

GŁÓWNE TENDENCJE WSPÓŁCZESNEGO PRAWA WYBORCZEGO W NIEMIECKIEJ REPUBLICIE FEDERALNEJ¹

We wrześniu r.b. odbędą się wybory do parlamentu związkowego NRF (*Bundestag*) na podstawie ustawy z 7. 5. 1956. Jest to już trzecia z kolei ustawa wyborcza od chwili powstania Niemieckiej Republiki Federalnej. Główne zasady nie ulegały jednak zmianom. Każda ustawa była po ostrych starciach między Unią Chrześcijańsko-Demokratyczną (CDU) a Partią Socjaldemokratyczną (SPD) nowym kompromisem, zawierającym na tych samych mniej więcej co poprzednio pozycjach. Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna opowiada się za zasadą większości względnej (w okręgach mandatowych wybrany jest ten kandydat, który uzyska spośród wszystkich najwięcej głosów), Partia Socjaldemokratyczna — za (tak nazywanym) ulepszonym proporcjonalnym rozdziałem mandatów.

To są główni przeciwnicy. Partia Wolnych Demokratów (FDP) i Ogólnoniemiecki Blok, Związek Wysiedlonych (*Gesamtdeutscher Block — Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten — GB/BHE*) są również za ulepszonym systemem proporcjonalnym. Natomiast Partia Niemiecka (*Deutsche Partei — DP*) propaguje system większości bezwzględnej².

Przepisy o wyborach do parlamentu NRF mieszczą się nie w jednym, lecz w kilku aktach, z których najważniejszy zowie się ustawą wyborczą (*Wahlgesetz*). Rozporządzeniem wykonawczym do niej wydanym przez ministra spraw wewnętrznych jest ordynacja wyborcza (*Wahlordnung*). Poza tym obowiązuje osobna ustawa o sprawdzeniu wyborów (*Wahlprüfungsgesetz*), która to sprawa należy do parlamentu związkowego. Uchwalenie nowej ustawy wyborczej pociągało za sobą zawsze wydanie nowej ordynacji. Natomiast ustawa z 12. 3. 1951 o sprawdzeniu wyborów obowiązuje w dalszym ciągu.

Pierwsza ustawa wyborcza została uchwalona przez Radę Parlamentarną (*Parlamentarischer Rat*) w dniu 10. 5. 1949 i po zmianach dokonanych w niej przez gubernatorów wojskowych ogłoszona jako ustawa z 15. 6. 1949 („*Wahlgesetz zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung Deutschlands*“). Na jej podstawie wybrano pierwszy parlament związkowy (*Bundes-*

¹ Artykuł ten może mieć tylko charakter sprawozdawczo-informacyjny. Jego podstawa źródłowa jest niezupełna. Autor dysponował tekstami ustawy zasadniczej, związkowej ustawy wyborczej i stenogramami obrad parlamentu. Nie miał żadnych niemal materiałów o stosowaniu prawa wyborczego. Z literatury przedmiotu znał tylko krótkie sprawozdanie o pierwszej ustawie wyborczej z r. 1949 („*Arch. des Off. R.*” 1949) oraz pracę R. Wildenmanna pt. „*Partei und Fraktion*” 1955.

² Frakcje obecnego parlamentu liczą: CDU/CSU — 251 (i 9 gości), SPD — 162, FDP — 53, GB/BHE — 18, DP — 16 (ponadto bez przyn. frakc. — 2) razem — 509 miejsc („*Taschenbuch des öffentl. Lebens*” 6. wyd. 1956 s. 43). O stanowisku poszczególnych frakcji w sprawie systemu wyborczego patrz przyp. 10.

tag). Druga ustawa, z 8. 7. 1953 (BGBl. I 470, 914), uchwalona przez pierwszy parlament związkowy i radę związkową dotyczyć miała tylko wyborów do drugiego parlamentu, trzecia wreszcie — to ustawa z 7. 5. 1956 (BGBl. I. 383), która nie zawiera żadnego ograniczenia co do czasu jej obowiązywania. Jednak frakcja Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej oświadczyła w toku obrad nad nią, że głosuje za nią tylko jako za rozwiązaniem tymczasowym spornego problemu.

Z rozległej problematyki prawa wyborczego interesuje nas przede wszystkim naczelną zasadą, zasada większości i zasada proporcjonalnego rozdziału mandatów, ubocznie także stanowisko stronnictw politycznych w postępowaniu wyborczym.

Zasada większości względnej i zasada proporcjonalności prowadzą do zgoła odmiennych wyników. Przedyskutowano je wszechstronnie w literaturze i praktyce państw kapitalistycznych. Rezultat tych rozważań można ująć w następujących słowach:

Gdy okręg wyborczy wybiera jednego tylko kandydata, między zamieszkanymi w nim wyborcami a wybranym powstaje ściślejsza więź. Tak jest w krajach anglosaskich przy zasadzie większości względnej. Zasada proporcjonalności natomiast zakłada wielkie okręgi wyborcze z wielonazwiskową listą, co rozluźnia stosunek między ludnością okręgu a wybranymi posłami. Stronictwo, w szczególności jego zarząd główny, posiada decydujący wpływ na układ owej wielkiej listy. To jednak nie oznacza, by przy systemie okręgów jednomandatowych partie na wystawienie kandydatów nie wywierały wpływu.

Po wtóre, zasada większości względnej prowadzi do tego, że walka wyborcza rozgrywa się najczęściej między dwoma wielkimi stronnictwami. Zwycięstwo jednej grupy decyduje o obliczu przyszłego rządu i tym samym ułatwia jego utworzenie. Przy zasadzie proporcjonalności — zakładając idealną jego realizację — każde stronnictwo, niewielka nawet grupa, uzyskuje z reguły reprezentację w parlamencie. Dlatego niejednokrotnie posłowie dzielą się na wiele zwalczających się wzajemnie frakcji.

