeállítása volt. A *Grundsatzbizottságban* az SPD-s Ludwig Bergsträsser az ENSZ által elfogadott formula mintájára egy ellenállási záradékot terjesztett elő. Ez így szólt: "Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyénileg vagy másokkal együtt ellenállást tanúsítson az elnyomással vagy zsarnoksággal szemben".⁸ Mivel a Grundsatzbizottság nem jutott állásfoglalásra ebben a kérdésben, a *Hauptausbizottságban* ismét előállt vele, ezúttal Hans- Christoph Seebohm, az FDP képviselője. Javaslat a következőképpen hangzott: "Az ellenálláshoz való jogot az alkotmány sértés, valamint az állam törvénytelen vagy etikátlan intézkedései esetén ismerik el. Ilyen pillanatokban a közhivatalnokok kötelesek ellenállni".⁹ Ismét Carlo Schmid volt az, aki az ellenzék élére állt egy ilyen záradéknak a Grundgesetzbe való felvételének. Ő ragaszkodott ahhoz, hogy bár Seebohm javaslata jó szándékú lehet, a gyakorlatban ez a "békétlenségre" (*Landfriedensbruch*) való felhívást jelentette. Seebohm válaszára, miszerint azért tette javaslatát, mert a német nép történelmileg kevés hajlandóságot mutatott arra, hogy ellenálljon a hivatali hatalommal való visszaélésnek, Schmid így válaszolt: "Attól tartok, hogy ezzel a törvénnyel csak sok szegény ördögöt vezetnénk kísértésbe, amelynek végzetes következményeitől nem tudnánk megmenteni őket, mert mi melléjük állunk".¹⁰ Más szavakkal, Schmid ismét rámutatott arra a veszélyre, hogy az átlagembert, akitől feltehetően nem lehetett elvárni, hogy megértse tetteinek teljes következményeit, arra bátorítjuk, hogy a politikai ellenállás soha-soha földjére ugorjon. Más ellenvetések is elhangzottak. A Parlamenti Tanács egyes tagjai a Widerstandsrechtben annak a népszavazási elvnek a kifejeződését látták, amely a weimari alkotmányban oly végzetesen előtérbe került, és amelyet a Grundgesetzben mindenképpen korlátozni akartak. Mások azzal érveltek, hogy az ellenálláshoz való jogot *Naturrecht*ként kell értelmezni, és ezért implicit módon kötelező érvényű egy *Rechtsstaatban*.¹¹ Ezek az érvek érvényesültek a

⁸ Idézi Christoph Böckenförde, "Die Kodifizierung des Widerstandsrechts im Grundgesetz", *Juristenzeitung* 25 (1970): 169.

⁹ Ibid.

¹⁰ Idézi: Joseph Listl, "Staatsnotstand und Widerstandsrecht", in Kaufmann és Backmann, szerk., *Widerstandsrecht*, 539-40.

¹¹ Torsten-Dietrich Schramm, *Der deutsche Widerstand gegen den Nationalsozialismus* (Berlin, 1980), 47-51.

a *Hauptausschuss*, aminek következtében az alaptörvény eredeti formájában nem tartalmazott kifejezett ellenállási jogot az alapjogok között.

Bár ez a helyzet a jogászok többségét kielégítette, egyes politikusok, különösen (de nem kizárólag) az SPD képviselői továbbra is úgy vélték, hogy a kodifikált *Widerstandsrecht* hiánya miatt az új demokratikus rend nem nyújt megfelelő védelmet az állami hatóságok hatalommal való visszaéléseivel szemben. Továbbra is meg voltak győződve arról, hogy ha az ellenálláshoz való jog le lenne írva, szövetségi törvényekkel szentesítve, akkor az állampolgárok és a hivatalnokok egyaránt hajlamosabbak lennének arra, hogy az alkotmányos renddel szembeni kihívásokat azonnal megfélemezzék, amint azok felütik csúnya fejüket. 1950-ben Nyugat-Berlin, ahol az SPD a CDU-val koalícióban kormányzott, Hessenhez és Brémához csatlakozva kodifikálta az ellenálláshoz való jogot; ezekkel az államokkal ellentétben azonban Berlin nem írta elő polgárai számára az alkotmánysértésekkel szembeni ellenállás kötelezettségét.¹² Három évvel később a Bundestag a *Bundesbeamtengesetz* (szövetségi köztisztviselői törvény) kiegészítette egy olyan záradékkal, amely a köztisztviselők személyes felelősségét írja elő az állami intézkedésekért, ami egyesek szerint feltételezte a köztisztviselők jogát és kötelességét arra, hogy ellenálljanak az alkotmányellenes cselekményeknek, bármilyen oldalról is érkezzenek azok.¹³

