

Przeglądy i komentarze

WYBRANE ZAGADNIENIA WYBORÓW DO BUNDESTAGU IX KADENCJI

I. PROCEDURY DESYGNACJI KANDYDATÓW NA POSŁÓW I REPARTYCJI MANDATÓW

A. W przeciwieństwie do zgłaszanych w 248 okręgach wyborczych kandydatów indywidualnych (bezpośrednich), dla których otrzymanie mandatu uwarunkowane jest uzyskaniem jak największej liczby oddanych na nich głosów, wzajemne zależności występujące między głosami wyborców a posiadaczami mandatów z list kandydatów są znacznie bardziej złożone. Każda forma repartycji proporcjonalnej, zmuszająca do powiązania oddanych na listę głosów z umieszczonymi na niej nazwiskami i przyznania mandatów zwyciężskim kandydatom, wiązać musi się z szeregiem operacji matematycznych. Przyjęcie w RFN list stałych wiąże się z prezentacją wyborcom w ramach jednej orientacji partyjnej większej ilości kandydatów, co do których jednakże głosujący nie mogą podjąć bezpośrednio żadnych skutecznych decyzji. Pozostawia się im jedynie możliwość wyboru między partiami. Brak partycypacji potencjalnych wyborców w rekrutacji kandydatów prowadzić zatem musi przy tej formie list nieuchronnie do monopolizowania przez partię procesu desygnacji kandydatów na deputowanych.

Przyznanie wyborcom dwóch głosów (*Erststimme und Zweitstimme*) doprowadziło do wykształcenia dwóch odrębnych procedur wyłaniania kandydatów na posłów. W związku ze specyficznymi kryteriami kalkulacyjnymi, stosowanymi przez partie przy układaniu list krajowych, utarł się zwyczaj nominacji w pierwszej kolejności kandydatów w okręgach. Obowiązujące w tej kwestii przepisy są korzystniejsze dla partii, uprzywilejowując je w porównaniu do wolnych grup wyborców (§ 20 ust. 3 w związku z § 18 ust. 1 federalnej ustawy wyborczej — *Bundeswahlgesetz* — dalej jako BWG)¹, mimo przyjęcia jednakowego wymogu złożenia podpisów pod okręgowymi wnioskami wyborczymi partii oraz wolnych grup wyborców przez 200 obywateli uprawnionych do głosowania. Z obowiązku tego zwolnione są partie reprezentowane w *Bundestagu* lub w jednym z *Landtagów* nieprzerwanie (od ostatnich wyborów) przynajmniej przez pięciu deputowanych.

Partyjnym kandydatem okręgowym może być wyłącznie ten, kto w tajnym głosowaniu wybrany zostanie na zebraniu członków partii w okręgu (model partyjno-plębiscytarny), lub też przez konferencję ich delegatów (model partyjno-reprezentacyjny). Przeciwno decyzjom tych gremiów przysługuje krajowym zarządom partii

¹ *Bundeswahlgesetz vom 7. Mai 1956*. „Bundesgesetzblatt” (dalej jako BGBl.), I s. 383, z późniejszymi zmianami BGBl. 1975, I, s. 2325. Por. też *Bundeswahlordnung vom 16. Mai 1957*. BGBl. I, ss. 441 i 532, z późniejszymi zmianami BGBl. 1975, I, s. 2384 (dalej jako BWO).

webo suspensywne. O dopuszczeniu kandydatów indywidualnych do wyborów decydują na 30 dni przed głosowaniem okręgowe komisje wyborcze. Odwołania od ich decyzji rozpatrują odpowiednio komisje krajowe.

Nominacja kandydata okręgowego przez zebranie ogółu członków partii ma miejsce jedynie w małych, nie reprezentowanych w parlamencie federalnym partiach oraz w FDP. Pozostałe partie wyłaniają kandydatów na konferencjach (zjazdach) delegatów. Statuty SPD i CDU czynią je obligatoryjną formą rekrutacji przyszłych deputowanych. Jedynie statut CSU pozostawia zarządom powiatowym możliwość wyboru między pierwszym a drugim modelem postępowania. W procesach tych partycypuje nielki odsetek członków partii. Formalnie odpowiednikiem jego są wartości rzędu 2,5 - 5%²; w kategoriach uprawnionych do głosowania oznacza to odpowiednio 0,15% i 0,3%. Rzeczywisty jednak krąg osób biorących udział w tych starannie zaprogramowanych procesach decyzyjnych jest jeszcze mniejszy i rozciąga się głównie na lokalne elity partyjne, posłuszne terytorialnym władzom partyjnym. Udział w nich szeregowych członków partii należy do wyjątków. Po wyborze delegatów na ww. konferencje, zarządy powiatowe partii intensyfikują spotkania z nimi, sondują opinie oraz pośredniczą w ujednocnianiu poglądów zarządów i grup delegatów. Trudności w pozyskaniu poparcia dla propozycji jednego zarządu prowadzą do zaktywizowania organizacji niższych szczebli. Jeżeli ten nieformalny model wskazania kandydata zawodzi, płaszczyzną wiążących uzgodnień staje się — w trzeciej niejako dopiero kolejności — okręgowa konferencja delegatów. Pojawienie się w tym stanie rzeczy możliwości artykulacji propozycji uczestniczących w obradach nieformalnych grup partyjnych nadaje tym spotkaniom ostry i burzliwy przebieg. Jedynie w nielicznych okręgowych konferencjach delegatów (5% do 7% ogólnej ich liczby) dochodzi do rzeczywistych konfrontacji propozycji zarządów z kontrpropozycjami wysuniętymi przez uczestników gremiów nominacyjnych.

Kandydatura okręgowa stanowi wypadkową szeregu kryteriów branych pod uwagę przy nominacji. Poza prestiżem dotychczasowego posiadacza mandatu, podstawową przesłanką skutecznego ubiegania się o wolne miejsce kandydata są: okres przynależności do partii, aktywna praca na jej rzecz, powiązanie z organami kierowniczymi partii i występującymi w okręgu grupami interesu. Liczą się też predyspozycje i kwalifikacje osobiste ubiegającego się o nominację. Na decyzje gremiów nominacyjnych wywiera wpływ tzw. kalkulacja szans na mandat. Ustalenie stopnia prawdopodobieństwa sukcesu dokonuje się w oparciu o statystyki wyborcze, wyniki badań opinii publicznej, ekspertyzy oraz opracowania specjalne. Analiza tych materiałów umożliwia wyróżnienie tzw. „ostoi” (*Hochburgen*) i „diaspor” wyborczych partii (*Disporagebiete*)³. Zjawiska objęte tymi pojęciami pozwalają precyzyjnie wskazać na tzw. okręgi stabilne, w których istnieje pewność zdobycia mandatu. Łączna ich ilość (dla CDU/CSU i SPD) oscylowała w kilku ostat-

² H. Kaack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*. Köln 1970, ss. 596 - 597; E. Colberg, U. Männle, *Zur Geschäftsordnung. Die Praxis der Willensbildung*. München 1973, s. 60; K. Sontheimer, H. H. Röhring, *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. München—Zürich 1977, s. 306. B. Zeuner, *Wahlen ohne Auswahl — Die Kandidatenaufstellung zum Bundestag*. W: *Demokratisierung und Gesellschaft*. München 1973, s. 226.

³ H. Kaack, *Wahlkreisgeographie und Kandidatenauslese*. Köln—Opladen 1969, ss. 12 - 20; Tegoż, *Geschichte...*, op. cit., ss. 570 - 572; M. Herscheid, *Das Splitting — ein wahltaktisches Medium der Liberalen?* „Aus Politik und Zeitgeschichte” (dalej jako APZG) 9/1973, ss. 32 - 34; U. Feist, M. Güllner, K. Liepelt, *Strukturelle Angleichung und ideologische Polarisierung*. „Politische Vierteljahresschrift” 2 - 3/1977, s. 284.

nich wyborach w granicach od 150 do 160. Przebieg konferencji odpowiednich partii w okręgach o znikomej — jeśli nie zerowej — szansie na mandat jest najbardziej ożywiony i często prowadzi do głosowań alternatywnych. Mniej zainteresowane tymi okręgami władze partyjne pozwalają na rozluźnienie dyscypliny i nie ograniczają inicjatywy delegatów.

Przyznając partiom uprzywilejowanej pozycji w procesie wyborczym podkreślone zostało ustanowieniem wyłączności tych podmiotów na obsadę i prezentację list kandydatów (§ 27 ust. 1 zdanie 1 BWG). Te z nich, które nie były dotychczas reprezentowane przez frakcję lub 5 deputowanych w parlamentach krajowych i *Bundestagu*, muszą (celem skutecznego wystawienia listy) przekonać władze wyborcze o przestrzeganiu zasad demokratycznego wyboru zarządu, posiadaniu pisemnego statutu itp. Zebrać muszą też pewną ilość podpisów według proporcji jeden podpis na tysiąc uprawnionych (nie więcej jednak niż 2000). Decyzje o dopuszczeniu list do wyborów podejmowane są przez krajowe komisje wyborcze 30 dni przed głosowaniem.

Obowiązująca ustawa wyborcza wprowadziła instytucję prawnego domniemania, tworzenia przez partie związków list kandydatów (§ 7 BWG). Partie, pragnące traktowania ich list jako odrębnych (w procesie repartycji mandatów), zobowiązane są złożyć związkowemu kierownikowi wyborczemu odpowiednie oświadczenie najpóźniej 20 dni przed wyborami.

