

KAMILA BEZUBIK¹

WPŁYW ORZECZEŃ FEDERALNEGO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO NA NOWELIZACJĘ USTAWY WYBORCZEJ DO BUNDESTAGU W 2013 ROKU

Niemiecki Bundestag jest najwyższym organem konstytucyjnym Republiki Federalnej Niemiec i jedynym organem państwowym wybieranym bezpośrednio przez obywateli².

System wyborczy stosowany w wyborach do Bundestagu określa się jako system spersonalizowanych wyborów proporcjonalnych. Jest to specyficzne połączenie wyborów większościowych z proporcjonalnymi. Połowa posłów wybierana jest z jednomandatowych okręgów wyborczych, jest ich 299 – od Flensburga w Szlezwiku-Holsztynie (okręg wyborczy nr 1), aż po Homburg w Kraju Saary (okręg wyborczy nr 299). Z kolei druga połowa pochodzi z wyborów proporcjonalnych, z głosowania na listy krajowe. Co do zasady zatem połowa mandatów w Bundestagu rozdzielana jest na podstawie list krajowych (*Landesliste*), zaś druga połowa na podstawie mandatów bezpośrednich³. Pojawia się jednak zastrzeżenie, że liczba posłów może się zwiększyć w razie pojawienia się mandatów nadwyżkowych – *Überhangmandate*. Mandaty nadwyżkowe powstają wtedy, gdy z danej partii do

1 Mgr, Uniwersytet w Białymstoku.

2 „Wszelka władza państwowa pochodzi od narodu” – czytamy w Ustawie Zasadniczej Niemiec – art. 20 ust. 2 zd. 1 Grundgesetz (GG).

3 Głosujący ma dwa głosy – pierwszy (*Erststimme*) oddaje na dowolnego kandydata w jednomandatowym okręgu wyborczym, gdzie aby zwyciężyć potrzebna jest zwykła większość głosów; drugi głos (*Zweitstimme*) oddaje na listę partyjną (*Landesliste*), odrębną dla każdego landu, który stanowi w tym wypadku okręg wielomandatowy.

Bundestagu wchodzi więcej kandydatów bezpośrednich, niż wynika to z proporcji głosów drugich, zdobytych w danym landzie⁴.

Wybory do Bundestagu w Niemczech regulowane są, w myśl art. 38 ust. 3 GG, ustawą wyborczą – *Bundeswahlgesetz* (BWG)⁵. Ostatnie gruntowne zmiany zostały wprowadzone przez ustawę zmieniającą ustawę wyborczą – *22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes* vom 3. Mai 2013⁶. Niespełna rok wcześniej Federalny Trybunał Konstytucyjny Niemiec (dalej FTK) uznał dotychczasowy system wyborczy za sprzeczny z ustawą zasadniczą⁷. Tak więc Niemcy, jeszcze na kilka miesięcy przed ostatnimi wyborami do Bundestagu we wrześniu 2013 r., nie miały zgodnego z ustawą zasadniczą prawa wyborczego – stan jak dotąd bezprecedensowy.

Sędziowie FTK uznali, że oprócz przyrostu liczby posłów zwiększona ilość mandatów nadwyżkowych powoduje naruszenie zasady proporcjonalności. Niektóre partie dzięki dużej liczbie mandatów bezpośrednich zyskiwały więcej miejsc w Bundestagu, niż wynikałoby to z uzyskanych przez nie głosów. Do wspomnianego wyroku FTK z lipca 2012 roku mandaty nadwyżkowe miały ten skutek, że nawet w przypadku bardzo wyrównanych wyników wyborów możliwe było utworzenie większości parlamentarnej na podstawie tych „dodatkowych” mandatów⁸.

