

USTAVNOPRAVNI I POLITIČKI ASPEKTI KONTINUIRANE REFORME NJEMAČKOG PERSONALIZIRANOG RAZMJERNOG IZBORNOG SUSTAVA

UDK: 342.827.2(430)

342.565.2(430)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 24. lipnja 2025.

Robert Podolnjak*

U predmetnom radu analizira se njemački personalizirani razmjerni izborni sustav, koji se u znanstvenim krugovima smatra najboljim među suvremenim izbornim sustavima zbog specifične kombinacije glasanja za kandidate u jednomandatnim izbornim okruzima i glasanja za stranačke liste, koje rezultira razmjernim predstavništvom stranaka u Bundestagu. Iako se taj izborni sustav koristi od stvaranja Druge Njemačke Republike, on je istovremeno izložen čestim promjenama, koje su bile rezultat ne samo izbornog inženjeringa zakonodavca već i činjenice da je njemački Savezni ustavni sud u više navrata odlučio da su pojedine odredbe izbornog zakona neustavne. Suvremeni izborni sustav za Bundestag, koji nije definiran Temeljnim zakonom, stoga je rezultat ne samo volje zakonodavca već i striktnog nadzora ustavnosti izbornog zakonodavstva od strane Saveznog ustavnog suda. U radu se posebno analizira posljednja reforma izbornog sustava iz ožujka 2023. te odluka o ustavnosti te reforme Saveznog ustavnog suda iz srpnja 2024. Zaključak je autora da je navedena reforma dovela do bitne promjene karaktera njemačkog personaliziranog razmjernog sustava.

Keywords: izorno pravo, personalizirani razmjerni izborni sustav, Bundestag, Savezni ustavni sud, Njemačka

1. UVOD

Pišući 1957. o novom (tada još zapadno)njemačkom modelu izbora zastupnika u Bundestag, Uwe Kitzinger konstatirat će kako je taj izborni sustav „nastojanje da se dobije najbolje od svih mogućih svjetova... On je kreiran da otkloni glavne prigovore usmjerene kako protiv jednočlanih izbornih okruga tako i protiv razmjernog predstavništva i nalazi kvadraturu kruga putem sustava personaliziranog razmjernog predstavništva”.¹ Više od 40 godina nakon Kitzingera objavljena je vrlo opsežna studija niza izbornih sustava u kojima se „kombinira tradicionalni britanski ili američki način glasanja za pojedinačne kandidate u jednomandatnim izbornim okruzima i tipični kontinentalnoeuropski izbor zakonodavaca putem razmjernog predstavništva sa stranačkih listi”. Urednici te studije Matthew S. Shugart i Martin P. Wattenberg konstatirat će, poput Kitzingera, kako, „prema gledištu mnogih izbornih reformatora, kombinirani izborni sustavi (*mixed-member*

* Dr. sc. Robert Podolnjak, umirovoljeni profesor Sveučilišta u Zagrebu, Pravnog fakulteta, Katedra za ustavno pravo. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6812-5684>

¹ Kitzinger, U. V, The West German Electoral Law, *Parliamentary Affairs*, vol. 11, no. 2, 1957, str. 220.

systems) nude najbolje od oba svijeta – neposrednu odgovornost članova okruga u kojima su izabrani i razmjerno predstavništvo različitih stranačkih preferencija“.²

Model njemačkog personaliziranog razmjernog izbornog sustava (*personalisierte Verhältniswahl*, engl. *mixed member proportional*, MMP) IDEA Handbook *Electoral Systems Design*³ svrstava u kategoriju kombiniranih izbornih sustava zbog kombinacije izbora jednog dijela zastupnika u jednomandatnim okruzima, a drugog dijela putem stranačkih kandidacijskih listi. No njemački je sustav, prema svom rezultatu, razmjerni izborni sustav samo sa specifičnim načinom izbora polovine (do 2023., a nakon izborne reforme te godine ne može se više govoriti o izboru) zastupnika koji odgovara britanskom modelu *first past the post*, odnosno sustavu relativne većine. Jedan od najvažnijih njemačkih analitičara izbornih sustava Dieter Nohlen jasno upozorava na to da se njemački izborni sustav u podjeli IDEA-e pogrešno ubraja u polurazmjerne ili kombinirane sustave.⁴ Klaus Von Beyme također zaključuje:

„Njemački izborni sustav sustavno pripada proporcionalnom izbornom sustavu. Često se koristi izraz 'mješoviti izborni sustav' (*Mischwahlsystem*), ali je dvojbeno da su bitni elementi većinske i proporcionalne zastupljenosti kombinirani u njemačkom sustavu. Izraz 'djelomično personalizirana proporcionalna zastupljenost'... čini se najprikladnijim. Kompromis koji je nađen u Parlamentarnom vijeću upravo je značio svjesno odbacivanje izbornog sustava relativne većine koji su predložile stranke (kršćansko-demokratske) Unije. Osim toga, sustav je rezultirao relativno malim razlikama između stranačkih glasova i zastupničkih mjesta, pa se odbacivanje pojma 'mješoviti izborni sustav' čini opravdanim.“⁵

² Shugart, M. S.; Wattenberg, M. P. (ur.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001, str. xxi. Kao što primjećuje Mirjana Kasapović, u anglosaksonskoj literaturi u pravilu se koristi pojam *mixed-member system* (miješani sustav), i to u dvije varijante: *mixed-member proportional* (MMP), koji odgovara njemačkom modelu personaliziranog razmjernog izbornog sustava, i *mixed-member majoritarian* (MMM), koji je poznatiji kao segmentirani ili paralelni sustav i u kojem se potpuno odvojeno dio zastupnika bira u jednomandatnim okruzima putem relativne većine, a drugi dio putem razmjernog predstavnštva. Ovaj potonji sustav u Hrvatskoj smo koristili u izborima za Zastupnički dom Sabora 1993. i 1995. Kasapović koristi pojam kombiniranog izbornog sustava, ali pritom naglašavam da njemački psefolozi smatraju da njemački izborni sustav nije u tom smislu kombinirani sustav. Vidi Kasapović, M., *Kombinirani izborni sustavi u Europi 1945–2014: Parne komparacije Njemačke i Italije, Bugarske i Hrvatske*, Plejada, Zagreb, 2014, str. 13–17.

³ Reynolds, A.; Reilly, B.; Ellis, A., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm, 2005, str. 90–91.

⁴ Nohlen, D., *Wahlrecht und Parteiensystem*, 8. izdanje, Verlag Barbara Budrich, Opladen, 2023, str. 203.

⁵ Beyme, K. von, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Eine Einführung*, 12. izdanje, Springer VS, Wiesbaden, 2017, str. 93. Da je kategoriziranje njemačkog izbornog sustava kao „miješanog“ u biti „nesporazum“, tvrdi i Frank Decker u *Ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel noch zeitgemäß? Verfassungsrechtliche und -politische Argumente für die Einführung einer Ersatzstimme bei Landtags- und Bundestagswahlen*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 47, br. 2 (2016), str. 460.

Njemački izborni sustav dugi se niz godina smatra uspješnom pričom i u znanstvenim je krugovima ocijenjen kao najbolji među suvremenim izbornim sustavima.⁶ Stoga ne iznenađuje njegova privlačnost za reformatore izbornog sustava u drugim državama. Njemački model, ocijenjen kao prototip izbornog sustava za 21. stoljeće, prihvaćen je tijekom posljednjih nekoliko desetljeća u Albaniji, Boliviji, Meksiku, Novom Zelandu, Filipinima, Venezueli, a u Ujedinjenom Kraljevstvu pri izboru regionalnih skupština u Škotskoj i Walesu.⁷ O njemu se ozbiljno raspravlja već duže vrijeme u Kanadi,⁸ a u našem susjedstvu bio je predložen na referendumu u Sloveniji 1996. godine kao jedna od ponuđenih opcija izmjene izbornog sustava.⁹ Ni u Hrvatskoj nisu rijetki prijedlozi za uvođenjem njemačkog personaliziranog razmjernog sustava.¹⁰ To je razlog više da se analiziraju značajke tog nadasve specifičnog izbornog sustava.

No treba reći da je njemački izborni sustav već niz godina ozbiljno pod povećalom njemačkog Saveznog ustavnog suda (u nastavku SUS) tako da taj izborni sustav nije više ni ustavno ni politički neupitan ni u svojoj domovini.¹¹ Jedan će njemački analitičar primijetiti kako „njemački izborni zakon ima povijest sukoba između stranaka i opetovanih posljedičnih odluka Ustavnog suda“.¹² Recimo tek uvodno da je SUS u srpnju 2008. godine ukinuo određene odredbe izbornog zakona zbog problema s tzv. „negativnom težinom glasa“ (*Negatives Stimmgewicht*) i dao zakonodavcu rok od tri godine da izmijeni zakon na način da bude u skladu s određenim ustavnim načelima.¹³ Njemački je parlament promijenio zakon, iako nakon isteka predviđenog roka, krajem 2011. godine,¹⁴ no do promjene nije došlo dogovorom svih stranaka u *Bundestagu*, već prihvaćanjem prijedloga vladajuće koalicije, uz oštro protivljenje opozicije. Njemački je Ustavni sud i drugi put u srpnju 2012. ukinuo izborni zakon¹⁵ zbog problema vezanih

⁶ Vidi Bowler, S.; Farrell, D. M.; Pettitt, R. T., Expert Opinion on Electoral Systems: So Which Electoral System is „Best“?, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, vol. 15, br. 1, 2005, str. 3–19.

⁷ Boehsler, D., The best of both worlds... or institutionalising electoral lottery, str. 1–2, dostupno na: <http://www.democracy.uci.edu/files/democracy/docs/conferences/grad/bochsler.pdf> (pristup 17. 4. 2025.).

⁸ Massicotte, L., Towards a Mixed-Member Proportional System for Quebec?, *Representation*, vol. 44, br. 4, 2007, str. 251–270.

⁹ Za taj sustav, u nešto modificiranoj varijanti, zalaže se ugledni slovenski ustavni pravnik Ciril Ribičič. Vidi njegov rad Alternativni model volilnega sistema, *Pravna praksa*, br. 5/2000, str. 23–37.

¹⁰ Vidi Matković, Ž., Jesmo li zapravo zemlja protestnih glasača?, *Jutarnji list*, 1. 12. 2007., str. 38; intervju Nenada Zakoška u tjedniku *Nacional*, 22. 11. 2011., str. 28.

¹¹ O prijedlozima reforme njemačkog izbornog sustava vidi, primjerice, Grotz, F., Abschied von der personalisierten Verhältniswahl? Perspektiven einer Reform des Bundestagswahlsystems, *Einsichten und Perspektiven – Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte*, 4/2009, str. 276–296; Hettlage, M. C., *Wie wählen wir 2013? Veröffentlichte und unveröffentlichte Beiträge zur Reform des Wahlrechts in Bund und Land*, Politik und Partizipation, Band 7, LIT Verlag, Berlin, 2012; Behnke, J. i dr, *Reform des Bundestagswahlsystems: Bewertungskriterien und Reformoptionen*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2017.

¹² Siefken, S., Electoral Reform in Germany: An End to a Never-ending Story?, dostupno na: https://american.german.institute/2024/08/electoral-reform-in-germany/#_ftn4 (pristup 17. 4. 2025.).

¹³ BVerfGE 121, 266 – Landeslisten, od 8. srpnja 2008, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv121266.html> (pristup 17. 4. 2025.).

¹⁴ Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. November 2011, Bundesgesetzblatt Teil I 2011 Nr. 60 vom 2. 12. 2011.

¹⁵ BVerfGE 131, 316 – Landeslisten, od 25. srpnja 2012., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv131316.html> (pristup 17. 4. 2025.).

ponovno uz „negativnu težinu glasa“, ali i uz tzv. „prekomjerne mandate“ (*Überhangmandate*), koji narušavaju razmjernost predstavništva stranaka i pogoduju naročito velikim strankama. Savezni izborni zakon (*Bundeswahlgesetz*) često je mijenjan (27 puta do ožujka 2024.¹⁶), a u ožujku 2023. *Bundestag* je prihvatio vrlo značajne i dalekosežne izmjene vezane uz broj zastupnika (630 umjesto 598), rješavanje problema prekomjernih i poravnavajućih mandata te ukidanje odredbe o alternativnom izbornom pragu (*Grundmandatsklausel*). No i tu novelu izbornog zakona djelomično je ukinuo SUS svojom presudom od 30. srpnja 2024.¹⁷

Na određeni način, kako je primijetio jedan njemački analitičar, njemački izborni sustav postao je žrtva svoje sofisticiranosti.¹⁸ Reforme tog izbornog sustava, više puta uzrokovane presudama SUS-a,¹⁹ toliko su učestale da, primjerice, i najbolja suvremena knjiga koja daje komparativni pregled izbornih sustava u svijetu, objavljena krajem 2024., detaljno opisuje izborni sustav koji se primjenjivao na izborima za *Bundestag* 2021. i tek uzgred spominje u jednoj fusnoti da se u vrijeme pisanja rada u Njemačkoj raspravlja o pitanju veličine *Bundestaga* i da su „u ožujku 2023. zakonodavci prihvatili prijedloge da se smanji broj njegovih članova, ali to će se preispitati pred njemačkim Ustavnim sudom“.²⁰ Kao što ćemo vidjeti u daljnjem tekstu, izborna reforma 2023. dalekosežnija je od pukog smanjenja broja zastupnika *Bundestaga* i bez obzira na to što je dio te reforme ukinuo SUS, ona ipak predstavlja najznačajniju reformu njemačkog izbornog sustava od 1950-ih, a može se govoriti i o bitnoj promjeni karaktera njemačkog izbornog sustava kao personaliziranog razmjernog sustava.

Sljedeći su temeljni razlozi koji nas navode na detaljniju analizu njemačkog izbornog sustava: specifična pomirba načela većinskog i razmjernog izbornog sustava kroz model dvostrukoga glasa, iznimna privlačnost njemačkog modela za reformatore izbornih sustava, zagovaranje tog modela u Hrvatskoj, uloga ustavnog suda u kontroli ustavnosti izbornog zakonodavstva, utjecaj promjena u stranačkom sustavu zemlje na drukčije funkcioniranje izbornog sustava te aktualne rasprave glede reforme njemačkog izbornog sustava, koje nude niz zanimljivih rješenja za analitičare izbornih sustava. Pored navedenog, kontinuirane reforme njemačkog izbornog zakona, često u interesu onih stranaka koje čine vladajuću koaliciju, upućuju na sve izraženiji negativni izborni

¹⁶ Siebenundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, Bundesgesetzblatt: BGBl, Nr. 91 vom 13. 3. 2024.

¹⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23, dostupno na: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2024/07/fs20240730_2bv000123.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (pristup 17. 4. 2025.).

¹⁸ Tomuschat, C., Germany's Mixed-Member Electoral System: A Victim of its Sophistication?, *German Law Journal*, vol. 13, br. 5, 2012, str. 213–237.

¹⁹ Kako zaključuju Delledonne i Michel, *Bundestag* je često morao mijenjati savezni izborni zakon, ali i onaj za izbore zastupnika u Europski parlament, kako bi ih uskladili s načelima definiranim u presudama SUS-a. Vidi Delledonne, G.; Michel, B., Proportional Representation and Electoral Equality in German Constitutional Thinking and Case Law, u Fasone, C; Mostacci, E. i Romeo, G. (ur.), *Judicial Review and Electoral Law in a Global Perspective*, Hart, Oxford, 2024, str. 105.

²⁰ Carter, E; Farrell, D. M.; Loomes, G., *Electoral Systems: A Global Perspective* (3. izdanje), Bloomsbury, London, 2024, str. 95–111, citat na str. 265.

inženjering, što sve češće dovodi do zahtjeva u javnosti da se izborni sustav konstitucionalizira, tj. da se temeljna načela izbornog sustava ugrade u temeljni zakon (*Grundgesetz*) kako bi se ubuduće izbjegla stranačka nastojanja da se putem obične parlamentarne većine mijenja izborni sustav u korist stranaka na vlasti.

U radu se prvo izlaže geneza njemačkog izbornog sustava, a potom temeljne značajke njemačkog personaliziranog razmjernog sustava te interakcija stranačkog i izbornog sustava. Da bi se razumjelo zašto su 2023. uslijedile zakonske promjene nakon dugogodišnjih političkih i znanstvenih rasprava o reformi izbornog sustava, nužno je prethodno izložiti temeljne značajke izbornog sustava kako su one bile definirane do tada. Središnje mjesto u radu pripada analizi ustavnopravnih problema u primjeni njemačkog izbornog sustava i reformi izbornog zakona.

