

Od *bestseler-a* do *flop-a*: reforma izbornog sistema Nemačke 2023. godine

Sažetak



Rad analizira reformu izbornog sistema Nemačke iz 2023. godine i sistemske posledice u izbornom ciklusu 2025. godine. Tvrdnja rada jeste da sistem nije izmenjen putem direktnog reformisanja izbornih pravila, već je u pitanju promena do koje je došlo usled naslaganja (*layering*) novih pravila na već postojeće, čime se menja njihova logika funkcionisanja. Uočena je jasna sistemska greška koja, posredstvom uvođenja pravila o jemstvu drugog glasa (*Zweitstimmendeckung*) i konsekventnog ukidanja kompenzacijskih mandata, ostavlja iza sebe određeni broj izbornih jedinica bez predstavnika. Empirijska analiza performansi reformisanog izbornog sistema govori o kontinuiranoj proporcionalizaciji sistema, kao i o specifičnostima koje se javljaju u izgubljenim izbornim jedinicama.

Ključne reči



mešoviti izborni sistem, reforma izbornog sistema, nemački izborni sistem, nemački izbori, institucionalna promena

[1] Student, Fakultet političkih nauka Univerzitet u Beogradu; Imejl-adresa: david.tadic7322@gmail.com, ORCID: 0009-0004-6968-3142

Uvod

Mešoviti izborni sistemi zauzeli su posebno mesto u literaturi izbornih studija. Od toga da su shvaćeni kao „najbolji od dva sveta“ (Shugart & Wattenberg, 2001) i da su „prototip izbornog sistema 21. veka“ (Bochsler, 2012), do toga da su „kopilad koja sabiraju nedostatke“ (Sartori, 1994), njihova pojava oživela je uspavanu javnost unutar psefoloških krugova. Nemački izborni sistem, institucionalizovan 1949. pod „budnim okom okupacionih snaga“ (Vučićević, 2020: 154), dugo godina je važio za prvi među mešovitim modelima, za „bestseller“ u praksi i teoriji i primer uspešne demokratske inovacije. Sa kontinuiranim izmenama, izborni sistem najveće države Evropske unije izmenjen je parlamentarnom procedurom 2023. godine kao odgovor na zahtev za daljom proporcionalizacijom sistema i povećanjem efikasnosti parlamenta. Preveliki broj poslanika u Bundestagu značio je veće administrativne troškove kao i dodatne poteškoće tokom zakonodavnog procesa.

Namera ovog rada jeste da objasni kako i na koji način je došlo do reforme nemačkog izbornog sistema i da utvrdi koje su sistemske posledice usledile nakon implementacije reforme. Osnovni argument jeste da sistem nije izmenjen putem direktnog reformisanja pravila (zamenom formule ili broja izbornih jedinica), već da je u pitanju promena do koje je došlo usled naslaganja novih pravila na već postojeće, čime se menja njihova logika funkcionisanja. Rad je strukturiran u tri celine. Prva celina se bavi pregledom teorijskih pristupa u analizi reforme izbornih sistema i njihovim nedostacima, te na kraju opisuje teorijski model istorijskog institucionalizma korišćenog u ovom radu. Druga celina opisuje tok prethodnih izmena i raščlanjuje reformu u njenoj celosti, analizirajući pojedinačne izmene sistema. Koristeći se iznetim kriterijumima, druga celina zaključuje postojanost inkrementalne reforme. Treća celina rada podeljena je na dva segmenta. Prvi segment utvrđuje ishode reforme i način na koji su promene implementirane. Drugi segment analizira performanse sistema

u vidu proporcionalnosti i koncentrisanosti partijskog sistema, koristeći se podacima o izbornim ciklusima u Nemačkoj (2009-2025).

Modeli reforme izbornog sistema

Reforma izbornog sistema postaje jedno od gorućih pitanja politikologije i posebno psefologije tek krajem 20. veka. Pre toga je važno pravilo koje tvrdi da se u stabilnim demokratijama izborna pravila retko menjaju, preciznije, da se izmene mogu javiti samo u izuzetno kriznim vremenima (Nohlen, 1984: 218). Drugi deo objašnjenja ove „reformске oskudice“ nudi Kac (*Richard S. Katz*) kada tumači prirodu svih mogućih kriterijuma koji su neophodni kako bi se jedna izmena izbornih pravila razumela kao reforma izbornog sistema (Katz, 2005). Čak i ako postoji prostor za reformisanje, često su u pitanju kozmetičke izmene unutar dve velike grupe izbornih sistema. Međutim, izborne reforme koje su zadesile stabilne demokratije devedesetih godina prošlog veka, zajedno sa demokratizacijom post-komunističkih zemalja, dovode do porasta radova koji nude objašnjenja za novonastala institucionalna rešenja (Donovan, 1995; Vowles 1995; Horiuchi i Saito, 2003).