Ponieważ każdy wyborca ma dwa głosy, stwarza to możliwość taktycznego głosowania, co może mieć duży wpływ na wyniki wyborów nie tylko w okręgu wyborczym, ale i na płaszczyźnie całego kraju. Jest to tzw. dzielenie głosów, które występuje, gdy wyborca swój pierwszy głos oddaje na kandydata dużej partii, a drugim głosem wybiera kandydata mniejszej partii – potencjalnego koalicjanta większej – jeśli temu grozi, że poniesie klęskę wskutek pięcioprocentowego progu wyborczego⁹. Rozdzielenie oddanych głosów umożliwia w ten sposób utworzenie większości. Może jednak powodować, w związku z mandatami nadwyżkowymi, kuriozalny

4 Oficjalne wyniki wyborów ustalane są na podstawie liczby głosów drugich. Przy podziale głosów na mandaty uwzględniane są tylko te partie, które przekroczyły w skali całego kraju pięcioprocentową klauzulę zaporową lub ich kandydaci zwyciężyli w co najmniej 3 okręgach jednomandatowych (§ 6 ust. 3 BWG). Od wyborów w 2009 r. głosy na mandaty przelicza się metodą Sainte-Laguë. Przy przeliczaniu głosów na mandaty na poziomie landów w pierwszej kolejności uwzględniane są mandaty uzyskane w okręgach jednomandatowych. Jeżeli liczba mandatów pierwszych, które zdobyła partia w danym landzie, jest większa niż liczba mandatów przysługujących tej partii na podstawie uzyskanych w nim głosów drugich, partia ta zachowuje te dodatkowe mandaty, co powoduje pojawienie się tzw. mandatów nadwyżkowych.

5 *Bundeswahlgesetz* (BWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084) geändert worden ist.

6 BGBl. 2013 Teil I Nr. 22; https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl113s1082.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl113s1082.pdf%27%5D_1485102699014.

7 BVerfG, 2 BvF 3/11 vom 25.7.2012, Absatz-Nr. (1–164), http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725_2bvf000311.html.

8 Rząd kanclerza Gerharda Schrödera zawdzięczał swoją sześciomandatową parlamentarną większość czterem mandatami nadwyżkowymi. Podobnie po wyborach w 1994 r. ówczesny kanclerz Helmut Kohl dzięki mandatami nadwyżkowymi zyskał przewagę z dwóch do dziesięciu miejsc w parlamencie.

9 Takie właśnie rozdzielenie głosów można było zaobserwować chociażby w odniesieniu do ostatnich wyborów parlamentarnych w 2013 r. W odniesieniu do wyborców FDP tylko 27,4% z nich swój pierwszy głos oddało również na liberałów. Natomiast ponad połowa zdecydowała przydzielić głos pierwszy kandydatowi z CDU. Der Bundeswahlleiter, „Stimmensplitting” Erst- und Zweitstimme. Ausgewählte Parteien, Bundestagswahl 2013.

efekt: wygrane przez partię głosy drugie mogą spowodować utratę mandatu parlamentarnego (tzw. *negatives Stimmgewicht*).

W obliczu rosnącej krytyki obowiązującego prawa wyborczego, zainspirowanej w dużej mierze instytucją mandatów nadwyżkowych i *negatives Stimmgewicht*, FTK nie pozostał obojętny. Świadczą o tym przede wszystkim trzy zwracające na siebie uwagę wyroki.

Pierwszy wniosek o sprawdzenie zgodności z ustawą zasadniczą przepisów §§ 7 ust. 3 zd. 2, 6 ust. 5 zd. 2 BWG do FTK złożył rząd Dolnej Saksonii. Przedmiotem postępowania mającego na celu kontrolę zgodności norm prawnych z ustawą zasadniczą było to, czy mandaty nadwyżkowe bez wyrównania lub kompensacji dadzą się pogodzić z wyrażoną art. 38 ust. 1 zd. 1 GG zasadą równych wyborów.

Drugi Senat Federalnego Trybunału Konstytucyjnego zdecydował na podstawie ustnej rozprawy z dnia 19.11.1996 r. wyrokiem z dnia 10.04.1997 r.¹⁰, że przepisy ustawy o wyborach do Bundestagu co do mandatów nadwyżkowych (§ 6 ust. 5 zd. 2 i § 7 ust. 3 zd. 2 BWG) są konstytucyjne. FTK odrzucił zarzut sprzeczności z ustawą zasadniczą (z możliwą znikomą „większością” głosów sędziowskich 4:4)¹¹, pozostawiając dotychczasową regulację i odrzucając wyrównywanie mandatów jako nakaz konstytucyjnoprawny. Jednocześnie polecił ustawodawcy zwykłemu zadbać o utrzymanie w rozsądnych granicach ilości mandatów nadwyżkowych.

