

PONOVNO KONSTITUIRANJE I RAZVITAK NJEMAČKOG PARTIJSKOG SISTEMA NAKON GODINE 1945.*

Godine 1946. došlo je na području kasnije Savezne Republike Njemačke pod nadzorom saveznika do prvih komunalnih izbora, a zatim i do prvih izbora za pokrajinske skupštine (Landtag). Pri tom se stvorila konstelacija stranaka, koja se u načelu razlikovala od one na svršetku Weimarske Republike, Samo je četirma strankama uspjelo da na izborima za pokrajinske skupštine 1947./48. u prosjeku dobiju spomena vrijedan broj glasova: SPD (36,8%), CDU/CSU (35,5%), FDP (9,5%) i KPD (9,6%).

Namjesto mnogobrojnih stranaka umjerene desnice i stranaka sredine, koje su karakterizirale pluralizam eimarskog partijskog sistema, weimarskog partijskog sistema, došle su CDU/CSU i FDP. Narodna desnoradikalna opozicija sasvim je nedostajala. Međutim, i udio lijevog radikalizma, KPD, usprkos podršci sovjetske okupacione vlasti, pao je na polovicu prema godini 1932. Za to novo oblikovanje partijskog sistema bila su značajna prije svega tri čimbenika:

1. Pouke, koje je velik dio stranačkih političara bio izvukao iz propasti Weimarske Republike, dovele su do osnivanja CDU/CSU kao dvokonfesionalne, široko zasnovane, umjerene, konzervativne desničarske partije. želja za — ovaj put uspješnom — novom demokratskom izgradnjom jednako je postojala i u SPD. Pod Kurtom Schuhmacherom ta je partija povukla jasnu granicu prema KPD-u.

Time je prije osnivanja Savezne Republike postojala u tom pogledu već neka općenita ustavna suglasnost, kad je cilj demokratskog oblika države — u suprotnosti s Weimarom — bio neosporan.

2. Vojni poraz bio je zbog okupacije područja Reicha i savezničkog preuzimanja vlasti tako očit te ga nije bilo moguće ni kakvom nacionalističkom legendom prikriti.

3. Desni je radikalizam zbog nacionalnog socijalizma općenito gubio privlačnost. Njemačka politika sovjetskih okupacionih snaga slično je umanjila šanse KPD.

Tendencijama integracije partijskog sistema suprotstavljale su se i one snage koje su vodile rascjepu. Vojni je poraz u Njemačkoj nosio sa sobom i kraj radno podijeljene narodne privrede. Posljedica zaustavljene inflacije bila je da novac nije više vršio svoju funkciju. Karte za živežne na-

* Neznatno proširen oblik predavanja, održan na Fakultetu političkih nauka Sveučilišta u Zagrebu, 25. XI. 1970.

mirnice, crna burza i razmjena dobara (nazvana kompenzacijom) ustupile su joj mjesto. Stanje je otežano još i potrebom za stanovima, a nedostajalo ih je 40%, te nužnošću da se devet milijuna protjeranih udomi. Politika Saveznika prema Njemačkoj, ponajprije planovi o demontiranju, ostavljali su povrh svega dojam beznadnosti koja će dugo potrajati. Takav je privredni položaj mogao postati plodno tlo za političke organizacije s partikularnim interesima i radikalnim strujama, bez obzira na to kakve vrste one bile. S druge strane opet ne treba smetnuti s uma da je privredni slom doveo u kratkom roku do stanovitog ekonomskog i socijalnog niveliranja. Budući da je svima bilo jednako loše, nedostajalo je poticaja da se organiziraju ne bi li na račun drugih bolje živjeli. Kako su svi izbori u načelu održani po nekom proporcionalnom izbornom sistemu, jedva da je odatle proizišlo integraciono djelovanje.

Ipak, dva su druga formativna faktora bitno utjecala na razvitak stranaka:

1. Za osnivanje neke stranke bilo je obavezno tražiti dopuštenje Saveznika. Odobrenje se uskraćivalo svim onim grupama za koje se pretpostavljalo da bi mogle biti desničarsko-radikalni orijentirane.
2. Nije bilo njemačkih predstavnika u vlasti koji bi mogli biti odgovorni za teško stanje. Na izborima je socijalni prosvjed samo uvjetno mogao doći do izražaja.

