

*Hettyey András*

# Ki az úr a házban? – A német külpolitikai döntéshozatal struktúrája

## Who's the Boss around the House? – The Decision-making Structure of German Foreign Policy

*Jelen tanulmány célja feltörni a német külpolitikai döntéshozatal fekete dobozát, és bemutatni azokat a szereplőket, akiknek döntő befolyásuk van a külpolitika irányításában. Hipotézisünk szerint a német döntéshozatal korántsem szűkül a kormányra. Noha egyértelműen a végrehajtó hatalom a legfontosabb szereplő, a törvényhozásnak szintén jelentős szerepe van, akárcsak más állami és nem-állami aktoroknak. A döntéshozatal elemzésénél Robert Putnam kétszintű politikaelméletére támaszkodunk, hogy azonosítsuk azokat a szereplőket, akik a formális és informális ratifikáció mechanizmusán keresztül Berlin mozgásterét szűkítik (vagy tágítják). Az utóbbi években a német külpolitikai döntéshozatal fragmentációja és parlamentarizálódása figyelhető meg, ami külső szereplők – így Magyarország számára is – azt jelenti, hogy sokszereplőssé és összetettebbé vált a német külpolitika.*

**Kulcsszavak:** Németország, külpolitika, döntéshozatal, Európai Unió, polity

*Our paper aims at opening the black box of German foreign policy decision-making in order to identify the key players in the decision-making process. Our assumption is that the decision-making is in no way confined to the executive. Although the government is clearly the most important player, the legislative and other state and non-state actors have significant roles as well. Building upon Robert Putnam's two-level game-approach, we analyze the actors who, through formal and informal ratification,*

---

Hettyey András adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. E-mail: [hettyey.andras@uni-nke.hu](mailto:hettyey.andras@uni-nke.hu)  
A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Zrínyi Miklós Habilitációs Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

*influence the maneuvering space of German foreign policy. Our conclusion is that in recent years we see a fragmentation and parliamentarization of German foreign policy decision-making, which make for an increasingly complex process.*

Keywords: Germany, foreign policy, decision-making, European Union, polity

## Bevezetés és problémafelvetés

Robert Putnam kétszintű politikaelmélete a legismertebb feloldása annak a dilemmának, hogy milyen módon lehet összekötni a láthatólag két külön dimenzióban mozgó kül- és belpolitikát (Putnam, 1988:427–430). A kül- és belpolitika között fennálló hagyományos szakadékot Putnam klasszikus 1988-as tanulmánya oly módon hidalja át, hogy a külpolitika esetében a kormányok kétszintű játékról beszél. A külpolitika mint kétszintű játék esetében a kormánynak egyszerre két „asztalon”, két „pályán” kell játszania és nem engedheti meg magának, hogy csak az egyik színtérre koncentráljon. Az egyik a nemzetközi szint, a másik a hazai, belpolitikai terület. „A belpolitika szintjén a hatalmukat erősíteni kívánó politikusok arra törekszenek, hogy a belpolitikai csoportok között támogatói koalíciókat építsenek fel. Nemzetközi szinten ugyanezek a szereplők úgy igyekeznek tárgyalni, hogy eleget tegyenek választóik igényeinek és ezzel belpolitikai pozíciójukat is erősíteni tudják.” (Kiss, 2009:69)

A kül- és a belpolitika asztala között a kapocs a ratifikáció intézménye: a nemzetközi szinten megkötött szerződést ugyanis otthon is el kell fogadtatni a parlamenttel (formális ratifikáció) vagy a közvéleménnyel (informális ratifikáció). „A tárgyaló felek, figyelembe véve a belpolitikai viszonyokat és az esetleges külföldi nyomást, kialakítják a szerződéssel szembeni elvárásaikat. Putnam ennek modellezésére vezette be a nyerési halmaz (win-set) fogalmát: ez lényegében azoknak a feltételeknek, érdekeknek az összessége, amelyeket a kormány/delegáció a tárgyalások során képvisel, és el tud fogadtatni a törvényhozással.” (Szabó, 2014:80) A két szint Putnam elmélete szerint hatással lesz egymásra: ha kicsi a kormány belpolitikai mozgásteré, a nemzetközi szinten merev és kompromisszumokra kevésbé hajlandó tárgyalási stratégiát fog követni. Ugyanakkor éppen a kis belpolitikai mozgástérre való hiteles hivatkozás az, ami a nemzetközi szinten a partnereket engedményekre kényszerítheti, hiszen látják (vagy látni vélik), hogy a másik kormánynak otthon mennyire meg van kötve a keze (Putnam, 1988:440).

Jelen tanulmány azt a kérdést vizsgálja, hogy mely aktorok vesznek részt a német külpolitika kialakításában vagy Putnam szavaival élve: mely szereplők azok, akik a formális és informális ratifikáción keresztül a német nyerési halmazt behatárolják. A vizsgálódásunk tárgya tehát a politikatudományban bevett polity (forma) – policy (tartalom) – politics (folyamat) hármából az első szint, vagyis a polity. A polity alatt a politikai struktúrát, az alkotmányos rendet és a politikai döntések végrehajtását értjük.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Egy lehetséges definíciója a polity-fogalomnak: „Polity bezeichnet das Normengefüge, welches die politischen Strukturen und die sich hieraus ergebende Ordnung bestimmt. Konkret müsste man in Deutschland dazu zählen: das Grundgesetz und die in ihm verankerten Institutionen (z.B. Bundestag, Bundesregierung, Bundesverfassungsgericht) und Verfahren (z. B. die Vorschriften, die bei der Gesetzgebung zu beachten sind).” (Hofmann–Dose–Wolf 2015:18).