Ponad dziesięć lat później, na tle debaty publicznej po doświadczeniach zwłaszcza z wyborami uzupełniającymi w Dreźnie¹², Trybunał ponownie musiał wypowiedzieć się w sprawie prawa wyborczego. W dniu 03.07.2008 r.¹³ FTK ogłosił jednomyślny werdykt (już w innym składzie sędziowskim) – przepisy umożliwiające *negatives Stimmgewicht* są niezgodne z ustawą zasadniczą. Główna teza brzmiała: „§

10 BVerfGE 95, 335.

11 BVerfG, Mitteilung vom 10. 4. 1997 – 31/97; Zdaniem sędziów Kruisa, Kirchhofa, Wintera i Jentscha przedstawione FTK przepisy BWG są zgodne z ustawą zasadniczą. Natomiast sędziowie Limbach, Graßhof, Sommer i Hassemer uznali sprawdzone przepisy za częściowo niezgodne z konstytucją ze skutkiem od 15.11.1996 r.

12 Z powodu śmierci kandydatki NPD, Kerstin Lorenz, w jednomandatowym okręgu wyborczym (Dresden I) postanowiono przeprowadzić wybory dopiero dwa tygodnie później niż w całym Niemczech. W historii jak dotąd odnotowano tylko dwa przypadki – wybory do Bundestagu w 1961 r. i w 1965 r., gdy ze względu na śmierć kandydata przesunięto głosowanie na późniejszy termin. W obu przypadkach nie miało to wpływu na partyjny podział mandatów w Bundestagu. Dzień wyborów ustalono na 2.10.2005 r. – tym samym prawie 219000 drezdeńczyków (6,1% uprawnionych do głosowania Saksończyków) nie mogło głosować 18.09.2005 r. Zнали oni jednak wyniki wyborów z innych landów, gdyż Federalny Komisarz Wyborczy ogłosił nieoficjalne wyniki wyborów. Dało to wyborcom, szczególnie sympatykom CDU, możliwość strategicznego głosowania – o czym skrupulatnie informowała kampania wyborcza: „Dresden wählt schlau: Erststimme CDU, Zweitstimme FDP” – Drezno głosuje mądrze: głos pierwszy CDU, głos drugi FDP (tłum. własne). Przesunięte wybory nie miały wpływu na wielkość frakcji w Bundestagu, ale przyczyniły się do pewnych przesunięć mandatów z list krajowych. Dla przykładu: mandat bezpośredni zdobył Andreas Lämmel dla CDU i jednocześnie kolejny mandat nadwyżkowy; FDP w Saksonii, ze względu na bardzo dobry wynik głosów drugich w Dreźnie, otrzymała jeden mandat kosztem FDP w Nadrenii Północnej-Westfalii. (tak BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 03. Juli 2008 – 2 BvC 1/07 – Rn. (1-145), http://www.bverfg.de/e/cs20080703_2bvc000107.htm).

13 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 03. Juli 2008 – 2 BvC 1/07 – Rn. (1-145), http://www.bverfg.de/e/cs20080703_2bvc000107.html.

7 ust. 3 zd. 2 w zw. z § 6 ust. 4 i 5 BWG naruszają zasady równości i bezpośredniości wyborów w zakresie, w jakim stwarzają możliwość wzrostu liczby miejsc z list krajowych.”¹⁴ FTK, unikając jednak bezpośredniego komentarza dotyczącego mandatów nadwyżkowych, opisał raczej podstawowe cele i kryteria przyszłej reformy prawa wyborczego¹⁵. Ze względu na fakt, że każda, nawet drobna zmiana rzutować będzie na całość regulacji wyborczej, a zatem potrzebuje starannego i wnikliwego przygotowania, sędziowie wyznaczyli ustawodawcy na wprowadzenie oczekiwanych zmian odpowiednio długi termin – do 30.06.2011 r. Oznaczało to jednocześnie, że (w razie niedochowania terminu) świadomie brano pod uwagę konieczność przeprowadzenia wyborów do Bundestagu w 2009 r. na podstawie niekonstytucyjnych przepisów.