Ahogy a Szövetségi Köztársaság gyorsan Adenauer *Kanzlerdemokratiájává* alakult, és a kancellár többször is megpróbálta megkerülni a parlamentet és a bíróságokat, a ¹⁴bizonytalanság sokfelé egyre nőtt az alaptörvény ellenállási záradékának hiánya miatt. Ez még inkább így volt, amikor a kormány és a parlament 1958-ban tárgyalásokat kezdett az eredetileg a nyugati szövetségesek által biztosított belföldi szükségállapotra vonatkozó hatáskörök átvételéről. Nyilvánvaló, hogy egy ilyen vészhelyzeti törvényhozás drámai módon növelné a végrehajtó hatalom előjogait, amit egyes törvényhozók, különösen az SPD-n belül, komoly aggályokkal szemlélttek. Ezek a kritikusok lényegében csak akkor voltak hajlandóak jóváhagyni egy *Notstandsverfassungot*, ha az alapvető polgári szabadságjogok védelmét szolgáló rendelkezéseket tartalmaz, és ha nem olyan átfogó, hogy az inkább felforgatja, mint megvédi a demokratikus rendet. Ezért nem meglepő, hogy a

¹² Ibid., 51-2.

¹³ F. K. Fromme, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz* (Tübingen, 1962), 207.

¹⁴ Erről lásd Arnulf Baring, *Westpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie* (München, 1969).

Az SPD, most a DGB (Német Szakszervezeti Szövetség) ösztönzésére, a sürgősségi törvényjavaslattal összefüggésben felvetette a *Widerstandsrecht* klauzula kérdését. Pontosabban, az 1960-as évek elején az SPD és a szakszervezetek vezetői azt követelték, hogy a szükségállapotról szóló törvény tartalmazzon garanciát a politikai sztrájkhoz való jogra, vagy - negatívan fogalmazva - ragaszkodtak ahhoz, hogy a politikai vagy általános sztrájkokat kifejezetten vegyék ki a különleges kormányzati hatáskörök igénybevételére okot adó "szükségállapotok" köréből. E követelés történelmi igazolásaként a követelés támogatói az 1920. márciusi Kapp-puccsra emlékeztettek, amikor egy időben kirobbant általános sztrájk meghiúsította Kapp és társai kísérletét a weimari köztársaság megdöntésére.¹⁵

1964-ben a Bundestag igazságügyi és belügyi bizottsága foglalkozott ezzel a kérdéssel, de egyik sem tudott megegyezni egy elfogadható megfogalmazásban, amelyet a teljes Ház elé terjeszthettek volna. Mivel politikailag lehetetlennek tűnt a politikai sztrájk alkotmányjogban való rögzítése, az SPD és a munkásmozgalom felhagyott ezzel a törekvéssel, és visszatértek az általánosabban meghatározott *Widerstandsrechte* vonatkozó régebbi követeléseikhez. A következő néhány évben a szövetségi szintű politikai befolyásuk hiánya megakadályozott minden jelentős előrelépést ezen a fronton, de ugyanakkor sikerült megakadályozniuk a kormány által javasolt Notstandsverfassung elfogadását, amelyhez kétharmados parlamenti többségre volt szükség.¹⁶

Így álltak a dolgok egészen addig, amíg a nagykoalíció 1966 végi létrejötte arra nem készítette a kormány és a parlament vezetőit, hogy a baloldali kritikusok többségét kielégítő módon kezdjék meg a vésztörvények átdolgozását. Az új tervezetek nyilvánvalóan az ellenállásra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazták. Most azonban a CDU/CSU politikusai határozottan elleneztek, hogy a Notstandsverfassung bármilyen ilyen javaslatot tartalmazzon. Azt állították, hogy az ellenálláshoz való jog beillesztése a szükségállapotról szóló törvénybe meghiúsítaná a törvény célját.¹⁷

E konzervatív kritikusok közül néhányan azonban az 1968-ban kitört diáklázadások hatására meggondolták magukat ebben a kérdésben. Úgy tűnik, hogy a berlini tüntetők közül sokan az ellenállás fogalmára hivatkoztak a gyakran erőszakos konfrontációik során.

