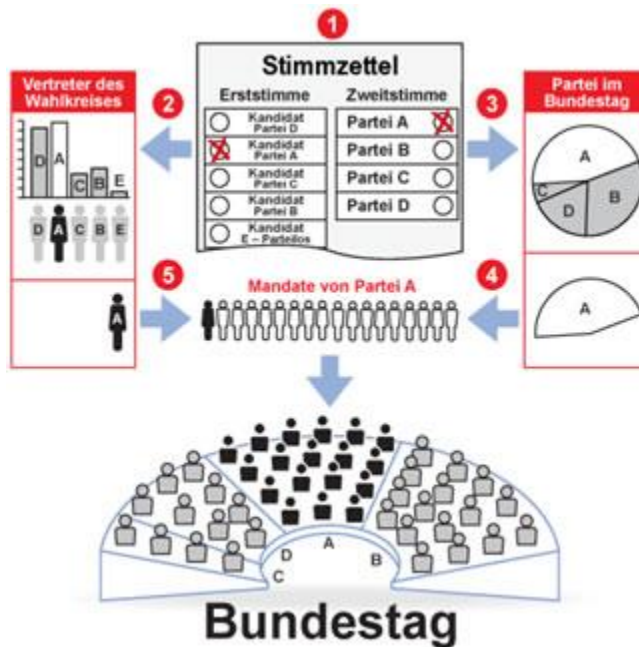


A német választási rendszer alapjai

Bár gyakran hangoztatott tétel, hogy a '89-es magyar választási törvény a német választási rendszer mintájára született, több lényeges ponton is különbözik két szisztéma. Először is tisztáznunk kell, hogy a következőkben bemutatandó szabályok a német parlament alsóháza megválasztásának szabályait jelentik. A rendszer komplexitását növeli, hogy a meghatározott kérdésekben vétójoggal rendelkező felsőház tagjait az egyes tartományok delegálják, amelyek egyébként is nagyon erős ellensúlyt jelentenek a központi kormányzattal szemben, mivel igen kiterjedt és jelentős jogokat gyakorolnak a végrehajtó hatalom területén.

A német rendszer vegyes (többségi és arányos elemeket vegyítő) választási rendszer, amelynek alapja az arányosságra törekvés. Minden választó két szavazattal rendelkezik: a magyar szisztémához hasonlóan az első szavazatával az egyéni jelöltre, a másikkal pedig a pártlistára szavaz, az egyes pártok bejutási küszöbe is ugyanúgy a listás szavazatok 5%-a (egy kiegészítő szabály kivételével – amennyiben egy párt nem éri el az 5%-ot, de legalább 3 egyéni körzetet megnyer, a szavazatarányának megfelelő mandátumot kap). Alap esetben tehát a Bundestag 598 tagjának felét listán, felét pedig egyéni körzetekben, relatív többséggel választják meg, vagyis az egyéni kerületekben az új magyar szabályokhoz hasonlóan az a jelölt nyer mandátumot, amelyik egy forduló után a legtöbb szavazatot kapta, nincs jelentősége, hogy mennyit is jelentett ez.



Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy például a [2009-es választásokon](#) az egyéniben bejutott alsóházi képviselők kevesebb mint 15%-át választották meg abszolút többséggel, a mandátumot érő győzelemhez pedig volt, ahol a leadott szavazatok 26%-a is elegendő volt.

A fő különbség azonban a magyar és a német szabályok között az, hogy a német rendszer sokkal arányosabb, tehát egy párt által kapott szavazatok aránya sokkal nagyobb mértékben felel meg a végső mandátumelosztásnak, mint a magyar rendszer esetében. Egy példán érzékeltetve: Az MSZP az [1994-es parlamenti választásokon](#) a

listás szavazatok 31,27%-ával a mandátumok 54,15%-át szerezte meg, míg a Németország legnagyobb pártjának számító kereszténydemokrata CDU-CSU

pártszövetség a listás szavazatok 33,8%-ával csak a mandátumok 38,22%-át érte el [2009-ben](#). A 2012-től hatályos új magyar szabályozás pedig a korábbinál is kevésbé lesz arányos, így még nagyobb lesz különbség a két rendszer között.

