

Nowe reguły gry. Nowelizacja ordynacji wyborczej do Bundestagu

Kamil Frymark

17 marca Bundestag uchwalił nowelizację ordynacji wyborczej, która przewiduje zmniejszenie liczby posłów z 736 obecnie do 630 po wyborach w 2025 r. Zasadniczy element reformy sprowadza się do rezygnacji z przyznawania tzw. mandatów nadwyżkowych oraz mandatów wyrównawczych. Ich liczba jest zmienna, obecnie wynosi 138 (zob. [Za duży Bundestag: spór o reformę prawa wyborczego](#)). Drugim elementem jest zlikwidowanie klauzuli mandatu podstawowego, uprawniającego do wejścia do Bundestagu partię, która nie przekroczyła 5-procentowego progu wyborczego, ale uzyskała co najmniej trzy mandaty bezpośrednie. W bieżącej kadencji skorzystało z niej ugrupowanie Die Linke, które zdobyło 4,9% głosów w wyborach federalnych, lecz dzięki trzem mandatami bezpośrednim wprowadziło do Bundestagu klub parlamentarny liczący 39 członków. Do zmiany ordynacji wyborczej wystarczy zwykła większość głosów w Bundestagu, a Bundesrat nie ma w tej kwestii prawa weta. W reakcji na przyjęcie nowelizacji kluby parlamentarne CDU/CSU oraz Die Linke zapowiedziały wniesienie skargi do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK).

Bundestag jest największym demokratycznie wybieranym parlamentem na świecie, zatrudniającym do swojej obsługi ok. 7 tys. osób. Wydatki roczne sięgają 1 mld euro (2020 r.) i od 2016 r. wzrosły o ok. 32%. Coraz większym wyzwaniem stają się warunki lokalowe parlamentu – problem dotyczy zapewnienia biur parlamentarzystom, pomieszczeń na posiedzenia komisji, a także konieczności zwiększania sali plenarnej.

Komentarz

- Zarówno w dotychczasowym (zob. wykres), jak i nowym systemie każdy niemiecki wyborca dysponuje w wyborach federalnych dwoma głosami. Pierwszym głosem wybierany jest kandydat z okręgu regionalnego wyborcy (w sumie jest 299 okręgów). Ten, kto otrzyma największe poparcie w danym okręgu, wchodzi do Bundestagu. Kolejnych 299 posłów wybieranych jest w ramach głosowania na listy partyjne w landach (drugi głos). To ono decyduje o sile partii reprezentowanych w Bundestagu – otrzymane głosy przeliczane są na mandaty w parlamencie. Ponieważ w ramach oddania pierwszego głosu niektóre partie zdobywają więcej mandatów, niż wynikałoby z głosów drugich, dotychczas dodawano kolejnych posłów, aby zachować właściwy stosunek uzyskanych przez partie mandatów. Prowadziło to do zwiększania liczebności Bundestagu. Nowelizacja ordynacji zmienia tę praktykę. W myśl nowych przepisów nie wszyscy kandydaci wybrani w ramach pierwszego głosu wejdą do Bundestagu, jeśli w

ramach drugiego głosu ich partia uzyskała mniej mandatów.