Reforma valute i privrednog poretka 1948., te uspostavljanje Savezne Republike 1949., promijenili su te odredbene faktore. S osnivanjem Savezne Republike ponovo su birani njemački nosioci vlasti, pa su oni bili i odgovorni za situaciju koja očito nije bila dobra. Izbori su dobili veću političku važnost.

Zatim je ukinuta obaveza da se od Saveznika traži dopuštenje za osnivanje novih stranaka. Parlamentarno vijeće uvelo je proporcionalne izbore za Saveznu skupštinu. S obzirom na oblik političkog uređenja, tako nije bilo bitnih prepreka za partijsko cjeplanje.

Nasuprot tim tendencijama djelovale su privredna i valutna reforma kojima je započelo »njemačko privredno čudo«. Nakon privredne reforme porasle su sve indicije privrednog razvitka. Do 1952. trebalo je doduše prevladati više kriza koje je izazvalo prilagodivanje, ali je uskoro privredna situacija bitno poboljšana. Već u ožujku 1950. dostigao je indeks industrijske proizvodnje opet stanje iz godine 1936.

Usprkos tom pozitivnom privrednom razvoju došlo je 1949. na izborima za Saveznu skupštinu i zatim za pokrajinske skupštine do partijskog cjeplanja, a djelomice i do radikalizacije. Udio CDU/CSU i SPD pao je od 72,3% na izborima za pokrajinske skupštine do 1949. na 60,2% na izborima za Saveznu skupštinu, a na 60,4% na narednim izborima za pokrajinske skupštine. Dvanaest stranaka dobilo je mandate za prvu njemačku Saveznu skupštinu.

Gledajući regionalno, partijsko je cjeplanje išlo i dalje. U slabo industrijaliziranim područjima, u kojima je došlo do osobito jakih privrednih i socijalnih sukoba zbog velikog broja protjeranih pri uklapanju, osobito u Donjoj Saksoniji i Schleswig-Hollsteinu, značajne su uspjehe polu-

čile interesne stranke protjeranih (izbjeglica) BHE-a i dvije desničarske radikalne grupe DRP i SRP, dok je broj glasova za CDU i SPD jako opao.

Takav je razvoj donekle u proturječju s općom težom da privredni rast dovodi do socijalnog zadovoljenja, a time u krajnjoj liniji i do političke integracije. Ali, bitnija je od samog razvitka njegova percepcija: ocjena stanovništva o privrednoj situaciji. Pokazalo se da je privredni položaj dugo smatrao lošijim od onoga prije rata usprkos njegovu realnom poboljšanju.

S izborima za Saveznu skupštinu 1953. došlo je do nove prekretnice u razvoju stranaka. U »izbornom čudu« godine 1953. prvi put je u njemačkoj povijesti jedna stranka dobila apsolutnu većinu mandata u parlamentu, i to CDU/CSU. Broj stranaka koje su bile zastupljene u Saveznoj skupštini pao je na šest (CDU/CSU, SPD, FDP, BHE i, uz pomoć CDU na izborima, DP i Centar). Obje velike stranke, CDU/CSU i SPD, dobile su na tim izborima gotovo 70,3% glasova. Takav se razvoj nastavio i na idućim izborima. Godine 1957. CDU/CSU opet su dobile apsolutnu većinu glasova, a osim njih dospjele su u Saveznu skupštinu samo još SPD, FDP i DP (ova uz izbornu pomoć CDU). Na tim su izborima CDU/CSU i SPD postigle zajedno 81,6% od ukupnog broja glasova. Godine 1961. CDU/CSU izgubile su doduše apsolutnu većinu glasova i mandata, ali se opća koncentracija nastavila, i samo su CDU/CSU, SPD i FDP ušle u Saveznu skupštinu. CDU/CSU i SPD zajedno dobile su 81,5% glasova. Taj je rezultat još i premašen na izborima za Saveznu skupštinu 1965.; na njima je opao broj glasova FDP, ali je ona, kao jedina treća stranka, ostala u Saveznoj skupštini. Obje su velike stranke zajedno dobile gotovo 88% glasova.