## A végrehajtó hatalom: a kormányzati munka négy elve

A német alkotmány értelmében a külföldi államokkal történő kapcsolatok ápolása elsősorban a szövetségi szint feladata.<sup>2</sup> Arról ugyanakkor sokáig megoszlott az alkotmányjogászok véleménye, hogy a külpolitika terén a törvényhozó, vagy a végrehajtó hatalomé-e a döntő szó: az egyik álláspont úgy tartotta, hogy a végrehajtó hatalomé a primátus, míg a másik megközelítés szerint az alkotmányt úgy kell értelmezni, hogy a kormánynak és a törvényhozásnak együtt kell irányítani a külpolitikát (Wolfrum, 2007:159). Mára összességében az a gyakorlat kristályosodott ki, hogy a német külpolitika irányítása alapvetően a szövetségi kormány (Bundesregierung) kezében van (Oppermann–Höse, 2007:159). Már a szövetségi alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) 1984-es ítélete is kimondta, hogy tartósan csak a kormánynak vannak olyan személyi, tárgyi és szervezeti lehetőségei, amelyek képessé teszik arra, hogy a változó külső helyzetre gyorsan és szakszerűen reagáljon. A kormányon belül a szövetségi kancellárnak (*Bundeskanzler*) vannak kiemelt előjogai (*kancellár-elv*). Személyi téren a kancellár állítja össze a kormányt és javasolja a szövetségi minisztereket (*Bundesminister*) a szövetségi elnöknek (*Bundespräsident*) kinevezésre.<sup>3</sup> Az alaptörvény 65. cikkelye értelmében a kancellár szabja meg a (kül- és egyéb) politika alapvető irányait is. Ez az úgynevezett irányadó kompetencia (*Richtlinienkompetenz*) az egész kormány számára mértékadó, de csak a tág kereteket és az elérendő célokat jelöli ki. Ezekben belül a miniszterek saját felelősségükre formálják a konkrét (kül-)politikát és döntenek személyi kérdésekben (*resort-elv*). A resort-elv mellett a *kabinet-elv* is korlátozza a kancellár irányadó kompetenciáját. A kabinet a kancellárból és a miniszterekből áll és formailag komoly jogosítványokkal rendelkezik, hiszen minden bel- és külpolitikai döntésnél szükséges a hozzájárulása. *De facto* azonban a kabinet nem lett a német külpolitika alakításának jelentős szereplője: általában csak szentesíti azokat a döntéseket, amelyeket más testületek már meghoztak.

Ezek a testületek lehetnek tárcák közötti formális vagy informális munkacsoportok, bizottságok, amelyeket rendszerint a külügyminisztérium (*Auswärtiges Amt*) koordinál (Hellmann et al., 2014:51). Ezekben a bizottságokban azok a miniszterek és tanácsadók foglalnak helyet, akik érintettek és érdekeltek a napirenden lévő kérdésben. A legrégebbi létező formális kabinetbizottság a szövetségi biztonsági tanács (*Bundessicherheitsrat – BSR*). Mint a többi kabinetbizottságnak, a szövetségi biztonsági tanácsnak sincs *de iure* döntési jogosultsága, de döntései a gyakorlatban mégis kötelezőek. A BSR-ben a kancellár mellett a külügyminiszter, a védelmi miniszter, a belügyminiszter, az igazságügyi miniszter, a pénzügyminiszter, a gazdasági miniszter, a nemzetközi fejlesztési miniszter és a kancelláriaminiszter foglal helyet. Elviekben a tanács a kül- és biztonságpolitika minden olyan kérdésével foglalkozhat, amelyekre a kancellár utasítást ad, de mára az a szokásjog alakult ki, hogy a BSR kizárólag fegyverexport-engedéllyel foglalkozik (Deutscher Bundestag – Wissenschaftlicher Dienst,

<sup>2</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2017), 32. cikkely.

<sup>3</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2017), 64. cikkely.



2008:2).<sup>4</sup> A tanács jelentőségvesztése összességében tükrözi a kabinetbizottságok, sőt a teljes kabinet korlátozott befolyását a külpolitikai döntéshozatalra. Ennek következtében megállapítható, hogy a kabinetelv a német kormányzati munkát irányító alapelvek közül a leggyengébb.

A német külpolitikai döntéshozatal legmagasabb szintű testülete egy szűkebb összetételű informális kör, mint a BSR. Ez az informális kör, amelyet szoktak „biztonsági kabinet”-nek is nevezni, a kancellárból, a külügyminiszterből, a védelmi miniszterből, a kancelláriaminiszterből és a belügyminiszterből áll. Ebben a gyakran válságok esetén összeülő testületben a belügyminiszter jelenlétét a transznacionális terrorizmus erősödése indokolja. A 2009–2013 közötti kormány egy Afganisztánnal foglalkozó kabinetbizottságot is létrehozott, amelyben a fentiek mellett a nemzetközi fejlesztési miniszter is helyet foglal. Ez a rövid felsorolás is mutatja, hogy a külpolitikával foglalkozó „klasszikus” minisztériumok (külügy, védelmi, kancellária) mellett egyre nő a külpolitikai döntéshozatalban érintett minisztériumok száma. Ennek az oka – a globalizációs és transznacionalizációs folyamatok mellett – az uniós integráció mélyülése is. Egyesek szerint ez a fragmentáció a külügyminisztérium befolyáscsökkenéséhez vezetett, hiszen ma már gyakorlatilag minden szakminisztérium a saját maga által irányított ágazat külügyminisztériuma (Oppermann–Höse, 2011:52). Ebben a helyzetben a külügy egyre inkább egy koordinációs tárca lett, amely a külpolitika vezetése helyett/mellett mára már egyre gyakrabban háttérbe szorul. Ezt mutatja, hogy a német külképviseltek személyzetének negyedét már nem a külügy munkatársai, hanem más szaktárcák dolgozói adják. A külügy ma már elsősorban a biztonságpolitika, az ENSZ, a leszerelés, a fegyverzetkorlátozás, a nemzetközi jog és az emberi jogi politika kérdéseiben tölt be vezető szerepet, de ezekbe a kérdésekbe is beleszólhat a védelmi minisztérium vagy a nemzetközi fejlesztési minisztérium. Ezzel a folyamattal párhuzamosan az 1990-es évek óta megnőtt a kancelláriaminisztérium szerepe, különösen az Európa-politikában (Oppermann–Höse, 2011:54).