A francia vagy a magyar szabályokkal szemben a német szabályozás célja az arányosság minél erőteljesebb érvényesítése, ezért az egyéni mandátumok szerepe (az elmélet szintjén legalább is) nem az, hogy a kormányozhatóságot elősegítve jutalmazza a legerősebb pártokat, hanem hogy az egyéni jelöltek által közelebb hozza a politikát a választóhoz, és ellensúlyozza a pártok hatalmát az államhatalom fölött. (Más kérdés, hogy ahogy a magyar, úgy a német választók is elsősorban pártra, és nem személyekre szavaznak.)

A német választási rendszer arányossága a **szavazatelosztás refinált és hihetetlenül komplex módszerében** rejlik, amelyet az átlag német választópolgár sem pontosan ért. (Egy 2013-as [kutatás](#)ban például csak minden második szavazó tudott a rendszer lényegét firtató kérdésre helyes választ adni.) Hogy ennek ellenére miért működhet mégis viszonylag zökkenőmentesen a szabályozás, jól érzékelteti az egyik német választási szakértő által említett hasonlat: bár az emberek 99%-ának fogalma sincs arról, hogy konkrétan mitől indul el egy villamos vagy egy autóbusz, ettől még remekül működik a tömegközlekedés, mert az emberek bíznak a rendszerben, amely jól és az elvárásoknak megfelelően működik.

A probléma alapja

A német választási jog az arányosság szempontját az erőteljes többségi elemek (299 egyéni mandátum, amely nagymértékben torzítja az arányosságot) ellenére úgy érvényesíti, hogy a megnyert egyéni mandátumok számával csökkentik az egyes pártoknak kiosztandó listás mandátumok számát az egyes tartományokban.

Ha tehát egy párt a tartományra eső összes mandátum 30%-át nyeri meg egyéniben, listán viszont 40%-ot kapott, akkor az összes arra a tartományra eső mandátum (tehát az egyéni és a listás mandátumok összesen) 40%-át kapja meg az adott párt, úgy hogy a listáról csak az összes tartományi hely 10%-át kitevő helyeket kapja meg. Ezzel a húzással oldja fel a német választási jog a többségi és az arányos rendszerek közötti ellentétet.

A helyzet azonban sajnos korántsem ilyen egyszerű, mivel nem ritkán előfordul, hogy egy párt több egyéni mandátumot nyer egy tartományban, mint amennyi a listás szavazati aránya alapján járna neki. Ebben az esetben tehát, ha egy párt az összes a tartományra eső mandátum 40%-át nyeri meg, és a tartományban csak a szavazatok 30%-át kapta meg, akkor is a mandátumok 40%-ára jogosult, úgy hogy a párt tartományi listájáról nem jut be senki a parlament alsóházába. Ha ugyanis ilyenkor is az arányosság szempontjait érvényesítené a rendszer, akkor a különbözetet jelentő számú egyéni mandátumot el kellene venni olyan jelöltektől, akik azt egy körzetben már megnyerték, ami nyilvánvaló nonszensz (bármilyen hihetetlen egyébként, a reform során szakértőktől is előkerültek olyan javaslatok is, amelyek mégis ezt szorgalmazták).