2. GENEZA NJEMAČKOG IZBORNOG SUSTAVA

Parlamentarno je vijeće kao ustavotvorno tijelo predložilo Temeljni zakon (*Grundgesetz*), koji će 1949. postati novim ustavom Savezne Republike Njemačke, sa zamišljenim privremenim karakterom do ujedinjenja dviju njemačkih država, ali će taj dokument postati trajan ustavni dokument ujedinjene Njemačke. Parlamentarno vijeće nije bilo zaduženo od zapadnih okupacijskih sila da izradi i novi izborni zakon za prve parlamentarne izbore, jer su one smatrale da je izborni zakonodavstvo u nadležnosti pokrajina, ali su upravo predsjednici pokrajinskih vlada od Parlamentarnog vijeća zatražili izradu nacrtu izbornog zakona, što je u konačnici i prihvaćeno. Kako su članovi Parlamentarnog vijeća bili političari iz najvažnijih njemačkih stranaka – kršćanski demokrati, socijaldemokrati, liberali te predstavnici nekih manjih stranaka – u svojim opredjeljenjima glede izbornog sustava vodili su se prvenstveno stranačkim interesima. Tako u studiji o stvaranju njemačkog ustava Peter Merkl zaključuje da je izbor izbornog sustava od strane Parlamentarnog vijeća bio „determiniran striktno razmatranjima stranačke prednosti, a ne pitanjima pravičnog predstavništva”.²¹ Kršćanski demokrati (CDU/CSU) kao relativno najsnažnija stranka (prema provedenim pokrajinskim i lokalnim izborima) tražili su izborni sustav po uzoru na britanski model – izbor zastupnika u jednomandatnim okruzima putem relativne većine, ali su socijaldemokrati, liberali i predstavnici drugih manjih stranaka preferirali razmjerno predstavništvo. Stoga je u konačnici većinskom odlukom prihvaćen sustav „personaliziranog razmjernog predstavništva“, određena kombinacija izbora zastupnika relativnom većinom u jednomandatnim okruzima i izbora zastupnika putem razmjernog predstavništva, pri kojem će ovaj potonji biti dominantan u smislu raspodjele zastupničkih mandata, a takav je sustav korišten u gotovo svim pokrajinama za izbor njihova zakonodavnog tijela. Izborni prag od 5 %, tj. minimalni postotak glasova koji stranka mora dobiti kako bi imala pravo sudjelovati u raspodjeli zastupničkih mjesta, nije predložen od Parlamentarnog

²¹ Merkl, P. H., *The Origin of the West German Republic*, Oxford University Press, New York, 1963, str. 176, 82–89.

vijeća, već od strane predsjednika pokrajinskih vlada s ciljem eliminacije manjih stranaka.²² Uvođenje izbornog praga bilo je također rezultat uvjerenja da je razmjerni izborni sustav, konstitucionaliziran Weimarskim ustavom, u značajnoj mjeri pridonio destabilizaciji političkog sustava zbog velikog broja parlamentarnih stranaka u tadašnjem *Reichstagu*.²³ Sve u svemu, kako ističe Susan Scarrow, „njemački 'model' bio je isto toliko *ad hoc* kreacija koliko i proizvod teorijski inspiriranog inženjeringa“.²⁴

Izborni sustav kakav danas poznajemo dorađen je i kroz nekoliko izbornih reformi tijekom 1950-ih. Izvorno su birači imali samo jedan glas kojim su glasali za kandidate u jednomandatnim izbornim okruzima, a taj je glas istovremeno uvažavan u izboru kandidata sa stranačkih listi ukoliko je stranci pripadalo više mjesta nego što je imala izabranih zastupnika u jednomandatnim okruzima. U jednomandatnim okruzima biralo se 60 % zastupnika, a preostalih 40 % sa stranačkih lista. Izborni prag od 5 % računao se na razini svake pokrajine, a ne na nacionalnoj razini, pa je određena stranka morala dobiti taj postotak glasova makar u jednoj pokrajini kako bi imala pravo sudjelovati u razdiobi zastupničkih mjesta u svim pokrajinama. Izmjenama izbornog zakona 1953. i 1956. izborni je sustav dobio svoje konačne obrise na način da je izjednačen omjer zastupnika biran u jednomandatnim okruzima i putem stranačkih listi, birači su dobili dva glasa kojima odvojeno glasuju za kandidate u jednomandatnim okruzima i za stranačke liste, a izborni je prag 1956. konačno definiran kao 5 % važećih glasova na nacionalnoj razini ili, alternativno, tri direktna mandata u jednomandatnim okruzima.²⁵

Kao što su svojevremeno dvojica njemačkih stručnjaka za izborne sustave naznačila obraćajući se posebnom odboru za izbornu reformu kanadskog Zastupničkog doma, vrlo je zahtjevan zadatak objasniti njemački izborni sustav jer je on jedan od najkompliciranijih u svijetu. Svojevremeno je predsjednik *Bundestaga* Norbert Lamert

²² Poblize Lange, E., *Der Parlamentarische Rat und die Entstehung des ersten Bundestagswahlgesetzes, Vierteljahrsshefte für Zeitgeschichte, 20. Jahrgang, br. 3, 1972, str. 280–318.*

²³ Čl. 22. Weimarskog ustava propisivao je da će se zastupnici u *Reichstag* birati prema načelu razmjernog predstavnštva, ali je poblizu regulaciju tog načela prepustio zakonodavcu. Izbornim zakonom ustanovljen je „čist razmjerni sustav“, prema kojem je, u skladu s tzv. „automatskom metodom“, svakoj stranci pripadao jedan zastupnički mandat na svakih 60 000 dobivenih glasova. Takav izborni sustav vodio je sudjelovanju sve većeg broja stranaka u izborima – od 24 stranke 1920. do 42 stranke 1932., kao i velikog broja stranaka u parlamentu, koji je varirao od 10 nakon izbora 1920., čak 15 nakon izbora 1928. i 1930., te 14 odnosno 13 stranaka nakon dvaju parlamentarnih izbora 1932. godine. Vidi Nohlen, D., *Wahlrecht und Parteiensystem*, 8. izdanje, Verlag Barbara Budrich, Opladen, 2023, str. 372–374. Snažnu kritiku sustava razmjernog predstavnštva u Weimarskoj Njemačkoj prvi je iznio njemačko-američki politolog i ekonomist Ferdinand Hermens, koji je u svojem kapitalnom djelu „Demokracija ili anarhija? Studija o razmjernom predstavnštvu“ (1941) elaborirao tezu da je taj sustav bio „*conditio sine qua non* sloma njemačke republike“ i da je omogućio dolazak nacista na vlast u Njemačkoj te je snažno zagovarao većinski izborni sustav kao sustav koji sprječava dolazak na vlast radikalnih i ekstremističkih stranaka, koje su prijetnja opstanku demokratskog sustava. Vidi Ferdinand A. Hermens, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, The Review of Politics, University of Notre Dame, Notre Dame Indiana, 1941.

²⁴ Scarrow, S. E., Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise, u Shugart, M. S.; Wattenberg, M. P. (ur.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001, str. 55–69.

²⁵ Vidi Saalfeld, T., Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System, u Gallagher, M.; Mitchell, P. (ur.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, str. 210–212.

ustvrdio da bi samo nekolicina zastupnika tog doma bila sposobna objasniti kako se raspodjeljuju zastupnička mjesta u *Bundestagu*. Kompleksnost njemačkog izbornog sustava ne proizlazi samo iz prirode tog razmjernog sustava već prvenstveno iz njegove povezanosti s federalnom strukturom te države.²⁶

3. TEMELJNE ZNAČAJKE NJEMAČKOG PERSONALIZIRANOG RAZMJERNOG SUSTAVA I USTAVNOPRAVNI PROBLEMI NJEGOVE PRIMJENE DO IZBORNE REFORME 2023.

U razdoblju od 2002. do izbora 2021. (uključujući i te izbore) *Bundestag* se sastojao od 598 zastupnika,²⁷ uz odstupanja predviđena zakonom. Zastupnici su se birali „prema načelima razmjernog predstavništva povezanog s izborom osoba“. Od ukupnog broja zastupnika njih 299 biralo se u izbornim okruzima, a preostali na pokrajinskim listama. Samo ću naznačiti, a u kasnijoj raspravi opširnije elaborirati, kako su riječi „uz odstupanja predviđena ovim zakonom“ značile da *Bundestag* može imati i veći broj zastupnika nego što je nominalno propisano, pa je tako nakon izbora 2021. imao 736 zastupnika, i drugo, kako je na tim izborima birano 299 zastupnika u jednomandatnim izbornim okruzima, ali prema 25. izmjeni izbornog zakona od 1. veljače 2024. trebala je stupiti na snagu odredba prema kojoj bi se smanjio broj izbornih okruga na 280, tako da se više ne bi birao jednak broj zastupnika u izbornim okruzima i putem stranačkih listi.²⁸ No nova koalicija stranaka na vlasti nakon provedenih parlamentarnih izbora 2021. (SPD, Zeleni, Liberali) izglasat će u ožujku 2023. novu izmjenu izbornog zakona, prema kojoj će ubuduće broj zastupnika *Bundestaga* biti fiksna (630), ne bi više postojala mogućnost tzv. prekomjernih mandata, a broj zastupnika biranih u izbornim okruzima bit će vraćen na 299.²⁹ U skladu s tim zakonskim novinama bit će provedeni izbori za *Bundestag* 23. veljače 2025.

Od svih definicija njemačkog izbornog sustava najprikladnijom mi se čini ona istaknutog stručnjaka za njemačko izbornopravo Eckharda Jessea da je to, „pojednostavljeno, sustav razmjernog predstavništva, ograničen odredbom o petpostotnom (izbornom pragu), s personaliziranim elementom“.³⁰ Ta definicija obuhvaća, po mojem mišljenju, tri ključne značajke njemačkog izbornog sustava, s time da je nakon izborne reforme 2023. došlo do vrlo značajne promjene u dijelu koji se odnosi na „personalizirani element“.

²⁶ Joachim Behnke, Friedrich Pukelsheim, Brief prepared for the Special Committee on Electoral Reform of the House of Commons of Canada, Meeting No. 20, 31 August 2016, dostupno na <https://www.math.uni-augsburg.de/htdocs/emeriti/pukelsheim/2016Ottawa/ERRE31Aug2016Meeting20-BriefBehnkePukelsheim.pdf> (pristup 17. 4. 2025.).

²⁷ Taj je broj utvrđen 13. izmjenom izbornog zakona, a 598 zastupnika prvi je put birano na izborima 2002.

²⁸ Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, von 14. November 2020., Bundesgesetzblatt Teil I, 2020 Nr. 52 vom 18. 11. 2020., str. 2395.

²⁹ Bundeswahlgesetz (BWG), dostupno na: <https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/2596ba8d-34e4-4c9b-a731-a27f8fb0618f/bundeswahlgesetz.pdf> (pristup 17. 4. 2025.).

³⁰ Jesse, E., The Electoral System: More Continuity than Change, u Helms, L. (ur.), *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany*, Palgrave Macmillan, London, 2000, str. 127.

Njemački birač ima dva glasa koja može dati na svojem glasačkom listiću. Jedan je glas za nekog od kandidata koji se natječu u jednomandatnom izbornom okrugu, kakvih je 299, s prosječno 250 000 birača. Taj se glas za kandidata naziva „prvi glas“ (*Erststimme*). Do reforme 2023. kandidat koji dobije najviše glasova pobjeđuje u izbornom okrugu i ulazi u *Bundestag*, baš kao što i u britanskom sustavu relativne većine zastupnik koji osvoji najveći broj glasova pobjeđuje u izbornom okrugu i ulazi u Donji dom (*House of Commons*). No drugi glas, koji birač daje jednoj od predloženih stranaka (a koji se naziva *Zweitstimme*), zapravo je važniji za sveukupni sastav i raspodjelu zastupničkih mjesta u *Bundestagu*. Tim glasom birač u svakoj njemačkoj saveznoj pokrajini daje glas stranačkoj kandidacijskoj listi (*Landesliste*) i, kako se navodi na glasačkom listiću, taj je glas mjerodavan za raspodjelu sveukupnih mjesta na pojedine stranke (*maßgebende Stimme für die Verteilung der sitze auf die einzelnen Parteien*). Kada se ustanovi koliki je udjel svake stranke u broju zastupničkih mjesta na nacionalnoj razini, izračunava se raspodjela mandata koji pripadaju određenoj stranci u svakoj saveznoj pokrajini. Od ukupnog broja pripadajućih mandata određene stranke prvo se uzimaju u obzir direktno izborni mandati u jednomandatnim okruzima, a potom preostali pripadajući mandati (ako postoje) pripadaju kandidatima na pokrajinskoj stranačkoj listi prema redoslijedu utvrđenom na listi (liste su krute, bez prava birača na preferencijsko glasovanje).

Kako često konstatiraju njemački analitičari izbornog sustava, mnogi birači ne razumiju važnost prvog i drugog glasa i mnogi zapravo misle da je „prvi glas“ važniji samo zato što im se čini da to proizlazi iz njegova naziva, koji je očito zbunjujući. Prijedlog zakona koji će u siječnju 2023. predložiti koalicija socijaldemokrata, zelenih i liberala nastojao je, između ostalog, izmijeniti nazive vezane uz ta dva glasa kako bi njihovo značenje i važnost za rezultat izbora bili jasnije prezentirani biračima. Tako bi umjesto prvog glasa ubuduće stajalo da „glavni glas“ (*Hauptstimme*) birač daje stranačkoj kandidacijskoj listi, a da „okružni glas“ (*Wahlkreisstimme*) daje kandidatu u izbornom okrugu,³¹ ali na kraju se od toga odustalo.

U povijesti SR Njemačke razdoblje od sredine 50-ih do kraja 70-ih (ali praktički i tijekom 1980-ih), odnosno razvitak stranačkog sustava u tom razdoblju, Dieter Nohlen nazvat će 1978. „njemačkim izbornim čudom“ (*das deutsche Wahlwunder*).³² To se čudo odnosilo na stabilnost njemačkog parlamentarnog sustava u odnosu na prethodni weimarski parlamentarizam, koja je postignuta i uz primjenu razmjernog izbornog sustava, ali uz vrlo važnu dodatnu značajku u smislu ograničenja čistog razmjernog sustava, koja se odnosila na uvođenje izbornog praga od 5 %. U prvim njemačkim izborima 1949. godine

³¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 20/5370, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, izmjena čl. 34. st. 2. Zakona, dostupno na: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/053/2005370.pdf> (pristup 17. 4. 2025.).

³² Cit. prema Kaase, M., Personalized Proportional Representation: The „Model“ of the West German Electoral System, u Lijphart, A; Grofman, B. (ur.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, Praeger, Westport Conn., 1984, str. 161.

u *Bundestag* je ušlo 11 stranaka, taj je broj nakon izbora 1953. smanjen na šest, nakon izbora 1957. smanjen je na četiri, a od izbora 1961. pa sve do 1980. u *Bundestagu* su bile zastupljene samo tri stranke – kršćanski demokrati/kršćansko socijalna unija (CDU/CSU),³³ socijaldemokrati (SPD) i liberali (FDP). Ta koncentracija stranaka u *Bundestagu*, koja će omogućiti stabilne parlamentarne vlade, bit će u cijelosti realizirana putem izbornog inženjeringa, odnosno dizajniranja pravila izbornog sustava.

Kako sam već ranije naveo, izborni zakon za prve izbore 1949. propisivao je izborni prag od 5 % na razini savezne pokrajine ili jedno osvojeno mjesto u jednomandatnom izbornom okrugu, a zastupnička mjesta razdjeljivana su na pokrajinskoj razini. Prema tim izbornim pravilima i manje odnosno regionalne stranke mogle su ostvariti parlamentarnu zastupljenost – bilo je dovoljno da u bilo kojoj pokrajini prijeđu izborni prag od 5 % ili da pobijede barem u jednom izbornom okrugu. Ukoliko izostavim alternativni izborni prag u vidu pobjede u izbornom okrugu, ta su izborna pravila jednaka onima koja se primjenjuju u općim izbornim jedinicama za Hrvatski sabor, gdje neka manja ili regionalna stranka može ostvariti pravo na zastupničko mjesto makar samo u jednoj izornoj jedinici i postati parlamentarna stranka. Takva su izborna pravila nakon izbora 1949. i dovela do toga da se u *Bundestagu* našlo 11 stranaka. No već na sljedećim izborima 1953., s obzirom na to da je izmijenjen izborni zakon, stranke su morale prijeći izborni prag od 5 % na saveznoj, a ne više na pokrajinskoj razini (uz i nadalje alternativni izborni prag od osvojenog jednog izbornog okruga). Ta promjena onemogućit će manjim i regionalnim strankama da postanu parlamentarne stranke, pa je broj stranaka u *Bundestagu* smanjen na šest. Neke manje stranke, poput Centra (*Zentrum*), ušle su u *Bundestag* iako nisu dosegnule izborni prag od 5 % zahvaljujući sporazumu s CDU-om, koji im je prepustio jedan siguran izborni okrug, u kojem nije istaknuo svojeg kandidata, pa je Centar temeljem alternativnog izbornog praga stekao pravo na zastupljenost u *Bundestagu*. Slično se dogodilo i na izborima 1957., kada je u *Bundestag* ušla Njemačka stranka (DP) jer je CDU toj stranci prepustio šest sigurnih izbornih okruga i svojim glasačima preporučio da glasaju za kandidate te stranke. To su bili posljednji izbori u kojima je neka veća stranka sporazumno prepustila jednoj manjoj (koalicijskoj) stranci određene izborne okruge kako bi na taj način toj manjoj stranci osigurala parlamentarni status. Prije tih izbora dodatno je otežan ulazak manjih stranaka u *Bundestag* ukoliko ne osiguraju određeni sporazum s nekom velikom strankom jer je dodatno pooštren alternativni izborni prag – umjesto jednog ubuduće će stranka morati pobijediti u najmanje tri izborna okruga kako bi imala pravo na parlamentarnu zastupljenost temeljem drugih glasova danih njezinim pokrajinskim stranačkim listama ukoliko nije ostvarila 5 % glasova na saveznoj razini. Promjenom izbornih pravila vezanih uz izborni prag (manipulativni učinak praga od 5 %³⁴) parlamentarni je status izgubio niz manjih i regionalnih stranaka. Puna dva desetljeća, od 1961. do 1983., u *Bundestagu* su zastupljene

³³ Riječ je o dvije sestrinske stranke koje odvojeno nastupaju na izborima jer se CSU natječe samo u Bavarskoj, a CDU u svim ostalim savezним pokrajinama, ali formiraju zajednički klub u *Bundestagu*.

³⁴ Capoccia, G., The Political Consequences of Electoral Laws: The German System at Fifty, *West European Politics*, vol. 25, br. 3, 2002, str. 177.

samo tri stranke (CDU/CSU, SPD, FDP). Izborni prag od 5 % na saveznoj razini eliminirat će niz manjih stranaka iz *Bundestaga*, a postupno će i birači biti svjesni toga da te stranke ne mogu prijeći izborni prag i posljedično će prestati glasati za njih. Dok su na izborima 1949. CDU/CSU, SPD i FDP dobili tek 72,1 % glasova, taj će se postotak postupno dizati i na izborima 1972. i 1976. doseći će čak 99,1 %, a na izborima 1980. 98 %.³⁵

3.1. Savezni ustavni sud i izborni prag

Izborni inženjering kojim je u *Bundestagu* realiziran trostranački sustav u kojem će se izmjenjivati kršćanskodemokratske vlade, vlade kršćanskih demokrata i liberala ili vlade socijaldemokrata i liberala (uz jednu „veliku koaliciju“ kršćanskih demokrata i socijaldemokrata 1966.–1969.) ustavno je legitimirao i omogućio SUS svojim odlukama o ustavnosti izbornog praga. Ulazak Zelenih u *Bundestag* 1980-ih kao četvrte stranke bit će dobrodošao omogućujući alternativne koalicijske vlade CDU-FPD ili SPD-Zeleni.

Na temelju kojih je ustavnih načela SUS odlučivao o ustavnosti izbornog praga i drugih značajki izbornog zakona kada njemački temeljni zakon ne sadrži odredbe o izbornom sustavu za *Bundestag*? U čl. 38. *Grundgesetz* propisuje tek da se zastupnici u njemačkom *Bundestagu* biraju na općim, neposrednim, slobodnim, jednakim i tajnim izborima.³⁶ SUS je kontinuirano zastupao stajalište da je ustavotvorac namjerno ostavio otvorenim uređenje definicije i konkretnog dizajna izbornog sustava, tog važnog segmenta materijalnog ustavnog prava.³⁷ U velikoj mjeri to je bio rezultat nemogućnosti postizanja konsenzusa o pitanju odabira između većinskog ili razmjernog izbornog sustava unutar Parlamentarnog vijeća, pa je ono odlučilo tek o nacrtu izbornog zakona prepuštajući budućem zakonodavcu da odluči o izbornom sustavu. Zakonodavac je, prema SUS-u, „fundamentalno slobodan odlučiti o izbornom sustavu i njegovim modifikacijama“ – većinskom, razmjernom ili nekom kombiniranom sustavu. Međutim, SUS će naglašavati da ipak postoje određena ograničenja slobode djelovanja zakonodavca. U demokratskoj ustavnoj državi, kakvu pretpostavlja *Grundgesetz*, izbori su središnji proces temeljem kojeg narod obnaša državnu vlast i stvara legitimitet za daljnje obnašanje vlasti od strane izabranih tijela u njihovo ime. Pravo građana da izborima i glasovanjem kadrovski i o pitanjima slobode i jednakosti određuju javnu vlast temeljni je dio načela demokracije. Načelo jednakosti izbora (*der Grundsatz der Gleichheit der Wahl*) uzima u obzir jednakost građana pretpostavljenu načelom demokracije.³⁸ Stoga zakonodavac mora osigurati da izbori funkcioniraju kao proces integriranja političkih snaga čitavog naroda i mora nastojati spriječiti da važna društvena pitanja budu isključena iz narodnog predstavništva. Izbori moraju dati zastupnicima demokratski legitimitet. Da bi to učinio,

³⁵ Kasse, Personalized Proportional Representation, str. 160–161.