A kormányzati munka negyedik meghatározó elve a *koalíció-elv*. Németország eddigi összes kormánya két, vagy több párt koalíciója volt, ami szükségessé tette a szövetségi külpolitika kormánypárti visszacsatolását. A kisebb koalíciós pártoknak – ez rendszerint a liberális FDP volt – általában komoly befolyása van a német külpolitikára, mivel egyrészt a nagy kormánypártok rá voltak utalva az FDP képviselőinek szavazataira, akiknek komoly zsarolási potenciáljuk volt. A liberálisok mind a két nagy párttal képesek voltak koalíciót kötni, ezért rendszerint hihetően tudtak azzal fenyegetni, hogy elhagyják az éppen kormányzó koalíciót a másik nagy párt kedvéért. Másrészt koalíciós megfontolások miatt a külügyminiszteri posztot rendszerint a kisebb koalíciós párt szokta kapni, aminek így komoly – de a többi kormányzati elv miatt nem korlátlan – befolyása van a német külpolitikára.

<sup>4</sup> 1992-ben éppen a BSR-en akadt fent az egykori NDK-hadsereg eszközeinek Magyarországra szállításának az ügye. A tanács akkor nem engedélyezte, hogy Bonn támadó fegyvereket is szállítson Magyarországra. Így a korábban kilátásba helyezettett harckocsik, tábori ágyúk, páncéltörő és légvédelmi eszközök átadására nem kerülhetett sor, csupán tartalék alkatrészek, rádiólokátorok, híradó berendezések és L-39 „Albatros” kiképző repülőgépek érkeztek.



## A szövetségi elnök

Formai szempontból a szövetségi elnök a legfontosabb szereplője a német külpolitikának. Ő képviseli az országot nemzetközi jogi értelemben, ő köt szerződéseket más országokkal és ő nevezi ki és fogadja a nagykövetekeket.<sup>5</sup> Mindez azonban csak szigorúan formai, ceremoniális kompetencia, a szövetségi elnökök nem szokták a kormány külpolitikai primátusát megkérdőjelezni (Hellmann et al., 2014:53–54). Szintén csak formai joga az elnöknek, hogy a létrejött törvényeket alá kell írnia.<sup>6</sup> Erősen vitatott az alkotmányjogászok között is, hogy levezethető-e vétőhatalom ebből az alkotmányos rendelkezésből: mindenestre alig akad példa arra, hogy az elnök megtagadta volna törvények aláírását (Mráz, 2015:179). Ugyanakkor mint a Német Szövetségi Köztársaság hivatalos külső képviselője és megszemélyesítője, az elnöknek államfők, miniszterelnökök fogadásakor vagy saját külföldi látogatásainak lehetősége nyílik beszédeken, ünnepségeken keresztül a (kül-)politikai közbeszéd tematizálására (*agenda-settingre*). Egy sokat idézett megfogalmazás szerint az elnöknek „kevés a hatalma, de lehetősége van arra, hogy autoritásával kiegyenlítse azt, ami a hatalom terén hiányzik” (Jochum, 2007:169).<sup>7</sup> Johannes Rau elnök például izraeli látogatásán német nyelven kért bocsánatot a knesszetben a holokausztért. Ez a gesztus a német–izraeli kapcsolatok egészére is kedvező hatással volt (Hellmann et al., 2014:54). Jochum szerint összességében a kialakult szokásjog alapján az elnökök szerepe nem az, hogy hozzájáruljanak konkrét külpolitikai döntések meghozatalához, hanem hogy Németország külpolitikai alapértékeit képviseljék a nemzetközi rendszerben (Jochum, 2007:173).

## A törvényhozó hatalom

A tartományokat tömörítő szövetségi tanácsból (*Bundesrat*) és a szövetségi gyűlésből (*Bundestag*) álló német törvényhozásnak alapvetően alárendelt szerepe van a külpolitikai döntéshozatalban. A költségvetés megszavazásán keresztül a parlamentnek közvetett befolyása van a külpolitikára, hiszen hatalma van támogatást adni vagy forrásokat elvonni, például a külügyminisztériumtól. Fontos kontrollfunkciója van a Bundestag képviselőinek, hiszen – hasonlóan a magyar „szóbeli kérdések” eszközhöz – a honatyák kérdéseket intézhetnek a kormányhoz, amely így meg kényszerül magyarázni a külpolitikáját. Formájuktól függően a kérdések feltételéhez elegendő egy képviselő is („kis kérdés”), vagy a képviselők egyötöde („nagy kérdés”). A képviselők egynegyede szükséges ahhoz, hogy parlamenti vizsgálóbizottságot hozzanak létre.