Pomimo wypracowanej w tradycji ponadpartyjnego przygotowania nowych reguł prawa wyborczego nie doszło do przedstawienia wspólnego, parlamentarnego projektu. Opozycyjne frakcje Bündnis 90/Die Grünen, DIE LINKE oraz SPD przedłożyły własny projekt ustawy, a strona rządząca CDU i FDP tak późno doszła do wspólnego projektu, że pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się dopiero 30.09.2011 r.¹⁶ Wszystkie propozycje nowelizacji ustawy wyborczej były mocno naznaczone interesami poszczególnych partii politycznych. Czy były zgodne z ustawą zasadniczą oraz czy czyniły zadość wytycznym FTK, było dyskusyjne nawet wśród ekspertów powołanych do ich oceny¹⁷. Ustawa zmieniająca ustawę wyborczą – *Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. November 2011* – weszła w życie 3.12.2011 r.¹⁸

W tej sytuacji nie było zaskoczeniem, że opozycja niezwłocznie zakwestionowała konstytucyjność rozwiązań preforsowanych przez stronę rządzącą¹⁹. Tym

14 Leitsatz zum Urteil des BVerfG; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 03. Juli 2008 – 2 BvC 1/07 – Rn. (1-145), http://www.bverfg.de/e/cs20080703_2bvc000107.html.

15 Uzasadnienie wyroku, BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 03. Juli 2008 – 2 BvC 1/07 – Rn. 142, http://www.bverfg.de/e/cs20080703_2bvc000107.html.

16 Na zignorowanie wytycznych FTK, które w konsekwencji krótkotrwale doprowadziło do „nieistnienia” prawa wyborczego, ostro zareagował Przewodniczący FTK Andreas Voßkuhle podczas otwarcia ustnej rozprawy przed FTK. Słusznie zauważył, że winę za zaistniałą sytuację ponoszą politycy, których obowiązkiem było terminowe i możliwie wspólne wypracowanie nowego prawa wyborczego. Ubolewał nad tym, iż w okresie 3 lat nie udało się poszczególnym partiom politycznym wypracować wspólnego projektu czy propozycji zmian w ustawie wyborczej (<https://www.welt.de/politik/deutschland/article106418052/Verfassungsrichter-Vosskuhle-ruegt-deutsche-Parteien.html>; 5.06.2012).

17 W dniu 5.09.2011 r. odbyło się publiczne wysłuchanie ekspertów w sprawie czterech projektów ustaw dotyczących zmiany ustawy wyborczej przed komisją wewnętrzną 17-tego Bundestagu (Aufzeichnung der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zu Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, SPD, DIE LINKE sowie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Bundeswahlgesetzes in der 48. Sitzung des Innenausschusses des 17. Deutschen Bundestages vom 5. September 2011; Protokoll Nr. 17/48, Innenausschuss Protokoll 48. Sitzung, Öffentliche Anhörung der Sachverständigen).

18 29.09.2011 r. Bundestag przyjął projekt ustawy o zmianie ustawy wyborczej autorstwa CDU/CSU i FDP w postaci wnioskowanej przez komisję wewnętrzną (por. BTDrucks 17/7069, S. 4). 294 posłów koalicji głosowało za przyjęciem ustawy, 241 posłów opozycji było przeciwnych. Ustawa – *Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. November 2011* (BGBl I S. 2313) – weszła w życie 3.12.2011 r.