Wreszcie przy zasadzie większości względnej oblicze parlamentu nie jest wcale odbiciem stopnia zróżnicowania poglądów politycznych w społeczeństwie. Może się nawet zdarzyć, że partia, która ma za sobą większość wyborców, stanowi mniejszość w parlamencie³. To znaczy, że zasada większości nie jest z istoty swej sprawiedliwa; jest nią natomiast zasada proporcjonalnego rozdziału mandatów.

Zasadę proporcjonalnego rozdziału mandatów zastosowano w Niemczech po raz pierwszy przy wyborach do konstytuandy weimarskiej. Uznała ją też konstytucja weimarska dla wyborów do Reichstagu i parlamentów krajowych. Prawo wyborcze dla Reichstagu przewidziało tzw. system automatyczny, ochrzczony przez Francuzów mianem „nombre unique”, gdyż podstawą rozdziału jest pewna

³ Przykład: w 100 jednomandatowych okręgach wyborczych partia A uzyskuje 55 mandatów większością względną 40% ogółu głosujących w każdym okręgu wyborczym (z powodu rozbitcia głosów), partia B 45 mandatów większością 80%. W całym więc kraju partia B uzyskała większą liczbę głosów, jakkolwiek A otrzymała większość w parlamencie.

liczba głosów, która jest potrzebna do tego, by otrzymać mandat. Mandat przypadał na każde 60.000 głosów. Reszty głosów, niezużyte przy podziale mandatów w okręgach wyborczych, zliczało się na stopniu wyższym, w związku okręgów wyborczych, a wreszcie reszty głosów, które pozostały po tym drugim rozdziale mandatów, dodawano do siebie jeszcze raz w ramach całej Rzeszy dla ponownego, trzeciego już z kolei rozdziału. Liczba członków parlamentu nie mogła oczywiście w tych warunkach być z góry określona i zależała od liczby głosujących. System ten prowadzi do niemal idealnej realizacji zasady stosunkowości. Zakłada on również istnienie dobrze zorganizowanych stronnictw politycznych, które swą działalnością obejmują cały kraj, w szczególności wystawiają listy wyborcze ze swymi kandydatami nie tylko w okręgu, lecz również na stopniu wyższym i najwyższym, w związku okręgów i dla całej Rzeszy. Ustawy wyborcze do parlamentów krajowych stosowały zasadę proporcjonalności w różnych odmianach.

Powojenna krytyka dopatrywała się w systemie proporcjonalnym jednego ze źródeł dyktatury hitlerowskiej. Według niej system proporcjonalnego rozdziału mandatów, aczkolwiek bardzo sprawiedliwy (to właśnie stanowi główną jego atrakcyjną cechę), prowadził do tego, że w Reichstagu nie mogła — z powodu wielości partii — powstać wyraźna i trwała większość. To zaś z kolei miało się przyczynić do zwycięstwa narodowych socjalistów. Złe funkcjonowanie demokracji spowodowało, zdaniem krytyków, zmęczenie demokracją, otwierając przez to drogę totalizmowi. Hitlerowcy wyzyskali rzekomo brak zwartego frontu przeciwników. Poseł Scharnberg z CDU-CSU powiedział w debacie nad drugą ustawą wyborczą w dniu 18. 3. 1953: „Jesteśmy przekonani, że każde stosunkowe prawo wyborcze z państwowopolitycznego punktu widzenia jest nieszczęściem“. W trzy lata później przy trzecim czytaniu dzisiaj obowiązującej ustawy tenże poseł w dniu 15. 3. 1956 oświadczył: „Pozostaje mi tylko powtórzyć słowa, które wypowiedział Friedrich Naumann w roku 1919, kiedy weimarskie zgromadzenie narodowe odrzuciło zasadę większości i zwróciło się ku stosunkowemu prawu wyborczemu. Naumann powiedział wówczas: „Skutkiem zasady proporcjonalności jest niemożliwość parlamentarnego systemu rządów..., system parlamentarny i zasada proporcjonalności wykluczają się nawzajem“. Jesteśmy przekonani, że bez zasady stosunkowości republika weimarska nie byłaby osiągnęła tej niezdatności rządów parlamentarnych, która stanowiła źródło dalszego pasma nieszczęść“.

Jakkolwiek nie można zaprzeczyć, że zasada stosunkowego rozdziału mandatów prowadzi do wielości i różnorodności frakcji parlamentarnych, to jednak jest propagandowym uproszczeniem przypisywać fakt dojścia Hitlera do władzy zastosowaniu tego systemu. Toteż słuszna, choć niewyczerpująca, była odpowiedź udzielona posłowi Scharnbergowi przez posła Mellies z SPD w debacie z marca 1953: „Podstawy republiki weimarskiej zostały zburzone, ponieważ od początku jej istnienia działała partia, która nie cofała się przed żadnym środkiem, by poniżyć demokrację, a tą partią było Stronnictwo Niemiecko-Narodowe (*Deutsch-Nationale-Partei*). Może się zastanowić niektórzy z waszych szeregów nad tym: ile winy z tamtych czasów jeszcze dzisiaj na nich spoczywa. Cóż było przyczyną, że prawicowe elementy w republice weimarskiej nie mogły stawić oporu reżimowi Hitlera? Przyczyną było to, że w dniu 23 marca 1933 wszystkie partie na

prawo od Socjalnej Demokracji zgodziły się na ustawę o pełnomocnictwach (scil. dla rządu Hitlera)⁴.