Desygnacja kandydatów oraz formowanie list krajowych zawsze wiąże się ze stopniowymi wyborami gremiów nominacyjnych. Wystawienie przez nie kandydatów nabiera cech typowej ratyfikacji list kompromisowych, wypracowanej wcześniej przez krajowe zarządy partyjne. Zmiany zaproponowanej np. przez krajowe władze CDU/CSU i SPD kolejności nazwisk są z reguły sporadyczne. Propozycje zarządów stanowią wypadkową skomplikowanych selekcji, starannie maskowanych przed społeczeństwem i szeregowymi członkami partii. Wyjściem dla nich są tzw. „prapropozycje” zarządów, władz centralnych, przybudówek młodzieżowych, osobistości partyjnych oraz grup interesów⁴. Dokładność kalkulacji szans na uzyskanie mandatów bezpośrednich umożliwia określenie liczby mandatów, jaką można będzie obsadzić z list. Stanowi to przesłankę ustalenia dla nich miejsc pewnych (mandatowych), niepewnych i beznadziejnych. Nominacjom okręgowym nadać można więc przymiot decyzji przedwstępnych, wywierających tym większy wpływ na ww. selekcje, im mniej stabilnych okręgów wiązać można z partią. Najbardziej czytelne staje się to w przypadku FDP, w której uczestnicy gremiów nominacyjnych często dokonują korektur propozycji zarządów krajowych. Dla konstrukcji list poważnego znaczenia nabiera zabezpieczenie mandatów niepewnym kandydatom okręgowym. Ocena się, że w przeprowadzonych dotychczas wyborach, ilość zabezpieczonych kandydatów okręgowych oscylowała (dla SPD, CDU i FDP) łącznie na pulapie 180. Formowanie list staje się okazją do uwzględnienia interesów pomijanych w nominacjach okręgowych. W partiach Unii i FDP szczególnego znaczenia nabierają odniesienia do wewnętrznych grup interesów, przenikających w formie stowarzyszeń do struktur partii⁵. Realność oddziaływania centralnego kierownictwa oraz jego

⁴ G. Meyer, *Die Parteiendemokratie der Bundesrepublik*. „Der Bürger im Staat” 1/1973 s. 4; P. Haungs, *Reform der Kandidatenaufstellung*. „Der Bürger im Staat” 2/1976, s. 95; P. Kevenhörster, *Kollektive Güte und organisierte Interessen*. W: *Macht der Verbände — Ohnmacht der Demokratie?* München—Wien 1976, ss. 213—215.

⁵ B. Zeuner, *Wahlen ohne Auswahl. Die Kandidatenaufstellung zum Bundestag*. W: *Demokratisierung...*, op. cit., ss. 240—242; E. Colberg, U. Männle, op. cit., ss. 81 i 94.

polityków na skład list warunkowana jest stopniem powiązań i współpracy central bońskich z organizacjami krajowymi. Przewidziane przez statuty CDU i SPD współdziałanie i porozumienie władz terenowych z zarządami związkowymi wyraża się formalnie partyjną dyskusją oraz nieważącymi propozycjami. Skuteczniejsze są na ogół działania nieformalne; pozostające prawie wyłącznie w gestii central partyjnych środki materialne, okazują się argumentem zdolnym skłonić kierownictwa krajowe do uległości. Umocniają ją również takie specyficzne świadczenia Bonn jak: informacje o wynikach badań opinii publicznej, ekspertyzy demoskopii wyborczej, wytyczne dotyczące korektur działań propagandowych itp. Wnioski zarządów związkowych są skutecznie popierane również przez funkcjonariuszy kumulujących „pionowo i poziomo” stanowiska w partii, organach państwa, a niekiedy również w grupach interesu. Są oni podstawowymi ogniwami stabilnej struktury oligarchii wewnątrzpartyjnej.

Praktyka dowodzi, że uczestnicy krajowych konferencji wyborczych mają minimalne szanse wprowadzenia zmian w strukturach proponowanych list, szczególnie zaś w grupie tzw. pozycji mandatowych, obejmujących 75% - 80% miejsc przeznaczonych do repartycji. Niespotykane w praktyce wykorzystywanie przez zarządy krajowe przyznanego im prawa wnoszenia sprzeciwów przeciwko interesującym nas tu uchwałom konferencji krajowych (§ 21 ust. 4 BWG) stanowi logiczne następstwo aklamacyjno-ratyfikacyjnej postawy gremiów desygnacyjnych wobec propozycji zarządów.

Propozycje okręgowe zawierać mogą wyłącznie nazwisko jednego kandydata. Równocześnie kandydowanie w innych okręgach, jak i wysunięcie przez różne partie, jest niedopuszczalne. Ilość kandydatów umieszczonych na listach krajowych jest dowolna, zależna od partii, które mogą jednak wystawić określonego kandydata tylko na jednej liście. Dopuszczalne są kandydatury podwójne, osób ubiegających się jednocześnie o mandat bezpośredni i z listy. Możliwość ta jest powszechnie wykorzystywana; zastosowano ją już w wyborach do pierwszego parlamentu związkowego. Pomijając kandydatury podwójne, średnio w skali państwa 6 kandydatów przypada na 1 mandat. Dla list zależność ta wyraża się stosunkiem 40:1. Skłania to poważną część kandydatów do traktowania swojej nominacji jedynie jako dowodu uznania ze strony władz partyjnych, zdobycia kolejnego szczebla w karierze politycznej czy też stanowi odskocznię do innych sukcesów, nie koniecznie politycznych. Nominacja dostarczyć też może długo oczekiwanej okazji do zademonstrowania (procentujących w dalszej karierze) zdolności propagandowych w nadchodzącej kampanii wyborczej.

Odpowiednio do faktu posiadania przez wyborców dwóch głosów, karta do głosowania dzieli się na dwie części. Pierwsza prezentuje głosującym kandydatury indywidualne, druga natomiast — listy kandydatów. Warto zauważyć że kolejność ich umieszczenia na karcie uwarunkowana jest liczbą głosów drugich, uzyskanych przez partię na obszarze danego kraju w ostatnich wyborach do *Bundestagu*. Listy partii, które nie wystąpiły z wnioskami wyborczymi w poprzednich wyborach, umieszczone są poniżej, w kolejności alfabetycznej nazw partii. Kolejność kandydatów okręgowych dostosowana zostaje do porządku list.

Praktyka desygnacji kandydatów na deputowanych do *Bundestagu* wyraźnie różnicuje partie, faworyzując siły stojące na gruncie ukształtowanych w RFN stosunków społeczno-politycznych. Sankcjonowanie tego stanu rzeczy przez Federalny Trybunał Konstytucyjny (dalej FTK) służy umocnieniu już istniejącego systemu partyjnego, skutecznie zmniejszając ilość potencjalnych konkurentów do mandatów poprzez uniemożliwienie lub utrudnienie im artykulacji wniosków wy-

borczych. Przyjęte rozwiązania zmniejszają stopień skutecznej partycypacji wszystkich partii politycznych w procesie wylaniania i zgłaszania kandydatów na deputowanych do parlamentu federalnego, różnicując jednocześnie ich szanse na równe (w założeniu) korzystanie z przyznanego im w artykule 21 ust. 1 zd. 1 Ustawy zasadniczej *Grundgesetz*, dalej GG) prawa do politycznego kształtowania woli narodu.

Przyjęty na podstawie związkowej ustawy wyborczej (BWG) i ustawy o partiach (*Parteiengesetz* — dalej PG), a fragmentarycznie również w statutach, i rozwinęty w praktyce partyjno-reprezentacyjny tryb desygnacji kandydatów, prowadzi — w miejsce możliwego do zastosowania modelu partyjno-plebiscytowego — do elitaryzacji omówionego procesu, pogłębia jego oligaryzm, ułatwia koncentrację władzy w rękach mniejszości partyjnej, depolityzując szerokie rzesze członkowskie poprzez wymuszenie bierności w tej dziedzinie życia politycznego. Wbrew postanowieniom UZ oraz PG, traktującym jednoznacznie o demokracji wewnątrzpartyjnej, masy członkowskie pozbawione są jakichkolwiek szans wywarcia wpływu na procesy doboru, selekcji i prezentacji kandydatów na deputowanych. W przetargach kierowniczych gremiów partyjnych nie ma okazji do wysłuchania opinii szeregowego członka partii. Nie mają jej również często delegaci zasiadający w gremiach desygnacyjnych.

Legitymujące znaczenie wyborów dla kierowniczych, legislacyjnych i kontrolnych funkcji *Bundestagu* wymaga daleko idącego wpływu piastuna zwierzchnictwa, a więc narodu, na ustalanie jego składu, a tym samym również i na proces desygnacji kandydatów na jego członków. Mimo przyznania grupom obywateli prawa zgłaszania kandydatów okręgowych, monopolistyczną pozycję w tym procesie posiadają partie polityczne. Odpowiednio do swoich aspiracji ogólnonarodowych, nadają one rekrutacji personelu politycznego rangę podstawowej funkcji, decydującej w ich przekonaniu o przynależności partyjności, odpowiadającej przyjętym w nauce zachodniemieckiej wyobrażeniom o państwie partyjnym. Pozbawienie wyborcy możliwości dyskusowania i głosowania nad propozycjami alternatywnymi, a więc partycypacji w procesie desygnacji kandydatów, narusza posiadane przezeń szeroko rozumiane prawo głosu. Partie uzurpują sobie — jak się wydaje — nigdzie nie potwierdzone prawo do wyłącznego dysponowania mandatami, co koliduje z art. 21 ust. 1 GG. Zastosowanie w tym artykule (zdanie 1) zwrotu: „partie współdziałają” (*Die Parteien wirken... mit*) nie jest potwierdzeniem tezy, jakoby ustawa zasadnicza ustanawiała bądź sankcjonowała monopol tych organizacji przy ustalaniu list krajowych. Partie traktowane są przez ten akt prawny jedynie jako jeden spośród szeregu innych (bliżej nie określonych) podmiotów, z którymi powinny one współpracować. Za takim rozumieniem wskazanego przepisu wydaje się przemawiać również art. 21 ust. 2 zd. 2 GG, konkretyzujący powszechnie w doktrynie zachodniemieckiej uznawane twierdzenie o pochodzeniu wszelkiej władzy od narodu, sprawującego ją w wyborach (*Sie wird vom Volke in Wahlen... ausgeübt*). Te zaś, w związku z materialną treścią leżących u ich podstaw zasad równości i powszechności (art. 38 ust. 1 GG w związku z art. 3 ust. 1 GG), nie powinny być na żadnym ze swoich etapów pozbawione więzi z wyborcami, będącymi częścią składową narodu. Nie znajdujemy również podstawy dla monopolistycznej pozycji partii w procesie wyborów kandydatów w ustawie o partiach politycznych (PG). Poza powtórzeniem sformułowań GG w przedmiocie ww. współdziałania, § 1 ust. 2 PG nakłada na partię jedynie obowiązek uczestnictwa w wystawianiu kandydatów do wyborów związkowych, krajowych i innych (... *sich durch Aufstellung vom Bewerber im Bund... beteiligen*), nie wykluczając — jak

się wydaje — potencjalnego równouprawnienia z nimi na tym etapie również innych podmiotów⁶.