Takav je razvoj očiti odraz ocjene ekonomske situacije. Broj onih koji su tu situaciju smatrali boljom od one prije godinu dana bio je 1953. veći (24%) nego broj onih koji su vidjeli pogoršanje u odnosu na prošlu godinu (18%). Ali tek nakon 1957. ocijenilo je 31% stanovništva svoj životni standard u usporedbi s onim prije rata boljim, višim, a 27% smatralo ga je gorim. Ta pozitivna ocjena, privrednog razvoja otada je kontinuirano rasla, otprilike do izbora za Saveznu skupštinu 1965.

Partijski razvoj na izborima za pokrajinske skupštine sporo je slijedio razvitak partijske konstelacije na izborima za Saveznu skupštinu. Do godine 1961., ali osobito u razdoblju od 1953. do 1957., koncentracija partijskog sistema mjerena je sudjelovanjem glasova za CDU/CSU i SPD u prosjeku na pokrajinskim izborima gdje ih je bilo mnogo manje nego na prethodnim izborima za Saveznu skupštinu, iako je njihov broj rastao i na izborima za pokrajinske skupštine. Na tim izborima godine 1966. do 1968. ponovo se pokazao pad, ali je na izborima za Saveznu skupštinu 1969. postignut stupanj koncentracije od gotovo 90%, što odgovara stupnju klasične anglosaksonske demokracije.

Nazadovanje u procesu koncentracije poslije 1953. i 1957. imalo je više uzroka. Ponajprije treba ukazati na jednu osobitost njemačkog izbornog prava, na klauzulu od 5% (u Bavarskoj klauzula od 10% po vladinom okrugu). Ta formalno jednaka klauzula pri izborima za Saveznu skupštinu i za pokrajinske skupštine različito je djelovala u oba izborna tipa: prije svega, stranke s regionalnim težištem uspjele su preskočiti tu

klausulu pri izborima za u Pokrajinske skupštine, a nisu bile dovoljno jake da u Savezu dobiju 5% glasova.

Još nešto: od 1953. postaju izbori za Saveznu skupštinu »kancelarskim izborima« stranke; prvenstveno CDU/CSU od 1957. i SPD prezentiraju u izbornoj borbi kandidate za kancelare, pri čemu se donekle sugerira alternativno postavljanje pitanja, tako da tendencije prema koncentraciji, nastale prigodom izbora, dalje jačaju. Nazadovanje nakon 1965. ima, nasuprot tome, i jedan drugi razlog: uspjeh NPD, o kojem još treba govoriti.

Utjecaj privrednog razvitka ipak ne ograničuje taj donekle kvantitativni aspekt. Unutrašnja struktura velikih stranaka, njihova politika i njihovi birači bili su od 1949. isto tako podvrgnuti temeljitoj promjeni, usko povezanoj s promjenama koje je izazvao privredni razvitak u njemačkom društvu.

Kad je nakon izborne pobjede CDU/CSU godine 1953. jedna stranka, prvi put u njemačkoj povijesti, postigla apsolutnu većinu mandata u parlamentu, govorilo se o njemačkom čudu na izborima. Kao što smo vidjeli, bila je to prvenstveno posljedica percipiranog privrednog čuda; razvitak struktura stranaka i njihovih birača nakon 1960., često označen kao deideologiziranje, pa njegovo djelovanje na partijski sistem jednako su bitno zajednički određeni konjunkturalnim razvojem; utoliko je to »druga faza izbornog čuda«. Od 1949. do 1959. njemački partijski sistem karakterizira strukturalna asimetrija u korist SPD. S jedne su strane CDU/CSU 1953. i 1957. osvojile apsolutnu većinu mandata u njemačkoj Saveznoj skupštini; i pored FDP-a postojao je stanovit broj partija — doduše u opadanju — s kojima su CDU/CSU mogle stvoriti koaliciju vlade; s druge je strane SPD ostala zarobljena u svom »weimarskom tornju«, tj. dobila je otprilike trećinu sveukupnih glasova i u Saveznoj Republici je samo uvjetno mogla pronaći koalicijske partnere za stvaranje vlade.