Po wojnie propaganda Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU) szafowała od początku tym rzekomym argumentem historycznym. Chodziło o to, by do zachodniemieckiego prawa wyborczego wprowadzić zasadę większości. Ta propaganda w niemałej mierze pochodziła z ośrodków angielskich (przynajmniej miała tam swe ukryte źródło).

Już nazajutrz po kapitulacji Niemiec w r. 1945 na konferencji powstającej wówczas CDU w Godesberg stwierdzono: „System list i proporcjonalnego rozdziału mandatów należy zastąpić przez prawo wyborcze, które na pierwszy plan wysuwa osoby związane z wyborcami...“⁵ Propagowały zasadę większości różne ośrodki: stowarzyszenie uczonych pod nazwą *Aktionsgruppe Heidelberg*, czasopismo „Die Wandlung“ bliskie znanemu niemieckiemu filozofowi Karolowi Jaspersowi, organizacja pod mianem Niemieckie Towarzystwo Wyborcze (*Deutsche Wahlergesellschaft*) powstałe we wrześniu 1947. Honorowym prezydentem rady przybocznej tego towarzystwa był prof. Alfred Weber. Odezwa założycieli z czerwca 1947 wypowiada się przeciw zasadzie wyborów stosunkowych, która znalazła wyraz w pierwszych konstytucjach uchwalonych w strefie amerykańskiej Niemiec. Towarzystwo utworzyło biuro studiów historii prawa wyborczego i metod wyborczych w szczególności miało zbadać, jakby wypadły wybory w poszczególnych niemieckich krajach, gdyby prawo wyborcze opierało się na zasadzie większości⁶.

Mimo żywej akcji propagandowej za zasadą większości wyniki były raczej skromne. System większości względnej został zastosowany tylko częściowo. Ogólnozwiązkowa ustawa zasadnicza (konstytucja NRF) i przeważająca większość konstytucji krajowych nie podnoszą ani zasady większości, ani zasady proporcjonalnego rozdziału mandatów do godności zasad konstytucyjnych.

Ustawa zasadnicza z 23. 5. 1949 nie zajmuje w stosunku do tej najważniejszej sprawy żadnego stanowiska. Stwierdzono tam tylko, że wybory mają być powszechne, bezpośrednie, wolne, równe i tajne; powtórzono tradycyjną formułkę o posłach jako przedstawicielach całego narodu, którzy nie są związani instrukcjami i podlegają tylko swemu sumieniu, przyznano czynne prawo wyborcze osobom, które ukończyły lat 21, biernie tym, które ukończyły lat 25. Pozostałe zagadnienia mają być uregulowane w ustawie związkowej.

Z konstytucji krajowych⁷ tylko konstytucja bawarska i konstytucja Nadrenii-Palatynatu opowiadają się za systemem proporcjonalności, pierwsza za „ulepszonym systemem stosunkowym“, druga za systemem proporcjonalnym w ogóle a konstytucja Badenii-Wirtembergii (Baden-Württemberg) nakazuje łączyć zasadę „wyboru indywidualności“ (*Persönlichkeitswahl*) z zasadą proporcjonalności. Tak

⁴ „Verhandlungen des Deutschen Bundestages“, 1. Wahlperiode, 2. Wahlperiode, Sten. Berichte.

⁵ „Tagesspiegel“ 6. 1. 46 — Die Erklärung der CDU, patrz też: „Tagesspiegel“ 3. 1. 48 — Wahlen und Wahlsysteme im Westen.

⁶ „Die Wandlung“ 1945—1946 zes. 12, Tagb. Zu 150 Briefen; „Tagesspiegel“ 22. 6. 47, 21. 9. 47 — Gründungstagung der Deutschen Wahlergesellschaft; „Tagesspiegel“ 23. 9. 47 — Studienbüro der Deutschen Wahlergesellschaft; „Frankfurter Rundschau“ 23. 9. 47 — Um das Personenwahlrecht; „Tagesspiegel“ 12. 2. 48, 3. 3. 48, 10. 3. 48, 21. 3. 48.

⁷ „Deutsche Verfassungen“. Textausgabe, Verl. F. Vahlen 1955.

się przedstawia dzisiejszy stan prawny. W pierwotnych tekstach konstytucji krajowych strefy amerykańskiej i francuskiej (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz) zasada proporcjonalności była zasadą konstytucyjną. Jednak okoliczność, że przez znowelizowanie dawniejszych lub przez uchwalenie nowych konstytucji przestała nią być, nie oznacza bynajmniej zwycięstwa zasady większości. Z konstytucji Hesji zasada proporcjonalności została usunięta i sprawa tego elementu systemu wyborczego przekazana ustawodawstwu zwyklemu na podstawie ustawy z dnia 22. 7. 1950, wobec czego ustawa wyborcza z 18. 9. 1950 wprowadziła system mieszany (kombinację systemu większościowego i stosunkowego). Ten jednak system został z kolei porzucony, bo nowelą z 15. 7. 1954 wprowadzono ponownie zasadę proporcjonalnego rozdziału mandatów⁸.

