

Szigeti Magdolna

**Németország második világháború utáni
államépítése,
alkotmányjogi helyzete,
és az újraegyesítés**

Phd értekezés tézisei

I.

A kutatási feladat összefoglalása, a kutatás célkitűzései

Az értekezés célja: Vázolni kívántam, hogy a 2. világháború után teljesen szétesett Németország alkotmányos rendszere a talpra állás után hogyan illeszkedik az 1945 előtti jogtörténeti folyamatokhoz, és hogy az előzmények, az egyesítésig elvezető út, és maga az egyesítés alkotmányos eredményei szerves egészet képeznek. Az egyesítést megelőző korszak politikai fejleményei, és a kulisszák mögötti tárgyalások tükrében másképpen értékelhetőek a jogszabályokban testet öltő eredmények, sőt úgy vélem, igazán ennek tükrében értékelhetőek, ezért tartottam fontosnak részletesebben kitérni ezekre a kérdésekre. Az egyesítés folyamata különösen érdekes, mert a németországi események leképezték azt, ami egész Európában történt 1945 és 1990 között. Izgalmasnak tartottam megvizsgálni, milyen jogszabály-alkotási és módosítási munkák elvégzésére volt szükség, hogy az egyesítés létre tudjon jönni. E kérdéskör alapos feldolgozása a dolgozat előírt terjedelme miatt lehetetlen volt, ezért az egyesítés szempontjából legsúlyosabb, legjelentősebb dokumentumok vizsgálatára szorítkoztam, valamint arra, melyek voltak azok a kérdések, amelyeken majdnem megghiúsult az egyesítés, milyen kérdéskörökben kellett kompromisszumokat kötni.

Hatalmas korszak ez, a dolgozatban több olyan témát érintek, amelyek önmagukban véve hosszú fejtegetést igényelnének. A dolgozat nem lezárt, további bőséges kutatási lehetőséget kínál. Az előírt terjedelemben Németország alkotmányjogi változásainak és az állam történeti fejlődésének folytonosságát, egymásra épültségét, esetlegesen a ráerőszakolt változtatásokat kívántam bemutatni, felvillantva az események politológiai összefüggéseit is, remélve, hogy a jogtörténet, a hatályos alkotmányjog, a történelem és politológia segítségül hívásával a dolgozat hiányt pótol a szaktudományokhoz szigorúbban kötődő, de egyben elválasztó szemléletű irodalomban.

A dolgozat XIII. fejezetre tagolódik. Az I. fejezetben Németország helyzetét vizsgáltam az európai egyensúly szempontjából, a vizsgálat eredménye pedig azt mutatja, hogy az 1871-ben egyesült Németország, a bismarcki időszakot leszámítva, nem volt tekintettel az európai egyensúly követelményeire, a szomszédok érzékenységére, hatalmi törekvései két háborúba sodorták nemcsak Európát, hanem a világot is, elegendő okot szolgáltatva ezzel a 20. század végéig egy egyesített Németországtól való félelemre. Németország Európához való viszonya tehát kardinális kérdés, a 2. világháború utáni újjáépítés során Adenauer kancellár ezt szintén felismerte, politikájának köszönhetően Németország ellenségből, ellenfélből elfogadott partnerré vált, és az 1990-es újraegyesítés szintén ezt a politikát igazolta.

A II. fejezetben a győztes hatalmak Németországgal kapcsolatos hatalmi céljait vizsgálom, mely célokat részben az előző fejezetben taglalt félelem, részben az anyagi hasznok, illetve a politikai stratégiai érdekek igazgattak.

A III. fejezetben Németország 2. világháború utáni, különleges alkotmányos helyzetet eredményező felosztását teszem vizsgálat tárgyává, a német állam a megszállási övezetek, de különösen a nyugati és keleti zónák különböző, egymástól eltérő arcúlatát kívánom érzékeltetni, és azt az utat, amely a két Németország kialakulásához vezetett.