Vremenom su iskristalisane dve dominantne teorijske pozicije. Prva je teza o maksimizaciji moći, odnosno varijanta teorije racionalnog izbora (Benoit, 2004; Colomer, 2004). Druga pozicija govori o inherentnim i kontigentnim faktorima, odnosno posmatra reformu kao odgovor na sistemske greške na međupartijskoj i unutarpartijskoj dimenziji (Shugart, 2001). Dalje profilisanje istraživanja u oblasti izborne reforme pokazalo je da dok ove dve pozicije mogu objasniti neke od važnijih izbornih reformi, one izostavljaju neke važne pojave u tom procesu. Tako će Renvik (*Alan Renwick*) tvrditi, pored ostalog, da ovim pristupima suštinski nedostaje tipološko razlikovanje između različitih izbornih reformi i preciznije razumevanje pojedinačnih aspekata reforme (Renwick, 2010: 10). Gideon Rahat (*Gideon Rahat*) pruža sveobuhvatan opis svih relevantnih modela za objašnjenje izbornih reformi, kako uspešnih tako i neuspešnih (Rahat, 2011). Korišćenjem racionalnog izbora, istorijsko-komparativne perspektive i institucionalizma (starog i novog, kulturnog i sociološkog) izborne reforme objašnjenje su kroz njihove različite dimenzije. Autor daje dva zaključka. Prvi je taj da ukoliko postoji jasno razlikovanje između interesa za očuvanje većinskog ili stabilnosti proporcionalnog sistema, teorija racionalnog izbora pruža jasna i „elegantna“ objašnjenja u vezi sa stabilnošću izbornog sistema (Rahat, 2011: 531). Drugi govori o pitanju izborne reforme. Autor tvrdi da je neophodno dostići određeni balans između tri, uzevši u obzir aspekte objašnjenja (generalizacija, jednostavnost i validnost), te bi stoga istorijsko-komparativna perspektiva dala najbolje zaključke, po ceni jednostavnosti (Rahat, 2011: 537).

Teorijski okvir korišćen u ovom radu uklapa se u postavke istorijskog institucionalizma, prevashodno zbog njene dvostruke pogodnosti kao

a) načina *posmatranja* postepene promene i b) koherentnog *objašnjenja* iste. Time će osnovni predmet našeg istraživanja biti postepena promena jedne institucije poput mešovitog izbornog sistema u Nemačkoj. Za razliku od kritičnih tačaka u vidu relativno kratkih vremenskih perioda tokom kojih postoji znatno veća verovatnoća da će izbori aktera uticati na ishod (Capoccia & Kelemen, 2007: 348), postepena transformacija omogućava instituciji da zadrži prethodnu logiku funkcionisanja uz dodavanje ili oduzimanje nekih komponenti iste. U razumevanju institucionalnih promena, koje nisu nastale kao produkt kritičnih tačaka, najsvrsishodniji model dat je od strane Volfanga Štreka (*Wolfgang Streeck*) i Ketlin Telen (*Kathleen Thelen*) u tekstu koji opisuje pet različitih dimenzija promene (Streeck & Thelen, 2005). Redom, one su „izmeštanje“ (*displacement*), „naslojavanje“ (*layering*), „odmak“ (*drift*), „konverzija“ (*conversion*) i „iscrpljenje“ (*exhaustion*) (Streeck & Thelen, 2005: 31). Kako bi se posmatrane promene potvrdile empirijski, koristimo kombinaciju Galagerovog indeksa (LSq) koji računa stepen proporcionalnosti sistema i Lakso-Ta-geperinog indeksa efektivnog broja partija (ENEP). Njihovom primenom na podatke o rezultatima izbornih ciklusa u posmatranom periodu (2009-2025) merimo stepen u kom je izborna reforma proizvela vidljive posledice.