Pierwsza ustawa wyborcza NRF, z 15. 6. 1949, stanowi połączenie zasady proporcjonalności z zasadą większości, połączenie tego jednak rodzaju, że jest ono realizacją zasady proporcjonalności. Parlament związkowy miał się składać przynajmniej z 400 posłów; na każdy kraj związkowy przypadała ściśle określona liczba. Rządy krajowe rozdzielały mniej więcej 60% mandatów na jednomandatowe okręgi wyborcze, resztę zaś na krajową pulę uzupełniającą. W okręgach wyborczych wybrany był ten kandydat, który uzyskał największą liczbę głosów (zasada większości względnej). Uzyskane w ten sposób wyniki uzupełniano na podstawie zasady proporcjonalności, a mianowicie na stopniu kraju zliczono wszystkie głosy oddane na poszczególnych kandydatów partyjnych w okręgach wyborczych, a więc także te głosy, na podstawie których taka lub inna partia uzyskiwała mandaty z tytułu większości względnej i stosownie do liczby głosów uzyskanych przez poszczególne stronnictwa rozdzielano mandaty dodatkowe z list krajowych (*Landesergänzungsvorschläge*) według zasady proporcjonalności (system d'Hondta). Od ustalonych dla poszczególnych partii liczb mandatów odliczano mandaty uzyskane przez partie w okręgach, a resztę miejsc obsadzano kolejno nazwiskami z krajowych list uzupełniających. Jeśli zatem stosownie do liczby głosów uzyskanej w obrębie kraju przez stronnictwo przysługiwało mu 7 mandatów, a w okręgach uzyskało ono już 3 mandaty, przypadały mu z listy krajowej jeszcze 4 mandaty, a więc dodatkowo wybrane były osoby umieszczone na pierwszych czterech miejscach krajowej listy. Jeśli zaś stronnictwo uzyskało w okręgach wyborczych więcej mandatów, niż mu przysługiwało na podstawie obliczenia w ramach kraju, zatrzymywało nadwyżkę mandatów. W ten sposób liczba posłów mogła ulec powiększeniu. Z tego właśnie powodu parlament związkowy, wybrany w dniu 14. 8. 1949, miał nie minimalną liczbę 400, lecz 402 posłów.

Taki system zakłada, że niezależnie od zgłoszenia kandydatów w jednomandatowych okręgach należy — jak zresztą już wspomniano — zgłaszać także krajowe listy kandydatów i że te dwie grupy kandydatów muszą być ze sobą powiązane. Krajową listę kandydatów (*Landesergänzungsvorschlag*) mogła zgłosić tylko partia polityczna, innymi słowy, zasadę proporcjonalnego rozdziału mandatów stosowało się jedynie do stronnictw.

Stronnictwo nie korzystało jednak z proporcjonalnego rozdziału mandatów, jeśli nie uzyskało w ramach kraju przynajmniej 5% ogółu oddanych głosów albo

⁸ W. v. Br ü n n e c k, Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. 12. 1946, „Jahrb. des öffentl. Rechts” N. F. 3 (1954), s. 248.

jeden mandat w okręgu. Przepis ten utrudniał małym partiom zdobycie reprezentacji w parlamencie.

Z tego omówienia wynika, że zasada proporcjonalności była w istocie główną zasadą pierwszej zachodnioniemieckiej ustawy wyborczej. Odstępstwa od niej polegały na tym, że z proporcjonalnego rozdziału mandatów w kraju może powstać tylko stronnictwo polityczne, że takie stronnictwo może wyjątkowo zdobyć więcej mandatów, niż mu przysługuje na zasadzie proporcjonalności (w razie zdobycia większej liczby mandatów w okręgach jednomandatowych), że stronnictwo nie korzysta z proporcjonalnego rozdziału, gdy uzyskało w kraju mniej niż 5% ogółu głosów albo nie przeprowadziło przynajmniej jednego kandydata w okręgu wyborczym. W końcu odstępstwo polegało także na tym, że zasadę proporcjonalnego rozdziału mandatów stosuje się tylko w ramach kraju, a nie w ramach całego obszaru państwa, jak to było za czasów konstytucji weimarskiej, kiedy w systemie automatycznym reszty głosów pozostałe po pierwszym podziale zliczano na szczeblu wyższym i potem jeszcze w najwyższym i na tej podstawie przyznawano dalsze mandaty.

Listy krajowe są tzw. listami związanymi, to znaczy, że wyborca musi je w całości przyjąć lub odrzucić. Okoliczność jednak, że powiązano listę krajową partii X z zespołem kandydatów tejże partii wystawionych w okręgach jednomandatowych, pociąga za sobą w praktyce poważne rozluźnienie listy krajowej. Decydują przeciw w pierwszym rzędzie wybory w okręgach. Dopiero wyniki, uzyskane tam na zasadzie większości względnej, uzupełnia się proporcjonalnym rozdziałem na stopniu krajowym. Celem wyborów w okręgach jednomandatowych ma być wybór indywidualności (*Persönlichkeitswahl*). „Lepszy człowiek” ma mieć pierwszeństwo przed „lepszym programem”⁹. A to ma osłabić maszynę partyjną i przyczynić się do większej demokratyzacji wyborów.

Ustawa z 8. 7. 1953 dla wyborów do drugiego zgromadzenia związkowego zajmuje stanowisko pośrednie między omówioną wyżej pierwszą ustawą wyborczą a tą, która dzisiaj obowiązuje. Pominęliśmy ją zatem w naszych rozważaniach, by nie zaciemniać obrazu całości, i zwrócimy uwagę tylko na ostatnią ustawę wyborczą, z 7. 5. 1956.

W parlamencie związkowym nie wznowiono by zapewne dyskusji nad tą sprawą, gdyby nie to, że ustawa z 1953 dotyczyła tylko wyborów do drugiego parlamentu. To zmusiło posłów do opracowania i uchwalenia nowej ustawy w 1956 r.