A IV. fejezetben 9 alfejezetre osztva vizsgálom, különösen a nemzetközi szerződések tükrében, annak okát, miért nem jöhetett létre egységes német állam, milyen lépések, milyen konfliktusok vezettek a két német állam megalakulásához. Külön alfejezetekben taglalom Berlin városának alkotmányjogi helyzetét, a volt főváros az 1990. évi egyesítésig – legalábbis alkotmányjogilag, illetve nemzetközi jogilag – idegen test maradt Németország közepén, valamint „Saarland” különleges alkotmányos állapotát, míg újra az NSzK organikus részévé

vált. Végül a két német állam alkotmányos törvényeit boncolgatom, tételesen ismertetve az alkotmányos szabályozást, hangsúlyozva a korábbi alkotmányos gyökereket, illetve az ezektől való eltéréseket, kitérek a weimari alkotmány tanulságaira, és ezek felhasználására, érintve az alkotmányozó atyák vitáit, majd az alkotmányokra épülő, és a megszálló hatalmak által korlátozott állami intézményrendszer működését fejtem ki, érzékeltetve a két állam eltérő, és egyre inkább egymástól eltávolodó alkotmányos berendezkedése közötti különbséget.

Az V. fejezetben a két német állam létrejötte utáni egyesítési törekvésekkel foglalkozom, a hidegháború azonban megmerevítette az egyesítéssel kapcsolatos nyugati–keleti elképzeléseket, a két német állam eltérő irányultságú nemzetközi integrálódása, valamint a két német állam önálló léte 1955-ben már állandósulni látszott, és az egyesítés kérdése lekerült a politika napirendjéről. A beletörődést azonban a jogi szabályozás a későbbi évek folyamán sem tükrözte, hiszen az NSzK alkotmányos törvénye, az Alaptörvény 1990-ig tartalmazta azt a megfogalmazást, mely szerint a Német Szövetségi Köztársaság törvényhozói mindaddig nem fogadnak el alkotmányt, amíg a teljes német lakosság nem tudja önrendelkezési jogát gyakorolni. Az 1990-es egyesítést megelőző belső és külső politikai konfliktusokból tudhatjuk, hogy a „teljes német lakosság” alatt a nyugatiak egy része nemcsak a kommunista német állam lakosságát értette, hanem a második világháború után elszakított, volt német területek német származású lakosait is.

A VI. fejezet az 1955. évtől nyit tehát új korszakot, és 1969-ig, a baloldal kormányalakításáig terjedő időszakban tekintem át a nyugati német állam politikai pártjainak tervezeteit az egységes német államról, illetve a két német állam, valamint az NSzK és a Szovjetunió egymással szembeni erőpróbálgatásait. A taglalt korszak végére, 20 évvel a 2. világháború befejezése után egyre inkább erősödnek azok a vélemények, melyek szerint el kell fogadni a kialakult határokat, el kell ismerni az NDK-t, mint államot, és újra kell rendezni a kapcsolatokat a kelet-európai szocialista államokkal.

A VII. fejezet 2 alfejezetében az NDK különálló német államiságára irányuló törekvéseket tekintetem át, hangsúlyozva az erőszakolt ideológiai argumentáció és a lakosság ellenkezése közötti különbséget, valamint a szovjet befolyás növekedésének egyértelmű jeleként az 1968. évi alkotmányos változásokat, melyek eredményeképpen a kommunista párt vezető szerepe alkotmányos védetségben részesült. Kitérek az utazással kapcsolatos szabályokra, amelyek a nyugati beutazókra jelentős anyagi terheket róttak, a kiutazás általában véve lehetetlenné vált, és a két német állam eltávolodásához erőteljesen hozzájárult.