³⁶ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, dostupno na: <https://www.bundestag.de/gg> (pristup 17. 4. 2025.).

³⁷ 2 BvF 1/23, para. 139, dostupno na:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2024/07/fs20240730_2bvf000123.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (pristup 17. 4. 2025.).

³⁸ *Ibid.*, para 137–138.

zakonodavac mora s jedne strane voditi računa o tome kako dizajn izbornog sustava utječe na povezanost između birača i zastupnika te kako utječe na proces donošenja odluka od naroda do državnih organa, koji je posredovan izborima. S druge strane izabrano predstavničko tijelo mora biti funkcionalno – posebno za zadatke zakonodavstva i formiranja vlade.³⁹

Važno je naglasiti i drugi razlog koji motivira SUS da kontrolira zakonodavca kada ovaj odlučuje o izbornom sustavu. Njega će SUS naznačiti u svojoj odluci o ukidanju izbornog praga od 3 % u izborima njemačkih zastupnika u Europski parlament:

„Zbog toga što kod propisa koji utječu na uvjete političkog nadmetanja parlamentarna većina u određenoj mjeri djeluje u vlastitom interesu, a posebice kad je riječ o izbornom zakonodavstvu, postoji rizik da će se dotična parlamentarna većina voditi ciljem očuvanja svoje vlasti umjesto općim dobrom te stoga dizajn izbornog zakona ovdje podliježe strogoj ustavnoj kontroli.“⁴⁰

Polazeći od navedenih odrednica, SUS će naročito inzistirati na načelu jednakosti biračkog prava (*Wahlrechtsgleichheit*) jer ono jamči jednakost građana koju pretpostavlja načelo demokracije. To načelo u praksi njemačkog SUS-a „zahtijeva da se glas svakog birača s pravom glasa jednako broji i da svaki važeći glas dan unutar izbornog sustava ima jednak utjecaj na izborni rezultat“, ⁴¹ da bez obzira na specifičan dizajn izbornog procesa svi birači moraju biti tretirani strogo jednako u načinu na koji se dodjeljuju mandati. Glas svake osobe s pravom glasa mora u osnovi imati istu brojčanu vrijednost (*Zählwert*) i iste pravne šanse za uspjeh.⁴² Svi birači trebali bi moći svojim glasom imati jednak utjecaj na izborni rezultat.“⁴³ Prema jurisprudenciji SUS-a u sustavu proporcionalne zastupljenosti to znači da svi birači s pravom glasa imaju isti broj glasova (*gleicher Zählwert*) te da se svaki glas jednako uzima u obzir pri provedbi raspodjele zastupničkih mandata (*gleicher Erfolgswert*). Naravno, treba naglasiti da su u dijelu njemačkog izbornog sustava u kojem se zastupnici biraju većinski, pojedinačno u jednomandatnim izbornim okruzima, „uspješni“ samo glasovi dani izabranom kandidatu. U tom dijelu izbora sa stajališta jednakog biračkog prava, osim jednake brojčane vrijednosti svih glasova (*Zählwert*), jedino što je važno jest da na izborima svi birači, na temelju što je moguće više jednakih izbornih okruga po broju stanovnika i stoga s vjerojatno gotovo jednakom težinom glasa (*Stimmgewicht*), mogu sudjelovati u izbornom procesu.⁴⁴ Prema tome se u većinskom

³⁹ Ibid., para. 143.

⁴⁰ BVerfGE 135, 259 (289) – Drei-Prozent-Sperrklausel Europawahl od 26. veljače 2014., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv135259.html> (pristup 17. 4. 2025.).

⁴¹ BVerfGE 11, 351 (360) – Reserveliste Nordrhein-Westfalen od 2. studenog 1960., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv011351.html> (pristup 17. 4. 2025.).

⁴² BVerfGE 95, 335 (369) – Überhangmandate II od 10. travnja 1997., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv095335.html> (pristup 17. 4. 2025.).

⁴³ BVerfGE, 131, 316 (336-337) – Landeslisten od 25. srpnja 2012., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv131316.html> (pristup 17. 4. 2025.).

⁴⁴ BVerfGE 95, 335 (353) – Überhangmandate II od 10. travnja 1997.

dijelu izbora jednakost uspjeha svakog glasa zapravo prije može tumačiti, kako se to navodi u jurisprudenciji SUS-a, kao jednakost šansi za uspjeh (*Erfolgshancengleichheit*).

No i u njemačkom razmjernom izbornom sustavu postojala su ograničenja jednake uspješnosti glasova – ona su se manifestirala u zakonom propisanom izbornom pragu od 5 % (ili alternativno osvajanju tri direktna mandata u jednomandatnim izbornim okruzima – *Grundmandatklausel*), odnosno u postojanju tzv. prekomjernih mandata (*Überhangmandate*), kada neka politička stranka osvoji više direktnih mandata nego što joj pripada prema rezultatu njezine stranačke liste u određenoj pokrajini, o čemu će kasnije biti više riječi. Ne ulazeći u sve pojedinosti vrlo kompleksnog njemačkog personaliziranog razmjernog izbornog sustava, valja samo upozoriti da je SUS utvrdio da taj izborni sustav, bez obzira na direktan mandat kandidata u izbornim okruzima prema relativnom većinskom sustavu, ima temeljne značajke razmjernog izbornog sustava. Ukupni broj mandata raspodjeljuje se pojedinoj stranci temeljem drugih glasova (za listu) koje je dobila, dok prvi glas (za kandidata u izbornom okrugu) načelno odlučuje samo o tome koje će osobe kao zastupnici pojedinog izbornog okruga ući u Bundestag. U ovom odjeljku osvrnut ću se na odluke SUS-a o izbornom pragu, koji kao takav narušava načelo jednake uspješnosti glasova birača, tj. njihova drugog glasa danog stranačkim listama.

SUS će se vrlo rano baviti pitanjem ustavnosti izbornog praga. Ustavnu tužbu kojom će osporavati izborni prag od 5 % (tzv. *Sperrklausel*) u izbornom zakonu podnijela je Bavarska stranka, koja je na izborima 1953. kao regionalna stranka u pokrajini Bavarskoj osvojila 9,2 % glasova, ali je na saveznoj razini osvojila tek 1,7 % glasova te je posljedično isključena iz razdiobe mandata u *Bundestagu*. Da je na snazi ostao izvorni zakon o izbornom pragu od 5 % na razini pokrajine, stranka bi ostvarila pravo na određeni broj zastupnika u *Bundestagu*. Stranka će tvrditi da izborni prag od 5 % krši više odredaba Temelnog zakona koje se odnose na jednakost svih pred zakonom (čl. 3.), neposredne izbore (čl. 38.) i sudjelovanje stranaka u formiranju političke volje naroda (čl. 21.). SUS je u svojoj odluci⁴⁵ konstatirao da ustavno načelo jednakosti u izborima ne znači da je isključeno svako diferenciranje različitog uspjeha glasova birača, tj. da sve stranke koje su istaknule svoju listu moraju bez razlike biti jednako tretirane. Načelno, svaki glas u pravnom smislu ima jednak utjecaj na rezultat izbora kao bilo koji drugi glas. U slobodnom demokratskom društvu nužno je da glas svakog građanina ima jednaku težinu. Međutim, naglasit će Sud, „cilj izbora nije samo naglasiti političku volju glasača kao pojedinaca – tj. stvoriti predstavništvo naroda koje odražava njihova politička mišljenja, (cilj izbora je) također stvoriti parlament koji će biti učinkovito političko tijelo. Kada bi načelo egzaktnog razmjernog (predstavništva) kao odraza (svih) političkih stajališta naroda bilo dovedeno do logičke krajnosti, parlament bi se mogao razdijeliti u mnoštvo manjih grupa, što bi učinilo težim ili čak nemogućim oblikovati većinu.“ Sud će reći kako bi „neograničeno razmjerno predstavništvo omogućilo čak i sićušnim grupacijama da

⁴⁵ BVerfGE 6, 84 (1957) – Sperrklausel, od 23. siječnja 1957., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html> (pristup 17. 4. 2025.). Vidi i Bavarian Party Case (1957) u Kommers, D. (ur.), *Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham, 1989, str. 187–189.

steknu parlamentarno predstavništvo – grupacijama koje ne podržavaju političke platforme usmjerene na javno dobro, već su prije usmjerene na u biti jednostrane interese“. Međutim, kako bi se mogla formirati vlada sposobna djelovati i ostvarivati značajne zakonodavne ciljeve, nužne su jasne parlamentarne većine, svjesne svojih odgovornosti prema javnom dobru. Na temelju toga Sud će zaključiti da je legitimno diferencirati stranke na temelju toga jesu li one kvalificirane ostvarivati parlamentarne zadaće i zakonom isključiti male stranke (*Splitterparteien*) iz sudjelovanja u razdiobi mjesta u sustavu razmjernog predstavništva. Stoga zakonodavno tijelo može tretirati različito političke stranke u razmjernim izborima, ali to mora biti apsolutno nužno samo da se osigura karakter izbora kao integrativnog procesa u oblikovanju političke volje naroda. S obzirom na činjenicu da je Bavarska stranka pokrajinska, regionalna stranka, Savezni ustavni sud konstatirao je da savezni zakonodavac pri izboru *Bundestaga* kao unitarnog ustavnog tijela saveza ne mora uzeti u obzir stajališta koja bi proizlazila iz federalnog ustrojstva zemlje.

S obzirom na to da Temeljni zakon vrednuje sve političke stranke jednako, sloboda djelovanja zakonodavnog tijela ipak je ograničena, ali unutar tih ograničenja Sud mora poštivati vršenje zakonodavne slobode djelovanja i ne može odlučivati o tome je li zakonodavno rješenje prikladno ili pravno i politički poželjno. Samo u slučaju kada odredba izbornog zakona ne bi težila sprječavanju poremećaja u sustavu vlade ili bi išla dalje nego što je nužno da se postigne taj cilj, Sud bi takvu odredbu mogao proglasiti neustavnom na temelju kršenja načela jednakosti u izborima. Temeljem iznesenog Sud će odlučiti da je izborni prag od 5 % opravdan kako bi spriječio ulazak previše malih stranaka u parlament i tako osigurao integrativnu funkciju izbora. U istoj presudi Sud je odlučio da je odredba o tri direktna mandata kao alternativnom izbornom pragu također sukladna ustavu.

U jednoj ranijoj presudi SUS će ukinuti zakon pokrajine Schleswig Holstein u kojem je propisan izborni prag od 7,5 % obrazlažući to tako da moraju postojati „vrlo posebni, uvjerljivi razlozi koji opravdavaju povećanje kvoruma iznad uobičajene njemačke stope od 5 %“, a takve razloge u konkretnom slučaju Sud nije našao.⁴⁶

Sud je 1954. konstatirao da zakonodavac može propisati izborni prag i za stranku nacionalne manjine (*Südschleswigschen Wählerverband*), ali jednako tako može propisati da se obveza postizanja izbornog praga ne odnosi na stranke nacionalne manjine, koje iz objektivnih razloga (manjeg broja glasača) mogu teže doseći zakonom propisani izborni prag.⁴⁷ Imajući u vidu mišljenje Suda, parlament pokrajine ukinut će uvjet izbornog praga za stranke nacionalnih manjina, a to će kasnije učiniti i savezni zakonodavac. To će

⁴⁶ BVerfGE 1, 208 (1952) – 7,5 %-Sperrklausel, dostupno na:

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html> (pristup 18. 4. 2025.).

⁴⁷ BVerfGE 4, 31 (1954) – 5 % Sperrklausel, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv004031.html> (pristup 18. 4. 2025.).

omogućiti stranci danske manjine da osvoji zastupničko mjesto na izborima za *Bundestag* 2021. i 2025.

Kada je riječ o ustavnosti izbornog praga od 5 %, Savezni ustavni sud samo će u jednom specifičnom slučaju ukinuti nacionalni prag od 5 % na izborima za *Bundestag* 1990., prvima nakon ujedinjenja zemlje.⁴⁸ Sud je zaključio da bi izborni prag od 5 % primijenjen na cijelu Njemačku u prvim svenjemačkim izborima rezultirao u značajnoj nejednakosti među strankama, naročito onima koje se natječu za glasove u novim istočnim pokrajinama.⁴⁹ Stoga je samo za te izbore ozakonjen izborni prag od 5 % zasebno za pokrajine dotadašnje zapadne Njemačke i pokrajine istočne Njemačke. Taj separatan izborni prag omogućit će Stranci demokratskog socijalizma (PDS), nasljednici bivše istočnonjemačke komunističke partije, da postane parlamentarna stranka nakon izbora 1990. i kasnije pod novim nazivom *Die Linke* (Ljevica) zadrži taj parlamentarni status do danas.

Rane odluke SUS-a o ustavnosti izbornog praga od 5 % u izborima za *Bundestag* bitno će utjecati na parlamentarni sustav u Njemačkoj, odnosno na manji broj parlamentarnih stranaka sposobnih za formiranje koalicijskih vlada. Odredba o izbornom pragu dodatno je prihvaćena kada zbog nje u *Bundestag* nije uspjela ući Nacionaldemokratska stranka Njemačke (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands – NPD*), krajnje desna stranka s programskim točkama dodirnim s nacističkim NSDAP-om, jer je na izborima 1969. dobila samo 4,3 % glasova na nacionalnoj razini, iako je već bila zastupljena u više pokrajinskih parlamenata. Stoga će se često u stručnim osvrtima uloga izbornog praga argumentirati kao dobrodošla brana od ekstremnih, bilo lijevih bilo desnih, političkih opcija, iako je jedino ispravno tvrditi da je to brana parlamentarizaciji političkih stranaka koje ne mogu doseći jednu zakonom utvrđenu prepreku, a koje ne moraju nužno biti ekstremne u svojim političkim stajalištima niti mora biti riječ o strankama „koje ne podržavaju političke platforme usmjerene na javno dobro, već su prije usmjerene na u biti jednostrane interese“, kako je to naveo SUS 1957.

Suvremeni njemački parlamentarni sustav u odnosu na razdoblje do 1980-ih godina prošloga stoljeća, kada se oblikovao sustav bipolarnog četverostranačja,⁵⁰ značajnije je fragmentiran kao posljedica parlamentarizacije dviju stranaka s krajnje lijevog (*Die Linke* – Ljevica, nasljednica PDS-a) i krajnje desnog političkog spektra (*Alternativa za Njemačku* – *AfD*), pa dvije najveće njemačke, nekada „narodne stranke“, CDU/CSU i SPD, na parlamentarnim izborima 2021. osvajaju zajedno manje od 50 % „drugih glasova“ birača

⁴⁸ Izborni prag od 5 % Savezni ustavni sud ukinut će i za izbore njemačkih zastupnika u Europski parlament.

⁴⁹ BVerfGE 82, 322 (1990) – Gesamtdeutsche Wahl, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv082322.html> (pristup 18. 4. 2025.).

⁵⁰ Decker, Ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel noch zeitgemäß?, str. 461.

(SPD 25,7 % i CDU/CSU 24,1%), a to će se ponoviti i na izborima 2025. (CDU/CSU 28,5 %, SPD 16,4 %).⁵¹

No prohibitivna klauzula u nekoliko posljednjih izbora potvrđuje svoju važnost, ali i nepredvidljiv utjecaj na stabilnost njemačkog stranačkog sustava. Na parlamentarnim izborima 2013. njemački liberali po prvi put u povijesti Druge Republike nisu prešli izborni prag od 5 % (dobili su svega 4,8 % „drugih glasova“), a Alternativa za Njemačku, koja se prvi put natjecala na saveznim izborima, također nije prešla izborni prag (dobila je svega 4,7 % glasova). Zajedno s još nekim manjim strankama na tim je parlamentarnim izborima propalo oko 7 milijuna glasova, odnosno 15,6 % ukupnog broja, najviše u parlamentarnoj povijesti SR Njemačke. Rezultat tih izbora onemogućio je formiranje vlade desnog ili lijevog centra, pa je morala biti formirana koalicija CDU/CSU – SPD, koja se još često naziva „velikom koalicijom“, iako danas navedene stranke dobivaju daleko manje glasova nego 1960-ih, kada je prvi put formirana „velika koalicija“. Iako su stranke lijevog centra i ljevice dobile zajedno većinu mandata (320 od 631), takva vlada nije mogla biti formirana zbog neprihvatljivosti ljevice kao koalicijskog partnera socijaldemokrata. Na tim izborima CDU/CSU dobio je 41,5 % glasova, ali zbog izgubljenih glasova stranaka koje nisu mogle sudjelovati u razdiobi mandata, pripalo mu je 49,3 % zastupničkih mjesta i za samo pet mjesta nedostajala mu je apsolutna većina radi formiranja samostalne vlade. Ovdje se očituje najbolji primjer nadzastupljenosti jedne stranke u parlamentu zahvaljujući propasti dijela glasova birača danih strankama koje nisu prešle izborni prag. To pravilo nadzastupljenosti formulirao je Giovanni Capoccia na sljedeći način:

„Opća mjera nadzastupljenosti određena je veličinom kvote glasova koji nisu transformirani u (zastupnička) mjesta zahvaljujući reducirajućem učinku (izbornog) praga... Mjesta koja korespondiraju s tim glasovima u stvari su 'redistribuirana' između stranaka koje sudjeluju u toj razdiobi.“⁵²

Upravo nakon izbora 2013. najviše se u njemačkoj javnosti i u stručnim analizama raspravljalo o političkoj opravdanosti izbornog praga u izborima za Bundestag⁵³ i njegovoj ustavnopravnoj utemeljenosti,⁵⁴ odnosno o visini tog praga i eventualnim rješenjima kako smanjiti broj „propalih glasova“ birača. Pojedini su njemački analitičari upozoravali na to da je SUS svojim presudama ukidao izborni prag za lokalna

⁵¹ Ergebnisse der Bundestagswahl 2025, dostupno na:

<https://www.faz.net/aktuell/politik/bundestagswahl/wahlergebnisse-der-bundestagswahl-2025-in-daten-karten-wahlkreise-und-moegliche-koalitionen-110306165.html> (pristup 18. 4. 2025.).

⁵² Capoccia, The Political Consequences of Electoral Laws, s. 180.

⁵³ Vidi npr. Ridder, W., Künstliche Sperrklauseln bei Wahlen: Sinnvoller Abwehrmechanismus gegen „Weimarer Verhältnisse“ oder undemokratische Willkür?, *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, br. 2, 2014, str. 263–270.