B. Postępowanie zmierzające do rozdysponowania 496 mandatów między konkurencyjne partie polityczne, ich kandydatów w okręgach, a także i pozapartyjnych kandydatów indywidualnych, jest niezwykle skomplikowane. Można wyróżnić w nim szereg etapów. Pierwszy, a zarazem najprostszy, wiąże się z ustaleniem wyników w jednomandatowych okręgach wyborczych. Wygrywają w nich kandydaci, którzy uzyskali względną większość ważnie oddanych głosów pierwszych. Przy równej liczbie głosów uzyskanych przez dwóch lub więcej kandydatów, o otrzymaniu mandatów decyduje losowanie. Zdobyte mandatu bezpośredniego wyklucza otrzymanie miejsca z listy.

Poza rozdysponowaniem połowy miejsc w *Bundestagu*, wynik tego postępowania umożliwia określenie ilości głosów drugich, zdobytych przez określone partie w skali państwa, a więc przez poszczególne (domniemane) związki ich list krajowych. Ustalenie tych sum jest warunkiem rozdzielenia pozostających jeszcze do obsadzenia (pomiędzy partie oraz ich kandydatów z list) 248 mandatów oraz określenia — według systemu d'Hondta — łącznej ilości deputowanych poszczególnych partii w parlamencie. Zamiechanie od 1956 r. określania stałej liczby mandatów przypadających dla poszczególnych krajów spowodowało, że począwszy od wyborów w 1957 r. podział mandatów z list krajowych przeprowadzany jest w dwóch odrębnych fazach. Pierwsza obejmuje obszar wyborczy państwa, druga natomiast — wyłącznie poszczególne kraje. Punktem wyjścia do obliczeń repartycyjnych jest określenie sum głosów drugich, pozyskanych przez poszczególne partie w całej RFN. Nie wchodzi w ich skład głosy tych wyborców, którzy poparli głosem pierwszym zwycięskich kandydatów pozapartyjnych⁷. Nie obejmują one również głosów wyborców popierających głosami pierwszymi zwycięskiego kandydata partii, która nie zgłosiła równoległe listy krajowej dla obszaru kraju, obejmującego odpowiedni okręg. Zważywszy, że do udziału w repartycji mandatu z list krajowych nie dopuszcza się tych sił politycznych, które nie zdobyły w skali państwa 5% ważnych głosów drugich, ani też 3 mandatów bezpośrednich — do sum tych niejako z konieczności nie wchodzi również głosy drugie, objęte tymi klauzulami (*Sperrklausel* i *Grundmandatsklausel*), co nie ma zastosowania jedynie do partii mniejszości narodowych.

Suma głosów drugich, pozyskanych przez partię w całym państwie, określa (zgodnie z systemem d'Hondta) łączną ilość przypadających jej w *Bundestagu* mandatów, to znaczy tyle, ile by jej przypadło, gdyby nie połowa lecz całość miejsc (496) była rozdzielona na zasadzie ustawowo przewidzianej proporcjonalności. Ewentualne zdobycie mandatów bezpośrednich przez kandydatów pozapartyjnych zmniejsza — rzecz jasna — ilość miejsc pozostających do rozdysponowania pomiędzy partie, kwalifikujące się do udziału w repartycji mandatów z list krajowych⁸. Nadanie scharakteryzowanym wyżej sumom głosów drugich przymiotu miernika siły i znaczenia partii w skali państwa, zmusiło ustawodawcę do przeniesienia na szczebel centralny całości obliczeń legitymujących do obsadzenia wszystkich miejsc z list. Po ustaleniu liczby mandatów przypadających partiom w parla-

⁶ L. Janicki, *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*. Poznań 1975, s. 143; Z. A. Maciąg, *System partyjny RFN*. Warszawa 1979, ss. 214-225; U. Thaysen, *Bürgerinitiativen, Parlamente und Parteien in der Bundesrepublik. Eine Zwischenbilanz*. „Zeitschrift für Parlamentsfragen” (dalej ZPF), 1/1978, ss. 89 i 101-102.

⁷ Por. paragraf 6, ust. 1 zd. 2 BWG, w związku z § 20 ust. 3 BWG.

⁸ Por. paragraf 6 ust. 1, zd. 3 BWG i § 75 ust. 1, pkt. 6 BWG.

mencie federalnym, dochodzi wreszcie do określenia sum mandatów należnych partiom w określonych krajach. Konieczne w tej mierze obliczenia prowadzone są również według metody d'Hondta. Określenie ilości mandatów przypadających w każdym kraju poszczególnym partiom równoznaczne jest z ustaleniem dopiero na tym etapie postępowania repartycyjnego sumy mandatów, przypadających w danych wyborach dla poszczególnych krajów.

Od tak obliczonych ilości mandatów partii w krajach odlicza się mandaty zdobyte już na tych obszarach wyborczych przez ich kandydatów w okręgach. Pozostała reszta wolnych mandatów obsadzona zostaje według kolejności nazwisk na odpowiednich listach.

Jak wspomniano, w procesie rozdziału mandatów między listy uczestniczą jedynie partie, na które w skali państwa oddano najmniej 5% ważnych głosów drugich. To wyraźne odejście od reguł proporcjonalności i równości wyborów zapobiegać ma przenikaniu drobnych, efemerycznych ugrupowań politycznych do parlamentu i — co za tym idzie — przeciwdziałać jego wewnętrznemu rozbić, gwarantując jednocześnie stabilność rządów. U podstaw pojawienia się tego oryginalnego rozwiązania w mechanice wyborczej RFN leży przekonanie o możliwości uzasadnienia „łagodzenia” ścisłego rozumienia sensu zasad prawa wyborczego realizacją określonych celów państwowo-politycznych. Dał temu wyraz Federalny Trybunał Konstytucyjny, który — interpretując związek i współzależności zachodzące między art. 3 GG i art. 38 pkt 1 zd. 1 GG — nie dopatrywał się w tym akcie prawnym przeciwwskazań do ograniczenia równości prawa wyborczego. Warto zauważyć, że interesująca nas tu klauzula najsilniej (w sensie zmniejszenia szans partii na udział w procesie rozdziału mandatów) skutkuje wówczas, kiedy rozciągnięta zostanie na jeden duży obszar wyborczy, a więc na teren całego państwa, co ma miejsce od 1956 r. Zaostriżyło to jej skuteczność, prowadząc równocześnie do powstania jednej z bardziej interesujących sprzeczności wewnętrznej związkowej ustawy wyborczej, wynikającej z odnoszenia związkowej klauzuli zaporowej do podziału mandatów pomiędzy krajowe listy kandydatów, związane przecież z wielokrotnie mniejszym obszarem wyborczym.

Abstrahując od kwestii konstytucyjno-prawnych, pojawienie się postanowień o klauzuli zaporowej uznać można za rozwiązanie odpowiadające z matematyczno-logicznego (wyłącznie!) punktu widzenia postępowaniu proporcjonalnemu — mimo jego ograniczenia. Nie można jednak tego powiedzieć o alternatywnej dla niej tzw. „klauzuli mandatów podstawowych” (*Grundmandatsklausel*)⁹. Zgodnie z nią, w procesie proporcjonalnego rozdziału mandatów mogą uczestniczyć również i te partie, które wprawdzie nie zdobyły na całym obszarze wyborczym 5% ważne oddanych głosów, lecz pozyskują przynajmniej 3 mandaty w trybie wyborów bezpośrednich w okręgach. Klauzula alternatywna stanowi zaprzeczenie przyjętej przez ustawę wyborczą zasady, że o sile i pozycji partii zasiadających w parlamencie federalnym decyduje ilość pozyskanych przez nie głosów drugich. Głosy te stają się podstawą repartycji między listy krajowe i związki tych list dopiero po pierwotnym umocowaniu ich przez odnoszące sukcesy głosy pierwsze, którym nadany zostaje szczególny ciężar gatunkowy. Uprzywilejowanie ich podkreślone zostało przez zezwolenie partiom, które nie przekroczyły klauzuli zaporowej (ale zdobyły 1 lub 2 mandaty w okręgach), na zachowanie tych mandatów. Sytuacje, w których z jednej strony nie dopuszcza się do parlamentu przedstawicieli partii

⁹ Stosowanie w tym opracowaniu zwrotu „klauzula alternatywna” wydaje się w dostatecznym stopniu uzasadnione użyciem przez ustawodawcę sformułowania „lub” („... oder”)

mogącej zdobyć około 22 mandatów, z drugiej zaś uznaje się za legitymujące do wejścia w skład tego organu posiadanie zaledwie 3 mandatów — i to przez partie regionalne (słabsze), eliminacji których poświęcona jest istota klauzuli zaporowej — wiązać można chyba jedynie (ewentualnie tłumaczyć) wewnętrzną sprzecznością aktu prawnego, konstytuującego alternatywność omówionych tu klauzul.