¹⁵ Böckenförde, "Kodifikáció". 169.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Lásd az Eugen Gerstenmaierrel készített interjút a *Rheinische Postban*, július 20, 1968.

a kormányzati hatósággal való együttműködés. Tágabb értelemben a Harmadik Birodalom idején a Hitler-ellenes ellenzék örökösének vallották magukat; szűkebb értelemben pedig ragaszkodtak ahhoz, hogy a berlini alkotmány ellenállási záradéka egyrészt szentesíti tevékenységüket, másrészt alkotmányellenessé teszi a tüntetéseik kormányzati tiltását. A náciellenes ellenállás örökségének a lázadó diákok általi kisajátítása számos konzervatív kommentátor és politikus felháborodását váltotta ki.

A Frankfurter Allgemeine Zeitung "Widerstand ohne Tyrannen" című cikkében Dolf Sternberger arról panaszkodott, hogy a németek, úgy tűnik, soha nem értik jól a dolgokat: a Harmadik Birodalomban valódi zsarnokság volt, de túl kevés ellenállás; most nincs zsarnokság, de rengeteg ember támadja a törvényes rendet az "ellenállás" nevében.

"Ez akorabeli "ellenállás" valójában a fiúk esztelen lázadása volt az apák ellen, amelynek gyakorlóit zavaros történelmi analógiákat akartak alkalmazni, hogy szembeszálljanak egy olyan demokratikus rendszerrel, amely nem érdemelte meg a szemrehányásaikat, és nem is igényelte kétes éberségüket.¹⁸ Ennek fényében az uniós pártok egyes elemei azzal kezdtek érvelni, hogy az alaptörvényben egy gondosan megfogalmazott ellenállási záradék hasznos lehet az ellenállás eszméjével való ilyen "visszaélések" elleni küzdelemben. Úgy látták, hogy az "ellenállás" nemcsak az állammal *szembeni* ellenállásként definiálható, hanem az államnak az állampolgárok körében elkövetett jogsértésekkel szembeni ellenállásaként is. Így 1968 májusában a Bundestag egyik CDU-s képviselője a következő ellenállási törvényt javasolta: "Ha valaki a hatalommal való visszaéléssel vagy hatalomátvétellel akadályozza a Bund vagy egy tartomány alkotmányos szerveit feladatuk teljesítésében, vagy megkísérli a szabad demokratikus rend felforgatását, minden németnek joga van ellenállni a törvénysértőknek." A törvénysértőknek ellenállni.¹⁹ Mivel ez a javaslat túlságosan átlátszóan tekintélyelvű volt ahhoz, hogy a párton kívül, ahonnan származott, nagy támogatottságra találjon, a Bundestag jogi bizottsága kénytelen volt visszatérni a tervezőasztalhoz, hogy kompromisszumos formulát keressen. Az ezen a szinten folytatott viták hamarosan új megközelítést eredményeztek: nevezetesen azt a döntést, hogy a 20Grundgesetz cikkelyéhez, amely a Szövetségi Köztársaságot olyan *jogállamként* határozza meg, amelynek tekintélye a néptől ered, és amelynek három hatalmi ága a jog és az igazságszolgáltatás kötelékébe tartozik, egy ellenállási záradékot csatolnak. Adolf Arndt, az SPD vezető jogi szakértője azt javasolta, hogy a cikkely ellenállási módosításának van értelme, de ragaszkodott

¹⁸ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1968. május 6.