Poslednja napomena u razumevanju reforme jeste način na koji se razume izborni sistem. Mi se koristimo minimalnom definicijom koja pre svega obuhvata dva seta pravila, gde je prvi set priroda glasova koje glasači imaju na raspolaganju a drugi set način na koji se, putem tih glasova, određuje dodela mandata (Renwick, 2018: 115). Razumevanje izbornog sistema kao metode prevođenja glasova u mandate nadovezuje se na Lajphartove zaključke vezane za dimenzije izbornih sistema, te i reforme istih. Lajphart govori o četiri ključne dimenzije izbornih sistema: izborna formula, veličina izborne jedinice, izborni prag i veličina zakonodavnog tela (Lijphart, 1994: 10-13). Reforma izbornog sistema bi obuhvatala izmenu u bilo kojoj od ove četiri dimenzije, s tim da za prvu ne postoji precizno određen stepen, jer je promena formule odlučujući faktor kakva god ona bila. Za ostale dimenzije, Lajphart uvodi pravilo „20%“ (Lijphart, 1994: 13), gde svaka promena koja odstupa 20% od prethodnog stanja u ostale tri dimenzije može odrediti novi izborni sistem.

Reforma izbornog sistema: slučaj Nemačke

Podstaknuti iskustvom Vajmarske Republike, dizajneri novog izbornog sistema u Nemačkoj nakon WWII imali su za cilj stvaranje okvira unutar kojeg će efikasnost i reprezentativnost biti podjednako uvršteni u izborni model. Novi sistem koji je nastupio predstavljao je post-autoritarnu reformu političkog sistema, sprovedenu uz nadzor sila pobednica. Takav model odgovara Renvikovoj tipologiji dogovora između unutrašnjih (elita) i spoljašnjih aktera (Renwick, 2010: 15). Mešoviti izborni sistem

Nemačke je vremenom detaljno brušen na način da ispravlja nedostatke iz uporedne prakse drugih zemalja i njihovih izbornih modela. Pored tri važne izmene u 20. veku (1949, 1953, 1956) primetno je da nemački izborni sistem od 2009. godine teži mnogo većoj proporcionalizaciji sistema usled negativnog iskustva sa komplikovanim mehanizmima kompenzacije.

Tabela 1 - Tok reforme (2009, 2013, 2021, 2025)

Godina izbora	Okidač reforme	Reforma	Ishod
2009	<i>Negative vote weight</i>	Izborni sistem nepromenjen	Prepoznata greška u sistemu
2013	Distorzija proporcionalnosti	Uvođenje ujednačavajućih mandata	Porast broja poslanika
2021	Neželjene sistemske posledice	Obračun mandata i delimično ograničen broj prekobrojnih mandata	Preveliki parlament N=735 (+23% od 598)
2025	Ishod izbora 2021. godine i predlog semafor koalicije (2023)	Fiksiran broj mandata (630) i ukinuti mehanizmi kompenzacije; <i>direktni mandati</i>	Gubitak nominalnih mandata i proporcionalizacija sistema

Izvor: Autor, 2025.

Tabela 1 prikazuje najvažnije promene u izbornom sistemu Nemačke u proteklih 15 godina. Prvi signali manjkavosti desili su se nakon izbora 2009. godine, kada je prepoznat paradoks negativne težine glasa (*negative vote weight*), uzrokovan mehanizmom prekobrojnih mandata. Negativna težina glasa jeste greška sistema koja nastaje kao posledica nejednakog ishoda prilikom glasanja. Usko vezan za *no-show paradox*², sistem proizvodi grešku tako što se sa porastom broja glasova jedne partije umanjuje i broj mandata koje ta partija može da osvoji. Nemačka se prvi put susrela sa ovom greškom 2005. godine, kada je u izornoj jedinici Drezden 1 došlo do situacije u kojoj bi dodatnih 42,000 glasova za CDU doveli do gubitka mandata u toj izornoj jedinici. Kao odgovor na problem, sistem se reformiše putem jakog kompenzacijskog mehanizma u vidu ujednačavajućih mandata. Koliko će svaka lista dobiti ujednačavajućih mandata zavisi od posebne računice. Ukupan broj glasova na nacionalnom nivou podeljen je sa brojem mandata koji je lista osvojila nakon druge faze raspodele, te se u poslednjoj fazi „finalnim količnikom”

[2] „Ukoliko osoba A dobije više glasova od osobe B, takvi izbori ne smeju rezultirati gubitkom osobe A”. No-show paradox leži u tome što bi biračima osobe A bilo bolje da ne glasaju, tačnije, da se ne pojave.
 Pogledati: participation criterion.