Ezeknél a közvetett lehetőségeknél jelentősebb az a három terület, ahol a parlamentnek a formális hozzájárulása szükséges, amin keresztül közvetlen befolyása van a német külpolitikára. Az első ilyen bizonyos nemzetközi szerződések ratifikációja. Ide azok a kiemelt jelentőségű szerződések tartoznak, amelyek Németország magas szintű

<sup>5</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2017), 59. cikkely.

<sup>6</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2017), 82. cikkely.

<sup>7</sup> „...nur über wenig potestas verfügt, der aber immerhin die Aussicht hat, durch persönliche auctoritas in etwa auszugleichen, was ihm an potestas fehlt.”



politikai kapcsolatait érintik, vagy amelyeknek teljesítése egy új törvény elfogadásához van kötve.<sup>8</sup> Erre példa a NATO-szerződés vagy az 1970-es években a keleti szomszédokkal kötött alapszerződések. Mivel nem vezethető le belőlük nemzetközi jogi kötelezettség, olyan fontos dokumentumok, mint a helsinki záróokmány, vagy a NATO stratégiai koncepciója nem tartoznak azok közé, amelyeket a parlamentnek ratifikálnia kellett volna (Oppermann–Höse, 2011:57). A szerződéseket a parlament csak elfogadhatja vagy elutasíthatja, de nem módosíthatja.

A második terület a Bundeswehr külföldi katonai szerepvállalásának a kérdése. A hidegháború végével felmerült a kérdés, hogy a kormány dönthet-e a német katonák külföldi bevetéséről, vagy a szövetségi parlament alsóháza, a Bundestag. Nyugat-Németországban 1990-ig politikai konszenzus volt, hogy az ország nem küld külföldre katonákat. Az alkotmány ezekben a kérdésekben nem foglalt egyértelműen állást, ezért a bizonytalanság – és az 1990 után gyorsan változó biztonságpolitikai környezet – szükségessé tette, hogy Németország egyszer s mindenkorra választ adjon rájuk. Az alkotmánybíróság 1994. július 12-én azt a döntést hozta, „hogy az alkotmány nem tiltja a német fegyveres erők külföldi bevetését multilaterális kontextusban (de a Bundeswehr támadó célú használata tilos). Mivel Németország tagja kollektív biztonsági szervezeteknek – ENSZ, NATO –, ezért a tagságból fakadó kötelezettségeket is vállalnia lehet és kell – döntöttek a bírák. A külföldi bevetéseket ugyanakkor minden esetben és egyenként, egyszerű többséggel a Bundestagnak kell jóváhagynia. A bíróság tehát döntésében azt az elvet juttatja kifejezésre, hogy a Bundeswehr a »parlament hadserege« (Parlamentsarmee). Az alkotmánybíróság döntését követően az akkori parlamenti pártok között konszenzus alakult ki arról, hogy Németország katonákat küldhet ENSZ-, továbbá az ENSZ Biztonsági Tanácsa által felhatalmazott NATO-, NYEU- és EU-műveletekbe. A döntés értelmében a parlamentnek törvényt kellett alkotnia, s abban a jóváhagyás részleteit tisztáznia” (Hettyey, 2014:72–73). Ezt a törvényt (Parlamentsbeteiligungsgesetz) végül 2005 márciusában fogadta el a Bundestag. Ez alapján a kormánynak minden tervezett külföldi akció előtt részletes javaslatot kellett beterveznie a parlament elé a bevetéshez szükséges katonák számáról, azok képességeiről, a bevetés hosszáról és a várható költségekről – de csak abban az esetben, ha a művelet során a német katonák „fegyveres vállalkozásokban” fognak részt venni. A parlamentnek ugyanakkor nincsen saját kezdeményezési joga: csak elfogadhatja vagy elutasíthatja a kormány javaslatát. Európai összehasonlításban a német Bundestag az egyik legbefolyásosabb parlament biztonságpolitikai kérdésekben (Oppermann–Höse, 2011:58).

A ratifikáció és a külföldi katonai bevetések mellett az Európa-politika a harmadik olyan terület, ahol a parlamentnek közvetlen befolyása van a német külpolitikára. Míg a külföldi katonai bevetések esetében kizárólag a Bundestag dönthet, az Európa-politika terén a Bundesrat, vagyis a tartományokat tömörítő felsőház is rendelkezik jogosítványokkal. Az Európa-politikában a maastrichti szerződés óta van a parlamentnek komoly befolyása. A maastrichti szerződés által szükségessé tett 1992-es alkotmánymódosítás ugyan lehetővé teszi, hogy a szövetségi szint – a Bundestag és a Bundesrat jóváhagyásával – felségjogokat ruházzon át az unióra, feltéve hogy ha az nem érinti a német alkotmány megváltoztathatatlan részeit, de egyszersmind azt is rögzíti, hogy

<sup>8</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2017), 59. cikkely.



uniós kérdésekben a kormánynak minden esetben ki kell kérnie a két kamara állásfoglalását, mielőtt döntene (Mráz, 2015:47–48). A Bundesratnak beleszólási lehetősége van azokban a kérdésekben is, amelyek Németországon belül tartományi kompetenciák (ilyen az iskolai képzés, a kultúra és a média.) Ezen túlmenően a lisszaboni szerződés átvezetését szükségessé tevő 2008-as alkotmánymódosítás lehetővé teszi, hogy a Bundestag tagjainak egynegyede, a szubszidiaritás megsértésének vélelmével, az Európai Bírósághoz forduljon. Ezekben a lehetőségekben túlmenően a Bundestagnak és a Bundesratnak kétharmados többséggel kell minden olyan uniós szerződésmódosítást támogatnia, amely alkotmánymódosítást tesz szükségessé. Ezekkel a parlamentnek adott lehetőségekkel a törvényhozó összességében azt akarta kiküszöbölni, tovább csökkenjen a német parlament súlya az uniós intézményekkel szemben. Ebbe a trendbe illeszkedett az alkotmánybíróság 2008-as döntése, „amely a lisszaboni szerződés felülvizsgálatakor kimondta, hogy a Bundestag – szemben a szerződést kihirdető kísérőtörvény (Begleitgesetz) első megfogalmazásával – nem mondhat le azon jogáról, hogy jóváhagyásától függenek az egyhangú döntéshozatal többségivel való helyettesítésének jövőbeli, új tárgykörei az Európai Tanácsban” (Mráz, 2015: 17–18).