II. FAZY KAMPANII WYBORCZEJ ORAZ PRZEBIEG GŁOSOWANIA

A. W rozwoju zachodnioniemieckich kampanii wyborczych ważną cezurę stanowi początek lat sześćdziesiątych, od kiedy to coraz szerzej zaczęto wykorzystywać amerykański model prowadzenia tego rodzaju akcji. Mimo że oficjalna kampania rozpoczyna się formalnie kilka tygodni przed dniem wyborów, to w praktyce okres ten staje się jedynie końcowym etapem walki, toczącej się od dłuższego czasu. Polityczne planowanie kampanii wyborczej rozpoczyna się w centralach partyjnych w zasadzie bezpośrednio po wyborach, a ściślej — po dostarczeniu przez demoskopię wyborczą oraz Federalny Urząd Statystyczny opracowań na temat minionych wyborów. Półtora roku przed głosowaniem do nowego parlamentu federalnego, w centralach partyjnych konstytuują się (poza normalnymi strukturami organizacyjnymi) stosunkowo liczne (10-50 osobowe) komisje do spraw kampanii wyborczej. Zadaniem ich jest koordynowanie pracy propagandowej partii, jej czołowych polityków, kandydatów agencji reklamowych oraz instytutów badania opinii publicznej. Wspólne wszystkim partiom zjawisko upodabniania się ich taktyki, coraz większa centralizacja i profesjonalizacja kampanii wyborczych, pozwalają na wyróżnienie w nich trzech podstawowych faz: przygotowawczej, walki przedwyborczej oraz końcowej¹⁰.

W pierwszej z nich, aparaty partyjne wszystkich szczebli dokonują ogólnego, polityczno-organizacyjnego planowania poszczególnych poczynań oraz podsumowują minioną kampanię wyborczą. W tej też fazie następuje uruchomienie i pełna intensyfikacja akcji mobilizującej wszystkich członków. Faza ta kończy się po upływie dwóch trzecich — do trzech czwartych kadencji, przechodząc w okres walki przedwyborczej.

Przebieg walki przedwyborczej jest dokładnie określony specjalnym kalendarzem czynności politycznych, organizacyjnych i propagandowych wszystkich ogniw partii. Następuje w nim ujednoczenie i podporządkowanie dotychczasowych akcji członków oraz zarządów lokalnych obowiązującej taktyce i programom, zarysowanym przez kierownictwa partyjne. Wszystko to dzieje się przy wiodącej roli wspomnianej wyżej komisji do spraw kampanii wyborczych. W tym też czasie dokonuje się wyborów kandydatów na posłów, uchwała się też tzw. platformy wyborcze. Przeprowadzanie wyborów do *Bundestagu* jesienią powoduje rozpoczęcie tej fazy w pierwszym półroczu kalendarzowego roku wyborczego.

Końcowa faza kampanii wyborczej trwa około dwóch miesięcy. Łatwo wyróżnić w niej dwa podokresy. Rozpoczęcie pierwszego z nich wiąże się z reguły w każdej partii z wielką centralną imprezą polityczną, podczas której występują czołowi kandydaci, prezentujący główne kierunki akcji propagandowych określonych sił oraz przyjęte przez nie hasła (wezwania) przewodnie dla danej kampanii. Uruchomiona zostaje akcja plakatowania na stacjonarnych i ruchomych obiektach

¹⁰ W. Wolf, *Der Wahlkampf. Theorie und Praxis*, Köln 1980, ss. 120 i 121; K. Bente, H. von Borstell, *Der Bundestagswahlkampf der SPD*, ZfP 1/1979, ss. 75, 79-87.

należących do partii, bądź też przez nie wydzierżawionych. W prasie i periodykach nasila się fala ogłoszeń partyjnych, radio i telewizja rozpoczynają nadawanie odpłatnych i darmowych programów politycznych. Najbardziej charakterystycznym dla tego okresu kampanii wyborczej akcentem są masowe, centralnie zaplanowane publiczne wystąpienia, spotkania i dyskusje kandydatów, organizowane na całym obszarze wyborczym. Kandydaci na kanclerza (z ramienia SPD, CDU, a w 1980 roku również i z CSU) oraz czołowi politycy uczestniczą w serii kilkudziesięciu (organizowanych na wzór amerykańskich) spotkań masowych w ramach tzw. „podróży wyborczej”. W drugim podokresie końcowej fazy kampanii wyborczej, obejmującym ostatnie 20-15 dni poprzedzających dzień głosowania (*heisse Wahlkampf Phase*), propaganda polityczna na rzecz partii osiąga swój punkt szczytowy. Pojawiają się niezliczone (nowe) ogromne plakaty, ogłoszenia partyjne we wszelkiego rodzaju środkach przekazu przybierają charakter masowy, zaostrza się ton wystąpień przeciwko konkurentom politycznym. Okres ten kończą organizowane przez wszystkie partie wielkie manifestacje. W przededniu wyborów partie kierują do społeczeństwa apele, prezentując jednocześnie nowo sformułowane hasła i ogłoszenia w środkach masowego przekazu. Charakterystycznym akcentem ostatnich kilkudziesięciu godzin przed wyborami jest masowe i powszechne plakatowanie¹¹.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na specyficzną taktykę stosowaną od 1972 r. we wszystkich kampaniach wyborczych przez wszystkie partie parlamentarne. Znajduje ona wyraz w dwukierunkowym działaniu stojącej do ich dyspozycji maszyny propagandowej, w której — poza środkami masowego przekazu, grupami interesu oraz inicjatywami wyborczymi, szczególną rolę odgrywają profesjonalne organizacje reklamowe. Kierunek pierwszy zmierza do utwierdzenia wyborców w przekonaniach odnośnie do predyspozycji określonych partii do rozwiązywania konkretnych problemów (*Kompetenzproblem* lub *issues-Kompetenz*). Dąży się — rzecz jasna — do tego, by przekonania te możliwie jak najgłębiej przeniknęły do świadomości obywateli. Kierunek drugi, będący wynikiem dokładnej znajomości nastrojów społeczeństwa, zmierza do nadania różnym problemom określonej rangi i znaczenia. Wytypowane zagadnienie staje się tematem wiodącym misternie prowadzonej propagandy. Ma ona przeniknąć psychikę wyborcy, przekonać go do nadania temu problemowi jak najwyższej rangi i — w efekcie — skłonić do głosowania na partię (kandydata), reprezentującą najwłaściwszy w jego odczuciu program lub posiadającą predyspozycje do rozwiązania tej właśnie kwestii.

B. Działania, poprzez które wyborcy wyrażają podjęte decyzje preferencyjne, będą na ogół identyczne, niezależne od tego czy osobiście odwiedzą oni lokal wyborczy, czy też prześlą swój głos listownie. Zgodnie z § 34 BWG oddanie głosu pierwszego i drugiego następuje poprzez odrębne oznaczenie „na krzyż”, w przewidzianych miejscach urzędowej karty do głosowania, odpowiednio — nazwiska popieranego kandydata i listy partyjnej. Pragnący głosować drogą korespondencyjną zobowiązani są — pod rygorem wyłączenia lub unieważnienia oddanych głosów — do pewnych czynności dodatkowych. Należy do nich posiadanie zaświadczenia o prawie do udziału w wyborach, ważnej karty do głosowania oraz dwóch urzędowo oznaczonych kopert, umożliwiających zachowanie tajności (*Wahlumschlag und Wahlbriefumschlag*). Niezbędne jest też złożenie, jeszcze w okresie przygotowań do wyborów, wiarygodnego wyjaśnienia przyczyn przewidywanej w dniu głosowania nieobecności w obwodzie wyborczym. Zamknięta koperta wyborcza, zawierająca wypełnioną kartę do głosowania, powinna być przesłana przez

¹¹ W. Wolf, op. cit., s. 123.

głosującego (wraz z wyżej wymienionym zaświadczeniem i poręczeniem o osobistym wypełnieniu karty) w specjalnie wyróżniającej się kopercie, tworzącej tzw. list wyborczy. Kierowany jest on do okręgowego kierownika wyborów, przekazującego w dniu głosowania wszystkie tego typu przesyłki odpowiedniemu prezydium wyborczemu.

Zmierzając do ułatwienia głosowania oraz uproszczenia związanych z nim obliczeń, zezwolono na zastępowanie kart wyborczych, kopert oraz urn specjalnymi maszynami wyborczymi. Zgodnie z dwoma zaledwie wymogami ustanowionymi w § 35 BWG (poszerzającym niezwykle lakoniczne i pierwotne w tej mierze postanowienia z 1972 roku), urządzenia te — tworzące konstrukcyjną całość dwu niezależnie działających liczników — powinny gwarantować tajność aktu wyborczego. Ich produkcja kontrolowana jest przez państwo, a użycie uzależnione od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych. Wydaje on w związku z tym rozporządzenia, nie wymagające zgody i zatwierdzenia przez *Bundesrat* (§ 35 ust. 3 BWG). Całość sygnalizowanej tu problematyki reguluje akt „o zastosowaniu maszyn wyborczych podczas wyborów do niemieckiego *Bundestagu*”, pochodzący z 3 września 1975 roku¹². Otwarcie lokalów wyborczych oraz przyjmowanie listów wyborczych, trwające od 8⁰⁰ do 18⁰⁰, może zostać (decyzją krajowego kierownika wyborczego) przedłużone do godziny 21⁰⁰ lub też rozpoczęte wcześniej — w przypadku działania sił wyższych. Po upływie czasu przeznaczanego na głosowanie i zamknięciu pomieszczeń wyborczych, prezydium wyborcze przystępuje do obliczania wyników głosowania. Na szczeblu najniższym (obwodu) kolejno ustala się: liczbę wyborców uprawnionych oraz głosujących (frekwencję), ilość ważnych oraz nieważnych głosów pierwszych, ich sumy oddane na poszczególnych kandydatów oraz sumy ważnych głosów drugich oddanych na każdą z list krajowych. Równoległe do omówionych czynności prowadzone są prace specjalnych prezydiów wyborczych, powołanych dla ustalenia wyników głosowania przy pomocy listów. Dodać należy, że ilość wyborców korzystających z tej formy głosowania systematycznie wzrasta. Natychmiast po dokonaniu wymienionych tu ustaleń, wszystkie najniższe organy wyborcze przekazują je okręgowemu kierownikowi wyborów, zapoczątkowując serię tzw. „szybkich meldunków wyborczych”, docierających przez coraz to wyższe ogniwa aparatu wyborczego do federalnego kierownika wyborczego. Meldunki te, uzupełniane informacjami o zwycięstwie odpowiednich kandydatów bezpośrednich, wzbogacane na szczeblach kraju danymi o łącznych ilościach głosów pozyskiwanych przez poszczególne listy partyjne, pozwalają na ustalenie — jeszcze podczas tzw. nocy wyborczej — wstępnych wyników wyborów (*vorläufige Wahlergebnisse*) oraz określenie składu *Bundestagu* i zaprezentowanie nowego kanciera.