(najniži partijski količnik, izračunat deljenjem broja glasova svake liste sa brojem mandata koje je osvojila u prvoj fazi, umanjenim za 0,5) deli broj glasova datih za svaku pokrajinsku listu, čime se dobija konačan broj mandata (Vučićević, 2020: 73). Izbori 2021. godine pokazuju neefikasnost ovakvog rešenja. Dok je sa jedne strane određen nivo proporcionalnosti sistema dostignut ($LSq=3.48$), prekobrojni i ujednačavajući mandati dovode do ekstremnog porasta broja poslanika. Tako će nakon izbora 2021. godine nemački Bundestag brojati 735 poslanika, što je povećanje u srazmeri 23% od „legalnih“ 598. Rezultat jeste sistemski proizvodnja „trileme“ između proporcionalnosti, direktno izabranog poslanika (većinski segment) i fiksiranog broja istih (Haffert, Langenbach & Rommel, 2024).

Kao odgovor na probleme administracije, efikasnosti i finansijskog opterećenja, partije Bundestaga iznose predloge o izbornoj reformi. Od potpune proporcionalizacije sistema, do spuštanja praga za biračko pravo na 16 godina, Bundestag će izglasati predlog vladajuće koalicije (SPD, FPD, G) koji se sastoji iz par ključnih izmena. Najveća izmena jeste ukidanje prekobrojnih i ujednačavajućih mandata. U praksi to omogućava direktan, nominalan izbor samo onim kandidatima čija partija ima dovoljan broj glasova u toj izbornoj jedinici. Posledica ukidanja jeste novo-staro pravilo „jemstva drugog glasa“ (*Zweitstimmendeckung*), čime se broj osvojenih mandata jedne partije obračunava isključivo putem glasova osvojenih na listovnom nivou. Pored toga, veličina parlamenta je plafonirana, odnosno broj poslanika je fiksiran na 630, zadržavajući 299 izbornih jedinica. Poslednja u nizu izmena predstavlja ukidanje klauzule o direktnom mandatu. Reč je o pravilu koje omogućava da partije čiji kandidati osvoje mandate u minimalno tri izborne jedinice mogu dobiti poslaničke mandate čak i ako nisu prešle izborni prag na listovnom nivou. Ovo pravilo je najviše pogodovalo malim partijama, te je zadržano na izborima 2025. godine nakon presude Saveznog Ustavnog suda.

Koristeći Lajphartove kriterijume, neupitno je da je izborni sistem Nemačke prošao kroz proces značajne reforme. Premda je veličina legislative smanjena sa 735 na 630 i da su izborne jedinice ostale iste u tome da nisu preokrojene, jasno je da je promena značajna iako ne ispunjavaju kriterijum od 20%, jer prva utiče direktno na broj poslanika koji može biti izabran, dok se druga pokazuje u svojoj neravnomernosti (izborne jedinice ne daju podjednak broj mandata na oba nivoa). Izborni prag nije izmenjen ali odlukom Ustavnog suda kojom se nalaže odlaganje ukidanja direktnih mandata možemo tvrditi da je jedan segment izbornog praga indirektno promenjen. Najkrupnija izmena jeste ukidanje kompenzacijskih mandata i uvođenje pravila o „jemstvu drugog glasa“, što za posledicu ima otvaranje pitanja izmene izborne formule.

Ishodi reforme: performanse i sistemske posledice

Reforma nemačkog izbornog sistema se dosledno može objasniti korišćenjem koncepta naslojavanje (*layering*).³ Suština naslojavanja jeste u tome da se nova pravila dodaju na stara, time menjajući njihov kontekst i logiku funkcionisanja. Jedna institucija se time ne menja iz njenog korena (mešoviti izborni sistem), već se postepenim dodavanjem, oduzimanjem ili menjanjem određenih komponenti jedne institucije transformiše logika njenog funkcionisanja, što za posledicu ima postepenu promenu same institucije. Prevedeno na jezik izbornih sistema, uvođenjem „jemstva drugog glasa“, mešoviti izborni sistem nije automatski zamenjen proporcionalnim sistemom; postoje još uvek instituti dva glasa, te i drugačiji podsticaji za izborne aktere. Međutim ono što ovaj institut menja jeste način na koji nominalni nivo utiče na raspodelu mandata. U izbornoj reformi iz 2023. godine ne samo da postoji dodavanje jednog pravila institucije (jemstvo drugog glasa), već i oduzimanje odnosno brisanje drugog pravila (mehanizmi kompenzacije). Važno je i napomenuti da dodavanjem jednog instituta ne dolazi do negacije prethodnih u potpunosti, kao što je slučaj sa reformom izbornog sistema, jer bi u suprotnom došlo do nagle institucionalne promene, te bismo govorili o kritičnim tačkama.