Összességében a német parlamentnek az ismertetett jogosítványokkal együtt is csupán korlátozott, igaz, az utóbbi 25 évben egyre bővülő szerepe van a külpolitikai döntéshozatalban. Az alkotmánybíróság már ismertetett ítéletére utalunk vissza, amely szerint tartósan csak a kormánynak vannak olyan személyi, tárgyi és szervezeti lehetőségei, hogy a változó külső helyzetre gyorsan és szakszerűen reagáljon. Ebből következően a német külpolitikai döntéshozatali struktúra alapja az a felismerés, hogy a nemzetközi politikának mások a törvényszerűségei, mint a nemzeti politikának. Mivel a parlamentnek ez utóbbi irányítása az elsődleges feladata, ezért nehezeze esik a külpolitikai gondolkodás: összességében a parlament csak másodhegedűs szerepet játszhat a sajátos és bonyolult szabályrendszer szerint működő nemzetközi politikában (Hellmann et al., 2014:56).

## **A német külpolitika társadalmi kontextusa – nem kormányzati szereplők befolyása a német külpolitikára**

A német külpolitika természetesen nem légüres térben, hanem a német társadalomba ágyazva működik. A német külpolitikát alakítja a német társadalom sajátos elvárásrendszere, percepciója és világképe. Ezek a tényezők alakítják ki az elfogadható és nem elfogadható külpolitika magatartás kereteit, amelyen belül különböző társadalmi csoportok igyekeznek hatást gyakorolni a külpolitika döntéshozóira. Ezeket a társadalmi aktorokat Oppermann és Höse alapvetően két csoportra osztja. Az egyik a közvélemény és média, a másik pedig a társadalmi érdekcsoportok (Oppermann–Höse, 2011:60).



## A közvélemény és a média

A közvélemény és a média szerepét nehéz különválasztani, hiszen a külpolitika bonyolult összefüggéseiről az állampolgárok nagyon nehezen tudnak közvetlenül, „első kézből” értesülni, így az átlag állampolgár a külpolitika terén különösen rá van utalva a média közvetítő és értelmező funkciójára. Általános megközelítésben három tényező szabja meg, hogy a közvélemény mekkora befolyást tud gyakorolni egy adott külpolitikai kérdésre. Az első az úgy *szalienciája* (vagy szembeötlő jellege), vagyis hogy mennyire tűnik jelentősnek, fontosnak a közvélemény számára. A felmérések és a szakirodalom ellentmondásos képet rajzolnak arról, hogy a külpolitika kérdései mennyire tűnnek lényegesnek a német közvélemény számára. Közvélemény-kutatásokból egyrészt rendre az derül ki, hogy a kül- és biztonságpolitikai kérdések általában a belpolitikai, gazdasági és szociális ügyek mögé szorulnak. A 2017-es választás hajrájában például egy felmérés azt mutatta, hogy a németeket leginkább foglalkoztató kérdés a gyerekek oktatási esélyegyenlősége volt (ez a megkérdezettek 75%-át érdekelte), megelőzve az időskori szegénységet (70%), a gyermekes családok támogatását (62%) és az egészségügy javítását (65%) (Hettyey, 2017:1). Klasszikus kül- és biztonságpolitikai kérdésként csak a terrorizmus szerepelt előkelő helyen, 69%-kal. Ugyanakkor több szövetségi választást nagyban befolyásoltak külpolitikai kérdések: Brandt 1972-es győzelme az *Ostpolitik*nak is volt köszönhető, ahogy Schröder 2002-es sikerében is nagy szerepet játszott a közelgő iraki háború határozott elutasítása.

Választásoktól függetlenül általánosságban az is elmondható, hogy elvi síkon a németek – saját bevallás szerint – igenis érdeklődnek külpolitikai kérdések iránt: mintegy 60-70%-uk például „erősen” vagy „nagyon erősen” érdeklődik a külpolitika iránt (Körber-Stiftung, 2015). A gyakorlatban ugyanakkor úgy tűnik, hogy komoly diszkrepancia áll fenn a deklarált elvi érdeklődés és a külpolitikai kérdések tényleges mobilizációs képessége között (Oppermann-Höse, 2011:62). A külpolitikai kérdések szalienciája igencsak ingadozó: néhány kérdés – Ostpolitik, iraki háború, újabban migráció illetve ezzel összefüggésben a terrorizmus – igen nagy jelentőséggel bír egy bizonyos ideig, de ez egy rendszertelen és nehezen kiszámítható jelenség.