- Zmiana ordynacji była jedną z najważniejszych obietnic wyborczych obecnej koalicji w zakresie polityki wewnętrznej i jej realizacja została zaplanowana w umowie koalicyjnej. Jej wypełnienie ma pokazać skuteczność partii rządzących oraz zademonstrować jedność koalicji, zwłaszcza w obliczu coraz bardziej widocznych wewnętrznych sporów i spadającego poparcia. Determinacja do przeprowadzenia reformy wskazuje, że nawet w obliczu wojny i koncentracji na polityce zagranicznej i obronnej kwestie wewnętrzne są istotne dla SPD, Zielonych i FDP.
- Reforma została wymuszona zwiększaniem liczby deputowanych w kolejnych kadencjach Bundestagu i w ostatnich latach była przedmiotem ostrego sporu politycznego. Do tej pory inicjatywy zmierzające do zmniejszenia tej liczby napotykały opór, zwłaszcza ze strony CSU, która odnosiła największą korzyść z dotychczasowych zasad. Ugrupowanie wystawiające listę wyborczą wyłącznie w Bawarii wygrywa mandaty bezpośrednie w przeważającej liczbie okręgów. Dotychczas gwarantowało to obecność CSU w Bundestagu bez względu na malejące poparcie dla tej partii (w 2021 r. uzyskała ona 5,2% głosów).
- Nowelizacja w obecnej formie zagraża najmniejszym ugrupowaniom: Die Linke oraz CSU. Na poziomie federalnym obie partie balansują na granicy progu wyborczego i po wprowadzeniu nowej ordynacji mogą znaleźć się poza parlamentem. W skrajnym przypadku oznaczałoby to ograniczenie Bundestagu do czterech partii: CDU, SPD, Zielonych i AfD (FDP także znajduje się w sondażach na granicy 5% poparcia i w dwóch ostatnich elekcjach nie weszła do landtagów). Trwale osłabiłoby to pozycję chadecji, której poparcie zmniejszyłoby się o kilka punktów procentowych (CDU i CSU tworzą wspólny klub parlamentarny). Prawdopodobnie wymusiłoby również budowanie koalicji CDU, SPD z Zielonymi przeciwko jedynej partii opozycyjnej – AfD. Sposobem na uniknięcie takiego scenariusza mogłoby być utworzenie wspólnej listy CDU/CSU w Bawarii, jednak ani obecna, ani znowelizowana ordynacja nie przewiduje takiej możliwości. W perspektywie długoterminowej skutkowałoby to marginalizacją CSU do statusu ugrupowania regionalnego, jednej z szesnastu landowych części CDU. Jest to scenariusz, którego CSU zawsze chciała uniknąć (zob. [Wolny kraj Bawaria. Koniec udziałnego księstwa CSU?](#))
- Uchwalenie nowelizacji wyłącznie głosami koalicji, przy braku poszukiwania porozumienia z opozycją, podważa budowaną przez lata specyfikę niemieckiego systemu politycznego opartego na kulturze kompromisu. Konieczność dążenia do konsensusu pomiędzy partiami była dotychczas traktowana jako warunek *sine qua non* głębokiej reformy ordynacji (stąd jej wcześniejsze fiasko z powodu weta CSU). Nie jest przesądzone, na ile tak radykalna zmiana – we wcześniejszych planach brak było wzmianki o usunięciu klauzuli mandatu podstawowego – uderzająca w przeciwników politycznych jest odwetem za lata obstrukcji w pracach parlamentarnych w tej kwestii, a na ile to forma presji ze strony koalicji rządzącej na chadecję w celu podjęcia kolejnych rozmów o reformie. Świadczą o tym wysuwane przez polityków koalicji pod adresem CSU propozycje kolejnych zmian, które umożliwiałyby tworzenie wspólnych list partyjnych z CDU.

- Reforma prawa wyborczego budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne. Dotyczy to przede wszystkim zniesienia zasady automatycznego wejścia do Bundestagu deputowanych wybranych z listy bezpośredniej, a tym samym zachwiania zasady równości głosu. Dodatkowo w wyroku z 1997 r. FTK potwierdził konstytucyjność klauzuli mandatu podstawowego. Nie przesądzono także, które prawo będzie podstawą organizowania wyborów w 2025 r. Zależy to od spodziewanego (termin nie jest znany) rozstrzygnięcia Trybunału. W debacie podnosi się również argument polityczny o nieuwzględnieniu tradycyjnych różnic regionalnych przez utrudnienie wejścia do Bundestagu partiom CSU oraz Die Linke (reprezentująca silnie wschód Niemiec). Oba ugrupowaniom nowelizacja posłuży jako argument uderzający w rząd federalny w trakcie kampanii przed wyborami landowymi – CSU w Bawarii w październiku br., a Die Linke w Turyngii (gdzie to ugrupowanie rządzi), w Brandenburgii i Saksonii jesienią 2024 r.

Wykres. Dotychczasowy system wyborczy – lista krajowa i mandaty bezpośrednie



Źródło: opracowanie własne na podstawie Bundeszentrale für politische Bildung, bpb.de.