Fiksirani broj poslanika obuhvata više delova izborne reforme u sebi. Pored toga što će umanjiti troškove (administrativne i finansijske), umanjio je i komplikovani mehanizam dodele mandata. Fiksiranjem broja ukidaju se i prekobrojni i ujednačavajući mandati, te na raspodelu utiče isključivo proporcionalni segment izbora. Ova izmena se na neki način može i tumačiti kao iscrpljenje (*exhaustion*) jer se pojavljuje kao odgovor na gornju granicu rasta parlamenta. Tumačenje fiksnog broja poslanika kao iscrpljenja pokazuje defekte institucionalnog dizajna utoliko što je vrlo jasno da će dalji rast parlamenta doneti sa sobom veće troškove, te da ništa nije ugrađeno u sam dizajn što bi moglo taj rast sprečiti (uporediti: Streeck & Thelen, 2005: 29). Sa druge strane, naslojavanje daje jednostavnije objašnjenje budući da novi sloj sam po sebi ukida ostale komponente sistema. Ako je broj raspoloživih mandata plafoniran, nemoguće je dobiti prekobrojne mandate, a to uvodi novi sloj institucionalne logike. Ukidanje prekobrojnih i ujednačavajućih mandata razumemo delom kroz koncept izmeštanja (*displacement*). Nije u pitanju klasično izmeštanje, već je brisanje pravila kao posledica naslojavanja novog pravila u vidu „jemstva drugog glasa“. Budući da je listovni nivo sada taj koji u potpunosti određuje ishod raspodele mandata, instituti prekobrojnih i ujednačavajućih mandata bivaju podređeni drugom institucionalnom elementu (izmeštanje) usled dodavanja novog pravila (naslojavanje). Uvođenje „jemstva drugog glasa“ predstavlja „najčistiji“ primer naslojavanja novog pravila na postojeće čime se menja njegova vrednost u hijerarhiji pravila institucije. Premda je i pre listovni nivo određivao kako će man-

[3] Layering se takođe može prevesti kao gomilanje.

dati biti raspodeljeni, sada je on jedinstven i nezavisan u tome, posredstvom plafoniranja Bundestaga i ukidanja kompenzacijskih mandata. Postojeće pravilo, odnosno institucija se time ujedno i interpretira drugačije jer postaje osnova predstavljanja. Poslednje, ukidanje direktnog mandata i posledične ustavne presude mogu biti tumačene kao primer institucionalne lepljivosti. Kako su stara pravila više odgovarala manjim partijama koje su priložile žalbu (CSU, die Linke), poslednji segment pokazuje i način na koji institucionalna promena može doći u sukob sa postojećim akterima i ustaljenim obrascima ponašanja tih aktera.

Mešoviti izborni sistem definišemo koristeći Vučićevićevu definiciju koja podrazumeva tri karakteristike; dva nivoa glasanja, dva nivoa pretvaranja glasova u mandate i strateško glasanje (Vučićević, 2020: 394). Mešovito proporcionalni izborni sistem možemo da definišemo kao onaj u kome postoje dva nivoa pretvaranja glasova u mandate, gde listovni nivo služi kao korektivni faktor, odnosno, glasovi sa listovnog nivoa treba da kompenzuju disproporcionalnost koja se stvara usled nominalnog glasa. U trenutnom izbornom modelu Nemačke, listovni nivo postaje jedinstven u obračunu mandata usled „jemstva drugog glasa“, dok nominalni nivo još uvek daje mandat onome ko osvoji najveći broj glasova u jednomandatnim izbornim jedinicama. Ukoliko se vratimo Vučićeviću i definisanju proporcionalnih mešovutih kao mandatno kompenzacijskih, reč je o onim izbornim sistemima u kojima broj listovnih mandata zavisi delom od broja nominalnih mandata koje je izborna lista osvojila (Vučićević, 2020: 78). Kako svaki mešoviti izborni sistem sa sobom donosi određenu institucionalnu logiku, tako su i akteri unutar njih vremenom razvijali strategije usled kojih su uspešno ili manje uspešno menjali ishode ovakvih modela. Osnovni cilj mešovitog proporcionalnog sistema jeste izrazita proporcionalnost izbornih rezultata usled jakog kompenzacijskog mehanizma. Ipak, kako uporedna praska pokazuje, dešavalo se da akteri svesno koriste ugrađene mehanizme za umanjivanje ovog faktora. Primer za to jesu lažne liste (*decoy list*) na izborima u Italiji (2001) ali i Albaniji (2005), Južnoj Koreji (2020) i Venecueli (2000) (pogledati: Jeong, 2024; Newell, 2002).⁴