A szaliencia természetesen attól is függ, hogy a média mint *agenda-setter*, hogyan mutatja be az adott kérdést: ha sokat foglalkozik egy külpolitikai problémával, amely ráadásul hirtelen, drámai változást hoz, erőszakos jellegű, megszemélyesíthető és/vagy egy gazdaságilag domináns ország érintett benne, a média, és így közvélemény figyelme természetesen nagyobb mértékben fog erre irányulni, így a kérdés szalienciája is nagyobb lesz. Másrészt a szaliencia akkor is magas lesz, ha a kérdés kapcsán ellentét van a kormány és az ellenzék között vagy a kormányon belül. Az eliten belüli véleménykülönbség növeli a média érdeklődését a vitát kiváltó külpolitikai kérdés iránt, amihez a tágabb nyilvánosság is könnyebben tud kapcsolódni.

A közvélemény befolyásának mértékét meghatározó második tényező az úgynevezett *intézményesített befolyásolási lehetőségek*. A legfontosabb ilyen lehetőség nyugati demokráciákban a népszavazások intézménye.<sup>9</sup> Németország sajátos alkotmányos

<sup>9</sup> Magyarországon ilyen külpolitikai kérdésre irányuló referendum volt például az 1997-es népszavazás a NATO-csatlakozásról.





berendezkedésétől ugyanakkor *szövetségi szinten* idegen a közvetlen demokrácia, így a népszavazás intézménye is. Mráz emlékeztet arra, hogy „mind a bonni, mind a berlini köztársaságban az összes döntés eddig parlamentáris úton született meg, legyen szó az újraegyesítésről, a jóléti állam reformjáról vagy éppen az Európai Unió bővítéséről és alkotmányos berendezkedéséről. Közismert, hogy az 1949-es alkotmányozás során a bonni köztársaság alapító atyái a weimari köztársaság bukásával érveltek a közvetlen demokratikus eljárások felvétele ellen” (Mráz, 2015:159). Szövetségi szinten – márpedig a külpolitikában Berlinben dőlnek el a kérdések – gyakorlatilag nincs lehetőség arra, hogy népszavazásokat tartsanak Németországban, így a közvéleménynek referendumokon keresztül befolyásoló képessége nincsen.

A harmadik tényező a közvélemény álláspontjának *elfogadottsága*. Minél egyöntetűbb a közvélemény megítélése, minél inkább azt érzékelik a döntéshozók, hogy egy-egy társadalmi konszenzussal állnak szemben, annál nagyobb hatást fog gyakorolni rájuk. Egy empirikus kutatás szerint a hatvan százalékos társadalmi egyetértés az az arány, amittől kezdve a közvélemény komoly befolyást tud gyakorolni a döntéshozókra (Oppermann–Höse, 2011:60).

## Társadalmi érdekcsoportok

Társadalmi érdekcsoportok alatt olyan intézményesített és tartós összefogásokat értünk, amelyek elsődleges célja az általánosan érvényes politikai döntések befolyásolása saját érdekeiknek megfelelően (Oppermann–Höse, 2011:68). Ezeket az intézményeket durván két csoportra lehet osztani: azokra, amelyek tagjainak gazdasági-anyagi érdekeiért lépnek fel (például szakszervezetek, kereskedelmi kamarák), vagy amelyek eszmei, nem-anyagi célok eléréseért jöttek létre (például környezetvédelmi, emberi jogi csoportok). Ezen csoportok lobbi tevékenységének két dimenziója van: az *inside lobbying*, amelyben a kormány és a törvényhozás releváns személyiségeit igyekeznek megszólítani a társadalmi érdekcsoportok. Az *outside lobbying* tevékenységének a keretében a társadalom a célcsoport: a cél a közvélemény meggyőzése arról, hogy az adott érdekek össz-társadalmi jelentősége van, ezért fontos annak az elérése.

A gazdasági-anyagi érdekekért fellépő érdekcsoportok közül az 1949–51 között alapított szektorális ernyőszervezetek emelkednek ki. Ezek közül a BDI (*Bundesverband der Deutschen Industrie* – Német Ipari Szövetség) áll az első helyen, amely 30 különböző ipari ágazat érdekvédelmi szervezeteit egyesíti (Bührer, 2007:290). A BDI a kezdetek óta elkötelezett volt az európai integráció és a keleti blokkhoz való közeledés mellett, és mindkét kérdésben fontos szerepet játszott a politikai elit meggyőzésében. Az unió keleti bővítésének szintén fontos motorja volt a BDI, amely a kelet-európai országok csatlakozása kapcsán rendre a bővítés előnyeit emelte ki. A BDI véleményét és jelentéseit a berlini döntéshozók mind a mai napig nagy figyelemmel kísérik, ami a diplomácia külgazdasági dimenziójára komoly hangsúlyt fektető Németországban nem meglepő. Az agrárium terén a DBV (*Deutscher Bauernverband* – Német Parasztszövetség) a legnagyobb szereplő, amelyik elsősorban az uniós közös agrárpolitika döntéseit igyekszik befolyásolni. A szakszervezetek ernyőszervezete a DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund* – Német Szakszervezetek Szövetsége), amelynek még 2016-ban is hatmillió tagja volt. A DGB-t



a lobbitevékenysége során természetesen a munkavállalók érdekei vezérlik, ami nem akadályozta meg abban, hogy alapvetően támogassák az unió keleti bővítését (Schroeder, 2007:295–297).

