

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FILOZOFICKÁ FAKULTA

Ústav politologie

Diplomová práce

Jan Jágr

Převislé mandáty.

Problematické specifikum německého volebního systému

Overhang seats.

A controversial particularity of the German electoral system

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně a s využitím uvedených pramenů. Zároveň souhlasím, aby byla práce zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze, dne 20. července 2011

Jan Jágr

Bibliografický záznam

Jan JÁGR. 2011. *Převíslé mandáty. Problematické specifikum německého volebního systému*. Praha: Univerzita Karlova, Filozofická fakulta, Ústav politologie, 91s.

Anotace

Tato práce je věnována podrobné analýze převíslých mandátů, kontroverznímu specifiku německého volebního systému. Teoretická část práce se zabývá výzkumem volebních systémů a jejich politických konsekvencí. Kapitola věnovaná německému volebnímu systému pak představuje jeho mechanické fungování a diskutuje jeho politické důsledky, především míru proporcionality a vliv na stranický systém. Analytická část práce se pak snaží objasnit fenomén převíslých mandátů, zejména z hlediska jejich vzniku, který se snaží objasnit prostřednictvím empirické analýzy volebních dat z let 1990 – 2009. Stranou nezůstávají ani diskuse o probíhající volební reformě.

Klíčová slova

volební systém, personalizované poměrné zastoupení, převíslé mandáty, Německo, negativní váha hlasu, volební reforma

Annotation

The objective of the thesis is a detailed analysis of overhang seats, the peculiarity of the German electoral system. The theoretical part of this thesis focuses on research of the electoral systems and their political consequences. The second chapter devoted to the German electoral system explains his mechanical functioning and discusses his influence on the degree of proportionality and the party system. The analytical part tries to clear the phenomenon of overhang seats, his origins by means of testing presented variables using the electoral results data from 1990 – 2009. The current electoral reform is also discussed.

Key words

electoral system, mixed-member electoral system, overhang seats, Germany, negative vote weight, electoral reform

Obsah

Úvod	6
I. Volební systémy. Mechanismy a politické důsledky	9
1. Typologie volebních systémů: systémy většinové, poměrné a smíšené	10
1.1 Většinové a poměrné volební systémy	10
1.2 Smíšené volební systémy	15
1.3 Kategorizace volebních systémů	18
2. Politické konsekvence volebních systémů	20
2.1 Přímé důsledky volebních systémů: vliv na proporcionalitu	21
2.2 Nepřímé důsledky volebních systémů: vliv na stranický systém	22
2.2.1 Duvergerovy teze	23
2.2.2 Sartoriho zákony	26
2.2.3 Co formuje stranické systémy?	30
3. Shrnutí	32
II. Volební systém do Spolkového sněmu	34
1. Typologické zařazení	34
2. Mechanismus volebního systému a jeho proměny	37
2.1 Zrod volebního systému a jeho vývoj	37
2.2 Systém dvou hlasů – principy a důsledky jeho fungování	39
3. Proporcionalita a politické konsekvence	46
4. Shrnutí	50
III. Převislé mandáty. Vznik, politické důsledky a možná řešení	51
1. Vymezení pojmu. Rozlišení mezi interními a externími převislými mandáty	51
2. Dosavadní vývoj a politické důsledky	53
3. Mechanismus a příčiny vzniku převislých mandátů	57
3.1. Ke vzniku převislých mandátů obecně	57
3.2 Analýza vzniku převislých mandátů v letech 1990 – 2009	60
3.2.1 Příčinný typ č.1: rozdíly vzniklé při rozdělování mandátů uvnitř určité spolkové země	63
3.2.2 Příčinný typ č.2: rozdíly vzniklé při redistribuci křesel ze spolkové na zemskou úroveň	67
4. Kritika existence převislých mandátů	72

5. Možnosti řešení problémů vyplývajících ze vzniku převislých mandátů	76
5.1 Odstranění převislých mandátů	78
5.2 Snížení pravděpodobnosti vzniku převislých mandátů	79
6. Shrnutí	80
Závěr	82
Literatura a další zdroje	86

Úvod

Po volbách do Spolkového sněmu v roce 1994 se německý volební systém poprvé ocitl pod silnou kritikou směřovanou proti jednomu z jeho do značné míry přehlížených specifíků – převislým mandátům. Jev, který až do německého znovusjednocení představoval spíše téma teoretických diskusí v odborných kruzích, se během posledních dvaceti let stal zásadním problémem spolkového volebního zákonodárství, jehož politické důsledky již pociťuje i německá veřejnost. Převislé mandáty totiž vzhledem k množství, v němž se v posledních dvou dekadách ve Spolkovém sněmu vyskytují, získávají významný potenciál ovlivňovat či dokonce rozhodovat výsledky voleb. Bez zajímavosti také není, že většina převislých mandátů vzniká v nových spolkových zemích, v nichž může být důsledkem odlišně strukturovaného stranického systému. Komplex příčin, které jejich vznik způsobují je však zcela jistě složitější.

Tato práce si klade dva základní cíle: za prvé prozkoumat okolnosti, které přispívají ke vzniku převislých mandátů a analyzovat dosavadní trendy, a to na empirickém materiálu, který nabízí výsledky voleb do Spolkového sněmu z let 1990 – 2009. Pokusí se izolovat jednotlivé vlivy, které vznik převislých mandátů způsobují, a vysvětlit, do jaké míry jsou za tento jev zodpovědné. V rámci tohoto zkoumání se také budu snažit odpovědět na otázku, proč počet převislých mandátů v uvedeném časovém období relativně strmě stoupl, zatímco v době před německým sjednocením se v původních spolkových zemích udržoval na velmi nízké úrovni. Druhým cílem je představit současné politologické i ústavně-právní diskuse, vztahující se k aktuálně probíhající německé volební reformě a prozkoumat možnosti, jakými se s problémem převislých mandátů (a potažmo též negativní váhy hlasu) vypořádat. Zároveň považuji za přínosné, pokusit se přispět k bližšímu seznámení s tímto tématem, kterému v rámci české politické vědy zatím nebylo věnováno mnoho pozornosti.

V první, teoretické části své práce se nejprve zaměřím na obecnou typologii volebních systémů, která rozlišuje dvě, resp. tři základní kategorie – systémy většinové, poměrné a smíšené. Prostřednictvím prací významných světových autorů zabývajících se studiem volebních systémů (Rose 1984, Taagepera – Shugart 1989, Lijphart 1994, Massicotte – Blais 1999, Sartori 2001, Farrell 2001, Reynolds – Reilly 2002, Shugart – Wattenberg 2003, Nohlen 2007) bude rozebrána problematičnost této typologie, a to především s ohledem na často diskutovaný vztah mezi mechanismem volební formule a stupněm dosahované proporcionality. Z této diskuse také vzejde návrh jednoduché kategorizace volebních systémů. Druhý tematický okruh teoretického oddílu práce se bude věnovat vybraným přímým a nepřímým politic-

kým konsekvencím volebních systémů (Schoen 2005). Stěžejním tématem při tom bude vztah mezi volebními a stranickými systémy, jehož počátky bývají tradičně spojovány se třemi teze-
mi, které na počátku 50. let minulého století formuloval M. Duverger (Duverger 1965). V dis-
kusi pak budou představeny hlavní argumentační linie dalších významných autorů, kteří se na
tomto poli vědecky angažovali (Sartori 2001, Farrell 2001, Duverger 2003, Flora 2000,
Nohlen 2007, v české politické vědě pak zejm. Novák 1997, Novák 2004, Fiala 2004, Lebeda
2008). V závěru se pokusím ukázat, že výše představené přístupy, které jsou mnohdy interpre-
továny jako vzájemně neslučitelné, lze syntetizovat, ba dokonce, že je takový postup žádoucí,
chceme-li zkoumanému vztahu skutečně porozumět (Taagepera 2007, Schoen 2005).

Dříve, než svou pozornost zaměřím k problematice převislých mandátů, bude třeba
představit fungování volebního systému do Spolkového sněmu. Zvláštní podkapitola bude vy-
hrazena diskusím o jeho typologickém zařazení, která prostřednictvím závěrů předcházejícího
teoretického oddílu práce rozhodne o jeho často diskutované kategorizaci jako systému po-
měrného i smíšeného (Lijphart – Grofman 1984, Taagepera – Shugart 1989, Lijphart 1994,
Sartori 2001, Reynolds – Reilly 2002, Shugart – Wattenberg 2003, Beyme 2004, Norris 2004,
Reynolds – Reilly – Ellis 2005, Nohlen 2007). Následně bude podrobně vysvětlena mecha-
nika jeho fungování i jeho politické důsledky, především míra proporcionality a vliv na stranic-
ký systém (Kaase 1984, Ritter – Niehuss 1991, Woyke 1994, Saalfeld 2005, Rudzio 2006,
Nohlen 2007, Behnke 2007). Tato část je převzatou a aktualizovanou kapitolou z mé bakalář-
ské práce (Jágr 2010), kterou jsem věnoval strategickým účinkům volebních systémů ilustro-
vaným právě na německém případě.

Analytická část práce je pak konečně zaměřena na fenomén uvedený v titulu této práce,
tedy převislé mandáty. Abych mohl tento jev podrobit hlubšímu zkoumání, bude nejprve třeba
co nejpřesněji vymezit obsah tohoto pojmu a rozlišit základní kategorie převislých mandátů,
s nimiž se můžeme setkat. Po definování základních pojmů se za využití relevantní specializo-
vané literatury (Grotz 2000, Klingemann – Wessels 2003, Behnke 2007, Nohlen 2007,
Behnke 2010a) pokusím o představení dosavadního vývoje tohoto jevu, přičemž pozornost
bude soustředěna především na etapu po německém znovusjednocení. Zdůrazněn bude kvan-
titativní i kvalitativní nárůst významu převislých mandátů a jejich vlivu na fungování spolko-
vé politiky, stabilitu exekutiv apod. Další, podstatně rozsáhlejší kapitola se bude věnovat
detailnímu objasnění komplexu příčin, které stály za vznikem přesahujících křesel v letech
1990 – 2009. Nejprve se v obecné rovině pokusím definovat jednotlivé příčiny, které mohou
ke vzniku zkoumaného jevu vést (Grotz 2000, Behnke 2003). Ty budou následně operač-
lizovány do podoby empiricky analyzovatelných proměnných a potenciální vliv každé z nich

bude detailně prozkoumán. Zdrojem dat pro tuto část práce se staly jednak volební výsledky veřejně dostupné na internetových stránkách spolkového úřadu odpovědného za organizaci voleb (www.bundeswahlleiter.de), jednak materiály a data vyžádaná pro účely této práce od Spolkového statistického úřadu. Důležitým zdrojem se pak stala také práce Grotz 2000.

Zvláštní relevanci je třeba přičítat také ústavně-právní a politologické diskusi, jejímž předmětem se převislé mandáty v minulosti již několikrát staly a která se v současné době snaží o nalezení odpovědi na otázku po ústavní konformitě jejich vzniku, popř. podmínkách, za nichž by takové konformity bylo dosaženo. Bude proto představena příslušná judikatura Spolkového ústavního soudu i odborná diskuse vážící se k tomuto tématu (Strohmeier 2009, Jesse 2009, Behnke 2010a). Tato diskuse je neoddělitelně svázána s právě probíhající volební reformou v Německu, která byla zahájena v souvislosti s rozhodnutím Spolkového ústavního soudu vztahujícím se k efektu negativní váhy hlasu. Ani tento problém a jeho vztah k převislým mandátům nezůstane opomenut (Lübbert 2009, Pappi – Herrmann 2010). Vybrané návrhy možných řešení naznačené problematiky pak budou obsahem navazující kapitoly. Diskutováno bude několik relevantních návrhů, jakými by se mohla reforma německého volebního systému ubírat, a to jak z pera odborníků (Behnke 2007, Strohmeier 2009, Pappi – Herrmann 2010, Behnke 2010b), tak z dílny politických stran. V závěru tak dojdeme k doporučení, jakým směrem by se německé volební zákonodárství mělo ubírat.

I. Volební systémy.

Mechanismy a politické důsledky

Fungování pluralistických demokratických systémů západního typu je založeno na existenci rozličných politických zájmů, jejichž konkurence a vyvažování umožňují plynulý sociální a politický vývoj. Tato přirozená kontinuita změn zakládá stabilitu politického systému a tato stabilita zase umožňuje další přeměny akceptované společností. V rámci popsaného vývojového schématu sehraávají volby zcela klíčovou úlohu – „jako prostředek, umožňující nenásilné a legitimní změny v mocenské struktuře společnosti, mají...pro společnost trvalou hodnotu.“¹ K této funkci se odkazují i jejich klasické definice, které volby chápou jako demokratickou metodu výběru nositelů mocenských funkcí založenou na přímé participaci občanů.² V liberálně demokratických politických systémech tvoří volby základ společenského souhlasu s politickými rozhodnutími a zároveň umožňují respektování i takových změn, s nimiž jednotlivci nebo skupiny nesouhlasí. Jsou jedním ze základních charakteristických rysů demokracie a umožňují její odlišení od ostatních forem vlády. Proto je volební právo jedním z nejdůležitějších ústavou daných občanských práv³ a jeho využití je v rámci zastupitelských demokracií vlastně jedinou možností, jak se bezprostředně účastnit politického procesu.⁴

Protože volby nejsou výběrem libovolným, nýbrž formalizovaným, je třeba pro jejich konání stanovit přesná pravidla – *volební systém*. Ten je „...jedním ze základních stavebních kamenů politického systému každé demokratické země a do značné míry definuje jeho vlastnosti a fungování.“⁵ Při definování pojmu volebního systému se pak setkáváme se dvěma možnými pojetími, širším a užším. V rámci širšího pojetí bývá volební systém chápán jako

¹ Klokočka (1991), str. 9

² viz Loewenstein, Karl (1959): *Verfassungslehre*. Tübingen. cit. in: Nohlen (1969), str. 1 – 2; podrobně o volbách jako zdroji politické reprezentace a jejich funkcích Klokočka (1991), str. 64 – 72; k funkcím voleb dále srov. Nohlen (2007), str. 32 – 36

³ E. Jesse jej označuje za macechu demokracie – volební právo sice nezrodilo demokratické zřízení (spíše naopak), avšak sehrálo zásadní „výchovnou“ roli během jeho dospívání a dodnes ochraňuje a pomáhá uchovávat jeho základní hodnoty. srov. Jesse (1985), str. 377

⁴ Prvků přímé demokracie, jakými jsou referenda či lidové iniciativy, se využívá jen v některých zemích a většinou v omezeném rozsahu. Z empirických výzkumů navíc vyplývá, že svých práv na intenzivní politickou participaci využívá pouze menšina občanů. Odhlédneme-li od mimořádných situací, je většina politicky apatická. Participující menšina pak pochází z vyšších socio-ekonomických vrstev, které disponují zdroji usnadňujícími nebo přímo podmiňujícími tuto participaci (čas, peníze, vzdělání, přístup k informacím...). Naproti tomu znevýhodnění nižších společenských vrstev je ve volbách z hlediska teorie zdrojů o mnoho slabší než při nákladnějších formách aktivní participace (členství v politické straně a její podpora, členství v zájmových skupinách, politická komunikace, bojkot či nákup určitého zboží atd.) a participační mezery se zde z tohoto důvodu zmenšují. srov. Nohlen (2007), str. 28 – 29; Nekola (2004); Best – Krueger (2005)

⁵ Lebeda (2008), str. 7

organický celek veškerých právních ustanovení, technik a postupů, které regulují volební proces od jeho samého počátku až po vyhlášení výsledků voleb. Spadá sem tedy vše, co s volebním procesem souvisí, včetně volebního práva a organizace voleb.⁶ V užším smyslu pak volebním systémem rozumíme soubor technických pravidel a mechanismů, na jejichž základě se rozhoduje o distribuci mandátů mezi politické strany či jednotlivé kandidáty. Řečeno jednoduše, jde o metodu převodu hlasů na mandáty.⁷ Vzhledem k obsahovému směřování této kapitoly i celkovému zaměření práce se v textu významově přidržíme druhého pojetí.

1. Typologie volebních systémů: systémy většinové, poměrné a smíšené

1.1 Většinové a poměrné volební systémy

Všeobecně přijímaný způsob kategorizace rozlišuje dva základní typy volebních systémů: *většinové* a *poměrné*. Na jejich definování však již shoda v rámci politické vědy nepanuje. Podle G. Sartoriho spočívá rozdíl mezi oběma kategoriemi v tom, „...zda se hlasy přepočítávají na mandáty ‘v poměru’, či nikoli... Ve většinových systémech vítěz bere vše, v poměrných systémech se vítězství dělí a je zkrátka zapotřebí získat dostatečný podíl.“⁸ Obě skupiny volebních systémů jsou tedy chápány jako ostře oddělené a vzájemně protikladné kategorie, které jsou vymezeny na základě svého mechanického fungování.

Jako dva proti sobě stojící základní typy chápe poměrné a většinové systémy také D. Nohlen. V jeho pojetí však klíč k rozlišení obou kategorií nespočívá v naznačených odlišnostech technického charakteru, nýbrž v rozdílných funkcích obou systémů neboli v očekávaném efektu výstupů volební soutěže. Primární funkcí většinových systémů má být snadné utváření jednostranickým parlamentních většin, zatímco základní funkcí systémů poměrných je co možná nejvěrnější zobrazení vůle voličů na parlamentní půdě.⁹ Technický postup převodu hlasů na mandáty je pak dle Nohlena principu reprezentace „...podřízen a netýká se otázky definice volebního systému. Principy reprezentace a způsob rozhodování se k sobě vztahují jako cíle a prostředky, přičemž v rámci prostředků existuje široké variační rozpětí, zatímco cíle mají pouze dvě alternativy.“¹⁰

⁶ srov. Nohlen (1969), str. 28 – 29; Nohlen (2007), str. 61; Kubát (2004), str. 268 – 269

⁷ srov. Taagepera (2007), str. 2; Caramani (2004), str. 25; Schoen (2005), str. 573; Lebeda (2008), str. 20

⁸ Sartori (2001), str. 15

⁹ srov. Strohmeier (2006), str. 407 – 408; Schoen (2005), str. 579

¹⁰ Nohlen (2007), str. 142 – 143

Více či méně pod Nohlenovým vlivem pak klasifikaci volebních systémů na základě jejich účinků přijala i převažující část německé (německy píšící) politologie.¹¹ Jedním z autorů, kteří tento přístup dovádějí až do krajnosti, je D. Caramani, podle něhož dokonce neexistuje žádný zásadní rozdíl mezi mechanickým fungováním většinových a poměrných formulí: v obou případech jsou prý křesla přidělována kandidátům a stranám, které v příslušném obvodu získaly nejvíce hlasů. Zásadní rozdíl naopak spočívá v míře (dis)proporcionality mezi podílem hlasů a podílem mandátů, kterou zmíněné metody generují.¹² Drtivá většina autorů pocházejících z anglosaského světa pak ve svých analýzách využívá výše naznačených mechanických kritérií (viz dále).¹³

Tyto dvě základní argumentační linie pak doplňuje celá řada dalších přístupů, které se výše naznačené teze snaží různými způsoby rozpracovávat, doplňovat či kombinovat. Např. M. Klíma spatřuje zásadní rozdíl mezi oběma kategoriemi volebních systémů v tom, že většinový systém je „...založen na principu *jednomandátových volebních obvodů*, kde kandidát, který získá většinu hlasů, se stává poslancem a jako jediný reprezentuje voličstvo daného obvodu. Naopak systém poměrného zastoupení, jenž spočívá na *vícemandátových obvodech*, má tendenci převádět hlasy voličů na poslanecká křesla proporcionálním způsobem.“¹⁴ Metodicky velmi nevhodným způsobem zde tedy autor kombinuje obecné pravidlo převodů hlasů na mandáty (princip většiny), účinky jedné dílčí, byť velmi důležité proměnné každého volebního systému (velikosti volebních obvodů) a vliv volebního systému na výslednou podobu zastupitelského sboru (stupeň dosahované proporcionality). Podobně nekonzistentně si v německé literatuře počíná např. W. Woyke.¹⁵

Sestoupíme-li ze systémové roviny na úroveň jednotlivých komponent volebních systémů, narazíme na celou řadu dalších možných kategorizací a členění. Drtivá většina autorů zabývajících se volebními systémy zdůrazňuje zásadní význam velikosti volebních obvodů¹⁶, která nejsilněji ovlivňuje výslednou proporcionalitu volebního systému, tedy i efektivní počet

¹¹ srov. Jesse (1985), str. 147; mezi výjimky patří např. Schoen (2005), str. 580 – 584

¹² srov. Caramani (2004), str. 29 – 30

¹³ Chytilík – Šedo – Lebeda – Čaloud (2009) na str. 21 uvádějí, že k autorům pohybujícím se mimo tento v anglickojazyčném světě převažující rámec náleží také P. Norris. Pravděpodobně se však jedná o omyl, neboť autorka ve svých textech explicitně uvádí, že nejdůležitější z dimenzí, v nichž se volební systémy od sebe odlišují, je volební formule, která rozhoduje o tom, jakým způsobem se hlasy přepočítávají na mandáty. Na jejím základě pak autorka také provádí svou klasifikaci volebních systémů. I její přístup se tedy zakládá na mechanickém fungování volebních systémů. srov. Norris (1997), str. 299 – 304; dále srov. Norris (2004), str. 40 – 60

¹⁴ Klíma (2003), str. 195 – 196; kurzíva v originále

¹⁵ viz Woyke (1994), str. 27 – 31

¹⁶ podrobně Lebeda (2008), str. 63 – 75

stran.¹⁷ Navíc, jak upozornil G. Cox, se v rámci jednotlivých volebních obvodů také plně projevuje psychologický účinek volebního systému.¹⁸ Proto někteří autoři přistupují ke klasifikaci volebních systémů právě na základě tohoto kritéria; poslední významný počin na tomto poli představuje práce R. Taagepera.¹⁹ Zcela odlišně nahlíží volební systémy např. D. Farrell, který při zkoumání strategických účinků volebních systémů označil za klíčový aspekt odlišnou *podobu hlasování*. Ta rozhoduje o rozsahu volby, který se v rámci daného systému voličům nabízí. Zatímco kategorická volba dává voličům možnost dát najevo pouze svou první preferenci (např. britský systém FPTP), ordinální volba jim umožňuje vyjádřit více preferencí (STV).²⁰ Dalším možným přístupem je dělení volebních systémů dle jejich vlivu na stranické soustavy: G. Sartori v tomto smyslu rozlišil systémy *silné* a *slabé* s ohledem na jejich schopnost či neschopnost účinně redukovat počet relevantních stran v systému.²¹ Dalšími kritérii může být např. počet hlasů, které mají voliči k dispozici, počet úrovní, na nichž dochází k rozdělování mandátů atd. O všech těchto i mnoha dalších klasifikacích však platí, že se jedná o přístupy vytvořené ke snazšímu analyzování konkrétních dílčích témat a problémů, jinak řečeno, nabízejí nám pohled do světa volebních systémů pod určitým úhlem a akcentují specifickou problematiku. Pokud však hledáme co možná nejjednodušší a nejobecnější definici na systémové rovině, bude nejúčelnější přidržet se tradičního dělení na systémy většinové a poměrné. Vzájemná neslučitelnost shora předložených tezí je v jejich případě však zjevná.

Pokusme se nyní nabídnuté definice kriticky zhodnotit. Za prvé je třeba odmítnout tezi podle níž můžeme na příslušnost volebního systému k jedné z obou kategorií usuzovat podle velikosti volebních obvodů. Existence vícemandátových obvodů je totiž doložitelná jak v rámci systémů poměrných, tak většinových. V prvním případě si křesla mezi sebe rozdělují politické strany, které se účastnily skrutinia, ve druhém jsou pak *všechny* mandáty odměnou pro vítěze, ať se již jedná o politickou stranu (stranické blokové hlasování), nebo o jednotlivé kandidáty (blokové hlasování). Většinových technik využívajících vícemandátové obvody je však více.²² Je tedy zřejmé, že velikost volebního obvodu sama o sobě nemůže být dostatečným rozlišovacím znakem.

Zásadním problémem klasifikace založené na míře dosahované proporcionality, jejímž zastáncem je D. Nohlen, je očekávání, že poměrné systémy automaticky vedou k proporčněj-

¹⁷ viz např. Taagepera – Shugart (1989), str. 112; Lijphart (1994), str. 10 – 13; Sartori (2001), str. 21 – 22; Schoen (2005), str. 574 – 577

¹⁸ Chytilík – Šedo – Lebeda – Čaloud (2009), str. 66

¹⁹ Taagepera (2007), str. 24 – 36

²⁰ podrobněji viz Farrell (2001), str. 168 – 169, Chytilík (2005), str. 15

²¹ blíže viz Sartori (2001), str. 44 – 48

²² podrobněji viz: Reynolds – Reilly (2002), str. 27 – 37; Lebeda (2004), str. 20 – 24

ším výsledkům než je tomu v případě systémů většinových.²³ Např. W. Woyke píše: „Při volbě poměrným systémem získává každá politická strana tolik mandátů, kolik odpovídá jejímu procentuálnímu podílu v hlasech voličů, ideálně tedy při 35% hlasů také 35% mandátů.“²⁴ Poměrný princip však sám o sobě neimplikuje čistě poměrný výsledek, přesněji řečeno, nelze z něho nijak odvodit výsledný stupeň proporcionality. „...u všech poměrných systémů [se] vyžaduje, aby se hlasy na křesla převáděly v ‘určitém poměru’, tento poměr se [však] pohybuje po široké škále – od téměř dokonalé shody ke značně nedokonalé, tedy velmi disproporční korespondenci.“²⁵ Výsledný stupeň proporcionality pak závisí jednak na podobě a vztazích hlavních proměnných v těchto systémech, jednak na širších podmínkách ovlivňujících vstupy volebního klání (např. počet a velikost kandidujících stran).²⁶

Jak prostřednictvím srovnání proporcionality volebních systémů vybraných zemí přesvědčivě doložil R. Rose, jsou si často mechanicky zásadně odlišné volební systémy svými výstupy bližší než ty, které bychom označili za velmi podobné. Většinové systémy pak mohou za určitých okolností dokonce produkovat proporčnější výsledky než systémy poměrné: „Komparace poměrných a většinových systémů v západním světě ukazuje, že se tyto dva systémy ve svých výsledcích překrývají. Nejreprezentativnější relativně většinový systém (do Sněmovny reprezentantů USA) je přinejmenším stejně proporční jako sedm ze sedmnácti [porovnávaných] poměrných systémů. Nejméně proporční poměrný systém (Španělsko) působí větší disproporce než pět ze sedmi většinových systémů.“²⁷ Na jiném místě pak Rose shrnuje, že otázka proporcionality daného volebního systému není ani tolik záležitostí principu, na kterém funguje, jako spíše způsobu, míry či stupně, s jakými svůj konstitutivní princip rozvíjí.²⁸

Jak je zřejmé, většinové i poměrné systémy nabývají mnoha podob, které mohou vést k velmi odlišným výsledkům. Je tedy třeba odmítnout Nohlenovu tezi, která předpokládá, že na základě principu reprezentace (tedy dle dosahované proporcionality) je možné o poměrných a většinových systémech hovořit jako protikladných, navzájem se vylučujících kategoriích.²⁹ Daleko spíše se jedná o kontinuum, na jehož jednom konci se nacházejí výsledky čistě proporcionalní a na druhém dokonale disproporcionalní. S oběma póly je přitom třeba pracovat jako s ideálními typy, mezi nimiž se pohybují výsledky všech skutečných volebních systé-

²³ Chytilík – Šedo – Lebeda – Čaloud (2009), str. 21

²⁴ Woyke (1994), str. 27, 31; podobně Klíma (2001), str. 124

²⁵ Sartori (2001), str. 15 – 16

²⁶ Schoen (2005), str. 584; Chytilík – Šedo – Lebeda – Čaloud (2009), str. 11

²⁷ Rose (1984), str. 74; pro podrobný přehled viz tamtéž, str. 74 – 78

²⁸ Roseův příspěvek ostatně nese název *Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?*

²⁹ srov. Jesse (1985), str. 147 – 149

mů.³⁰ Arbitrární stanovení hranice proporcionality mezi oběma kategoriemi tak není smysluplné, neboť by nás dovedlo do velmi absurdních situací, v nichž bychom byli nuceni prohlásit, že např. Kongres Spojených států amerických je volen prostřednictvím poměrných pravidel, neboť stupeň proporcionality je v jeho případě vyšší, než je tomu v rámci voleb do dolních sněmoven v České republice, Španělsku či Švýcarsku. Tyto státy bychom naopak v logice kritizované argumentace museli označit za země využívající většinového systému.³¹ Kategorizaci volebních systémů na základě výstupů volební soutěže proto nepovažuji za vhodnou.

Z uvedeného vyplývá, že je nezbytné v obecné rovině rozlišovat *technologii* a *vlastnosti* volebních systémů. „Vlastností volebního systému rozumíme jeho účinek..., technologií...jeho konstrukci (z jakých komponentů se skládá) a principy fungování (jakým způsobem se určují výsledky voleb).“³² Vlastnosti volebních systémů je pak třeba diskvalifikovat co by definiční kritérium. Oddělením metody a výsledku dojde k celkovému zpřehlednění a většinové a poměrné volební systémy bude možné „...jasně identifikovat a definovat jako věci navzájem se vylučující – jeden typ systému jako negativ druhého.“³³ Při dělení volebních systémů na poměrné a většinové se tedy striktně přidržíme mechanismu jejich volební formule.³⁴

Termínem poměrný systém pak označíme všechny případy, kdy se mandáty mezi strany nebo kandidáty rozdělují v určitém *poměru*, aniž bychom nutně říkali, jak čistý tento poměr bude. Naopak mechanismus většinového volebního systému je nastaven tak, aby mandáty přiděloval na základě pravidla většiny, tedy podle principu *vítěz bere vše*. Kdo se stane vítězem – zda jeden kandidát v jednomandátovém obvodu, jedna strana ve vícemandátovém obvodu nebo pět kandidátů z různých stran ve vícemandátovém obvodu, a zda se tak stane na základě pravidla absolutní či jen relativní většiny – závisí již na specifikách každého konkrétního systému. Pokud však chceme termíny poměrný a většinový systém definovat na základě zřetelně vymezených hranic a pokud chceme, aby těmito dvěma termíny byly postižitelné všechny volební systémy (přirozeně s výjimkou smíšených) a nezůstaly nám tak žádné zbytkové kategorie, pak nemůžeme přijmout jiný způsob než definici skrze *mechanismus volební formule*, jak to ostatně činí většina zahraniční specializované literatury.³⁵

³⁰ srov. Lebeda (2008), str. 29 – 30

³¹ srov. Lebeda (2008), str. 22 – 23

³² Kubát (2004), str. 272

³³ Sartori (2001), str. 16

³⁴ Z praktického (či politického) hlediska hrají však účinky volebních systémů přirozeně důležitější roli než jejich klasifikační zařazení, a proto se také především o nich vedou zásadní politické i odborné diskuse.

³⁵ viz např. Sartori (2001), str. 15 – 16; Lijphart (1994), str. 10; Taagepera – Shugart (1989), str. 19 – 37; Farrell (2001), str. 4 – 7; Schoen (2005), str. 580 – 584; česky např. Kubát (2004), str. 272 – 273; Lebeda (2008), str. 20 – 23; Chytilík – Šedo – Lebeda – Čaloud (2009), str. 21

1.2 Smíšené volební systémy

Zbývá ještě objasnění kategorie *smíšených systémů*, tedy těch, které kombinují oba předchozí principy. Bohužel ani zde se nesečkáme s jednoznačným výkladem. Například *International Encyclopedia of Elections* editovaná R. Rosem předkládá ve třech příspěvcích předních světových autorů zcela odlišné koncepce dotýkající se tohoto tématu. L. Massicotte a A. Blais zde termínu smíšený systém užívají jako nadřazeného pojmu pro všechny volební systémy, které kombinují prvky systémů poměrných s většinovými.³⁶ D. Nohlen naopak argumentuje, že mezi smíšené systémy patří pouze ty, v nichž dochází k distribuci mandátů v poměrné a většinové složce nezávisle na sobě³⁷; v terminologii Massicotta a Blaise by se tedy jednalo o skupinu systémů nezávislé kombinace, resp. pouze o paralelní systémy. P. Norris pak přichází ještě s termínem polopoměrné systémy, který staví na roveň třem již zmíněným kategoriím a pod nějž zařazuje např. irský STV.³⁸ Oproti tomu A. Reynolds a B. Reilly (2002) představují smíšené systémy jako podskupinu systémů polopoměrných, mezi něž navíc řadí ještě jednomenné nepřenosné hlasování (SNTV). Takové třídění však můžeme označit za značně problematické a samu kategorii semiproporčních systémů za nadbytečnou. Proč bychom měli SNTV klasifikovat jako polopoměrný systém a např. blokové hlasování (BV) jako systém většinový, když jediný rozdíl mezi nimi spočívá v počtu hlasů, které má volič k dispozici? Sami autoři píší, že SNTV do této kategorie zařadili spíše proto, že produkuje méně disproporční výsledky než např. zmíněný BV, ačkoli mechanismus zjišťování volebních výsledků je u obou totožný.³⁹ Taková argumentace je však v rozporu s výše naznačenými klasifikačními pravidly a dle mého názoru neudržitelná. Jakým způsobem tedy ke smíšeným systémům přistupovat?

Zásadním přínosem do diskuse o smíšených systémech je práce, kterou v roce 1999 publikovali L. Massicotte a A. Blais. Také jejich definice je v souladu s našimi východisky založena na mechanismu volební formule: za smíšený volební systém považují takový, jehož „...mechanika zahrnuje kombinaci různých volebních formulí (většinových a poměrných) v rámci voleb do jednoho voleného shromáždění.“⁴⁰ Tuto definici zároveň zpřesňují dalším důležitým pravidlem – mezi smíšené systémy řadí pouze ty kombinace, na jejichž základě je

³⁶ Massicotte – Blais (2000), str. 166

³⁷ Nohlen (2000), str. 5

³⁸ Stejná autorka o čtyři roky později již s termínem polopoměrný systém vůbec nepracuje. srov. Norris (2000), str. 348 a dále Norris (2004), str. 40 – 41

³⁹ Reynolds – Reilly (2002), str. 18 – 19

⁴⁰ Massicotte – Blais (1999), str. 345

každou z volebních technik obsazováno alespoň 5% mandátů.⁴¹ Přestože této definici bývá někdy vytykáno, že je příliš široce pojatá, považují ji za velmi zdařilou a v této práci z ní budu vycházet. Autoři dále pokračují typologií smíšených systémů založenou na vztahu závislosti, resp. nezávislosti mezi většinovou a poměrnou složkou systému. Vzhledem k dalšímu směřování textu však nepovažují za účelné ji zde rozebírat.⁴² Je však třeba říci, že do jedné z jejích kategorií, konkrétně systémů vzájemné korekce, řadí i německý volební systém.⁴³ Toto zařazení bude později podrobena kritickému přezkoumání.