CDU-CSU, SPD i FDP złożyły odrębne projekty. CDU proponowała znowu zasadę większości względnej, która jednak w komisji prawa wyborczego parlamentu związkowego nie znalazła aprobaty. Z kolei zaproponowana zasada większości absolutnej została przez komisję również odrzucona. W tych warunkach skoncentrowała się dyskusja na projektach SPD i FDP, które obydwa stały na stanowisku ulepszanego systemu stosunkowego (*personifiziertes Verhältniswahlrecht*). Różnica między nimi polegała na tym, że projekt SPD przyznawał wyborcy tylko jeden głos, który decydował tak o wyborach okręgu, jak i na stopniu krajowym, projekt FDP zaś dawał wyborcy dwa głosy, jeden dla wyborów w okręgu, drugi dla wyborów na stopniu kraju, stwarzając wyborcom przez to możliwość wyboru pierwszym głosem kandydata bezpartyjnego lub kandydata

⁹ „Arch. des öffentl. Rechts” 1949 (spraw. o pierwszej ustawie wyborczej).

partii X, drugim zaś głosem (przeznaczonym na stopniu krajowym do proporcjonalnego rozliczenia) kandydata partii X lub Y. Innymi słowy, wyborca mógł głosować na szczeblu krajowym na listę CDU, w okręgu natomiast oddać głos na kandydata SPD, jeśli ten odpowiadał mu jako człowiek bardziej niż wystawiony w tymże okręgu kandydat CDU. Przedstawiciele CDU-CSU usiłowali między wspomnianymi dwoma głosami wyborcy przeprowadzić zupełny rozdział w ten mianowicie sposób, by połowę posłów wybrać na zasadzie większości względnej, drugą zaś połowę na podstawie systemu stosunkowego. Wniosku tego nie poddano jednak pod głosowanie z powodu przerwania posiedzeń komisji na czas dłuższy, po wznowieniu zaś obrad propozycja ta nie została ponowiona. Większość komisji opowiedziała się za projektem FDP, który też stał się przedmiotem dyskusji na plenum parlamentu związkowego i z niewielkimi zmianami został uchwalony¹⁰.

Według ustawy wyborczej z 7. 5. 1956 liczba posłów wynosi 506 (tak jak w ustawie z 8. 7. 1953), z których 22 wybiera izba posłów w Berlinie. Zarzucono jednak zachowany jeszcze w ustawie z 1953 sztywny podział mandatów na poszczególne kraje. Na terenie NRF (bez Berlina) dokonuje się zatem wyboru 484 członków parlamentu. Nieco inaczej niż w pierwszej ustawie wybiera się połowę w okręgach jednomandatowych, drugą połowę w ramach kraju. Te wybory (w okręgu i w kraju) są jednak ze sobą mocno sprzężone. Tak jak dawniej istnieją dwójakiego rodzaju listy kandydatów, a mianowicie propozycje w okręgu wyborczym, które zawierają po jednym tylko nazwisku (*Kreiswahlvorschlag*) i wielonazwiskowa krajowa lista kandydatów (*Landeswahlvorschlag*).

Pełne prawo zgłoszenia kandydatów ma tylko partia polityczna, zgodnie z jej przez konstytucję zagwarantowanym prawnopństwowym stanowiskiem (art. 21 ust. 1 zd. 1: „partie współdziałają w kształtowaniu woli politycznej narodu“). Partia polityczna może składać propozycje wyborcze na stopniu okręgu i na stopniu kraju. Istnieją oczywiście pewne warunki, którym te propozycje muszą odpowiadać. Jedne dotyczą tylko małych partii, inne odnoszą się do wszystkich.

Partiom politycznym, które w parlamencie związkowym (*Bundestag*) albo też w parlamencie krajowym (*Landtag*) od ostatniego wyboru nie miały stale przynajmniej 5 członków, wolno złożyć propozycję wyborczą tylko wtedy, gdy wykażą, że posiadają demokratycznie wybrany zarząd oraz pisemnie sformułowany statut i program.

Propozycja partii dla okręgu wyborczego musi być podpisana przez statutowo właściwy zarząd krajowy, zawierać zapewnienie w miejsce przysięgi, że kandydat został wyłoniony przez członków partii w sposób przewidziany przez ustawę wyborczą, oraz nosić oznaczenie partii, w przypadku zaś, gdy propozycja pochodzi od stronnictwa, które w parlamencie związkowym lub w parlamencie krajowym nie posiadało przynajmniej pięcioosobowej reprezentacji, musi być ona także podpisana przez przynajmniej 200 wyborców (nie dotyczy to partii mniejszości narodowych). Takim samym warunkom musi odpowiadać propozycja dla wyborów na stopniu krajowym z tą jednak różnicą, że odpada warunek wykazania prawidłowego wyboru kandydata w łonie partii i że wspomniane

¹⁰ „Verhandlungen des Deutschen Bundestages“, 2. Wahlperiode, Sten. Ber. Bd. 28 s. 6559, dyskusja w parlamencie s. 6954—6957.

wyżej małe stronnictwa muszą złożyć podpisy w liczbie 1% uprawnionych do wyboru na terenie kraju, nie więcej jednak niż 2000 podpisów (nie dotyczy to również stronnictw mniejszości narodowych).

Partia może w okręgu i w kraju złożyć tylko po jednej propozycji wyborczej. Kandydata można zgłosić tylko w jednym okręgu wyborczym i tylko w jednej propozycji. Partia może jednak w okręgu i w kraju zgłosić te same kandydatury.

Listy krajowe można łączyć w ten sposób, że w stosunku do innych list połączone listy występują jako jedna lista. Podział mandatów między listy złożone odbywa się również według systemu d'Hondta.

