



Strasbourg, 6 November / le 6 novembre 2024

CDL-PI(2024)031

Or. Engl. / Or. angl.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

Information on the follow-up to

**GERMANY - Joint Opinion of the Venice Commission and
OSCE/ODIHR on the amendments of the
German Federal Election Act
([CDL-AD\(2023\)020](#))**

presented at the 140th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2024)

Informations sur les suites données à

**ALLEMAGNE - Avis conjoint de la Commission de Venise et de
l'OSCE/BIDDH sur les amendements à la loi électorale fédérale
allemande
([CDL-AD\(2023\)020](#))**

présentées lors de la 140^e session plénière (Venise, 11-12 octobre 2024)

- **Germany: Joint Opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the amendments of the German Federal Election Act ([CDL-AD\(2023\)020](#))**

At its 135th Plenary Session of June 2023, the Venice Commission adopted the Joint Opinion with OSCE/ODIHR on the amendments of the German Federal Election Act. This Opinion noted that the amendments included two main changes to the electoral system: the first implied the primacy of the vote for proportional lists, involving the suppression of the overhang mandates as well as the possibility for some constituencies not to be represented; the second one abolished the exception to the 5% threshold for parties having obtained three direct mandates. The Venice Commission and ODIHR reiterated that any electoral system may be chosen as long as it does not go against electoral international standards. They considered that the amendments under consideration were largely in conformity with these standards, both in substance and regarding the way and timing of their adoption procedure. However, the Venice Commission and OSCE/ODIHR took note of the lack of cross-party support. Building broad consensus on the choice and fundamental aspects of an electoral system contributed to the acceptance, the legitimacy and the stability of the governing system. Consideration could be given to improving the representation of women in candidatures.

By judgement of 30 July 2024, the German Constitutional Court stated that, under the current factual and legal conditions, a 5% threshold is permissible. However, in order to ensure the working and functional capacity of the German Bundestag, it is not necessary to disregard a party in the allocation of seats whose MPs would form a joint parliamentary group with the MPs of another party if both parties were to reach the five 5% quorum together. In practice, this means that the 5% quorum should be applied to the Union of CDU and CSU taken together and not separately. The Constitutional Court also stated that the legislator may modify the threshold. In doing so, it may also derive the particular political strength of a party from both the second vote result and the extent of its success in the first vote election and therefore mitigate the threshold by means of a constituency clause. This means that the system applied before the amendments submitted to the Constitutional Court – an exception to the 5% quorum in case a party obtains three direct mandates – is constitutional, while the absence of a constituency clause together with the possibility for some constituencies not be represented is also acceptable.

- **Allemagne - Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements à la loi électorale fédérale allemande ([CDL AD\(2023\)020](#))**

Lors de sa 135^e session plénière de juin 2023, la Commission de Venise a adopté l'avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH sur les amendements à la loi électorale fédérale allemande. Cet avis notait que les amendements comprenaient deux changements principaux au système électoral : le premier impliquait la primauté du vote pour les listes proportionnelles, impliquant la suppression des mandats en surnombre ainsi que la possibilité pour certaines circonscriptions de ne pas être représentées ; le second abolissait l'exception au seuil de 5 % pour les partis ayant obtenu trois mandats directs. La Commission de Venise et le BIDDH ont rappelé que tout système électoral peut être choisi tant qu'il ne va pas à l'encontre des normes internationales en matière d'élections. Ils ont estimé que les amendements examinés étaient largement conformes à ces normes, tant sur le fond qu'en ce qui concerne les modalités et le calendrier de leur procédure d'adoption. Toutefois, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont pris note de l'absence de soutien transpartisan. L'obtention d'un large consensus sur le choix et les aspects fondamentaux d'un système électoral contribue à l'acceptation, à la légitimité et à la stabilité du système de gouvernement. On pourrait envisager d'améliorer la représentation des femmes dans les candidatures.

Par un arrêt du 30 juillet 2024, la Cour constitutionnelle allemande a déclaré que, dans les conditions de fait et de droit actuelles, un seuil de 5 % est admissible. Toutefois, afin de garantir la capacité de travail et de fonctionnement du Bundestag allemand, il n'est pas nécessaire de ne pas tenir compte, dans la répartition des sièges, d'un parti dont les députés formeraient un groupe parlementaire commun avec les députés d'un autre parti si les deux partis atteignent ensemble le quorum de 5 %. En pratique, cela signifie que le quorum de 5 % devrait être appliqué à l'Union de la CDU et de la CSU prises ensemble et non séparément. La Cour constitutionnelle a également déclaré que le législateur peut modifier le seuil. Ce faisant, il peut également déduire la force politique particulière d'un parti à la fois du résultat du deuxième vote et de l'ampleur de son succès lors du premier vote, et donc atténuer le seuil au moyen d'une clause de circonscription. Cela signifie que le système appliqué avant les amendements soumis à la Cour constitutionnelle - une exception au quorum de 5 % dans le cas où un parti obtient trois mandats directs - est constitutionnel, tandis que l'absence de clause de circonscription ainsi que la possibilité pour certaines circonscriptions de ne pas être représentées sont également acceptables.