Jako s prototypem kategorie smíšených systémů pak s německým případem pracuje další významná studie věnovaná této problematice, jejímiž autory jsou M. S. Shugart a M. P. Wattenberg. Jejich definice je velmi široká a jako smíšené systémy představuje všechny ty, které vykazují dvoustupňovou strukturu, v níž je část mandátů obsazována na základě volby konkrétních kandidátů a část pomocí kandidátních listin. Důležité přitom je, aby se zmíněná volební území překrývala: „Smíšené systémy jsou tedy subkategorií víceúrovňových volebních systémů vyznačující se specifickou podmínkou, že jedna úroveň (skrutinium) vyžaduje alokaci křesel nominálně a druhá prostřednictvím kandidátních listin.“⁴⁴ Dále autoři nabízejí typologii smíšených systémů, která se skládá ze dvou velkých kategorií. První představují systémy, které mají blíže k poměrným systémům (*mixed-member proportional systems*, MMP), druhou pak systémy blížící se spíše většinovým systémům (*mixed-member majoritarian systems*, MMM). Pro toto dělení je přitom klíčová přítomnost nebo absence vazby mezi způsoby hlasování v odlišných úrovních systému, neboť tato vazba ovlivňuje konečnou podobu výsledků voleb.⁴⁵ Protože se tedy např. v německém volebním systému počet křesel rozdělovaných na základě prvních hlasů orientuje podle podílu druhých hlasů, které získávají politické strany, můžeme zde zmiňovanou vazbu vysledovat a jedná se tedy o typ MMP. Oproti tomu např. v Japonsku, kde je 300 poslanců voleno přímo a 200 prostřednictvím kandidátních listin, taková vazba neexistuje. Jedná se proto o systém MMM s převahou většinové složky.⁴⁶

⁴¹ Tato hranice je arbitrárně stanovena a jen těžko bychom ji dokázali nějakým způsobem odvodit či teoreticky zdůvodnit. Přesto se ale jedná o velmi významný prvek předkládané definice, který z kategorie smíšených systémů vylučuje irelevantní případy, v nichž je na základě odlišné volební techniky obsazován jen zanedbatelný počet mandátů ve voleném sboru, jako je tomu např. ve Španělsku, Švýcarsku nebo Finsku. viz tamtéž, str. 345, pozn. 4

⁴² podrobněji viz např. Cabada – Ženíšek (2003), str. 31 – 38; Mlejnek (2010), str. 9 – 10

⁴³ Massicotte – Blais (1999), str. 353

⁴⁴ Shugart – Wattenberg (2003b), str. 10

⁴⁵ Cabada – Ženíšek (2003), str. 45 – 46

⁴⁶ Shugart – Wattenberg (2003b), str. 13 a dále

Při vědomí toho, jak velké oblibě se práce Shugarta a Wattenberga v současném odborném diskursu těší a nakolik ovlivnila uvažování o smíšených volebních systémech, osobně jejich typologii za příliš přínosnou nepovažuji. Stírá totiž zásadní rozdíly mezi jasně definovanými volebními systémy a nahrazuje je často dosti umělými a těžkopádnými koncepty. Do stejných kategorií se pak snaží zařadit systémy velmi odlišné, a to s relativně zřetelnou snahou účelově využít boomu, kterým si smíšené systémy v 90. letech prošly⁴⁷, a kategorii systémů MM co nejvíce naplnit. Řazení německého volebního systému do kategorie MMP je pak smysluplné pouze tehdy, pokud s tímto termínem pracujeme v jeho původním významu (viz dále); jeho redefinici z pera Shugarta a Wattenberga však nepovažuji za příliš šťastnou a kategorizaci německého volebního systému jako smíšeného s převahou poměrné složky pak za vysloveně zavádějící (viz část II, kap.1).⁴⁸

V souvislosti s nebyvalou oblibou smíšených volebních systémů v 90. letech, kterou můžeme dokladovat jak vysokým počtem provedených volebních reforem, tak i velkým zájmem o toto téma v odborné literatuře, se objevila také teze, podle níž by právě smíšené volební systémy mohly být optimálním řešením nedostatků, jež doprovázejí fungování poměrných i většinových systémů.⁴⁹ Podle Shugarta a Wattenberga totiž kombinují „to nejlepší z obou světů“, tedy efektivitu vládnutí s možností dosahovat reprezentativně složeného parlamentu.⁵⁰ Řada odborníků nicméně před podobným optimismem varuje a přiklání se k názoru, že smíšené systémy v sobě spíše spojují nedostatky obou základních kategorií: „Obhájci kombinací většinového a poměrného systému se domnívají, že spojují to nejlepší ze dvou světů. Spíše však vytvářejí hybrid pochybné povahy, který násobí jejich vady a nedostatky.“⁵¹

To do značné míry potvrzují i některé empirické analýzy dosavadního fungování těchto systémů. Jejich počet však stoupá až v posledních letech, a tak stále – především v porovnání s výzkumem poměrných a většinových systémů – nemá politická věda k dispozici dostatek empirického materiálu, aby o jejich vlivu na politiku mohla učinit silnější závěry. R. Doorenspleet ve své práci zkoumal důsledky poměrných, většinových i smíšených systémů na kvalitu demokracie ve 32 konsolidovaných a 55 nových demokraciích po r. 1974.⁵² Autor vyšel z definice smíšených systémů Shugarta a Wattenberga, záhy jej však výsledky bádání přiměly oddělit systémy MMP od systémů skutečně smíšených. Výsledky v kategorii MMP totiž po-

⁴⁷ viz Mlejnek (2010), str. 7 – 9

⁴⁸ srov. Lebeda (2010), str. 15 – 16

⁴⁹ podrobněji viz Doorenspleet (2005), str. 29; Mlejnek (2010), str. 7 – 8

⁵⁰ Autoři dokonce hovoří o tom, že tak jako byl většinový systém formulí typickou pro 19. století a poměrný systém pro 20. století, mohly a měly by se smíšené systémy stát cílem volebních reforem století 21. viz Shugart – Wattenberg (2003a), str. 1

⁵¹ Sartori (2001), str. 89

⁵² Doorenspleet (2005), str. 29 – 30

měrně přesně odpovídaly závěrům platným pro poměrné systémy, zatímco země využívající ostatních smíšených systémů vykazovaly významně horší výsledky všech jednotlivých indikátorů, a tedy i celkově nižší míru kvality demokracie. Politická realita ve státech využívajících smíšené systémy se dle autora vyznačuje nižší akceschopností a efektivitou vlády a zároveň nižší mírou její demokratické kontroly veřejností, dále pak vyšší mírou korupce, resp. její obtížnější kontrolovatelností, nižším zastoupením žen ve volených shromážděních i nižší volební účastí. Tyto výsledky tak dle autora jednoznačně podporují pohled na smíšené systémy jako na kombinaci nejhoršího z obou světů.⁵³

Je však třeba upozornit na to, že do celkového hodnocení významně zasahuje ještě další proměnná, a sice délka trvání demokratického politického systému. Autor tento problém sice částečně zohledňuje⁵⁴, podle mého názoru jej však nedostatečně uvádí v souvislost s velmi důležitou otázkou, proč země se smíšenými volebními systémy vykazují takto neuspokojivé výsledky. Je totiž nanejvýš pravděpodobné, že ve všech tzv. nových demokraciích existuje celá řada faktorů stojících zcela mimo volební systém, které zkoumanou problematiku ovlivňují mnohem silněji než právě volební pravidla. Jejich význam v tomto ohledu sice není zanedbatelný, neboť jistě mohou účinky těchto vlivů dále posilovat či naopak oslabovat, neměli bychom je však zaměňovat za hlavní příčinu současného stavu. Zkoumat vliv smíšených volebních soustav na politický systém v naznačeném smyslu by tedy dle mého názoru bylo možné pouze v případech plně konsolidovaných demokracií. Empirického materiálu pro takový výzkum však zatím není dostatek, a tak nám nezbývá než brát všechny výsledky dosavadního bádání na tomto poli se značnou rezervou.

1.3 Kategorizace volebních systémů

Přirozeně, svět volebních systémů je podstatně složitější, než můžeme vytušit na základě zběžného představení těchto tří kategorií, a proto je vhodné pokusit se vytvořit určité třídění, které by nám usnadnilo orientaci. V našem případě postačí pouze jeho schematické načrtnutí zobrazené v tabulce č.1. Naznačená klasifikace vychází z výše popsaného mechanického rozlišení mezi poměrnými a většinovými systémy a je doplněna o definici smíšených systémů z pera L. Massicotta a A. Blaise (1999). Klasifikace tak obsahuje tři základní kategorie: systémy většinové, poměrné a smíšené. V rámci většinových systémů je pak vhodné rozlišit techniky, v nichž k úspěchu postačí získat více hlasů než kterýkoli jiný kandidát (relativně většinové), a techniky, v nichž je třeba získat více hlasů než všichni ostatní kandidáti dohromady

⁵³ tamtéž, str. 42

⁵⁴ srov. tamtéž, str. 42

(absolutně většinové). Mezi relativně většinové patří westminsterský systém označovaný také jako systém prvního v cíli (FPTP), blokové hlasování, stranické blokové hlasování, kumulativní hlasování, bodové hlasování, limitované hlasování a jednojmenné nepřenosné hlasování. Mezi absolutně většinové náležejí všechny vícekolové systémy (obecně označované jako *Two-Round Systems*), dále pak alternativní a doplňkové hlasování⁵⁵. V rámci poměrných systémů se přidržíme členění na listinné formy, MMP a STV, které využívají např. A. Reynolds a B. Reilly (2002). V případě smíšených technik se pak spokojíme s rozlišením systémů, v nichž se jednotlivé složky vzájemně ovlivňují, resp. fungují nezávisle na sobě.⁵⁶

Tab. č.1 **Klasifikace volebních systémů**

většinové systémy	relativně většinové systémy	system prvního v cíli	
		blokové hlasování	
		stranické blokové hlasování	
		kumulativní hlasování	
		bodové hlasování	
		limitované hlasování	
		jednojmenné nepřenosné hlasování	
	absolutně většinové systémy	dvoukolové systémy	uzavřené druhé kolo
			otevřené druhé kolo
		alternativní hlasování	
doplňkové hlasování			
poměrné systémy	listinné systémy		
	smíšeně personalizované systémy		
	jednojmenné přenosné hlasování		
smíšené systémy	systémy závislé kombinace		
	systémy nezávislé kombinace		

zdroj: zpracováno autorem

⁵⁵ Doplňkové hlasování může představovat určitý problém, neboť je jakýmsi kompromisem mezi dvoukolovými technikami a alternativním hlasováním. Voliči zde hlasují stejným způsobem jako v rámci AV, pokud však žádný kandidát nezíská absolutní většinu, následuje uvnitř systému (tj. bez nového hlasování) tzv. instantní druhé kolo, do něhož postupují dva nejméně úspěšnější kandidáti. Mezi ně se poté rozdělují preference od kandidátů, kteří nepostoupili. blíže viz Chytilík – Šedo – Lebeda – Čaloud (2009), str. 158 – 159

⁵⁶ Pro další způsoby klasifikace volebních systémů srov. např. Taagepera – Shugart (1989), str. 210 – 213; Farrell (2001), str. 4 – 10; Caramani (2004), str. 30 – 42; Lebeda (2004), str. 19 – 22; Norris (2004), str. 40 – 60; Reynolds – Reilly – Ellis (2005), str. 27 – 35; Taagepera (2007), str. 17 – 41; Chytilík – Šedo – Lebeda – Čaloud (2009), str. 20 – 48

2. Politické konsekvence volebních systémů

Volební systémy se těší velkému badatelskému zájmu zejména proto, že je jim připisováno velké množství vlivů na politický život. Například stupeň proporcionality zastoupení ve volených shromážděních, tedy odchylku mezi podílem hlasů a podílem mandátů každé strany, lze poměrně s jistotou označit za důsledek působení volebního systému. Přestože se na tomto výsledku více či méně podílejí i další faktory (viz dále), můžeme mezi mechanikou volebního systému a mírou výsledné proporcionality jednoznačně identifikovat kauzální vztah. V této souvislosti tedy budeme hovořit o *přímém* či *bezprostředním* vlivu volebního systému na politiku.⁵⁷ Popsané působení je totiž nezávislé na chování aktérů (politických subjektů a voličů) nebo jejich znalosti fungování volebního systému či politické reality. M. Duverger v této souvislosti hovoří o *mechanickém efektu* volebního systému, který „představuje přímý a bezprostřední účinek způsobu převodu hlasů na mandáty v každých jednotlivých volbách.“⁵⁸ Tuto tezi Duverger původně formuloval v souvislosti s fungováním britského relativně většinového systému⁵⁹, koncept byl však postupně rozšířen také na fungování všech dalších volebních technik.⁶⁰

Vedle přímých vlivů na politiku můžeme identifikovat ještě vlivy *nepřímé* či *zprostředkované*: mnozí autoři hovoří např. o vlivu volebních systémů na povahu politické soutěže či dokonce na stabilitu politických systémů. Ať již je míra takového působení jakákoli, je zřejmé, že volební systémy nemohou ovlivňovat počet politických stran či stabilitu stranicko-politického systému přímo, nýbrž pouze zprostředkovaně – přes jednání politických aktérů.⁶¹ Toto jednání je důsledkem Duvergerova *psychologického efektu* volebního systému, tedy reakce aktérů na již existující mechanické účinky: jakmile jsou mechanické působení volebních pravidel i jeho důsledky známy, dochází k optimalizaci volebního chování, které se často projevuje strategickou volbou.⁶² „Efektivní počet volebních stran je tak ovlivňován výhradně psychologickým účinkem volebního systému, tedy očekáváním toho, jakým způsobem budou

⁵⁷ Schoen (2005), str. 584

⁵⁸ Lijphart, (1994), str. 70

⁵⁹ Působení systému FPTP dle Duvergera trvale odměňuje dva nejsilnější subjekty ve stranické soutěži, zatímco všechny ostatní potlačuje. Na tomto místě je však třeba poznamenat, že britský bipartismus se od roku 1997 tomuto pravidlu vymyká. Působení volebního systému totiž způsobuje podreprzentaci také druhé strany v pořadí, tedy konzervativců, zatímco jedinou nadreprzentovanou stranou jsou vítězni labouristé. Nutno však podotknout, že tento stav je zapříčiněn spíše aktuálními specifiky volební geografie a nezpochybňuje tudíž platnost Duvergerova mechanického účinku v obecné rovině.

⁶⁰ k Duvergerově mechanickému účinku podrobněji viz Duverger (1965), str. 224 – 226; Novák (1997) str. 99 – 100; Benoit (2006), str. 73 – 74

⁶¹ Schoen (2005), str. 584

⁶² srov. Duverger (1965), str. 226; ke strategické volební koordinaci pak zejm. Cox (1997)

hlasy převáděny na mandáty [a kdo má v tomto procesu reálnou šanci uspět], zatímco efektivní počet parlamentních stran je výsledkem obojího.⁶³ Představme si nyní vybrané argumentační linie v diskusi o politických důsledcích volebních systémů.

2.1 Přímé důsledky volebních systémů: vliv na proporcionalitu

Jedním z prvních autorů, kteří se významněji věnovali problému proporcionality volebních systémů, byl D. Rae, který formuloval její vztah k velikosti volebních obvodů a volební formuli. Relativně většinový systém britského typu podle něho působí mnohem restriktivněji než volební formule poměrné, což můžeme dokladovat celkově nižším počtem politických stran i menší frakcionalizací parlamentu.⁶⁴ Proporcionalita pak stoupá společně s velikostí volebních obvodů: velké volební obvody vedou k vyšší proporcionalitě, která nebrání existenci většího počtu politických stran, zatímco malé volební obvody se naopak vyznačují značnými disproporcemi a tlak na redukci stran je v nich tedy značný; velmi malé obvody pak mohou produkovat uměle vytvořené většiny.⁶⁵ Logika této věci spočívá v tom, že „čím menší je volební obvod, tím větší je odpad hlasů, tedy tím více je hlasů, které nedosáhly na vítězství či nepřekročily kvocient, a jsou tak zkrátka ztracené.“⁶⁶ Význam velikosti volebních obvodů jako základní proměnné ve vztahu k proporcionalitě pak ve svých pracech zdůrazňovali i Raeho pokračovatelé. Taagepera a Shugart explicitně uvádějí, že velikost volebního obvodu má silnější vliv na proporcionalitu volebního systému než všechny ostatní faktory, včetně volební formule.⁶⁷ Problému proporcionality jednotlivých volebních formulí a jejich měření se dále věnovali např. A. Lijphart (1994), D. Farrell (2001) či v českém prostředí T. Lebeda (2008).⁶⁸

Přestože mechanické účinky volebních systémů mají na proporcionalitu zcela zásadní vliv, nejsou zdaleka jedinými faktory. Jakmile totiž voliči začnou vnímat disproporční mechanické účinky volebního systému, mohou jim přizpůsobit své volební chování a z obavy o promrhání svého hlasu⁶⁹ např. nehlasovat pro příliš slabé kandidáty či politické strany. Násled-

⁶³ Lijphart (1994), str. 72

⁶⁴ Schoen (2005), str. 585

⁶⁵ srov. Benoit (2006), str. 73 – 74

⁶⁶ Sartori (2001), str. 21 – 22

⁶⁷ Taagepera – Shugart (1989), str. 112; k velikosti volebních obvodů podrobněji viz tamtéž, str. 112 – 125, podobně též Nohlen (2007), str. 91 – 97; Farrell (2001), str. 79 – 82; Lebeda (2008), str. 63 – 75

⁶⁸ Vzhledem k dalšímu směřování textu nepovažuji za nutné zde tuto problematiku podrobněji rozebírat. Pro srovnání proporcionality jednotlivých volebních formulí i jejich měřících nástrojů srov. Lebeda (2008)

⁶⁹ Tezi o promarněném hlasu (*wasted vote*) poprvé naznačil M. Duverger, a to právě v souvislosti s mechanickými a psychologickými účinky volebních systémů. (viz Duverger 1965, str. 226) S. Fisher ji později zpřesnil a aplikoval na příkladu voleb do německého Spolkového sněmu. Její podstatou je, že „...voliči se zdráhají ztrácet své hlasy podporou stran, které mají jen malou šanci na vítězství, a proto spíše podpoří jednu z hlavních politických stran, třebaže jejich upřímná preference je jiná.“ (Fisher 1973, str. 293)

kem působení psychologického efektu pak může docházet k tomu, že se disproportní působení volebního systému částečně projeví již před odevzdáním hlasů a nikoli až po něm.⁷⁰ Ve výsledku pak empiricky měřená disproportionalita volebního systému klesá, byť reálně se její působení pouze přesunulo.⁷¹ Výslednou disproportci volebního systému však zásadním způsobem ovlivňuje také počet a vzájemná poměrná velikost kandidujících stran: v malých volebních obvodech při menším počtu stran totiž vznikají celkově menší disproporce než ve stejných obvodech při velkém počtu stran.⁷² Jak je patrné, výsledná proporcionalita je závislá na celé řadě vzájemně se ovlivňujících faktorů, všechny však přímo souvisejí s volebním systémem nebo jsou jím určitým způsobem usměrňovány.

2.2 Nepřímé důsledky volebních systémů: vliv na stranický systém

O vztahu volebních a stranických systémů, tedy o účincích působení volebního systému na počet stran, mocenské vztahy mezi nimi či formy jejich vzájemné interakce, bylo již publikováno nesčetné množství prací. Na základě výsledků dosavadního bádání je zřejmé, že spojitost mezi volebními a stranickými systémy nelze jednoznačně vyloučit, a tak se odborníci na toto téma rozcházejí především v otázce, jaké intenzity tato souvislost může dosahovat (tedy do jaké míry či zda vůbec ji lze formulovat v podobě kauzálního vztahu) a jaký význam má v kontextu ostatních faktorů, které spoluvytvářejí podobu a vlastnosti jednotlivých stranických systémů.⁷³ Podle M. Duvergera, jednoho z nejvýznamnějších světových autorů zabývajících se touto problematikou, je konkrétní podoba stranických systémů utvářena spolupůsobením celé řady komplexních faktorů, ať již specifických pro jednotlivé země (tradice, dějiny, sociální a ekonomická struktura společnosti, náboženské vyznání, rasové složení, národnostní rivalita atd.) či obecně platných napříč jednotlivými politickými systémy. Do druhé kategorie Duverger řadí faktory socio-ekonomické (především strukturu sociálních tříd), dále vlivy ideologické a technické (volební systém).⁷⁴ Můžeme tedy shrnout, že stranický systém je ve svém úhrnu výrazem sociokulturních a institucionálních struktur dané společnosti.⁷⁵

Vzhledem k (neo)institucionalistickému rámci, v němž se celá tato práce pohybuje i k jejímu dalšímu směřování si nyní dovoluji naznačený soubor vlivů působících na podobu

⁷⁰ Projevy psychologických účinků volebních systémů však nemůžeme sledovat při každých volbách, jak upozorňuje G. Cox. V plné síle se projevují především z dlouhodobého hlediska. Naopak ve státech, v nichž se volební pravidla často mění, bývají psychologické pobídky pro voliče často potlačeny. viz Cox (1997), str. 18

⁷¹ Schoen (2005), str. 587

⁷² srov. Lebeda (2008), str. 66

⁷³ Nohlen (2007), str. 423

⁷⁴ blíže viz Duverger (1965), str. 203 – 205; Novák (1997), str. 47 – 62

⁷⁵ Winkler (2006), str. 194

stranických systémů redukovat pouze na prozkoumání posledně jmenovaného, a sice působení volebních systémů.⁷⁶ V současném politologickém diskursu lze vysledovat v zásadě tři možné argumentační linie, podle nichž jednotliví autoři k dané problematice přistupují. První z nich předpokládá, že volební systémy ovlivňují stranické soustavy vysledovatelným a zobecnitelným způsobem, který své zastánce vede až ke snaze vyslovit o jejich vztahu sociologické „zákony“ kauzální povahy (M. Duverger, D. Rae, G. Sartori). Naopak skupina kritiků tohoto postulátu rekrutujících se z řad zejm. německé politologie (D. Nohlen, E. Jesse) se domnívá, že určitá vazba stranických systémů k systémům volebním zřejmě existuje, zkoumané vztahy však není možné zobecnit. To vyplývá z jedinečnosti každého posuzovaného případu a množství rozličných externalit, které do formativního procesu vstupují. Třetí badatelský proud (S. Rokkan, S. M. Lipset) pak postuluje kauzalitu zcela opačného směru: politické strany jsou v tomto pojetí odrazem hlouběji zakotvených struktur společenských štěpení. Volební systém tedy vzniká jako důsledek společenské struktury a podobu stranického systému již nijak výrazněji neovlivňuje.⁷⁷

2.2.1 Duvergerovy teze

Již více než půl století trávající a dodnes živou diskusi o vztahu volebních a stranických systémů zahájil⁷⁸ počátkem 50. let M. Duverger, když ve své stěžejní práci *Les partis politiques* publikoval tři slavné teze, které bývají v politologické literatuře často označovány jako *Duvergerovy zákony*⁷⁹:

1. Poměrné zastoupení podporuje systém mnoha stran, které jsou tuhé, nezávislé a stabilní (vyjma případů vzednutí lidových emocí).
2. Dvoukolový většinový systém podporuje systém mnoha stran, které jsou pružné, závislé a relativně stabilní (ve všech případech).
3. Relativně většinový jednokolový systém podporuje dvoustranický systém s alternací moci mezi dvěma hlavními nezávislými stranami.

Hybnou sílu v pozadí Duvergerova zákona o tendenci jednokolového relativně většinového systému k bipartismu tvořila autorova představa o klíčové roli procesu, který nazval po-

⁷⁶ Pokud tak činím, neznamená to však v žádném případě, že bych zcela zásadní význam socio-ekonomických determinant pro formování stranických systémů jakýmkoli způsobem zpochybňoval. V závěru této podkapitoly (2.2.3) bude ostatně jejich důležitost ještě zdůrazněna.

⁷⁷ pro podrobný přehled dosavadních přístupů ke studiu vztahu volebních a stranických systémů viz zejm. Fiala (2004), str. 51 – 65; Schoen (2005), str. 588 – 594; dále např. Lebeda (2008), str. 7 – 12

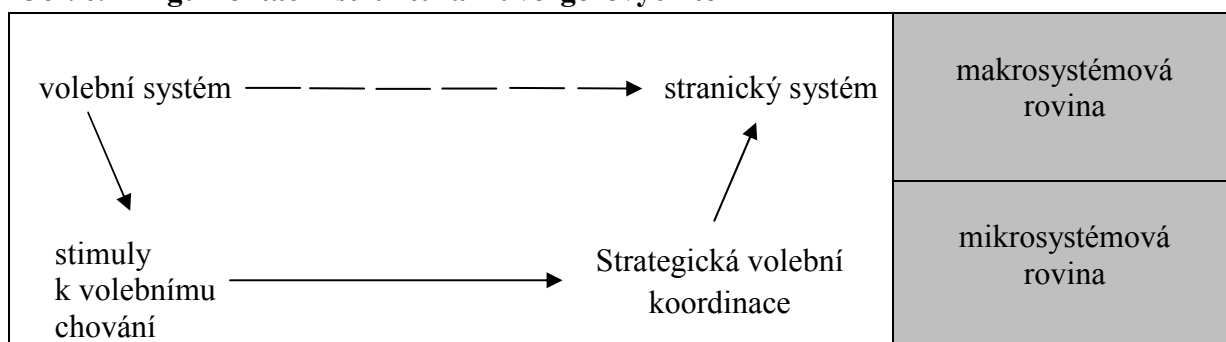
⁷⁸ Duverger nebyl prvním teoretikem, který na možnou souvislost mezi volebními a stranickými systémy upozornil. První pokusy se v tomto kontextu objevily již ve druhé polovině 19. století, kdy H. Droop konstatoval, že jednokolové většinové systémy napomáhají bipartismu; podobně J. S. Mill zastával názor, že poměrné zastoupení usnadňuje existenci vícestranických systémů. srov. Benoit (2006), str. 70 – 71; Taagepera (2007), str. 102 – 103; Chytilík – Šedo – Lebeda – Čaloud (2009), str. 52, pozn. 26

⁷⁹ překlad citován z Lebeda (2008), str. 8, originál: Duverger (1965), str. 205

larizací. Jeho podstatou je vznik disproporcí orientovaných ve prospěch velkých politických stran, které jsou vlivem působení volebního systému, založeného na jednomandátových obvodech a pravidle prosté většiny, zvýhodňovány oproti stranám menším. Voliči jsou zde volebním systémem tlačeni k tomu, aby – nechtějí-li své hlasy promarnit – koncentrovali svou podporu na jeden ze dvou dominujících pólů, čímž napomáhají vzniku a posléze udržování systému dvou stran.⁸⁰ Tento jev je výsledkem dvou sil působících společně, již zmiňovaného mechanického a psychologického faktoru.⁸¹ Popsaná tendence nepůsobí dle Duvergera pouze na úrovni jednotlivých volebních obvodů, ale je vlivem sílící organizační centralizace uvnitř politických stran a komplexity politických problémů přenášena na národní stranický systém, v důsledku čehož se bipartismus etabluje celostátně. Naproti tomu poměrné systémy neznevýhodňují další strany v pořadí, a tudíž nejsou schopny přispívat k procesu koncentrace stranického systému. Dochází tak k opačnému procesu, depolarizaci politického soupeření, v jejímž rámci voliči získávají větší prostor k upřímnému hlasování. Menší strany tak získávají možnost odpovídající reprezentace a stranický systém se výrazněji diferencuje.⁸² Dvoukolové většinové systémy pak podle Duvergera vedou v zásadě ke stejným výsledkům, byť poněkud jiným způsobem.

Shrneme-li, podle M. Duvergera vycházejí z každého volebního systému určité stimuly, které jsou vnímány jak voliči, tak politickými elitami. Reakcí na tyto stimuly je – slovy G. Coxe – strategická volební koordinace, která na celostátní úrovni podporuje určitou podobu stranického systému. Jinak řečeno, „prostřednictvím vnímání a rozhodování politických elit i občanů volební systém významným způsobem ovlivňuje formát stranického systému“⁸³ (viz obr. č.1).

Obr. č.1 Argumentační struktura Duvergerových tezí



zdroj: zpracováno dle Schoen (2005), str. 589; podobně též Taagepera (2007), str. 107

⁸⁰ srov. Duverger (1965), str. 226

⁸¹ tamtéž, str. 224; dále viz Taagepera (2007), str. 103 – 104

⁸² srov. Duverger (1965), str. 248 – 249; Benoit (2006), str. 72

⁸³ Schoen (2005), str. 588 – 589

Je důležité neopomínat, že Duverger od samého počátku upozorňoval na to, že „tato velmi obecná tvrzení definují pouze základní tendence“; samotný vliv volebního systému pak podle autora „můžeme přirovnat k brzdě a plynu v autě“, avšak v žádném případě jej nesmíme zaměňovat za „skutečnou hybnou sílu motoru“⁸⁴. Motor stranicko-politického systému každé země je totiž poháněn především jejími socio-ekonomickými a ideologickými charakteristikami. Také proto Duverger ve svých textech publikovaných po r. 1950 hovoří o vlivu volebních systémů zásadně v termínech, které můžeme do češtiny odpovídajícím způsobem převést jako *usnadňuje, podporuje, tíhne* či *napomáhá*⁸⁵ a které tedy nikterak neimplikují, že by povaha zkoumané vazby byla nutně absolutní a nepřipouštěla by výjimky. Stejně tak není možné přehlížet, z jak nedostatečného množství empirického materiálu Duverger na počátku 50. let vycházel a že na rizika s tím spojená své práci poukázal. Jeho pozdější publikované závěry navíc intenzitu vazby mezi volebními a stranickými systémy dále oslabují.⁸⁶ Je proto přinejmenším nepřesné interpretovat všechny Duvergerem vyřčené teze jako sociologické zákony.⁸⁷ Vzhledem k tomu, že sám Duverger označil pouze svou třetí tezi za blízkou skutečnému sociologickému zákonu⁸⁸, mohlo by nám při reflexi rozdílné intenzity příčinného vztahu mezi účinkem volebního systému a podobou stranického systému napomoci rozlišení mezi *Duvergerovým zákonem* a *Duvergerovou hypotézou* běžné v anglosaské literatuře.⁸⁹

Na Duvergerem publikované teze navázala celá řada politických vědců, ať již ve snaze jejich platnost obhájit, upřesnit jejich obsah či je zcela vyvrátit. Celá diskuse, kterou bychom s trochou nadsázky mohli přirovnat ke sporu o to, zda bylo dříve vejce či slepice, se odehrává kolem problému kauzality: je multipartismus důsledkem nebo příčinou proporcionality?⁹⁰ Duvergerovi jako představiteli institucionalistické větve studia volebních systémů bývá ze strany jeho kritiků často podsouváno, že v této otázce jednoznačně konstatuje převažující vliv volebních systémů a přehlíží vše ostatní. Jak upozorňuje M. Novák, tato názorová neshoda se však do značné míry zakládá na nedorozumění. Sám Duverger snad ve všech svých textech konsta-

⁸⁴ Duverger (1965), str. 205; Novák (1997), str. 60

⁸⁵ srov. Duverger (1965), str. 205; Duverger (1972), str. 27; Duverger (2003), str. 70 – 71

⁸⁶ viz Duverger (2003), str. 71; Fiala (2004), str. 57 – 58

⁸⁷ Právě tímto způsobem ovšem postupuje mnoho Duvergerových kritiků, kteří nejprve absolutizují povahu jím publikovaných tezí a následně autora z empirického hlediska kritizují poukazem na existenci řady výjimek, které neodpovídají Duvergerem vyřčeným „zákonům“, v nichž *A* údajně vždy logicky a nutně „vede“ k *B*. srov. např. Nohlen (2007), str. 439 – 441

⁸⁸ srov. Duverger (1965), str. 217

⁸⁹ Obsahem prvního je, že jednokolové relativně většinové systémy podporují existenci bipartismu; podle druhého pak dvoukolové většinové systémy a systémy poměrného zastoupení napomáhají multipartismu (Cox 1997, str. 13 – 14; Benoit 2006, str. 70; Chytilík – Šedo – Lebeda – Čaloud 2009, str. 53), který se však v obou případech značně odlišuje. V rámci dvoukolových většinových systémů se setkáváme spíše se stranami pružnými, v prostředí ovlivňovaném poměrnými systémy spíše se stranami rigidními (tuhými). (Sartori 2001, str. 41)

⁹⁰ Farrell (2001), str. 162

tuje, že „...existující stranické systémy...se zdají být výsledkem mnoha faktorů, které působí komplexně, a žádný z nich nemůže být posuzován bez zřetele k ostatním“⁹¹, přičemž vždy zdůrazňuje, že nejdůležitějším vysvětlujícím faktorem stranických systémů je třídní struktura. Jeho profesní zájem a snaha o praktickou uplatnitelnost poznatků politickovědního bádání jej však vedla ke zkoumání role volebních systémů, které představují všestranný, snadno měnitelný a rychle působící politický nástroj.⁹² Duverger své bádání tedy omezil pouze na určité proměnné, v žádném případě však jejich význam neabsolutizoval a nepopřel ostatní. Pohled politických vědců na konstituování stranických systémů by se tedy neměl odvázat od dichotomického schématu *Rokkan versus Duverger*, ale měl by se opírat o oba přístupy jako vzájemně se doplňující (viz dále). Za možnou příčinu, která vyvolala tolik rozporuplných reakcí, někteří autoři pokládají spíše fakt, že Duverger jednu ze svých hypotéz označil za blízkou sociologickému zákonu.⁹³