⁵⁴ Für und Wider der Fünfprozenthürde, rasprava vođena na Verfassungsblog, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/category/debates/fuer-und-wider-der-fuenfprozenthuerde/> (pristup 18. 4. 2025.). Vidi i Lenski, S.-C., Die Fünfprozenthürde auf dem Prüfstand politischer Realität: zur Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel bei zunehmender Stimmendiversifizierung, *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung : MIP*, vol. 20, 2014, str. 178–180.

predstavnička tijela i u izborima njemačkih zastupnika za Europski parlament,⁵⁵ pa je izborni prag ustavnopravno legitimiran samo u izborima za *Bundestag* i pokrajinske parlamente⁵⁶ kao jedna „umjetna prepreka“ ustanovljena od strane zakonodavca kako bi se smanjila fragmentiranost parlamenta i omogućile stabilne vlade. Ali, uz tako značajan porast propalih glasova analitičari su postavili pitanje demokratičnosti izbornog sustava u kojem sedam milijuna birača koji su glasali ostaje bez svojih predstavnika u *Bundestagu*.⁵⁷ Zbog toga što FPD nije 2013. prešao izborni prag, morala je biti formirana koalicija CDU/CSU – SPD, pa se opozicija u *Bundestagu* svela na Zelene i Ljevicu. Nakon izbora 2017., kada su izborni prag prešli i FPD i Alternativa za Njemačku, ponovno je morala biti formirana vlada CDU/CSU – SPD jer su bile nemoguće većinske vlade ranije postojećih koalicija CDU/CSU-FPD ili SPD-Zeleni. U takvoj konstelaciji krajnje desna Alternativa za Njemačku postat će najjača opozicijska stranka u *Bundestagu*.

Nakon parlamentarnih izbora 2025. izborni će prag ponovno odigrati značajnu ulogu – po drugi put u suvremenoj njemačkoj parlamentarnoj povijesti FPD će dobiti manje od 5 % glasova (svega 4,3 %), a nova stranka – Savez Sahre Wagenknecht (*Bündnis Sahra Wagenknecht – BSW*), čija je čelnica formirala svoju stranku nakon napuštanja stranke Ljevice, dobit će 4,97 % glasova i nedostajat će joj svega 13 435 glasova da prijeđe izborni prag.⁵⁸ Činjenica da BSW nije prošao izborni prag imat će značajne političke posljedice. Njegovim nesudjelovanjem u raspodjeli zastupničkih mandata (a dobio bi više od 30 mandata da je prešao izborni prag) ostvaren je dovoljan broj mandata CDU/CSU-a (208) i SPD-a (120) za moguću zajedničku koalicijsku vladu i parlamentarnu većinu (328 od 630 mandata), koja ne bi bila moguća bez neke treće stranke da je BSW stekao pravo na zastupnička mjesta u *Bundestagu*. U izborima 2025., slično kao i 2013., bit će vrlo velik postotak izgubljenih glasova (13,89 %), odnosno oko 7 milijuna njemačkih građana glasalo je za stranke koje nisu dosegnule izborni prag, što će zasigurno voditi novim raspravama o njegovoj visini, a ona je, komparativno gledajući, među najvišima u Europi.⁵⁹

Valja se osvrnuti i na pitanje alternativnog izbornog praga (*die Grundmandatsklausel*), prema kojem će stranka sudjelovati u razdiobi zastupničkih mjesta i u slučaju da ne dobije 5 % „drugih glasova“ na nacionalnoj razini ako su njezini kandidati pobijedili u najmanje

⁵⁵ BVerfGE 129, 300 (2011) – Izborni prag od 5 % na izborima za Europski parlament i BVerfGE 135, 259 (2014) – Izborni prag od 3 % na izborima za Europski parlament. Sažetak tih dviju odluka (odnosno priopćenje Suda) na hrvatskom može se naći u Izbor odluka Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke, Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2015, str. 216–220, 225–230.

⁵⁶ Decker, Ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel noch zeitgemäß?, str. 460–471.

⁵⁷ Klager, D., Die stummen Stimmen, Handelsblatt, 24. 9. 2013., dostupno na: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl-2013/fuenf-prozent-huerde-die-stimmen-stimmen/8833280.html> (pristup 18. 4. 2025.).

⁵⁸ Debets, C.; Fouda, M., BSW scheitert nur knapp an 5-Prozent Hürde – Schwarz/Rot möglich, dostupno na: <https://de.euronews.com/my-europe/2025/02/24/bsw-scheitert-nur-kanpp-an-5-prozent-hurde-schwarzrot-moglich> (pristup 18. 4. 2025.).

⁵⁹ Fünf-Prozent-Hürde: Warum 13,7 Prozent der Stimmen nicht im Deutschen Bundestag vertreten sind, dostupno na: <https://www.diepresse.com/19395390/fuenf-prozent-huerde-warum-137-prozent-der-stimmen-nicht-im-deutschen-bundestag-vertreten-sind> (pristup 18. 4. 2025.).

tri jednomandatna izborna okruga. Nakon ujedinjenja Njemačke jedini dobitnik te odredbe bila je stranka Ljevice (odnosno PDS). U izborima 1994. PDS je osvojio četiri direktna mandata, a svega 4,4 % važećih drugih glasova, te je dobio 26 mjesta na pokrajinskim listama. Na izborima 2021. Ljevica je dobila tri direktna mandata i 4,9 % važećih drugih glasova, pa joj je pripalo 36 mjesta na pokrajinskim listama. Spomenut ću da je na izborima 2002. PDS osvojio dva direktna mandata i 4 % drugih glasova, pa je u toj situaciji, prema tadašnjem zakonu, s ta dva direktna mandata postao parlamentarna stranka (iako bez mogućnosti formiranja parlamentarne frakcije), ali kako nije osvojio treći direktni mandat, nije mogao sudjelovati u razdiobi zastupničkih mjesta temeljem dobivenih drugih glasova.⁶⁰ Kako je Ljevica u novijoj povijesti izbora za Bundestag jedini dobitnik odredbe o alternativnom izbornom pragu, bilo je u javnosti prijedloga da se ta odredba ukinе ili da se poveća broj direktnih mandata kao uvjet za sudjelovanje stranke u razdiobi svih zastupničkih mjesta ukoliko nije prešla izborni prag od 5 %. Izmjenom izbornog zakona iz 2023. ukinuta je odredba o alternativnom izbornom pragu, ali je SUS svojom presudom u srpnju 2024. upravo tu izmjenu proglasio neustavnom, o čemu će biti više riječi kasnije.

Kada je riječ o eventualnim zakonskim promjenama u svezi s izbornim pragom od 5 %, mala je mogućnost da se to dogodi jer to ne odgovara većim strankama. Dugo se vremena raspravlja o prijedlogu tzv. „alternativnog glasa“, koji je još 1988. iznio Eckhard Jesse. On će predložiti da svaki glasač ima mogućnost alternativnog glasa za određenu stranku, koji bi se uzeo u obzir u slučaju da stranka kojoj je dao prvi ili glavni glas nije prešla izborni prag. U tom slučaju aktivirao bi se alternativni glas. Ideja alternativnog glasa polazi od toga da birač može slobodno glasati za stranku koju najviše preferira, bez obzira na bojazan da ona možda neće prijeći izborni prag, pa će posljedično njegov glas biti izgubljen, odnosno da mora glasati strateški za neku stranku koja mu je drugi najbolji izbor samo zato što je to siguran izbor. S alternativnim glasom birač može dati povjerenje stranci koja je njegov prvi izbor znajući da, ako ta stranka ne prijeđe izborni prag, svojim alternativnim glasom može birati drugu stranku, odnosno drugi najbolji izbor, s pretpostavkom da ta stranka prelazi izborni prag.⁶¹ Ideja je izvučena iz zaborava nakon izbora 2013., kada je došlo do velikog broja izgubljenih glasova od više od 15 %, ovaj put

⁶⁰ Grundmandatsklausel, dostupno na:

<https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/g/grundmandatsklausel.html> (pristup 18. 4. 2025.).

Valja napomenuti također da je PDS na prvim svenjemačkim izborima 1990. osvojio 11 % drugih glasova na području istočne Njemačke, a svega 2,4 % na nacionalnoj razini, te je ušao u parlament zahvaljujući odluci Saveznog ustavnog suda, koji je naložio zakonodavcu propisivanje izbornog praga od 5 % posebno za zapadnu i istočnu Njemačku. Kako ističe Eckhard Jesse, da je na izborima 1990. primijenjena izvorna verzija izbornog zakona iz 1949., PDS bi osvojio zastupnička mjesta samo u onim pokrajinama u kojima je prešao izborni prag od 5 %. Prema odredbama izbornog zakona iz 1953., kako je stranka osvojila jedan direktni mandat, imala bi pravo na razmjernu zastupljenost u Bundestagu temeljem drugih glasova koje je dobila. Prema izbornom zakonu koji će se primjenjivati od 1957. PDS bi dobio samo taj jedan direktni mandat, bez dodatnih mjesta s pokrajinskih lista (jer nije osvojio 3 direktna mandata). Primjer PDS govori, kako zaključuje Jesse, kako bi se udjel zastupničkih mjesta te stranke u Bundestagu značajno mijenjao s obzirom na primjenu pojedinog izbornog zakona. Vidi Jesse, *The Electoral System: More Continuity than Change*, str. 134.

⁶¹ Jesse, E., *Die Hürde der fünf Prozent*, *Die Zeit*, 2. Januar 1988, str. 14.

pod nazivom „zamjenski glas“ (*Ersatzstimme*).⁶² Suštinski taj bi zamjenski glas transformirao postojeći sustav s dva glasa koje birač daje kandidatu u jednomandatnom izbornom okrugu i stranačkoj listi s takozvanim glavnim glasom koji bi bio istovremeno glas za kandidata i stranku i zamjenskim glasom koji bi se aktivirao samo u slučaju da stranka za koju je birač glasao nije prešla izborni prag. Najvažniji argument u prilog zamjenskog glasa jest to da bi on smanjio broj izgubljenih glasova, ali ne bi potaknuo veću fragmentaciju parlamenta jer bi zamjenski glasovi mogli biti uračunati samo ako su dani za stranke koje su i bez njih prešle izborni prag. Ideja koja je bila dosta aktualna nakon izbora 2013. sada je manje zastupljena u raspravama, ali nakon izbora 2025. ona bi ponovno mogla postati aktualnom.

Problem izbornog praga najvažniji je ustavnopravni i politički problem u onom dijelu njemačkog izbornog sustava koji se odnosi na glasanje za stranačke liste. No još značajniji problemi za izborni sustav proizaći će iz drugog dijela izbornog sustava, koji se odnosi na izbor kandidata u jednomandatnim izbornim okruzima, tj. na personalizirani element izbornog sustava, odnosno mogućnost da birači daju odvojeni glas za kandidate u jednomandatnim izbornim okruzima.

4. SAVEZNI USTAVNI SUD, PREKOMJERNI MANDATI I NAČELO JEDNAKOSTI BIRAČKOG PRAVA

Personalizirani dio izbornog sustava trebao je, prema zamislima njegovih utemeljitelja, ojačati utjecaj birača na izbor zastupnika, naročito s obzirom na činjenicu da kod glasanja za stranačke liste birači ne mogu glasati preferencijski za pojedine kandidate na listi. U praksi funkcioniranja tog „personaliziranog“ dijela izbornog sustava pokazalo se ipak da birači prvenstveno glasaju stranački, da su u pravilu kandidati najvećih stranaka oni koji dobivaju izbore u jednomandatnim okruzima, da je praktički nemoguće da mandat osvoji neki nezavisni kandidat. Također, prema njemačkom izbornom zakonu netko može biti kandidat i u jednomandatnom izbornom okrugu, ali i na stranačkoj listi, tako da je česta situacija da kandidati koji ne uspijevaju pobijediti u svom izbornom okrugu zastupnički mandat dobivaju sa stranačke liste. Istraživanja glasanja njemačkih birača potvrđuju „ograničeno poznavanje karaktera njihova izbornog sustava“.⁶³ Sustav s dva glasa omogućuje, između ostaloga, i podijeljeno glasanje (cijepanje glasova) na način da birač glasuje za kandidata jedne stranke i za listu neke druge stranke i kontinuirana istraživanja potvrđuju da jedan, iako manji dio birača „strateški“ glasuje kako bi svojim glasom utjecao na uspjeh određenog kandidata odnosno određene stranačke liste. Naravno, takvo cijepanje glasova, uz neke druge osobitosti izbornog sustava, pridonosi kompleksnosti sustava, ali i određenim paradoksima koji taj sustav čine problematičnim, posebno kada

⁶² Jesse, E., Plädoyer für ein Einstimmensystem bei der Bundestagswahl, ergänzt um eine Ersatzstimme, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 47, br. 4, 2016, str. 893–903; Graeb, F.; Vetter, A., Ersatzstimme statt personalisierter Verhältniswahl: Mögliche Auswirkungen auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 49, br. 3, 2018, str. 552–563.

⁶³ Jankowski, M.; Linhart, E.; Tepe, M., Keep it Simple! German Voters' Limited Competence to Evaluate Electoral Systems' Functions, *German Politics*, vol. 31, br. 4, 2022, str. 579–601.

se on primjenjuje u državi koja zastupničke mandate dodjeljuje strankama po pojedinim pokrajinama. Razdioba mandata po pokrajinama i sustav dva glasa omogućuje pojavu određenih problematičnih značajki, o kojima je u konačnici morao odlučivati SUS. Riječ je prije svega o problemima negativne težine glasa povezane s tzv. prekomjernim mandatima.⁶⁴

Prekomjerni mandati nastaju kada neka stranka u određenoj pokrajini osvaja više direktnih mandata u jednomandatnim izbornim okruzima nego što joj zastupničkih mjesta u toj pokrajini pripada temeljem drugih glasova. Pritom je ta stranka do izborne reforme 2023. imala pravo zadržati sve direktne mandate u okruzima u kojima su pobijedili njezini kandidati. Oni mandati koji su iznad broja „pokrivenog“ drugim glasovima nazivaju se prekomjernim mandatima te povećavaju ukupan broj zastupnika u Bundestagu. Mnogobrojne kompleksne uzroke pojave prekomjernih mandata u njemačkom izbornom sustavu matematičar Martin Fehndrich pojednostavljeno će objasniti na sljedeći način: „Razlozi prekomjernih mandata općenito se mogu povezati s dva mehanizma: mnogo osvojenih mandata u izbornim okruzima i malo stranačkih glasova.“⁶⁵ Prekomjerni mandati bili su marginalna pojava u njemačkom izbornom sustavu do ujedinjenja Njemačke, ali nakon toga, zbog specifičnosti stranačkog sustava u pojedinim pokrajinama, ti su se mandati znatno povećali u istočnonjemačkim savezним pokrajinama, ali poslije i na zapadu Njemačke. Primjerice, u sedam izbora od 1965. do 1987. bilo je ukupno samo četiri prekomjerna mandata, već 1990. njih šest, 1994. 16, 1998. 13, 2002. samo pet, 2005. povećanje na 16, a 2009. dosegli su do tada najviši broj od 24 prekomjerna mandata.⁶⁶ Ti su prekomjerni mandati imali ili bi mogli imati značajne posljedice nakon pojedinih izbora:

- oni povećavaju nerazmjernost izbornog rezultata jer nerazmjerno nagrađuju stranke koje su ih dobile budući da nisu pokriveni drugim glasovima, koji čine temelj za razdiobu mjesta u *Bundestagu*
- mogu dovesti do toga da određena stranka, odnosno koalicija, stekne apsolutnu većinu mandata potrebnu za formiranje vlade ili stabilniju većinu mandata koja ne bi postojala bez njih
- povećavaju broj zastupnika u *Bundestagu* iznad zakonom propisanog broja od 598, a kasnije će zbog uvođenja tzv. izravnjavajućih mandata broj zastupnika biti drastično povećan, najviše nakon izbora 2021. – čak 736

⁶⁴ Vidi Behnke, J., Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 41, br. 2, 2010, str. 247–260; Behnke, J., The Strange Phenomenon of Surplus Seats in the German Electoral System, *German Politics*, vol. 16, br. 4, 2017, str. 496–517.

⁶⁵ Fehndrich, M., Negative Weights of Votes and Overhang Seats in the German Federal Electoral Law, Oberwolfach Report Analysis and Design of Electoral Systems, br. 14, 2004, str. 740, dostupno na: <https://d-nb.info/1186631724/34> (pristup 18. 4. 2025.).

⁶⁶ Überhangmandate, dostupno na: <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/u/ueberhangmandate.html> (pristup 18. 4. 2025.).

- omogućuju pojavu tzv. „negativne težine glasa“.

Matematičari kao Martin Fehndrich godinama su nastojali uvjeriti *Bundestag* i *SUS* da u njemačkom izbornom sustavu postoji mogućnost ozbiljenja „negativne težine glasa“, koja se očituje u svojevrsnom paradoksu da dodatni glasovi za neku stranku mogu dovesti do toga da ta stranka izgubi jedno zastupničko mjesto.

Učinak negativne glasačke težine zbog određenih odredaba njemačkog izbornog zakona može dovesti do situacije u kojoj u određenim konstelacijama drugi glasovi dani strankama koje su dobile prekomjerne mandate u jednoj saveznoj pokrajini imaju negativan utjecaj utoliko što te stranke gube mandate u istoj ili drugoj pokrajini. Suprotno tome, također je moguće da nedavanje glasa birača bude korisno za stranku koju birač podržava. U njemačkom slučaju takva mogućnost postoji i matematički je dokazana na način da neka stranka u jednoj pokrajini može zbog prekomjernih mandata i dodatnih drugih glasova izgubiti mandat u drugoj pokrajini.

Mogućnost izbornog paradoksa tzv. negativne težine glasa potvrđena je u jednoj specifičnoj situaciji koja se dogodila na parlamentarnim izborima 2005. Kandidatkinja Nacionaldemokratske stranke Njemačke (NPD) u jednom izbornom okrugu u Dresdenu preminula je 11 dana prije održavanja parlamentarnih izbora i, u skladu sa zakonom, izbori su u tom okrugu odgođeni kako bi stranka mogla predložiti novog kandidata. Tako su svi birači u Njemačkoj glasovali 18. rujna, osim 219 000 birača u okrugu Dresden I, koji su glasovali 2. listopada. Nakon što je okončano glasovanje 18. rujna u cijeloj Njemačkoj, bilo je očito da naknadno glasovanje birača u dresdenskom okrugu ne može bitno izmijeniti rezultat stranaka na nacionalnoj razini, ali su pojedini eksperti ustanovili paradoksalnu mogućnost da bi stranka CDU mogla izgubiti jedan mandat u Bundestagu ukoliko bi u tom izbornom okrugu dobila određeni broj drugih glasova (točnije između 42 000 i 60 000 glasova). Stranka bi dakle mogla biti „kažnjena“ ako bi dobila više glasova birača.⁶⁷ To se na kraju nije dogodilo, ali je nedvojbeno ustanovljena mogućnost „negativne težine glasa“ potaknula podnošenje više ustavnih tužbi, a *SUS* je 2008. ustanovio da ta mogućnost u izbornom zakonu krši načela jednakosti i neposrednosti izbora:

„Izborni sustav koji je osmišljen tako da dopušta, ili barem dopušta u tipičnim konstelacijama, da povećanje broja glasova dovede do gubitka mandata ili da stranačka lista ukupno osvoji više mandata ako je dobila manje glasova ili ako je konkurentska lista dobila više glasova dovodi do proizvoljnih rezultata i čini demokratsko natjecanje za naklonost birača apsurdnim.“⁶⁸

⁶⁷ Vidi opširnije Behnke J., *Strategisches Wählen bei der Nachwahl in Dresden zur Bundestagswahl 2005, Politische Vierteljahresschrift*, vol. 49, br. 4, 2008, str. 695–720.