A VIII. fejezetben taglalt időszak /1969-1982/ új korszakot jelentett a két német állam kapcsolatában. A baloldal volt képes kormányt alakítani az NSzK-ban, Brandt és Schmidt kancellárok kezdeményezésére a 70-es évektől enyhülési politika kezdődött. Mindezt alátámasztja a szövetségi állam 1970. augusztus 12-én Moszkvával, Varsóval és 1973. december 11-én Prágával kötött szerződése, valamint a Berlin kapcsán megkötött „Négyhatalmi egyezmény”, amely Nyugat-Berlin státuszát biztosította. Az NDK-val kötött ún. „Alapszerződés”, a meglévő határok elismerése, a két német állam együttműködéséről szóló megállapodások jelentették az enyhülési politika eredményeit, amely nemcsak a két német állam kapcsolatában hozott változást, hanem lényegesen hozzájárult a Kelet-Nyugat konfliktus gyengüléséhez, ugyanakkor az összeurópai feszültségek feloldásához vezető utat egyengette. Az „Alapszerződést” kiegészítő jegyzőkönyv a németek életviszonyait könnyítő intézkedéseket fogalmazott meg: szólt a családegyesítés könnyítéséről, az újságírók munkafeltételeinek könnyítéséről, az utazások könnyítéséről.

A „Moszkvai szerződés” mérföldkő volt az enyhülési politika történetében. A Szovjetunió és az NSzK szerződött a nemzetközi béke fenntartására, a földrajzi status quo-ból kiindulva az európai helyzet normalizálására, az enyhülés ápolására. A szerződés jelentősége abban áll, hogy a szövetségi kormány először nem kérdőjelezte meg a második világháború utáni földrajzi, az államhatárokat érintő változásokat. A szerződő Felek kötelezik magukat arra,

hogy vitás kérdéseiket kizárólag békés úton igyekeznek megoldani, tartózkodnak az erőszakkal való fenyegetéstől és az erőszak alkalmazásától, területi igényeket nem támasztanak egyetlen állammal szemben sem, és az európai államok határait sérthetetlennek tekintik. E megfogalmazásba természetesen beletartoztak a német határkérdés legérzékenyebb pontjai, az Odera–Neiße vonal elismerése Lengyelország nyugati határaként, valamint az NSZK és az NDK közötti határ elismerése. Az NSZK azonban ugyanaznap átnyújtotta egyoldalú nyilatkozatát, a „Német egységről szóló levelet”, melyben kinyilatkoztatta: a „Moszkvai Szerződés” nem mond ellent annak az igénynek, hogy a német nép egyszer szabad önrendelkezési jogát gyakorolva az egységes Németország létrehozása mellett döntsön.

Minden fenntartás ellenére mondhatjuk, a „Moszkvai szerződés”-sel, a Keletre történő nyitással új korszak vette kezdetét Európa politikai életében.

A IX. fejezet 7 alfejezetében a kelet-német kommunista hatalom összeomlását taglaltam. A 80-as évek végén a kelet-német kommunista vezetés mereven szembeszállt a reformokkal, az 1989. május 7-i választások eredményét meghamisította. A gorbacsovi politikának köszönhető megváltozott nemzetközi helyzetben megerősödött a kelet-német ellenzék, 1989 júniusától heti rendszerességgel tudta az ellenzék demonstrálók ezreit, majd tízezreit az utcára vinni, politikai szervezetek alakultak, az egyre erősödő politikai nyugtalanság, és az a tény, hogy a Szovjetunió nem óhajt beavatkozni az NDK belügyeibe, a kommunista hatalom bukásához, az utazási szabadság eléréséhez, a berlini fal megnyitásához vezetett. A magyar és a cseh kormány határnyitása következtében kiáramló több százezer kelet-német állampolgár megjelenése a nyugat-német menekült-táborokban rövid idő alatt sürgősen megoldandó gondot jelentett a nyugat-német kormány számára.