III. KORELACJE MIĘDZY WYNIKAMI WYBORÓW A STANEM ROZWOJU ZACHODNIONIEMIECKIEGO SYSTEMU PARTYJNEGO

A. Przed żadnymi wcześniejszymi wyborami do *Bundestagu* nie panowała taka jasność i pewność co do wyników zbliżających się wyborów i ewentualności kontynuacji dotychczasowej koalicji rządzącej, jak w 1980 r. Oparte na badaniach demoskopijnych prognozy dla przewidzianych na 5 października wyborów do par-

¹² *Verordnung über den Einsatz von Wahlgeräten bei Wahlen zum Deutschen Bundestag (Bundeswahlgerätenverordnung — BWahlGV)*. BGBl. 1975, I s. 2459.

TABELA

Wyniki wyborów do Bundestagu IX kadencji (porównanie z 1976 r.) wg ważnie oddanych głosów

Partia	Rok wyborów			
	1980		1976	
	Liczba głosów	%	liczba głosów	%
SPD	16 260 677	42,9	16 099 019	42,6
CDU	12 989 200	34,2	14 367 302	38,0
CSU	3 908 459	10,3	4 027 499	10,6
FDP	4 030 999	10,6	2 995 085	7,9
Bürgerpartei	11 256	0,0	—	—
C.B.V.	3 846	0,0	6 720	0,0
DKP	71 600	0,2	118 581	0,3
Grüne	569 589	1,5	—	—
EAP	7 666	0,0	6 811	0,0
KBW	8 174	0,0	20 018	0,1
NPD	68 096	0,2	122 661	0,3
Pozostałe	9 319	0,0	—	—

Uprawnionych do głosowania: 43231741. Głosowało: 38292176. Frekwencja wyborcza: 88,6%. Głosów nieważnych (drugich): 353115. Ważnych głosów drugich: 37938981.

Źródło: „Das Parlament” 1980/46, s. 3.

lamentu federalnego IX kadencji pozwalały przewidzieć utrzymanie się wśród społeczeństwa dotychczasowej atrakcyjności SPD oraz utratę popularności CDU/CSU¹³. Spośród 12 dopuszczonych do wyborów ugrupowań ubiegających się o mandaty, reprezentowane w Bundestagu partie potrafiły skupić na swoich listach krajowych łącznie 98% ważnie oddanych głosów drugich. Najwięcej — 44,5% przypadło CDU/CSU na kanclerza dotknęły w pierwszym rządzie partię, traktowaną przez większość w jej historii. Wynik ten spowodowała grupa wyborców, którzy w 1972 r. głosowali na CDU, a nie na CSU; pierwsza z tych partii utraciła bowiem w skali całego państwa sympatię 3,8% ogółu uczestniczących w głosowaniu, druga z nich — zaledwie 0,3%. Tak więc następstwa wystawienia kandydatury F. J. Straussa (CSU) na kanclerza dotknęły w pierwszym rządzie partię, traktowaną przez większość obywateli zachodnioniemieckich jako dominującej w bloku chrześcijańsko-demokratycznym i odpowiedzialnej zarówno za program wyborczy oraz politykę desygnacyjną.

Partie Unii przekonały się, że polaryzacja polityczna wyborców uniemożliwiła pozyskanie dla nich absolutnej większości, będącej przesłanką odebrania władzy koalicji SPD-FDP. Ustalenia demoskopijne stwierdzały, że chadecja nie mogła zrealizować swego podstawowego założenia, tj. przejęcia władzy, również w przypadku wystąpienia z innym kandydatem na stanowisko kanclerza¹⁴, chociaż uzyskany wtedy przez nią wynik byłby bezspornie lepszy.

Drugi w historii SPD korzystny dla niej (pod względem wartości) wynik, minimalnie jedynie odbiegający od stopnia poparcia tej partii w 1976 roku, oznaczał umocnienie jej pozycji w systemie partyjnym. Zarysowanie się wolno postępującej

¹³ Bundestagswahl 1980. Eine Analyse der Wahl zum 9. Deutschen Bundestag am 5. Oktober 1980. Mannheim 1980, ss. 1-6.

¹⁴ Tamże, s. 8.

tendencji wzrostu ilości sympatyków w tradycyjnie trudnych dla niej okręgach wyborczych stanowiło następstwo przyjętej przez kierownictwo partii taktyki niwelacji niektórych różnic, dzielących tę partię od chadecji. Zaskoczeniem było niewprowadzenie przez SPD żadnego deputowanego aż z 3 list krajowych (Hamburga, Bremy i Szlezwika-Holsztynu). Sytuacja ta, spowodowana omówionymi już zasadami repartycji mandatów, doprowadziła do tego, że za oddanymi w tych krajach głosami drugimi nie krył się żaden mandat. W Szlezwiku-Holsztynie pojawił się nawet jeden mandat nadwyżkowy (*Überhangmandat*), prowadzący do zwiększenia ogólnej liczby deputowanych w Bundestagu do 497.

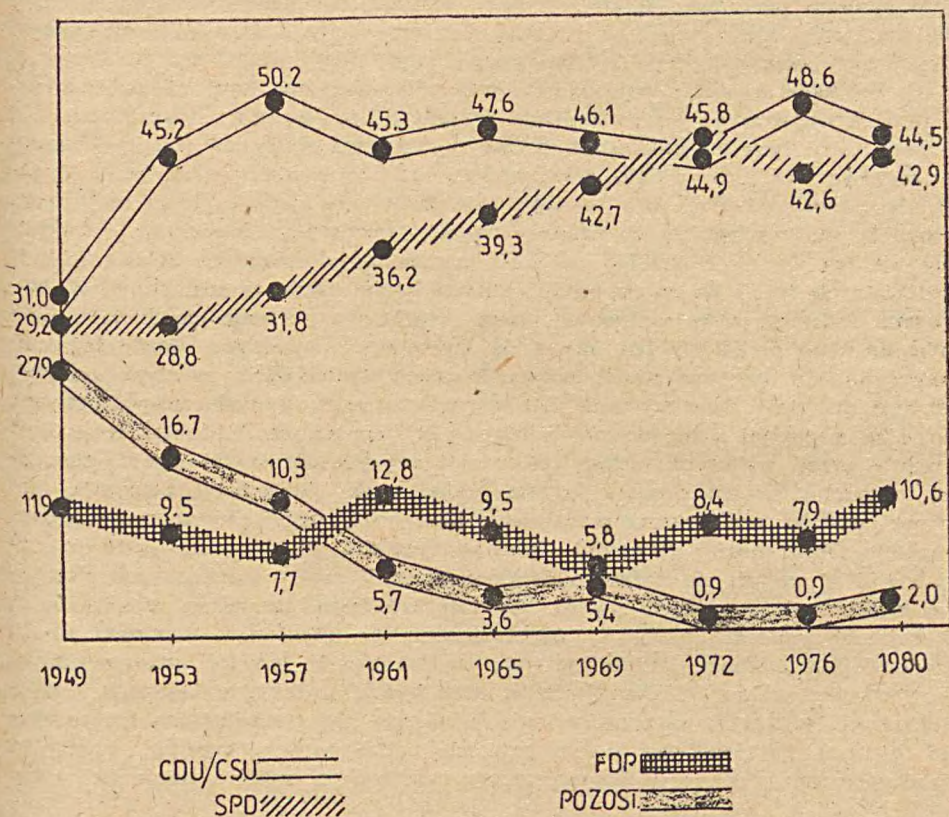
Rzeczywistym zwycięzcą wyborów w 1980 roku była Partia Wolnych Demokratów — FDP. Uzyskanie przez nią poparcia 10,6% wyborców, a więc przyrostu (w porównaniu do 1976 roku) 2,7% ważnych głosów drugich, stało się zasadniczym akcentem tego aktu wyborczego. Jedni z nowych wyborców, obawiając się zdobycia ewentualnej większości absolutnej przez SPD, popierali jej partnerkę koalicyjną głosem drugim (*Stimmensplitting*), inni natomiast, zbliżeni do Unii, a ściślej CDU, zdecydowani byli tym razem przejść do „oboju środka”, powodowani wyraźną rezerwą do osoby kandydata na kanclerza. Ustalenie, że co piąty wyborca FDP bliski był SPD (*Splitting*), pozwala na stwierdzenie, że wzrost popularności „partii kanclerza” był w rzeczywistości znacznie wyższy, niż wynikałoby ze wskazanych 0,3%. Pamiętać przy tym należy, że partia socjaldemokratyczna wyrównała również stratę spowodowaną przejściem części jej wyborców zmiennych do oboju tzw. „zielonych”, popartych w skali państwa przez 1,5% głosujących. Wynik ten, słabszy o połowę od uzyskanego przez zwolenników ochrony środowiska podczas przeprowadzonych w połowie 1970 r. wyborów do Parlamentu Europejskiego, niktogo nie zaskoczył. Zasadniczym powodem zmniejszenia się rezerwuaru potencjalnych wyborców tego ruchu ekologicznego było postępujące zaostrzanie się kampanii wyborczej wokół kontrkandydatów na stanowisko kanclerza. Doprowadziło ono ostatecznie wielu sympatyków „zielonych” do ponownego poparcia wcześniej wybieranych partii parlamentarnych. Ustalenie, że jeszcze w połowie lipca 1980 roku, spośród osób określających się jako „sympatycy zielonych” (tj. 3,6% potencjalnych wyborców w skali państwa) połowa nie była zdecydowana (a krótko przed głosowaniem — jedna trzecia) czy powinna pozostać przy swoich preferencjach, pozwala sformułować tezę, że „pozostanie przy dawnych partiach” spowodowane zostało taktycznym rozumowaniem motywacyjnym. Drugim równie ważnym czynnikiem, osłabiającym atrakcyjność tego ruchu, stało się opatrywanie go przez partie opozycyjne mianem lewicowego, co utrudniało „zielonym” już nie tyle pozyskanie, ile przede wszystkim utrzymanie zdobytego poparcia ze strony tzw. „środku społecznego”. Pozostałych siedem ugrupowań ubiegających się o mandaty w Bundestagu IX kadencji spotkało się ze zdecydowanym wetem ze strony uczestniczących w głosowaniu; ugrupowania te uzyskały łącznie zaledwie 0,5% ważnie oddanych głosów drugich. Powołany w następstwie tych wyborów na kanclerza H. Schmidt, zapewnioną miał wówczas w Bundestagu przewagę kilkudziesięciu mandatów, gwarantującą stabilność jego urzędu i gabinetu do 1984 r., kiedy to prawie równolegle przeprowadzone zostaną wybory do parlamentu federalnego i supranacjonalnego Parlamentu Europejskiego¹⁵.