Ograniczone prawo zgłaszania kandydatów ma *ad hoc* utworzona grupa wyborcza. Ustawa nie używa określenia „grupa wyborcza“, stwierdza tylko, że propozycją w okręgu wyborczym może być także zgłoszenie kandydata podpisane własnoręcznie (*persönlich und handschriftlich*) przez przynajmniej 200 wyborców, którzy obierają sobie hasło. Organizacja tej grupy jest bardzo prosta. Wyborcy wyznaczają w zgłoszeniu swego pełnomocnika i jego zastępcę, z których każdy może działać samodzielnie. Zresztą obowiązek ustanowienia pełnomocnika i zastępcy dotyczy także zgłoszeń partyjnych.

Ogromna różnica między partią a powstałą *ad hoc* grupą wyborczą rzuca się w oczy. Na stopniu okręgu mogą występować z propozycjami wyborczymi partie i grupy wyborcze, na stopniu kraju tylko partia.

Partie zostały jednak na szczelu okręgu wyborczego poniekąd zrównane z grupami wyborczymi, a mianowicie przez nałożenie w drodze ustawy obowiązku wyboru kandydata przez miejscowych członków partii. Skoro grupa wyborcza tworzy się około pewnego kandydata, wskutek czego panuje w łonie tej grupy w stosunku do niego jednomyślność, kandydat wystawiony w okręgu przez partię ma posiadać przynajmniej aprobatę znacznej części zamieszkałych w okręgu członków. Przepisy te stoją w ścisłym związku z postulatem wyboru indywidualności (*Persönlichkeitswahl*), który, jak już wspomniałem, w pewnym przynajmniej stopniu przeciwstawia się „maszynnie partyjnej“. Kandydatem partii w okręgu wyborczym może być tylko ten, kto został wybrany na to stanowisko w tajnym głosowaniu przez ogólne zebranie członków partii w okręgu wyborczym lub zebranie ich delegatów. W wielkich miastach można urządzać zebrania wspólne dla kilku okręgów wyborczych. Zarząd krajowy albo inna w statucie wskazana partyjna władza może od uchwały założyć sprzeciw. W takim razie głosowanie należy ponowić. Drugi wynik jest ostateczny. Inne kwestie związane z wyłonieniem kandydata, który ma być wystawiony w okręgu wyborczym (termin zwołania zebrania, quorum itd.), pozostawiono wewnętrznopartyjnemu uregulowaniu (statutowi). Z tego wynika w szczególności, że statut określa, czy wybór kandydata następuje większością względną, czy bezwzględną. Do propozycji wyborczej należy dołączyć odpis protokołu o wyborze kandydata, z podaniem miejsca i czasu zebrania, formy zaproszenia i liczby uczestniczących członków. W ustawie wyborczej nie ma przepisów, które by dotyczyły wyłonienia kandydatów na stopniu krajowym, tzn. dla tzw. krajowych list uzupełniających. Problem ten więc może partia uregulować według własnego uznania.

Zgodnie z projektem ustawy złożonym przez FDP, każdy wyborca (było tak już w ustawie z 1953 r.) ma 2 głosy; jeden głos na wybory w okręgach (*Erststimme*), drugi na wybory krajowe (*Zweitstimme*). Różnica w zestawieniu

z pierwszą ustawą wyborczą polega na tym, że tam z faktu głosowania w okręgu na kandydata partii X wnioskowano, że wyborca głosuje również w ramach kraju na listę partii X. Według obowiązującej dzisiaj ustawy wyborczej dzięki dwóm głosom, które wyborca posiada, możliwe jest rozdzielenie głosów między dwie partie.

W każdym okręgu wyborczym wybiera się jednego tylko posła. Wybrany jest ten, kto uzyska największą liczbę głosów; w razie równości decyduje los. Jest to rzecz bardzo prosta. Nie tak prosty jest rozdział mandatów na szczeblu krajowym według zasady proporcjonalności. Stop większości względnej ze stosunkowym rozdziałem mandatów (z decydującą przewagą proporcjonalności), zawarty — jak nam wiadomo — już w pierwszej ustawie wyborczej, uległ w następnych aktach ustawodawczych uściśleniu i korekturze, co pociągnęło za sobą pewną zawilicość.

Pierwszą czynnością jest oczywiście zliczenie wszystkich „drugich“ głosów (*Zweitstimmen*) oddanych na listy krajowe. Nie uwzględnia się jednak „drugich“ głosów tych wyborców, którzy swoje „pierwsze“ głosy oddali na wycięskiego w okręgu kandydata wystawionego przez wolną grupę wyborczą (tzn. przez 200 wyborców okręgu, a więc nie przez partię) albo przez partię, której nie dopuszczono ze względów formalnych do wystawienia listy krajowej.

Drugą czynnością jest ustalenie liczby posłów, która według zasady proporcjonalności powinna być przypaść na poszczególne listy krajowe. Od ogólnej liczby posłów (484) odlicza się liczbę zwycięskich kandydatów w okręgach wyborczych wystawionych przez wolną grupę wyborczą albo przez partię, której nie dopuszczono do wystawienia listy krajowej, albo przez partię, która z racji klauzuli ograniczającej (*Sperrklausel* — warunek uzyskania pewnej ilości głosów lub mandatów w okręgach) nie uczestniczy w rozdziale mandatów z listy krajowej. Resztę miejsc rozdziela się na listy krajowe, stosownie do ustalonej w wyżej podany sposób liczby głosów według systemu d'Hondta (także tutaj w razie równości głosów decyduje los).

Trzecią z kolei czynność polega na tym, że z ustalonych w ten sposób liczb miejsc, przypadających na poszczególne listy krajowe, odlicza się liczbę miejsc zdobytych przez partię w okręgach wyborczych danych krajów, pozostałe zaś miejsca obsadza się z list krajowych według ustalonej w nich kolejności. Posła wybranego w okręgu wyborczym nie uwzględnia się oczywiście przy przydziale mandatu z listy krajowej, jeśli został on wybrany również z listy krajowej.