Az eszmei, nem-anyagi érdekcsoportok közül kiemelkednek az egyházi csoportok és a különböző NGO-k (Erdmann, 2007:304–305). Az előbbieket közül a katolikus és a Németországban erős evangélikus egyház és különböző szakosított szervezeteik emelkednek ki, amelyek a külpolitika területén különösen a segélyezésből és a fejlesztéspolitikából veszik ki a részüket. Áttételesebb, de nem elhanyagolható az egyházak normatív, morális elvárásokat megfogalmazó tevékenysége sem. Az egyházak például szkeptikusan, elutasítóan állnak a katonai erőszak alkalmazásához és a német fegyverexportokhoz is. Az NGO-k közül elsősorban a régi, komoly forrásokra és kapcsolati hálóra támaszkodó szervezetek emelkednek ki, mint az Amnesty International és Human Rights Watch (emberi jogok), vagy a Greenpeace és a WWF (környezetvédelem). Mutatja például a Greenpeace jelentőségét, hogy a 2000-es években több mint félmillió német tagja volt, akik legalább évi 25 euróval támogatták a szervezet céljait (Erdmann, 2007:307–309).

Ökölszabályként megállapítható, hogy minél inkább érinti egy külpolitikai döntés egy csoport érdekeit, annál magasabb lesz annak a csoportnak a mobilizációja. Megfordítva: általános jellegű diplomáciai vagy biztonságpolitikai (rutin)döntések általában nem fogják motiválni ezeket a csoportokat, mivel érdekeik ezekben az esetekben nem sérülnek. Egy energiapolitikai vagy kereskedelempolitikai (szak)döntés ugyanakkor várhatóan nagyobb lobbitevékenységet, nagyobb mobilizációt fog generálni. Az érdekcsoportok hatékonyságát szervezettségük is nagyban meghatározza: a Mancur Olson által kidolgozott „kollektív cselekvéslogika”-elmélet szerint minél nagyobb egy csoport, annál kisebb a valószínűsége, hogy magát megszervezve egységesen lépjen fel valamilyen közös érdek megvalósításában és fordítva: minél kisebb egy csoport, annál könnyebben szerveződik, illetve annál nagyobb annak valószínűsége, hogy a csoporttagok kooperálni fognak a közös érdek megvalósításáért (Olson, 1997). Ennek megfelelően a német ipar egyes szektorszervezeteinek befolyásolási lehetőségei várhatóan nagyobbak lesznek, mint a diffúzabb és heterogén fogyasztói érdekek.

Az érdekcsoportok befolyása akkor is nagyobb lesz, ha erőforrásaik jelentősek: a sikeres lobbimunkához szükséges anyagi háttér mellett itt elsősorban a csoportok szakismereteire kell gondolni: olyan bonyolult kérdésekben, mint a klímapolitika vagy a környezetvédelem, az érdekcsoportok értékes információkat és *know-how*-t biztosíthatnak a döntéshozóknak. Mivel ugyanakkor az érdekcsoportok által biztosított információ sosem „semleges”, a tanácsadáson keresztül az adott szervezet komoly befolyást tud gyakorolni a kormányra. Másrészt az érdekcsoportok a befolyásukért cserébe növelni is tudják a kormány támogatottságát, amennyiben politikai lojalitásukról biztosítják azt és a nyilvánosságban elismeréssel szólnak a (kül-)politikájáról.

## Szakértők

A nemzetközi politika növekvő komplexitása és az ebből fakadó kül- és biztonságpolitikai igények vezettek ahhoz a tendenciához, hogy egyre nagyobb mértékű a külső szakértők



bevonása a német külpolitikai döntéshozatalba (Thunert, 2007:336). A legismertebb külső kutatóintézet a szövetségi költségvetésből fenntartott berlini székhelyű *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP), ahol az egyes térségek vagy témák szakértői a politikai szféra utasításaitól függetlenül tudnak tevékenykedni: „csak független kutatók tudnak hitelesen tanácsot adni” hirdeti az intézet honlapja a kezdőoldalon.<sup>10</sup> Csak részben állami finanszírozású a *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (DGAP), amely az SWP mellett a német külpolitika-kutatás másik zászlóshajójának tekinthető. Az Európa-politika terén az *Institut für Europäische Politik* (IEP) és a *Centrum für Angewandte Politikforschung* (CAP) számít mértékadónak. Fontos szerepet tölt be a Bundestag tudományos szolgálata (*Wissenschaftlicher Dienst*) is, ahol a munkatársak a parlamenti képviselők vagy bizottságok kérésére egyes szakterületeken elemzéseket, háttéranyagokat készítenek, amelyek azonban nem részei a döntéshozatalnak, és konkrét cselekvési javaslatokat sem tartalmaznak (Thunert, 2007:340).

## Összegzés

A német kormány külpolitikai mozgásterét a kétszintű játék értelmében belpolitikai téren számos tényező alakítja. Ezek egy része kormányzati, másik része nem kormányzati szereplő. Oppermann és Höse arra hívja fel a figyelmet, hogy azoknak a kormányzati és nem kormányzati szereplőknek a száma, akik befolyást tudnak gyakorolni a döntéshozatalra (vagyis részt vesznek a formális vagy informális ratifikációban), az utóbbi évtizedekben folyamatosan nőtt a száma (Oppermann–Höse, 2011:71–72). Míg az '50-es években alapvetően a kancellár kezében összpontosult a döntés joga, addig a '60-as évek óta ez kibővült a nemzetközi funkciókat ellátó minisztériumokkal, a pártokkal, a szövetségi elnökkel, a médiával, a közvéleménnyel és a különböző társadalmi érdekcsoportokkal. Ez a fragmentáció vezetett oda, hogy mára a kancellár és a kormány a külpolitika terén kevésbé hierarchikus döntési pozícióban van, inkább koordináló funkciót lát el a sok szereplő között. A fragmentáció további eleme Oppermann és Höse szerint a külpolitika utóbbi években megfigyelhető parlamentarizálódása, elsősorban az Európa-politikáról és a külföldi katonai missziókról hozott döntésekbe való beleszólási lehetőségeken keresztül (Oppermann–Höse, 2011:71–72). Mint láttuk, ez egy aránylag új fejlemény: a parlament ezen két jogkörét az 1990-es években kapta, és rajtuk keresztül komoly befolyása van a német külpolitika irányításában.