B. Przetworzenie dotychczasowych relacji na formę graficzną, obejmującą rów-

¹⁵ Szerzej pisze o tym: E. Grabitz, T. Läufer, *Das Europäische Parlament*. Bonn 1980, ss. 233 - 295.

niez wyniki wcześniejszych wyborów do *Bundestagu*, pozwala zaprezentować współzależny wewnętrznie zbiór krzywych, oddający wzajemne uwarunkowania przeobrażenia się zachodniemieckiego systemu partyjnego.

Łatwo zauważyć, że dwie główne partie polityczne, legitymujące się w 1949 r. zbliżonym stopniem popularności w społeczeństwie, po upływie 30 lat znajdują się w bardzo podobnym układzie. Po eliminacji grupy partii określanych jako „pozostałe”, usytuowany jest on jednak na wyższym pułapie wartości, przyjętych dla tego wykresu odniesień względnych. W 1949 r. wyznaczał go wskaźnik 30,1%, a w 1980 r. — wartość rzędu 43,7%. Postępująca do 1972 r. koncentracja byłych wyborców mniejszych ugrupowań wokół tych partii stanowiła podstawową przyczynę oddalania się właściwych im krzywych od trzeciej z nich (związanej z *FDP*), przebiegającej mimo pewnych wahań na przeciętnym poziomie 9,3%. Czytelny rytm jej wzniesień w latach 1949, 1961, 1972 i 1980, określany jest nie tylko powszechnie dostrzeganym — a w istocie rzeczy — wtórnym odsetkiem oddanych na tę partię głosów drugich, ile przede wszystkim stopniem zmniejszenia się w kolejnych wyborach wielkości rozziwu między krzywymi *SPD* a *CDU/CSU*, okre-



Wyniki wyborów do *Bundestagu* w latach 1949-1980 wg odsetków ważnych głosów drugich oddanych na partie

ślanego ruchliwością i podatnością partyjno-polityczną grup zmiennych sympatyków czyli tzw. wyborców zmiennych (*Wechselwähler*), decydujących bezsprzecznie o wynikach konkretnych głosowań. Ich matczyńskim jest tzw. socjalno-demograficzny środek społeczny, o pozyskanie którego toczą walkę wszystkie partie zachodnoniemieckie.

Utrzymujące się jeszcze do chwili obecnej tradycyjne dla poszczególnych orientacji przekroje socjalne tzw. „twardego jądra” ich wyborców stałych (*harter Kern der Stammwählerschaft*), nie wymagające w zasadzie poważnych wysiłków propagandowych, ułatwiają partiom pełną koncentrację wokół złożonych zabiegów zjednoczących ww. środek. Dokonanie się tego jednak najczęściej w okresie bezpośrednio poprzedzającym głosowanie, bądź też w kampanii wyborczej, ujawnia paradoksalną w istocie rzeczy prawdę, że o aktualnym stanie rozwoju zachodnoniemieckiego systemu partyjnego decydują w poważnej mierze obywatele o mniej-szych, niż przeciętne, zainteresowaniach życiem politycznym¹⁶. Walka partii o grupy społeczne, podlegające wraz ze zmianami struktur socjalnych odpowiednim przeobrażeniom, okazuje się jedną z głównych sił sprawczych upodabniania się do siebie, drogą niwelacji programowych, dwóch podstawowych sił zachodnoniemieckiego systemu partyjnego tj. SPD i bloku CDU/CSU; jednocześnie służy to przesłanianiu treści klasowych tego systemu oraz coraz zreźniej w RFN upowszechnianej teorii „demokratycznie legitymowanych partii masowych”.

C. Zbliżenie do siebie potencjałów wyborczych podstawowych sił politycznych w 1980 r., podobne do obserwowanego w 1972 r., przekonuje o wyczerpaniu się na przestrzeni tych lat możliwości dalszego przepływu wyborców między obozami zwolenników CDU/CSU a SPD. Równoznaczne jest to z zamknięciem kolejnej, zapoczątkowanej w 1969 r. fazy rozwoju zachodnoniemieckiego systemu partyjnego. Zamknęła ona rozciągnięty na minione 30-lecie proces jego koncentracji, obejmujący niejako w trzech kolejno po sobie następujących okresach całość struktur terytorialnych RFN. W latach pięćdziesiątych koncentracją tą została objęta płaszczyzna federacji, a w następnym dziesięcioleciu już poszczególne kraje¹⁷. Lata siedemdziesiąte przeniosły ten proces do wyborów komunalnych. Partie tego reprezentowanego we wszystkich organach przedstawicielskich państwa systemu, dążącego globalnie do utrzymania istniejącego porządku gospodarczo-politycznego, zdolne są względem siebie do zawierania koalicji rządzących. Ich skład znany jest z reguły przed wyborami, dzięki czemu wyborcy posiadający możliwość formalnego poparcia głosem drugim jedynie jednej partii politycznej, popierają nim w rzeczywistości preferowany przez siebie blok polityczny. Taktyczno-programowa niwelacja różnic między głównymi siłami politycznymi współczesnego systemu partyjnego RFN stająca się pożywką dezideologizacji i zaniku prawdziwych alternatyw wyborczych, przeradza się na zasadzie kolejnego paradoksu w przesłankę potencjalnej zdolności partii do współrządzenia w układzie koalicyjnym — co określane jest mianem „alternatywnych rządów partii” lub też „alternatywnym sprawowaniem władzy”¹⁸. Określenia te, dostatecznie czytelne w kategoriach politologicznych, wymagają uszczegółowienia, wiążącego się z nieobojętną dla mechaniki systemu kanclerskiego ilością czterech partii parlamentarnych, szczególną wśród nich rolę FDP, oraz dotychczasową możliwością współrządzenia wyłącznie

¹⁶ *Bundestagswahl 1980 ...*, op. cit., s. 43; W. Wolf, op. cit., ss. 148-158. W. Wernicke, *Die Bedingungen politischer Partizipation*. Maisenheim am Glan 1976, ss. 9, 214 i 284.

¹⁷ W. Wolf, op. cit., ss. 68-83.

¹⁸ Z. A. Maciąg, op. cit., s. 237.

w układach koalicyjnych. Z tego też względu bardziej adekwatnym dla tego stanu rzeczy wydaje się stwierdzenie, że w RFN występuje system paropartyjny z alternatywnymi (uzależnionymi generalnie od decyzji FDP) rządami bloków partyjnych¹⁹.

Wylimitowanie z *Bundestagu* przedstawicieli małych i odłamkowych partii politycznych, sprowadzenie do minimum ich znaczenia w codziennym życiu państwa oraz podniesienie wartości sum głosów oddanych łącznie na dwie najsilniejsze partie do wartości rzędu 90% (dla okresu 1969-1980) — stanowi w pierwszym rzędzie następstwo zakotwiczenia w federalnym systemie wyborczym klauzuli zaporowej. W jej trzydziestoletniej historii praktycznego powiązania z trzema ostatnimi fazami rozwoju systemu partyjnego, zauważa się wyraźną zmianę charakteru oddziaływania na ten system. Określoną cezurę stanowią wybory w 1961 r. (koniec drugiego i początek trzeciego etapu rozwoju systemu partyjnego), kiedy to klauzula ta działała jeszcze „bezpśrednio”, systematycznie eliminując z *Bundestagu* drobne ugrupowania polityczne. Ten efekt eliminacyjny (*Eliminationseffekt*) nabrał w trzeciej i czwartej fazie rozwoju zachodniemieckiego systemu partyjnego cech pośrednio nań działającego efektu blokującego (*Blockadeeffekt*), przeciwdziałającego zarówno krystalizacji nowych impulsów politycznych, zakładaniu odpowiadających im organizacji partyjnych, jak i powstrzymującego racjonalnie motywowanych wyborców przed oddaniem głosu na grupy, decydujące się mimo tego na wystawianie swoich kandydatur²⁰.