U ovom je razdoblju došlo do izbornog kretanja gotovo isključivo između CDU/CSU i drugih »građanskih stranaka«, osobito FDP. Unija je malo-pomalo apsorbirala te stranke, iako je u međuvremenu izgubila glasove; na skupštinskim izborima tada su nekadašnji birači CDU/CSU prešli u FDP, vratili su se k regionalnim ili sitnim partijama ili su se suzdržali od glasanja. Takvo opadanje sudjelovanja na izborima djelovalo je istina na procentualni porast apsolutno kontinuirano, ali je ipak udio SPD u vrlo polaganom porastu. Nasuprot tome, nije zapravo došlo do razmjene kolebljivih birača između CDU/CSU i SPD. SPD se našla u nekoj izolaciji, sa stajališta ponašanja birača; tako je imala samo malo mogućnosti da dođe na vlast, što je u njenim redovima dovelo do jasno vidljivih pojava frustracije, a u CDU/CSU do uvjerenja da je ona stranka »rođena da vlada«.

Nakon 1957. ta se situacija, očigledna na izborima za Saveznu skupštinu 1961. i na idućim u pokrajinskim izborima, promijenila. SPD je uspjelo bitno povećati broj glasova, a uz to, što je za funkcioniranje sistema još važnije, došlo je do povećane razmjene kolebljivih birača između CDU/CSU i SPD. Često se ukazivalo na Program u Godesbergu da se obrazloži stvaranje te nove konstelacije, a usporedo s tim i na promjene u politici SPD. Ipak ne smijemo smetnuti s uma da je ta promjena zapravo poslje-

dica procesa prilagođivanja, a pri tom je SPD napustila svoje dogmatičko socijalističke partijske tradicije carstva i Weimarske Republike, te postala moderna stranka s razumijevanjem za aktualne probleme.

Ako usporedimo programatiku CDU/CSU i SPD u godini 1949., možemo u dvije točke utvrditi suglasnost, a te su točke izvanredno važne za kasniji razvitak: Ahlenski program CDU sadržavao je planskoprivredne vizije, koje bismo mogli nazvati gotovo socijalističkim, a bile su posve slične predodžbama SPD. Te su predodžbe uključile u jednom slučaju socijalističke, a u drugom kršćansko-socijalne formule naziranja na svijet.

U formulaciji političkih ciljeva dobile su veliku važnost upravo te formule. U suglasnosti s onim tradicionalnim njemačkim tipom stranke za koje je Max Weber bio odabrao pojam stranke naziranja na svijet (Weltanschauungspartei), obje su stranke smatrale politiku dalekosežnom kao »vjersko pitanje«. Zbog toga su postojale programatski bitne razlike u kulturnoj politici, dakle na onom području gdje su upravo pitanja naziranja na svijet dovela do svakodnevnih političkih suprotnosti.

Paralelnost je dokrajčena gotovo pred osnivanje Savezne Republike, naime u času kada je CDU/CSU postala vladom, a SPD opozicijom; reforma privrednog poretka, koju je proveo Ludwig Erhard u Privrednom vijeću u Frankfurtu uz snažan otpor SPD, bila je početak onog razdoblja njemačke politike koje karakterizira suprotnost između vlade i opozicije, između CDU/CSU i SPD. Kad je nakon saveznih izbora 1949. Konrad Adenauer sastavio koaliciju protiv SPD, i protiv jakih snaga u CDU/CSU, osobito lijevoga krila pod Jakobom Kaiserom, taj je polaritet završio unutar parlamentarne forme vladavine. Posljedica podjele funkcija — ovdje vlade, ondje opozicija — bila je da je za CDU/CSU Ahlenski program dobio samo arhivsku vrijednost. Političari CDU/CSU tvorili su vladu, a odluke kabineta dale su partijski program. Trebalo je rješavati konkretne zadatke — najprije ponovo izgraditi privredu, što je ostvareno uz pomoć slobodnog privrednog poretka. U skladu s dvjema dugoročnim koncepcijama, integracionom politikom prema vani i socijalnim privrednim tržištem unutra, odsada su odluke donošene pragmatски. Premda je ime stranke naoko otkrivalo nazor na svijet u postavljanju političkog cilja, CDU/CSU prva se uspjela otresti karaktera stranke naziranja na svijet.