⁶⁸ BVerfGE 121, 266 – Landeslisten, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv121266.html> (pristup 18. 4. 2025.).

No takva mogućnost „izborne greške“ može biti relevantna i u smislu mandata koje će osvojiti pojedina stranka, naročito u slučaju većeg broja prekomjernih mandata. Tako će SUS upozoriti na to da je u izborima za Bundestag 2005. bila moguća situacija u pokrajini Hamburg, gdje bi SPD, da je dobio 19 500 manje drugih glasova, dobio jedan zastupnički mandat više u Bundestagu.

Bez obzira na ukidanje odredaba izbornog zakona SUS nije odlučio da bi provedeni izbori 2005. bili poništeni kao neustavni, što bi vodilo raspuštanju *Bundestaga*, jer je ustanovljena izborna greška rezultat svojevrsnog paradoksa važećeg izbornog zakona koji nije bio lako razumljiv, a u konačnici može se odnositi samo na nekoliko mandata u zakonodavnom tijelu. Sud će naložiti zakonodavcu da donese novi zakon kojim će ukloniti problem negativne težine glasa najkasnije do 30. lipnja 2011. Novi zakon *Bundestag* je donio nakon proteka tog roka krajem studenoga 2011. Međutim, i protiv tog zakona neke su parlamentarne stranke (SPD, Zeleni) pokrenule postupak ocjene ustavnosti pred SUS-om smatrajući da ni novi Zakon ne uklanja problem negativne težine glasa, ali i da dopušta sve veći broj prekomjernih mandata, koji nisu kompenzirani u skladu s načelom razmjernih izbora.

Savezni je ustavni sud po drugi put u razmaku od četiri godine ukinuo odredbe izbornoga zakona.⁶⁹ Sud je odlučio da novi Zakon ne uklanja negativnu težinu glasa, ali još je važnije u presudi Suda bilo ukidanje odredbe iz čl. 6. st. 5 Zakona o prekomjernim mandatima jer su u razmjernom sustavu povezanom s izborom osoba prekomjerni mandati dopušteni tek u doseg koji ne mijenja temeljni karakter tih izbora kao razmjernih izbora.

SUS će naglasiti da dodjela prekomjernih mandata bez naknade ili kompenzacije drugim strankama nejednako tretira birače u procesu dodjele mandata i narušava jednake mogućnosti stranaka. Ta se diferencijacija ogleda u sastavu *Bundestaga*. Sa sve većim brojem prekomjernih mandata sve se više diferencira vrijednost uspjeha danih glasova. Uzimajući u obzir činjenicu da se mandati u izbornim okruzima kompenziraju mandatima stranačkih lista, svaki birač može u načelu utjecati na proporcionalni sastav parlamenta samo jednom – svojim drugim glasom. Prvi glas s druge strane nema utjecaja na raspodjelu mandata među političkim strankama. Međutim, ako postoji prekomjerni mandat, birači svojim prvim glasom pridonose osvajanju mandata u izbornom okrugu, koji se više ne mogu kompenzirati mandatima s liste i koji stoga mijenjaju razmjernu zastupljenost utvrđenu na temelju rezultata drugog glasa. Time, osim drugog glasa, prvi glas također dobiva utjecaj na politički sastav Bundestaga. Budući da se taj učinak javlja samo kod onih birača koji su svoj prvi glas dali kandidatu izbornog okruga čija je stranka postigla nadmoć u dotičnoj saveznoj pokrajini, jednakost je vrijednosti uspjeha narušena. Istina je da svaki birač ima jednaku priliku pripadati skupini birača čiji glasovi utječu na politički sastav parlamenta više nego glasovi ostalih birača. Međutim, to ne jamči da će svi glasači moći jednako utjecati na raspodjelu mjesta davanjem svojih glasova. Na jednake

⁶⁹ BVerfGE 131, 316 – Landeslisten, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv131316.html> (pristup 18. 4. 2025.).

moćnosti političkih stranaka također negativno utječe akumulacija prekomjernih mandata. Ta jednakost političkih stranaka zajamčena je samo ako svakoj stranci treba približno jednak broj glasova za osvajanje mandata u okviru nužnog odstupanja radi zaokruživanja, koja su neizbježno povezana s postupkom raspodjele mandata temeljenom na načelu proporcionalne zastupljenosti. Međutim, stranka koja dobije prekomjerne mandate dobit će manje drugih glasova za svako svoje mjesto od stranke koja ih nema.⁷⁰

Sud će zaključiti da su načela jednakosti biračkih prava i jednakosti izgleda povrijeđena u slučaju kad je broj prekomjernih mandata veći od polovice broja zastupnika potrebnih za formiranje zastupničkog kluba.⁷¹ Dodjela „viška mandata“ bez kompenzacije ili prijetoja znači nejednako postupanje prema glasovima birača u postupku dodjele mandata zato što time, osim drugog glasa, i prvi glas može utjecati na raspodjelu mandata u *Bundestagu*. To nejednako ponderiranje glasova birača načelno je opravdano ustavno legitimnim ciljem da se biraču u okviru proporcionalnog izbornog sustava omogući i biranje osoba. Međutim, u sustavu koji je stvorio zakonodavac, gdje se personalni izbori kombiniraju s proporcionalnim sustavom, višak mandata prihvatljiv je samo u opsegu koji ne bi dokinuo osnovni karakter proporcionalnog izbornog sustava. Ukoliko je „višak mandata“ veći od pola kluba zastupnika, povrijeđena su načela jednakosti izbora i jednakosti izgleda stranaka. Taj red veličine s jedne se strane ravna prema Poslovniku *Bundestaga*, sukladno kojemu je za status kluba zastupnika potreban kvorum od najmanje 5 % članova *Bundestaga*, a s druge strane novom zakonskom regulativom uzima u obzir ponovno izraženu volju zakonodavca da se utjecaj prvog glasa na raspodjelu mandata zemaljskih lista što više ograniči. S obzirom na nužnost postojanja pouzdane pravne osnove sljedećih izbora za *Bundestag*, kao i radi sprječavanja rizika raspuštanja parlamenta zbog procedure provjere izbornih rezultata, SUS je zaključio da dopuštena maksimalna granica za višak izravnih mandata iznosi 15 mandata.⁷² SUS je bio svjestan, kako će napomenuti, da se „broj od 15 prekomjernih mandata kao čin sudskog preciziranja norme ne može u potpunosti opravdati“, ali će ocijeniti da je „zadaca Saveznog ustavnog suda u specifičnom kontekstu precizirati zahtjeve jednakosti za sustav dodjele mjesta na takav način da zakonodavno tijelo može osmisliti izborni zakon na pouzdanoj ustavnoj osnovi i, kao rezultat toga, da će rizik od raspuštanja *Bundestaga* u postupku revizije izbora biti sveden na minimum“.⁷³

Odluka SUS-a kojom je ponovno ukinuo dijelove izbornog zakona zbog prekomjernih mandata izazvat će dosta negativnih reakcija njemačkih analitičara koji se bave izbornim sustavima. Tako će, primjerice, Dieter Nohlen ustvrditi da, bez obzira na to što „u Njemačkoj izborni sustav nije usidren u ustavno pravo, Savezni ustavni sud ipak se uporno pozivao da odlučuje o onim pitanjima izbornog sustava koja su bila sporna među strankama“ te da „Ustavni sud nigdje ne intervenira tako odlučujuće u demokratski proces iz kojega bi trebao proizaći izborni sustav“. Tako se, konstatirat će Nohlen, u Njemačkoj

⁷⁰ *Ibid.*, odjeljci 123–125.

⁷¹ *Ibid.*, odjeljak 127.

⁷² *Ibid.*, odjeljci 140–141.

⁷³ *Ibid.*, odjeljak 144.

pitanje izbornog sustava praktično razvilo od teorijskog pitanja (o najboljem izbornom sustavu) i pitanja vlasti u pravno pitanje, gdje posljednju riječ ima SUS. Takva sudačka pozicija, prema Nohlenovu mišljenju, „međunarodno je neobična, pa čak i jedinstvena“. Nohlen će SUS-u posebno zamjerati što opća načela biračkog prava (poput jednakosti biračkog prava) primjenjuje na izborne sustave (prenošenje glasova u mandate), čija je funkcija upravo to da variraju u uspješnosti.⁷⁴ Nohlenovo politološko razmišljanje da se ustavni sudovi ne bi trebali upuštati u propitivanje izbornih zakona i ograničavati slobodu zakonodavca da uređuje izborni sustav samo na temelju apstraktnog načela jednakosti biračkog prava ne dijele ustavni pravnici, a odlučivanje niza ustavnih sudova o ustavnosti izbornih zakona posljednjih godina (npr. u Italiji, Češkoj, Španjolskoj, Sloveniji, Hrvatskoj) potvrđuje da odluke njemačkog SUS-a nisu nikakva iznimka kada govorimo o ukidanju izbornih zakona od strane ustavnih sudova.⁷⁵

Nakon odluke SUS-a njemački je zakonodavac bio prinuđen prije parlamentarnih izbora 2013. donijeti novi zakon, koji će poštivati odluku Suda u svezi s prekomjernim mandatima. U proljeće 2013. *Bundestag* je, uz opći konsenzus parlamentarnih stranaka (osim stranke Ljevice), donio novi zakon, koji je „problem prekomjernih mandata“ riješio na način da stranke koje te mandate nisu osvojile budu u *Bundestagu* kompenzirane putem tzv. „izravnavajućih“ mandata (*Ausgleichmandate*) kako bi u parlamentu bile razmjerno zastupljene temeljem „drugih“ glasova.⁷⁶ No nuspojava takva zakonskog rješenja, koja će se manifestirati sve više u svakim narednim izborima za *Bundestag*, bit će sve veći *Bundestag*: nakon izbora 2013. *Bundestag* je brojao 631 člana, nakon izbora 2017. 709 članova, a nakon izbora 2021. čak 736 članova. Uzrok tom rastu ogleda se u sve većem broju prekomjernih mandata koji nisu kompenzirani „drugim“ glasovima, pa se zbog toga moraju kompenzirati dodatnim mandatima za druge stranke kako bi se osigurala njihova razmjerna zastupljenost u *Bundestagu*.

Na primjeru Bavarske može se sagledati ta mehanika njemačkih izbora i uzročno-posljedična sveza prekomjernih i izravnavajućih mandata. U Bavarskoj dominira CSU, sestrinska stranka CDU-a, koja se isključivo natječe u toj pokrajini. Na izborima 2013. CSU je osvojio svih 45 direktnih mandata. Stranka je dobila 7,42 % glasova na nacionalnoj razini i dodatnih 11 mandata, odnosno ukupno 56 mandata, bez prekomjernih mandata. Na sljedećim izborima 2017. stranka će osvojiti svih 46 direktnih mandata, ali od toga sedam prekomjernih mandata, jer je njezin udio „drugih“ glasova na nacionalnoj razini pao na 6,17 %. Na izborima 2021. još se više smanjio udio „drugih“ glasova CSU-a na nacionalnoj razini – svega 5,17 % (malo iznad izbornog praga!), ali je stranka osvojila 45

⁷⁴ Nohlen, D., Izborni sustav za njemački Bundestag – kvadratura kruga, *Političke analize*, br. 16, 2013, str. 31–34.

⁷⁵ Vidi Romano, A., Constitutional Courts Dealing with Electoral Systems: A Comparative Look at Constitutional Adjudication on Electoral Equality, *Rev. Investig. Const.*, vol. 10, br. 2, 2023, str. 1–32; Fasone, C.; Mostacci, E. i Romeo, G. (ur.), *Judicial Review and Electoral Law in a Global Perspective*, Hart, Oxford, 2024.

⁷⁶ O toj reformi vidi Behnke, J., The New Electoral Law, or: Good Things Don't Always Come To Those Who Wait, *German Politics*, vol. 23, br. 4, 2014, str. 268–283; Dehm, N.; Jesse, E., Das neue Wahlgesetz zur Bundestagswahl 2013: Eine Reform der Reform der Reform ist unvermeidlich, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 44, br. 1, 2013, str. 201–13.

od ukupno 46 direktnih mandata, s obzirom na to da je još uvijek relativno najsnažnija stranka u Bavarskoj. No zbog manjeg broja „drugih“ glasova broj prekomjernih mandata CSU-a narast će na 11. To će posljedično zahtijevati sve veći broj izravnavajućih mandata za druge stranke. Kako CSU u Bavarskoj dobiva malo iznad 30 % glasova, što ga čini (uvjerljivo) relativno najsnažnijom strankom u toj saveznoj pokrajini (SPD kao druga najsnažnija stranka dobio je na izborima 2021. tek 18 % glasova), to stranka još uvijek može pobjeđivati u gotovo svim izbornim okruzima, ali njezini stranački glasovi u svakim su narednim izborima sve manji i sve manje „pokrivaju“ osvojene direktne mandate. Naravno, slične situacije događaju se i kod CDU-a i SPD-a u nekim drugim pokrajinama.

Na parlamentarnim izborima održanim 2021. izabrano je čak 736 zastupnika, što je do tada bio najveći broj izabranih zastupnika u njemačkom parlamentu. Taj broj čine nominalnih 598 zastupničkih mandata, 31 uravnoteženi prekomjerni mandat, tri prekomjerna mandata koja nisu uravnotežena te 104 kompenzacijska mandata.⁷⁷ Od ukupnog broja zastupnika njih 299 pobjednici su u izbornim okruzima, a preostalih 437 zastupnici su izabrani sa stranačkih lista. Takav sastav *Bundestaga* posljedica je zakonskih izmjena iz 2013. i 2020. godine, koje su pak bile uvjetovane ranije navedenim odlukama SUS-a o neustavnosti određenih odredaba izbornog zakonodavstva. Tako je njemački *Bundestag* nakon izbora 2021. dosegao rekordni broj zastupnika, veći nego što ih ima Europski parlament (705), koji predstavlja šest puta više građana EU-a. Kako će još 2017. pisati *The Economist*, njemački „XXL *Bundestag*“ najveći je izabrani dom u svijetu (koji brojem nadmašuju samo kineski Kongres i britanski Dom lordova).⁷⁸

S obzirom na rast *Bundestaga*, koji je postao najbrojnijim parlamentom u Europi, s tendencijom daljnjeg rasta, godinama će se voditi političke i stručne rasprave o tome kako reformirati izborni zakon tako da se zaustavi povećanje broja zastupnika *Bundestaga*. Najčešća opcija koju su zagovarali pojedini stručnjaci i političari bila je da se smanji broj izbornih okruga kako bi se posljedično smanjio broj prekomjernih mandata. Tome se najviše odupirala stranka CSU. Tek prije parlamentarnih izbora 2021. u *Bundestagu* je prihvaćena manja reforma izbornog zakona da se smanji broj izbornih okruga s 299 na 280, ali ona je trebala stupiti na snagu tek 1. siječnja 2024. Nikada nije stupila na snagu zbog novog zakona, koji će donijeti nova njemačka vladajuća koalicija izabrana nakon izbora 2021. (SPD – Liberali – Zeleni) u ožujku 2023.⁷⁹

⁷⁷ Podaci o rezultatima izbora 2021., dostupno na:

<https://bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse.html> (pristup 18. 4. 2025.).

⁷⁸ „The ballooning Bundestag“, *The Economist*, 15. kolovoza 2020.

⁷⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (20/5370, 20/6015), dostupno na: <https://dserv.bundestag.de/btd/20/060/2006015.pdf> (pristup 18. 4. 2025.).

5. REFORMA IZBORNOG ZAKONA 2023. I ODLUKA SAVEZNOG USTAVNOG SUDA O NJEGOVOJ USTAVNOSTI

Dvije su ključne značajke njemačkog personaliziranog razmjernog izbornog sustava – element personalizacije, koji se ogleda u izboru pojedinih kandidata u jednomandatnim izbornim okruzima, i razmjernost rezultata izbora u sastavu parlamenta. Ta dvije značajke u 21. stoljeću bilo je nemoguće uskladiti – personalizirani element dovodio je do sve većeg broja prekomjernih mandata, a to je narušavalo razmjernost kao drugu središnju značajku izbornog sustava. S inzistiranjem na vrlo razmjernom sustavu, koji će svim parlamentarnim strankama dati jednaku zastupljenost prema broju drugih glasova anuliranjem prekomjernih mandata putem tzv. izravnavajućih mandata, *Bundestag* je postajao sve brojniji i nefunkcionalniji, s potencijalnim rastom koji bi dosegnuo i 1000 zastupnika.⁸⁰

Nova koalicija na vlasti nakon parlamentarnih izbora 2023. odlučit će u korijenu sasjeći problem prekomjernih mandata i kontinuiranog povećanja broja zastupnika *Bundestaga*. Prema novom zakonu broj zastupnika *Bundestaga* povećava se s 598 na 630 članova i taj će broj biti fiksiran jer više neće postojati mogućnost prekomjernih mandata. To će se postići tako što će ubuduće samo rezultat „drugih glasova“ (danih stranačkim listama) biti mjerodavan za stranački politički sastav *Bundestaga* prema pravilima proporcionalne zastupljenosti (njem. izraz *Zweitstimmendeckung*). Prema novim odredbama izbornog zakona udio ukupnog broja glasova danih svakoj stranci prvo će se utvrditi na nacionalnoj razini, a broj mjesta koja pripadaju svakoj stranci bit će određen (primarna raspodjela) prije nego što se ta mjesta zatim raspodijele među stranačkim pokrajinskim listama (sekundarna raspodjela). Broj mjesta dodijeljen pokrajinskoj listi stranke tada će definirati maksimalan broj uspješnih kandidata te stranke u izbornom okrugu koji imaju pravo dobiti mjesto na temelju glasovanja u tom okrugu.