2.2.2 Sartoriho zákony

Podle původního Duvergerova předpokladu je motivace ke strategickému hlasování vysledovatelná pouze v rámci jednokolových relativně většinových systémů a jejím důsledkem je zde tendence k bipartismu. V prostředí ostatních většinových soustav a systémů poměrného zastoupení však dle Duvergera podobný tlak chybí, čímž se autor také pokouší částečně vysvětlit jejich tíhnutí k multipartismu.⁹⁴ Dalším teoretikem, který významným způsobem přispěl ke studiu vztahu volebních a stranických systémů byl G. Sartori, významný Duvergerův pokračovatel i kritik. V reakci na Duvergerovu argumentaci, podle níž je psychologický faktor v rámci systémů poměrného zastoupení neúčinný, a také ve snaze přesněji definovat volební systémy vzhledem k jejich vlivu na stranické soustavy⁹⁵ přichází Sartori s rozlišením *silných* a *slabých* volebních systémů. Síla a slabost systémů spočívá ve schopnosti, resp. neschopnosti účinně redukovat počet relevantních⁹⁶ stran v systému, tedy v míře jejich dispro-

⁹¹ Duverger (1972), str. 24

⁹² Novák (2004), str. 9 – 10

⁹³ V politické vědě se termínu „zákon“ užívá již pouze v souvislosti s tezí o demokratickém míru, tedy tvrzení, že demokratické státy proti sobě neválčí. srov. Benoit (2006), str. 71

⁹⁴ Cox (1997), str. 10

⁹⁵ Jedna ze zásadních výtek vůči Duvergerovým tezím, kterou přesvědčivě formuloval D. Nohlen a s níž souhlasí i G. Sartori, spočívá v metodice: Duverger totiž navzájem nesrovnává jednotlivé volební systémy, ale jednokolový relativně většinový volební systém v jednomandátových obvodech (tedy příklad zcela konkrétní volební techniky) se systémy poměrného zastoupení (tedy s obecným principem reprezentace, který však může v jednotlivých případech nabývat velmi rozličných podob). viz Nohlen (2007), str. 441; Protože tradiční dělení volebních systémů na poměrné a většinové dle mechanismu jejich fungování nám nemůže o jejich politických konsekvencích mnoho napovědět, rozhodl se Sartori využít takovou definici, která zohledňuje sílu, s jakou jednotlivé volební systémy své výstupy formují. Lebeda (2008), str. 10

⁹⁶ blíže viz Sartori (2001), str. 44 – 48

porčního efektu.⁹⁷ Zatímco jednokolové relativně většinové systémy podobně jako poměrné zastoupení s disproporčně působícími komponentami se vyznačují silným formativním potenciálem, čisté poměrné zastoupení stojící na opačné straně naznačeného kontinua podle Sartoriho „...zkrátka žádný účinek nemá“.⁹⁸

V závislosti na síle každého jednotlivého volebního systému můžeme v rozdílné intenzitě vypořádat působení dvou účinků, které ovlivňují jednak voliče, jednak počet stran. Efekt působící na voliče nazývá Sartori omezujícím účinkem. Ten „...může pokrývat celou škálu od silného omezení (v případě většinových systémů) k naprostému neomezování (v případě čistého poměrného zastoupení).“ Vliv volebního systému na počet stran pak autor označuje jako reduktivní účinek, „...protože buď se počet stran zredukuje, nebo se ukáže, že volební systém nemá v tomto smyslu žádný vliv.“⁹⁹ Z naznačených definic je patrné, že se jedná o obdobu Duvergerova psychologického a mechanického účinku, resp. jejich sémantické zpřesnění.¹⁰⁰

Sartoriho cílem při zkoumání předmětné vazby nebylo jako v Duvergerově případě pouze formulování základních tezí postihujících obecné tendence vlivu volebních systémů na systémy stranické, nýbrž stanovení skutečných sociologických zákonů. Proto se také nejprve pokusil jasně specifikovat podmínky, za kterých budou jím vyřčené kauzální vztahy platit.¹⁰¹ První Sartoriho podmínka spočívá v existenci strukturovaných stran, resp. strukturovaného stranického systému¹⁰². Pokud je totiž stranický systém tvořen nestrukturovanými stranami, je také logicky méně stabilní a tudíž náchylnější k častým proměnám svého formátu. O zobecnitelných vlivech volebních systémů má tedy smysl hovořit pouze v případě, že stranické systémy jsou přiměřeně strukturovány.¹⁰³ Druhou proměnnou, kterou je ve vztahu volebních a stranických systému třeba zohlednit, představuje geografické rozložení elektorátu. Je-li podpora některé strany koncentrována pouze do určitých regionů, může zde tato strana snadno získat relativní většinu hlasů či překročit kvótu a stranický formát se tak snadno může odchýlit od

⁹⁷ Lijphart (1994), str. 82

⁹⁸ Sartori (2001), str. 44; Chytilék – Šedo – Lebeda – Čaloud (2009), str. 59; Někteří autoři v této souvislosti se Sartorim polemizují, když se domnívají, že „...ani neomezující a nereduktivní volební systém není systémem bez účinku“ a upozorňují na další možné vlivy, které volební systémy mohou mít na voliče, počet stran či jejich strukturu. srov. Novák (2004), str. 11 – 12

⁹⁹ Sartori (2001), str. 44

¹⁰⁰ Chytilék – Šedo – Lebeda – Čaloud (2009), str. 56

¹⁰¹ srov. Nohlen (2007), str. 444; Fiala (2004), str. 54

¹⁰² Tímto pojmem rozumí Sartori takový systém, který je složen ze strukturovaných stran, tedy stran, jejichž vztah k voličům je vystavěn na jasně formulovaném programu či ideologii, která se v čase nijak výrazně nemění. Díky tomu, že se strana hlásí k určité tradici, vykazuje také poměrně silné a především stabilní voličské jádro, jehož konstantní podpoře se strana těší, a to bez ohledu např. na její měnící se personální složení: „Konkrétně a prostě řečeno, strukturovaný stranický systém ‘vidíme’ tam, kde organizované masové strany vytlačí a do velké míry nahradí strany významných osobností.“ blíže viz Sartori (2001), str. 49 – 50

¹⁰³ srov. tamtéž, str. 50

obecného pravidla.¹⁰⁴ Obě proměnné se navíc mohou navzájem ovlivňovat, resp. nestrukturační stranického systému může mít za následek silné regionální strany.¹⁰⁵ Na tomto půdorysu pak Sartori formuloval své čtyři zákony¹⁰⁶:

1. Existují-li systémová strukturační a voličský rozptyl (jako spojené nutné podmínky), *relativně většinové jednokolové systémy* vedou (jako jeho postačující podmínka) k dvoustranickému formátu.
 - 1.1 Anebo je obzvláště silná systémová strukturační sama nutnou a zároveň *náhradní* postačující podmínkou dvoustranického formátu.
2. Existuje-li systémová strukturační, nikoli však voličský rozptyl, *relativně většinové jednokolové systémy* vedou (jsou její postačující podmínkou) k eliminaci stran, které ani v jednom volebním obvodu nezískají většinu; nemohou však eliminovat – takže dovolují – existenci tolika stran nad dvoustranický formát, kolik jich umožňují dostatečně velké koncentrace jejich voličů, schopných díky nim dosáhnout alespoň v jednom volebním obvodu většiny.
3. Existuje-li systémová strukturační, *poměrné zastoupení* získává reduktivní účinek zapříčiněný (jako postačující podmínkou) jeho neproporcionalitou. Čím větší je tedy nečistota poměrného zastoupení, tím větší jsou vstupní náklady pro menší strany a tím silnější je reduktivní účinek. A naopak, čím je nečistota poměrného zastoupení menší, tím je reduktivní účinek slabší.
 - 3.1 Anebo je obzvláště silná systémová strukturační sama o sobě nutnou a postačující podmínkou zachování jakéhokoli stranického formátu, který předcházela zavedení poměrného zastoupení.
4. Chybí-li systémová strukturační a předpokládáme-li čisté (téměř čisté) poměrné zastoupení, tj. rovné (relativně rovné) vstupní náklady pro všechny, stran může být tolik, kolik umožní kvóta.

Podrobný rozbor všech Sartoriho zákonů by byl (jak obsahově, tak rozsahem) nad rámec této práce, zastavme se to proto pouze u působení jednokolového relativně většinového systému, tedy Duvergerova i Sartoriho nejčastěji diskutovaného zákona. Podle obou autorů tento systém napomáhá bipartismu, Sartori však vazbu zpřesňuje: stranický systém musí být strukturovaný a *zároveň* musí existovat rovnoměrný voličský rozptyl. Jinak řečeno, obecnou vlast-

¹⁰⁴ tamtéž, str. 54

¹⁰⁵ Tato situace je typická zejm. v kontextu subsaharské Afriky. Volená shromáždění se zde často skládají z velkého množství nestrukturovaných regionálních subjektů, v jejichž čele stojí místní kmenoví vůdci, kteří využívají svého tradičního společenského postavení a namísto dlouhodobého politického programu nabízejí voličům svou osobu.

¹⁰⁶ Sartori (2001), str. 59 – 60

ností systému FPTP je, že v každém jednotlivém¹⁰⁷ volebním obvodu dlouhodobě vede k soutěži dvou alternativ, záleží však na tom, zda je charakter těchto dvou alternativ ve všech obvodech stejný nebo zda se liší. Existuje-li v systému regionálně velmi silná strana, pak dochází k narušení bipartismu, popř. jeho rozkladu. Pomocí této argumentace lze poměrně úspěšně vysvětlit řadu výjimek.¹⁰⁸ Svým prvním podzákonem pak Sartori vysvětlil také dosud neobjasněný¹⁰⁹ případ Rakouska po r. 1945 (zejm. v letech 1966 – 1983), kde mělo společenské štěpení za následek mimořádně silnou identifikaci každého ze společenských segmentů se svým politickým táborem, a tak zde navzdory působení poměrného volebního systému fungoval bipartismus.¹¹⁰

Deterministická povaha Sartoriho zákonů, které nepřipouštějí odchylky, pochopitelně vyvolala řadu kritických reakcí. D. Nohlen namítá, že všechny čtyři Sartoriho konstatování jsou sice správná, jejich informační hodnota je však minimální, neboť jsou ve své podstatě triviální. Neobsahují totiž žádné teoretické výpovědi, které by byly empiricky přezkoumatelné, ale jedná se pouze o tři teze vystavěné na základě pozorování empirických pravidelností. Spolu s M. Weberem pak Nohlen konstatuje, že redukce empirických poznatků do podoby zákonů ve smyslu přírodních věd je ve vědách sociálních nesmyslná. Sartoriho čtvrtý zákon je pak dle Nohlena pouhým vysvětlením technického fungování poměrného volebního mechanismu.¹¹¹

Ať již máme k Sartoriho závěrům jakékoli výhrady, je zřejmé, že se mu podařilo zatím nejprecizněji zobecnit vztah mezi volebními a stranickými systémy. Došel o mnoho dále než Duverger především v tom smyslu, že hovoří o reálných možnostech ústavního inženýrství: volební systémy podle Sartoriho „představují nejvšestrannější politický nástroj, jímž lze mimo jiné utvářet i stranický systém a ovlivňovat spektrum reprezentace.“¹¹² Budeme-li je vnímat spíše jako převažující tendence než nezpochybnitelné zákony, pak se domnívám, že jejich závěry můžeme přijmout za platné.

¹⁰⁷ Duverger naproti tomu pracoval s předpokladem, že místní a celostátní rovina jsou propojeny (viz výše). Pokud však na úrovni volebního obvodu počet stran poklesne vlivem volebního systému na dvě, neznamená to ještě, že k takové koncentraci musí dojít i na celostátní úrovni. srov. Schoen (2005), str. 592

¹⁰⁸ Např. problém tripartismu v Kanadě (Québec) či četné regionální odchylky ve Velké Británii (souboj labouristů a Skotské národní strany ve Skotsku nebo konzervativců a liberálních demokratů v oblasti Cornwallu), kde však celostátní dvoustranický formát narušen není. Mnohé bývalé britské kolonie, které po získání nezávislosti přešly systém FPTP, pak nesplňují podmínku strukturovanosti stranického systému, a tudíž se jedná o případy irelevantní, na které nemá smysl Sartoriho zákony vztahovat.

¹⁰⁹ Anomálii bipartismu existujícího v podmínkách poměrného systému se pokusil objasnit již D. Rae, jeho vysvětlení se však zakládalo na argumentaci kruhem. Podle Raeho mohou být totiž bipartismy spojeny s poměrnými systémy, pokud jsou menšinové strany velmi slabé. Proč jsou tyto strany velmi slabé, však již Rae neuvádí. srov. Nohlen (2007), str. 442

¹¹⁰ Jedná se o typický příklad naplnění Rokkanova konceptu zamrznutí stranických systémů, které vzniknou podle určitých štěpení a následkem poměrně velmi malé mobility voličů a jejich silné identifikace s již existujícími stranami pak mohou v identické podobě setrvávat i desítky let. viz Flora (2000), str. 70 – 71

¹¹¹ podrobněji viz Nohlen (2007), str. 445 – 447; Fiala (2004), str. 59 – 61

¹¹² Sartori (2001), str. 9

2.2.3 Co formuje stranické systémy?

Po spíše schematicke nastínění hlavních argumentačních linií v diskusi o vztahu volebních a stranických systémů se logicky dostáváme k otázce, jakou roli tedy volební systémy v kontextu ostatních výše zmiňovaných faktorů při formování stranických soustav vlastně sehrávají. Jak již bylo naznačeno výše, existuje totiž ještě třetí badatelský proud, reprezentovaný především S. Rokkanem a S.M. Lipsetem, podle něhož je podoba stranických systémů odvozena od společenských štěpení. Působení volebních systémů pak již nemá v logice tohoto konceptu místo. Kauzalita zde totiž získává zcela opačný směr: zavedení všeobecného volebního práva bylo sice předpokladem pro převod společenských štěpení do politické roviny (tedy pro vznik politických stran reprezentujících jednotlivé společenské segmenty), charakter volebního systému si však každá společnost vybrala právě na základě své vnitřní struktury. Proto vnitřně homogenní společnosti tendovaly spíše k výběru většinových systémů, zatímco společnosti segmentované si častěji zvolily systémy poměrné.¹¹³

Nezávisle na přesvědčivosti jednotlivých argumentačních linií směřuje celá diskuse k závěru, že neexistuje žádná monokauzální souvislost mezi volebními a stranickými systémy.¹¹⁴ Faktorů ovlivňujících působení volebního systému v konkrétních situacích je celá řada a souvisejí se sociálním, politickým, ale i institucionálním kontextem. Význam volebních systémů samotných je tak v tomto ohledu do značné míry relativizován.¹¹⁵ Problémem je také stanovení směru kauzality, neboť na volební i stranické soustavy můžeme nahlížet jako na závislé, ale i nezávislé proměnné. Volební systém totiž může výrazně působit na politickou kulturu a naopak politická kultura může zase výrazně ovlivňovat podobu volebního systému. Volební systémy jsou často reformovány proto, aby způsobily proměnu stranického systému, ale také proto, aby lépe odpovídaly již změněnému stranickému systému.¹¹⁶

Tyto vzájemně se ovlivňující a často protichůdné vlivy volebních systémů i stranické politiky na distribuci křesel i hlasů mezi politickými subjekty znázorňuje obr. č.2. Jak je patrné, volební systémy přímo ovlivňují způsob rozdělování mandátů (např. v jednomandátovém obvodu může zvítězit pouze jediná strana); jejich vliv na distribuci hlasů je již podstatně slab-

¹¹³ srov. Flora (2000), str. 69 – 70; Nohlen (2007), str. 462; Na podporu této teze pak Rokkan uvádí např. i skutečnost, že multipartismy se v evropských zemích objevovaly již před zavedením poměrných volebních mechanismů. Ty byly v Evropě na celostátní úrovni zavedeny až v první čtvrtině 20. století (pro přehled viz Caramani 2004, str. 58 – 63). Je však třeba podotknout, že tento argument není zcela korektní, neboť multipartismy, které se již v 19. století v kontinentální Evropě skutečně vyskytovaly, byly typické pro státy využívající *dvoukolovou* většinovou volbu, tedy volební systém, který podle Duvergera vicestranické systémy podporuje.

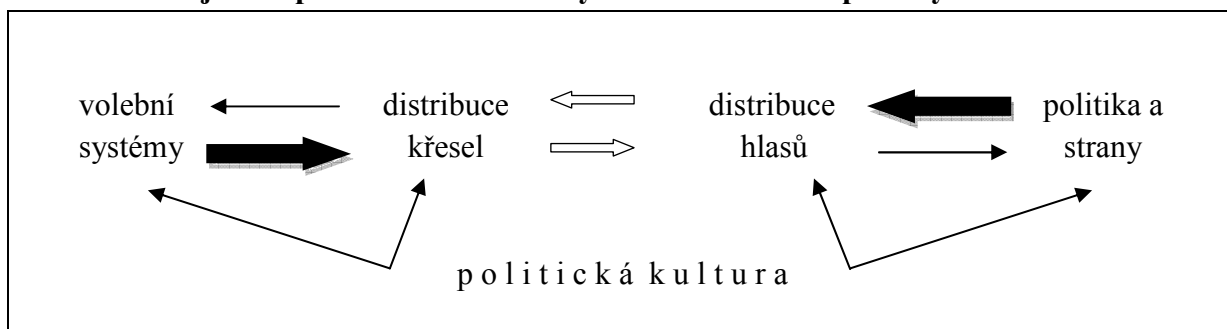
¹¹⁴ Fiala (2004), str. 62

¹¹⁵ Schoen (2005), str. 593

¹¹⁶ Fiala (2004), str. 62 – 63; Nohlen (2007), str. 463

ší (pokud jiná strana v tomto obvodu opakovaně neuspěje, může to voliče odvést od její podpory). Vliv na stranický systém, a tedy na politiku obecně je pak ještě slabší, přesto však existuje: pokud určitá strana (či strany) opakovaně ve volbách propadnou, a to nikoli pouze na úrovni obvodu, nýbrž na úrovni celostátní, může to znamenat redukci počtu stran, mezi nimiž voliči budou vybírat, tedy i změnu formátu stranického systému.¹¹⁷

Obr. č.2 **Vzájemná působení volebních systémů a stranické politiky**



zdroj: zpracováno dle Taagepera (2007), str. 3

Vliv existujícího stranického systému a aktuálního politického dění je oslabován v opačném směru. Celkový počet relevantních stran v systému sice může být ovlivňován působením volebního systému, počty hlasů pro jednotlivé politické subjekty však závisejí na stávajících výsledcích jejich politiky. Působení aktuální politiky na distribuci křesel je již slabší, neboť do procesu zasahuje vliv volebního systému, který může počet stran redukovat. Ani aktuální politická situace, ani charakter stranického systému pak po většinu času nemá žádný vliv na podobu volebního systému; výjimkou jsou situace, kdy dochází k jeho vzniku či reformování.¹¹⁸

Na všech úrovních popsaného procesu pak zásadní roli hraje také politická kultura. Identické volební systémy mohou v odlišných politických kulturách působit různě. Společně s počtem stran při vzniku stranického systému tak politická kultura nepochybně v každé společnosti působila na přijetí určitého volebního systému. Pokud se ale určitý volební i stranický systém dlouhodobě vykazuje úspěšným fungováním, může se tato skutečnost projevit i ve změně politické kultury.¹¹⁹ Jedná se tedy o jakousi dvousměrnou kauzalitu: volební systémy ovlivňují politiku, ale současně jsou i jejím produktem.¹²⁰ Jakási středová argumentační linie, která by zohledňovala jak vliv politické kultury, tak faktor volebního systému, nás tedy vede

¹¹⁷ Taagepera (2007), str. 3

¹¹⁸ tamtéž, str. 3 – 4

¹¹⁹ Tento vztah není v obr. č.2 znázorněn.

¹²⁰ Taagepera (2007), str. 7

k závěru, že vznik určitého typu stranického systému je umožněn pouze tehdy, pokud to dovolují jak společenské podmínky, tak volební systém. Volební systém tedy nerozhoduje o formátu stranického systému samostatně, ale představuje jeden z významně působících faktorů.¹²¹ Dokonalý institucionální rámec nemůže vyvážit působení špatné politické kultury, avšak volba nevhodných institucí může situaci ještě zhoršit.¹²² Pro dosažení stability potřebné pro úspěšné vládnutí by proto podoba politických institucí měla vždy být kongruentní s politickou kulturou, jak ostatně upozorňovali již G.A. Almond a S. Verba.¹²³ Zkoumání vlivů politické kultury by však již přesahovalo rámec této práce.

3. Shrnutí

Teoretická část této práce je rozdělena do dvou hlavních tématických okruhů souvisejících se zkoumáním volebních systémů. První z nich je věnován jejich mechanickému fungování, ve druhém jsou pak diskutovány vybrané politické důsledky působení těchto systémů, resp. závěry k nimž dospělo dosavadní politickovědní bádání.

Po představení hlavních argumentačních linií ve sporu o rozlišení mezi většinovými a poměrnými systémy a jejich kritickém zhodnocení jsem dospěl k závěru, že definiční kritérium obou těchto základních typů spočívá v jejich mechanickém fungování. Na jeho základě je politická věda schopna od sebe obě tyto kategorie zřetelně dichotomicky odlišit a zároveň jim podřadit všechny existující volební systémy (Sartori 2001). Taktéž na mechanickém principu jsou pak definovány i systémy vzniklé kombinací jejich jednotlivých prvků, tedy volební techniky smíšené (Massicotte – Blais 1999), jejichž pozitiva jsou mnohými autory přeceňována (Shugart – Wattenberg 2003). Podkapitola se uzavírá návrhem jednoduché klasifikace volebních systémů.

V diskusi o politických konsekvencích volebních systémů se jako instruktivní ukázalo rozlišovat mezi jejich bezprostředním a zprostředkovaným působením (Schoen 2005). K bezprostředním vlivům volebních systémů na politiku náleží především zkoumání míry jejich proporcionality, která se v první řadě odvíjí od velikosti volebních obvodů (Taagepera – Shugart 1989). Nepřímých důsledků volebních systémů je pak možné identifikovat velké množství, z něhož byla vybrána problematika jejich vlivu na formát stranického systému, která náleží k nejdiskutovanějším a je také relevantní z hlediska dalšího směřování této práce.

¹²¹ Norris (2004), str. 81 – 88; Schoen (2005), str. 593 – 594; Taagepera (2007), str. 6 – 7

¹²² Taagepera, str. 5

¹²³ Skovajsa (2005), str. 12 – 13

V rámci zkoumání vztahu volebních a stranických systémů byly představeny vlivné Duvergerovy a Sartoriho teze (Duverger 1965, Sartori 2001), ale také jejich kritika zejm. z řad německé politologie (Nohlen 2007) i přístupy postulující kauzalitu opačnou (Flora 2000). Kritické zhodnocení těchto teorií mě přivedlo k závěru, že by bylo chybné hledat v tomto kontextu vztahy monokauzální povahy. Volební systémy jsou totiž produktem politiky a zároveň jedním z faktorů, který ji silně ovlivňuje. Charakter stranického systému odvíjející se od podoby společenských štěpení může mít zásadní vliv na výběr volebního systému: politické elity koncentrované do dvou hlavních konkurenčních táborů budou tendovat spíše k výběru (relativně) většinového volebního systému, aby si zajistily své pozice tím, že stíží přístup dalších potenciálních subjektů k parlamentním křeslům. Pokud mají společenská štěpení za následek naopak fragmentaci politických elit do celé řady menších stran, pak je pravděpodobné, že si tyto elity zvolí spíše některý ze systémů poměrných, aby tak předešly riziku, že budou z parlamentního hřiště vyloučeny. Popsané mechanické a z nich plynoucí psychologické efekty volebních systémů však rovněž dokládají existenci vlivů působících opačným směrem. Volební systémy tak výrazně napomáhají upevnění existující stranické konstelace a jejímu zamrznutí do podoby určitého stranického systému. Reformulace Duvergerova zákona bez kauzálních implikací v jakémkoli směru by tak mohla znít takto: Distribuce mandátů v rámci systému FPTP se odehrává způsobem podporujícím dvě hlavní politické strany.¹²⁴ Stejně tak je však možné změnu formátu stranického systému podnitit právě změnou volebních pravidel. Jak upozorňuje G. Sartori, volební systémy „představují nejvšestrannější politický nástroj, jímž lze mimo jiné utvářet i stranický systém a ovlivňovat spektrum reprezentace.“¹²⁵ Jejich podobu je však vždy třeba volit s ohledem na konkrétní podmínky, v jakých budou aplikovány, a také na nároky, které na ně hodláme klást (Schoen 2005).

¹²⁴ Taagepera (2007), str. 7

¹²⁵ Sartori (2001), str. 9

II. Volební systém do Spolkového sněmu

Německý volební systém je v současné odborné literatuře často představován jako modelový příklad smíšeně personalizovaných poměrných systémů, který se stal vzorem vhodným k inspiraci při provádění volebních reforem jak v postkomunistických zemích (Albánie, Rumunsko), tak státech s dlouhou demokratickou tradicí (Nový Zéland). Na jeho základě vznikla kategorie příbuzných systémů označovaných jako MMP, které se ke svému německému předchůdci více či méně odkazují.¹²⁶ Jeho obdivovatelé přitom s odlišně silnými akcenty vyzdvihují kombinaci prvních a druhých hlasů, jednomandátových obvodů a kandidátních listin a v neposlední řadě také dlouhodobě nízký počet politických stran zastoupených ve Spolkovém sněmu spojený s vysokou mírou proporcionality, kterou jim tento systém garantuje. Právě kombinace jednomandátových obvodů s principy poměrného zastoupení údajně stojí za úspěšným fungováním německého volebního systému.¹²⁷

Odpovídá však tento obraz skutečnosti? Opravdu německý volební systém natolik ovlivnil podobu stranického systému nebo je jeho charakter určován spíše specifickými podmínkami německé politické a sociální reality? Jak se proměnilo jeho působení po sjednocení Německa a jak obstojí německý volební systém v budoucnu s ohledem na roli posilující postkomunistické Die Linke? Stanou se patové výsledky voleb pravidlem? Je snad čas na volební reformu? Jak si vysvětlovat nárůst počtu převislých mandátů v posledních zhruba dvou desetiletích? To jsou některé z otázek, na něž se tato kapitola pokusí odpovědět.

1. Typologické zařazení

Přes značnou popularitu, které se německý volební systém těší, i přes značný prostor, který je mu ve světové odborné literatuře jako svého druhu modelovému příkladu věnován, je třeba zdůraznit, jak nesnadné je zejm. v anglicky psané literatuře nalézt jeho správný a přesný výklad. Někteří autoři vycházejí z mylné představy, že existuje ostrá *dělicí linie* mezi mandáty obsazovanými na základě pravidla relativní většiny v jednomandátových obvodech a mandáty rozdělovanými poměrně mezi kandidátní listiny politických stran, přičemž bývá domýšleno, že každý ze zmíněných principů se uplatňuje pro polovinu křesel v Bundestagu. Tito autoři

¹²⁶ Saalfeld (2005), str. 209

¹²⁷ srov. Shugart – Wattenberg (2003c), str. 582 – 596; Taagepera – Shugart (1989), str. 230; Schmidt (2007), str. 51 – 53

pak zpravidla o německém volebním systému hovoří jako o systému smíšeném.¹²⁸ Mezi nimi lze nalézt i takové uznávané odborníky, jako je R. Dahl: „V Německu je polovina členů Spolkového sněmu volena v systému FPTP a polovina v systému poměrného zastoupení.“¹²⁹

Z této mylné pozice následně vychází i další chybná teze, která tvrdí, že poměrná složka v tomto (smíšeném) systému slouží k vykompenzování disproporcí vzniklých na základě prvních hlasů. S tím souvisí i svého času velmi vlivné a hojně užívané označení německého volebního systému jako systému dodatečných míst (*additional member system – AMS*)¹³⁰, které rovněž nepřispívá ke správnému porozumění: „Označení *additional-member system*, který je zaveden ve Spolkové republice Německo, je odvozeno z faktu, že tento systém využívá dodatečných mandátů ke kompenzaci deformací nevyhnutelně vzniklých v systému jednomandátových obvodů.“¹³¹ Tato perspektiva je však zcela mylná, neboť v německém případě neexistuje žádná většinová volba s dodatkovými kandidátními listinami, které by měly kompenzační účely. Proto nemůže obstát ani definice německého volebního systému jako systému vyrovnávacího či kompenzačního (*compensatory member*), kterou předkládají R. Taagepera s M. S. Shugartem.¹³² Nevede totiž ke správnému porozumění způsobu, jakým německý systém funguje (viz kap. 3).¹³³

Jádrem správné analýzy přitom musí být konstatování, že *všechny mandáty* v Bundestagu jsou mezi politické strany rozdělovány poměrným způsobem, tj. na základě dosaženého podílu ve druhých hlasech. Většinová složka v systému je relevantní pouze při určování konkrétních držitelů mandátů, tedy pro jejich personalizaci. Počet mandátů, které konkrétní politická strana získá, je však na většinových principech zcela nezávislý a je stanoven *vylučně* prostřednictvím poměrného mechanismu.¹³⁴ Ke klasifikování německého volebního systému jako systému poměrného bychom dospěli i tehdy, pokud bychom – přes výše zmíněné námitky – jako relevantní kritérium přijali dosahovanou míru proporcionality: vítězní kandidáti z jednomandátových obvodů sice obsadí poslanecké mandáty v každém případě, rozložení stranicko-politických mocenských vztahů v Bundestagu tím však zůstává neovlivněno a dosa-

¹²⁸ srov. např. Norris (2004), str. 56

¹²⁹ Dahl (2001), str. 127

¹³⁰ viz Lijphart – Grofman (1984), str. 8 – 9; Klíma (2003), str. 233 – 239; Green – Hough – Miskimmon – Timmins (2008), str. 83; k rozdílu mezi AMS a MMP pak srov. Lebeda (2010), str. 15 – 26

¹³¹ Irvine (1984), str. 167

¹³² Taagepera – Shugart (1989), str. 35 – 36; dále viz např. Norris (2004), str. 56, Reynolds – Reilly – Ellis (2005), str. 91, česky Lebeda (2008), str. 125 – 128

¹³³ Zajímavá je v této diskusi pozice D. Nohlen, který ve svých pracech dlouhodobě kritizuje zařazení německého volebního systému jak pod kategorii AMS, tak mezi kompenzační systémy (srov. Nohlen 2007, str. 281). V *International Encyclopedia of Elections* editované R. Rosem se však právě on stal autorem kapitoly o systémech AMS, v níž uvádí Německo jako dobrý příklad těchto systémů (srov. Nohlen 2000, str. 4 – 6).

¹³⁴ srov. Rudzio (2006), str. 161 – 162; Schmidt (2007), str. 48 – 49

hovaná proporcionalita systému je tak velmi vysoká.¹³⁵ Jedinou výjimku tvoří tzv. převislé mandáty (*Überhangmandate*), v nichž jediných můžeme spatřovat určitou „koncesi většinové soustavě“¹³⁶. Jejich počet se však nikdy ani nepřiblížil hranici 5% křesel v Bundestagu, jejíž dosažení považujeme za nezbytnou podmínku pro klasifikaci systému jako smíšeného.¹³⁷ Podstatu německého systému tak můžeme společně s V. Klokočkou shrnout následujícím způsobem: „Opticky budí německá volební soustava dojem, že jde z jedné poloviny o soustavu poměrného zastoupení a z druhé poloviny o systém většinový. Ve skutečnosti jde však celkově o poměrné zastoupení, v němž většinová volba prvními hlasy slouží právě jen (anebo téměř jen) k tomu, aby volič mohl svůj výběr personalizovat (jakási obdoba preferenčního hlasu), zatímco proporce zastoupení jednotlivých stran jsou v zásadě určeny poměrným zastoupením stran na základě druhých hlasů.“¹³⁸

Vzhledem k častým zavádějícím výkladům není také zcela snadné nalézt v odborné literatuře jeho správné a jednoznačné typologické zařazení. Opět se můžeme setkat s tím, že i světově uznávaní odborníci na danou problematiku váhají s jednoznačnými závěry a jejich pozice se v čase proměňují. Takto např. M. Duverger kolísá mezi správným zdůrazněním poměrných principů, které určují povahu systému¹³⁹, a příklonem ke klasifikaci jako systému smíšeného, popř. zcela nezařaditelného (*deviant case*), což navíc doplňuje empiricky téměř neúnosnými výpověďmi o jeho důsledcích pro německý stranický systém. Ten je údajně prostřednictvím principů většinové volby na základě prvních hlasů veden ke koncentraci, která může vyústit až v bipolární systém podobný britskému.¹⁴⁰

Následující výklad fungování německého systému nám však nedovolí žádné pochybnosti o tom, že máme co do činění se systémem jednoznačně poměrným, jak jej také chápe světová specializovaná literatura.¹⁴¹ Stále však existuje mnoho prací, které mají problém rozpoznat podstatu německého volebního systému a správně jej zařadit: např. *The International IDEA Handbook* z roku 2002 jej zařazuje mezi poměrné volební systémy, tatáž práce v novějším vydání (2005) však již tvrdí, že se jedná o systém smíšený.¹⁴² Stejně tak nová respektovaná prá-

¹³⁵ srov. Nohlen (2007), str. 334 – 339

¹³⁶ Klokočka (1991), str. 173; podobně Jesse (1997), str. 128

¹³⁷ Nejvíce převislých mandátů vzniklo ve volbách 1994 a 2005 – v obou případech jejich počet dosáhl 16, přičemž se jednalo o pouhých 2,6 % z celkového počtu křesel. Ve volbách 2009 se pak jejich počet vyšplhal dokonce na 24 (3,9%); pro celkový přehled vývoje počtu převislých mandátů srov. Nohlen (2007), str. 347

¹³⁸ Klokočka (1991), str. 172; dále srov. Sartori (2001), str. 31

¹³⁹ „...nesmíme zapomínat, že se volby ve svém úhrnu konají poměrným způsobem...“ Duverger (1965), str. 250

¹⁴⁰ „Smíšená povaha voleb do Bundestagu pomáhá prosazovat bipolární systém.“ Duverger (1984), str. 37; „V Německé spolkové republice i v Rakousku existují dvě velké a jedna malá politická strana právě tak, jak je tomu ve Velké Británii. Také tyto dva státy směřují k vytvoření bipartismu...“ Duverger (2003), str. 71 – 72

¹⁴¹ Lijphart (1994), str. 34 – 37; Sartori (2001), str. 31 – 32; Nohlen (2007), str. 350 – 353; Beyme (2004), str. 85

¹⁴² srov. Reynolds – Reilly (2002), str. 74 – 78 a Reynolds – Reilly – Ellis (2005), str. 91

ce editorů M. Gallaghery a P. Mitchella (2005) není ve svém výkladu konzistentní. Autor dílčí kapitoly zabývající se Německem, T. Saalfeld, jeho volební systém explicitně označuje za poměrný¹⁴³ a v rámci této logiky také podává jeho výklad, přesto byla kapitola věnovaná Spolkové republice editory zařazena mezi smíšené volební systémy po bok Japonska či Maďarska.