19 Skargę konstytucyjną złożyło w tej sprawie także 3063 obywateli, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/fs20120725_2bvf000311.html.

razem jednomyślny wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 25.07.2012 r.²⁰ nie tylko uznał kluczowe zmiany w ustawie wyborczej za niekonstytucyjne, ale wskazał również konkretne wytyczne. Przedstawiono je następująco: „Tworzenie kontyngentów miejsc na listach krajowych na podstawie liczby wyborców – w myśl § 6 ust. 1 zd. 1 BWG umożliwia efekt *negatives Stimmgewicht* i tym samym narusza zasadę równości i bezpośredniości wyborów, jak i zasadę równych szans dla partii politycznych”. W stworzonym przez ustawodawcę systemie spersonalizowanych wyborów proporcjonalnych mandaty nadwyżkowe są dopuszczalne tylko w takim zakresie, który nie niszczy fundamentalnego charakteru wyborów jako proporcjonalnej reprezentacji. Zasady: równości wyborów i równości szans partii politycznych, uznaje się za naruszone, ilekroć pojawi się taka ilość mandatów nadwyżkowych, która przekracza połowę składu frakcji parlamentarnej. Tym samym Trybunał skorygował decyzję z 1979 r., gdy sędziowie gotowi byli tolerować mandaty nadwyżkowe w liczbie około 30 i zredukował tę ilość do 15. FTK orzekł, że § 6 ust. 1 zd. 1 oraz ust. 2a i 5 BWG są niezgodne z art. 21 ust. 1 oraz art. 38 ust. 1 zd. 1 GG, uznając je tym samym za nieważne. W wyniku tego orzeczenia nadal brakowało skutecznej, prawomocnej procedury przydziału mandatów w wyborach do Bundestagu.

Długie i intensywne rozmowy w Bundestagu zakończono w grudniu 2012 roku kompromisowym, ponadpartyjnym projektem ustawy²¹, kwestionowanym jedynie przez lewicę w postaci jej własnego projektu ustawy²².

Wymuszona wyrokiem FTK reforma prawa wyborczego, polegała na wprowadzeniu tzw. mandatów wyrównawczych (*Ausgleichsmandate*). Otrzymują je te partie, które ze względu na słabszy wynik głosów pierwszych uzyskałyby w sumie mniej mandatów, niż wynikałoby to z wyniku głosowania na listy krajowe. System mandatów wyrównawczych sprowadza się do tego, że do mandatów uzyskanych przez partię niejako pokrzywdzoną rezultatami w jednomandatowych okręgach wyborczych dodaje się mandaty w takiej liczbie, która pozwala tej partii uzyskać liczbę mandatów proporcjonalną do poparcia uzyskanego w głosowaniu na listy krajowe.

Jest absolutnie niemożliwe, by kompleksowo objąć wszystkie (konstytucyjne i polityczne) cele, czyniąc tym samym zadość wymogom stawianym metodom podziału mandatów. Innymi słowy: nie istnieje doskonała procedura podziału mandatów. Tym bardziej trudno jest stworzyć reguły, które pozwolą zachować zasadniczy charakter spersonalizowanych wyborów proporcjonalnych, całkowicie zapobiegną efektowi negatywnej wagi głosów (*negatives Stimmgewicht*), całkowicie wyeliminują

20 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 25. Juli 2012 – 2 BvE 9/11 – Rn. (1-164), http://www.bverfg.de/e/fs20120725_2bvf000311.html.

21 Deutscher Bundestag, Drucksache 17/11819 vom 11.12.2012.

22 *Ibidem*.

mandaty nadwyżkowe, w pełni zagwarantują proporcje partii i proporcje federalne (proporcje między landami, jak też między listami krajowymi danej partii), nie pozwolą nadmiernie rozrosnąć się Bundestagowi i wreszcie będą łatwe do zrozumienia²³.