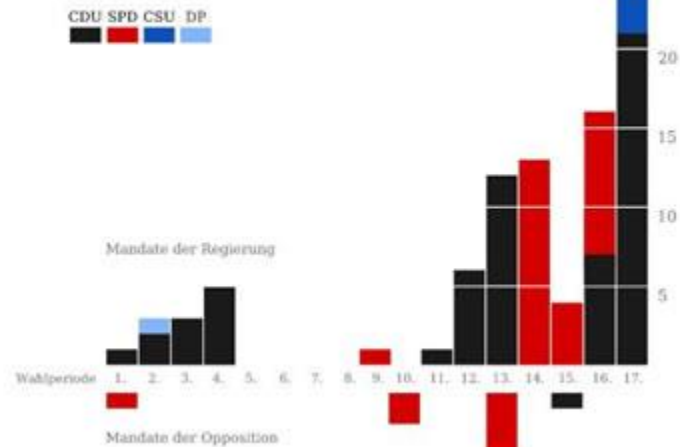
A fenti (az arányosnak megfelelő számún felüli) mandátumok az ún. „Überhangmandate”, vagyis többletmandátumok, amelyek megbontják az alapvetően arányosságra törekvő rendszert. A többletmandátumok előre kiszámíthatatlan kialakulása az oka annak, hogy **a német parlament alsóházának létszáma minden választásnál más**, mivel az 598-as alap képviselős szám a többletmandátumok számával emelkedik. A probléma lényege, amely az egész reformot szükségessé tette az a jelenség, amit a szakirodalom „Negatives Stimmgewicht”-nek vagyis negatív szavazati súlynak hív. A többletmandátumok miatt ugyanis előfordulhat (és többször elő is fordult) az a helyzet, hogy ha egy párt egy tartományban kevesebb szavazatot kapott volna, akkor végül több mandátumhoz jut (és fordítva több szavazatot kevesebb mandátumot eredményezett volna). Ez pedig a német Alkotmánybíróság legújabb döntései értelmében alkotmányellenes, mert sérti a választójog közvetlenségének és egyenlőségének elvét, amelyet a német Alaptörvény garantál.

II. A reform kiváltó oka: A német Alkotmánybíróság ítéletei

A német Alkotmánybíróság először egy 1997-es [döntés](#)ében foglalkozott a problémával, akkor azonban még nem minősítette alkotmányellenesnek a többletmandátumokat, de felhívta a figyelmet, hogy amennyiben a számuk a jövőben növekedni fog, az már valószínűleg olyan mértékű aránytalanságot fog okozni a választási rendszerben, amely alkotmányellenes helyzet kialakuláshoz vezet.

Egy 2008-as ítéletében a testület éppen a többletmandátumok számának növekedése miatt már [kimondta](#): **a mandátumelosztás rendszerének hatása sérti a választójog közvetlenségének és egyenlőségének alapelvét**, mivel a választó számára nem átlátható és kiszámíthatatlan, **ezért alkotmányellenes**. A testület a következő évi választásokra tekintettel ugyanakkor nem semmisítette meg a választójogi törvény vonatkozó részeit, hanem 2011-ig adott időt az alkotmányellenes szabályok korrigálására. Az a furcsa [helyzet](#) állt tehát elő, hogy a **2009-es választásokat egy deklaráltan alkotmányellenes jogszabály alapján tartották meg**.

Entwicklung der Anzahl der Überhangmandate im Deutschen Bundestag



III. Reformpróbálkozások: alkotmányos válság?

A választások után a szabaddemokrata-kereszténydemokrata koalíció hozzá is látott az új szabályozás megalkotásához, amely nagyon komoly vitákat hozott, sokan egyenesen alkotmányos válságról beszéltek.

A helyzet megértéséhez tudnunk kell, hogy a **választójogi törvény Németországban egyszerű többséggel megváltoztatható törvény** (tehát sem az alsóház kétharmada, sem a felsőház jóváhagyása nem szükséges a megváltoztatásához), ezért a kormánytöbbség nem volt az ellenzék együttműködéséhez kötve. Szintén fontos adalék, hogy a többletmandátumok általánosságban az olyan nagy pártokat segítik, amelyek egy tartományban kiemelkedően erősek, és sokkal több körzetet meg tudnak nyerni, mint amennyit a listás szavazataik indokolnának. A politikai erőviszonyok és a választási földrajz miatt a legutóbbi választásokon a **többletmandátumok szélsőségesen a Merkel vezette kereszténydemokrata pártszövetségnek kedveztek**, ezért számukra nem volt előnyös új alapokra helyezni a választási rendszert.