K vyjasnění situace nepřispívá ani pojmové zmatení posledních let, které bylo do značné míry zapříčiněno rostoucím zájmem o smíšeně personalizované systémy, (především po provedení novozélandské volební reformy v r. 1994) a problematiku volebních reforem obecně.¹⁴⁴ Z těchto kořenů vyrůstá úspěšná pojmová proměna, jejímiž autory jsou M. S. Shugart a M. P. Wattenberg, kteří ve své vlivné práci z roku 2003 dospěli k redefinici pojmu *Mixed-Member Proportional System* (MMP). Ten byl v anglickojazyčné odborné literatuře, podobně jako termín *personalized PR System*, dlouhodobě využíván jako překlad německého označení *personalisierte Verhältniswahl*. V pojetí zmíněných autorů je však termín MMP nově nadřazen rozsáhlé kategorii smíšených volebních systémů, mnohdy zásadně odlišných od německého případu.¹⁴⁵ S ohledem na nový obsah tohoto pojmu pak bývá označení MMP do češtiny převáděno jako *proporční smíšený volební systém* (Cabada – Ženíšek)¹⁴⁶ nebo *smíšený systém s poměrným účinkem* (Chytilík – Šedo)¹⁴⁷, což jsou vzhledem k tezí předkládaným Shugartem a Wattenbergem překlady sice odpovídající, ale – právě tak jako anglický originál – působí silně zavádějícím dojmem, neboť z nich relativně zřetelně vysvítá, že se v německém případě jedná o jakýsi druh smíšeného systému. O poznání lépe pak jeho mechanismus vystihuje překlad T. Lebeda, který hovoří o *smíšeně personalizovaném poměrném systému*¹⁴⁸ nebo prostý, z němčiny vycházející překlad V. Klokočky: *personalizované poměrné zastoupení*¹⁴⁹.

2. Mechanismus volebního systému a jeho proměny

2.1 Zrod volebního systému a jeho vývoj

Německá ústava (*Grundgesetz – GG*) o volebním systému do Spolkového sněmu nepojednává; konstatuje pouze, že poslanci jsou voleni ve všeobecných, přímých, svobodných, rovných a tajných volbách, které se konají každé čtyři roky a v nichž je aktivní i pasivní vo-

¹⁴³ viz Saalfeld (2005), str. 212

¹⁴⁴ srov. Lebeda (2004), str. 40; Farrell (2001), str. 97

¹⁴⁵ Shugart – Wattenberg (2003b), str. 13 – 24; Lebeda (2010), str. 15 – 16

¹⁴⁶ Cabada – Ženíšek (2003), str. 50

¹⁴⁷ Šedo (2004), str. 30

¹⁴⁸ Lebeda (2004), str. 41

¹⁴⁹ Klokočka (1991), str. 168; S termínem personalizované poměrné zastoupení pracuje i téměř zapomenutá publikace autorského kolektivu Fiala – Rožňák – Schubert – Šimíček (1994), str. 96

lební právo stanoveno na 18 let věku.¹⁵⁰ Veškerá další pravidla stanovuje přímo spolkový volební zákon (*Bundeswahlgesetz – BWG*), k jehož přesnému provedení byl vydán spolkový volební řád (*Bundeswahlordnung – BWO*). Přestože volební zákon je před každými volbami do Spolkového sněmu – především v souvislosti s úpravami hranic volebních obvodů – novelizován¹⁵¹, jeho základní smysl zůstal od doby vzniku nezměněn.¹⁵² Ve složité poválečné situaci představovalo nastolení stabilního politického systému vystavěného na demokratických základech zcela klíčový úkol nové politické reprezentace, přičemž prvořadou snahou bylo zabránit vzniku systémových nedostatků a opakování chyb, jimiž trpěl politický systém výmarského Německa. Proto také již nemohl připadat v úvahu čistě proporcionální volební systém Výmarské republiky, jehož znovuzavedení vzbuzovalo obavy z opětovného roztříštění stranického systému¹⁵³ a vzniku politické nestability.¹⁵⁴ S ohledem na tento cíl, ale také ve snaze posílit vlastní postavení ve stranickém systému usilovali křesťanští demokraté o zavedení relativně většinového systému známého z Velké Británie. Narazili však na silný odpor sociálních demokratů i všech menších stran, které se obávaly přílišného posílení role CDU/CSU a možného ohrožení vlastní existence.¹⁵⁵ Konsensuálně byl posléze přijat kompromisní návrh předložený SPD, „...podle kterého měla být část křesel obsazována podle pravidla relativní většiny v jednomandátových obvodech, avšak podíl mandátů jednotlivých stran měl být vypočítáván výlučně pomocí poměrného mechanismu...“¹⁵⁶ Tuto vlastnost volebního systému pak také ve svém prvním paragrafu uvádí BWG: poslanci Spolkového sněmu „...jsou voleni podle zásad poměrného systému spojeného s [přímým] výběrem osob (*Personenwahl*)“.¹⁵⁷

Podívejme se nyní ve stručnosti na reformy, jimiž německý volební systém během své více než padesátileté existence prošel. Počet poslanců, původně stanovený na 400, byl po roce 1961 navýšen na 496, po sjednocení Německa pak na 656. Tyto změny provázelo i zvýšení počtu jednomandátových obvodů, a to z původních 242 na 248 v roce 1961 a následně 328 po roce 1990. V souvislosti se snížením počtu zákonodárců po 15. volební periodě (2002) na 598 došlo také ke konečné úpravě počtu jednomandátových obvodů – v současnosti jich ve Spol-

¹⁵⁰ srov. GG, hlava III., čl. 38 – 39

¹⁵¹ Pro volby v roce 2009 byla připravena jeho již 18. verze schválená 17. března 2008; viz http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/wahlkreiseinteilung/

¹⁵² srov. Rudzio (2006), str. 161

¹⁵³ Německá politologická a právní terminologie v této souvislosti hovoří o nebezpečí tzv. Splitterparteien, tedy drobných, doslova střípinových či úlomkových stran.

¹⁵⁴ Do prvního Bundestagu zasedajícího v letech 1949 – 1953 ostatně proniklo 11 politických stran a několik nezávislých poslanců. Blíže viz např. Kaase (1984), str. 160 – 161; Rudzio (2006), str. 111 – 115; Saalfeld (2005), str. 210

¹⁵⁵ srov. Schmidt (2007), str. 45 – 46; podrobněji k okolnostem vzniku nového volebního systému zejm. Jesse (1985), str. 91 – 97, dále srov. Kaase (1984), str. 155 – 157

¹⁵⁶ Nohlen (2007), str. 327

¹⁵⁷ srov. BWG § 1, odst. 1

kové republiky existuje 299. Následující proměny německého volebního systému přehledně shrnuje tabulka č.2. Zásadní změnu představovalo navýšení počtu hlasů, jež mají voliči k dispozici: zatímco v roce 1949 disponoval každý volič pouze jedním hlasem¹⁵⁸, od roku 1953 jsou to již hlasy dva, přičemž výpočet podílu mandátů jednotlivých stran na základě druhých hlasů se odehrává na úrovni celé Spolkové republiky, jako by byla jediným volebním obvodem. Výjimku tvořily volby v roce 1949 a 1953, kdy byly hlasy přepočítávány v každé spolkové zemi odděleně, a první volby po sjednocení Německa, v nichž se tento proces odehrával na území každého z bývalých německých států zvlášť. Podobně tomu bylo s 5% uzavírací klauzulí, jejíž překonání na celostátní úrovni (výjimkou volby 1990¹⁵⁹) může být od roku 1956 nahrazeno ziskem alespoň tří přímých mandátů přikázaných na základě prvních hlasů. Matematickou formulí používanou pro přepočet druhých hlasů byl původně d'Hondtův dělitel, nahrazený v roce 1985 Hare-Niemeyerovou formulí. Ve volbách roku 2009 byl poprvé aplikován dělitel Sainte-Laguë.¹⁶⁰

Tab. č.2 Reformy volebního systému do Spolkového sněmu

rok	poměr přímých / listinných mandátů	počet voličských hlasů	5% klauzule aplikována na úrovni	počet nutných přímých mandátů	přepočet hlasů na mandáty na úrovni	volební formule
1949	60/40	1	zemské	1	zemské	d'Hondt
1953	50/50	2	spolkové	1	zemské	d'Hondt
1956	50/50	2	spolkové	3	spolkové	d'Hondt
1985	50/50	2	spolkové	3	spolkové	Hare/Niemeyer
2008	50/50	2	spolkové	3	spolkové	Sainte-Laguë

* Tučně vytištěné údaje představují komponenty volebního systému platné v současnosti.
zdroj: zpracováno dle Nohlen (2007), str. 328

2.2 Systém dvou hlasů – principy a důsledky jeho fungování

Po stručném nástinu vývoje německého volebního systému můžeme nyní konečně podrobněji rozebrat způsob jeho současného fungování a řádně vysvětlit pojmy a mechanismy

¹⁵⁸ Tento jediný hlas volič odevzdával vybranému kandidátovi v jednomandátovém obvodu, čímž automaticky hlasoval také pro kandidátní listinu politické strany, k níž tento kandidát náležel. srov. Farrell (2001), str. 99

¹⁵⁹ V prvních volbách po sjednocení Německa byla 5% uzavírací klauzule aplikována v každém z bývalých německých států odděleně, aby se předešlo případnému znevýhodnění malých politických stran, jejichž podpora se koncentrovala pouze do jedné ze sjednocených částí a jejichž existence by tak při aplikaci klauzule na celostátní úrovni mohla být ohrožena. To byl případ např. PDS, jejíž podpora ve volbách r. 1990 ve východní části Německa dosáhla 11,1%, zatímco v západní části pouze 0,3%. srov. Farrell (2001), str. 100

¹⁶⁰ podrobně viz Jesse (1985), str. 98 – 143, dále srov. Ritter – Niehuss (1991), str. 90 – 91; Schmidt (2007), str. 48 – 49; Nohlen (2007), str. 327 – 329; Kaase (1984), str. 157 – 160; pro podrobný chronologický přehled vývoje německé volebního systému viz též <http://www.wahlrecht.de/lexikon/history.html>

naznačené výše. Mechaniku německého volebního systému lze v rámci poměrných systémů označit za relativně komplikovanou, neboť každý volič disponuje dvěma hlasy. Prvním hlasem volí kandidáta v jednomandátovém obvodu na základě pravidla relativní většiny. V těchto volebních obvodech je obsazováno 299 mandátů, tedy polovina z celkových 598 křesel Bundestagu. Zároveň platí, že žádný z jednomandátových obvodů nesmí ležet na území dvou spolkových zemí a že by tyto obvody měly zahrnovat přibližně stejný počet občanů.¹⁶¹ Druhý hlas pak volič odevzdává kandidátní listině vybrané politické strany ve své spolkové zemi. Kandidátní listiny tedy nejsou předkládány celostátně, nýbrž v každé ze spolkových zemí zvlášť, přičemž počet křesel určený pro obsazování kandidáty ze stranických listin (tedy na základě druhých hlasů) tvoří v rámci jedné spolkové země vždy zhruba polovinu celkového počtu křesel pro ni vyčleněných. Druhou polovinu pak představují mandáty obsazované na základě prvních hlasů. Bylo-li tedy ve volbách roku 2005 např. v Berlíně obsazováno 22 mandátů, pak 11 z nich bylo přikázáno (resp. personalizováno – viz dále) na základě prvních hlasů a 11 na základě druhých hlasů.¹⁶² Celkový počet křesel pro každou spolkovou zemi je pak stanoven na základě jejího počtu obyvatel.¹⁶³ Podoba hlasovacích lístků se odvíjí od naznačeného mechanismu: na každém lístku jsou uvedeni jednak jednotliví kandidáti pro přímou volbu v příslušném jednomandátovém obvodu a jednak seznam zemských kandidátních listin; německý volič tedy provádí dvojí úpravu hlasovacího lístku.

Rozdělení mandátů na základě prvních hlasů je velmi jednoduché: odehrává se prostřednictvím pravidla relativní většiny, z čehož také vyplývá, že v drtivé většině případů uspějí kandidáti jedné z velkých stran, CDU/CSU nebo SPD. Vítězství kandidáta postaveného menší politickou stranou nebo kandidáta nezávislého je velmi výjimečné¹⁶⁴, přesto, je-li zvolen nezávislý kandidát nebo kandidát strany, jež nepředložila v příslušné spolkové zemi kandidátní listinu, popř. kandidát strany, která na spolkové úrovni žádným způsobem nepřekonala uzavírací klauzuli, jsou všechny druhé hlasy pro takového kandidáta vyňaty z úhrnu druhých hlasů,

¹⁶¹ srov. BWG § 3 odst. 1

¹⁶² pro celkový přehled viz <http://www.bundestag.de/mdb/listeBundesland/index.html>

¹⁶³ Nejméně zástupců tedy do Spolkového sněmu vysílají Brémy (čtyři poslanci), nejvíce pak spolková země Severní Porýní-Vestfálsko (128 křesel). srov. Saalfeld (2005), str. 212

¹⁶⁴ Od roku 1953 se žádnému nezávislému kandidátovi nepodařilo dostat se do Spolkového sněmu. Kandidatura v jednomandátovém obvodu je přitom v principu umožněna každému, kdo v něm nasbírá alespoň 200 podpisů. Zemské kandidátní listiny však mohou sestávat pouze z politických stran. srov. Woyke (1994), str. 66; Jesse (1997), str. 134; Beyme (2004), str. 87; Velmi ojediněle vítězí v prvních hlasech kandidáti malých stran: FDP se to od r. 1957 podařilo pouze jednou, když v r. 1990 zvítězil ve svém rodném městě Halle oblíbený ministr zahraničí Hans-Dietrich Genscher; Zelení si mohou připsat tři vítězství z let 2002, 2005 a 2009, kdy svůj přímý mandát získal a následně dvakrát obhájil charismatický Hans-Christian Ströbele. Poněkud úspěšnější je postkomunistická strana Die Linke, která má však oproti FDP a Zeleným výhodu silného regionálního ukotvení, které z ní v mnoha volebních obvodech bývalé NDR činí středně či dokonce velmi silnou stranu. Ve volbách r. 2009 tak dosáhla vysokého zisku celkem 16 přímých mandátů. viz Green – Hough – Miskimmon – Timmins (2008), str. 84

prakticky anulovány. Zároveň jsou tyto již přidělené mandáty bez opory kandidátních listin ihned odečteny od celkového počtu křesel Spolkového sněmu. Podíly mandátů ostatních stran jsou poté vypočítávány pro základ nižší než 598 křesel.¹⁶⁵ Důležité dále je, že volič nemusí svým prvním hlasem volit kandidáta téže strany, jíž odevzdává svůj druhý hlas, ale může své hlasy rozdělit (viz dále). Tím je podtržena silná personalizace jeho výběru.

Zpracování druhých hlasů je již podstatně složitější. Nejprve je třeba uvést, že do skrutin směji postoupit pouze ty strany, které na celostátní úrovni překonají 5% uzavírací klauzuli nebo získají alespoň tři přímé neboli základní mandáty (*Grundmandate*¹⁶⁶). Druhá možnost představuje výhodu zejm. pro malé strany se silnou regionální podporou, které by v celoněmeckém měřítku jinak nemusely uspět. Můžeme říci, že v rámci německého personalizovaného poměrného systému je tato bariéra vlastně jediným prvkem znesnadňujícím vstup do parlamentu a tedy přispívajícím ke koncentraci stranického systému. Přesto mohou být její účinky poměrně silné (např. v roce 2002 ji se 4% hlasů a pouhými dvěma základními mandáty nedokázala nepřekonat PDS); na druhé straně to však neznamená, že by znemožňovala novým stranám vstup do Bundestagu (v roce 1983 ji poprvé překonala Strana zelených).¹⁶⁷ Z povinnosti překonat tuto mechanickou bariéru jsou dle volebního zákona vyňaty strany národnostních menšin, kterým je takto zajištěna proporcionální reprezentace.¹⁶⁸

Jak již bylo řečeno, voliči odevzdávají své druhé hlasy zemským kandidátním listinám. Rozdělení mandátů stranám však probíhá na celostátní úrovni: hlasy pro kandidátní listiny jsou za všechny spolkové země jednoduše sečteny a za použití volební formule přikázány jednotlivým stranám jakoby Německo bylo jediným velkým volebním obvodem. Pro celý Spolkový sněm, tedy všech jeho 598 mandátů, je tak vypočtena ideální proporce, která určí výsledné podíly křesel jednotlivých stran. Připomeňme, že celý tento proces se odehrává výlučně na základě druhých hlasů.¹⁶⁹ V tomto okamžiku je již zcela zřejmé, že poměrné principy jsou aplikovány na celý Spolkový sněm a nikoli jen na jeho polovinu a že tedy jakékoli úvahy o smíšeném volebním systému můžeme považovat za neopodstatněné.¹⁷⁰ Jako metoda přepočtu hlasů na mandáty byl původně užíván d'Hondtův dělitel, který v roce 1985 nahradila Hare-

¹⁶⁵ BWG § 6 odst. 1; dále srov. Klokočka (1991), str. 172; Na základě naplnění tohoto principu získala v roce 2002 PDS zastoupení ve Spolkovém sněmu, když sice nedokázala překonat bariéru uzavírací klauzule, ale zvítězila ve dvou jednomandátových obvodech bývalého východního Berlína. I takto obsazené mandáty jsou vedle mandátů převislých přikazovány na základě pravidla relativní většiny. srov. Woyke (1994), str. 63; Green – Hough – Miskimmon – Timmins (2008), str. 84

¹⁶⁶ srov. Rudzio (2006), str. 163

¹⁶⁷ srov. Nohlen (2007), str. 339 – 340

¹⁶⁸ BWG § 6 odst. 6; „Tato ustanovení volebního zákona jsou využívána zejména dánskou menšinou v severním Šlesviku-Holštýně.“ Klokočka (1991), str. 174

¹⁶⁹ Ritter – Niehuss (1991), str. 90

¹⁷⁰ srov. Jesse (1997), str. 127 – 128; Lebeda (2008), str. 126

Niemeyerovou formule¹⁷¹ doplněná o metodu největších zbytků. Stalo se tak s odkazem na její vsťícnější působení vůči menším stranám. Tuto vlastnost dokládá i tab. č.3, která se snaží osvětlit, proč má tato formule (na rozdíl od d'Hondtova dělitele) tendenci přikazovat poslední mandát malé a nikoli velké straně.¹⁷²

Tab. č.3 **Přepočítání hlasů na mandáty dle d'Hondtova dělitele a Hare-Niemeyerovy formule**

d'Hondtův dělitel				Hare-Niemeyerova formule			
	strana A	strana B	strana C	strana A	strana B	strana C	počet hlasů
počet hlasů	6000	3100	2950	6000	3100	2950	
dělen	1	2	4	Následující výpočet je proveden pro každou stranu zvlášť: celkový počet křesel × počet hlasů pro stranu / celkový počet hlasů			
	2	6	8				
	3	10					
	4						
	5						
	6						
	1200	620	590	5,48	2,83	2,69	
	1000	517	492	Číslo před desetinnou čárkou označuje, kolik křesel minimálně strana obdrží; zbylé mandáty jsou přidělovány na základě metody největších zbytků dělení			
	Rozdělované mandáty 1 až 11 jsou přikazovány podle aktuálně nejvyššího průměrného počtu hlasů						
	↓↓↓	↓↓↓	↓↓↓	↓↓↓	↓↓↓ +1	↓↓↓ +1	
mandáty	6	3	2	5	3	3	mandáty

zdroj: zpracováno dle Woyke (1994), str. 33

V lednu 2008 Bundestag rozhodl o změně volebního zákona, v němž formuli Hare-Niemeyer nahradil dělitelem Sainte-Laguë, který byl poprvé aplikován ve spolkových volbách v roce 2009. Ten využívá řadu lichých dělitelů, v německém případě modifikovanou do podoby číselné řady 0,5; 1,5; 2,5; 3,5;..., čímž „...pomáhá malým a středním stranám, respektive posiluje jejich zisky na úkor stran velkých“¹⁷³ a jeho vliv na proporcionalitu je tak ve většině případů shodný s účinky Hare-Niemeyerovy formule.¹⁷⁴ Změna volební formule proběhla ja-

¹⁷¹ Hare-Niemeyerova formule je úpravou Hareovy kvóty – nevypočítává kvótu, ale přímo počty mandátů jednotlivým stranám, a to následujícím způsobem: $s = S \times (v / V)$ Počet hlasů pro stranu je vydělen celkovým počtem zohledňovaných hlasů a následně vynásoben celkový m počtem rozdělovaných mandátů. viz Woyke (1994), str. 33 – 35; Lebeda (2008), str. 85

¹⁷² srov. Rudzio (2006), str. 162; Taagepera – Shugart (1989), str. 220

¹⁷³ Lebeda (2008), str. 90 – 91

¹⁷⁴ pro porovnání mechanismu a účinků d'Hondtova dělitele, Hare-Niemeyerovy formule a dělitele Sainte-Laguë v německém případě viz např. Strohmeier (2009), str. 18 – 27; dále srov.

http://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/Kurzdarst_Sitzzuteilung.pdf

ko součást snahy eliminovat určité problematické jevy, které mohou v rámci německého volebního systému vznikat. V souvislosti s využíváním Hare-Niemeyerovy formule se jedná zejména o několik volebních paradoxů, z nichž budeme jmenovat např. paradox populační (*Populations-Paradoxon*), který představuje riziko, že při odlišném výsledku voleb může strana A přes nárůst hlasů jedno křeslo ztratit, přičemž strana B přes ztrátu hlasů může jedno křeslo získat.¹⁷⁵ Aplikace Hare-Niemeyerovy formule trpící některými volebními paradoxy může navíc zapříčinit vznik jevu, který označujeme jako negativní váhu hlasu (*negative vote weight; Negatives Stimmgewicht*), tedy situaci, v níž lepší volební výsledek určité strany vede k jejímu znevýhodnění při rozdělování křesel, popř. horším volebním výsledkem dosáhne strana vyššího počtu křesel. Jinak řečeno, hlasy voličů mohou za určitých okolností volenou stranu poškozovat. Princip negativní váhy hlasu však může být naplněn i nezávisle na použité volební formuli: do této kategorie spadají např. paradox uzavírací klauzule nebo interní převislé mandáty (viz dále). Princip negativní váhy hlasu označil Spolkový ústavní soud ve svém rozhodnutí z července 2008 za protiústavní a rozhodl o povinnosti zákonodárců jej z německého volebního práva do srpna 2011 odstranit (viz část III).¹⁷⁶

Ale vraťme se nyní k rozdělování mandátů, které jsme opustili v okamžiku vypočtení ideální proporce pro všechna křesla Spolkového sněmu. Známe-li tedy již úhrnné počty křesel, které jednotlivé strany obsadí, je třeba distribuovat jejich mandáty zpět do jednotlivých spolkových zemí, kde budou personalizovány. Toto zpětné rozdělení je určováno mírou, jakou se strany v jednotlivých zemích podílely na celkovém volebním výsledku; vlastní metodou byla opět Hare-Niemeyerova formule, kterou nyní nahradil dělitel Sainte-Laguë.¹⁷⁷ V okamžiku, kdy jsou známy také počty křesel jednotlivých stran v každé spolkové zemi, můžeme přistoupit k jejich obsazování konkrétními jmény, tedy k jejich personalizaci. Teprve v tomto okamžiku dojdou svého uplatnění výsledky prvních hlasů. Přímé mandáty, které strana ve spolkové zemi získala, jsou nyní odečítány od celkového počtu mandátů, na něž má tato strana na základě poměrného zastoupení (druhých hlasů) nárok.¹⁷⁸ Jestliže tedy např. v Durynsku získala CDU/CSU ve volbách roku 2005 tři přímé mandáty, přičemž její celkový poměrný nárok zde činil pět mandátů, pak první tři mandáty byly obsazeny vítězi z jednomandátových obvodů a zbylé dva dle pořadí na kandidátní listině. Pokud by bývala zvítězila v pěti jednomandátových obvodech, přičemž počet druhých hlasů by se nezměnil, pak by všech pět

¹⁷⁵ dalšími paradoxy jsou např. Alabama-Paradoxon nebo New State Paradox; podrobněji viz www.wahlrecht.de/verfahren/hare-niemeyer.html

¹⁷⁶ rozhodnutí Spolkového ústavního soudu dostupné na http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html

¹⁷⁷ srov. Woyke (1994), str. 63

¹⁷⁸ Klokočka (1991), str. 172 – 173

křesel obsadili kandidáti z jednomandátových obvodů a žádný mandát by nebyl personalizován dle kandidátní listiny.¹⁷⁹ Z toho je patrná snaha o silnou personalizaci volby, o zprostředkování těsného kontaktu mezi voličem a poslancem, který bývá často zmiňovanou devizou většinových systémů, ale v rámci poměrného zastoupení je relativně obtížné jej zajistit.¹⁸⁰

Samotné kandidátní listiny jsou pak přísně vázané, tj. takové, jejichž podoba je plně v režii politických stran, neboť volič nemá možnost do pořadí kandidátů na listině jakkoli zasahovat. To bývá předmětem kritiky některých autorů, kteří varují před přílišným vlivem politických stran a tendencemi k posilování státu stran (*Parteienstaat*). Jsou to totiž pouze kandidáti politických stran, kteří mají šanci ve volbách uspět, a jsou to opět politické strany, kdo tyto kandidáty vybírá. Tato monopolizace umožňuje volbu, ale nikoli výběr (*Wahl ohne Auswahl*).¹⁸¹ Osobně se ale nedomnívám, že by toto riziko bylo v Německu výrazně vyšší, než v ostatních státech využívajících listinných systémů – většina z nich totiž pracuje s přísně vázanými kandidátkami¹⁸² a navíc je zde přítomna ona poměrně výrazná personalizace prvními hlasy. Přesto bývá kritiky doporučován přechod k jinému typu kandidátních listin, které by umožňovaly preferenční hlasování nebo panašování. O reálném vlivu na složení Spolkového sněmu je však možné pochybovat. Navíc by se již tak poměrně složitý volební systém pro voliče ještě zkomplikoval.

Na tomto místě bych se také rád zastavil, abych opakovat a podrobněji vysvětlil své pochyby o správnosti zařazení německého systému mezi systémy kompenzačních mandátů ve více skrutiniích, mezi něž jej řadí např. A. Lijphart nebo R. Taagepera a M. S. Shugart.¹⁸³ Tyto systémy totiž předpokládají, že je (zákonem) dopředu stanoven počet kompenzačních mandátů, které jsou ve druhém či obecně vyšším skrutiniu rozdělovány tak, aby kompenzovaly disproporce vzniklé ve skrutiniu předcházejícím.¹⁸⁴ K ničemu podobnému však v našem případě nedochází. Jak bylo popsáno, neexistuje zde žádné dvojí přidělování mandátů, z nichž to první by bylo výrazně disproporční a bylo by jej třeba stranám kompenzovat na základě dodatkových kandidátních listin. Všechny mandáty jsou alokovány poměrným způsobem pro-

¹⁷⁹ Teoreticky se tak může stát, že lídr kandidátní listiny ve volbách nezíská křeslo. Volební zákon však připouští souběžnou kandidaturu jak v jednomandátovém obvodu, tak na kandidátní listině, čehož lídři využívají. V okamžiku svého zvolení v jednomandátovém obvodu jsou vyškrtnuti z listiny, do jejíhož čela postupuje kandidát číslo dvě. Podobně kandidáti, u nichž je nepravděpodobné zvolení prvními hlasy, si svá křesla zajišťují kandidaturou na předních místech kandidátních listin.

¹⁸⁰ viz Sartori (2001), str. 31; Otázkou však je, do jaké míry zůstala tato snaha pouze v teoretické rovině, když z empirických výzkumů vyplývá, že více než polovina voličů nezná své kandidáty z jednomandátových obvodů srov. Klingemann – Wessels (2003), str. 293

¹⁸¹ viz von Arnim (2003), str. 125 – 142, Jesse (1997), str. 134 – 135

¹⁸² srov. Reynolds – Reilly (2002), str. 89 – 90

¹⁸³ Lijphart (1994), str. 34; Taagepera – Shugart (1989), str. 130 – 131; česky Lebeda (2008), str. 125 – 128

¹⁸⁴ viz Lebeda (2008), str. 123; Shugart (2000), str. 42

střednictvím velmi proporční volební formule a s výjimkou převislých mandátů zde tedy vznikají pouze minimální disproporce. Opakuji, že výsledky z jednomandátových obvodů nerozhodují o zastoupení stran ve Spolkovém sněmu – slouží pouze k personalizaci mandátů – a pracuje se s nimi teprve ve chvíli, kdy jsou již všechna křesla rozdělena. Nezpůsobují-li první hlasy vznik disproporcí, není stranám co kompenzovat. Dalším znakem systémů kompenzačních mandátů je fakt, že kompenzace probíhá v jiném, obecně vyšším skrutiniu.¹⁸⁵ Pokud však termínem skrutinium rozumíme úroveň, na níž v rámci volebního systému dochází k přiřazování mandátů stranám, pak musíme konstatovat, že proces alokace křesel v německém systému probíhá najednou, tedy v rámci jediného skrutinia, a proto ani nezbývají žádné volné mandáty, jimiž by bylo kompenzaci možné provést. Z toho také zřetelně vyplývá, proč se v našem případě nemůže jednat o systém kompenzačních mandátů.¹⁸⁶

Vraťme se však k personalizaci mandátů – zbývá nám totiž ještě jedna možnost, v jakém poměru k sobě mohou stát mandáty obsazované kandidáty z listin a z jednomandátových obvodů. Volební systém umožňuje, „aby politická strana získala více přímých mandátů, než je celkový počet křesel, který jí v dané spolkové zemi na základě ideální proporce (druhých hlasů) přísluší. V takovém případě si strana tzv. převislé mandáty (*Überhangmandate*) ponechá, neboť přímo zvoleným kandidátům je není možné odebrat.“¹⁸⁷ Celkový počet členů Spolkového sněmu je tedy o tyto mandáty navýšen a to bez kompenzace ostatním stranám. Neboť jsou tato dodatečná křesla obsazována na základě pravidla relativní většiny, jedná se o jediný skutečně většinový prvek v německém poměrném systému.¹⁸⁸

Systém dvou hlasů také zásadním způsobem ovlivňuje voličské chování: pokud se voliči rozhodnou rozdělit své hlasy mezi různé politické subjekty, vzniká jev označovaný termínem *splitting*.¹⁸⁹ Ve Spolkové republice můžeme tento fenomén sledovat od zavedení systému dvou hlasů (tedy od r. 1953), přičemž do konce 70. let se jednalo pouze o okrajový jev, neboť voliči se k takovému postupu uchýlovali v průměru v 6,6% případů. Od počátku 80. let však četnost výskytu *splittingu* kontinuálně narůstá a svého dosavadního vrcholu dosáhla ve volbách 2009, když překonala hranici jedné čtvrtiny všech voličů.¹⁹⁰ Pro porozumění tomuto

¹⁸⁵ Shugart (2000), str. 42

¹⁸⁶ srov. Nohlen (2006), str. 216 a dále Nohlen (2007), str. 281; Na tento problém do jisté míry upozorňuje i Lebeda (2001), str. 444, pozn. 28: „Německo není zcela modelovým příkladem [systému kompenzačních mandátů]. Problém není v tom, že jsou na nižší úrovni jednomandátové obvody, ale že je pro nižší úroveň obvodů užito jiných (prvních) hlasů, než pro druhou úroveň kompenzačních mandátů, kde rozhodují druhé hlasy.“

¹⁸⁷ Woyke (1994), str. 64

¹⁸⁸ Podrobně k převislým mandátům viz část III této práce

¹⁸⁹ k problematice *splittingu* v případě voleb do Spolkového sněmu srov. Jágr (2010), str. 48 – 84

¹⁹⁰ srov. Klingemann – Wessels (2003), str. 288

jevu je třeba kombinovat tři v literatuře běžné interpretační přístupy. Splitting bývá vysvětlo-
ván 1) jako projev voličského zmatení, 2) jako projev osobnostní volby a 3) jako projev stra-
tegické volby.¹⁹¹ Z výsledků analýz tohoto jevu vyplývá, že přílišná komplexita německého
volebního systému působí na voliče matoucím dojmem a ti pak do svého volebního chování
často promítají množství neopodstatněných očekávání, jejichž výsledkem bývá neracionální
rozdělování hlasů. Takové volební chování pak bývá interpretováno jako „...roztomilý dotek
znalosti založené na nevědomosti“¹⁹².