Miejsca zdobyte w okręgach wyborczych zatrzymuje partia nawet wtedy — tak jak to było dawniej — gdy liczba ich przekracza listę mandatów przypadających na partię według zasady stosunkowości. W tym przypadku ogólna liczba miejsc w parlamencie podlega podwyższeniu o tę różnicę.

Wielka dyskusja rozgorzała ostatnio nad klauzulą ograniczającą (*Sperrklausel*). Nie była ona sama w sobie rzeczą nową. Krajowe konstytucje zachodniemieckie niejednokrotnie uzależniają reprezentację w parlamencie od uzyskania pewnej minimalnej liczby głosów (w Bawarii 10% głosów przynajmniej w jednym okręgu wyborczym, w Berlinie i Bremie 5% głosów oddanych na terenie całego obszaru wyborczego) lub przewidują możliwość wprowadzenia takiego warunku przez ustawę (Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen).

Natomiast ogólnozwiązkowa ustawa zasadnicza (konstytucja) podobnego przepisu nie zawiera. Jednak już pierwsza i druga ogólnozwiązkowa ustawa wyborcza stanowiły, że partia może uczestniczyć w rozdziale mandatów z listy krajowej tylko wtedy, gdy uzyska przynajmniej (według pierwszej ustawy) 5% ważnie oddanych głosów na terenie kraju lub jeden mandat w okręgu wyborczym na terenie kraju lub (według drugiej ustawy) 5% ważnie oddanych „drugich” głosów na terenie państwa związkowego albo jeden mandat w okręgu wyborczym (w jakimkolwiek kraju).

Nowa ustawa, z 7. 5. 1956, rozszerzyła ponownie zakres tej klauzuli. Warunkiem uczestnictwa w rozdziale mandatów z uzupełniającej listy krajowej jest uzyskanie 5% ogółu głosów „drugich” oddanych ważnie na terenie państwa lub zdobycie przynajmniej 3 mandatów w okręgach (w jednym lub kilku krajach). Ponieważ tylko przydział mandatów z list krajowych jest uzależniony od uzyskania przynajmniej 5% głosów „drugich” lub 3 mandatów w okręgach, mała partia nie traci ewentualnie uzyskanych jednego lub dwóch mandatów w okręgach. Partia może zatem tą drogą otrzymać szczątkową reprezentację w parlamencie.

Ta klauzula w nowej swej postaci została przez dwie małe partie, Partię Bawarską (*Bayernpartei*) i Ogólnoniemiecką Partię Ludową (*Gesamtdeutsche Volkspartei*), które także w bieżącej kadencji parlamentu związkowego z racji niewypełnienia warunków klauzuli ograniczającej nie są reprezentowane, zaskarżona do trybunału konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgerichtshof*) jako sprzeczna z konstytucją. Partia bawarska jako partia, mająca swą podstawę członkowską tylko w jednym kraju NRF, uważała, że żądanie uzyskania 5% „drugich” głosów oddanych ważnie w całym państwie albo 3 mandatów z okręgów wyborczych (na zasadzie większości względnej) wykracza przeciw zasadzie równości. Godziła się ona natomiast na klauzulę ograniczającą w postaci wymogu uzyskania przynajmniej pięciu procent głosów oddanych w ramach jednego kraju. Ogólnoniemiecka Partia Ludowa uważała, że klauzula ograniczająca sprzeciwia się także zasadzie wolności tworzenia partii politycznych zagwarantowanej przez ustawę zasadniczą NRF.

Wyrokiem z dnia 23. 1. 1957 trybunał konstytucyjny uznał jednak klauzulę ograniczającą za zgodną z ustawą zasadniczą. Oparł swój wyrok nie tyle na argumentach prawnych, ile politycznych, wychodząc z założenia, że rozbite na drobne grupy przedstawicielstwo narodowe nie jest w stanie wytworzyć stałej większości i tym samym wyłonić trwałego rządu. To uzasadnienie z prawnego punktu widzenia nie przekonuje.

Wyrok został z zadowoleniem przyjęty przez Unię Chrześcijańsko-Demokratyczną i przez Wolnych Demokratów. Socjaliści, choć nie brali aktywnego udziału w procesie przed trybunałem konstytucyjnym, byli zwolennikami złagodzenia klauzuli. Bawarski prezydent ministrów Wilhelm Hoebner (SPD) nazwał wyrok „przegraną bitwą idei federalistycznej”¹¹. I tak jest w istocie.

Skutki wyroku nastąpiły niebawem. Ogólnoniemiecka Partia Ludowa po-

¹¹ „Frankf. Allg. Zeit.” 24. 1. 57, „Die Welt” 24. 1. 57; socjaliści wystąpili 16. 1. 57 z projektem uchylecia „wielkiej klauzuli ograniczającej”, a wprowadzenia „małej klauzuli” (5% głosów w jednym kraju lub 1 mandat w okręgu). Wniosek ten został odrzucony („Frankf. Allg. Zeit.” 17. 1., 22. 2. 1957).

wzięła na nadzwyczajnym kongresie uchwałę rozwiązującą. Jej przywódcy przyłączyli się do socjalistów. Partia Bawarska zaś prowadzi skomplikowane rokowania, których celem jest sojusz z socjalistami lub Centrum, które zresztą także w obecnej kadencji nie jest reprezentowane w parlamencie¹².