Za SPD nije postojala prisila vladanja, djelovanja. Rezultat je bio da se dugo pridržavala programatike iz 1949., a time se povećavao raskorak između politike stranke i unutrašnjopolitičkih zadataka Savezne Republike. SPD se našla u situaciji da bude stranka otuđena od stvarnosti, a to se najočitije pokazalo na uspjesima njezina političkog protivnika, ponajprije u privrednom čudu, posljedici žestoke napadane privredne politike. Ali i vanjskopolički ugled Konrada Adenauera i priznanje na koje je njegova politika naišla na izborima 1953. i 1957., doveli su do istog rezultata: SPD je postala stranka koja je nijekala uspjehe CDU/CSU.

To »konzervativno« držanje SPD ima mnogo razloga: do njega je došlo zbog toga što joj je 1948./49. dodijeljena uloga opozicije, zbog njezine povijesti i unutrašnje strukture, zbog njezine svijesti o tradiciji i uvijek njegovanog pridržavanja tradicionalnih programa te zbog izbora njenih vođa iz redova pregalaca funkcionarskog rada.

Takvom razvoju partije suprotstavljale su se one promjene koje je među biračima izazvala privredna izgradnja.

Njemačko se društvo od 1949. odlikovalo sve više izvanrednom horizontalnom i vertikalnom pokretljivošću, praćenom i općom urbanizacijom seoskog života. Slojevi birača, koji su još od 1949. živjeli u zatvorenim grupama, dospjeli su pod utjecaj ukrštenih socijalnih krugova. Sociološke posljedice privredne izgradnje Savezne Republike kao industrijske nacije odrazile su se među biračima CDU/CSU kao i među biračima SPD.

Tradicionalna je jezgra birača SPD radništvo, posebno sindikalno organizirani stručni radnici. U weimarskom mnogopartijsku sistemu kohezija te grupe uvijek je osiguravala da SPD bude jedna od najvećih ili čak najveća stranka. Ma kakva bila koalicija, ta je stranka na temelju ovog položaja u partijskom sistemu bila dugo neophodno potrebna za stvaranje vlade. Nakon izborne pobjede CDU/CSU 1953. takva jakost manjine nije više bila dostatna; SPD je morala, ako se htjela domoći vlasti, pokušati obratiti se novim slojevima birača.

Daljnji su problemi predstavljale promjene u tradicionalnoj jezgri birača SPD. Njihov socijalni uspon u grupu namještenika, ili njihov prihod koji je neprestano rastao, dopuštao im je da sebi pripisuju attribute blagostanja viših slojeva, pa čak da se identificiraju s tobožnjom partijom visokih slojeva. Godine 1963. imalo je 30% domaćinstava auto, više od 80% radio-aparat, više od 60% hladionika i otprilike 50% televizor i fotografski aparat. Slično kao u Sjedinjenim Američkim Državama i u Engleskoj, gdje su često birači Demokratske ili Laburističke partije socijalnim usponom postali sljedbenici Republikanske ili Konzervativne partije, mogla se CDU/CSU u tom porastu blagostanja obratiti tim grupama.

Radnici su, bar po vlastitoj socijalnoj ocjeni, postali pripadnici »srednjeg staleža« i »građanstva«, kad je njihov interes zahtijevao održanje stečenog blagostanja. To isto vrijedi, još više za »grupu koja je cilj politike SPD«, čiju je podršku stranka trebala da bi mogla preskočiti granicu od 33% i da bi na kraju mogla sastaviti vladu. Ali, dokle je god SPD bila »radnička partija«, s privredno-političkim ciljevima čije se posljedice nisu mogle lako sagledati, bila je u opasnosti da izgubi svoje tradicionalne birače. Bila je prisiljena — ako se nije htjela zadugo vvrijeme odreći vlasti — slijediti predodžbe svojih potencijalnih birača i tako postati »građanska« partija.