3. Proporcionalita a politické konsekvence

Známe-li již podrobněji mechaniku německého volebního systému, zaměříme se nyní na
jeho výstupy, především tedy proporcionalitu a vztah ke stranickému systému. Již nyní může-
me konstatovat, že většina autorů nachází shodu v tom, že vliv volebního systému na konsti-
tuování německého stranického systému i jeho současnou podobu byl velmi malý.¹⁹³ Ale po
pořádku. Ve vývoji spolkového stranického systému lze identifikovat v zásadě tři odlišné
fáze, které poměrně názorně zobrazuje graf č.3 – vývoj proporcionality německého volebního
systému měřený pomocí Least squares indexu.¹⁹⁴ První vývojovou etapu představují roky
1949 – 1961, kdy docházelo ke koncentraci a strukturování stranického systému. Počet
parlament-ních stran, který v roce 1949 dosáhl jedenácti, poklesl do roku 1961 na tři, přičemž
podíl hlasů, které tyto tři strany získaly, narostl ze 72,1% na 94,3% a svého vrcholu dosáhl
v průběhu následující vývojové etapy (99,1% v letech 1972 a 1976). Tento trend dokumentuje
nárůst proporcionality ve sledovaných letech způsobený poklesem podpory malých
parlamentních i mimoparlamentních stran a tedy i nižším propadem hlasů. Není tedy nijak
překvapivé, že tento vývoj byl označen za německý volební zázrak (*das deutsche
Wahlwunder*).¹⁹⁵

Popsanou silnou koncentraci stranického systému lze však na vrub působení volebního
systému připsat jen z malé části. „Absence zásadních ideologických, náboženských, jazyko-

¹⁹¹ Pearse (2005), str. 3 – 5; podobně též Cox (1997), str. 82

¹⁹² „a nice touch of sophistication based on ignorance“ Smith, Gordon (1987): *The Changing West German Party System: Consequences of the 1987 Election*. in: *Government and Opposition*, č. 22, str. 134, cit. in: Pearse (2005), str. 4

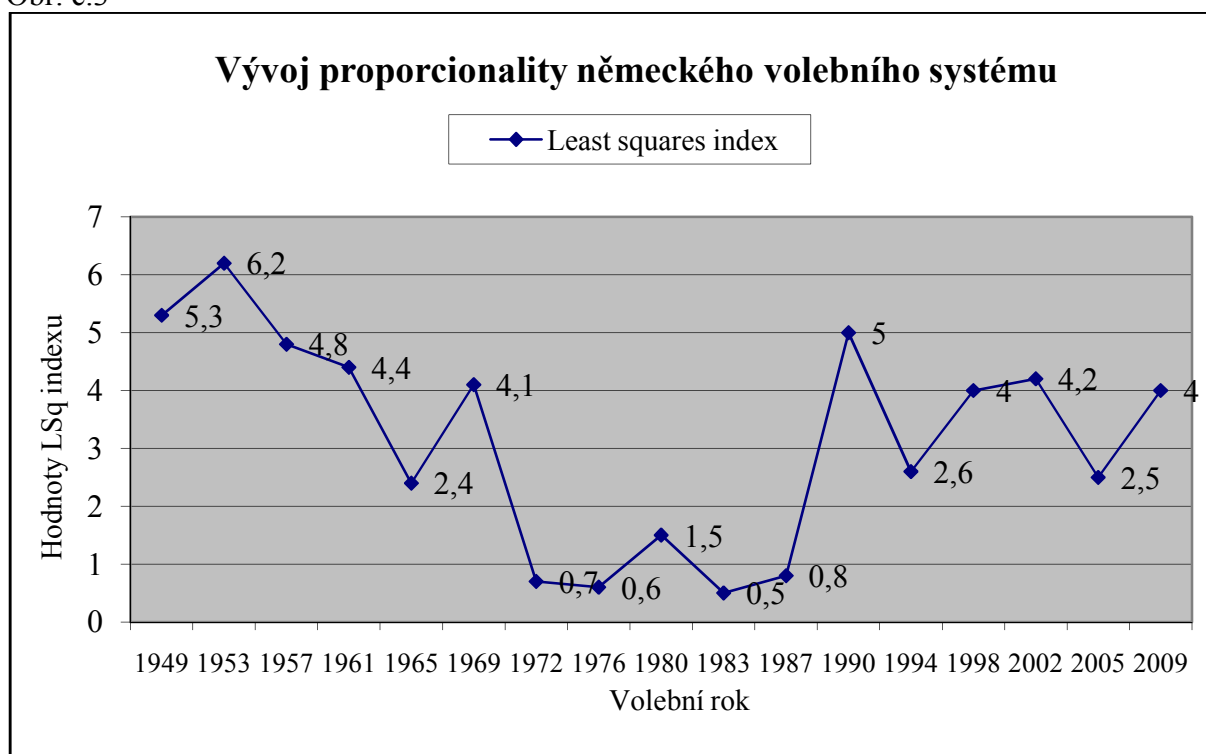
¹⁹³ srov. např. Nohlen (2007), str. 334 – 338; opačnou tezi zastávají Ritter – Niehuss (1991), str. 89

¹⁹⁴ $LSq = \sqrt{[\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2]}$ Least squares index, jehož autorem je M. Gallagher, je určitým kompromisem mezi často užívaným Loosmore-Hanbyho indexem a Raeho indexem. Pohybuje se v uzavřeném intervalu 0 až 100, přičemž 0 indikuje maximální proporcionalitu a hodnota 100 maximální disproporcionalitu. Podrobněji viz Lebeda (2008), str. 45 – 46

¹⁹⁵ srov. Kaase (1984), str. 160 – 161

vých a dalších štěpení, rychlá integrace velkého množství poválečných uprchlíků, efektivní ekonomická obnova země a přítomnost vynikajících osobností v německé politice ... společně s jednoznačnou orientací země západním směrem – to byly hlavní faktory, které zapříčinily vznik stabilního a akceschopného demokratického politického systému v Západním Německu.¹⁹⁶ Redukce stranického systému dále souvisela se zákazem komunistické a neonacistické strany, jež Ústavní soud označil za antidemokratické a tudíž protiústavní. Jediným prvkem volebního systému, který výrazněji zasáhl do vývoje stranického systému, tak byla snad pouze uzavírací klauzule, jejíž mechanické a posléze i psychologické účinky zmíněným trendům napomáhaly. Z mechanického hlediska sehrálo významnou roli především to, že od roku 1953 není klauzule aplikována na úrovni jednotlivých spolkových zemí, ale na úrovni spolkové. Malým stranám se silným regionálním ukotvením (Německá strana, Bavorská strana) tak byl značně stížen vstup do Spolkového sněmu.¹⁹⁷

Obr. č.3



zdroj: vlastní výpočet na základě volebních výsledků převzatých z

<http://www.wahlrecht.de/ergebnisse/bundestag.htm>

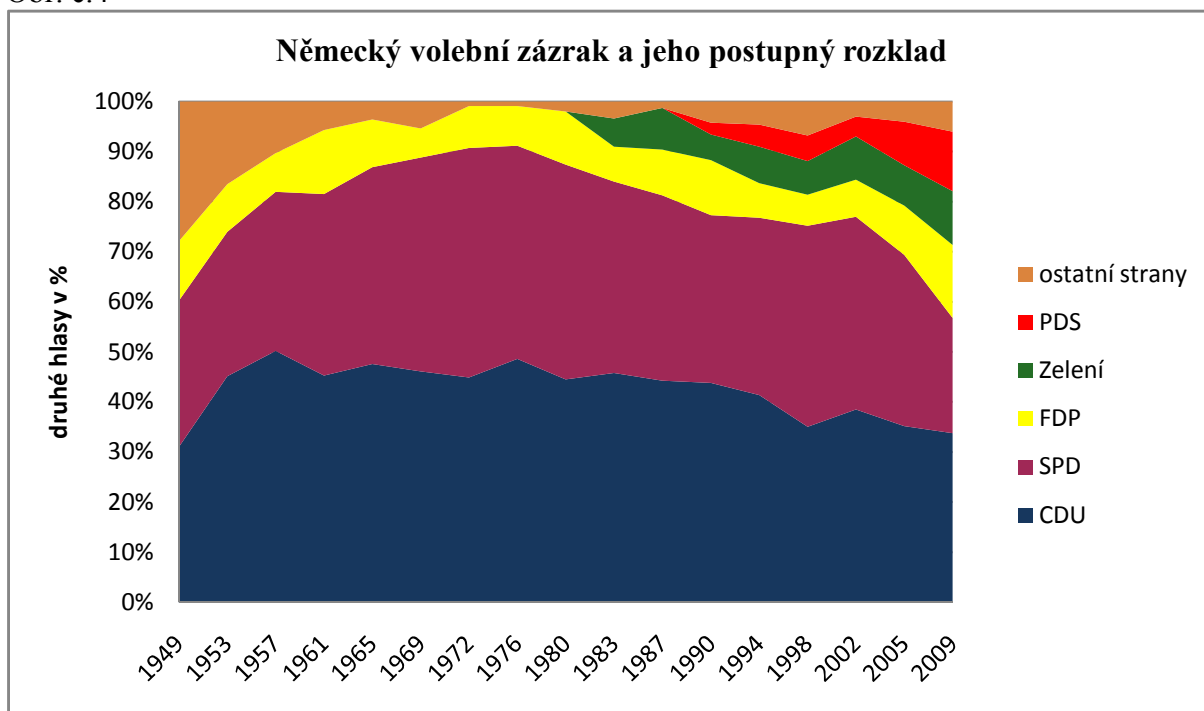
* S aliancí CDU/CSU je ve všech výpočtech kalkulováno jako s jedinou stranou, stejně tak jsou pojata i západo- a východoněmečtí zelení ve volbách r. 1990, v nichž kandidovali samostatně.

¹⁹⁶ tamtéž, str. 161

¹⁹⁷ Saalfeld (2003), str. 33 – 34

Silná koncentrace voličské přízně na tři politické strany trvale zastoupené ve Spolkovém sněmu, CDU/CSU, SPD a FDP, vedla ve druhé vývojové fázi v letech 1961 – 1983 ke vzniku uzavřeného stranického systému, který J. Blondel nazval systémem dvou a půl strany. Onou půltou stranou se stala středová FDP, která co by pohyblivý element stranického systému často sehrávala klíčovou roli jazýčku na vahách a jako taková byla zastoupena ve spolkových vládách déle než jakákoli jiná strana.¹⁹⁸ Vysoká proporcionalita tohoto období byla způsobena takřka stoprocentní podporou německého elektorátu třem parlamentním stranám. Zároveň je však potřeba říci, že v zahraničí často vyzdvihovaná redukce stranického systému omezila možnosti utváření vládních koalic do té míry, že v Německu samotném vedla k opakovaným pokusům o přepracování volebního systému směrem k ještě vyšší proporcionalitě a snadnějšímu přístupu politických stran do Bundestagu.¹⁹⁹ Po neúspěšných pokusech ze 60. a 70. let byla proto v roce 1985 konečně změněna volební formule, která měla zlepšit výchozí pozice FDP a Zelených.

Obr. č.4



* druhé hlasy Zelených do r. 1983 započítány mezi ostatní strany

zdroj: zpracováno dle Ritter – Niehuss (1990), str. 103 a dat čerpaných z

<http://www.wahlrecht.de/ergebnisse/bundestag.htm>

¹⁹⁸ Rudzio (2006), str. 121 – 123; Saalfeld (2005), str. 221; Schmidt (2007), str. 97 – 98

¹⁹⁹ Beyme (2004), str. 89 – 90

Tři souběžně působící a navzájem se posilující faktory pak proměnily německý stranický systém a zahájily jeho třetí vývojovou etapu. Byly jimi vstup Zelených do Spolkového sněmu v roce 1983, sjednocení Německa v roce 1990, které mimo jiné znamenalo další fragmentaci stranického systému (postkomunistická PDS) a postupné oslabování dvou nejsilnějších politických stran. Německý volební zázrak i jeho částečný rozklad v 80. a především 90. letech ilustruje graf. č.4. „Se vstupem Zelených do Spolkového sněmu se stranický systém vyvinul směrem k systému dvou stranických bloků, přičemž proti sobě jako alternativní vládní koalice stojí CDU/CSU s FDP na jedné straně a SPD se Zelenými na straně druhé.“²⁰⁰ Tato proměna vedla také k zásadní změně ve voličském chování a způsobila nárůst strategického hlasování, s nímž souvisí i zvýšení četnosti výskytu splittingu. Zároveň je třeba upozornit na rostoucí význam postkomunistické PDS/Die Linke, která se stává potenciální koaliční rezervou pro rudo-zelený projekt, ačkoli její dosavadní působení ve Spolkovém sněmu znamená významnou komplikaci při utváření většinových exekutiv.²⁰¹ Její definitivní etablování se ve stranickém systému způsobilo nárůst efektivního počtu parlamentních během posledních dvou volebních let téměř na hodnotu, kterou Bundestag vykazoval v roce 1949.²⁰² Zvýšení počtu kandidujících subjektů i rostoucí podpora pro ně pak znamená opětový nárůst disproportionality patrný z grafu č.3.

V současném Německu pak můžeme identifikovat tři odlišné stranické systémy. Silné postavení Linkspartei v nových spolkových zemích a zároveň marginální role obou malých politických stran je zde příčinou ustavení stranického subsystému se třemi zhruba stejně silnými póly. Naopak v jižním Německu (Bádensko-Württembersko a Bavorsko) jsou dlouhodobě dominujícími stranami CDU, resp. CSU. Zvláště silná je role křesťanských sociálů v Bavorsku, která zde v letech 1961 – 1988 dosáhla postavení dominantní strany. Západní a severní část Německa je charakterizována především soupeřením stran pravého a levého středu.²⁰³ I přes komplikující se situaci však zatím stále platí, že německý stranický systém je charakterizován soutěží symbolizovanou dvěma stranickými póly a stále zřetelnými dostředivými tendencemi.²⁰⁴

²⁰⁰ Rudzio (2006), str. 123

²⁰¹ Saalfeld (2003), str. 34

²⁰² Behnke (2010a), str. 532 – 533

²⁰³ Green – Hough – Miskimmon – Timmins (2008), str. 87 – 88

²⁰⁴ Rudzio (2006), str. 124 – 126

4. Shrnutí

Pokud bychom se na německý volební systém podívali z nadhledu a pokusili se shrnout jeho základní aspekty, pak můžeme říci, že se jedná o smíšeně personalizovaný poměrný systém, který „...kombinuje rozdělování určitého počtu přímých mandátů v jednomandátových obvodech s principy poměrného zastoupení. Podíl křesel každé strany závisí (odhlédnuto od případných převislých mandátů) výlučně na logice jejího proporcionalního zastoupení hlasech na celoněmecké úrovni. Počet získaných křesel v jednomandátových obvodech je příslušné straně odečítán od počtu mandátů, který jí přísluší dle podílu získaných druhých hlasů. Získá-li strana více přímých mandátů, než jí proporcionalně náleží, vznikají tzv. převislé mandáty. Výsledná proporcionalita je po vyřazení těch malých stran, které nedokázaly překonat uzavírací klauzuli, velmi vysoká.“²⁰⁵

V odborné literatuře bývá německý volební systém obecně poměrně pozitivně hodnocen, a to především s odkazem na jeho vysokou míru proporcionality, personalizaci volby i vazbu ke strukturovanému stranickému systému.²⁰⁶ Ten se během 50. let rychle konsolidoval a nezávisle na všech dalších volbách se vyznačoval vysokou mírou stability a minimálními změnami své konstrukce.²⁰⁷ Význam volebního systému v tomto procesu byl však téměř zanedbatelný. „Skutečnou předností německého systému tedy není to, že by snižoval fragmentaci systému stran, nýbrž to, že volební rozhodnutí voliče ‘personalizuje’ úspěšněji ... než preferenční hlasování...“²⁰⁸ Zásadní kvalitativní proměnu přinesla až 80. a 90. léta, v nichž došlo k rozvolnění vazby mezi elektorátem a dvěma velkými politickými stranami a tedy i fragmentaci stranického systému. Zásadní kritika německého volebního systému se v posledních letech objevuje především v souvislosti s problémem negativní váhy hlasu a narůstajícím počtem převislých mandátů, které po roce 1990 hrají stále silnější úlohu a mimo jiné poukazují na změny v působení systému MMP v rámci staré Spolkové republiky a sjednoceného Německa. Problematika převislých mandátů, které je věnována analytická část této práce, je také jednou z důležitých příčin současných diskusí o nutnosti volební reformy v Německu.

²⁰⁵ Nohlen (2006), str. 216 – 217

²⁰⁶ viz např. Saalfeld (2005), str. 224 – 225; Shugart – Wattenberg (2003)

²⁰⁷ Green – Hough – Miskimmon – Timmins (2008), str. 75 – 76

²⁰⁸ Sartori (2001), str. 32

III. Převislé mandáty.

Vznik, politické důsledky a možná řešení

Výsledky voleb do Spolkového sněmu z 27. září 2009 můžeme označit za výjimečné hned v několika ohledech. Všechny tři malé strany, tedy Zelení, FDP a Die Linke, dosáhly svého historicky nejlepšího výsledku, naopak obě velké strany, CDU/CSU i SPD, zaznamenaly zásadní neúspěch. Sociální demokraté s 23% hlasů prohráli tyto volby s nejhorším výsledkem ve svých poválečných dějinách, křesťanští demokraté pak sice získali o 13,8 procentního bodu více, jejich vítězství však přesto představovalo nejslabší podíl ve druhých hlasech od sjednocení Německa a druhý nejhorší výsledek od roku 1949.²⁰⁹ Poslední volby navíc doprovázela nejnižší volební účast od vzniku Spolkové republiky.²¹⁰

Přestože volební výsledek opět umožnil uzavření dvoustranické vlády na obvyklém koaličním půdorysu, tedy mezi vítěznou velkou a jí spřízněnou malou politickou stranou, vše hovoří proto, že tento tradiční koaliční vzorec se ve střednědobém časovém horizontu stane stále vzácnějším. Příčinou je proměna struktury stranického systému, popsána v části II této práce, která je spoluzodpovědná také za další pozoruhodný výsledek voleb r. 2009: 24 převislých mandátů, tedy nejvíce v dějinách Spolkové republiky. Detailnímu prozkoumání problematiky převislých mandátů je věnována analytická část této práce.

1. Vymezení pojmu. Rozlišení mezi interními a externími převislými mandáty

Volební systém do Spolkového sněmu se vyznačuje některými zvláštnostmi, které z něj činí poměrně specifický případ kategorie poměrných systémů. Mezi tato specifika nepochybně patří i systém přikazování mandátů rozdělených pro účely volebního systému do dvou skupin, tedy na mandáty přímé, které jsou personalizovány prostřednictvím jednomandátových obvodů, a na mandáty obsazované z kandidátních listin. Tato dvouúrovňová konstrukce vznikla na základě volebního zákona již v roce 1949, tedy ještě před zavedení systému dvou hlasů, který v Německu funguje od roku 1953 (viz část II). Právě ona je příčinou světově

²⁰⁹ Historicky nejhorším volebním rokem byl pro křesťanské demokraty právě rok 1949, kdy jejich procentuální zisk druhých hlasů ležel pouhé dva procentní body pod současným výsledkem.

²¹⁰ pro data viz <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/>

téměř ojediněné²¹¹ fenoménu, totiž možnosti vzniku převislých mandátů. Za určitých okolností totiž počet listinných křesel, na něž má politická strana dle poměrného klíče nárok, nemusí být dostačující, aby od něj bylo lze odečíst její již získané přímé mandáty. Za takové situace příslušná strana obdrží tzv. *převislé* či *přebytkové*²¹² mandáty, tedy křesla, která nemají oporu v jejím poměrně vypočteném nároku a o něž se její celkový zisk a tedy i celkový počet křesel ve Spolkovém sněmu navyšuje.²¹³

V souvislosti se zmíněným dvoustupňovým systémem přikazování mandátů je třeba rozlišovat mezi dvěma kategoriemi přebytkových křesel: *interními* a *externími*. Všechny doposud vzniklé převislé mandáty spadaly do kategorie interních mandátů, tedy takových, které vznikly v rámci určité spolkové země a ovlivnily výsledky pouze uvnitř politických stran. Teoreticky však mohou na spolkové úrovni vzniknout rovněž externí převislé mandáty, a to v případě, že by celkový počet přímých mandátů určité strany přesáhl celkový počet křesel, na něž by tato strana měla poměrný nárok v rámci celého Německa. V tom případě by je již nebylo možné odečíst od ideální proporce a všechny by musely být přikázány na základě pravidla relativní většiny.²¹⁴ Do voleb v roce 2009 se tento scénář zdál v německém případě mimořádně nepravděpodobný. Někteří autoři však soudí, že právě z posledních voleb vzešly historicky první externí převislé mandáty, které si připsala CSU. Ta zvítězila ve 45 bavorských jednomandátových obvodech, zatímco podíl jí odevzdaných druhých hlasů ji opravňoval k zisku pouze 42 křesel. Vzhledem k tomu, že se její kandidatura omezuje právě jen na Bavorsko, mohl by být jakýkoli její získaný převislý mandát automaticky označen za mandát externí.²¹⁵

Definice převislých mandátů však není ani zdaleka tak komplikovaná jako jejich identifikace mezi ostatními řádnými křesly Spolkového sněmu, jakož i rozhodnutí, zda je podřadit přímým nebo listinným mandátům. Odpověď na druhou z položených otázek se na první pohled zdá být snadná: protože převislé mandáty vznikají, když určitá politická strana zvítězí v příliš mnoha jednomandátových obvodech, mělo by se vždy jednat o přímé mandáty. Ve skutečnosti však křesla navyšující celkový počet poslanců Spolkového sněmu, mohou spadat

²¹¹ Jiným známým příkladem země, kde převislé mandáty mohou vznikat, je Nový Zéland. Mechanismus jejich vzniku však není zcela totožný s německým případem, neboť přepočítání hlasů na mandáty zde probíhá na úrovni celostátního volebního obvodu (chybí zde tedy zemská úroveň), a proto je třeba všechny převislé mandáty, které zde vzniknou, považovat za externí (viz dále). srov. <http://www.elections.org.nz/voting/mmp/>

²¹² Klokočka (1991), str. 173, str. 12

²¹³ Nohlen (2007), str. 521; Behnke (2007), str. 182; Lebeda (2008), str. 127

²¹⁴ srov. <http://www.wahlrecht.de/ueberhang/internextern.htm>

²¹⁵ Lindner (2010), str. 4; Osobně se však nedomnívám, že by situace byla natolik jednoznačná. V kontextu reálného fungování celoněmecké politiky, se totiž nejedná o samostatně působící stranu, nýbrž o subjekt, který je integrální součástí unionistické frakce.

pouze mezi mandáty listinné. Množství přímých mandátů je totiž dopředu a pevně stanoveno počtem jednomandátových obvodů a nemůže se tedy odchýlit od čísla 299. První problém, tedy která konkrétní křesla v Bundestagu jsou křesly přesahujícími, však vůbec vyřešit nelze (viz dále).²¹⁶ Všechny tyto problematické skutečnosti působí matoucím dojmem a vedou k některým paradoxním jevům, které budou podrobně diskutovány níže.

2. Dosavadní vývoj a politické důsledky

Převislé mandáty se poprvé objevily již po prvních poválečných volbách v roce 1949, jejich vliv na politické složení Spolkového sněmu lze však z historického pohledu označit za mizivý, neboť až do německého znovusjednocení se jejich podíl na celkovém počtu křesel Bundestagu vždy pohyboval pod hranicí 1%; v letech 1965 – 1976 dokonce žádný převislý mandát nevznikl. To je zřejmě také příčinou faktického nezájmu odborné veřejnosti o tento fenomén, který trval až do poloviny 90. let²¹⁷ a v jehož důsledku také do nedávné doby neexistovaly vědecké studie, které by tento jev podrobně analyzovaly. Například stanovení příčin vzniku převislých mandátů se vždy omezovalo pouze na konstatování existence určitého komplexu vzájemně se ovlivňujících příčin, mezi něž byly zpravidla řazeny faktory jako nesoulad mezi odevzdanými prvními a druhými hlasy (splitting) nebo rozdílná volební účast mezi jednotlivými spolkovými zeměmi.²¹⁸ Celou škálou možných příčin vzniku těchto křesel se však nikdo podrobně nezabýval; první skutečně detailní práce na toto téma vznikaly až od druhé poloviny 90. let.²¹⁹ Po sjednocení Německa se totiž počty převislých mandátů dramaticky zvýšily, čímž také výrazně zesílil jejich vliv na složení Bundestagu (viz tab. č.4) a zároveň byla obnažena neschopnost politické vědy tento jev řádně vysvětlit.²²⁰

Jak vyplývá z předkládané tabulky, do německého znovusjednocení nesehrávaly převislé mandáty žádnou výraznější politickou roli. Jejich počet byl nízký, a proto byl také zanedbatelný jejich vliv na formování vládních většin. Příčiny vzniku převislých mandátů byly přitom spojovány především s rozdíly v počtu voličů mezi jednotlivými volebními obvody (viz dále). Tím bylo také možné vysvětlit výrazný úbytek převislých mandátů po roce 1965, kdy bylo

²¹⁶ Behnke (2007), str. 184

²¹⁷ Např. D. Nohlen o převislých mandátech v roce 1990 napsal, že se jedná o zřídka jev, který na utváření vládních většin a jejich stabilitu zatím neměl žádný vliv. V dobovém kontextu pak bylo k přesahujícím mandátům přístupováno jako k vědění majícímu oporu pouze ve školních knihách (Schulbuchwissen) srov. Grotz (2000), str. 709; Behnke (2003), str. 41

²¹⁸ viz např. Jesse (1997), str. 128

²¹⁹ Mezi nejvýznamnější patří Grotz (2000), Behnke (2003) či Behnke (2007).

²²⁰ srov. Grotz (2000), str. 708 – 709

v německém volebním zákonodárství zakotveno pravidlo, že odchylka počtu voličů mezi jednotlivými jednomandátovými obvody se nesmí lišit o více než třetinu od jejich celoněmeckého průměru.²²¹ Ačkoli toto pravidlo platí i nadále, po německém sjednocení došlo k zásadnímu nárůstu počtu převislých mandátů i ke zvýšení jejich vlivu na politický život.

Tab. č.4 Počty převislých mandátů v letech 1949– 2009 a jejich vliv na utváření vládních většin ve Spolkovém sněmu

volební rok	počet převislých mandátů (z toho nové spolkové země)	proporcionalita dle hodnoty LSq indexu	vládní většina bez převislých mandátů (v %)	vládní většina včetně převislých mandátů (v %)
1949	2	2,3	51,8	51,7
1953	3	6,2	68,2	68,4
1957	3	4,8	57,5	57,7
1961	5	4,4	61,7	61,9
1965	-	2,4	59,3	59,3
1969	-	4,1	51,2	51,2
1972	-	0,7	54,6	54,6
1976	-	0,6	51,3	51,3
1980	1	1,5	54,4	54,5
1983	2	0,5	56	55,8
1987	1	0,8	54	54,1
1990	6 (6)	5	59,8	60,1
1994	16 (13)	2,6	50,2	50,7
1998	13 (12)	4	50,6	51,6
2002	5 (4)	4,2	50,5	50,7
2005	16 (11)	2,5	72,2	73
2009	24 (7)	4	51,5	53,4

zdroj: vlastní výpočet na základě dat stažených z www.bundeswahlleiter.de

Výpočty provedené pro roky 1949 – 1987 kalkulují s daty Spolkové republiky bez poslanců zvolených v západním Berlíně. Výpočty se dále omezují pouze na podobu vlád vzniklých bezprostředně po volbách; mocenské změny uvnitř Bundestagu způsobené přeskupením vládních koalic (zejm. do roku 1961 a v letech 1966 – 1969) nejsou reflektovány.

Přesahující křesla získala na reálném politickém významu poprvé v roce 1994, když vítězná vládní koalice CDU/CSU a FDP dopomohla k bezpečné a tedy i stabilnější většině. Poslední Kohlova vláda (1994 – 1998) by se totiž bez převislých mandátů bývala mohla opírat o většinu pouhých dvou křesel, přesahující mandáty jí však zajistily většinu deseti hlasů. Stejně tak oběma Schröderovým kabinetům převislé mandáty významně dopomohly k získání

²²¹ Jesse (1997), str. 128 – 129

pohodlné většiny: v roce 1998 navýšily počet vládních poslanců z osmi na jedenadvacet a v roce 2002 ze šesti na devět.²²² S ohledem na těsné volební výsledky z roku 2005 se již nemusí zdát ani příliš nepravděpodobné, že by počet převislých mandátů napříště mohl rozhodnout o vítězi voleb. Vliv německého sjednocení na počet vzniklých převislých mandátů je pak mnohem patrnější, opustíme-li sledování časového vývoje na spolkové úrovni a vezmeme-li v úvahu geografické rozložení jejich vzniku: na v průměru necelých 20% křesel alokovaných v nových spolkových zemích připadlo v letech 1990 – 2005 více než 82% převislých mandátů. Jednoznačnost tohoto postulátu však do určité míry nabourává výsledek zatím posledních spolkových voleb v roce 2009, při nichž počet přesahujících křesel dosáhl svého historického maxima; více než dvě třetiny z nich si však připsali kandidáti ze starých spolkových zemí.

Podstatnější než nárůst převislých mandátů v absolutních číslech je ale rozdíl mezi jejich počtem, který si připsali unionisté a sociální demokraté, neboť ten vyjadřuje velmi důležitou relativní výhodu, kterou díky převislým mandátům získal jeden, resp. druhý politický tábor. Díky převislým mandátům v roce 2009 tak vládní koalice dosáhla nejsilnějšího zvýhodnění v historii Spolkové republiky: 24 přesahujících křesel, které si připsala, totiž odpovídá 4% mandátů z řádného počtu křesel Bundestagu. Jinak řečeno, unionistická frakce obržela tolik dodatečných křesel, jako by ve volbách oproti skutečnému výsledku bývala získala zhruba o 1,75 milionu druhých hlasů více.²²³ Míra zvýhodnění CDU/CSU ve volbách 2009 tak odpovídá situaci, jako by pro tento subjekt bývalo hlasovalo celé jedno imaginární německé velkoměsto velikosti Berlína.²²⁴ Nutno však podotknout, že i bez přesahujících křesel by současná vládní koalice disponovala většinou 18 hlasů.

Bez zajímavosti není ani skutečnost, že převislé mandáty mohou působit také v neprospekch vítězné politické strany, resp. vládní koalice, jak dokládá situace z let 1983 – 1987. Ve volbách sice zvítězila koalice stran CDU/CSU a FDP, oba vzniklé převislé mandáty si však připsala sociální demokracie. Na stabilitu vládní většiny to nicméně nemělo žádný vliv. Z překládané tabulky také vyplývá, že od německého sjednocení celkově stoupá dispropocionalita, kterou německý volební systém produkuje. Její silnou souvislost s nárůstem počtu převislých mandátů však pravděpodobně můžeme vyloučit, neboť její nejvyšší hodnoty nejsou shodné s volebními lety, kdy vznikly nejvyšší počty přebytkových křesel. Těsnější volební výsledky posledních let však význam převislých mandátů posilují.

²²² srov. Saalfeld (2005), str. 215 – 217; Klingemann – Wessels (2003), str. 286; Schmidt (2007), str. 49

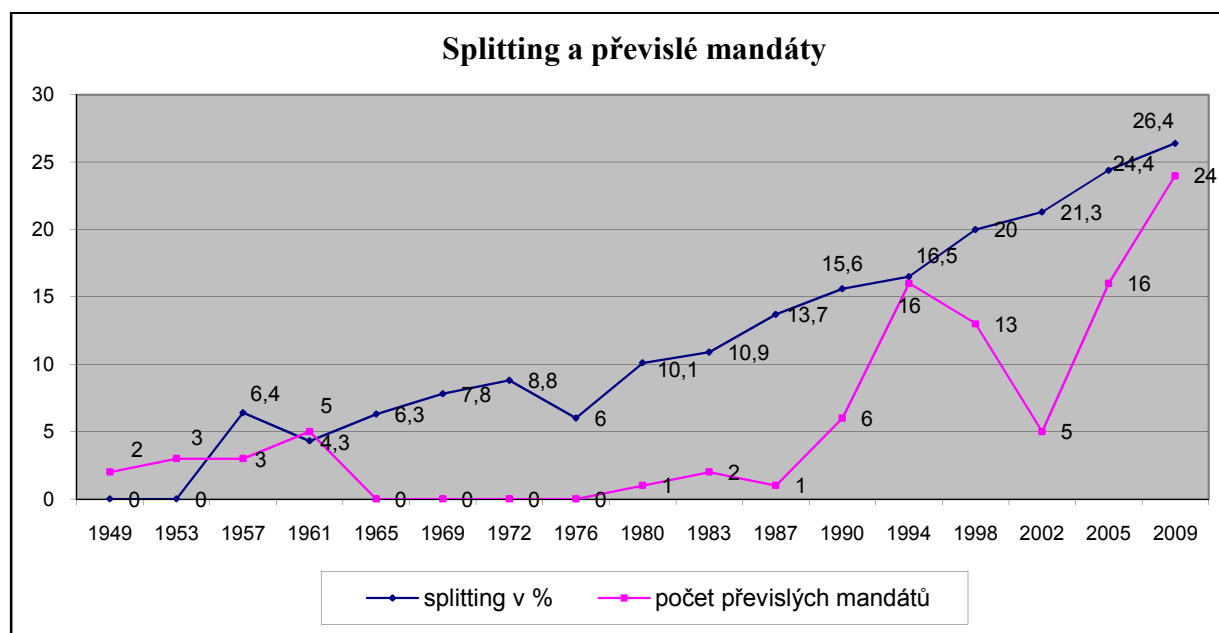
²²³ Behne (2010a), str. 533 – 534

²²⁴ V roce 2009 bylo v Berlíně odevzdáno 1 723 405 platných druhých hlasů. viz

http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/landesergebnisse/111/

Za jednu z hlavních příčin vzniku převislých mandátů bývá také často považován nárůst výskytu splittingu v posledních dvou dekadách. Vezmeme-li však v úvahu výraznou koncentraci vzniku přesahujících křesel do nových spolkových zemí a zároveň skutečnost, že míra splittingu je v obou bývalých německých státech přibližně stejná (viz dále), je také tento vztah do značné míry relativizován. Na velmi slabou souvislost mezi vznikem převislých mandátů a mírou splittingu poukazuje také předkládaný graf (obr. č.5), který oba fenomény staví proti sobě. Přesto, že se jedná o kvalitativně odlišné vyjádření analyzovaných jevů, měl by být v případě silné souvislosti mezi nimi patrný shodný trend jejich paralelního růstu či naopak poklesu. Na místo toho však můžeme sledovat téměř lineární růst v případě splittingu, zatímco první převislé mandáty se ve Spolkové republice objevily ještě před zavedením systému dvou hlasů a jejich počet na nárůst splittingu v letech 1965 – 1987 prakticky nereagoval; po roce 1990 jsme naopak svědky skokového vývoje se značnými výkyvy. V letech 1961 i 2002 vzniklo shodně pět převislých mandátů, splitting přitom v prvním případě dosáhl pouze hodnoty 4,3%, ve druhém případě však 21,3%. Naopak v letech 1987 a 1994 se míra splittingu lišila o pouhé 2,3 procentního bodu, přesto byl rozdíl v počtu převislých mandátů zcela zásadní: v roce 1987 vznikl jediný přesahující mandát, v roce 1994 se však jejich počet vyhoupl na šestnáct. Splitting tedy může představovat jednu z možných příčin nárůstu počtu převislých mandátů, není však ani příčinou hlavní ani jedinou.