Putnam kétszintű politikaelméletére visszatérve úgy véljük, hogy a mindenkori német kancellárok nemzetközi mozgásteré – többek között a Bundestag jogainak bővülése miatt – jelentősen csökkent az utóbbi években. Erről egyrészt a formális és informális ratifikációban részt vevő aktorok számának a növekedése és fragmentációja tehet, másrészt az a tény, hogy a kancellárokat adó két nagy néppárt, a CDU és az SPD támogatottsága az 1970-es évek óta folyamatosan csökken. Míg a '70-es és '80-as években a német lakosság 90%-a szavazott egyik vagy másik néppártra, mára ez az arány 55-65%-ra csökkent. Az eddigi „kényelmes” kétpárti koalíciókat a jövőben könnyen három pártos koalíciók válthatják fel, tovább nehezítve a német külpolitika egységes

<sup>10</sup> „...nur unabhängige Forscherinnen und Forscher können seriös beraten.” [www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)



vezetését. Ezen túlmenően a globalizáció, a transznacionalizáció és az uniós integráció mélyülése mind olyan további jelenségek, amelyek egyre határozottabb érvényesülése miatt a külpolitikai döntések egyre érezhetőbben hatnak az állampolgárok hétköznapi életére. Mindez azt a tendenciát vetíti előre, hogy a német külpolitika döntéshozatala komplexebb, a támogatottsága törékenyebb, a külpolitika irányvonala pedig kiszámíthatatlanabb lesz, mint korábban.

## Felhasznált irodalom

- BÜHRER, Werner (2007): Wirtschaftsverbände. In SCHMIDT, Siegmur – HELLMANN, Gunther – WOLF, Reinhard Hrsg.: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS. 290–296.
- Deutscher Bundestag – Wissenschaftlicher Dienst (2008): Der Bundessicherheitsrat. [www.bundestag.de/blob/190224/82b0d64dd83976983f7e785ba156c11b/bundessicherheitsrat-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/190224/82b0d64dd83976983f7e785ba156c11b/bundessicherheitsrat-data.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 01. 24.)
- ERDMANN, Gero (2007): Kirchen und NRO. In SCHMIDT, Siegmur – HELLMANN, Gunther – WOLF, Reinhard Hrsg.: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS. 304–313.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2017). [www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html) (A letöltés dátuma: 2017. 01. 24.)
- HELLMANN, Gunther – WAGNER, Wolfgang – BAUMANN, Rainer (2014): *Deutsche Außenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS.
- HETTYEY András (2014): A vonakodó szövetséges? – Németország külföldi katonai bevetései a viták és a számok tükrében. *Külügyi Szemle*, 13. évf. 1. sz. 69–87.
- HETTYEY András (2017): Angela Merkel: „a tökéletes poszt-politikai politikus” negyedik győzelme előtt. *SVKK Elemzések*, 2017/23.
- HOFMANN, Wilhelm – DOSE, Nicolai – WOLF, Dieter (2015): *Politikwissenschaft*. München, UVK.
- JOCHUM, Michael (2007): Bundespräsident. In SCHMIDT, Siegmur – HELLMANN, Gunther – WOLF, Reinhard Hrsg.: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS. 169–175.
- KISS J. László (2009): *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Körber-Stiftung (2015): *Einmischen oder zurückhalten? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage im Auftrag der Körber-Stiftung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik*. [www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user\\_upload/koerber-stiftung/redaktion/handlungsfeld\\_internationale-verstaendigung/sonderthemen/umfrage\\_aussenpolitik/2015/Koerber-Stiftung\\_Umfrage-Aussenpolitik-2015\\_Zusammenfassung.pdf](http://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/handlungsfeld_internationale-verstaendigung/sonderthemen/umfrage_aussenpolitik/2015/Koerber-Stiftung_Umfrage-Aussenpolitik-2015_Zusammenfassung.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 01. 24.)
- MRÁZ Ágoston Sámuel (2015): *A berlini köztársaság: Változások és dilemmák a német politikai rendszerben 1990-től 2013-ig, különös tekintettel annak mintajellegére*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Doktori Iskola.
- OLSON, Mancur (1997): *A kollektív cselekvés logikája*. Budapest, Osiris Kiadó.



- OPPERMANN, Kai – HÖSE, Alexander (2011): Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik. In JÄGER, Thomas – HÖSE Alexander – OPPERMANN, Kai Hrsg.: *Deutsche Aussenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS. 44–78.
- PUTNAM, Robert D. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, Vol. 42, No. 3. 427–460.
- SCHROEDER, Wolfgang (2007): Gewerkschaften. In SCHMIDT, Siegmund – HELLMANN, Gunther – WOLF, Reinhard Hrsg.: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS. 296–304.
- SZABÓ Tamás (2014): Magyarország, Románia és az RMDSZ kapcsolatrendszere az alapszerződés tárgyalásának időszakában (1992–1996). *Külügyi Szemle*, 13. évf, 4. sz. 77–108.
- THUNERT, Martin (2007): Politikberatung. In SCHMIDT, Siegmund – HELLMANN, Gunther – WOLF, Reinhard Hrsg.: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS. 336–353.
- WOLFRUM, Rüdiger (2007): Grundgesetz und Außenpolitik. In SCHMIDT, Siegmund – HELLMANN, Gunther – WOLF, Reinhard Hrsg.: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS. 157–169.