Ubuduće se u izbornim okruzima, kojih će i nadalje biti 299, neće dodjeljivati izravni mandati prema sustavu glasovanja relativnom većinom. Ti izbori u izbornim okruzima (osim praktički irelevantnog slučaja nestranačkih pobjednika izbornih okruga) služit će samo određivanju izbora osoba za mandate koji stranci pripadaju na temelju drugog glasa. Stranka će uvijek dobivati onoliko mandata koliko joj u postotku pripada na temelju drugog glasa. Kada je određeno koliko mandata pripada pojedinoj stranci u određenoj pokrajini, ti će se mandati dodijeliti tako da će prednost imati kandidati stranke u izbornim okruzima koji su osvojili relativnu većinu u svojem izbornom okrugu. Redosljed tih kandidata koji su dobili relativnu većinu glasova u izbornom okrugu određuje se prema postotku njihovih glasova. Novo zakonsko rješenje neće u praksi odstupati od ranijeg uređenja u slučaju da određenoj stranci u nekoj pokrajini temeljem drugih glasova pripada više mjesta nego što je dobila direktnih mandata u izbornim okruzima temeljem

⁸⁰ Bis zu 1000 Abgeordnete und kein Plan, *Der Spiegel*, br. 37, 2021, dostupno na: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestagswahl-2021-bis-zu-1000-abgeordnete-und-kein-plan-a-fef8715a-4b21-4f03-af75-a1c9a501ba92> (pristup 18. 4. 2025.).

prvih glasova. Primjerice, ako stranci pripada 15 mandata u određenoj pokrajini, a osvojila je tri direktna mandata, u *Bundestag* će biti izabrani, redom, tri kandidata koji su dobili relativnu većinu u svojim izbornim okruzima te potom još 12 najviše rangiranih kandidata na stranačkoj pokrajinskoj listi. Međutim, novi zakon radikalno mijenja dodjelu mandata kada je određena stranka dobila više direktnih mandata temeljem prvih glasova nego što bi dobila mandata temeljem drugih glasova za stranačku listu. Ranije uređenje u tim situacijama rezultiralo je prekomjernim mandatima, a novo uređenje predviđa da će stranka dobiti samo onoliko mandata koliko joj pripada temeljem drugih glasova i u *Bundestag* će biti izabrani kandidati koji su postigli relativno najviši postotak glasova u svom izbornom okrugu, i to do onog broja koliko mandata pripada stranci, što znači – a to je ključno u reformi – da neki kandidati koji su ostvarili relativnu većinu glasova i „pobijedili“ u svom izbornom okrugu neće biti izabrani u *Bundestag*. Tako bi, da je zakon bio na snazi u vrijeme parlamentarnih izbora 2021., stranka CSU, koja je osvojila 45 direktnih mandata, a od toga 11 prekomjernih, izgubila pravo na tih 11 mandata i u tih 11 izbornih okruga ne bi bio izabran zastupnik.

Druga vrlo značajna promjena u izbornom sustavu predložena je od strane vladajuće koalicije neposredno prije odlučivanja o konačnom prijedlogu zakona te je izazvala velik otpor opozicijskih stranaka, koje su zbog takva postupka zatražile i očitovanje Venecijanske komisije.⁸¹ Ta se promjena odnosila na ukidanje alternativnog izbornog praga od tri direktna mandata (*Grundmandatklausul*), koji omogućuje stranci pravo na sudjelovanje u razmjernoj razdiobi parlamentarnih mandata i u slučaju da nije prešla izborni prag od 5 % na nacionalnoj razini. Dvije opozicijske stranke (CSU i Ljevica) oštro su reagirale na tu promjenu smatrajući da je njezina namjera da dovede do njihova nestanka s parlamentarne scene. Ljevica je nakon izbora 2021. bila razmjerno zastupljena u *Bundestagu* samo zahvaljujući osvojenim direktnim mandatima, jer je dobila svega 4,89 % glasova i nije prešla izborni prag, a CSU je taj prag prešao, ali sa samo 5,17 % glasova (i s tendencijom pada glasova na svakim izborima). Kada bi prema novom zakonu, primjerice, CSU na parlamentarnim izborima osvojio sve direktne mandate u pokrajini, ali bi dobio svega 4,99 % glasova na nacionalnoj razini, stranka bi ostala bez ijednog mandata u *Bundestagu*, a u čitavoj pokrajini ne bi bilo nijednog izabranog zastupnika u jednomandatnom izbornom okrugu.⁸²

⁸¹ CDL-AD(2023)020-e Germany – Joint Opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the amendments of the German Federal Election Act, od 12. lipnja 2023, dostupno na: [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2023\)020-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2023)020-e) (pristup 18. 4. 2025.). Komisija je zaključila da su izmjene zakona u velikoj mjeri usklađene s međunarodnim standardima glede izbornog zakonodavstva, ali je istovremeno primijetila nedostatak konsenzusa pri donošenju zakona jer „izgradnja širokog konsenzusa o izboru i temeljnim aspektima izbornog sustava pridonosi prihvaćanju, legitimnosti i stabilnosti vladajućeg sustava“ (str. 15).

⁸² CDU i CSU također su predložili svoja rješenja izborne reforme. Prema njihovu prijedlogu broj jednomandatnih izbornih okruga smanjio bi se na 270, uz 320 mandata sa stranačkih lista. Broj neizravnavajućih prekomjernih mandata digao bi se s tri na 15 (a to je maksimalan broj koji je dopustio SUS svojom odlukom iz 2012.). Konačno, CDU i CSU povećali bi alternativni izborni prag s tri na pet mandata (što bi posljedično moglo otežati ulazak Ljevice u *Bundestag* jer je ta stranka do tada osvajala najviše tri direktna mandata). Vidi Stoltenberg, H., *Der Streit um die Sitze, Das Parlament*, 20. 3. 2023., str. 1.

Alexander Dobrindt iz CSU-a tako će novi izborni zakon koalicije SPD-FPD-Zeleni okarakterizirati „podlim“ jer se ukidanjem alternativnog izbornog praga želi Ljevicu izbaciti iz parlamenta i dovesti u pitanje pravo CSU-a na postojanje.⁸³ Opozicijske stranke najavile su ustavnu tužbu Saveznom ustavnom sudu smatrajući da je novi zakon izrazito protivan Ustavu i da krši načelo jednakih izgleda stranaka u izborima.⁸⁴

Prijedlozi vladajuće koalicije, ali jednako tako i prijedlog CDU-CSU-a, nedvojbeno su diktirani i stranačkim interesom. Ovaj prvi, koji je ozakonjen, mogao je zbog ukidanja alternativnog izbornog praga dovesti do gubitka parlamentarnog statusa za dvije opozicijske stranke, a ovaj drugi prijedlog opozicijskih stranaka CDU-CSU-a omogućio bi znatno veći broj prekomjernih mandata koji ne bi bili kompenzirani, a upravo su te dvije stranke dobivale najviše takvih mandata. Novela izbornog zakona iz 2023. izvanredan je primjer koji potvrđuje kako su „pitanja izbornog prava pitanja moći“⁸⁵ i determiniraju uvjete i način na koji će se glasovi dani političkim strankama pretvoriti u parlamentarne mandate. Kada se govori o odlučivanju o izbornom zakonodavstvu, u njemačkom ustavnopravnom i političkom rječniku za takve slučajeve parlamentarnog odlučivanja koristi se izraz „odlučivanje parlamenta u vlastitom interesu“ (*der Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache*). Pišući nakon donošenja izbornog zakona, Sophie Schönberger pobliže obrazlaže prirodu takvih odluka kada je riječ o pitanjima izbornog sustava, odnosno općenito izbornog prava:

„Interesi političkih aktera mogu se podudarati preko granica političkih podjela, kao što je slučaj u vezi s pitanjem smanjenja veličine parlamenta ili općenitog povećanja stranačkog financiranja; oni mogu biti usmjereni specifično protiv pojedinačnih konkurentskih političkih aktera, na primjer s izbornim pragom od 5 %, putem kojeg male ili nove stranke mogu biti dovedene u nepovoljan položaj ili su pojedinačni akteri isključeni iz financiranja političkih zaklada povezanih s njima. Međutim, oni također mogu odražavati političke linije sukoba u sadašnjem većinskom sustavu, kao što je tijekom desetljeća uočeno u Sjedinjenim Državama u oblikovanju njihova izbornog zakona, a također se tvrdilo u pojedinim

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ O izornoj reformi i suprotstavljenim stajalištima stranaka vidi tematski broj časopisa *Parlament*, br. 12–13 od 20. ožujka 2023., dostupno na: https://www.das-parlament.de/2023/12_13 (pristup 18. 4. 2025.); Zimmermann, F., Die Ampel schrumpft Parlament und Demokratie, dostupno na: <https://www.lto.de/recht/meinung/m/kommentar-wahlrechtsreform-grundmandatsklausel-unwuerdige-gesetzgebung/> (pristup 18. 4. 2025.).

⁸⁵ Das neue Wahlrecht auf dem Prüfstand: Prof. Dr. Sophie Schönberger als Verfahrensbevollmächtigte der Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht, dostupno na: <https://www.jura.hhu.de/lehrstuehle-und-institute/professuren-und-lehrstuehle-im-oeffentlichen-recht/lehrstuhl-fuer-oeffentliches-recht-kunst-und-kulturrecht/service/aktuelles/das-neue-wahlrecht-auf-dem-pruefstand-prof-dr-sophie-schoenberger-als-verfahrensbevollmaechtigte-der-bundesregierung-vor-dem-bundesverfassungsgericht-1> (pristup 18. 4. 2025.); Korte, K-R., Wahlrecht ist immer Machtpolitik, 4. September 2020, dostupno na: https://regierungsforschung.de/wp-content/uploads/2020/09/04092020_regierungsforschung.de_Korte_Wahlrechtsreform.pdf (pristup 18. 4. 2025.).

slučajevima glede nedavne reforme federalnog izbornog zakona i s tim povezano 'ukidanje' odredbe o temeljnom mandatu (*Grundmandatsklausel*).⁸⁶

Upravo u slučajevima odlučivanja parlamenta u vlastitom interesu važan je nadzor ustavnosti takvih odluka koji vrši SUS.

Zbog ustavnih tužbi podnesenih od parlamentarnih zastupnika stranaka CDU-CSU, stranke Ljevice, kao i nekoliko tisuća drugih podnositelja SUS je 30. srpnja 2024. presudio da je izmjena izbornog zakona iz 2023. pretežito suglasna s Temeljnim zakonom, osim nove odredbe o izbornom pragu od 5 %, kojom je ukinut alternativni izborni prag, te će se odredba o izbornom pragu nastaviti primjenjivati, ali u tekstu koji je važio prije izmjene zakona 2023. SUS je prvo odlučio da, u smislu formalnog zakonodavnog postupka, zakonodavac nije prekršio ustav zbog toga što je ukidanje alternativnog izbornog praga predložio praktički neposredno prije glasanja o konačnom prijedlogu zakona, jer parlamentarne rasprave i služe tome da se neki prijedlog zakona može amandmanima izmijeniti i neposredno prije odlučivanja o zakonskom prijedlogu. SUS nije zamjerio ni to što je zakon donesen bez konsenzusa u parlamentu jer Temeljni zakon omogućuje da se izborni zakon donese i običnom većinom glasova.⁸⁷ Naglašavajući slobodu zakonodavca da odlučuje o dizajnu izbornog sustava poštujući pritom temeljna načela iz čl. 38. Temelnog zakona, SUS je odlučio da je najznačajniji dio reforme – da se raspodjela zastupničkih mandata ubuduće vrši isključivo temeljem drugih glasova danih stranačkim listama – sukladan s Temeljnim zakonom i da ne krši načelo jednakih šansi političkih stranaka u izborima. Svaka stranka dobit će onoliko mjesta u *Bundestagu* koliko razmjerno odgovara broju glasova birača koji su za nju glasovali i stoga je svaka stranka u jednakom položaju prema drugim strankama. SUS će također odlučiti da zakon ne krši načelo neposrednih izbora zbog toga što se pri raspodjeli zastupničkih mandata uvažavaju isključivo drugi glasovi za stranačke liste, što može dovesti do toga da neki uspješni kandidati, koji su osvojili relativnu većinu glasova u svom izbornom okrugu, ne budu izabrani u *Bundestag*. Pritom zakon samo u jednom slučaju predviđa da kandidati u izbornom okrugu budu izabrani bez obzira na druge glasove. Riječ je o nestranačkim kandidatima (a pobjeda takva kandidata smatra se tek teorijskom mogućnošću jer je neki nezavisni kandidat posljednji put pobijedio još davne 1953.) i formalnopravno, ukoliko bi takav kandidat dobio relativnu većinu glasova, bio bi automatski izabran za zastupnika, za razliku od svih stranačkih kandidata, koji bi morali čekati da se utvrdi rezultat glasanja za stranačke liste i je li njihova stranka osvojila dovoljno glasova u određenoj pokrajini da oni budu izabrani. No SUS će samo konstatirati da i takav različiti zakonski položaj nestranačkih i stranačkih kandidata koji su dobili relativnu većinu glasova ne krši načelo jednakih izbora jer se nestranačke kandidate ne može vezati uz neku stranačku listu, a

⁸⁶ Schönberger, S., Parlamentarische „Entscheidungen in eigener Sache“, *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, br. 2, 2023, str. 213.

⁸⁷ BVerfG, 30.07.2024. – 2 BvF 1/23, para. 126–134.

zakon mora omogućiti stranački neopredijeljenim građanima da aktivno sudjeluju u izborima putem nestranačkih kandidata.⁸⁸

Što se pak tiče izbornog praga od 5 %, on se, prema mišljenju SUS-a, pokazao prikladnim u osiguravanju funkcionalnosti odlučivanja *Bundestaga* i spriječio je rascjepkavanje parlamenta u mnoštvo malih grupacija koje bi to onemogućile. SUS je dodatno naznačio da i prema odredbama Poslovnika *Bundestaga* klub zastupnika (frakcija) može formirati najmanje 5% zastupnika, tj. 32 zastupnika u *Bundestagu*, koji će imati fiksnih 630 članova. Međutim, SUS će konstatirati da prema postojećem činjeničnom i pravnom okviru oblikovanje prohibitivne klauzule kako je ona sada definirana zakonom, gdje se više ne predviđa postojanje alternativnog izbornog praga u vidu tri direktna mandata, nije u potpunosti nužno, odnosno da bi se zajamčio rad i funkcionalnost *Bundestaga*, nije nužno ne uzeti u obzir određenu stranku u raspodjeli zastupničkih mandata čiji bi članovi formirali zajednički parlamentarni klub s članovima druge stranke ako bi te dvije stranke zajedno prešle izborni prag od 5 % glasova. SUS će, navodeći upravo CSU kao stranku koja je podnijela ustavnu tužbu, napomenuti kako postoji mogućnost da ta stranka neće imati pravo sudjelovanja u razdiobi mandata nakon sljedećih parlamentarnih izbora ukoliko ne prijeđe izborni prag na nacionalnoj razini (što je bila realna prijetnja s obzirom na to da je CSU ostvario samo 5,17 % glasova na prethodnim izborima), a sigurno bi formirao zajednički klub zastupnika s CDU-om u slučaju prelaska izbornog praga. SUS će navesti da je suradnja CDU i CSU kao sestrinskih stranaka karakterizirana s tri značajke: namjere da formiraju zajednički parlamentarni klub temeljen na sličnim političkim ciljevima, činjenici da takav zajednički klub već postoji u *Bundestagu* te odricanju natjecanja između te dvije stranke, jer one podnose svoje stranačke liste u različitim pokrajinama.⁸⁹ Stoga će SUS zaključiti da bi se cilj prohibitivne klauzule mogao jednako postići kada bi se rezultati drugih glasova stranaka koje surađuju na taj način uzeli zajedno. Takvim obrazloženjem SUS će vrlo otvoreno reći da ne prihvaća ukidanje alternativnog izbornog praga jer bi to moglo dovesti do nestanka CSU-a kao parlamentarne stranke. SUS će uputiti zakonodavca da može, uzimajući u obzir presudu suda, smanjiti izborni prag ili odabrati neko drugo rješenje koje će uzeti u obzir trajnu suradnju CDU-a i CSU-a kao dvije sestrinske stranke, poput alternativnog izbornog praga,⁹⁰ ali dok se takvo rješenje ne ozakoni, na snazi ostaju ranije važeće zakonske odredbe, koje predviđaju izborni prag od 5 % na nacionalnoj razini ili najmanje tri direktna mandata.

„Lukavom“ presudom SUS-a, kako će je okarakterizirati jedan analitičar,⁹¹ bit će zadovoljne sve stranke – one iz vladajuće koalicije jer je Sud prihvatio najvažniji dio izborne reforme da ubuduće raspodjela parlamentarnih mandata počiva isključivo na drugim glasovima, a opozicijske stranke CSU i Ljevica jer je vraćanje alternativnog izbornog praga značilo da će CSU sigurno ubuduće zadržati status parlamentarne stranke, a Ljevica je kao stranka jedina u novije vrijeme uz pomoć alternativnog izbornog praga

⁸⁸ *Ibid.*, para. 171–218.

⁸⁹ *Ibid.*, para 249–258.

⁹⁰ *Ibid.*, para 274–275.

⁹¹ Lenz, C., Das schlaue Wahlrechtsurteil des BVerfG, *NJW* br. 44/2024, str. 3187–3191.

ostvarivala pravo sudjelovanja u razdiobi mandata temeljem drugih glasova u slučajevima kada nije prešla izborni prag od 5 % na nacionalnoj razini.

6. MOŽE LI SE NJEMAČKI SUSTAV I NADALJE SMATRATI „PERSONALIZIRANIM RAZMJERNIM IZBORNIM SUSTAVOM“?

Izbornu reformu 2023. godine Sophie Schönberger, koja će zastupati njemačku vladu pred SUS-om u vezi s pitanjem ustavnosti izbornog zakona, okarakterizirat će kao najveću promjenu sustava u povijesti njemačkog izbornog zakonodavstva.⁹² Tu tvrdnju potkrepljuje i promjena u definiciji izbornog sustava u odredbama Saveznog izbornog zakona.⁹³ Do 2023. u članku 1. izbornog zakona bit će navedeno da se zastupnici biraju „temeljem načela razmjernog predstavništva povezanog s izborom osoba“ („nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt“). U novom izbornom zakonu čl. 1. st. 2. propisuje: „Za izbor njemačkog Bundestaga važe načela razmjernog predstavništva“ („Für die Wahl zum Deutschen Bundestag gelten die Grundsätze der Verhältniswahl“).⁹⁴ Izostavljen je dio o izboru osoba (*Personenwahl*).

U svojoj presudi iz srpnja 2024. SUS će zaključiti da Savezni izborni zakon 2023. ostaje u kontinuitetu prethodnog izbornog zakona navodeći razloge za to. Izorno područje – federalni teritorij – i dalje je podijeljeno na 299 izbornih okruga, stranke i nadalje predlažu kandidate za te izborne okruge s jedne strane i liste za svaku saveznu pokrajinu s druge strane. Također je zadržana razlika između prvog i drugog glasa. Sastav Bundestaga i dalje se određuje prema načelima proporcionalne zastupljenosti zato što svaka stranka koja se uzima u obzir u postupku raspodjele mjesta dobiva toliko mjesta da njezin udio u ukupnom broju mjesta u *Bundestagu* odgovara njezinu udjelu glasova u rezultatima izbora diljem zemlje. Razlika u odnosu na prethodni zakon ogleda se u tome što su, prema prethodno važećem izbornom zakonu, mandati *Bundestaga* dodjeljivani na temelju rezultata izbora u izbornom okrugu i rezultata izbora na listi. Prvo su uspješni kandidati izbornog okruga dobivali direktni mandat temeljem ostvarene relativne većine u svom okrugu. Potom je kompenzacija provedena uračunavanjem mandata u izbornim okruzima prema zastupničkim mjestima na pokrajinskim listama u postupku dodjele mandata strankama. Prema novom zakonu više se ne dijele direktni mandati u izbornim okruzima, već se prvo utvrđuje broj mandata koji pripada nekoj stranci u *Bundestagu* prema drugim glasovima, uspješni kandidati u izbornim okruzima dolaze na vrh

⁹² Schönberger, S., Sturm im Wasserglas: Das neue Bundeswahlgesetz auf dem Prüfstand der Verfassung, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, br. 11, 2023, str. 785–791.