W magicznym wielokącie poszukiwania kompromisu nie mogło być jednego salomonowego rozwiązania, ważne jednak, aby spełniało ono co najmniej kryteria narzucone przez FTK. W takim tonie wybrzmiewały również opinie ekspertów powołanych do oceny projektów zmian²⁴. Ceną reformy z pewnością będzie liczebność Bundestagu. Ustawowa ilość posłów w wysokości 598 osób, według obliczeń modelowych²⁵, może przez mandaty nadwyżkowe i mandaty wyrównawcze z łatwością wzrosnąć do liczby 700 posłów, co z pewnością miałyby wpływ na zdolność pracy Bundestagu. Wniosek frakcji DIE LINKE²⁶ proponował rozwiązanie, które wprowadziłoby przeciwdziałaloby rozrastaniu się Bundestagu, ale prowadziłoby do silniejszych federalnych zniekształceń (w tym przypadku ceną byłoby rażące naruszenie regionalnej proporcji). Podnoszony argument rozrastającego się Bundestagu obrońcy kompromisu obalają, twierdząc, że nawet 700-mandatowy Bundestag (z pewnością jedna z najliczniejszych izb) pozostawałby w stosunku do wielkości populacji w porównaniu z innymi krajami europejskimi nadal w dolnym zakresie²⁷. Inny, warty podkreślenia cel wyroku FTK z 2008 r., mianowicie uchwalenie zrozumiałego również dla wyborców prawa wyborczego, nie został z pewnością osiągnięty wspólnym ponadpartyjnym projektem. Prof. Uta Sacksofsky²⁸ jest zdania, że choć ustawa jest konstytucyjna, mogłaby być bardziej przystępna – procedura podziału mandatów jest niezwykle skomplikowana i trudna do zrozumienia, ponieważ łączy w so-

23 Deutscher Bundestag, Protokoll Nr. 17/89, Innenausschuss Wortprotokoll 89. Sitzung.

24 *Ibidem*.

25 Wprowadzając mandaty wyrównawcze, ustawodawca jednocześnie godzi się na rozrastanie się Bundestagu, co w zasadzie może następować w nieskończoność. Zwiększenie liczby miejsc może nastąpić już poprzez same mandaty nadwyżkowe partii regionalnych (takiej jak np. CSU). Nadwyżka mandatów partii regionalnej jest też najbardziej prawdopodobnym scenariuszem powiększenia Bundestagu i dotyczy wszystkich projektów ustaw, ponieważ przydział mandatów jest w tej sytuacji niezależny od pierwszego etapu przydzielania mandatów. Jeżeli partia z 30% głosów drugich wygra w prawie wszystkich okręgach wyborczych (na jej obszarze wyborczym), oznacza to powiększenie Bundestagu o 50% albo o prawie 300 miejsc. Jeżeli CDU w Badenii-Wirtembergii byłaby porównywalnie samodzielną partią regionalną, tak jak CSU w Bawarii, i wynik wyborów wyglądałby tak jak w 2009 r., mielibyśmy Bundestag z 794 miejscami; (por. Fehndrich Martin, „Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des deutschen Bundestages“, Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschussdrucksache 17(4)634B).

26 Deutscher Bundestag, Drucksache 17/11821 vom 11.12.2012.

27 Poza tym w międzynarodowym zestawieniu w Niemczech funkcjonuje jeden z mniejszych parlamentów. W porównaniu z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej – liczonych na podstawie liczby ludności – ma aktualnie nawet najmniejszy parlament. Dla przykładu 1 parlamentarzysta francuskiego Zgromadzenia Narodowego reprezentuje 113341 mieszkańców, podczas gdy niemiecki deputowany 132006 mieszkańców. Nawet przy całkowitej liczbie miejsc w Bundestagu oscylującej na poziomie 670, 680 mandatów, niemiecki parlamentarzysta reprezentowałby większą liczbę wyborców niż brytyjski czy francuski. A biorąc pod uwagę liczbę ludności – Niemcy miałyby przedostatni, wyprzedzając Hiszpanów, względem wielkości parlament w Unii Europejskiej (Sacksofsky Uta, „Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages“, Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschussdrucksache 17(4)634B).

28 Sacksofsky Uta, „Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages“, Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschussdrucksache 17(4)634B.

bie różne logiki podziału mandatów. Uważa również, że projekt ma ten skutek, że liczba miejsc w Bundestagu może znacznie się zwiększyć. Przykładowo, nowe prawo w wyborach w 2009 roku doprowadziłoby do całkowitej liczby mandatów 671 deputowanych, co nie wydaje się być politycznie użyteczne. Dlatego U. Sacksofsky proponuje zmniejszenie liczby okręgów wyborczych, co jej zdaniem ograniczyłoby nadmierne rozrastanie się Bundestagu. Ustawa o zmianie ustawy²⁹ weszła w życie 9.05.2013 r.