¹⁹ Idézi: Böckenförde, "Kodifizierung". 171.

hogy azt úgy kell minősíteni, hogy csak "végső megoldásként" legyen alkalmazható.²⁰ Feltehetően ez a minősítés segítene megnyugtatni azokat, akik az ellenálláshoz való alkotmányos jogot nyílt felhívásnak tekintik a polgári engedetlenségre és az anarchiára. Arndt javaslata megfelelően beépült a Bundestag jogi bizottsága által javasolt tervezetbe, amelyet a szövetségi parlament 1968. június 24-én a 20. cikk 4. szakaszaként fogadott el. Ez így szól: "Minden németnek joga van ellenállni minden olyan személynek vagy személyeknek, akik az alkotmányos rend eltörlésére törekcszenek, ha más jogorvoslat nem lehetséges".²¹

Hangsúlyoznom kell, hogy ez a rendelkezés nem azért lett Nyugat-Németországban törvény, mert a legtöbb politikus (nemhogy a legtöbb jogász) meg volt győződve arról, hogy jogilag megalapozott, hanem azért, mert a nagykoalíciós kormány úgy látta, hogy ez a *Notstandsverfassung* elfogadásának szükséges ára, amely ugyanebben az időben vált törvényerőre. Az ellenállási záradék célja egyértelműen az volt, ahogyan egy kommentátor megjegyezte, hogy "kivegye a szelet azok vitorlájából", akik azt állították, hogy az új szükségállapot-hatalmak védtelenné teszik a Szövetségi Köztársaságot az állami visszaélésekkel szemben.²²

A *Widerstandsrecht*nek az Alaptörvényben való késői kodifikációja valójában nem sokat tett annak értelmének tisztázása érdekében, és nem csökkentette a félelmeket, hogy a polgárok vagy maga az állam visszaélnek vele. Természetesen elég homályos volt ahhoz, hogy szinte bárki felvehesse az "ellenállás" köpenyét, mivel *bármely* német személy vagy szerv hivatkozhatott arra, hogy ellenáll bármely más német személynek vagy szervnek, aki állítólag alkotmányellenesen cselekszik. Így azt követően, hogy 1972 őszén a RAF elrabolta Hanns-Martin Schleyer iparmágnást, a rendőrség maga is az "ellenállás jogára" hivatkozott, amikor házkutatási parancs nélkül több száz lakásban és házban tartott házkutatást.²³ Egyes németek számára a rendőrség e jogának igénybevétele egyenesen groteszknek tűnt: Nem az állampolgárokat kellett volna megvédeniük.

²⁰ Ibid.

²¹ *The Basic Law of the Federal Republic of Germany* (Press and Information Office, Bonn, 1981), E klauzula és a *Notstandsverfassung* 23.szakmai tárgyalását lásd Karl- Heinrich Hall, "Ausgewählte Probleme des geltenden Notstandsrechts, dargestellt an Hand von ausgewählter Literatur," *Juristenzeitung* 25 (1970): 353-7; Carl-Otto Lenz, *Notstandsverfassung des Grundgesetzes* (Frankfurt/M., 1971).

²² Listl, "Staatsnotstand", 541.

²³ Jane Kramer, "Hamburg: Terrorizmus Németországban", in id., *Europeans* (New York, 1988), 131.

egy hatalmaskodó állam ellen? Mindenesetre a rendőrség figyelmének tárgyai, a terroristák és szimpatizánsaik is azt állították, hogy az állítólagosan elnyomó politikai és társadalmi renddel szembeni "ellenállás" keretében tevékenykednek. Hamarosan mindenféle ellenkulturális vagy "alternatív" csoport - házfoglalók, melegjogi keresztes lovagok, ökológiai aktivisták, felháborodott feministák, béketüntető, meztelenkedés ellen harcolók - az *ellenállás* eszméjére hivatkozva követeltek szentesítést tiltakozásaiknak, ha nem is kifejezetten a 20. cikk 4. szakaszára hivatkozva, de az ellenállás történelmi előzményeire emlékeztetve, különösen a Harmadik Birodalom idején.