Istina, već je poraz na izborima 1953. unutar SPD izazvao želju za partijskom reformom, ali se još na partijskom kongresu 1956. uspjela probiti dogmatska linija zahvaljujući vjerovanju da se može pobijediti na izborima polazeći od teze približavanja kapitalističkog i socijalističnog društvenog poretka, dakle oštrom opozicijom vanjskoj politici Konrada Adenauera. Willy Brandt, koji se takvom shvaćanju suprotstavio na partijskom kongresu, nije biran u partijsko rukovodstvo. Tek je ponovni poraz 1957. omogućio naprednim snagama stranke da se probiju. Program u Godesbergu — bez obzira na sadržaj — postao je ideološkom formulom koja je imala objasniti promjenu. Popraćen je nizom pojedinačnih mjera — uz ostalo kandidiranjem Willyja Brandta, berlinskog gradonačelnika, za kancelara, imenovanjem ekipe za vladu, pristajanjem uz privredni po-

redak i vanjsku politiku CDU/CSU i djelomičnim odricanjem od opozicije. Sve su te mjere imale pridonijeti da birači povjeruju partijskoj reformi.

Izgledi za uspjeh SPD u ovoj promjeni povećani su time što se i među biračima CDU/CSU mogao opaziti proces osipanja. Stalni birači te partije prvenstveno su praktični članovi kršćanskih crkava. Utjecaj faktora mentaliteta najveći je u seoskim, dakle zatvorenim društvima; birači u gradu podliježu raznovrsnim utjecajima jer pripadaju različitim socijalnim grupacijama. Tome pridonose i opširnije informacije, koje su ponekad i protuslovne, tako da povezanost pogleda na svijet nije više odlučno za ponašanje birača. Privredni uspon Savezne Republike doveo je i do toga da je sve više radnika sa sela počelo putovati u grad kao stalni putnici, da su na selima podignute tvornice pa su dotada zatvorene seoske općine postale mali ili srednji gradovi, a atributi gradskog života postali su obični i na seoskim područjima. Npr. s televizijom je na selo prodrla mogućnost mnogostrane informacije i oblikovanja mišljenja, a da to društvo nije moglo više kontrolirati. Socijalni pritisak toga društva mogao je doduše spriječiti primanje novina SPD, ali nije mogao spriječiti gledanje televizijskih emisija u kojima je nastupao gradonačelnik Berlina. Kao posljedica »urbanizacije« postali su birači CDU/CSU potencijalni kolebljivi birači, kojima se od reforme na ovamo uspješno može obratiti SPD i koje je ona, pošto su izgubili povjerenje prema vodstvu CDU/CSU pod Konradom Adenauerom, osobito 1961. do 1963., i pridobila. SPD je postigla uspjehe i kod katolika, na područjima srednje velikih gradova.

Međutim, koliko su dosadašnji sigurni birači obiju stranaka postali potencijalnim biračima drugih stranaka, toliko se smanjila i politička distanca među strankama. Oni su se sve više obraćale istim slojevima birača, i to u biti s istom — pragmatском — politikom. Stranke su postale »narodne stranke«¹ jer su im birači iz svih slojeva naroda; postale su stranke »za svakoga«² jer nastoje da zastupaju interese svih grupacija. Ideološki pojmovi u nazivima stranaka, koji su prije označivali pogled na svijet, ostali su tek ukrasni atributi, a zadržani su samo zbog tradicije ili zbog nade da će to biti posljednja privlačna snaga za pridobivanje u ovoj čvrstoj jezgri birača. Zapravo je normativna osnova postala što potpunija suglasnost temeljnih osvjedočenja. CDU/CSU i SPD postale su funkcionalne stranke koje odgovaraju zahtjevima parlamentarnog oblika vladavine.

Taj je razvoj naprije prošla CDU/CSU. Aktivnost u vladi, zadaci pred kojima se vlada našla 1949. i nastojanje Konrada Adenauera da dobije većinu za svoju vladu vodili su pragmatizaciji. Nakon 1957. počeo je takav proces i u SPD pa se činilo da je ta stranka prešla na politiku CDU/CSU. Važnije je međutim da je, nakon tog procesa prilagođivanja, velikim dijelom svladana i strukturalna asimetrija partijskog sistema: CDU/CSU i SPD danas su po položajima otprilike jednako jake.

¹ Taj je pojam u tom smislu prvi put upotrijebio EMNID-institut kad se vidjelo da birači CDU/CSU gotovo ravnomjerno dolaze iz svih socijalnih slojeva.

² Tako ih naziva Otto Kirchheimer žaleći se na tok razvoja. (Promjena zapadnoevropskog partijskog sistema, u: Politische Vierteljahresschrift, 1965., sv. 1., str. 20—41.)