⁹³ Vidi i Michl, F.; Mittrop, J., Zwischen Prinzipientreue und Pragmatismus: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Wahlrechtsreform der Ampelkoalition, *VerfBlog*, 2024/7/31, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/zwischen-prinzipientreue-und-pragmatismus/>, DOI: 10.59704/bdac4cfb3dc97993 (pristup 18. 4. 2025.).

⁹⁴ Bundeswahlgesetz (BWG), dostupno na: <https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/2596ba8d-34e4-4c9b-a731-a27f8fb0618f/bundeswahlgesetz.pdf> (pristup 18. 5. 2025.).

stranačke liste, i tek tada, u konačnoj fazi postupka, svi natjecatelji dobivaju svoj mandat prema tom redoslijedu.⁹⁵

Premda se može naići na mišljenja da izborna reforma „ne mijenja fundamentalno logiku političkog predstavništva u Njemačkoj“,⁹⁶ dijelim mišljenje većine analitičara da je novi izborni zakon suštinski izmijenio karakter njemačkog izbornog sustava kao personaliziranog razmjernog sustava. Iako pojedini kandidati u izbornim okruzima dobivaju zastupnički mandat, to više nije rezultat toga što su dobili relativnu većinu glasova i „pobijedili“ u svom okrugu, kao što je to bilo ranije i kao što je logika izbora u britanskom sustavu. Ne postoji više direktan mandat koji pripada kandidatu koji je dobio relativnu većinu glasova. Svi stranački kandidati koji su dobili relativnu većinu glasova u svom izbornom okrugu moraju čekati objavu službenih rezultata na saveznoj razini, pa raspodjelu stranačkih mandata po pokrajinama, i tek tada će saznati donosi li im njihov rezultat zastupnički mandat ili ne. Sophie Schönberger upravo to ističe u svojoj analizi novoga izbornog sustava:

„Ubuduće se u izbornom okrugu neće dodjeljivati izravni mandati prema sustavu glasovanja relativnom većinom... Ubuduće više neće biti 'pobjednika u izbornom okrugu' kao u dosadašnjem sustavu, već će samo kandidati u izbornom okrugu koji uspiju ostvariti relativnu većinu u svojoj izornoj jedinici steći pravo na preferencijalnu raspodjelu mandata na koju stranka ima pravo na temelju drugog glasa.“⁹⁷

U obrazloženju predloženog izbornog zakona upravo to je jasno navedeno: „Izbori u izbornim okruzima služe za davanje prednosti popunjavanju mjesta koja su stranke osvojile na temelju rezultata drugih glasova, a ne, kao što je to ranije bio slučaj, za izbor osoba.“⁹⁸ S pravom niz njemačkih autora govori o „rastanku“ s personaliziranim segmentom izbornog sustava⁹⁹ i uvođenju čistog „stranačkog izbora“.¹⁰⁰ Kada je riječ o stranim analitičarima kombiniranih izbornih sustava (koji se na engleskom nazivaju *mixed-member electoral systems*), Mathew Shugart u prvoj reakciji na reformu njemačkog

⁹⁵ BVerfG, 30.07.2024. – 2 BvF 1/23, para. 171, 174–175.

⁹⁶ Siefken, S., Electoral Reform in Germany, An End to a Never-ending Story?, dostupno na: https://americangerman.institute/2024/08/electoral-reform-in-germany/#_ftn4 (pristup 18. 5. 2025.).

⁹⁷ Schönberger, S., Sturm im Wasserglas, bilješka 89, str. 787. O značaju prvoga glasa u sustavu personaliziranog izbornog sustava vidi naročito Wischmeyer, T., Erststimmensieger ohne Mandat? Reformperspektiven für die personalisierte Verhältniswahl, *Juristen Zeitung*, vol. 78, br. 4, 17. Februar 2023, str. 105–114.

⁹⁸ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat, Drucksache 20/6015, 15. 3. 2023., dostupno na: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/060/2006015.pdf> (pristup 18. 5. 2025.).

⁹⁹ Michl, F.; Mittrop, J., Farewell to "Personenwahl": The Traffic Light Coalition's Draft for the Electoral Law Reform in Germany, *VerfBlog*, 2023/1/19, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/farewell-to-personenwahl/> (pristup 18. 5. 2025.).

¹⁰⁰ Bivši ustavni sudac Paul Kirchhof konstatira: „Nisu važni izravni glasovi koje je stranka dobila, nego glasovi dani stranci. Stranka odlučuje tko će se kandidirati, koji će rang kandidat dobiti na stranačkoj listi, a sada i jesu li glasovi koje su dobili izravni kandidati značajni za njihov izborni uspjeh.“ Vidi Kirchhof, P., Reine Parteienwahl, dostupno na: <https://www.faz.net/einspruch/wahlrechtsreform-reine-parteienwahl-18767911.html?service> (pristup 18. 5. 2025.).

izbornog sustava izrazit će sumnju može li se on i nadalje nazivati *mixed-member proportional* (MMP) sustav i obrazložiti:

„Budući da preferiram strogu definiciju kombiniranog (*mixed-member*) sustava, vjerujem da ova reforma više neće ispunjavati njegove uvjete... Definicija kombiniranog razmjernog sustava, kako ja to razumijem, zahtijeva dvije stvari: Prvo, da oni koji osvoje potrebne glasove na nominalnoj razini jednomandatnih izbornih okruga – tj. u njemačkom sustavu relativnu većinu – budu izabrani bez dodatnih kvalifikacija. Drugo, mjesta na listi dodjeljuju se kao kompenzacija; tj. nominalne pobjede stranke u jednomandatnom izbornom okrugu oduzimaju se od ukupnog broja mandata na koji stranka ima pravo temeljem glasova koje je dobila za svoju listu... Ono što se ne bi smjelo učiniti – unutar definicije 'kombiniranog razmjernog sastava' – jest oduzimanje nominalnih mjesta koja su iznad onoga što bi inače pripadalo stranci.“¹⁰¹

U prvim izborima provedenima prema novom izbornom sustavu u veljači 2025. kandidati koji su dobili relativnu većinu u 23 od 299 izbornih okruga (nešto manje od 8 %) nisu izabrani u *Bundestag* (15 iz CDU-a, tri iz CSU-a, 4 iz AfD-a i jedan iz SPD-a) jer njihovoj stranci u određenoj pokrajini nije pripalo onoliko zastupničkih mjesta temeljem drugih glasova da svi „pobjednici“ u izbornim okruzima steknu pravo na zastupnički mandat.¹⁰² Taj bi broj bio značajno veći da su, primjerice, Liberali i Savez Sahre Wagenknecht prešli izborni prag jer bi tada drugim strankama pripalo manje mandata s obzirom na to da je sada broj zastupnika *Bundestaga* ograničen na 630, pa bi posljedično bilo više „pobjednika“ u izbornim okruzima koji ne bi stekli pravo na zastupnički mandat.¹⁰³ No sama činjenica da u nizu okruga više nema direktno izabranih zastupnika nejasna je mnogim njemačkim biračima, koji postavljaju pitanje važnosti i smisla njihova „prvoga“ glasa jer ne rezultira izborom zastupnika koji je dobio relativnu većinu glasova.¹⁰⁴

7. ZAKLJUČAK

Savezni izborni zakon, zaključno s ožujkom 2024., izmijenjen je 27 puta. Samo taj podatak govori o kontinuiranoj reformi vrlo složenog izbornog sustava, koja je olakšana time što za promjenu izbornog zakona Temeljni zakon ne propisuje posebnu kvalificiranu većinu, pa ga može mijenjati i minimalna parlamentarna većina. Stoga će izborne reforme

¹⁰¹ Shugart, M. S., Germany's electoral system after the Constitutional Court ruling, dostupno na: <https://fruitsandvotes.wordpress.com/2025/02/21/germanys-electoral-system-after-the-constitutional-court-ruling/> (pristup 18. 5. 2025.).

¹⁰² Balling S., Unglückliche Gewinnerin, Das Parlament, br. 10–11, 1. März 2025., str. 4.

¹⁰³ Matematički izračuni pokazuju da bi u tom slučaju bilo čak 39 pobjednika u izbornim okruzima koji ne bi imali pravo na zastupnički mandat. Vidi Wagschal, U. i Jackle, S., Das paradoxe Wahlrecht: Ungedekte Wahlkreise 2025 verfassungsrechtlich erlaubt – problematisch für die Demokratie, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, br. 1, 2025, str. 3–21.

¹⁰⁴ O posljedicama izborne reforme u tom dijelu vidi von Ungern-Sternberg, A., *Wahlkreissieger ohne Bundestagssitz?: Auswirkungen der Zweitstimmendeckung und Reformoptionen*, *VerfBlog*, 2025/2/26, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/wahlkreissieger-ohne-bundestagssitz/> (pristup 18. 5. 2025.).

proizlaziti kako iz nastojanja stranaka na vlasti da izborni sustav prilagode vlastitim interesima tako i zbog presuda SUS-a, koji će strogim nadzorom ustavnosti inzistirati na visokom stupnju razmjernosti u zastupljenosti stranaka u *Bundestagu*. Stoga ni izborna reforma iz 2023. zasigurno neće biti posljednja, naročito kad se ima u vidu nezadovoljstvo CDU-a i CSU-a, koji su relativni pobjednici parlamentarnih izbora 2025., a koji su najviše izgubili novim zakonom (njima pripada čak 18 od 23 „nesretna pobjednika“ u izbornom okrugu bez zastupničkog mandata). CDU-CSU u svom će izbornom programu inzistirati na novoj izornoj reformi, u kojoj bi, kao i ranije, svi relativni pobjednici trebali dobiti direktan mandat u *Bundestagu*.¹⁰⁵ U koalicijskom programu nove vlade CDU-a, CSU-a i SPD-a stoji rečenica koja predstavlja kompromis tih stranaka glede buduće reforme izbornog zakona:

„Želimo osnovati komisiju za izbornu pravo koja će procijeniti reformu izbornog zakona iz 2023. godine te 2025. godine podnijeti prijedloge o tome kako svaki kandidat može ući u *Bundestag* s većinom prvog glasa i kako *Bundestag* u načelu može ostati u svojoj trenutnoj veličini uzimajući u obzir rezultat drugog glasa. Odgovarajući zakonodavni postupak tada bi trebao biti odmah pokrenut.“¹⁰⁶

Istaknuti njemački stručnjaci za izborni sustav Dieter Nohlen i Eckhard Jesse smatraju da se gro problema koji su neuspješno rješavani kompliciranim reformama moglo riješiti na vrlo jednostavan način – smanjivanjem broja izbornih okruga – kako bi se i dalje zadržala bit personaliziranog razmjernog izbornog sustava – da relativni pobjednici u izbornom okrugu osvajaju direktan mandat, a da se istovremeno eliminira u najvećoj mogućoj mjeri pojava prekomjernih mandata. Tako će Nohlen predložiti da se *Bundestag* vrati na izbor 600 zastupnika, od kojih bi se 275 biralo u izbornim okruzima, a preostalih 325 sa stranačkih lista.¹⁰⁷ Jesse će predlagati još veće smanjenje broja izbornih okruga: u *Bundestagu* od 598 članova broj izbornih okruga reducirao bi se na 200, ili, za svaku sigurnost, na samo 150.¹⁰⁸ Smatram da se dvostruki cilj izborne reforme iz programa nove vlade (pobjednici u izbornim okruzima dobivaju direktan mandat, broj je zastupnika fiksiran) može ostvariti jedino na način kako predlažu Nohlen i Jesse – značajnim smanjenjem broja izbornih okruga.

Dva su alternativna načina rješavanja kontinuiranog problema stranačkog izbornog inženjeringa koji omogućuje donošenje izbornog zakona od strane obične parlamentarne većine u *Bundestagu*. Jedan je konstitucionalizacija izbornog sustava, a drugi definiranje

¹⁰⁵ Politikwechsel für Deutschland Wahlprogramm von CDU und CSU, str. 75, dostupno na: https://www.cdu.de/app/uploads/2025/01/km_btw_2025_wahlprogramm_langfassung_ansicht.pdf (pristup 18. 5. 2025.)

¹⁰⁶ Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CDU und SPD – 21. Legislaturperiode, dostupno na:

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf (pristup 18. 5. 2025.).

¹⁰⁷ Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, str. 416.

¹⁰⁸ Jesse, E., Streit ums Wahlrecht. Parteien geben kein gutes Bild ab, *Recht und Politik*, vol. 59, br. 4, 2023, str. 433.

temeljnih načela izbornog sustava od posebno izabrane skupštine građana, čiji bi prijedlog potom prihvatio *Bundestag*.

Kao što sam uvodno spomenuo, Njemačka svoj izborni sustav, odnosno njegova temeljna načela, nije definirala u Temeljnom zakonu, kao što u svojim ustavima donesenim nakon Drugog svjetskog rata to nisu učinile ni Francuska ni Italija. Danas ipak većina država članica EU-a u svojim ustavima definira određene važne značajke svog izbornog sustava kako bi se spriječio negativni izborni inženjering parlamentarne većine jer ustavne promjene zahtijevaju u pravilu znatno složeniju proceduru izmjene. Govoreći povodom 65. godišnjice Temelnog zakona 2014., tadašnji predsjednik *Bundestaga* Norbert Lammert napomenut će kako Temeljni zakon regulira i mnoga sporedna pitanja, ali važno pitanje načela izbornog sustava, kojem parlament i – preko *Bundestaga* – vlada duguju svoj demokratski legitimitet, još uvijek nema ustavnopravni status, što čini jedan od „upitnih“ aspekata njemačkog ustava.¹⁰⁹ Nažalost, njemačke parlamentarne stranke do sada se nisu opredijelile konstitucionalizirati temeljna načela izbornog sustava¹¹⁰ iako su nedavno konstitucionalizirale temeljna načela glede strukture, ovlasti i izbora ustavnih sudaca,¹¹¹ jer je to do 2024. bilo regulirano zakonom *Bundestaga* koji je mogla promijeniti obična parlamentarna većina.

Posljednjih se godina i u Njemačkoj pojedini stručnjaci zalažu za povjeravanje izrade prijedloga izborne reforme posebnoj skupštini građana s obzirom na suprotstavljene i interesno artikulirane prijedloge njemačkih stranaka. Tako su još 2017. Hubertus Buchstein i Michael Hein predložili da se „klubovi zastupnika dogovore da nasumično izabranoj skupštini građana povjere reviziju saveznog izbornog zakona i obvežu se da će njihove preporuke naknadno usvojiti bez izmjena“. S obzirom na to da njemački Temeljni zakon ne predviđa mogućnost provedbe referenduma o tom prijedlogu izborne reforme, njihov prijedlog predviđa da *Bundestag* usvoji prijedlog skupštine građana bez izmjena. Takva obaveza ne bi, kao što sami priznaju, imala formalni obvezujući učinak, ali su uvjerenja da bi pritisak javnosti trebao biti dovoljan da se osigura široka većina u parlamentu. Takav bi put odgovarao i kreativnom tumačenju čl. 20. st. 2. Temelnog zakona, prema kojemu narod može obnašati državnu vlast ne samo „izborima i glasovanjem“ nego i „preko posebnih tijela“.¹¹² Kada su njemačke vladajuće stranke CDU-

¹⁰⁹ Deutscher Bundestag – Rede von Prof. Dr. Norbert Lammert zur Feierstunde „65 Jahre Grundgesetz“, dostupno na: <https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/reden/2014/280946-280946> (pristup 18. 5. 2025.).

¹¹⁰ Dvoje zastupnika CDU-CSU-a takav je prijedlog iznijelo u veljači 2024. smatrajući da bi u Temeljni zakon trebalo ugraditi sljedeće: definiciju personaliziranog razmjernog sustava, direktan izbor dijela zastupnika u izbornim okruzima, a drugog dijela putem stranačkih lista, izborni prag od 5 %, kao i broj izbornih okruga i zastupnika. Vidi Plum, M.; Ullrich, V., Den Schutz des Verfassungsgerichts mit dem Wahlrecht verbinden, FAZ, 22. 2. 2024., dostupno na: <https://www.faz.net/einspruch/den-schutz-des-verfassungsgerichts-mit-dem-wahlrecht-verbinden-19538841.html> (pristup 18. 5. 2025.).

¹¹¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94) von 20. Dezember 2024., Bundesgesetzblatt, br. 439, 2024.

¹¹² Buchstein, H.; Hein, M., *Eine Obergrenze für den Bundestag: Wie die dringend nötige Reform des deutschen Wahlrechts gelingen könnte*, VerBlog, 5. listopada 2017., dostupno na: <https://verfassungsblog.de/eine-obergrenze-fuer-den-bundestag-wie-die-dringend-noetige-reform-des-deutschen-wahlrechts-gelingen-koennte/> (pristup 18. 5. 2025.).

CSU i SPD najavile 2020. da će se pitanjima buduće cjelovite izborne reforme baviti posebno parlamentarno povjerenstvo, profesori Florian Grotz i Friedrich Pukelsheim primijetili su da bi povjerenstvo svakako trebalo formirati, međutim „ne bi ga trebali činiti zastupnici i znanstvenici, već nasumično izabrani građani, koji u javnim raspravama dobivaju savjete stručnjaka i izrađuju prijedlog reforme. Bilo je dobrih iskustava s takvim forumima građana drugdje, primjerice u kanadskoj pokrajini British Columbia. Na kraju bi Bundestag glasovao o tom prijedlogu i tako ostao konačna vlast za donošenje odluka. Na taj bi način zastupnici mogli opovrgnuti optužbe da nisu voljni ili sposobni provesti stvarnu reformu izbornog zakona. To bi bila velika usluga parlamentarnoj demokraciji.“¹¹³

Njihov prijedlog, nažalost, nije prihvaćen jer su prevagnuli interesi političara koji ne žele pitanje izborne reforme prepustiti onima koji ih biraju. No na profesorima je da inzistiraju na rješenjima koja su najbolja sa stajališta jačanja uloge građana u suvremenim parlamentarnim demokracijama i za koja postoje primjeri vrlo dobre provedbe.

LITERATURA

1. Balling S., Unglückliche Gewinnerin, Das Parlament, Nr. 10-11, 01. März 2025, str. 4
2. Behnke, J. i dr, Reform des Bundestagswahlsystems: Bewertungskriterien und Reformoptionen, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2017
3. Behnke J., Strategisches Wählen bei der Nachwahl in Dresden zur Bundestagswahl 2005, Politische Vierteljahresschrift, Vol. 49, No. 4, 2008, str. 695 – 720
4. Behnke, J., Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 41, No. 2, 2010, str. 247-260
5. Behnke, J., The New Electoral Law, or: Good Things Don't Always Come To Those Who Wait, German Politics, Vol. 23, No. 4, 2014, str.268–283
6. Behnke, J., The Strange Phenomenon of Surplus Seats in the German Electoral System, German Politics, Vol. 16, No. 4, 2017, str. 496-517
7. Behnke,J., Pukelsheim, F., Brief prepared for the Special Committee on Electoral Reform of the House of Commons of Canada, Meeting No. 20, 31 August 2016, dostupno na <https://www.math.uni-augsburg.de/htdocs/emeriti/pukelsheim/2016Ottawa/ERRE31Aug2016Meeting20-BriefBehnkePukelsheim.pdf> (posjećeno 17.04.2025.)
8. Beyme, K. von, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Eine Einführung, 12. izdanje, Springer VS, Wiesbaden, 2017

¹¹³ Grotz, F., Pukelsheim, F., Fehlleistung Wahlrechtsreform, dostupno na: https://www.hsu-hh.de/verglreg/wp-content/uploads/sites/740/2020/09/2020-09-03-Wahlssystemreform_FAZ_final.pdf (pristup 18. 5. 2025.).