Obr. č.5



zdroj: data čerpána z www.bundeswahlleiter.de

Z naznačeného je tedy zřejmé, že převislé mandáty začaly po německém znovusjednocení sehrávat zásadní politickou úlohu. Ta plyne z jejich početního nárůstu, jehož význam je navíc zesílen těsnějšími volebními výsledky, které zase souvisejí s proměnnou celoněmeckého stranického systému. Je tak nabíledni, že fenomén převislých mandátů nelze vysvětlovat monokauzálně, ale že se jedná o výsledek vzájemného spolupůsobení celé řady faktorů²²⁵, jejichž komplex se nyní pokusím detailně prozkoumat.

3. Mechanismus a příčiny vzniku převislých mandátů

Z mechanického hlediska je vznik převislých mandátů svázán z technickým fungováním volebního systému. Klíčovou roli přitom sehrává zejm. vztah zemské úrovně k úrovni federální a dvouúrovňový systém příkazování, resp. personalizace křesel (podrobně viz část II). Německé volební zákonodáství pracuje s představou, že volební situace v každé jednotlivé spolkové zemi je zmenšeným obrazem celoněmeckých charakteristik. V našem kontextu to mimo jiné znamená, že počet jednomandátových obvodů v každé zemi odpovídá polovině celkového počtu mandátů, které se v ní rozdělují. Z tohoto faktu odvodil J. Behnke základní pravidlo vzniku přesahujících křesel: „Převislé mandáty vznikají vždy, když určitá strana dosáhne takového podílu na přímých mandátech, který je více než dvojnásobný vzhledem k jejímu podílu druhých hlasů v rámci dané spolkové země.“²²⁶ To znamená, že strana, která v rámci určité spolkové země získala např. 30% druhých hlasů, zcela jistě obdrží převislé mandáty, jestliže zvítězila alespoň v 60% jejích jednomandátových obvodech. Jde svým způsobem o hraniční situaci, v níž převislé mandáty s jistotou vznikají i v ideálním případě, kdy je jejich vznik odvislý pouze od struktury stranického systému, resp. od vzájemné poměrné velikosti (síly) jednotlivých politických stran.²²⁷ Do tohoto procesu však v závislosti na konkrétní situaci často zasahuje celá řada dalších faktorů, které vycházejí jednak z charakteristik daných volebním zákonem (*polity*), jednak z chování politických akterů v konkrétní volební situaci (*politics*). Pokusme se nyní tyto vysvětlující proměnné systematizovat.

3.1 Ke vzniku převislých mandátů obecně

V principu lze rozlišit dva základní typy příčin vzniku převislých mandátů, které dále rozdělíme na jednotlivé faktory, ze kterých se jejich působení skládá. První typ příčin působí-

²²⁵ Nohlen (2007), str. 346 – 347

²²⁶ Behnke (2007), str. 187; podobně též Jesse (2009), str. 119

²²⁷ Behnke (2010a), str. 542

cí bezprostředně souvisí s odchylkami mezi výsledky z jednomandátových obvodů a výsledky kandidátních listin *uvnitř* určité spolkové země. Druhý, nepřímý okruh faktorů působících na vznik převislých mandátů se vztahuje k redistribuci křesel *mezi* jednotlivými zemskými listinami po vypočtení ideální proporce na celostátní úrovni.²²⁸

K prvnímu. Ve vysoce strukturovaném stranickém systému, kterým se Spolková republika vykazuje, vznikají převislé mandáty tak, že politická strana v určité spolkové zemi vítězstvím získá více jednomandátových obvodů než křesel příslušejících jí na základě druhých hlasů. Tento jev můžeme vysvětlit za pomoci dvou odlišných proměnných. První z nich spočívá ve volebním chování, konkrétně v míře, s jakou se voliči v dané spolkové zemi dopouštějí *splittingu*, tedy rozdělení svých prvních a druhých hlasů. Pokud určitá politická strana obdrží výrazně více prvních než druhých hlasů, vzrůstá tím pravděpodobnost, že počet jejích přímých mandátů přesáhne celkový počet křesel, na která by měla mít nárok.²²⁹ Druhou proměnnou je pak *odlišné působení většinové a poměrné volební formule*: zvítězí-li určitá strana ve více jednomandátových obvodech jen těsnou většinou, může vlivem většinového pravidla získat více přímých mandátů, než kolik představuje její poměrný nárok. Pokud tedy určitá strana získá například 40% druhých hlasů a současně zvítězí v 50% jednomandátových obvodů, musejí nutně vzniknout převislé mandáty. Taková situace může tedy nastat pouze vlivem silného bonusu, který jednokolový relativně většinový systém nejsilnější straně poskytuje, a to zcela bez ohledu na míru *splittingu* v daných volbách či jiné působící faktory.²³⁰

Ke druhému. Naznačená situace je o to složitější, že zjišťování převislých mandátů se děje na úrovni jednotlivých zemí, zatímco stranicko-politické složení Bundestagu je určováno na spolkové úrovni. Významnou úlohu přitom sehrává fakt, že teprve v okamžiku, kdy je na spolkové úrovni stanoveno rozdělení křesel mezi politické strany na základě druhých hlasů, jsou tato křesla distribuována zpět do jednotlivých spolkových zemí. Přitom mohou vznikat rozdíly mezi jednotlivými spolkovými zeměmi ve vztahu mezi celkovým počtem křesel a počtem přímých mandátů. Může se tak stát, že v určité spolkové zemi je rozdělováno více (nebo naopak méně) křesel, než kolik by jí mělo příslušet.²³¹ Za tento stav mohou být zodpovědné tři proměnné.

První z nich je *teritoriální rozdělení jednomandátových obvodů mezi spolkové země*. V celoněmeckém měřítku představují přímé mandáty přesně polovinu z celkového počtu kře-

²²⁸ Z logického hlediska je třeba podotknout, že se obě kategorie nenacházejí na stejné úrovni. Bezprostředně působící faktory mohou totiž způsobit vznik převislých mandátů nezávisle na působení druhé skupiny. Opačným směrem však již tato kauzalita fungovat nemusí. srov. Nohlen (2007), str. 346; Grotz (2000), str. 712

²²⁹ Grotz (2000), str. 713; Behnke (2007), str. 179

²³⁰ Behnke (2003), str. 50 – 51; Nohlen (2007), str. 346

²³¹ Grotz (2000), str. 714

sel Bundestagu; mezi jednotlivými spolkovými zeměmi však v tomto ohledu existují významné rozdíly, které jsou relevantní právě pro vznik převislých mandátů.²³² Obdrželi-li totiž některá spolková země v poměru ke svému počtu voličů výrazně více jednomandátových obvodů, může vzniknout určitá nadreprezentace této země oproti jiným. Celkový počet mandátů, které jí přísluší, se však odvíjí od jejího proporcionalního podílu v druhých hlasech na celkovém počtu voličů. Tím se poměr přímých k listinným mandátům, který je na spolkové úrovni stanoven na 1:1, může uvnitř dané spolkové země vychýlit ve prospěch přímých křesel a přispět tak ke vzniku převislých mandátů.²³³ Podobně působí i druhá proměnná z této kategorie, a sice *volební účast*, resp. rozdíly ve volební účasti mezi jednotlivými zeměmi. Pokud je totiž volební účast v některé ze spolkových zemí výrazně nižší než v zemích ostatních, pak se tato země podílí také menší měrou na celkovém výsledku voleb měřeném druhými hlasy, v důsledku čehož získá i menší počet redistribuovaných křesel. Nikoli však přímých mandátů, neboť jejich počet je dán počtem jednomandátových obvodů předem, ale mandátů listinných. I tím lze měnit poměr rozdělovaných křesel ve prospěch přímých mandátů.²³⁴ Působení této proměnné je patrné zejm. v nových spolkových zemích, v nichž je volební účast zpravidla výrazně nižší než činí spolkový průměr. Volební neúčast či odevzdání druhého hlasu straně, která nakonec nezíská zastoupení ve Spolkovém sněmu, působí v tomto ohledu totožným způsobem.²³⁵

Poslední proměnnou spadající do druhé kategorie příčin způsobujících vznik převislých mandátů je *matematická formule* využívaná k převodu, přesněji řečeno k rozdělení všech mandátů mezi jednotlivé zemské listiny po vypočtení ideální proporce na celostátní úrovni. Ve srovnání s dosud uvedenými příčinami je vliv tohoto faktoru výrazně nižší a spočívá v nepřesnosti, popř. zvýhodnění určitých subjektů (zde listin některých spolkových zemí) oproti jiným. Hare-Niemeyerovu formuli využívanou do r. 2005 navíc doprovázel problém velkého množství nerozdělených mandátů, typický pro většinu formulí pracujících na principu kvót. V současnosti využívaný dělitel Sainte-Laguë tímto nedostatkem již netrpí, může z něj však vycházet jiné zkreslení spočívající v posilování zisků slabších či středně silných kandidátních listin.²³⁶ Svou roli však hraje také velikost jednotlivých spolkových zemí. Působení matematické formule je tak pravděpodobně nejkomplexnější ze všech naznačených příčin vzniku převislých mandátů.

²³² srov. Behnke (2003), str. 51

²³³ Grotz (2000), str. 714

²³⁴ tamtéž, str. 714

²³⁵ Behnke (2003), str. 55

²³⁶ viz Strohmeier (2009), str. 22 – 27, Lebeda (2008), str. 85, 90 – 91

Tab. č.5 Příčiny vzniku převislých mandátů

příčinný typ	vysvětlující proměnná	oblast vzniku působení
1) rozdíly vzniklé při rozdělování mandátů uvnitř určité spolkové země	a) splitting	volební chování
	b) odlišné působení volebních formulí	volební systém
2) rozdíly vzniklé při redistribuci křesel ze spolkové na zemskou úroveň	a) matematická formule	volební systém
	b) rozdíly v počtu voličů	organizace voleb
	c) rozdíly ve volební účasti	volební chování

zdroj: zpracováno dle Grotz (2000), str. 715

Všechny výše naznačené příčiny vzniku převislých mandátů přehledně shrnuje tab. č.5. Je však třeba znovu podotknout, že žádná z představených proměnných ve skutečnosti nepůsobí odděleně od ostatních. Na všechny vysvětlující faktory je třeba pohlížet jako na komplex vzájemně se ovlivňujících příčin, ať se již jejich působení vzájemně posiluje či oslabuje.²³⁷ S tímto vědomím také musíme přistupovat k následující analýze vzniku přesahujících křesel v letech 1990 – 2009.

3.2 Analýza vzniku převislých mandátů v letech 1990 – 2009

Následující analýza vychází z volebních výsledků veřejně dostupných na internetových stránkách úřadu odpovědného za organizaci voleb ve Spolkové republice (www.bundeswahlleiter.de), popř. z dat vyžádaných pro účely této práce od Spolkového statistického úřadu. Z metodického hlediska pak následující kapitola významně čerpá z práce Grotz (2000), která byla věnována příčinám vzniku převislých mandátů v 90. letech. Její závěry pak dále rozpracovává a prohlubuje, a to jak kvalitativně (zpřesněním tezí převzatých a rozšířením výzkumného pole), tak i kvantitativně (zdvojnásobením datového souboru). Práce by tak měla být schopna relativně přesně zachytit a vysvětlit příčiny vzniku převislých mandátů v době od německého sjednocení do současnosti.

Jak již bylo naznačeno, převislé mandáty vznikají, pokud určitá politická strana získá v některé spolkové zemi více jednomandátových obvodů, než činí její celkový poměrný nárok. S tímto jednoduchým pravidlem pracuje tab. č.6, a to prostřednictvím následující operacionalizace: Protože počet přímých mandátů v každé zemi je zpravidla roven polovině všech křesel, která se v ní rozdělují, je třeba porovnat procentuální podíl všech křesel nejsilnější politické strany v dané zemi s podílem jejich vítězných přímých mandátů vyděleným

²³⁷ Jesse (2009), str. 119

Tab. č.6 Podíly nejsilnějších politických stran na přímých a celkových mandátech dle spolkových zemí (1990 – 2009)

spolková země	1990		1994		1998		2002		2005		2009	
západ												
Bádensko-Württembersko	48,7/53,4	0,91	50,0/45,5	1,10	35,2/41,1	0,86	40,5/44,7	0,91	44,6/41,1	1,09	48,7/36,5	1,33
Bavorsko	48,9/59,3	0,89	48,9/54,3	0,90	42,2/50,5	0,84	48,9/61,1	0,80	48,9/51,7	0,95	50,0/47,7	1,05
Brémy	50,0/50,0	1,00	50,0/40,0	1,25	50,0/60,0	0,83	50,0/50,0	1,00	50,0/50,0	1,00	50,0/33,3	1,50
Dolní Sasko	32,3/47,7	0,68	27,4/41,8	0,66	43,6/51,5	0,85	43,1/49,2	0,88	43,1/43,5	0,99	26,7/33,9	0,79
Hamburk	42,9/42,9	1,00	42,9/42,9	1,00	50,0/50,0	1,00	50,0/41,7	1,20	50,0/38,5	1,30	25,0/30,8	0,81
Hesensko	29,7/45,8	0,65	31,8/40,8	0,78	40,9/44,7	0,91	40,5/40,9	0,99	31,0/37,2	0,83	35,7/33,3	1,07
Porýní-Falc	37,5/50,0	0,75	37,5/45,5	0,82	31,3/44,1	0,71	26,7/43,3	0,62	33,3/38,7	0,86	43,3/33,3	1,30
Sársko	50,0/54,5	0,92	50,0/55,6	0,90	50,0/62,5	0,80	50,0/44,4	1,13	50,0/33,3	1,50	50,0/33,3	1,50
Severní Porýní-Vestfálsko	26,8/44,5	0,60	28,2/44,6	0,63	37,3/48,6	0,77	35,2/44,8	0,79	31,3/41,5	0,75	28,9/34,9	0,83
Šlesvicko-Holštýnsko	45,5/45,8	0,99	40,9/41,7	0,98	50,0/45,8	1,09	45,5/45,5	1,00	27,3/36,4	0,75	40,9/33,3	1,23
východ												
Berlín	30,8/42,9	0,72	23,1/33,3	0,69	34,6/40,0	0,87	37,5/39,1	0,96	29,2/36,4	0,80	20,8/26,1	0,80
Braniborsko	29,2/36,4	0,80	50,0/30,0	1,67	50,0/45,0	1,11	50,0/62,5	0,80	50,0/41,2	1,21	25,0/31,6	0,79
Durynsko	50,0/50,0	1,00	50,0/42,9	1,17	45,9/36,4	1,26	45,0/50,0	0,90	33,3/33,3	1,00	38,9/35,3	1,10
Meklenbursko-Přední Pomořany	44,5/42,9	1,04	38,9/38,5	1,01	38,9/38,5	1,01	35,7/50,0	0,71	27,6/30,8	0,90	42,9/33,3	1,29
Sasko	50,0/52,5	0,95	50,0/50,0	1,00	31,0/35,1	0,88	38,2/42,9	0,89	41,2/31,3	1,32	50,0/42,5	1,18
Sasko-Anhaltsko	46,2/39,1	1,18	38,5/38,1	1,01	50,0/40,9	1,22	50,0/50,0	1,00	50,0/31,6	1,58	27,8/35,3	0,79
spolkový průměr	41,4/49,7	0,83	41,1/42,8	0,96	42,6/51,9	0,82	42,9/47,1	0,91	40,1/38,5	1,05	37,8/34,7	1,09

zdroj: Grotz (2000), str. 717 a vlastní výpočet na základě dat stažených z <http://www.bundeswahlleiter.de/>

První hodnota v každém volební roce představuje polovinu z procentuálního podílu vítězné strany na přímých mandátech v rámci dané spolkové země. Druhé číslo pak uvádí procentuální podíl téže zemské vítězné strany na celkovém počtu proporcionalně rozdělovaných mandátů opět v rámci dané spolkové země. Třetí hodnota je kvocientem obou předcházejících. Tučně zvýrazněné hodnoty upozorňují na situace, které napomáhají vzniku převislých mandátů – představují vzhledem ke spolkové úrovni nadprůměrné hodnoty v případě prvního čísla a podprůměrné v případě druhého; totéž platí pro kvocienty vyšší než jedna. Tři úrovně stínování pak ilustrují počty vzniklých převislých mandátů: světle šedá = 1 – 2 křesla, střední = 3 – 4 křesla a tmavá = více než 4 křesla.

dvěma.²³⁸ Je-li kvocient těchto dvou hodnot vyšší než 1, v tom případě můžeme konstatovat, že zkoumaná strana obdržela více přímých křesel než nakolik měla proporcionální nárok.²³⁹ V takovém případě je vznik převislých mandátů velmi pravděpodobný, jak dokládají tučně a stínováním zvýrazněné hodnoty. Pokud navzdory hodnotám vyšším jedné převislé mandáty nevznikly (Šlesvicko-Holštýnsko 1998, Sársko 2002, Brémy a Hesensko 2009), nebo naopak navzdory hodnotám nižším (nebo rovným) jedné k jejich vzniku došlo (Durynsko 1990, Sasko 1994, Hamburk 1998 či opět Durynsko, Sasko a Meklenbursko-Přední Pomořany 2002), znamená to, že se do celé situace promítl nepřímý vliv některé z dalších proměnných. Pro existenci takových přesahujících křesel pak není klíčové pouze působení na úrovni spolkové země, tedy rozdílná mechanika volebních formulí nebo splitting, ale je zřejmé, že zde významnější roli sehrála některá z proměnných druhého příčinného typu.

Nárůst významu převislých mandátů dokládají zvyšující se průměrné hodnoty kvocientů, které v letech 2005 i 2009 přesáhly hodnotu jedna. Převis přímých křesel vítězných stran je tedy v některých zemích již natolik výrazný, že na svou stranu obrátil i celoněmecký průměr. Tabulka č.6 také dokládá, že v nových spolkových zemích dosahují vítězné politické strany podprůměrných podílů na celkovém počtu proporcionálně rozdělovaných mandátů v dané zemi téměř dvakrát častěji než je tomu v původních spolkových zemích. V některých z nich je však tento faktor přispívající ke vzniku převislých mandátů oslabován zvláště nízkými zisky těchto stran v rámci jednomandátových obvodů (viz např. Berlín 1990 – 2009, Braniborsko 1990 a 2009 či Meklenbursko-Přední Pomořany 2005). Naopak ani drtivé vítězství a zisk téměř všech jednomandátových obvodů (Bavorsko 1990 – 2005) nemusí být dostačující podmínkou ke vzniku převislých mandátů; v nabízeném příkladu Bavorska se historicky první přebytková křesla objevila až v roce 2009. Podobné příklady lze nalézt např. v Sasku (1990), Braniborsku (2002) či opakovaně v Sársku (1990 – 2002). Proč k těmto jevům dochází však nabízené hodnoty nejsou schopny vysvětlit. Stejně tak nezodpovězená zůstává otázka, proč v některých zemích při srovnatelných hodnotách kvocientů vznikl rozdílný počet převislých mandátů. Také v tomto případě budeme pro vysvětlení muset využít faktory zařazené ke druhému příčinnému typu. Než však přistoupíme k jejich prozkoumání, podívejme se podrobněji na první skupinu proměnných.

²³⁸ Jde o transponování výše představeného pravidla, které formuloval J. Behnke a jehož obsahem jen nutný vznik převislých mandátů, dosáhne-li podíl na přímých mandátech určité strany dvojnásobku jejího procentuálního nároku na základě druhých hlasů.

²³⁹ Grotz (2000), str. 716

3.2.1 Příčinný typ č.1: rozdíly vzniklé při rozdělování mandátů uvnitř určité spolkové země

a) splitting

Splitting, tedy rozdělení hlasů mezi dva kandidující subjekty, je v obecném povědomí považován za jeden z nejdůležitějších faktorů ovlivňujících vznik převislých mandátů.²⁴⁰ Z provedené analýzy však vyplývá, že jeho působení je v tomto ohledu spíše podružné, což dokládá i tab. č.7. Ta nabízí za prvé porovnání odchylek mezi výší splittingu v jednotlivých spolkových zemích, tedy informaci spíše přehledového charakteru, která v souvislosti se vznikem převislých mandátů nemá příliš silnou vypovídací hodnotu. Výše splittingu v dané spolkové zemi totiž sice může dosahovat velmi nadprůměrných hodnot, pokud však jeho výskyt není výrazněji koncentrován na nejsilnější stranu v zemi, nemůže tato proměnná nijak působit na vznik převislých mandátů. Klíčový je naopak druhý faktor, na který poukazuje předkládaná tabulka, a sice zacílení zkoumaného rozdělování hlasů, tedy rozdíl mezi podílem prvních a druhých hlasů, který vykazuje nejsilnější strana v dané spolkové zemi. Čím větší je tento rozdíl ve prospěch prvních hlasů, tím pravděpodobnější je také to, že podíl v druhých hlasech nebude příslušné straně stačit k pokrytí jejího výsledku z jednomandátových obvodů. Zvyšuje se tak pravděpodobnost, že vznikne přesahující mandát.

Jak dokládá tabulka č.7, ani výrazně nadprůměrné hodnoty výskytu splittingu v dané zemi nemusejí znamenat vznik převislého mandátu (viz Berlín 2002, 2005 i 2009 nebo Hamburk 2009). Právě tak ani jeho výrazně podprůměrné hodnoty (Sársko 2005, Durynsko 2009) nemusejí ale pro vznik přesahujících křesel představovat překážku, ba dokonce není ani vyloučeno, aby počet těchto křesel byl poměrně vysoký (v roce 2009 vznikla v Sasku 4 přebyteková křesla). Spolkové země, v nichž se výskyt splittingu na vzniku převislých mandátů podílel relevantní měrou, pak indikují tučně vtištěné hodnoty v rastrem zvýrazněných polích. Ať již zde celkový splitting vykazuje jakékoli hodnoty, rozdělování hlasů bylo zacíleno na podporu nejsilnější strany v zemi, která díky němu získala výrazně vyšší procentuální podíl v prvních hlasech než v hlasech druhých. V Hamburku (2002 a 2005), ve Šlesvicku-Holštýnsku (2009) a především pak v Bádensku-Württembersku (2005 a 2009) tak splitting velmi pravděpodobně sehrál důležitou roli při vzniku převislých mandátů. Výsledky voleb v Brémách (2002 a 2005) nebo Hesensku (2009) jsou naopak dokladem provázanosti příčin působících na vznik těchto křesel, neboť zde navzdory relevantnímu výskytu splittingu žádný takový

²⁴⁰ srov. Jesse (2009), str. 191

mandát nevznikl. Do výsledku tak zřejmě opačným působením zasáhla některá další proměnná.

Tab. č.7 **Splitting na zemské úrovni a jeho vliv na vznik převislých mandátů (2002 – 2009)**²⁴¹

spolková země	2002		2005		2009	
západ						
Bádensko-Württembersko	+2,1	+0,5	+3,4	+2,6	+5,3	+3,5
Bavorsko	-3,8	-2,7	-1,9	+0,8	-0,3	+1,1
Brémy	+2	+2,9	+1,8	+3,2	+1,1	+1,2
Dolní Sasko	-3,6	-0,7	-3,4	-0,9	+0,7	+0,7
Hamburk	+4,5	+6,6	+2,9	+3,8	+3,7	+1,6
Hesensko	-0,7	+2,6	+1,9	+1,6	+1,6	+2,6
Porýní-Falc	-1,8	-0,2	-1,3	+1,3	+1	+1,5
Sársko	-4,8	+1,2	-2,8	-0,3	-3	+0,4
Severní Porýní-Vestfálsko	-1,6	+1,6	-1,8	+0,5	+1,1	+1,9
Šlesvicko-Holštýnsko	-1,4	+1,9	-2	+1,3	-3	+1,6
východ						
Berlín	+6,4	-0,6	+6,3	-2,5	+6,9	-1,1
Braniborsko	+2,7	-4,3	0,0	-1,9	-2,5	-3,4
Durynsko	+2,1	-2,6	+0,2	-3	-4,4	-2,7
Meklenbursko-Přední Pomořany	-4,1	-2,3	-3,1	-3,8	-1,7	-3,5
Sasko	+2,9	+0,4	+0,3	+0,5	-4,1	-0,7
Sasko-Anhaltsko	-0,3	-3,6	-1,3	-2,6	-2,5	-5
spolkový průměr	21,4	3,0	24,4	5,0	25,9	4,6

zdroj: vlastní výpočet na základě dat Spolkového statistického úřadu

V prvních sloupcích je u každého volebního roku v procentních bodech uvedena odchylka od průměrné hodnoty splittingu ve všech spolkových zemích. Hodnoty ve druhém sloupci pak představují odchylku od průměrného rozdílu mezi podíly nejsilnější strany na prvních a druhých hlasech v dané zemi (opět procentní body). Tučně zvýrazněné hodnoty upozorňují na výrazný převis prvních hlasů nad druhými u zemské vítězné strany. Tři úrovně stínování pak ilustrují počty vzniklých převislých mandátů: světle šedá = 1 – 2 křesla, střední = 3 – 4 křesla a tmavá = více než 4 křesla

Bez zajímavosti není ani skutečnost, že splitting v nových spolkových zemích svými hodnotami přibližně odpovídá jeho výskytu ve staré Spolkové republice (viz tab. č.8), ale vítězné strany zde vykazují pouze podprůměrné odchylky mezi podíly prvních a druhých

²⁴¹ Výpočet bohužel nebylo možné provést pro všechny zkoumané volební roky, neboť v letech 1994 a 1998 nebyla provedena volební statistika. Příslušná data z voleb r. 1990 pak nemá Spolkový statistický úřad k dispozici v elektronické podobě. Podařilo se mi proto získat datový materiál pouze k volbám v letech 2002 – 2009.

hlasů; splitting zde proto ve zkoumaném období nepatřil mezi významné příčiny vzniku převislých křesel.²⁴² Shrňeme-li, splitting prokazatelně patří mezi příčiny vzniku převislých mandátů, jeho význam pro zkoumaný jev je však spíše slabší.

Tab. č.8 **Splitting v původních a nových spolkových zemích (2002 – 2009)**

	2002		2005		2009	
	západ	východ	západ	východ	západ	východ
jednotné hlasování	31152,5 79,9%	6622 76,6%	29063,8 76,1%	6659,6 75,5%	25790,1 72,7%	5821,7 76,7%
splitting	7833,7 20,1%	2021,5 23,4%	9116,7 23,9%	2165,4 24,5%	9693 27,3%	1773,1 23,3%
celkem	38986,2 100%	8643,5 100%	38180,5 100%	8825 100%	35483,1 100%	7594,8 100%

zdroj: vlastní výpočet dle dat Spolkového statistického úřadu; hodnoty uvedeny v tisících

b) rozdílné působení odlišných volebních formulí

Operacionalizace vlivu odlišného působení volebních formulí je již o poznání složitější. Fungování většinového pravidla totiž můžeme zkoumat pouze na úrovni spolkových zemí, zatímco fungování poměrného mechanismu pouze na úrovni spolkové. To by také mohlo znamenat relativizaci zařazení tohoto vlivu do první skupiny příčin působících na vznik převislých mandátů. Následující analýza se proto omezí na sledování agregovaného působení většinového mechanismu, pro jehož stanovení využijeme jednak rozdílu mezi podílem prvních hlasů a podílem přímých mandátů vítězné strany v každé spolkové zemi, jednak rozdílu mezi podílem prvních hlasů, které v příslušné zemi získaly nejsilnější a druhá nejsilnější strana.²⁴³

Čím vyšší je totiž disproporce mezi procentuálním podílem prvních hlasů a podílem získaných přímých mandátů, tím pravděpodobnější je také to, že počet přímých mandátů pro danou stranu přesáhne její listinný nárok, ergo vzniknou převislé mandáty. Pokud v situaci, kdy vítězná strana ve spolkové zemi vykazuje výrazný většinový bonus, vznikne přesahující mandát a zároveň odstup druhé nejsilnější strany měřený podílem prvních hlasů je velmi těsný, pak se můžeme důvodně domnívat, že právě v této situaci na vznik onoho převislého mandátu silně zapůsobil odlišný mechanismus přepočtu hlasů na mandáty. Čím menší je totiž rozdíl mezi výsledkem obou nejsilnějších stran v prvních hlasech a čím větší je současně náskok vítězné strany v počtu obsazených jednomandátových obvodů, tím silněji se v dané situaci

²⁴² Tato skutečnost je mimořádně zajímavá zejména, vezmeme-li v úvahu, že právě v nových spolkových zemích vznikala v 90. letech drtivá většina přesahujících křesel. Příslušná data pro analýzu výsledků voleb v 90. letech však bohužel nejsou k dispozici.

²⁴³ Grotz (2000), str. 720

Tab. č.9 **Disproporční efekt většinového pravidla ve prospěch nejsilnější strany na zemské úrovni (1990 – 2009)**

spolková země	1990	1994	1998	2002	2005	2009						
západ												
Bádensko-Württembersko	+10,6	+8,9	+14,7	+5,1	-11,7	-7,5	-4,7	-4,6	+4,1	+2,7	+1,8	+10,5
Bavorsko	+6,3	+14,4	+6,2	+13,9	-6,3	+4,3	-0,7	+17,1	+4,5	+17,9	+13,9	+19,8
Brémy	+18,2	+0,1	+15,6	+4,5	+5,8	+14,7	+6	+16	+10,6	+15,1	+26,1	+0,3
Dolní Sasko	-19,2	-6,5	-27,3	-8,6	-2,8	0,0	-3,4	-0,1	+0,6	-1,1	-23,1	-5,6
Hamburk	+4,4	-7,1	+6,8	-6,2	+10,5	+3,8	+8,9	+6,5	+14,2	+4,1	-21,5	-7,3
Hesensko	-22,3	-8,7	-18,3	-5,0	-2,7	-6,9	-3,8	-7,7	-18,6	-7,1	-5,9	-1,2
Porýní-Falc	-9,2	-3,6	-8,7	-3,7	-21,0	-10,7	-29,2	-12,7	-14,8	-6,1	+7,4	+3,7
Sársko	+10,8	+0,8	+12,6	+0,7	+5,7	+8,2	+10,3	+0,1	+23,7	-5,3	+26,4	-3,9
Severní Porýní-Vestfálsko	-27,2	-11,2	-26,1	-6,8	-14,5	-0,5	-16,8	-3,5	-21,3	-4,6	-19,7	-3,8
Šlesvicko-Holštýnsko	+7,3	-7,1	-0,7	-7,3	+12,1	-4,7	+3,6	-4,8	-26,6	-7,7	+5,6	-2,3
východ												
Berlín	-16,5	-4,6	-25,8	-7,9	-10,3	+2,9	-3,5	-1,4	-16,8	+1,3	-22,5	-6,3
Braniborsko	-15,9	-9,5	+17,5	+7,3	+13,5	+15,2	+15,4	+9,2	+22,8	+6,6	-16,6	-7,3
Durynsko	+16,6	+11,7	+20,3	+1,1	+15,1	-5,4	+10,2	-3,6	-3,4	-6,7	+6,8	-4,3
Meklenbursko-Přední Pomorany	+7,9	+0,7	+0,7	+0,1	+2,1	-7,0	-10,5	-1,8	-14,1	-8,4	+12,9	+8
Sasko	+12	+20,2	+12	+17,5	-13,9	-6,9	0,0	-8,2	+8,6	+0,9	+22,6	+7
Sasko-Anhaltsko	+15,4	+2,2	+0,3	-4,4	+18,9	+0,1	+17,9	-1,1	+26,6	-2,2	-14,3	-8
spolkový průměr	37,5	12,0	36,8	10,2	38,9	11,9	39,5	12,7	38,3	9,4	37,9	8,3

zdroj: vlastní výpočet na základě dat stažených z <http://www.bundeswahlleiter.de/>

První hodnota v každém volebním roce představuje odchylku od spolkového průměru rozdílů mezi procentem přímých mandátů a procentem prvních hlasů u nejsilnější strany v dané spolkové zemi, vše v procentních bodech. Hodnota ve druhém sloupci udává odchylku od spolkové průměru rozdílů mezi podílem prvních hlasů u v pořadí první a druhé strany v dané zemi, opět v procentních bodech. Tučně jsou zvýrazněny odchylky přesahující průměrné hodnoty o více než 10 procentních bodů v případě prvních hodnot, resp. záporné či velmi nízké rozdíly v případě druhých hodnot. Tři úrovně stínování pak ilustrují počty vzniklých převislých mandátů: světle šedá = 1 – 2 křesla, střední = 3 – 4 křesla a tmavá = více než 4 křesla.

projevil většinový bonus generovaný systémem FPTP. Nejsilnější strana totiž zvítězila ve velkém počtu jednomandátových obvodů pouze těsnou většinou. Vznikne-li v takovéto situaci převislý mandát, pak hlavní příčinou jeho vzniku pravděpodobně bylo rozdílné působení použitých volebních formulí. Zjištěné poznatky shrnuje tabulka č.9.

Z předložených dat vyplývá, že k nadreprezentaci vítězných stran na základě prvních hlasů docházelo v 90. letech mnohem častěji v nových spolkových zemích, od roku 2005 se situace v obou částech Německa vyrovnává. To by mohlo být způsobeno proměnou stranického systému v nových spolkových zemích, kde výrazné posílení Die Linke proměnilo její roli: Pokud většina jí odevzdaných prvních hlasů v 90. letech propadla, dopomáhala tak vlastně oběma velkým stranám k těsným vítězstvím v jednomandátových obvodech. Poté, co se jí podařilo posílit svou pozici natolik, že se jí daří vítězit v celé řadě jednomandátových obvodů, tak svými úspěchy zároveň snižuje nadreprezentaci vítězné velké strany.