W dniu 09.22.2013 r. odbyły się pierwsze wybory do Bundestagu według nowego zreformowanego prawa wyborczego. Tak więc 18. Bundestag składa się z 299 mandatów bezpośrednich oraz 332 mandatów z list krajowych. Te ostatnie są zależne od wyników głosów drugich i obejmują 4 mandaty nadwyżkowe i 29 mandatów wyrównawczych³⁰. Słusznie jednak zauważa Joachim Behnke, że w wyborach do Bundestagu w 2013 r. mandaty wyrównawcze pojawiły się nie ze względu na mandaty nadwyżkowe, ale z powodu nadreprezentacji CSU³¹. W przeciwieństwie do wielu obaw wybory z 2013 r. doprowadziły „tylko” do 631-mandatowego Bundestagu. Niemniej jednak stanowi to największy procentowy wzrost Bundestagu od powstania RFN. W związku z tym przewodniczący Bundestagu Norbert Lammert zaproponował w swym przemówieniu inauguracyjnym poddanie prawa wyborczego ponownemu zbadaniu³². Przedstawił również sam propozycję reform wyborczych³³, proponując między innymi zdefiniowanie najwyższej możliwej liczby mandatów, by ograniczyć możliwość rozrastania się Bundestagu. Inni autorzy zgłaszają chęć powrotu do systemu jednego głosu (z 1949 r.)³⁴. Joachim Behnke zaleca z kolei zmniejszenie odsetka bezpośrednio wybieranych mandatów z obecnych 50 do 40% lub 35% lub wprowadzenie okręgów dwumandatowych przy wyborze głosem pierwszym³⁵. Szczególną przewagą ostatniego wariantu byłoby uzyskanie pełnego charakteru spersonalizowanych wyborów proporcjonalnych.

Chociaż nowa ustawa wyborcza jest konstytucyjna, nadal ma słabe strony: liczba deputowanych prawdopodobnie wzrośnie, mandaty nadwyżkowe – najtost-

29 BGBl. 2013 Teil I Nr. 22; https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl113s1082.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl113s1082.pdf%27%5D__1485102699014.

30 Erläuterung des neuen Verfahrens der Umrechnung von Wählerstimmen in Bundestagssitze, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/d9a0da9b-f5d1-4043-8452-bf72ed9e86b2/20131009_erl_sitzzuteilung.pdf; 22.01.2017 r.; Ergebnisse, Bundeswahlleiter: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2013/ergebnisse.html>. Po wystąpieniu członka frakcji CDU/CSU wyczerpała się lista krajowa i mandat ten nie został uzupełniony. Stąd aktualna liczba parlamentarzystów wynosi 630.

31 J. Behnke, Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013, ZParl 2014, 17 (22 f.).

32 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/1 vom 22.10.2013.

33 Ein Vorschlag für eine einfachgesetzliche Ausgestaltung der Höchststichtzahlregelung in § 6 BWG https://www.bundestag.de/blob/418390/32adcebc780611d4aaa61e39f5a92059/kw15_wahlrechtsreform_vorschlag-data.pdf, 22.01.2017.

34 Dehmel Niels/Jesse Eckhard, Das neue Wahlgesetz zur Bundestagswahl 2013: Eine Reform der Reform der Reform ist unvermeidlich, in: ZParl, 44 Jg. (2013), H.1, S. 201-213.

35 J. Behnke, Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, in: ZParl, 41 Jg. (2010), H.1, S. 247-260.

niejszy mankament systemu wyborczego – nadal będą się pojawiać, tyle tylko że skompensowane. Ponadto przepisy stały się bardziej skomplikowane i nie są wystarczająco przejrzyste. Nowa ustawa wyborcza jest zatem prawdopodobnie tylko tymczasowym rozwiązaniem.