Ezek a fejlemények előre láthatóan az ellenállás eszméjének vélt "inflációja" vagy "perverzija" elleni tiltakozások újabb körét hozták magukkal. Az 1970-es évek végén Peter Graf von Kielmansegg történész, akinek apja kapcsolatban állt a július 20-i ellenállással a náci Németországban, elítélte a korabeli önvallomásos ellenállókat, amiért olyan erkölcsi örökségre tartanak igényt, amelyre nincs joguk. "Nekünk, németeknek - mondta -, akiknek lehetőségünk volt megtanulni, hogy mit jelent valójában az ellenállás egy zsarnoksággal szemben, nekünk kellene az utolsó embereknek lennünk, akik megengedhetjük magunknak ezt a zavart".²⁴ 1981-ben Eberhard Bethge, az ellenállás mártírjának, Dietrich Bonhoeffernek a barátja és életrajzírója felháborodottan tiltakozott az ellenzéki tiltakozók által a kortárs ellenkultúra által használt "Widerstand" vagy "Widerstandskämpfer" kifejezések ellen, amelyek elfedik a jelenlegi helyzet és a Harmadik Birodalomban uralkodó állapotok közötti éles különbségeket.²⁵ "A július 20-i [akció] résztvevői" - jegyezte meg - "nem nevezték magukat *Widerstandskämpfereknél*, míg a mai tiltakozó csoportok könnyedén felveszik ezt a címet. Az, hogy ezt ilyen szabadon tehetik, azonnal jelzi a köztük és a nácizmus elleni harcosok közötti ellentétet, akik nem hirdethették nyíltan ellenállásukat anélkül, hogy életüket ne veszélyeztették volna, akiknek kerülniük kellett az utcát és a média minden formáját, egyszóval a kockázatuk összehasonlíthatatlanul nagyobb volt". Egy évvel később Karl Dietrich Bracher történész és politológus arra figyelmeztetett, hogy az ellenállással és annak törvényes gyakorlásával kapcsolatos legújabb zavarodottság a weimari idők legrosszabb napjait idézi, amikor az emberek "ellenálltak" a parlamentáris demokráciának, és ezzel hozzájárultak ahhoz, hogy

²⁴ Peter Graf von Kielmansegg, "Frieden geht nicht vor Demokratie", *Die Zeit*, Oct. 7, 1983.

²⁵ Eberhard Bethge, "Widerstand-damals und heute", *Süddeutsche Zeitung*, július 25-26, 1981.

diktatúra. A weimari tüntetőkhöz hasonlóan - mondta Bracher - a bonni köztársaság korabeli ellenfelei tudatosan vagy öntudatlanul összekeverték a zsarnokság idején gyakorolt jogos ellenállás és a demokratikus *jogállam* ellen irányuló kényelmes ál-ellenállás közötti különbséget. A politikai ellenállás csak ott volt legitim - vonta le a következtetést -, ahol nem túrték meg a jogi ellenzéket; a szabad, parlamentáris, jogállami állam elleni úgynevezett "ellenállás" viszont nem volt más, mint "antidemokratikus előkészület egy jövőbeli diktatúrára".²⁶

Miután áttekintettem azt a folyamatot, amelynek során az ellenálláshoz való jog végül kodifikálásra került a nyugatnémet alaptörvényben, és megvizsgáltam az új rendelkezéssel való állítólagos visszaélésekkel kapcsolatos érveket, szeretnék rátérni az egész vita általánosabb kritikájára, amely véleményem szerint sokat elárul arról, hogy a nyugatnémet polgárok hogyan értelmezték a hatalom, az ellenállás és az államszervezés alapvető kérdéseit.

Azok a politikusok és kommentátorok, akik eredetileg a *Widerstandsrecht* alaptörvényben való kodifikálását szorgalmazták, egyértelműen hittek a politikai magatartásra vonatkozó, kidolgozott, magas elveket tartalmazó dokumentumokban rögzített figyelmeztetések hatékonyságában. Ebben az értelemben az 1848-as és a weimari alkotmányokban rejlő nemes, de nem túlságosan ígéretes liberális hagyományt követték, amelyek mindkettőben hosszú jogtörvénykönyvek voltak, bár nem volt kifejezett "ellenállási jog". A bonni elkötelezett demokraták a szabadság végső törvényi garanciáját kívánták felállítani. Amint láttuk, azzal érveltek, hogy az emberek nagyobb valószínűséggel védik meg szabadságjogaikat az állammal szemben, ha ezt maga az állam kifejezetten lehetővé teszi számukra. De vajon van-e ennek értelme? Az ember azért cselekszik önállóan és leleményesen, mert megengedik vagy utasítják erre? Megkövetelhető-e valakitől, hogy szabad legyen? Történelmi kontextusba helyezve: vajon a Kapp-putscht megghiúsító sztrájkolók hamarabb vagy hatékonyabban léptek volna fel, ha a weimari alkotmány tartalmazott volna egy ellenállási záradékot? Ugyanígy, volt-e köze a Harmadik Birodalomban az alkotmányos *Widerstandsrecht* hiányának ahhoz, hogy a német nép nem lázadt fel Hitler ellen? Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy Hitler valójában *arra* biztatta a németeket, hogy álljanak fel a "zsarnokság" ellen. A *Mein Kampfban* azt írta:

Soha nem szabad megengedni, hogy az államhatalom öncélúvá váljon, mivel így a zsarnokság minden formája szent és sérthetetlen lesz. Amikor egy kormány politikája a katasztrófa szélére sodorja a népet, akkor a lázadás nem csak joga, hanem kötelessége is minden polgárnak. Az emberi jogok elsőbbséget élveznek az állami jogokkal szemben?²⁷

Hitler gyakorlatilag arra utasította a német népet, hogy szabaduljon meg tőle, de a nép sajnos most az egyszer nem volt hajlandó követni a Führerét.

De ez nem igazán lephet meg bennünket, hiszen a parancsmegtagadással szembeni vonakodás régi történet - és nem szigorúan német. Az olyan államokban élő polgárok, ahol az ellenálláshoz való jog kodifikálva van, általában nem voltak hajlandóak élni vele, és nem azért, mert nem látták szükségét, hanem azért, mert azok az államok, amelyek ezt a jogot adták nekik, gyakran a legkevésbé hajlamosak voltak eltérni annak tényleges alkalmazását. Az 1793-as francia jakobinus alkotmány ragaszkodott ahhoz, hogy a kormány hatalommal való visszaélése elleni ellenállás a polgárok legszentebb kötelessége.²⁸

De mivel a kormányt Rousseau *volonté générale-jének* közvetlen megtestesítőjeként határozták meg, nehéz volt elképzelni, hogyan működhetne az állam a nép akarata ellen, vagy hogyan lehetne egy lázadás bármi más, mint "ellenforradalmi" és hazaáruló.²⁹ Ugyanez mondható el a volt NDK-ról és a Szovjetunióról is, amelyek mindkettő tökéletes "népi demokráciának" vallotta magát, és amelyek alkotmánya mindkettőnek *előírta, hogy az állampolgároknak ellen kell állniuk az állam hatalommal való visszaélésének.*³⁰ Természetesen ez a követelmény egyik kormányt sem akadályozta meg abban, hogy szigorúan megbüntesse azokat a polgárokat, akik megpróbáltak élni vele.

Úgy vélem, jelentős, hogy a német politikusok, akik kodifikált *Widerstandsrechtet* akartak, általában arra törekedtek, hogy ezt *kötelességként*, ne csak "jogként" határozzák meg. Egyfelől ez a *Vorschriften* iránti szélesebb körű német mánia kifejeződésének tekinthető - a nyilvánvaló vonakodás, hogy az élet bármely területe - kivéve talán az autópályán való vezetést - mentes maradjon a hivatalos gyámság vagy szabályozás alól. De sok más előírással ellentétben ez a követelmény nem csak potenciálisan bosszantó volt, hanem egyenesen abszurd. Ki fog érvényt szerezni annak a követelménynek, hogy a polgároknak "kötelességük" az ellenállás gyakorlása? Presum-

²⁷ Adolf Hitler, *Mein Kampf* (Berlin, 1942), I. kötet: 104.

²⁸ Listl, "Staatsnotstand," 542.

²⁹ Peter Schneider, "Widerstandsrecht und Staatsrecht", in Kaufmann és Backmann, szerk, *Widerstandsrecht*, 365.

ably, az állam, amellyel szemben az ellenállás gyakorlása történt. És ha az ellenállás jogi kötelesség lenne, akkor az ellenállás elmulasztása esetén büntetést kellene kiszabni; ezt a büntetést szintén az az állam szabná ki, amelynek visszaéléseivel szemben a polgár nem tanúsított ellenállást. A hesseni *Staatsgrundgesetz* valóban büntethetővé tette az állam alkotmányellenes cselekedeteivel szembeni ellenállás elmulasztását, de azt is előírta, hogy a büntetés csak akkor alkalmazható, ha a *Landtag* (tartományi parlament) megállapította, hogy az állam alkotmánya valóban veszélybe került.³¹ Egy frankfurti jogász (Carl Heyland) azzal védte ezt a rendelkezést, hogy szükséges volt, mivel az egyes polgártól nem várható el, hogy magától tudja, mikor van szükség az alkotmány védelmére; ebben a kérdésben a hatóságoknak kell őt "irányítaniuk".³²