9. Bis zu 1000 Abgeordnete und kein Plan, Der Spiegel, No. 37, 2021, dostupno na: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestagswahl-2021-bis-zu-1000-abgeordnete-und-kein-plan-a-fef8715a-4b21-4f03-af75-a1c9a501ba92> (posjećeno 18.04.2025.)
10. Boehsler, D., The best of both worlds...or institutionalising electoral lottery, dostupno na <http://www.democracy.uci.edu/files/democracy/docs/conferences/grad/boehsler.pdf> (posjećeno 10.05.2025.)
11. Bowler, S; Farrell, D.M; Pettitt, R.T., Expert Opinion on Electoral Systems: So Which Electoral System is „Best“?, Journal of Elections, Public Opinion and Parties, Vol. 15, No. 1, 2005, str. 3-19
12. Buchstein, H.; Hein, M. Eine Obergrenze für den Bundestag: Wie die dringend nötige Reform des deutschen Wahlrechts gelingen könnte, VerfBlog, 5. listopada 2017., <https://verfassungsblog.de/eine-obergrenze-fuer-den-bundestag-wie-die-dringend-noetige-reform-des-deutschen-wahlrechts-gelingen-koennte/> (posjećeno 18.04.2025.)
13. Capoccia, G., The Political Consequences of Electoral Laws: The German System at Fifty, West European Politics, Vol. 25, No. 3, 2002, str. 171-202
14. Carter, E; Farrell, D.M.; Loomes, G., Electoral Systems: A Global Perspective (3. izdanje), Bloomsbury, London, 2024
15. CDL-AD(2023)020-e Germany - Joint Opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the amendments of the German Federal Election Act, od 12. lipnja 2023, dostupno na: [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2023\)020-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2023)020-e) (posjećeno 18.04.2025.)
16. Das neue Wahlrecht auf dem Prüfstand: Prof. Dr. Sophie Schönberger als Verfahrensbevollmächtigte der Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht, dostupno na: <https://www.jura.hhu.de/lehrstuehle-und-institute/professuren-und-lehrstuehle-im-oeffentlichen-recht/lehrstuhl-fuer-oeffentliches-recht-kunst-und-kulturrecht/service/aktuelles/das-neue-wahlrecht-auf-dem-pruefstand-prof-dr-sophie-schoenberger-als-verfahrensbevollmaechtigte-der-bundesregierung-vor-dem-bundesverfassungsgericht-1> (posjećeno 18.04.2025.)
17. Debets, C.; Fouda, M., BSW scheitert nur knapp an 5-Prozent Hürde - Schwarz/Rot möglich, dostupno na: <https://de.euronews.com/my-europe/2025/02/24/bsw-scheitert-nur-kanpp-an-5-prozent-hurde-schwarzrot-moglich> (posjećeno 18.04.2025.)
18. Decker, F., Ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel noch zeitgemäß? Verfassungsrechtliche und -politische Argumente für die Einführung einer Ersatzstimme bei Landtags- und Bundestagswahlen, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 47, No. 2, 2016, str. 460-471
19. Dehmel, N; Jesse, E., Das neue Wahlgesetz zur Bundestagswahl 2013: Eine Reform der Reform der Reform ist unvermeidlich, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 44, No. 1, 2013, str. 201-213

20. Delledonne, G.; Michel, B., Proportional Representation and Electoral Equality in German Constitutional Thinking and Case Law, u Fasone, C; Mostacci, E. i Romeo, G. (ur.), *Judicial Review and Electoral Law in a Global Perspective*, Hart, Oxford, 2024
21. Deutscher Bundestag - Rede von Prof. Dr. Norbert Lammert zur Feierstunde „65 Jahre Grundgesetz“, dostupno na: <https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/reden/2014/280946-280946>, posjećeno 18.05.2025.).
22. Ergebnisse der Bundestagswahl 2025, dostupno na: <https://www.faz.net/aktuell/politik/bundestagswahl/wahlergebnisse-der-bundestagswahl-2025-in-daten-karten-wahlkreise-und-moegliche-koalitionen-110306165.html> (posjećeno 18.04.2025.)
23. Fasone, C; Mostacci, E. i Romeo, G. (ur.), *Judicial Review and Electoral Law in a Global Perspective*, Hart, Oxford, 2024
24. Fehndrich, M., Negative Weights of Votes and Overhang Seats in the German Federal Electoral Law, Oberwolfach Report Analysis and Design of Electoral Systems, br. 14/2004, str. 740, dostupno na <https://d-nb.info/1186631724/34> (posjećeno 18.04.2025.)
25. Fünf-Prozent-Hürde: Warum 13,7 Prozent der Stimmen nicht im Deutschen Bundestag vertreten sind, dostupno na: <https://www.diepresse.com/19395390/fuenf-prozent-huerde-warum-137-prozent-der-stimmen-nicht-im-deutschen-bundestag-vertreten-sind> (posjećeno 18.04.2025.).
26. Für und Wider der Fünfprozenthürde, dostupno na <https://verfassungsblog.de/category/debates/fuer-und-wider-der-fuenfprozenthuerde/> (posjećeno 18.04.2025.).
27. Graeb, F; Vetter, A., Ersatzstimme statt personalisierter Verhältniswahl: Mögliche Auswirkungen auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 49, No. 3,/2018, s. 552 – 563
28. Grotz, F., Abschied von der personalisierten Verhältniswahl? Perspektiven einer Reform des Bundestagswahlsystems, *Einsichten und Perspektiven – Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte*, 4/2009, str. 276-296
29. Grotz, F., Pukelsheim, F. Fehlleistung Wahlrechtsreform, https://www.hsu-hh.de/verglreg/wp-content/uploads/sites/740/2020/09/2020-09-03-Wahlssystemreform_FAZ_final.pdf
30. Grundmandatsklausel, dostupno na: <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/g/grundmandatsklausel.html> (posjećeno 18.04.2025.).
31. Hermens, F. A., *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation, The Review of Politics*, University of Notre Dame, Notre Dame Indiana, 1941
32. Hettlage, M.C., *Wie wählen wir 2013? Veröffentlichte und unveröffentlichte Beiträge zur Reform des Wahlrechts in Bund und Land, Politik und Partizipation*, Band 7, LIT Verlag, Berlin, 2012

33. Izbor odluka Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke, Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2015
34. Jankowski, M; Linhart, E.; Tepe, M., Keep it Simple! German Voters' Limited Competence to Evaluate Electoral Systems' Functions, German Politics, Vol. 31, No.4, 2022, str. 579-601
35. Jesse, E., The Electoral System: More Continuity than Change, u Helms, L. (ur.), Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany, Palgrave Macmillan, London, 2000, str. 124-142
36. Jesse, E., Die Hürde der fünf Prozent, Die Zeit, 2. Januar 1988.
37. Jesse, E., Plädoyer für ein Einstimmensystem bei der Bundestagswahl, ergänzt um eine Ersatzstimme, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 47, No. 4, 2016, str. 893-903
38. Jesse, E., Streit ums Wahlrecht. Parteien geben kein gutes Bild ab, Recht und Politik, Vol. 59, No. 4, 2023, str. 428-434.
39. Kasapović, M., Kombinirani izborni sustavi u Europi 1945-2014: Parne komparacije Njemačke i Italije, Bugarske i Hrvatske, Plejada, Zagreb, 2014
40. Kaase, M., Personalized Proportional Representation: The „Model“ of the West German Electoral System, u Lijphart, A; Grofman, B. (ur.), Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives, Praeger, Westport Conn., 1984
41. Kirchhof, P., Reine Parteienwahl, dostupno na: <https://www.faz.net/einspruch/wahlrechtsreform-reine-parteienwahl-18767911.html?service> (posjećeno 18.05.2025.)
42. Kitzing, U.V, The West German Electoral Law, Parliamentary Affairs, vol. 11, no. 2, 1957, str. 220-238
43. Klager, D., Die stummen Stimmen, Handelsblatt, 24.09. 2013., <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl-2013/fuenf-prozent-huerde-die-stummen-stimmen/8833280.html>
44. Kommers, D. (ur.), Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, Duke University Press, Durham, 1989
45. Korte, K-R., Wahlrecht ist immer Machtpolitik, 4. September 2020, https://regierungsforschung.de/wp-content/uploads/2020/09/04092020_regierungsforschung.de_Korte_Wahlrecht_sreform.pdf (posjećeno 18.04.2025.).
46. Lange E., Der Parlamentarische Rat und die Entstehung des ersten Bundestagswahlgesetzes, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 20. Jahrgang, No. 3, 1972, str. 280-318
47. Lenski, S-C., Die Fünfprozenthürde auf dem Prüfstand politischer Realität : zur Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel bei zunehmender Stimmendiversifizierung, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung : MIP, Vol. 20, 2014, str. 178-180
48. Lenz, C., Das schlaue Wahlrechtsurteil des BVerfG, NJW No. 44/2024, str. 3187-3191

49. Massicotte, L., Towards a Mixed-Member Proportional System for Quebec?, Representation, Vol. 44, No. 4, 2007, str. 251-270
50. Matković, Ž., Jesmo li zapravo zemlja protestnih glasača?, Jutarnji list, 1.12.2007.
51. Merkl, P.H., The Origin of the West German Republic, Oxford University Press, New York, 1963
52. Michl, F.; Mittrop, J., Zwischen Prinzipientreue und Pragmatismus: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Wahlrechtsreform der Ampelkoalition, VerfBlog, 2024/7/31, <https://verfassungsblog.de/zwischen-prinzipientreue-und-pragmatismus/>, DOI: 10.59704/bdac4cfb3dc97993 (posjećeno 18.05.2025.)
53. Michl, F.; Mittrop, J., Farewell to "Personenwahl": The Traffic Light Coalition's Draft for the Electoral Law Reform in Germany, VerfBlog, 2023/1/19, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/farewell-to-personenwahl/> (posjećeno 18.05.2025.)
54. Nohlen, D., Izborni sustav za njemački Bundestag – kvadratura kruga, Političke analize, br. 16, 2013, str. 31-34.
55. Nohlen, N., Wahlrecht und Parteiensystem, 8. izdanje, Verlag Barbara Budrich, Opladen, 2023
56. Plum, M.; Ullrich, V., Den Schutz des Verfassungsgerichts mit dem Wahlrecht verbinden, FAZ 22.02.2024., dostupno na: <https://www.faz.net/einspruch/den-schutz-des-verfassungsgerichts-mit-dem-wahlrecht-verbinden-19538841.html> (posjećeno 18.05.2025.)
57. Politikwechsel für Deutschland Wahlprogramm von CDU und CSU, str. 75, dostupno na: https://www.cdu.de/app/uploads/2025/01/km_btw_2025_wahlprogramm_langfassung_ansicht.pdf (posjećeno 18.05.2025.)
58. Reynolds, A.; Reilly, B.; Ellis, A., Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, International IDEA, Stockholm, 2005
59. Ribičić, C., Alternativni model volilnega sistema, Pravna praksa, br. 5/2000, str. 23-37
60. Ridder, W., Künstliche Sperrklauseln bei Wahlen: Sinnvoller Abwehrmechanismus gegen „Weimarer Verhältnisse“ oder undemokratische Willkür?, GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik, No. 2-2014, str. 263-270
61. Romano, A., Constitutional Courts Dealing with Electoral Systems: A Comparative Look at Constitutional Adjudication on Electoral Equality, Rev. Investig. Const., Vol. 10, No. 2, 2023, str. 1-32
62. Saalfeld, T., Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System, u Gallagher, M.; Mitchell, P. (ur.), The Politics of Electoral Systems, Oxford University Press, Oxford, 2005
63. Scarrow, S.E., Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise, u Shugart, M.S.; Wattenberg, M.P. (ur.), Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?, Oxford University Press, Oxford, 2001, str. 55-69
64. Schönberger, C., Lob der Fünfprozenthürde, VerfBlog, 2013/9/27, <https://verfassungsblog.de/lob-fuenfprozenthuerde/>, DOI: 10.17176/20171006-153307 (posjećeno 18.05.2025.)

65. Schönberger, S., Macht die Wahl das Recht verfassungswidrig?, VerfBlog, 2013/9/27, <https://verfassungsblog.de/macht-wahl-recht-verfassungswidrig-anmerkungen-zur-fuenfprozenthuerde/>, DOI: 10.17176/20171014-152203 (posjećeno 18.05.2025.)
66. Schönberger, S., Parlamentarische „Entscheidungen in eigener Sache“, Zeitschrift für Parteienwissenschaften, No. 2, 2023, str. 213-214
67. Schönberger, S., Sturm im Wasserglas: Das neue Bundeswahlgesetz auf dem Prüfstand der Verfassung, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Nr. 11, 2023, str. 785-791
68. Shugart, M.S.; Wattenberg, M.P. (ur.), Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?, Oxford University Press, Oxford, 2001
69. Shugart, M.S., Germany's electoral system after the Constitutional Court ruling, dostupno na: <https://fruitsandvotes.wordpress.com/2025/02/21/germanys-electoral-system-after-the-constitutional-court-ruling/> (posjećeno 18.05.2025.)
70. Siefken, S., Electoral Reform in Germany: An End to a Never-ending Story?, https://americangerman.institute/2024/08/electoral-reform-in-germany/#_ftn4, (posjećeno 17.04.2025.).
71. Stoltenberg, H., Der Streit um die Sitze, Das Parlament, 20.03.2023.
72. "The ballooning Bundestag", The Economist, August 15, 2020.
73. Tomuschat, C., Germany's Mixed-Member Electoral System: A Victim of its Sophistication?, German Law Journal, Vol. 13, No. 5, 2012, str. 213-237
74. Überhangmandate, dostupno na: <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/u/ueberhangmandate.html> (posjećeno 18.04.2025.)
75. Ungern-Sternberg, A., Wahlkreissieger ohne Bundestagssitz?: Auswirkungen der Zweitstimmendeckung und Reformoptionen, VerfBlog, 2025/2/26, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/wahlkreissieger-ohne-bundestagssitz/> (posjećeno 18.05.2025.)
76. Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CDU und SPD – 21. Legislaturperiode, dostupno na: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf (posjećeno 18.05.2025.)
77. Wagschal, U. i Jackle, S., Das paradoxe Wahlrecht: Ungedekte Wahlkreise 2025 verfassungsrechtlich erlaubt – problematisch für die Demokratie, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Br. 1/2025, str. 3-21
78. Wischmeyer, T., Erststimmensieger ohne Mandat? Reformperspektiven für die personalisierte Verhältniswahl, Juristen Zeitung, Vol. 78, No. 4, 17. Februar 2023, str. 105-114.
79. Zimmermann, F., Die Ampel schrumpft Parlament und Demokratie, <https://www.lto.de/recht/meinung/m/kommentar-wahlrechtsreform-grundmandatsklausel-unwuerdige-gesetzgebung/>. (posjećeno 18.04.2025.)

PROPISI

1. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat, Drucksache 20/6015, 15.03.2023., dostupno na: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/060/2006015.pdf> (posjećeno 18.05.2025.)
2. Bundeswahlgesetz (BWG), dostupno na: <https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/2596ba8d-34e4-4c9b-a731-a27f8fb0618f/bundeswahlgesetz.pdf> (posjećeno 17.04.2025.)
3. Deutscher Bundestag, Drucksache 20/5370, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, dostupno na: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/053/2005370.pdf> (posjećeno 17.04.2025.)
4. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94) von 20. Dezember 2024., Bundesgesetzblatt, Nr. 439, 2024.
5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, dostupno na: <https://www.bundestag.de/gg> (posjećeno 17.04.2025.).
6. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (20/5370, 20/6015), dostupno na: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/060/2006015.pdf> (posjećeno 18.04.2025.).
7. Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, von 14. November 2020., Bundesgesetzblatt Teil I, 2020 Nr. 52 vom 18.11.2020.
8. Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. November 2011, Bundesgesetzblatt Teil I 2011 Nr. 60 vom 02.12.2011.
9. Siebenundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, Bundesgesetzblatt: BGBl, Nr. 91 vom 13.03.2024.

ODLUKE

1. BVerfGE 1, 208 (1952) - 7,5%-Sperrklausel, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html> (posjećeno 18.04.2025.)
2. BVerfGE 4, 31 (1954) - 5% Sperrklausel, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv004031.html> (posjećeno 18.04.2025.)
3. BVerfGE 6, 84 (1957) - Sperrklausel, od 23. siječnja 1957., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html> (posjećeno 17.04.2025.)
4. BVerfGE 11, 351 (360) - Reserveliste Nordrhein-Westfalen od 2. studenog 1960., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv011351.html> (posjećeno 17.04.2025.)
5. BVerfGE 82, 322 (1990) - Gesamtdeutsche Wahl, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv082322.html> (posjećeno 18.04.2025.)
6. BVerfGE 95, 335 (369) - Überhangmandate II od 10. travnja 1997., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv095335.html> (posjećeno 17.04.2025.)

7. BVerfGE 121, 266 – Landeslisten, od 8. srpnja 2008, dostupno na <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv121266.html>, (posjećeno 17.04.2025.)
8. BVerfGE 131, 316 – Landeslisten, od 25. srpnja 2012., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv131316.html>, (posjećeno 17.04.2025.)
9. BVerfGE 135, 259 (289) – Drei-Prozent-Sperrklausel Europawahl od 26. veljače 2014, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv135259.html> (posjećeno 17.04.2025.)
10. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23, dostupno na: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2024/07/fs20240730_2bvf000123.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (posjećeno 17.04.2025.)

CONSTITUTIONAL AND POLITICAL ASPECTS OF THE CONTINUOUS REFORM OF THE GERMAN PERSONALIZED PROPORTIONAL ELECTORAL SYSTEM

The present paper analyses the German personalized proportional electoral system, which is considered by academic circles to be the best among modern electoral systems, due to the specific combination of voting for candidates in single-member constituencies and voting for party lists, which results in proportional representation of parties in the Bundestag. Although this electoral system has been in use since the creation of the 2nd German Republic, it is also subject to frequent changes, which were the result not only of the legislator's electoral engineering, but also of the fact that the German Federal Constitutional Court has repeatedly ruled that certain provisions of the electoral law are unconstitutional. The modern electoral system for the Bundestag, which is not defined by the Basic Law, is therefore the result not only of the will of the legislator, but also of the strict supervision of the constitutionality of electoral legislation by the Federal Constitutional Court. The paper specifically analyses the latest reform of the electoral system from March 2023 and the decision on the constitutionality of this reform by the Federal Constitutional Court from July 2024. The author concludes that the aforementioned reform has led to a significant change in the character of the German personalized proportional system.

Keywords: electoral law, personalized proportional electoral system, Bundestag, Federal Constitutional Court, Germany

Robert Podolnjak, PhD, Retired Professor, University of Zagreb, Faculty of Law, Chair of Constitutional Law. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6812-5684>