[4] Svaki od navedenih slučajeva je imao različite modalitete, sa sličnim ishodom po partiju koja je koristila ovu taktiku.

Tabela 2 - Izgubljeni mandati

Pokrajina	<i>District magnitude</i>	Izgubljeni mandati	Partija gubitnica
Baden-Virtemberg	38	6	CDU
Bavarska	47	3	CSU
Brandenburg	10	1	AFD
Bremen	2	1	SPD
Hesen	22	5	CDU
Meklenburg-Zapadna Pomeranija	6	1	AFD
Rajna-Palatinat	15	3	CDU
Saksonija	16	1	AFD
Saksonija-Anhalt	8	1	AFD
Šlezvig-Holštajn	11	1	CDU
TOTAL	175	23	CDU/CSU (18), AFD (4), SPD (1)

Izvor: Autor

Međutim, problem koji nastaje jeste taj što, usled ukidanja prekobrojnih i ujednačavajućih mandata, postoji mogućnost da kandidat u jedno-mandatnoj jedinici osvoji najveći broj glasova ali ostane bez svog mandata usled toga što njegova partija nije osvojila dovoljan broj mandata na listovnom nivou. Ukratko, nema „jemstvo drugog glasa“. Ukoliko se vratimo na originalnu definiciju, problematično je objasniti kako je moguće da kandidat, zavisn ili nezavisan od svoje partije, na fer način i u skladu sa pravilima izbornog sistema, osvoji mandat na nominalnom nivou i na kraju ostane bez njega. Ako odustanemo od naše labavije definicije i koristimo se opisom koji pruža Vučićević, ovakva definicija bi isključila nemački model jer uvođenjem „jemstva drugog glasa“ broj mandata zavisi isključivo i samo od listovnog dela. Predviđanja pre izbornog ciklusa 2025. godine govorela su o tome da bi broj ovakvih slučajeva bio isuviše mali, te da se suštinski sistem ne bi promenio u svojoj klasifikaciji (Siefken, 2024: 83). Simulacije pre izbora su tako pokazivale da bi maksimum izgubljenih mandata mogao dostići tek tri mandata (Hellmann, 2024: 10). Tabela 2 pokazuje znatno veći broj nego predviđen, kao i to da, iako većina njih gubi samo jedan mandat, u nekim izbornim jedinicama su u pitanju tri mandata (Bavarska, Rajna-Palatinat), dok u drugim dolazi i do šest izgubljenih mandata (Hesen, Baden-Virtemberg).

Proporcionalnost

Proporcionalnost jeste jedan od ključnih aspekata svakog izbornog sistema, shvaćena kao mera u kojoj jedan izborni model verno ili iskrivljeno preslikava političke preferencije stanovništva jedne zemlje, kroz posredstvo političkih partija. U istraživanjima proporcionalnosti posebno mesto zauzima Galagerov indeks (*Gallagher Index*) ili indeks najmanjih kvadrata (*Least Squares Index*), koji vrši računicu na osnovu dispariteta glasova i osvojenih mandata nakon izbornog ciklusa. Računa se putem formule:

$$LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

gde LSq jeste indeks najmanjih kvadrata, u kom V_i predstavlja osvojene glasove partije, dok S_i jesu osvojeni mandati partije.