A X. fejezet 6 alfejezetében a német egyesítéshez vezető út jelentősebb mozzanatait kívántam bemutatni, az NDK vezetőinek kísérletét az NDK megtartására, Kohl kancellár megoldást kínáló 10 pontját a német konföderációról, amely intézkedések sorát vázolta fel az NDK-nak nyújtandó azonnali konkrét segítségtől a Modrow javasolta szerződéses közösség létrehozásáig, a két német állam konföderatív struktúrájának bevezetéséig, végső célként pedig a föderatív állami rend létrehozását fogalmazta meg Németországban, azzal az előfeltétellel, hogy NDK-ban legitim, demokratikus kormány alakuljon. A program a szabad választások után össznémet intézmények egész sorát tervezi létrehozni, befejezésül közös kormánybizottságot az állandó konzultációkra, illetve a politikai harmonizálás céljából; közös technikai bizottságot és egy közös parlamenti testületet. Ha a terv sikerrel jár, a német nép végül önrendelkezése alapján vívhatja ki állami egységét. A történelem azonban túlhaladta az eseményeket, 1989 szeptemberében már százezrek vonultak a kelet-német városok utcáin a német egységet követelve, és a hangulat átragadt a nyugat-német politikusokra. Az NDK politikai és gazdasági szétesésének rohamos gyorsulása 1990 márciusában arra készítette Kohl kancellárt, hogy gazdasági és pénzügyi uniót ajánljon az NDK-nak. A március 18-ra előrehozott kelet-német parlamenti választások eredményére jelentős hatást gyakoroltak a gazdasági és pénzügyi unió terve, valamint a nyugat-német pártok kampánytámogatásai, a kelet-német választópolgárok a gyors újraegyesítésre és a piacgazdaságra szavaztak.

A XI. fejezet 6 alfejezetében az egyesítést lehetővé tévő négyhatalmi tárgyalások lényegesebb pontjait veszem sorra, bemutatva a jogszabályi háttérrel, amely szükségessé tette a nagyhatalmak beleegyezését, valamint az érdekegyeztető diplomáciai tárgyalásokat, melynek eredményeként létrejöhetett a német egység.

A XII. fejezet magával az egyesítéssel foglalkozik. 13 alfejezetre bontva taglaltam a teljes szuverenitás létrejöttét. A „Németországot érintő záró rendelkezésekről szóló szerződés” 10 cikkelyben szabályozta a német egyesülés külpolitikai vonatkozásait, amellyel Németország és a második világháború győztes nagyhatalmai között békeszerződés jött létre, akkor is, ha magát a kifejezést szándékosan nem használták. A német egység helyreállt, Németország

belső és külső ügyeiben visszaszerezte teljes szuverenitását, szabad választásokat írhatott ki, de a NATO tagja maradt.

Ismertettem azt a jogalkotási folyamatot, amely véghezvitte az NDK alkotmányjogi átalakítását, lehetővé téve az egyesítést.

Ismertettem az újraegyesítés szerződési háttérét jelentő három szerződés lényeges pontjait. Ezek: a Moszkvában aláírt **„A Németországra vonatkozó végső szabályozás szerződése”**, az 1990. május 18-án megkötött, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Német Demokratikus Köztársaság közötti **„Pénzügyi, gazdasági és szociális unió megteremtéséről szóló szerződés”**, valamint az 1990. augusztus 31. napján megkötött, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Német Demokratikus Köztársaság közötti **„Németország egységének helyreállításáról szóló szerződés – Egyesítési szerződés”**.

Érintettem azon kérdések körét, amelyek majdnem meghiúsították az egyesítést, a „Stasi”-akták és az abortusz szabályozása körüli bonyodalmakat, a tulajdonjogi problémákat, valamint a kelet-német gazdaság átalakításának nehézségeit.

Végezetül a XIII. fejezetben az egyesített Németország helyzetét fejtegettem. Kitértem arra, hogy az állam az Európai Közösség tagjaként jogalkotási és jogalkalmazási nehézségekkel szembesül, és néhány alkotmánybírói döntéssel támasztottam alá az európai jognak elsőbbséget biztosító argumentációt. Igyekeztem bemutatni a Német Szövetségi Köztársaság belső és külső viszonyaiban megmaradt kontinuitást, valamint azt, hogy az újraegyesítéssel az ország európai integrálódása, és egyúttal a politikai hitelessége csak erősödött.

II.