Be kell vallanom, hogy ezt a tanult kommentárt olvasva azt hittem, hogy az Alice Csodaországban című filmben az Örült Kalapos és a Fehér Királynő közötti vitába botlottam. Ennek logikus következménye végül is az, hogy nem szabad ellenállni a jogellenes hatalomgyakorlásnak, amíg egy másik hatóság ki nem mondja, hogy a szóban forgó cselekmények valóban jogellenesek voltak. Közelebbről megvizsgálva azonban azt látjuk, hogy ennek az örültségnek volt egy bizonyos módszere. Bármennyire is furcsa volt az érvelés, a jog kötelességgé alakítása mögött az állt, hogy az egész ügyet kivegyék az állampolgár kezéből, és visszahelyezzék az állam hatáskörébe. Végső soron ugyanis az alkotmánnyal szembeni ellenállási kötelezettségnek akkor volt logikus értelme, ha azt nem a polgárok gyakorolták az állam ellen, hanem az állami tisztviselők az ellenszegülő polgárokkal szemben. Ezt a tendenciát csak fokozta az Alaptörvény 20. cikke 4. szakaszának homályos megfogalmazása. Úgy tűnt, hogy a német jogászoknak és politikusoknak, akik megalkották azt, nemcsak hogy sikerült normatívva tenniük a normátlan dolgokat, hanem a feje tetejére is állították ezt a normát. Ahogy egy kommentátor (Ernst Müller-Meiningen) a törvény elfogadása után megjegyezte: -Az állami szervek által elkövetett visszaélésekkel szembeni ellenállás joga az ellenkezőjévé változott: ez a törvény azt a veszélyt hordozza magában, hogy a fennálló rend kritikusan vagy ellenfelei, akiknek ellenállása a hatóságok számára irritáló, de teljesen legális, minden német ellenállásának célpontjává válnak. '||³³

³¹ Ibid., 379.

³² Ibid.

³³ *Süddeutsche Zeitung*, május 21, 1968.

Az ellenállás kodifikálásáról folytatott vitában rejlő logikai és politikai dilemmák közül sok az ellenállásnak a vita legtöbb résztvevője által használt meghatározásából eredt. Az ellenállás fogalmát elsősorban a forradalom vagy a megrögzött zsarnokság elleni erőszakos lázadás szempontjából határozták meg. Ennek a jelenségnek a modellje a Hitler elleni 1944. július 20-i merénylet volt. Ha valóban ez volt a helyes definíció, akkor az olyan ellenvetések, mint Carlo Schmidé, minden bizonnyal helyénvalóak voltak. A legtöbb embertől nem lehetett elvárni, hogy életét kockáztatva megdöntsön egy zsarnokságot, *bármint is* mondjon nekik az alkotmányuk. Az ilyen mértékű ellenállás jogi kodifikációval való ösztönzése valóban úgy tűnt, hogy elhomályosítja a kockázatokat és csökkenti az erkölcsi és politikai jelentőségét. A központi probléma itt, úgy tűnik, az ellenállásnak egyetlen nagy pillanatként való meghatározásában rejlett - egy berögzült diktatúrával szembeni hősiesség felkeléséért. Ez az ellenállást csak az utolsó pillanatban, az alkotmányos jog eltörlése vagy súlyos aláásása után alkalmazta.³⁴ Nyilvánvaló, hogy ha valaki az ellenállás "jogáról" ilyen értelemben gondolkodik, akkor vagy nem gyakorolja, vagy túl későn gyakorolja. Természetesen a német nép pontosan ezt tette a Harmadik Birodalom alatt. Ahogy Erich Kästner megjegyezte, talán egy kicsit túlságosan is dogmatikusan:

"Az 1933-1945-ös eseményeket már 1928 előtt meg kellett volna előzni. Azután már túl késő volt. Nem lehet megvárni, amíg a szabadságharc árulássá válik. Nem lehet megvárni, amíg a hógolyóból lavina lesz. A hógolyóra rá kell taposni, mert a lavinát senki sem tudja megállítani. Csak akkor áll meg, ha mindent maga alá temet az útjába..... A fenyegető diktatúrákat csak azelőtt lehet elhalasztani, hogy átvették volna a hatalmat. Az *ellenállás* időzítés kérdése, nem pedig hősiessége."³⁵