Tabela 3 - Galagerov indeks

Izborni ciklus	Galagerov indeks
2009	3.40
2013	7.83
2017	1.95
2021	3.48
2025	6.49

Izvor: Election indices

Rezultati tabele 3 pokazuju fluktuaciju u proteklih pet izbornih ciklusa.⁵ Indeks za 2025. godinu najbliži je najvećem zabeleženom rezultatu iz 2013. godine, kada je došlo do krupnijih promena u izbornom sistemu, dodavanjem ujednačavajućih mandata i velikog broja prekobrojnih mandata. Oni su se pokazali funkcionalnim tek u sledećem ciklusu, no interesantno je to što, iako je sistem visoko proporcionalizovan poslednjom reformom, on ne izražava takve posledice. Tu je na delu institucionalna dinamika, odnosno, institucionalna lepljivost. Budući da naslojavanje ne menja pravila iz korena, već njihovu logiku funkcionisanja dodavanjem novih pravila, postoji vidljiva tenzija između starih i novih načina funkcionisanja sistema. Drugo moguće objašnjenje tiče se izbornog cenzusa. U slučajevima u kojima je on visok, poput nemačkog petoprocentnog,

[5] Računice koje ažurira prof. Galager, dostupne na: https://www.tcd.ie/Political_Science/about/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf (Datum posete 19.8.2025.)

dolazi do fluktuacije proporcionalnosti usled većeg broja partija koje su ostale ispod praga.

Koncentracija partijskog sistema

Koncentraciju partijskog sistema proveravamo na osnovu efektivnog broja partija, odnosno Lakso-Tagepera indeksa (*Laakso-Taagepera Index*). Indeks može predstaviti efektivan broj partija izašlih na izbore (ENEP), koji se računa putem osvojenih glasova partija i efektivan broj parlamentarnih partija (ENPP) koji se računa na osnovu osvojenih mandata. Formula glasi:

$$ENP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

gde ENP predstavlja efektivan broj partija, dok p_i označava ili osvojene mandate ili glasove, u zavisnosti koji indeks se koristi.

Tabela 4 - Lakso-Tagepera indeks

Izborni ciklus	ENEP (vote)	ENPP (seat)
2009	5.6 (6)	4.8
2013	4.8 (5)	3.5
2017	6.2 (6)	5.6
2021	6.5 (7)	5.5
2025	6.7 (7)	5.1

Izvor: Autorske kalkulacije na osnovu podataka preuzetih sa Bundeswahlleiterin

Izborni cenzus, zajedno sa direktnim mandatom na nominalnom nivou, prezentovani su kao glavni uticaji na koncentraciju partijskog sistema Nemačke. Naši zaključci idu u korak sa krovnom tezom rada o daljoj proporcionalizaciji nemačkog izbornog sistema. Povećanjem broja partija koje utiču na preraspodelu političke moći u parlamentu nužno da se povećava i proporcionalnost samog parlamenta, usled pretpostavke da veći broj partija podrazumeva više zastupljenih političkih interesa. Prethodne računice (Zittel, 2018: 793) pokazale su da je trend koncentracije partijskog sistema u padu, ukoliko se uporedi period do 2013. godine. Sa druge strane, naša računica pokazuje da nemački partijski sistem prolazi kroz transformaciju i da se više ne može klasifikovati u Blondelovu šemu *dvo i po* partijskog sistema. Pozivajući se na istu računicu, efektivan broj partija je nekada iznosio 3 (1983-2005), dok danas tabela 4 pokazuje da efektivan broj partija iznosi približno 5, stabilizovan u protekla tri ciklusa, dok efektivan broj partija izašlih na izbore raste na 7. Tradicionalne

dve velike partije (CDU/CSU, SPD) samostalno imaju mogućnost da tvo-
re većinu u parlamentu ali je politička moć raspršena na ostale partije.
Primer toga se ogleda u moći koju poseduju dve krilne partije (die Linke,
AfD) u vidu veta na krupne izmene za koje je neophodna 2/3 većina.

Izgubljene izborne jedinice

Specifičnost nove reforme sistema jeste evidentna greška koju on pro-
izvodi. Posredstvom pravila o „jemstvu drugog glasa“, poslanici koji su
osvojili svoj mandat na nominalnom nivou mogu ostati bez garantovanog
poslaničkog mesta. Sa osvrtom na njihovu važnost, neophodno je ispitati
pojedinačnosti koje se javljaju u izgubljenim izbornim jedinicama; gde se
one nalaze, da li su u urbane ili ruralne i kakva je fragmentacija unutar
njih. Pretpostavka je da su one situirane u većoj meri unutar urbanih
delova zemlje, te da će usled heterogene strukture birača doći do veće
fragmentacije glasova, jer usled rascepa urbano-ruralno, birači urbanih
sredina imaju širi spektar interesa koji mora biti zadovoljen, te i pred-
stavljen (pogledati: Lane & Ersson, 1987; Raymond, 2018).