Souběžné vysoké hodnoty v obou sloupcích k danému volebnímu roku indikují, že vítězná strana získala vysoký počet přímých mandátů (popř. převislých mandátů) na základě výrazně vyšší podpory v prvních hlasech v porovnání s druhou stranou v pořadí (Durynsko 1990, Sasko 1994, Braniborsko 1998, Bádensko-Württembersko a Bavorsko 2009). Pro vznik těchto převislých mandátů tedy nebylo klíčové působení rozdílných volebních formulí. Naopak vysoká hodnota v prvním sloupci, tedy silná nadreprezentace vítězné strany, vztažená k malému rozdílu mezi výsledky dvou nejsilnějších stran v dané zemi znamená, že většinové pravidlo sehrálo při vzniku příslušných převislých mandátů silnou roli (Durynsko 1998, Sasko-Anhaltsko 1998 a 2005, Sársko 2005 a 2009). Z předkládaných dat lze vysledovat i případy, v nichž zkoumaná situace sice výrazně napomáhala ke vzniku případného převislého mandátu, tento ale nevznikl (Šlesvicko-Holštýnsko 1998, Durynsko 2002). V takových případech můžeme usuzovat na jiné, opačně působící faktory, které do tohoto procesu zasáhly.

3.2.2 Příčinný typ č.2: rozdíly vzniklé při redistribuci křesel ze spolkové na zemskou úroveň

Faktory přiřazené ke druhému příčinnému typu způsobují vznik převislých mandátů nepřímo, a to v případech, kdy na úrovni spolkových zemí dojde k určitým odchylkám od hodnot na spolkové úrovni. Jak již bylo řečeno, počet přímých i listinných mandátů je zákonem stanoven na 299 a rovněž jejich vztah na úrovni jednotlivých spolkových zemí by měl odpovídat poměru 1:1. Problém však spočívá v tom, že přiřazování mandátů stranám na základě druhých hlasů se odehrává na spolkové úrovni, a teprve poté jsou křesla distribuována zpět do jednotlivých spolkových zemí. Děje se tak na základě volebního úspěchu (či neúspěchu) kan-

didujících stran, který se mezi jednotlivými zeměmi přirozeně liší. Zatímco počet přímých mandátů je v každé zemi pevně stanoven počtem jednomandátových obvodů, počet listinných mandátů může být kromě procentuálního podílu zemské kandidátky na celostátním výsledku ovlivněn i několika dalšími faktory.

a) matematická formule

Prvním z nich je matematická formule využívaná k rozdělení křesel mezi jednotlivé spolkové země. Spolková republika pro tyto účely využívá stejnou metodu, která jí slouží k vypočtení poměrného zastoupení politických stran ve Spolkovém sněmu. Od poloviny 80. let jí byla Hare-Niemeyerova formule, od voleb v roce 2009 pak Německo využívá dělitele Sainte-Laguë. Zkreslení, ke kterým vlivem aplikace těchto matematických metod dochází, jsou v principu identická se zkresleními známými z jejich fungování v ostatních politických kontextech. Problém Hare-Niemeyerovy formule spočíval především v její neschopnosti rozdělit všechna křesla během jediného skrutinia. Zbytkové mandáty tak bylo třeba rozdělovat za použití stejné formule znovu, přičemž mohlo dojít k takovému výslednému rozdělení křesel, které napomohlo vzniku převislého mandátu. Formule navíc nepředcházela problému negativní váhy hlasu (viz dále).²⁴⁴ Tento jev byl částečně eliminován přechodem na využívání dělitele Sainte-Laguë; také princip jeho fungování zvýhodňující spíše středně silné kandidátní listiny však může ke vzniku převislých mandátů přispět. Efekty působení volební formule však lze jen těžko předpovědět.²⁴⁵

Detailní prozkoumání jejich vlivu na vznik převislých mandátů by si žádalo přepočtení všech volebních výsledků podle alternativních volebních formulí a jejich vzájemné porovnání. Takový postup však nepovažuji za účelný za prvé proto, že se můžeme důvodně domnívat, že vliv působení matematické formule na vznik převislých mandátů je velmi malý, a za druhé proto, že by nás taková analýza mohla přivést pouze k závěru, že některá volební formule napomohla ke vzniku převislých mandátů v určité situaci, zatímco jiná formule by k němu bývala napomohla v jiné. Na tomto místě proto postačí konstatování, že žádná matematická metoda není schopna alokovat křesla zcela nestranným či neproblematickým způsobem a že v daném kontextu se její vliv řadí spíše k méně významným faktorům.

b) rozdíly v počtu voličů

Dalším nepřímo působícím faktorem, který však může vznik přesahujících křesel ovlivnit již mnohem výrazněji, je vztah mezi počtem oprávněných voličů a počtem přímých mandátů v určité spolkové zemi. Pokud totiž některá spolková země vykazuje v porovnání s ostat-

²⁴⁴ podrobněji viz Behnke (2007), str. 184 – 185

²⁴⁵ k působení volební formule podrobněji viz Behnke (2003), str. 52 – 54

Tab. č.10 Průměrné rozdíly v lidnatosti jednomandátových obvodů mezi jednotlivými spolkovými zeměmi (1990 – 2009) v %

spolková země	1990	1994	1998	střední hodnota 1990 – 1998	2002	2005	2009	střední hodnota 2002 – 2009
západ								
Bádensko-Württembersko	+6,9	+8,9	+9,7	+8,5	-3,2	-2,7	-4,7	-3,5
Bavorsko	+6,4	+9,0	+10,0	+8,5	-0,1	-2,0	-1,1	-1,1
Brémy	-3,1	-4,9	-7,8	-5,3	+17,0	+16,3	+15,7	+16,3
Dolní Sasko	+3,2	+6,2	+7,3	+5,6	+0,5	+0,3	-3,3	-0,8
Hamburk	+0,3	-0,1	-3,1	-1,0	-1,7	-1,9	-0,6	-1,4
Hesensko	+8,4	+9,1	+9,2	+8,9	-0,1	-0,6	-0,6	-0,4
Porýní-Falc	+1,9	+4,4	+5,4	+3,9	-1,8	-1,7	-1,8	-1,8
Sársko	-5,8	-6,2	-7,3	-6,4	-0,9	-2,2	-4,1	-2,4
Severní Porýní-Vestfálsko	+2,4	+3,1	+3,1	+2,9	-0,6	-1,0	-1,5	-1,1
Šlesvicko-Holštýnsko	+5,3	+7,5	+8,2	+7,0	-4,6	-4,4	-3,6	-4,2
východ								
Berlín	+8,4	+7,8	+5,0	+7,1	-1,7	-2,8	-2,3	-2,3
Braniborsko	-9,4	-9,8	-5,8	-8,3	+1,5	+1,7	+1,0	+1,4
Durynsko	-7,0	-8,8	-8,4	-8,1	-5,1	+4,0	+0,9	-0,1
Meklenbursko-Přední Pomořany	-11,6	-14,3	-13,6	-13,2	-2,6	-3,1	-5,1	-3,6
Sasko	-1,9	-4,3	-4,1	-3,4	+1,5	+0,2	+4,3	+2,0
Sasko-Anhaltsko	-4,4	-7,2	-7,8	-6,5	+1,8	+0,8	+6,9	+3,2
průměrný počet oprávněných voličů v SMD	180.059	178.734	178.909		207.084	209.147	210.792	

zdroj: Grotz (2000), str. 723 a vlastní výpočet dle dat stažených z <http://www.bundeswahlleiter.de/>

Hodnoty představují procentuální odchylky od průměrného počtu voličů v jednomandátových obvodech (SMD) pro dané volební roky. Základem pro jejich výpočet se staly kvocienty počtu oprávněných voličů dané spolkové země a počtu zde přidělovaných přímých mandátů. Tučně jsou zvýrazněny případy výrazně napomáhající vzniku převislých mandátů. Tři úrovně stínování pak ilustrují počty vzniklých převislých mandátů: světle šedá = 1 – 2 křesla, střední = 3 – 4 křesla a tmavá = více než 4 křesla.

ními nízký počet voličů na jednomandátový obvod, znamená to, že poměr mezi jejími přímými a listinnými mandáty se v jejím rámci mění ve prospěch prvně jmenovaných. Logika této věci spočívá v tom, že daná země je nadreprezentována z hlediska přímých mandátů, které však – s ohledem na svůj reálný počet voličů – jen velmi těžko doplní nárokem na totožný počet listinných křesel. Na situace, které tímto způsobem usnadnily vznik převislých mandátů, upozorňuje tab. č.10, ze které zjistíme průměrné rozdíly v lidnatosti jednomandátových obvodů mezi jednotlivými spolkovými zeměmi. Klíčové jsou opět tučně zvýrazněné hodnoty, které představují spolkové země s významně nižšími počty oprávněných voličů na jednomandátový obvod, než udává spolkový průměr.

V této souvislosti si zaslouží pozornost zejména hodnoty rozdělené dvěma osami. První z nich představuje osa západ-východ, druhou pak časová osa rozdělená rokem 2002, v němž byla ještě před volbami provedena významná úprava hranic volebních obvodů. V 90. letech ležel v nových spolkových zemích počet registrovaných voličů v jednomandátových obvodech poměrně hluboko pod celoněmeckým průměrem, přičemž Braniborsko, Durynsko a Meklenbursko-Přední Pomořany vykazovaly v rámci všech konaných voleb vůbec nejnižší hodnoty. Ve všech těchto zemích také v 90. letech pravidelně vznikaly převislé mandáty, jejichž počet se však počínaje volbami v roce 2002, tedy po provedení redistrictingu významně snížil. Na vznik těchto převislých mandátů tedy rozdíly v počtu voličů zřejmě poměrně výrazně zapůsobily. V původních spolkových zemích vykazovaly před úpravou hranic volebních obvodů hodnoty přispívající ke vzniku přesahujících křesel zejm. Sársko a Brémy. Po roce 2002 již stará Spolková republika žádné relevantní záporné hodnoty nevykazuje. Celkově je pak z předkládaných dat patrné, že převislé mandáty vznikají téměř výlučně v těch případech, kdy se odchylka od průměrného počtu voličů v jednomandátových obvodech pohybuje v záporných hodnotách. Významnými výjimkami, kde přesahující křesla vznikla navzdory kladným hodnotám, jsou pouze Bádensko-Württembersko (1994) a Sasko (2009). Je tedy patrné, že tato proměnná má poměrně zásadní vliv na vznik zkoumaného jevu.

c) rozdíly ve volební účasti

Také rozdíly ve volební participaci mezi jednotlivými spolkovými zeměmi mohou, v zásadě analogickým způsobem k předcházejícímu bodu, ovlivnit vznik převislých mandátů: Při výrazně nižší volební účasti na zemské úrovni stoupá pravděpodobnost, že zde bude rozdělováno, relativně méně, méně listinných křesel a naopak více přímých mandátů. S výší volební účasti pracuje tabulka č.11, v níž tučně zvýrazněné záporné hodnoty indikují volební roky doprovázené zemskou výrazně podprůměrnou volební účastí, která mohla podstatně přispět ke vzniku převislých mandátů. Na první pohled je patrné, že všechny nové spolkové země trvale

vykazují silně podprůměrnou volební participaci, zatímco hodnoty vztahující se k původním spolkovým zemím svědčí téměř bez výjimky o opaku. Případy s nejnižší volební účastí pak velmi dobře korespondují se vznikem velké části převislých mandátů zvýrazněných šedým rastrem. Bez povšimnutí by neměly zůstat výsledky roku 1998, kdy celkový nárůst volební účasti zároveň snížil rozdíly mezi oběma bývalými částmi Německa. Zároveň s tím, jak volební účast opět klesá (zejm. rok 2009), se však opět prohlubuje i participační zaostávání nových spolkových zemí. Tento jev bude pravděpodobně i v budoucnosti výrazně ovlivnit tamní vznik převislých mandátů.

Tab. č.11 **Rozdílná volební účast dle spolkových zemí (1990 – 2009)**

spolková země	1990	1994	1998	2002	2005	2009	střední hodnota
západ							
Bádensko-Württembersko	-0,3	+1,7	+1,2	+3,5	+1,9	+2,7	+1,8
Bavorsko	-3,3	-1,1	-2,6	+3,9	+1,1	+1,9	-0,02
Brémy	-1,2	+0,5	+0,1	+1,2	-1,3	+0,6	-0,02
Dolní Sasko	+2,9	+3,8	+2,1	+3,4	+2,6	+3,6	+3,1
Hamburk	+0,5	+1,7	-0,8	+2,0	+0,7	+1,6	+1,0
Hesensko	+3,4	+4,3	+2,3	+2,5	+1,9	+4,1	+3,1
Porýní-Falc	+4,0	+4,3	+2,0	+2,4	+1,9	+2,3	+2,8
Sársko	+7,4	+5,5	+2,9	+2,4	+2,6	+4,0	+4,1
Severní Porýní-Vestfálsko	+1,0	+3,9	+2,0	+2,7	+1,5	+1,7	+2,1
Šlesvicko-Holštýnsko	+0,9	+2,9	+0,8	+3,1	+2,3	+3,9	+2,3
východ							
Berlín	+2,9	+0,6	-0,8	0,0	+0,6	+1,2	+0,8
Braniborsko	-3,9	-6,5	-3,7	-3,9	-1,9	-2,7	-3,8
Durynsko	-1,3	-3,1	+0,4	-2,8	-1,3	-4,5	-2,1
Meklenbursko-Přední Pomořany	-6,8	-5,2	-1,6	-7,0	-5,6	-6,7	-5,5
Sasko	-1,5	-6,0	-0,3	-3,9	-1,1	-4,7	-2,9
Sasko-Anhaltsko	-5,5	-7,6	-4,7	-8,8	-5,8	-9,2	-6,9
spolkový průměr	77,7	78,0	81,9	77,6	76,8	69,7	

zdroj: vlastní výpočet podle dat stažených z <http://www.bundeswahlleiter.de/>

Hodnoty představují odchylky od průměrné volební účasti na zemské úrovni v daném volebním roce (procentní body). Tučně jsou zvýrazněny případy výrazně napomáhající vzniku převislých mandátů. Tři úrovně stínování pak ilustrují počty vzniklých převislých mandátů: světle šedá = 1 – 2 křesla, střední = 3 – 4 křesla a tmavá = více než 4 křesla.

Porovnáme-li hodnoty obou posledních tabulek, dospějeme k závěru, že působení rozdílné volební účasti a rozdílného počtu oprávněných voličů v rámci jednomandátových obvodů se v nových spolkových zemích navzájem velmi často posilovalo. Až do nové úpravy volebních obvodů v roce 2002 zde bylo možné sledovat kumulativní účinek podprůměrného

počtu registrovaných voličů na obvod doprovázený silně podprůměrnou volební účastí. Tento fakt zřejmě zásadním způsobem přispěl k vzniku vysokého počtu převislých mandátů, které se v 90. letech koncentrovaly takřka výlučně právě do nových spolkových zemí. Nízká volební účast zde jejich vzniku napomáhá do současnosti. Naopak v části původních spolkových zemí můžeme sledovat opačný jev, díky němuž bylo možné vzniku převislých mandátů předejít. Vliv nižší volební účasti zde byl totiž vyrovnáván nadprůměrnými počty voličů v jednomandátových obvodech (Bavorsko 1990 – 1998, Brémy 2002 – 2009) nebo naopak byl podprůměrný počet voličů v jednomandátových obvodech kompenzován vysokou volební účastí (Sársko 1990 – 2002, Berlín 2002 – 2009).

Shrneme-li výsledky provedené empirické analýzy, je zřejmé, že vznik převislých mandátů není možné vysvětlovat monokauzálně, nýbrž že se jedná o vysoce komplexní soubor příčin, které se mohou navzájem posilovat, ale i oslabovat.²⁴⁶ Nepotvrdila se obvyklá kliše o stěžejní roli *splittingu*, jehož skutečně silný vliv můžeme prokazatelně doložit snad pouze v případě Bádenska-Württemberska (2005 i 2009), jako zásadní se naopak ukázal vliv rozdílného počtu oprávněných voličů v jednomandátových obvodech kombinovaný s rozdílnou výší volební účasti. Pomocí těchto dvou proměnných je možné vysvětlit vznik drtivé většiny všech převislých mandátů vzniklých v nových spolkových zemích. Silnou roli zde přirozeně sehrává i odlišná podoba stranického systému. V případě staré Spolkové republiky je pak příčiny vzniku přebytkových křesel třeba hledat spíše v rozdílném působení většinové a poměrné volební formule částečně posilované vlivem *splittingu*.

4. Kritika existence převislých mandátů

Jak již bylo posáno výše, role a reálný politický význam převislých mandátů výrazně narostly během posledních zhruba dvou dekad, během nichž se také začala mnohem hlasitěji ozývat kritika na jejich adresu. Výtky, které jsou proti jejich existenci vznášeny, lze rozdělit v zásadě do tří skupin: tato křesla představují problém z hlediska ústavně-právního, z hlediska férovosti a spravedlnosti voleb a v neposlední řadě také z hlediska teorie demokracie.²⁴⁷

Ústava Spolkové republiky (*Grundgesetz – GG*) o volebním systému do Bundestagu nepojednává, nýbrž ponechává jeho konkrétní podobu příslušné zákonné normě (*Bundeswahlgesetz – BWG*). Základní principy volebního práva jsou pak zakotveny v článku 38 Základního zákona, přičemž existence převislých mandátů bývá problematizována především z hledis-

²⁴⁶ Jesse (2009), str. 119

²⁴⁷ srov. Behnke (2010a), str. 534

ka jejich slučitelnosti se zásadou rovnosti volebního práva. V této souvislosti zastává Spolkový ústavní soud pozoruhodnou interpretaci, která vychází z jeho rozhodnutí z počátku 50. let, v němž konstatoval, že přesný význam pojmu rovnosti volebního práva závisí na konkrétní podobě volebního systému. Tím se rozumí, že v kontextu fungování většinových volebních soustav je klíčový princip rovnosti hlasů z hlediska jejich váhy (*Zählwertgleichheit*). Všechny hlasy tedy musejí mít stejnou hodnotu. Ve vztahu k fungování poměrných systémů je však dle Spolkového ústavního soudu mimo této dimenze rovnosti neméně významná také rovnost z hlediska zajištění přístupu k reprezenatci, která proporcčně co nejpřesněji odpovídá dosaženému podílu hlasů (*Erfolgswertgleichheit*)²⁴⁸; jinak řečeno, jedná se o požadavek co možná nejčistší výsledné proporcionality.²⁴⁹ Proto je v této souvislosti jurisdikce Spolkového ústavního soudu v německé odborné literatuře označována jako *systemově vázaná*.²⁵⁰

Několik ústavních stížností bylo již také vzneseno přímo proti existenci převislých mandátů, a to zejména v souvislosti s absencí kompenzace takto vzniklých výhod ostatním stranám.²⁵¹ Spolkový ústavní soud se ve svých rozhodnutích principu přesahujících křesel však v obecné rovině zatím vždy zastal, přičemž jeho argumentaci lze zjednodušeně shrnout do mylného a často kritizovaného konstatování, že převislé mandáty jsou výrazem personalizace německého poměrného volebního systému, přičemž vzniklé disproporce jsou marginálního významu; zvoleným kandidátům již navíc není možné jejich mandáty jednoduše odebrat.²⁵² Nutno však podotknout, že tato rozhodnutí pocházejí z doby, kdy význam přesahujících křesel nebyl ještě nijak zásadní.²⁵³ K významnému obratu došlo v červenci 2008, kdy Spolkový ústavní soud vydal rozhodnutí týkající se problematiky negativní váhy hlasu (*negative vote weight; Negatives Stimmgewicht*). K tomuto paradoxnímu jevu v Německu po opuštění Hare-Niemeyerovy formule a přechodu na dělitele Sainte-Laguë dochází již pouze v souvislosti se vznikem převislých mandátů.²⁵⁴ Ty se tak opět dostaly na program jednání Ústavního soudu,

²⁴⁸ BVerfGE 34, 81 (87 – 88, 100); 5. 4. 1952

<http://sorminiserv.unibe.ch:8080/tools/ainfo.exe?Command=ShowPrintVersion&Name=bv034081>

²⁴⁹ Odchytky od rovnosti v přístupu k reprezentaci Ústavní soud akceptuje pouze tehdy, drží-li se v úzkých mezích a jsou-li řádně odůvodněny. To se vztahuje např. k existenci 5% uzavírací klauzule, jejímž úkolem je zabránění přílišné fragmentaci stranického systému a z ní resultující politické nestabilitě, přičemž panuje obecná shoda, že naplnění tohoto cíle je důležitější než dosažení čistě proporcionalního výsledku. viz BVerfGE 1, 208 (244 – 246); 11. 10. 1972

<http://sorminiserv.unibe.ch:8080/tools/ainfo.exe?Command=ShowPrintVersion&Name=bv001208>

²⁵⁰ srov. Behnke (2010a), str. 534 – 535

²⁵¹ pro přehled ústavních stížností viz <http://www.wahlrecht.de/ueberhang/index.html>

²⁵² srov. Jesse (2009), str. 121; Hübner (2000), str. 94 – 95

²⁵³ Zatím poslední a také nejrozsáhlejší verdikt týkající se převislých mandátů pochází z roku 1997. viz BVerfGE 95, 335 <http://sorminiserv.unibe.ch:8080/tools/ainfo.exe?Command=ShowPrintVersion&Name=bv095335>

²⁵⁴ Přesněji řečeno, problém negativní váhy hlasu se vyskytuje pouze v případě, že vzniknou převislé mandáty, obráceně však již neplatí, že by vznik všech převislých mandátů musel být nutně spojen s efektem negativní váhy hlasu.

který ve zmiňovaném rozhodnutí označil za ústavně nekonformní tu jejich část, která vzniká právě v souvislosti s účinky negativní váhy hlasu.²⁵⁵

Představme si v krátkosti tento problematický jev. Jedná se o paradoxní situaci, v níž lepší volební výsledek určité strany může vést k jejímu znevýhodnění při rozdělování křesel, zatímco horší volební výsledek může jiné straně domopoci k vyššímu počtu křesel. Jinak řečeno, hlasy voličů mohou za určitých okolností volenou stranu poškozovat.²⁵⁶ Předpokládejme, že strana A získá v libovolné spolkové zemi určitý podíl druhých hlasů a zároveň obdrží jistý počet přímých mandátů. Otázka pak zní, jaké důsledky by mělo, kdyby zmíněná strana získala v dané spolkové zemi méně druhých hlasů, zatímco počet jí náležejících přímých mandátů by se nezměnil. V takovém případě může nastat následující situace: bude-li pokles druhých hlasů strany A takový, že jí ještě nezpůsobí ztrátu křesla na celoně-mecké úrovni, ale zasáhne pouze do zpětné redistribuce mandátů mezi zemské kandidátní listiny, pak ve sledované spolkové zemi sice strana vlivem poklesu voličské podpory v druhých hlasech o mandát přijde, zároveň však může při dostatečné podpoře prvními hlasy vykázat převislý mandát, ergo počet jejích křesel v této zemi se změnit nemusí. Odebraný mandát pak navíc putuje do jiné spolkové země, kde si jej místní kandidátní listina připočte k dobru. To však také znamená, že jiná kandidátní listina tento mandát ztratí.²⁵⁷ Celkově tak strana A může díky ztrátě hlasů získat mandát navíc. Možnost takového scénáře byla „objevena“ v roce 2005 během dodatečné volby²⁵⁸ v obvodu 160 (Drážďany I)²⁵⁹ a ačkoli možná působí poněkud nepravděpodobně, záhy byly doloženy i další případy z minulosti a nebezpečí tohoto jevu bylo také jednoznačně prokázáno v souvislosti s volbami v roce 2009.²⁶⁰

Spolkový ústavní soud následně rozhodl o neslučitelnosti takového stavu se zásadou rovnosti volebního práva (ve smyslu rovného zajištění přístupu k reprezentaci) a nařídil jeho odstranění ze spolkového volebního zákonodárství. Jeho rozhodnutí však nenařizuje odstranění převislých mandátů jako takových.²⁶¹ V této argumentaci však celá řada politických vědců spatřuje zásadní rozpor, neboť Spolkový ústavní soud odvolává se především na rovnost v

²⁵⁵ pro citované rozhodnutí viz

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html

²⁵⁶ Strohmeier (2009), str. 27 - 35

²⁵⁷ podrobně viz Strohmeier (2009), str. 27 – 35; Lübbert (2009), str. 7 – 9; Pappi – Herrmann (2010), str. 260 – 261

²⁵⁸ Dodatečné volby se konají tehdy, pokud v některém volební obvodě nebo okrsku nebyly provedeny v řádném termínu nebo pokud již nominovaný kandidát ještě před volbou zemře. viz BWG § 43

²⁵⁹ V tomto konkrétním případě bylo vypočítáno, že pokud by zde CDU v dodatečné volbě bývala získala o několik tisíc hlasů více, na spolkové úrovni by ztratila jeden mandát. srov. Behnke (2010a), str. 535

²⁶⁰ Lübbert (2010), str. 282 – 285

²⁶¹ srov. BVerfGE 121, 266 (101 – 106); 3. 7. 2008

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html

přístupu k reprezentaci, tedy na co nejvyšší míru proporcionality, označil za protiústavní negativní váhu hlasu, ačkoli její reálný vliv je v tomto ohledu mnohem nižší než vliv převislých mandátů, jejichž existence je však i nadále ústavně konformní. Postoj Spolkového ústavního soudu k problému převislých mandátů je proto řadou odborníků považován za nekonzistentní a jeho rozhodování v oblasti volebního práva obecně za značně nepředvídatelné.²⁶²

Existence převislých mandátů však není problematizována pouze čistě v ústavně-právní rovině, ale také z hlediska elementárních požadavků na férovost a spravedlnost voleb. Především se jedná o zajištění rovnosti šancí jednotlivých politických stran při získávání křesel. Ačkoli víme, že žádný volební systém se ke kandidujícím subjektům nechová přísně neutrálně, je zcela legitimní žádat, aby volební pravidla cíleně nezvýhodňovala žádnou z konkurujících si stran.²⁶³ Právě k tomu však v našem případě dochází. Pouze křesťanští a sociální demokraté jsou totiž schopni zvítězit v takovém počtu jednomandátových obvodů, který jim může přinést přesahující křesla. V jejich případě je možné výhodu, kterou takto jedna strana získá oproti druhé, obhájit jako časově omezenou, která se v příštích volbách opět může obrátit ve prospěch aktuálně znevýhodněné strany. To však neplatí v případě Zelených a FDP. Tyto strany jsou malé ze strukturních důvodů a bylo by absurdní očekávat, že do příštích voleb posílí natolik, že získají šanci vykázat převislé mandáty. V jejich případě se tedy jedná o jasné systémové znevýhodnění.²⁶⁴ Dokud přesahujících křesel vznikalo velmi málo, nebyl tento problém relevantní; bude-li však jejich počet a s ním i význam nadále stoupat, budeme dále jen těžko moci hovořit o rovných šancích všech stran na zisk odpovídajícího zastoupení.²⁶⁵

Tento problém pak úzce souvisí se třetí rovinou kritiky zkoumaného jevu, která vychází z teorie demokracie. Ke klíčovým funkcím voleb nepochybně patří *legitimace* politického systému i konkrétní mocenské elity.²⁶⁶ Aby tato funkce mohla být naplňována, musejí být volební pravidla všeobecně uznávána jako férová a spravedlivá. Právě v případě převislých mandátů tomu však tak přestává být, jak ostatně dokazuje velmi živá jak odborná, tak také

²⁶² Behnke (2010a), str. 536

²⁶³ tamtéž, str. 536 – 537

²⁶⁴ Popsaná nerovnost zatím nemá zásadní politické důsledky, neboť převislé mandáty si vždy připíše jeden ze dvou konkurenčních stranických bloků (CDU/CSU a FDP nebo SPD a Zelení), a tak z dlouhodobého hlediska dochází ke spravedlivé alternaci této výhody. Zásadní problém by však nastal v okamžiku, kdy by došlo k proměně zaběhnutého koaličního schématu. Vzhledem ke změnám uvnitř stranického systému a rostoucímu významu Die Linke však nemusí být tato eventualita příliš vzdálenou budoucností.

²⁶⁵ Ani tento problém však podle Spolkového ústavního soudu zásadním způsobem nenarušuje jím formulovanou zásadu rovnosti přístupu k reprezentaci. srov. BVerfGE 95, 335 (362)

<http://sorminiserv.unibe.ch:8080/tools/ainfo.exe?Command=ShowPrintVersion&Name=bv095335>

²⁶⁶ Klokočka (1991), str. 69

veřejná diskuse posledních let.²⁶⁷ Sporné především zůstává, do jaké míry by byla zpochybňována legitimita vlády, která by svou většinu opírala právě o převislé mandáty. Situace je o to komplikovanější, že vládní většiny zakládající se na existenci převislých mandátů by zřejmě byly v kontextu německé politické kultury, pro níž je vysoká reprezentativita (tedy proporcionalita) parlamentu zásadní normou²⁶⁸, pokládány za nelegitimní a pravděpodobně by byly označovány za převrácení vůle voličů. Vlastní přesahující křesla však zároveň není možné považovat za mandáty druhé kategorie už z toho důvodu, že v rámci Spolkového sněmu nejsou identifikovatelná.²⁶⁹ Možnost, že převislé mandáty zasáhnou do utváření většin ve Spolkovém sněmu, během posledních let značně stoupla a lze se důvodně domnívat, že se bude i nadále zvyšovat. Je proto více než na místě, vést diskusi o jejich odstranění či alespoň omezení možnosti jejich vzniku.²⁷⁰

5. Možnosti řešení problémů vyplývajících ze vzniku převislých mandátů

Jak již bylo naznačeno výše, Spolkový ústavní soud ve svém rozhodnutí z července 2008 uložil zákonodárcům do 30. června 2011 upravit volební systém do Spolkového sněmu takovým způsobem, aby z něj byl odstraněn efekt negativní váhy hlasu. Vzhledem k tomu, že tento jev se vyskytuje výlučně v souvislosti se vznikem převislých mandátů, je zřejmé, že nová zákonná úprava musí zároveň vyřešit i tento problém.²⁷¹ Stabilní vládní většina implikující konání příštích parlamentních voleb až v roce 2013 a také nejednota uvnitř koalice ve věci změny volebního zákona však způsobily relativně dlouho trvající odkládání tohoto problému ze strany vládní koalice. Ta předložila svůj první návrh v této věci do Bundestagu teprve 28.

²⁶⁷ srov. Jesse (2009), str. 119

²⁶⁸ srov. Beyme (2004); Behnke (2010a), str. 538

²⁶⁹ Fakt, že konkrétní přesahující křesla nejsou mezi ostatními mandáty identifikovatelná, je jedním z dalších paradoxů doprovázejících tento jev. Podstata tohoto problému spočívá v tom, že spolková země, v níž převislý mandát reálně vznikne, není totožná se spolkovou zemí, v níž byl tento vznik zapříčiněn. Jak již bylo vysvětleno výše, převislé mandáty vznikají, když určitá politická strana ve spolkové zemi získá více přímých mandátů, než činí její poměrný nárok. Také bylo již naznačeno, že držitelé mandátů, o něž se navyšuje počet poslanců Spolkového sněmu, se rekrutují z kandidátních listin, neboť počet přímých křesel je pevně dán počtem jednomandátových obvodů. V rámci které kandidátní listiny jsou tato křesla personalizována, však není možné určit, možné je pouze vyloučit kandidátní listinu země, z níž převislé mandáty kauzálně pocházejí – v ní se totiž žádná listinná křesla pro tuto stranu nepersonalizují, neboť všechn její nárok byl již vyčerpán (či spíše přečerpán) v rámci jednomandátových obvodů. Proto není možné identifikovat spolkovou zemi či země, v nichž byla tato křesla následně personalizována a jejich konkrétní držitelé tak zůstávají neznámi. V důsledku toho můžeme pouze konstatovat, že např. po volbách v r. 2009 činí převis nad standardním počtem poslanců BT 24 křesel. Nic bližšího o nich však říci nedokážeme. srov. Behnke (2007), str. 184

²⁷⁰ Hübner (2000), str. 95; Behnke (2010a), str. 539

²⁷¹ Behnke (2010b), str. 247 – 248

června 2011. Učinila tak dva dny před uplynutím tříleté lhůty, kterou Ústavní soud poslancům k nápravě tohoto problému (nikoli tedy k započetí legislativního procesu) stanovil.

Vládní návrh volební reformy však neodstraňuje ani problém negativní váhy hlasu, ani zásahy do proporcionality způsobené vznikem převislých mandátů. Ve skutečnosti představuje spíše pravý opak toho, co žádal Spolkový ústavní soud.²⁷² Podstata celého návrhu spočívá vlastně pouze v obrácení dosavadního pořadí, v němž dochází k přidělování křesel. V budoucnosti by totiž měla být křesla nejprve rozdělena mezi jednotlivé spolkové země, a to na základě počtu voličů, a teprve poté by se zjišťovaly poměrné nároky jednotlivých stran. Na místo jednoho velkého volebního obvodu by tak k alokaci křesel docházelo v 16 oddělených volebních obvodech.²⁷³ Na vznik převislých mandátů by taková úprava přirozeně neměla nejmenší vliv, stejně jako na efekt negativní váhy hlasu: rozdíly v počtu voličů v jednotlivých zemích stejně jako princip rozdělování mandátů mezi jednotlivé země by zůstaly nezměněny. Vládní návrh tak ani v nejmenším nepředstavuje řešení výše představených problémů.²⁷⁴

Také opoziční strany připravily vlastní návrhy na úpravu spolkového volebního zákona. Sociální demokraté navrhují, aby disproporce vzniklé vlivem přesahujících křesel byly ostatním stranám dorovnávány prostřednictvím kompenzačních mandátů. Aby však nedocházelo k neúměrnému zvyšování počtu poslanců Spolkového sněmu, mělo by podle návrhu SPD po zkušenosti z prvních následujících voleb po změně volebního systému dojít k odpovídající redukci počtu jednomandátových obvodů.²⁷⁵ Problematické disproporce vzniklé vlivem převislých mandátů by tak z velké části byly odstraněny, efekt negativní váhy by však – ve formální rovině – nadále existoval; jeho faktický vliv by však byl neutralizován. Die Linke pak využila situace k návrhu zásadní úpravy volebních pravidel vztahující se např. také k rozšíření aktivního i pasivního volebního práva či zrušení uzavírací klauzule. Problematiku převislých mandátů strana navrhuje řešit odečtem přesahujících přímých mandátů z jedné spolkové země od kandidátních listin v jiných zemích, popř. také jejich kompenzací ostatním stranám.²⁷⁶ Systému kompenzačních mandátů se již využívá v některých spolkových zemích při volbách místních zemských sněmů (např. v Severním Porýní-Vestfálsku).²⁷⁷

Diskuse na půdě Spolkového sněmu je však v době psaní této práce bohužel v samých počátcích a je proto velmi obtížné odhadovat její další vývoj. Představme si však někte-

²⁷² srov. <http://www.wahlrecht.de/news/2011/14.htm>

²⁷³ viz návrh příslušného zákona dostupný na <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/062/1706290.pdf>

²⁷⁴ srov. <http://www.wahlrecht.de/news/2011/11.htm>

²⁷⁵ pro návrh zákonné úpravy viz <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/058/1705895.pdf>

²⁷⁶ srov. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/058/1705896.pdf>

²⁷⁷ Behnke (2010b), str. 258

ré odborné návrhy k tématu vycházející z poměrně rozsáhlé diskuse posledních let.²⁷⁸ Problém převislých mandátů je řešitelný v zásadě třemi způsoby. Za první takovou úpravou volebního systému, která by zcela zamezila jejich vzniku, ze druhé volební reformou, která by jejich vznik výrazně omezila a třetí možností je zachování jejich existence při neutralizaci jejich účinků.²⁷⁹ Poslední variantou se jistě inspiroval i návrh z dílny SPD.