A kutatás módszerei, forrásai

Az elmúlt 12 évben többször volt módom hónapokon át a vonatkozó szakirodalmat nyugat-német egyetemek könyvtáraiban kutatni, olvasni, jegyzetelni, és néhány alapmű megvásárlásával bővíteni a szakmai könyvtáramat. Az 1945 utáni német államok alkotmányjogi szabályozását eredetiben teljes részletességgel tanulmányozhattam, a legfontosabb törvények birtokomban vannak. Tekintélyes német jogtörténészek által írt átfogó munkák alakították a szemléletemet, nemes alkotmányjogászok művei hívták fel figyelmemet összefüggésekre, amelyek felett korábban elsiklottam, kortárs politikusok monográfiái, kortárs történészek és politológusok értekezései bővítették ismereteimet, a közelmúlt napi történéseit az „Archiv der Gegenwart” sűrített jelentései hitelesítették. Érdekes és izgalmas kutatómunka volt 1940-es évekből származó jegyzőkönyvekben lapozgatni, ugyanazon események értékelését párhuzamosan kelet-német és nyugat-német szerzők tollából megismerni, és megkísérelni, lehámozni az olvasottakról az ideológia mázát.

Az értekezés alapjául szolgáltak tehát a Német Szövetségi Köztársaságban az elmúlt 12 évben összegyűjtött német nyelvű szakirodalom, a Magyarországon is fellelhető, vonatkozó kelet- és nyugat-német jogszabályok sokasága, alkotmánybírói határozatok, valamint a dolgozat tárgyában megjelent magyar nyelvű munkák.

A német nyelvű jogtörténeti források között különösen kiemelem Rudolf Gmür, Reinhard Mussnug, Heinrich Mitteis, Heinz Lieberich, Dietmar Willoweit, Reihold Zippelius munkáit. A kortárs történészek és politológusok közül Manfred Görtemaker és Eckart Thurich elemző cikkei segítettek megértetni az egyesítés előzményeit és okait, a már hivatkozott „Archiv” kötetei mellett Hans Georg Lehmann krónikái szolgáltak lexikai hitelességgel hivatkozásul. A számomra meghatározó alkotmányjogi munkák közül kiemelem Maunz-Dürig az Alaptörvényhez fűzött kommentárát, Wolfgang Schmidt értekezését az Alaptörvény kiterjesztésének lehetőségéről, valamint Hans-Peter Schneider, Frank Pfetsch, és Werner Matz munkáit.

A magyar szerzők munkái a dolgozat tárgyában részben szekunder forrásoknak bizonyultak. A közelmúlt történéseit, alkotmányjogi változásait elemző, a problémákat középpontba állító, esetleges összehasonlításokat hangsúlyozó értekezésekben megfogalmazott gondolatokat jobban tudtam kapcsolni a dolgozatom témájához, így Dezső Márta, Bragyova András, Harmathy Attila, Inotai András, Kukorelli István, Lövétei István, és Nagy Katalin tudományos munkáit.

III. A kutatás eredményei

A dolgozatban a német és magyar szakirodalmi források felhasználásával kívántam bemutatni Németország második világháborút követő alkotmányos helyzetének alakulását, a két német állam kialakulásának, működésének, és újraegyesítésnek folyamatát, mindezek történeti, politikai és jogszabályi hátterét. Igyekeztem érzékeltetni a tárgyalt időszak alkotmánytörténeti fejlődésének folyamatosságát, és azt, hogy a kettéosztottság időszakában legalább a nyugat-német politika szolgálta a német újraegyesítést. A dolgozat párhuzamosan használt jogtörténeti, hatályos alkotmányjogi és politológiai aspektusai újszerű, és árnyalt megközelítést adnak a tárgyalt korról.

Az elmúlt években jelen értekezés tárgykörében speciálkollégiumokat hirdettem meg és tartottam a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán, magyar és német nyelven. A dolgozat az Egyetemes jogtörténet című tantárgy Németország jogtörténeti fejlődésével kapcsolatos anyagrészének mélyebb megismerését segíti, történelmi összefüggéseiben és folytonosságában láttatva a tárgyalt korszakot.