Ennek megfelelően egy olyan javaslatot nyújtottak be, amely nem oldotta meg a kérdést, sőt további problémákat is okozott. Az ellenzék természetesen egységesen elutasította a CDU-CSU számára továbbra is előnyös, ugyanakkor nagy valószínűséggel ismét alkotmányellenes javaslatot, a kormánytöbbség pedig bejelentette, hogy akkor egymaga módosítja a választási törvényt. Ez hatalmas [felzúdulás](#)t váltott ki, mivel **Németország háború utáni történetében még nem volt példa arra, hogy egy kabinet az ellenzék hozzájárulása nélkül módosított volna jelentős kérdésekben a választási rendszeren**. A módosítások elfogadása után az ellenzék valamint több civil szervezet és több mint 3000 magánszemély is az Alkotmánybírósághoz fordult. Andreas Voßkuhle, az Alkotmánybíróság elnöke is élesen [bírált](#)a politikai pártokat, amelyek nem tudtak megegyezni a kérdésben, mivel „egy alkotmányos választási rendszer egy működő demokrácia elengedhetetlen feltétele”.

IV. Választójogi törvény nélkül – egy évvel a választások előtt

A testület végül ismét alkotmányellenesnek [nyilvánította](#) az új szabályokat is, ezúttal azonban márelyogyott a bírák türelme és **azonnali hatállyal megsemmisítették a választójogi törvény érintett szakaszait**, ami azt jelentette, hogy 2012 júliusában, alig egy évvel a következő évi választások előtt Németországnak **nem volt érvényes választójogi törvénye**.

A pártok a helyzet komolyságát érzékelve végül 2013 májusára sikeresen megállapodtak, és elfogadták a [választójogi törvény](#) jelenleg is hatályos szövegét, amely a legfontosabb kérdések tekintetében a legtöbb szakértő szerint már kiállja az alkotmányosság próbáját. Az új rendszer azonban egyrészt továbbra is elképesztően bonyolult, másrészt a reform mellékhatásaként nagy mértékben megnőhet a képviselők száma a sok korrekciós mechanizmus miatt. Számítások szerint, ha a 2009-es választások eredményét a jelenlegi rendszer alapján számolnák ki, 622 helyett 671 képviselő ülne a Bundestagban, sőt **egyes becslések szerint a jelenlegi 598+ mandátum helyett**, ha Bajorországban tovább gyengül a CSU támogatottsága, **a jövőben a 7-800 fős képviselősám sem elképzelhetetlen**.

V. Tanulságok

Erős alkotmánybíráskodás

Lényeges aláhúzni, hogy **a jelenlegi reform elindítója és életben tartója a szövetségi alkotmánybíróság volt.** A 2013-as új választási szabályok kialakulását elemezve azt állapíthatjuk meg, hogy bár kacsringós út vezetett ideig, és az alkotmánybíróság döntései sem voltak mindig következetesek, összességében és hosszú távon kifejezetten pozitívan befolyásolták német választási jog fejlődését. Egy alkotmánybíróság nélküli vagy **egy gyenge hatáskörű testülettel bíró ország esetében ugyanez a helyzet egészen másként végződött volna, mert senki sem tudta volna változásokra és egy alkotmányosan elfogadható kompromisszumra sarkallni az egymással ellentétes érdekű feleket.** Fontos látnunk tehát, hogy **egy jól működő demokráciában milyen komoly súlya van egy erős alkotmánybíróságnak.**

Együtműködésre sarkalló politikai kultúra

A német pártok megszólalásait és a parlamenti vitákat figyelve az ember azt is gondolhatná, hogy kevés különbség van a magyar és a német politikai kultúra között. Bár a hangnem sokkal konstruktívabb volt, alapvetően Németországban is minden párt igyekezett a saját érdekei szerint értelmezni és a politikai riválisai támadására felhasználni a szituációt, a viták hangneme és érvkészlete pedig gyakran valóban nem sokban különbözött a Magyarországon megszokottaktól. Érdekes azonban a felszín alá is néznünk, ahol azt tapasztalhatjuk, hogy szokásos lózungokon túl a tárgyalásokra **minden párt részletes és kidolgozott javaslatokkal érkezett,** amelyek közül sokszor éppen a radikálisabbnak mondott ellenzéki kis pártoké volt a szakmailag legvállalhatóbb koncepció.