5.1 Odstranění převislých mandátů

Typově první možností, jak vyřešit problém převislých mandátů a zároveň tak odstranit efekt negativní váhy hlasu, je nastavení takových pravidel, která jejich vznik předem zcela vyloučí. Toho lze dosáhnout buď úpravou současných volebních pravidel při zachování systému poměrného zastoupení nebo radikálnější zásahem, který by znamenal jeho opuštění. Z kategorie prvně jmenovaných možností je nejjednodušší návrat k systému jediného hlasu, tedy přechod na čistě listinný způsob volby, doplněný případně o určité prvky personalizace (preferenční hlasy, panašování). Tento návrh zastávají kritikové systému dvou hlasů již velmi dlouhou dobu (za všechny jmenujme E. Jesseho); nově objevený efekt negativní váhy hlasu a rostoucí význam převislých mandátů pak jejich argumentaci pouze posilují.²⁸⁰ Jinou možností by bylo nepřiznání přesahujících křesel, a sice těm vítězům z jednomandátových obvodů, kteří by v dané spolkové zemi svého vítězství dosáhli s nejméně přesvědčivým výsledkem. Otázkou však zůstává, zda by takový postup nebyl v rozporu se zásadou rovnosti volebního práva, neboť voliči některých volebních obvodů by zůstali bez reprezentace, přesněji řečeno, všechny první hlasy by v těchto volebních obvodech propadly. Celá situace je navíc o to komplikovanější, že konkrétní převislé mandáty nelze mezi ostatními křesly Spolkového sněmu identifikovat (viz výše). Tento návrh z pera F. Pukelsheima se proto setkal spíše s kritickými reakcemi.²⁸¹

Ke stejnému výsledku lze však dojít také prostřednictvím zásadnější systémové změny, tedy přechodem na typologicky jiný volební systém. V kontextu fungování systému MMP se přirozeně na prvním místě nabízí striktní oddělení listinných a přímých mandátů, v jehož důsledku by polovina poslanců Spolkového sněmu byla volena prostřednictvím mechanismu poměrného zastoupení, zatímco druhá polovina křesel by byla obsazována na základě pravidla relativní většiny. Vznikl by tak skutečně smíšený volební systém, s nímž jeho současnou

²⁷⁸ Za všechny jmenujme alespoň zvláštní monotematické vydání časopisu *Zeitschrift für Politikwissenschaft* z roku 2009, které se tématem volební reformy zabývá v příspěvcích nejvýznamnějších německých odborníků (D. Nohlen, E. Jesse, G. Strohmeier, J. Falter...).

²⁷⁹ Behnke (2007), str. 196

²⁸⁰ viz např. Jesse (1985), str. 307 – 311; dále srov. Behnke (2007), str. 196

²⁸¹ Behnke (2007), str. 196 – 197

podobu řada autorů mylně zaměňuje. Významným zastáncem takové úpravy či dokonce přechodu k některé z forem většinového volebního systému je G. Strohmeier. Vzhledem k tradici a politické kultuře Spolkové republiky je však prosazení takového návrhu velmi nereálné.²⁸²

5.1 Snížení pravděpodobnosti vzniku převislých mandátů

Typově druhým možným řešením by byla taková změna volebního systému, která by sice vznik převislých mandátů principiálně nevyloučila, ale učinila by takovou možnost mnohem nepravděpodobnější. Odvíjí-li se vznik převislých mandátů od podílu nejsilnějších zemských stran na tamějších přímých mandátech, přirozeně se jako řešení nabízí snížit počet jednomandátových obvodů v každé spolkové zemi. Tím by se znesnadnila možnost jejich nadměrné koncentrace v rukou vítězné politické strany a naopak zajistilo jejich pokrytí nárokem opírajícím se o druhé hlasy. Tato varianta by si však žádala také změnu počtu poslanců Spolkového sněmu, ať již snížení o počet redukovaných jednomandátových obvodů či zvýšení v případě rozšiřování podílu kandidátních listin.²⁸³

Zajímavý návrh pak pochází z pera J. Behnkeho, který doporučuje přeměnu dosavadních jednomandátových obvodů na dvoumandátové; počet hlasů by však zůstal zachován. Mechanicky by taková úprava odpovídala systému jednoho nepřenosného hlasu (SNTV). Dvoumandátové obvody by vznikaly sloučením dvou současných jednomandátových obvodů, počet křesel personalizovaných prostřednictvím prvních hlasů by tak setrval na čísle 299. Při rozložení voličské podpory mezi dvě velké politické strany a zbývající strany malé by s největší pravděpodobností v drtivé většině dvoumandátových obvodů nebyla vítězná strana schopna získat takovou podporu, která by jí zajistila zisk obou rozdělovaných křesel. Nejčastějším výsledkem by tak bylo rozdělení těchto dvou mandátů mezi sociální a křesťanské demokraty, zvýšily by se však také šance všech menších stran. Z toho zároveň vyplývá, že pravděpodobnost vzniku převislých mandátů by klesla na minimum, v důsledku čehož by byl zároveň odstraněn problém negativní váhy hlasu. To poměrně přesvědčivě dokládají i modelové výpočty, které J. Behnke provedl.²⁸⁴ Vznik převislých mandátů by byl pomocí takové úpravy pravděpodobně eliminován i nepřímo, prostřednictvím změny volebního chování. Jak uvádí G. Cox, systémy SNTV podstatně slaběji motivují voliče ke strategickému volebnímu

²⁸² Strohmeier (2009), str. 35 – 41; Pappi – Herrmann (2010), str. 262 – 263

²⁸³ Behnke (2007), str. 197 – 198

²⁸⁴ Behnke (2010b), str. 258 – 259

chování než je tomu v případě systémů FPTP.²⁸⁵ Realné šance na úspěch také u menších stran by voliče mohly částečně odradit od rozdělování hlasů, což by mohlo vést k celkovému snížení četnosti splittingu, který ke vzniku převislých mandátů také přispívá. Jedná se proto o mimořádně zajímavý návrh, který by zároveň nevyžadoval žádné komplikované změny volebního zákonodárství.

6. Shrnutí

Náplní analytické části práce se stal fenomén převislých mandátů. Jedná se o křesla, o něž se navyšuje počet poslanců Spolkového sněmu, pokud určitá politická strana zvítězí na zemské úrovni v takovém počtu jednomandátových obvodů, který nelze pokrýt jejím poměrným nárokem vycházejícím z podílu druhých hlasů. Úvodní část se pokusila definovat základní pojmy potřebné k uchopení celého problému a poukázala k výsledkům dosavadního bádání, které však v případě zkoumaného jevu de facto nemá delší než dvacetiletou historii. To je dáno zásadní změnou významu, kterou převislé mandáty prošly od německého sjednocení: po roce 1990 totiž dramaticky stoupl jejich počet, s nímž vzrostl i význam, který tato křesla sehrávají ve spolkové politice.

Významným cílem této práce bylo objasnit příčiny vzniku těchto křesel. Působící faktory lze přitom rozdělit podle dvou možných kritérií. Za prvé na přímé, které vznik převislých mandátů ovlivňují bezprostředně (fungování volebního systému), a nepřímé, jejichž působení je zprostředkováno volebním chováním. Za druhé lze rozlišit vlivy, které na vznik převislých mandátů působí na úrovni spolkových zemí, a vlivy, které na zkoumaný jev působí v souvislosti se vztahy mezi zemskou a spolkovou úrovní. Celkově pak můžeme v tomto kontextu identifikovat 5 významných proměnných, kterými jsou 1) splitting, 2) odlišné působení většinové a poměrné volební formule, 3) vlastní matematická formule užívaná k rozdělení křesel mezi jednotlivé spolkové země, 4) rozdíly v počtu voličů v jednomandátových obvodech mezi jednotlivými spolkovými zeměmi a 5) rozdíly ve volební účasti mezi jednotlivými spolkovými zeměmi.

Provedená empirická analýza pak prokázala, že vznik převislých mandátů nelze vysvětlovat monokauzálně, nýbrž že se jedná o vysoce komplexní soubor příčin, které se mohou navzájem posilovat, ale i oslabovat. Nepotvrdila se obvyklá kliše o stěžejní roli splittingu, jehož skutečně silný vliv můžeme prokazatelně doložit snad pouze v případě Bádenska-

²⁸⁵ Cox (1997), str. 100 – 108

Württemberska (2005 i 2009), jako zásadní se naopak ukázal vliv rozdílného počtu oprávněných voličů v jednomandátových obvodech kombinovaný s rozdílnou výší volební účasti. Pomocí těchto dvou proměnných je možné vysvětlit vznik drtivé většiny všech převislých mandátů vzniklých v nových spolkových zemích. Silnou roli zde přirozeně sehrává i odlišná podoba stranického systému. V případě staré Spolkové republiky je pak příčiny vzniku přebytkových křesel třeba hledat spíše v rozdílném působení většinové a poměrné volební formule částečně posilované vlivem splittingu.

Po objasnění příčin vzniku převislých mandátů se pozornost soustředila na stále sílící kritické diskuse k tomuto jevu. Výtky, které jsou proti jejich existenci vznášeny, lze rozdělit do tří skupin: tato křesla představují problém z hlediska ústavně-právního, z hlediska férovosti a spravedlnosti voleb a v neposlední řadě také z hlediska teorie demokracie. V prvním případě jsou kritizovány jejich disproportční důsledky na složení Spolkového sněmu, ve druhém zvýhodnění, které skýtají dvěma nejsilnějším stranám a z nich plynoucí faktická nerovnost v přístupu k parlamentním křeslům, ve třetím pak oslabení legitimacy takové vlády, která by o jejich sílu opírala svou většinu. Z této kritiky pak vycházejí i diskuse o volební reformě, která byla v Německu započata v souvislosti s rozhodnutím Spolkového ústavního soudu o nutnosti odstranit efekt negativní váhy hlasu ze spolkového volebního zákonodárství. Tento jev je s problematikou převislých mandátů úzce svázán, neboť jeho výskyt je přímo podmíněn vznikem převislých mandátů. Mezi návrhy jak upravit současný volební systém do Spolkového sněmu pak můžeme identifikovat jak změny vedoucí k úplnému odstranění převislých mandátů (zavedení čistě listinné volby, nepřiznání převislých mandátů stranám či dokonce přechod ke smíšenému volebnímu systému), tak návrhy vedoucí ke snížení pravděpodobnosti vzniku převislých mandátů (snížení počtu křesel personalizovaných v jednomandátových obvodech, přechod na dvoumandátové obvody) či zavedení kompenzací stranám poškozeným jejich vznikem.

Závěr

Převíslé mandáty jsou významným specifikem německého volebního systému. Zatímco do německého sjednocení představovaly pouze okrajový jev, po roce 1990 se jejich význam začal zásadním způsobem zvyšovat. Tato práce si vytýčila dva základní cíle. Za první, analyzovat dosavadní trendy ve vývoji tohoto jevu a detailně prozkoumat okolnosti, které přispívají k vzniku přesahujících křesel. Za druhé, představit současné politologické i ústavně-právní diskusi, vztahující se k aktuálně probíhající německé volební reformě a prozkoumat možnosti, jakými se s problémem převíslých mandátů (a potažmo i negativní váhy hlasu) vypořádat.

Teoretická část této práce byla věnována dvěma hlavní tematickým okruhům souvisejícím se zkoumáním volebních systémů. První z nich se zaměřil na jejich mechanické fungování, ve druhém pak byly diskutovány vybrané politické důsledky těchto systémů. Po představení hlavních argumentačních linií ve sporu o rozlišení mezi většinovými a poměrnými systémy a jejich kritickém zhodnocení jsem dospěl k závěru, že definiční kritérium obou těchto základních typů spočívá v jejich mechanickém fungování. Na jeho základě je politická věda schopna od sebe obě tyto kategorie zřetelně dichotomicky odlišit a zároveň jim podřadit všechny existující volební systémy (Sartori 2001). Taktéž na mechanickém principu jsou pak definovány i systémy vzniklé kombinací jejich jednotlivých prvků, tedy volební techniky smíšené (Massicotte – Blais 1999), jejichž pozitiva jsou mnohými autory přeceňována (Shugart – Wattenberg 2003). Podkapitola se uzavírá návrhem jednoduché klasifikace volebních systémů.

Kapitola věnovaná politickým konsekvencím volebních systémů se pak nejprve krátce zabývala problémem jejich proporcionality, přičemž byla konstatována zásadní úloha velikosti volebních obvodů (Taagepera – Shugart 1989). V rámci zkoumání vztahu volebních a stranických systémů byly představeny vlivné Duvergerovy a Sartoriho teze (Duverger 1965, Sartori 2001), ale také jejich kritika zejm. z řad německé politologie (Nohlen 2007) i přístupy postulující kauzalitu opačnou (Flora 2000). Kritické zhodnocení těchto teorií mě přivedlo k závěru, že by bylo chybné hledat v tomto kontextu vztahy monokauzální povahy, a proto jsem se pokusil představit syntézu stávajících přístupů, která zohledňuje vícesměrnou kauzalitu i množství faktorů, které tento vztah ovlivňují (Taagepera 2007).

V kapitole věnované volebnímu systému do Spolkového sněmu jsem se nejprve kriticky vypořádal s možnými přístupy k jeho typologickému zařazení, přičemž bylo možné jednoznačně konstatovat, že se jedná o poměrný volební systém se smíšenou personalizací mandá-

tů (Lijphart 1994, Sartori 2001, Nohlen 2007). Každý volič disponuje dvěma hlasy. První odevzdává kandidátovi v jednomandátovém obvodu, kde o vítězi rozhoduje pravidlo relativní většiny. Druhým pak hlasuje pro kandidátní listinu politické strany v příslušné spolkové zemi. Polovina křesel ve Spolkovém sněmu je tak personalizována v jednomandátových obvodech a polovina prostřednictvím kandidátních listin. Podíly křesel jednotlivých stran jsou však určovány výlučně na základě výsledků druhých hlasů, z nichž je na spolkové úrovni vypočtena ideální proporce a od ní pak odečteny mandáty alokované v jednomandátových obvodech. Uzavírací klauzule, jejíž překonání podmiňuje postup do skrutinia, je stanovena na 5% druhých hlasů nebo zisku 3 přímých mandátů (Saalfeld 2005, Rudzio 2006, Nohlen 2007).

Zajímavým vývojem prošel německý stranický systém, který se v poválečném období nejprve poměrně velmi rychle dokázal koncentrovat, aby se poté v 60. a 70. letech ustálil do formátu označovaného jako systém dvou a půl strany. Středová liberální FDP v něm plnila úlohu jazýčku na vahách, který vítězné velké politické straně (CDU/CSU nebo SPD) vždy dopomohl k získání parlamentní většiny. V souvislosti s nástupem Zelených v 80. letech a posléze s procesem německého sjednocení po r. 1990 však došlo k zásadní proměně stranického systému, který získal podobu umírněného multipartismu. O vládní pozice se v něm ucházejí dva více či méně pevné bloky křesťanských a liberálních demokratů, resp. sociálních demokratů a zelených. Oba případy vzniku velké koalice je pak třeba vnímat spíše jako výjimky potvrzující pravidlo. Zároveň se ve stranickém systému etablovala pátá strana, postkomunistická Linkspartei, jejíž dosavadní nulový koaliční potenciál na spolkové úrovni výrazně ztěžuje formování většinových exekutiv (Kaase 1984, Rudzio 2006, Behnke 2010a)

Náplní analytické části práce se stal fenomén převislých mandátů. Jedná se o křesla, o něž se navyšuje počet poslanců Spolkového sněmu, pokud určitá politická strana zvítězí na zemské úrovni v takovém počtu jednomandátových obvodů, který nelze pokrýt jejím poměrným nárokem vycházejícím z podílu druhých hlasů. Úvodní část se pokusila definovat základní pojmy potřebné k uchopení celého problému a poukázala k výsledkům dosavadního bádání, které však v případě zkoumaného jevu de facto nemá delší než dvacetiletou historii. To je dáno zásadní změnou významu, kterou převislé mandáty prošly od německého sjednocení: po roce 1990 totiž dramaticky stoupl jejich počet, s nímž vzrostl i význam, který tato křesla sehrávají ve spolkové politice.

Významným cílem této práce bylo objasnit příčiny vzniku těchto křesel. Působící faktory lze přitom rozdělit podle dvou možných kritérií. Za prvé na přímé, které vznik převislých mandátů ovlivňují bezprostředně (fungování volebního systému), a nepřímé, jejichž působení je zprostředkováno volebním chováním. Za druhé lze rozlišit vlivy, které na vznik převislých

mandátů působí na úrovni spolkových zemí, a vlivy, které na zkoumaný jev působí v souvislosti se vztahy mezi zemskou a spolkovou úrovní. Celkově pak můžeme v tomto kontextu identifikovat 5 významných proměnných, kterými jsou 1) splitting, 2) odlišné působení většinové a poměrné volební formule, 3) matematická formule užívaná k rozdělení křesel mezi jednotlivé spolkové země, 4) rozdíly v počtu voličů v jednomandátových obvodech mezi jednotlivými spolkovými zeměmi a 5) rozdíly ve volební účasti mezi jednotlivými spolkovými zeměmi.

Provedená empirická analýza pak prokázala, že vznik převislých mandátů nelze vysvětlovat monokauzálně, nýbrž že se jedná o vysoce komplexní soubor příčin, které se mohou navzájem posilovat, ale i oslabovat. Nepotvrdila se obvyklá kliše o stěžejní roli splittingu, jehož skutečně silný vliv můžeme prokazatelně doložit snad pouze v případě Bádenska-Württemberska (2005 i 2009), jako zásadní se naopak ukázal vliv rozdílného počtu oprávněných voličů v jednomandátových obvodech kombinovaný s rozdílnou výší volební účasti. Pomocí těchto dvou proměnných je možné vysvětlit vznik drtivé většiny všech převislých mandátů vzniklých v nových spolkových zemích. Silnou roli zde přirozeně sehrává i odlišná podoba stranického systému. V případě staré Spolkové republiky je pak příčiny vzniku přebytkových křesel třeba hledat spíše v rozdílném působení většinové a poměrné volební formule částečně posilované vlivem splittingu.

Po objasnění příčin vzniku převislých mandátů se pozornost soustředila na stále silící kritické diskuse k tomuto jevu. Výtky, které jsou proti jejich existenci vznášeny, lze rozdělit do tří skupin: tato křesla představují problém z hlediska ústavně-právního, z hlediska férovosti a spravedlnosti voleb a v neposlední řadě také z hlediska teorie demokracie. V prvním případě jsou kritizovány jejich disproporční důsledky na složení Spolkového sněmu, ve druhém zvýhodnění, které skýtají dvěma nejsilnějším stranám a z něj plynoucí faktická nerovnost v přístupu k parlamentním křeslům, ve třetím pak oslabení legitimacy takové vlády, která by o jejich sílu opírala svou většinu. Z této kritiky pak vycházejí i diskuse o volební reformě, která byla v Německu započata v souvislosti s rozhodnutím Spolkového ústavního soudu o nutnosti odstranit efekt negativní váhy hlasu ze spolkového volebního zákonodárství. Tento jev je s problematikou převislých mandátů úzce svázán, neboť jeho výskyt je přímo podmíněn vznikem převislých mandátů.

Mezi návrhy jak upravit současný volební systém do Spolkového sněmu pak můžeme identifikovat jak změny vedoucí k úplnému odstranění převislých mandátů (zavedení čistě listinné volby, nepřiznání převislých mandátů stranám či dokonce přechod ke smíšenému volebnímu systému), tak návrhy vedoucí ke snížení pravděpodobnosti vzniku převislých mandátů.

tů (snížení počtu křesel personalizovaných v jednomandátových obvodech, přechod na dvoumandátové obvody) či zavedení kompenzací stranám poškozeným jejich vznikem. Vzhledem k očekávané proměně koaličních vzorců na spolkové úrovni způsobené změnou formátu stranického systému a vzhledem k těsnějším volebním výsledkům je velmi pravděpodobné, že nedojde-li v blízké době k odpovídající úpravě volebního systému, mohly by převislé mandáty zanedlouho rozhodovat o podobě vládních většin.

Literatura a další zdroje

1. Monografie

- BEHNKE, Joachim (2007): *Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl*. Baden-Baden: Nomos
- von BEYME, Klaus (2004): *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- CABADA, Ladislav – ŽENÍŠEK, Marek (2003): *Smíšené volební systémy*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk
- CARAMANI, Daniele (2004): *Elections in Western Europe since 1815. Electoral Results by Constituencies*. Houndmills – Basingstoke – Hampshire: Palgrave Macmillan
- COX, Gary W. (1997): *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press
- DAHL, Robert A. (2001): *O demokracii*. Praha: Portál
- DUVERGER, Maurice (1965): *Political Parties. Their Organization and Activity in The Modern State*. New York: John Wiley & Sons
- DUVERGER, Maurice (1972): *Party Politics and Pressure Groups. A Comparative Introduction*. London: Nelson's University Paperbacks
- FARRELL, David M. (2001): *Electoral Systems. A Comparative Introduction*. Houndmills: Palgrave
- FIALA, Petr – ROŽŇÁK, Petr – SCHUBERT, Klaus – ŠIMÍČEK, Vojtěch (1994): *Politický systém Spolkové republiky Německo*. Brno: Masarykova univerzita
- GREEN, Simon – HOUGH, Dan – MISKIMMON, Alister – TIMMINS, Graham (2008): *The Politics of the New Germany*. New York: Routledge
- HÜBNER, Emil (2000): *Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland*. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit
- CHYTILEK, Roman – ŠEDO, Jakub – LEBEDA, Tomáš – ČALOUD, Dalibor (2009): *Volební systémy*. Praha: Portál
- JÁGR, Jan (2010): *Strategické účinky volebních systémů a volební chování: analýza splittingu v rámci voleb do německého Spolkového sněmu*. Nепublikovaná bakalářská práce. Praha: FSV UK
- JESSE, Eckhard (1985): *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949 – 1983*. Düsseldorf: Droste Verlag
- JESSE, Eckhard (1997): *Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos
- KLÍMA, Michal (2001): *Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství*. Praha: Radix
- KLÍMA, Michal (2003): *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: Radix
- KLOKOČKA, Vladimír (1991): *Politická reprezentace a volby v demokratických systémech*. Praha: Aleko
- LEBEDA, Tomáš (2008): *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum

- LIJPHART, Arend (1994): *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945 – 1990*. Oxford: Oxford University Press
- LÜBBERT, Daniel (2009): *Negative Stimmgewichte und die Reform des Bundestags-Wahlrecht*. Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste; dostupné na: http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2009/negative_stimmgewichte.pdf
- NEKOLA, Martin (2004): *Politická participace a efektivita vládnutí*. http://veda.fsv.cuni.cz/doc/KonferenceRCS/prog_nekola.doc
- NOHLEN, Dieter (2007): *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich
- NORRIS, Pippa (2004): *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press
- NOVÁK, Miroslav (1997): *Systémy politických stran*. Praha: SLON
- PEARSE, Hilary (2005): *Making the most of a two vote ballot. Voter adaptation to a more complex electoral system*. University of British Columbia; dostupné na <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Pearse.pdf>
- REYNOLDS, Andrew – REILLY, Ben (2002): *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: IDEA
- REYNOLDS, Andrew – REILLY, Ben – ELLIS, Andrew (eds.) (2005): *Electoral System Design. The New International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA
- RITTER, Gerhard A. – NIEHUSS, Merith (1991): *Wahlen in Deutschland 1946 – 1991*. München: C. H. Beck
- RUDZIO, Wolfgang (2006): *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- SARTORI, Giovanni (2001): *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: SLON
- SCHMIDT, Manfred G. (2007): *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*. München: C. H. Beck
- TAAGEPERA, Rein (2007): *Predicting Party Sizes. The Logic of Simple Electoral Systems*. New York: Oxford University Press
- TAAGEPERA, Rein – SHUGART, Matthew Soberg (1989): *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven – London: Yale University Press
- WOYKE, Wichard (1994): *Stichwort: Wahlen. Wähler – Parteien – Wahlverfahren*. Bonn: BPB

2. Kapitoly ve sbornících

- von ARNIM, Hans Herbert (2003): *Wahl ohne Auswahl. Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten*. in: WÜST, Andreas M. (Hrsg.): *Politbarometer*. Opladen: Leske + Budrich
- DUVERGER, Maurice (1984): *Which Is the Best Electoral System?* in: LIJPHART, Arend – GROFMAN, Bernard (eds.): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. New York – London: Praeger
- DUVERGER, Maurice (2003): *Duverger's Law: Forty Years Later*. in: GROFMAN, Bernard – LIJPHART, Arend (eds.): *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Third printing. New York: Algora Publishing

- FIALA, Petr (2004): *Kritická interpretace „zákonů“ o vlivu volebních systémů na stranické systémy*. in: NOVÁK, Miroslav – LEBEDA, Tomáš a kol.: *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá voda: Aleš Čeněk
- FLORA, Peter (2000): *Einführung und Interpretation*. in: ROKKAN, Stein: *Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- IRVINE, William P. (1984): „Additional-Member“ *Electoral Systems*. in: LIJPHART, Arend – GROFMAN, Bernard (eds.): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. New York – London: Praeger
- KAASE, Max (1984): *Personalized Proportional Representation: The „Model“ of the West German Electoral System*. in: LIJPHART, Arend – GROFMAN, Bernard (eds.): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. New York – London: Praeger
- KLINGEMANN, Hans-Dieter – WESSELS, Bernhard (2003): *The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System*. in: SHUGART, Matthew Soberg – WATTENBERG, Martin P. (eds): *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press
- KUBÁT, Michal (2004): *Volby a volební systémy*. in: CABADA, Ladislav – KUBÁT, Michal a kol.: *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia
- LEBEDA, Tomáš (2004): *Stručný přehled volebních systémů*. in: NOVÁK, Miroslav – LEBEDA, Tomáš a kol.: *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá voda: Aleš Čeněk
- LEBEDA, Tomáš (2008): *AMS není MMP. Poznámka ke kategorizaci dvou zdánlivě podobných systémů*. in: MLEJNEK, Josef a kol.: *Smíšené volební systémy a většintvorné modifikace systémů poměrných*. Praha: Karolinum
- LIJPHART, Arend – GROFMAN, Bernard (1984): *Introduction: Choosing an Electoral System*. in: LIJPHART, Arend – GROFMAN, Bernard (eds.): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. New York – London: Praeger
- MASSICOTTE, Louis – BLAIS, André (2000): *Mixed Electoral Systems*. in: ROSE, Richard (ed.): *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillan
- MLEJNEK, Josef (2010): *Slovo úvodem*. in: MLEJNEK, Josef a kol.: *Smíšené volební systémy a většintvorné modifikace systémů poměrných*. Praha: Karolinum
- NOHLEN, Dieter (1969): *Begriffliche Einführung*. in: STERNBERGER, Dolf – VOGEL, Bernhard: *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Ein Handbuch. Band I: Europa*. Berlin: Walter de Gruyter & Co.
- NOHLEN, Dieter (2000): *Additional Member System*. in: ROSE, Richard (ed.): *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillan
- NOHLEN, Dieter (2006): *Wahlen und Wahlsysteme*. in: LAUTH, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- NORRIS, Pippa (2000): *Women: Representation and Electoral Systems*. in: ROSE, Richard (ed.): *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillan
- NOVÁK, Miroslav (2004): *Úvod*. in: NOVÁK, Miroslav – LEBEDA, Tomáš a kol.: *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá voda: Aleš Čeněk
- ROSE, Richard (1984): *Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?* in: LIJPHART, Arend – GROFMAN, Bernard: *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. New York – London: Praeger

- SAALFELD, Thomas (2005): *Germany. Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*. in: GALLAGHER, Michael – MITCHELL, Paul: *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press
- SHUGART, Matthew Soberg (2000): *Compensatory Seats*. in: ROSE, Richard (ed.): *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillan
- SHUGART, Matthew Soberg – WATTENBERG, Martin P. (2003a): *Introduction: The Electoral Reform of the Twenty-First Century?* in: SHUGART, Matthew Soberg – WATTENBERG, Martin P. (eds): *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press
- SHUGART, Matthew Soberg – WATTENBERG, Martin P. (2003b): *Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology*. in: SHUGART, Matthew Soberg – WATTENBERG, Martin P. (eds): *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press
- SHUGART, Matthew Soberg – WATTENBERG, Martin P. (2003c): *Conclusion: Are Mixed-Member Systems the Best of Both Worlds?* in: SHUGART, Matthew Soberg – WATTENBERG, Martin P. (eds): *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press
- SCHOEN, Harald (2005): *Wahlssystemforschung*. in: FALTER, Jürgen W. – SCHOEN, Harald (eds.): *Handbuch Wahlforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- ŠEDO, Jakub (2004): *Volební právo a klasifikace volebních systémů*. in: CHYTILEK, Roman – ŠEDO, Jakub (eds.): *Volební systémy*. Brno: Masarykova univerzita
- WINKLER, Jürgen R. (2006): *Parteien und Parteiensysteme*. in: LAUTH, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

3. Odborná periodika

- BEHNKE, Joachim (2003): *Ein integrales Modell der Ursachen von Überhangmandaten*. in: *Politische Vierteljahresschrift*, č. 1
- BEHNKE, Joachim (2010a): *Überhangmandate bei der Bundestagswahl 2009 – das ewige Menetekel*. in: *Politische Vierteljahresschrift*, č. 3
- BEHNKE, Joachim (2010b): *Überhangmandate und negatives Stimmgewicht. Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge*. in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, č. 2
- BENOIT, Kenneth (2006): *Duverger's Law and The Study of Electoral Systems*. in: *French Politics*, č. 4
- BEST, Samuel J. – KRUEGER, Brian (2005): *Analyzing the Representativeness of Internet Political Participation*. in: *Political Behavior*, č. 2
- DOORENSPLEET, Renske (2005): *Electoral Systems and Democratic Quality: Do Mixed Systems Combine the Best or the Worst of Both Worlds? An Explorative Quantitative Cross-national Study*. in: *Acta Politica*, č. 40
- FISHER, Stephen L. (1973): *The Wasted Vote Thesis. West German Evidence*. in: *Comparative Politics*, č.5
- GROTZ, Florian (2000): *Die personalisierte Verhältniswahl unter den Bedingungen des gesamtdeutschen Parteiensystems. Eine Analyse der Entstehungsursachen von*

- Überhangmandaten seit der Wiedervereinigung.* in: *Politische Vierteljahresschrift*, č. 4
- JESSE, Eckhard (2009): *Verhältniswahl und Gerechtigkeit.* In: STROHMEIER Gerd (Hrsg.): *Wahlreform. Zeitschrift für Politikwissenschaft* (zvláštní vydání)
- LEBEDA, Tomáš (2001): *Hlavní proměnné proporcí volebních systémů.* in: *Sociologický časopis*, č. 4
- LINDNER, Tobias (2010): *Das Bundestagswahlrecht aus Perspektive der Social Choice-Theorie.* in: *Working Paper Series in Economics*, č. 9
- LÜBBERT, Daniel (2010): *Negative Stimmgewichte bei der Bundestagswahl 2009.* in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, č. 2
- MASSICOTTE, Louis – BLAIS, André (1999): *Mixed electoral systems. A conceptual and empirical survey.* in: *Electoral Studies*, č. 18
- NORRIS, Pippa (1997): *Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems.* in: *International Political Science Review*, č. 3
- PAPPI, Franz Urban – HERRMANN, Michael (2010): *Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht. Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung.* in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, č. 2
- SKOVAJSA, Marek (2005): *Klasická koncepce politické kultury v díle Gabriela A. Almonda.* in: *Politologická revue*, č. 2
- STROHMEIER, Gerd (2006): *Wahlssysteme erneut betrachtet: Warum die Mehrheitswahl gerechter ist als die Verhältniswahl.* in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, č. 2
- STROHMEIER, Gerd (2009): *Vergangene und zukünftige Reformen des deutschen Wahlsystems.* In: STROHMEIER Gerd (Hrsg.): *Wahlreform. Zeitschrift für Politikwissenschaft* (zvláštní vydání)

4. Dokumenty

- Grundgesetz <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>
- Bundeswahlgesetz http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/bwahlg_pdf.pdf
- Bundeswahlordnung http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/bwahlo_1pdf.pdf
- BVerfGE 1, 208 – 7,5%-Sperrklausel
<http://sorminiserv.unibe.ch:8080/tools/ainfo.exe?Command=ShowPrintVersion&Name=bv001208>
- BVerfGE 34, 81 – Wahlgleichheit
<http://sorminiserv.unibe.ch:8080/tools/ainfo.exe?Command=ShowPrintVersion&Name=bv034081>
- BVerfGE 95, 335 – Überhangmandate II
<http://sorminiserv.unibe.ch:8080/tools/ainfo.exe?Command=ShowPrintVersion&Name=bv095335>
- BVerfGE 121, 266 – Negatives Stimmgewicht
http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html

5. Internetové zdroje

- Der Bundeswahlleiter <http://www.bundeswahlleiter.de>
- Deutscher Bundestag <http://www.bundestag.de>
- Wahlen, Wahlrecht und Wahlssysteme <http://www.wahlrecht.de>

Das Bundesverfassungsgericht <http://www.bundesverfassungsgericht.de>
Elections New Zealand <http://www.elections.org.nz>