Podważenie wynikami badań symulacyjnych głównych tez orzeczeń Federalnego Trybunału Konstytucyjnego o rzekomym kształtowaniu przez klauzulę zdolnych do rządzenia większości parlamentarnych, (uzasadniającym — jak wiadomo — przy proporcjonalnym systemie wyborczym ograniczanie równości wyborów), uwytknęła jej prawdziwy, odpowiedni dla funkcjonalnego pojmowania systemu wyborczego, sens. Klauzula ta, podobnie jak szereg innych elementów tego systemu, staje się środkiem zapewnienia możliwie wysokiego stanu posiadania mandatów w parlamencie siłom, szermującym ogólnonarodowym charakterem, eliminując jednocześnie z życia politycznego partie konkurencyjne, potencjalnie dezintegrujące system paropartyjny. Winna ona tym samym zostać uznana za sprzeczny z ustawą zasadniczą czynnik, deformujący rzeczywisty obraz układu sympatii politycznych społeczeństwa zachodniemieckiego, którego około 11% obywateli stwierdza, że jedynie obawa przed zerowym znaczeniem udziału w głosowaniu powstrzymuje ich przed oddaniem głosu na siły pozaparlamentarne²¹. Ustalenie to, stanowiąc interesujący przyczynek do rozważań wykraczających jednak poza ramy tego opracowania, kieruje naszą uwagę w stronę jego dwóch najmniejszych partii politycznych, tj. CSU i FDP. Pamiętać należy, że w powszechnie traktowanym jako jedność bloku chrześcijańsko-demokratycznym współdziałają ze sobą dwie partie o zupełnie odrębnych strukturach organizacyjnych, mające własne statuty i odrębne kierownictwa, różne sfery wpływów terytorialnych itp. Lokalna w skali federalnego państwa CSU, popierana w minionym trzydziestoleciu (w odniesieniach federalnych) przeciętnie przez 10% wyborców, a więc przez ilość dwukrotnie

¹⁹ J. Janiszewski, *Partia Wolnych Demokratów w świetle wyników wyborów krajowych i związkowych w latach 1978-1980*. „Biuletyn Stronnictwa Demokratycznego” (w druku).

²⁰ Z. A. Maciąg, op. cit., ss. 60-64; H. Mandt, *Grenzen politischer Toleranz in der offenen Gesellschaft*. APZG 3/1978, ss. 8 i 9.

²¹ *Wahlstudie 1976. Gegenüberstellung der drei Wellen*. FGW Mannheim 1976, ss. 108-111; *Politik in der Bundesrepublik Juni 1980*. FGW Mannheim 1980, ss. 150-162.

przewyższającą próg klauzuli zaporowej, jest najpoważniejszą siłą polityczną w Bawarii, gdzie odpowiednio średnie (tak dla wyborów krajowych, jak i związkowych) systematycznie przekraczają pułap 50%. Ustalenia te dostarczają — jak się wydaje — dostatecznie jasnych i przekonujących argumentów na rzecz operowania, chociażby w odniesieniu do układu CDU-CSU-SPD, mianem systemu paropartyjnego. Przemawiają za tym również spektakularne demonstracje własnej odrębności, podejmowane co pewien czas przez kierownictwo CSU. Z bardziej znanych przypomnieć należy staranne przygotowywanie opinii publicznej do wprowadzenia na arenę państwowego życia politycznego tzw. „czwartej partii”, mającej stać się formą wyjścia CSU poza Bawarię. Zabiegi te uwieńczone zostały pewnym sukcesem, ponieważ o celowości takiego posunięcia przekonana była w połowie lat siedemdziesiątych jedna czwarta badanych wyborców²². Nie oznaczało to jednak ich gotowości do poparcia tej planowanej akcji. Ustalenia demoskopii wyborczej przewidywały prawdopodobieństwo poparcia „czwartej partii” przez 4,7% przyszłych wyborców²³, co — przybliżając ją wprawdzie do progu klauzuli zaporowej — nie gwarantowało jednak wówczas sukcesu. Mógł on być realny jedynie w przypadku porozumienia z CDU i pozyskania z obozu jej sympatyków — poprzez *splitting* — dodatkowych głosów drugich. Było to jednak niemożliwe z uwagi na stanowisko CDU, przekonanej, że w owej grupie 4,7% potencjalnych wyborców „czwartej partii” znajduje się część jej skrajnie prawicowych wyborców. Tym samym skuteczne wzmocnienie „czwartej partii” groziło jej bezpośrednią utratą kilku mandatów, a w konsekwencji — ukształtowaniem się nowego układu sił w stosunkach z CSU, nie tylko że nie odczuwającej (dzięki swej bawarskości) skutków pojawienia się na płaszczyźnie państwa „nowej” siły politycznej, lecz wzmocnionej jej mandatami. Za wyraźną kontynuację tych sondażowych w swej istocie akcji uznać należy powzięcie w Kreuth (po wyborach) w 1976 r. demonstracyjnej decyzji o odrębności frakcyjnej, zmienionej jednak pod koniec tego roku na rzecz kontynuowania wcześniejszej wspólnoty. Konkretną i wymierną prezentację własnej odrębności (w kontekście stanowiącego główny punkt odniesienia systemu wyborczego) zauważamy ze strony CSU podczas przygotowań do przyjęcia przez Bundestag przepisów regulujących procedurę wyboru zachodniemieckich deputowanych do Parlamentu Europejskiego, ich kompromisowego, wygodnego dla CDU brzmienia, oraz zachowania się tej partii podczas przeprowadzonych w czerwcu 1979 r. wyborów do tego organu. Rezygnacja z wystawienia w tych wyborach własnych, odrębnych list federalnych, mogących najprawdopodobniej zdobyć poparcie wyborców w granicach 6,5% - 7,2%²⁴, co gwarantowało przypuszczalnie 8 mandatów, nie została bynajmniej dokonana jedynie w imię silniejszej współpracy frakcyjnej w Bundestagu. Jednym z bezpośrednich jej następstw było zagwarantowanie CSU wyżej wymienionej ilości mandatów poprzez przyznanie miejsc mandatowych na wspólnych listach kandydatów; ponad to uniknięcie na rok przed wyborami do Bundestagu niekorzystnych dla CDU reperkusji, związanych z pojawieniem się na całym obszarze państwa jej partnerki opozycyjnej i — co najistotniejsze — wystawienie w 1980 r. kandydatury F. J. Straussa na urząd kanclerza.

W odróżnieniu od CSU, druga z mniejszych partii, tj. FDP, konfrontowana

²² *Politik in der Bundesrepublik 1976*. FGW Mannheim 1976, ss. 111 - 112, Teil 2, ss. 48 - 53.

²³ *Wahlstudie 1976. Ergebnisse der Panelbefragungen im Mai - November 1976*. FGW Mannheim 1976, s. 152.

²⁴ Por. J. Janiszewski, *RFN wobec wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego*. „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 2/1979.

jest nie z problemami jej oczywistej przecież odrębności, lecz ze wzbudzającym okresowo duże zainteresowanie zagadnieniem jej dalszej egzystencji, systematycznie podsycanym przez rzeczników tezy o przekształcaniu się zachodnioniemieckiego systemu partyjnego w system dwupartyjny. Wydaje się, że zwolennicy jej — powodowani głównie narastającą do połowy lat siedemdziesiątych polaryzacją społeczeństwa zachodnioniemieckiego wokół dwóch głównych orientacji, wyrażającej się koncentracją wokół nich 91,2% głosów wyborców w 1976 r. — stają jednak wobec konieczności dokonania rewizji swoich poglądów, bądź to z uwagi na wyczerpanie się pod koniec drugiej połowy lat 70-tych możliwości dalszego przepływu wyborców między CDU/CSU a SPD, bądź to wskutek pozyskania przez te partie nowych sympatyków na zasadzie mobilizacji osób dotychczas nie głosujących. Współzależność między ujednoczeniem struktur socjalnych ich wyborców a stagnacją ww. koncentracji, wyrażającą się w 1980 r. wartością rzędu 87,4%, czyni mało prawdopodobnym zarówno poważniejsze rozwarcie się w przyszłości odpowiadających im na wykresie krzywych, jak i przesunięcia się ich na wyższy, a w konsekwencji bardziej niebezpieczny dla FDP, pułap. Wyniki dotychczasowych wyborów na szczeblu państwa nie dostarczają, jak się wydaje, dostatecznych przesłanek do prognozowania opuszczenia przez Partię Wolnych Demokratów areny federalnego życia politycznego, rozumianego jako utrzymanie przez nią przymiotu partii parlamentarnej. Przetrvanie przez nią najbardziej dla drobnych partii niebezpiecznego okresu lat 1949-1961 zawdzięczała ona temu, że w przeciwieństwie do innych drobnych ugrupowań politycznych, legitymowała się określonymi tradycjami, na tyle zakorzenionymi w historii i kulturze politycznej, że były one w stanie zapewnić niezbędny dla ich kontynuacji (w nowym państwie) stopień akceptacji społecznej. Wchodząc z niewielkimi przerwami do większości gabinetów (lata 1949-57, 1961-66 i 1969-80), FDP dowiodła silniejszym partiom przydatności (jeżeli nie wręcz niezbędności) swego istnienia w warunkach nie osiągnięcia przez żadną z nich absolutnej większości. Jej funkcja wydaje się w tym względzie nie podważalna, przynajmniej w perspektywie kilku następnych wyborów. Przemawia za tym również swoista predyspozycyjność wyborców Partii Wolnych Demokratów do instynktownego wręcz przeciwdziałania pojawianiu się tego rodzaju większości. Przekonują o tym dwa zauważalne na powyższym wykresie przypadki wzrostu społecznego poparcia FDP w latach 1961 i 1980, będące w poważnej mierze reakcją na wcześniejsze sukcesy CDU/CSU. Wystąpienie ich również w odmiennych odniesieniach partyjnych podczas niektórych wyborów krajowych, dowodzące nieprzypadkowości tego zjawiska, świadczą o koniunkturalnej elastyczności rezerwuarów wyborczych tej partii. Ich zdecydowana większość, bo aż 75% jest zdania, że zdobycie przez którąkolwiek z dwóch głównych orientacji politycznych większości bezwzględnej w *Bundestagu* — „byłoby czymś złym”²⁵. Wskaźnik ten wraz z dwukrotnie niższą wielkością, stanowiącą jego odpowiednik w skali federacji (34%), wydaje się przekonującym dowodem istnienia oryginalnie motywowanego społecznego zapotrzebowania na partię, określaną częstokroć mianem „trzeciej siły”, „języczka u wagi”, czy też nieco pejoratywnie „twórcą kanclerza”. Nie obojętne w związku z tym dla procesu motywacyjnego przekonanie pewnej części wyborców FDP o swojej szczególnej ważności znajduje potwierdzenie w poważnych koncesjach czynionych na rzecz tej partii przez każdorazowe, znacznie silniejsze partnerki koalicyjne. Za utrzymaniem się Partii Wolnych Demokratów w systemie partyjnym RFN również w przyszłości przemawia też stała — na ogół — wartość wskaź-