Az is jelzésértékű, hogy a kormánypártok, bár sokat érveltek az általuk preferált javaslat mellett, nem csináltak presztízskérdést az ügyből, és másodjára már megegyezésre törekedtek. Így végül a pártoknak **sikerült is megtalálniuk a kompromisszumot,** és ismét van alkotmányos és az összes parlamenti párt által elfogadott választási törvénye Németországnak.

„A törvények olyanok mint a kolbász – mindenki jobban alszik, ha nem tudjuk hogyan készülnek.”

A fenti Bismarck-idézet mára egyre kevésbé igaz a német jogalkotásra. Külön szeretném ugyanis kiemelni a parlament (esetünkben a Belügyi Bizottság) [szakértői meghallgatásait](#), amelyek külön minőséget képviselnek a hazai bizottsági ülésekhez és úgy általában a jogalkotás általános színvonalához képest. **A pártok által meghívott szakértők a téma legjobb ismerői** (esetünkben alkotmányjogászoktól matematikusokig), akik hihetetlenül alapos és minden lehetséges forгатókönyvet számba vevő anyagokkal érkeznek az ülésekre, ahol órák hosszat vitatkoznak a témáról. De ezek az ülések nem a szakma szórakoztatására szolgáltak, esetünkben például **parlamenti képviselők is eljöttek, és nem szégyelltek kérdezni a szakértőktől, hogy átlássák a bonyolult kérdéskört** és nem csak azzal voltak elfoglalva, hogy a saját megszokott paneljeiket elmondhassák.

Találkozunk az alkotmánybíróságon!

Persze a viták itt sem mentesek az indulatoktól, ezek azonban a szokásos ellentétek mellett a problémák lényegéről és azok megoldásáról szólnak. Jól jellemzi a történeteket, hogy a parlamenti viták egyik legélesebb pillanata az egyik szakértői [meghallgatáson](#) esett meg a kereszténydemokraták várhatóan alkotmányellenes javaslatának betervezése után. A szociáldemokraták által meghívott alkotmányjogász, a nyolcvan éves Hans Meyer professzor figyelmeztette a jelen lévő képviselőket, hogy jogászként elkesztőnek és szégyenletesnek tartja azt a felelőtlenséget, amelyet az újabb alkotmányellenes javaslat betervezése jelent. Majd a kormánypárti képviselők közbekiabálásaira azzal zárta felszólalását, hogy ebben az esetben találkozunk Karlsruheban. Fél évvel később aztán össze is jött a találkozó, ahol a professzor által képviselt félnek igazat adva a német Alkotmánybíróság megsemmisítette a kormánypártok által elfogadott választási szabályokat.

Aktív civil szféra

Érdekes eleme volt a reformkísérleteknek, hogy egy a választójoggal foglalkozó honlap és szakmai műhely, a [wahlrecht.de](#) állandó figyelemmel kísérte és dokumentálta az eseményeket, sőt amikor azok nem az általuk elvárt irányba indultak el, maguk álltak az események élére, és a külső szakértők és magánadományok segítségével megírt indítványukat benyújtották az Alkotmánybíróságnak, amely igazat adott a szervezetnek és az azt támogató 3000 civilnek.

*

Úgy gondolom, **a fenti példák jól illusztrálják, hogy miért tartozik ma Németország Európa legsikeresebb államai közé.** Amint azt a 2008-2013-as választójogi reformok is mutatják, a sikerük egyik legfőbb alapja, hogy a minden demokráciát meghatározó, és sokszor terméketlenné tünő viták mellett **hatékony intézményi megoldásaikkal és együttműködésre sarkalló politikai kultúrájukkal képesek jövőbe mutató reformokat véghezvinni.**