W stosunku do Partii Komunistycznej zastosowano środek znacznie silniejszy: w ubiegłym roku rozwiązano ją na podstawie wyroku trybunału konstytucyjnego. Narzędziem był artykuł ustawy zasadniczej o partiach (art. 21). Stanowi on m. i., że partie, które „zmierzają do podważenia wolnościowego demokratycznego porządku albo zagrożenia bytu republiki związkowej, są niekonstytucyjne“; orzeka o tym wspomniany trybunał. Takie właśnie cele usiłowano przypisać Komunistycznej Partii Niemiec. Wyrok spotkał się z ostrą krytyką, częściowo także ze strony burżuazyjno-liberalnej, jako zamach na demokratyczne swobody, a więc krok sprzeczny z tym przepisem ustawy zasadniczej, który był formalnie podstawą orzeczenia.

Tak się przedstawiają podstawy skomplikowanego systemu wyborczego NRF. Ten opis — to właściwie dopiero początek analizy. Narzuca się szereg dręczących pytań. Czy CDU ma szczególny, partyjny interes, by propagować zasadę względnej większości? To znaczy, czy w razie jej zastosowania zwycięstwo tej partii byłoby bardziej prawdopodobne? Tak można by sądzić, gdyż w państwie kapitalistycznym partia u władzy dąży zawsze do najbardziej dla siebie korzystnego systemu wyborczego. Mamy jednak za mało materiałów, by w konkretnym przypadku odpowiedzieć na to pytanie. W jakim stopniu korzystają partie z możliwości równoczesnego wystawienia tego samego kandydata w okręgu wyborczym i na liście krajowej? Który mandat zapewnia posłowi większy autorytet: czy ten, który został zdobyty w okręgu, czy mandat z listy krajowej? Czy wyborcy korzystają z możliwości rozdzielenia swych głosów między kandydatów różnych partii? Na ostatnie pytania spróbujemy dać przynajmniej odpowiedź częściową.

Przy pierwszych wyborach w r. 1940 CDU wystawiła 43% swoich kandydatów tylko w okręgu, 45% tylko na liście krajowej, 12% równocześnie w okręgu i kraju. Tej samej sprawy dotyczące liczby co do SPD wynoszą 29, 37, 34%, co do FDP — 36,5, 32, 31,5. Z posłów CDU 83% wybrano w okręgach i 17% z listy krajowej, z posłów SPD 73% w okręgach, 27% z listy, z posłów FDP wreszcie tylko 23% w okręgach i 77% z listy. Z wybranych posłów CDU kandydowało podwójnie 18%, SPD — 54%, FDP 79,5%. A więc najwięcej mandatów w okręgach zdobyło CDU, bo 83% wszystkich swoich mandatów¹³. Różnica w stosunku do SPD (73%) nie jest jednak tak znaczna, by można było z tego wysnuć wniosek, że CDU miała w przeciwieństwie do SPD specjalny interes w stosowaniu większości względnej w okręgach jednomandatowych.

Niemiecki publicysta stwierdził ostatnio, że tendencja do podwójnego wystawiania kandydatów stała się powszechna: „Parlament związkowy ceni sobie, że połowa jego członków jako posłowie okręgów wyborczych została wyznaczona

¹² „Frank. Allg. Zeit.” 1/2. 5. 57 — Ein komplizierter Wahlbündnisplan, „Tagespiegel” 21. 5. 57. Heinemann und Helene Wessel in der SPD, „Taschenbuch des öffentl. Lebens” s. 344 (nicht im Bundestag vertretene Parteien).

¹³ R. Wildenmann, Partei und Fraktion, 2 wyd. 1955 Parteien, Fraktionen, Regierungen, Schriftenreihe hrgs. Adolf Sternberger, Verl. A. Heine, zestawienie przy s. 123.

bezpośrednią decyzją wyborców. Nie ma członka parlamentu o pewnym znaczeniu, który by nie uważał sobie za ujmę, że został wybrany tylko z listy krajowej i że nie reprezentuje żadnego okręgu wyborczego. Partie polityczne wprowadziły z reguły obowiązek zgłaszania kandydatów w okręgach wyborczych, tak by każdy, kto widnieje na liście krajowej, mógł, o ile to możliwe, być również kandydatem w okręgu. Nie ulega wątpliwości, że także w oczach parlamentu poseł okręgu wyborczego jest posłem pierwszego rzędu, posłem, którego mandat stoi ponad partią¹⁴.

Tak patrzają na tę sprawę posłowie i funkcjonariusze partyjni. Czy tak samo myśli szary wyborca? Czy dla niego również istnieją dwa rodzaje mandatów o różnym stopniu godności? Badania socjologiczne, przeprowadzone przez grupę uczonych na tle wyborów z 1953 r., wykazały podobno, że „większość wyborców nie zna ustawy wyborczej i nie interesuje się zupełnie elementem wyboru indywidualności zawartym w systemie mieszanym”. I jedno jeszcze interesujące ustalenie tych samych badaczy: „z wyborców CDU i SPD nie więcej jak 1% rozdzieliło swe głosy między dwie partie, aby w okręgu wyborczym dać pierwszeństwo indywidualności kandydata¹⁵”.

Są to ułamkowe wyniki badań, które doszły do nas drogą pośrednią. Dlatego nie można wobec nich zająć stanowiska.

¹⁴ A. Rapp, Der Abgeordnete und seine Wähler, „Frankf. Allg. Zeit.” 14. 6. 57.

¹⁵ E. Bitzer, Wähler und Gewählte, „Frankf. Allg. Zeit.” 3. 7. 57 (krótkie omówienie książki: Wähler und Gewählte. Eine Untersuchung der Bundestagswahlen 1953 von Wolfgang Hirsch-Weber und Klaus Schutz, unter Mitarbeit von Peter Schran, Martin Virchow u. a. Verlag Franz Vahlen, Berl. u. Frankf. a. M. 1957, s. 484.