²⁵ *Politik in der Bundesrepublik. Juni 1980, op. cit., ss. 130-131.*

nika tzw. ogólnej sympatii do partii. Ustalenia, obejmujące okres sprawowania władzy przez obecną koalicję, niewiele różnią się od tych z pierwszej połowy lat sześćdziesiątych, kiedy to pozostawała ona w sojuszu z CDU/CSU. Nie bez znaczenia dla przyszłości interesującej nas orientacji politycznej pozostaje wewnętrzny układ sił w obozie jej sympatyków — między wyborcami stałymi a zmiennymi. Przyjęcie za jego wyznacznik wyników wyborów z 1969 r. oraz ustaleń przeprowadzonych w ostatnim dziesięcioleciu badań demoskopijnych pozwala założyć w tej mierze układ jak 50:50²⁶. Oznacza to więc, że partia ta byłaby w stanie uzyskać jedynie cztery razy status siły parlamentarnej bez poparcia „wyborców koniunkturalnych”. Zmusza to FDP do elastyczności, doskonalenia metod i form pracy, zastępowania dogmatycznych niekiedy założeń bardziej pragmatyczną polityką, zdolną przekonać chociażby minimalny odsetek wyborców o tym, że stanowi ona odróżniająca się od pozostałych partii alternatywę, bądź też może spełniać skutecznie funkcję filtracyjną w stosunku do większych partii opozycyjnych. Dopóki zatem motywacyjne przekonania stanowiąc będą przesłankę korzystnych dla FDP zachowań, chociażby tylko części jej wyborców (średnio 80% połowy głosujących na nią), dopóty posiadać będzie szansę egzystencji na płaszczyźnie państwowej. Doświadczenia wyborcze minionego trzydziestolecia, uzupełnione wynikami badań demoskopijnych, przekonują, że w warunkach utrzymującej się dezideologizacji najsłabszych partii oraz powoli narastającego, bądź też okresowo tylko utrzymującego się, zubożenia części wyborców wobec ich programów, a także zarysowujących się wśród głoszących przejawów pewnej apatii (dla SPD — 10,3% i CDU/CSU — 13,4%), mało prawdopodobne jest, aby wskazane średnie wewnętrzne podziału wyborców FDP uległy gwałtowniejszemu spadkowi.

D. Przesłankę prawdopodobieństwa dalszego utrzymania się partii liberalno-demokratycznej w zachodniemieckim systemie partyjnym, równoznacznym z małą szansą jego dalszej koncentracji, nie można, jak się wydaje, utożsamiać z gwarancjami utrzymania jego aktualnej stabilności. Nie stanowi ich również zanik fluktuacji głosów między zwolennikami głównych sił tego systemu, ani też oryginalna zmiana brzmienia stawianego sobie przez wyborców pytania, w przedmiocie ich własnych podstaw motywacyjnych, wyrażająca się w coraz powszechniejszym zastępowaniu na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia prostego: „którą partię wybiorę?”, złożonym psychologicznie: „czy z tych, bądź też innych względów, nie mogę nadal wybierać partii do tychezas preferowanej?”²⁷ Stanowi ono wyraz nie tyle jednoznacznego uszywnienia postaw i zachowań politycznych, ściślej integrujących system partii parlamentarnych, co raczej wyraża bierność pewnych grup wyborców nie poddawanych oddziaływaniu nowych bodźców motywacyjnych. Destabilizacja zachodniemieckiego systemu partyjnego zależna jest jednak nie tylko od samego ich pojawienia się. Równie ważne wydaje się bowiem zróżnicowanie ich rodowodu politycznego. Dalsza monopolizacja autorstwa tych motywacji w ręku obecnych partii parlamentarnych spowoduje jedynie korektę wewnętrznych współzależności między nimi, nie naruszając stabilności systemu partyjnego jako całości. Jego dezintegracja jest wyobrażalna wyłącznie pod warunkiem ukształtowania się dostatecznie silnego zapotrzebowania społecznego, zdolnego w zorganizowany (politycznie) sposób pokonać przeszkody i bariery systemu wyborczego. Wbrew dominującej w nauce zachodniemieckiej interpretacji poparcia sił parlamentarnych przez 99% lub 98% głoszących jako wyrazu „stabil-

²⁶ Bundestagswahl 1980, op. cit., ss. 38-41; D. Duding, *Liberaler Konsequenz*, „Liberal” 1972, s. 713.

²⁷ K. Sontheimer, H. H. Röhring, op. cit., s. 470.

nych, demokratycznych podstaw legitymacyjnych", w społeczeństwie zachodniemieckim wykształcił się, już w chwili obecnej interesująco prezentujący się tzw. „alternatywny (protestacyjny) potencjał wyborczy”²⁸. Zmonopolizowanie przez partie mechanizmów kształtowania woli politycznej oraz ich działalność przekonują coraz szersze grupy społeczne o predyspozycyjnej niewłaściwości oraz faktycznym niereprezentowaniu ich interesów przez partie zasiadające w *Bundestagu*. Prawie jedna czwarta dotychczasowych wyborców tych sił gotowa jest odmówić im swego dalszego poparcia na rzecz bliżej i w tej chwili jeszcze niezdefiniowanego ruchu protestacyjnego. Jedni z nich opowiadają się za nadaniem mu cech organizacyjnych w ramach nowej partii (5,2% głosujących w 1976 roku i 6,8% respondentów w 1980 r.), inni natomiast są zdania, że powinien posiadać cechy antypartyjności, co najwyżej *quasi* partyjności, utożsamianej np. z ruchem „zielonych”²⁹.

Wyniki zbliżających się serii wyborów krajowych, a w dalszej perspektywie również i do *Bundestagu* wykażą, czy i w jakim stopniu istnienie wskazanego potencjału alternatywnego stanie się ewentualnie punktem oparcia dla sił, dążących do dezintegracji zachodniemieckiego systemu partyjnego. Jej wyraźniejsze zarysowanie się w najbliższych wyborach do *Bundestagu* byłoby równoznaczne z początkiem kolejnego etapu jego rozwoju.

Janusz Janiszewski

POZYCJA RFN W EWG W ZAKRESIE OGÓLNYCH WYDATKÓW NA PRACĘ BADAWCZE I ROZWOJOWE

WSTĘP

Rola, jaką dane państwo odgrywa w gospodarce świata, kontynentu czy określonego ugrupowania ekonomicznego, stanowi wypadkową działania całego szeregu czynników. Należy do nich również zakres, w jakim w danym kraju realizuje się, a co za tym idzie — finansuje prace badawcze i rozwojowe (B+R)¹. Stanowi to konsekwencję faktu, iż współcześnie, w warunkach rewolucji naukowo-technicznej, prace te nabrały rangi, pierwszoplanowego czynnika rozwoju ekonomicznego. Bez wyzyskania ich wyników w procesie produkcji stał się nie do pomyślenia — na dłuższą metę — wzrost gospodarczy.

Chcąc zatem przeanalizować tak ważny problem, jak ewolucja roli Republiki Federalnej Niemiec w życiu gospodarczym EWG, należy również scharakteryzować zmiany pozycji tego kraju w ugrupowaniu w zakresie ogólnych wydatków na B+R. Omówieniu tego ostatniego zagadnienia, dotychczas raczej pomijanego w literaturze polskiej, poświęcony jest niniejszy artykuł. Pierwotny zamysł przedsta-

²⁸ G. Meyer, *Thesen zur Kritik der empirischen Wahlforschung in der Bundesrepublik Deutschland*. PVJS 2-3/1977, ss. 169-194; R. O. Schultze, *Nur Partelenverdrossenheit und diffuser Protest? Systemfunktionale Fehlinterpretationen der grünen Wahlerfolge*. ZPF 2/1980, ss. 293-296; E. Schmidt-Jortzig, *Bürgerschaftliches Aufbegehren. Zur verfassungsrechtlichen und verfassungstheoretischen Einordnung von Bürgerinitiativen*. APZG 38/1979, s. 12.

²⁹ *Bundestagswahl 1980*, op. cit., ss. 40-44; R. O. Schultze, op. cit., ss. 293-296 i 313.

¹ Przez prace badawcze rozumie się zarówno badania podstawowe, jak i stosowane.