Obje raspoložu čvrstom jezgrom birača od po 20%. Daljnjih 15% su simpatizeri svake stranke i možemo smatrati da su već u načelu pripravnici da u danom slučaju glasaju za svoju stranku. Daljnjih 25% do 30% nije se izjasnilo da preferiraju jednu od stranaka: oni su pripravnici da alternativno glasaju za CDU/CSU ili SPD.

Takav je prikaz njemačkog partijskog sistema ipak nepotpun. Usprkos opisanom konsolidiranju ostaje strukturalna nestabilnost, partijski sistem institucionalno nije osiguran. To se jasno pokazalo nakon izbora za Saveznu skupštinu 1965.

Izbori za Saveznu skupštinu 1965. bili su u znaku širokog privrednog optimizma. Na njima je pobijedio Erhard koji se pojavio kao garant privredne sigurnosti. Ubrzo nakon izbora za Saveznu skupštinu, pod utjecajem privrednih i financijsko-političkih sporova, privredna očekivanja za budućnost nisu više bila optimistička. Već na prijelazu godine 1965/1966. većina stanovništva izjavila je da očekuje negativan budući privredni razvitak. Usporedo s tim dolazi do gubitka povjerenja u Erharda. Ako ga je u vrijeme izbora za Saveznu skupštinu 1965. željelo za kancelara 50% birača, godinu kasnije željelo ga je još samo 30%. Došlo je do jakih tendencija prema opozicionom istupanju na izborima.

Te su se tendencije na izborima sukobile s opozicijom koja se, pretjerujući u svojoj strategiji započetoj s Godesberškim programom, odrekla djelomice da ispuni svoju funkciju opozicije težeći za ulaskom u koalicionu vladu. Usprkos tome što je Erhard izgubio povjerenje, njezin je kandidat za kancelara Willy Brandt i 1966. dobio samo kojih 20% glasova.

Time je stvorena strukturalna pretpostavka za uspjeh jedne stranke koja je bila u opoziciji prema sistemu. Opozicione tendencije na izborima, do kojih je došlo zbog narušavanja socijalno-ekonomskog motiva sigurnosti, naišle su na nedovoljno stanje napetosti između vlade i opozicije: NPD je apsorbirala protestni votum. Nakon stvaranja velike koalicije u jesen 1966. nije bilo više ni formalno prave opozicione stranke, što je učvrstilo položaj NDP.

U izborima za Saveznu skupštinu 1969. ti su faktori djelovali opet u suprotnom pravcu. Izbori su opet bili u znaku širokog privrednog optimizma. Otpale su tendencije za protestni votum. U proljeće 1969. defacto se slomila velika koalicija. Postojala je doduše formalno do izbora za Saveznu skupštinu u jesen 1969., ali se među koalicionim partnerima CDU/CSU i SPD razvio napeti odnos koji je odgovarao zahtjevima za parlamentarnim oblikom vladavine. Koalicioni partner SPD vodio je izrazito oštriju izbornu borbu nego li SPD opozicija 1961. i 1965. Rezultat je bio reintegracija protestnog votuma u obje velike stranke koje su na pokrajinskim izborima prije toga bile glasale za NPD.

Takav tok razvitka otkrio je bitni strukturalni problem njemačkog partijskog sistema. Istina, u istupanju na izborima ispunjene su pretpostavke za parlamentarno-demokratski oblik vladavine, a to će reći i za vladavinu u alternaciji, ali nedostaje institucionalno osiguranje. Grupa potencijalnih kolebljivih birača, koja je potrebna za funkcioniranje demokratskog sistema, uvijek je rezervoar za mogući protestni votum, kojim se mogu koristiti i stranke u opoziciji prema sistemu.

To nije specifičnost Savezne Republike, nego vrijedi za svako moderno industrijsko društvo.

Zadaća je institucija da djeluju protiv opasnosti koje iz toga nastaju. Klauzula od 5% u njemačkom izbornom pravu preniska je da bi osigurala koncentraciju partijskog sistema.

Proporcionalno izorno pravo dovodi uz to samo u iznimnim slučajevima do apsolutne većine mandata neke stranke, što zahtjeva da se stvori koalicija, a time opet može biti narušen odnos napetosti između vlade i opozicije.