Kästner joggal aggódott az időzítés miatt. Sok németnek továbbra is annyira kellemetlen volt az ellenállás fogalma, hogy még a nácizmus összeomlása után is - amely összeomlás természetesen nem az ő hibájuk volt - továbbra is azt hitték, hogy azok, akik megpróbálták megölni Hitlert, túlságosan elhamarkodottan cselekedtek. Egy 1952-ben a Szövetségi Köztársaságban végzett közvélemény-kutatás szerint a megkérdezettek mindössze 20 százaléka gondolta úgy, hogy Hitler ellenfeleinek kellett volna

³⁴ Arthur Kaufmann, "Das Widerstandsrecht der kleinen Münze", *Süddeutsche Zeitung*, dec. 31, 1981-Jan. 1, 1982.

³⁵ A náci könyvégetés huszonötödik évfordulója alkalmából Hamburgban, a PEN-klub ülésén elhangzott beszédből, 1958. Idézi Kaufmann, "Einleitung", xiii-xiv.

ellenállt a háború alatt; 34 százalékuk ragaszkodott ahhoz, hogy "várni kellett volna a háború végéig", 15 százalékuk pedig azt mondta, hogy egyáltalán nem kellett volna ellenállni.³⁶

Ha az ellenállás definíciója problematikus volt, akkor a Rechtsstaat fogalma is az volt - az ellenálláshoz való jog által védendő entitásé. A legtöbb német kommentátor egyértelműen úgy gondolt a *Rechtsstaat*ra, mint valami politikailag befejezett, szilárdan létező dologra. Bonnt általában úgy határozták meg, mint egy modellértékű Rechtsstaatot, az azt megelőző zsarnokság és az Elba túlpartján lévő "zsarnokság" ellentétéként. De ha a *Rechtsstaat*ot úgy tekintették, mint valami szilárdan létezőt, akkor a vele szembeni kihívásokat szükségtelennek és veszélyesnek lehetett elutasítani.³⁷ Ha pedig, mint ahogyan ez gyakran megtörtént, a bonni *Rechtsstaat*ot kanti értelemben a rend és a biztonság érinthetetlen garanciájának tekintették, akkor az ellene irányuló kihívásokat - Carlo Schmid szavaival élve - "*Landfriedensbruch*ra" való felhívásként, vagy Dolf Sternberger kifejezésével élve "időszerűtlenül" kellett elítélni. A hiba itt az volt, hogy a Rechtsstaatot, akárcsak az ellenállást, monumentális és statikus fogalmakban látták, ahelyett, hogy a demokratikus rendet olyasvalaminek ismerték volna fel, ami soha nem befejezett, hanem mindig a kialakulás folyamatában van.

Ha a *Rechtsstaat* fogalmát ilyen rugalmasan határozzuk meg, és az ellenállást nem egyetlen hősies pillanatnak, hanem az állampolgárok folyamatos éberségének tekintjük, akkor az "ellenálláshoz való jog" fogalmának valóban van értelme, bár nem feltétlenül kodifikált formában. De talán a német esetben jobb lenne, ha egyáltalán nem használnánk az "ellenállás" kifejezést. Ez a szó olyan erősen terhelt abszolutista történelmi konnotációkkal, hogy a szövetségi köztársaság "normális" politikai környezetében nem használható anélkül, hogy ne merülne fel az eltulajdonítás vádja. Természetesen a Bonn vétkei vagy állítólagosan elhibázott politikája ellen tiltakozók jól tennék, ha nem romantizálnák és mitologizálnák tetteiket azzal, hogy *Widerstand*nak nevezik őket. Ha ezt tennék, talán azt is jobban megértenék, hogy feladatukat nem lehet néhány dicsőséges *nap* alatt elvégezni, hanem állandó lelkiállapotot, a civil kurázszi folyamatos gyakorlását, a régi német intés mindennapos elutasítását jelenti: "Ruhe ist die erste Bürgerpflicht."

³⁶ Erich-Peter Neumann és Elisabeth Noelle, *Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947-1956* (Allensbach, 1956), 138.

³⁷ Hans Schneider, *Widerstand im Rechtsstaat* (Karlsruhe, 1959), 13-14.