Tabela 5 - Fragmentacija unutar izgubljenih izbornih jedinica

Izborna jedinica	Pokrajina	Regija	Urbano- ruralno	ENEP (nominalni glas)
Flensburg–Schleswig	Šlezvig-Holštajn	Zapad	Urbano	5.48
Rostock–LK Rostock	Meklenburg-Zapadna Pomeranija	Istok	Urbano	4.80
Bremen I	Bremen	Zapad	Urbano	5.24
Oberhavel–Havelland	Brandenburg	Istok	Mešovito	4.68
Halle	Saksonija-Anhalt	Istok	Urbano	4.81
Leipzig I	Saksonija	Istok	Urbano	5.37
Schwalm-Eder	Hesen	Zapad	Ruralno	4.30
Frankfurt I	Hesen	Zapad	Urbano	5.22
Frankfurt II	Hesen	Zapad	Urbano	4.98
Groß-Gerau	Hesen	Zapad	Urbano	4.56
Darmstadt	Hesen	Zapad	Urbano	5.21
Trier	Rajna-Palatinat	Zapad	Urbano	4.49
Mainz	Rajna-Palatinat	Zapad	Urbano	5.21
Ludwigshafen/Frankenthal	Rajna-Palatinat	Zapad	Urbano	4.76
München-Süd	Bavarska	Zapad	Urbano	4.55
Nürnberg-Nord	Bavarska	Zapad	Urbano	5.06
Augsburg-Stadt	Bavarska	Zapad	Urbano	5.01

Stuttgart II	Baden-Virtemberg	Zapad	Urbano	5.09
Heidelberg	Baden-Virtemberg	Zapad	Urbano	4.76
Mannheim	Baden-Virtemberg	Zapad	Urbano	5.36
Rhein-Neckar	Baden-Virtemberg	Zapad	Urbano	4.54
Lörrach–Müllheim	Baden-Virtemberg	Zapad	Mešovito	4.87
Tübingen	Baden-Virtemberg	Zapad	Urbano	4.75
PROSEK	/	Zapad	Urbano	4.92

Izvor: Autorske kalkulacije na osnovu podataka preuzetih sa Bundeswahlleiterin

Podaci iz tabele 5 prezentuju nemali broj zaključaka vezanih za prirodu izgubljenih izbornih jedinica. Najveći broj slučajeva pokazuje da su u pitanju zapadne izborne jedinice, što će reći da je predominantano urbano biračko telo u odnosu na urbano-ruralni rascep. Posebno interesantni jesu stepeni fragmentacije unutar ovih izbornih jedinica, izračunati na osnovu efektivnog broja glasova (ENEP) kandidata na nominalnom nivou. Prosečna vrednost iznosi 4.92, što će reći da je stepen fragmentacije izuzetno visok, te da većina prvoplasiranih kandidata u tim izbornim jedinicama osvaja manji procenat od ukupnih glasova. Razlog za tu fragmentaciju možemo pronaći u pozicioniranju tih izbornih jedinica. Imajući u vidu da su pretežno urbane izborne jedinice, razumno je očekivati raznovrsniju strukturu birača i njihovih interesa, nasuprot homogenim ruralnim jedinicama. Jedini čist slučaj ruralne izborne jedinice jeste Schwalm-Eder u Hesenu, koji premda ispoljava viši stepen fragmentacije (ENEP=4.30), svoje glasove u većoj meri deli između kandidata dve velike partije (≈60%). Dva mešovita (polu-urbana) slučaja odgovaraju više urbanim nego ruralnim izbornim jedinicama, kako po stepenu fragmentacije tako i po podeli glasova između kandidata. Dobijene vrednosti takođe govore u jednoj meri i o ponašanju glasača. Sa obzirom na raspršivanje glasova, što za posledicu ima da prvoplasirani kandidati imaju između 20 i 30% glasova, te nedovoljno osvojenih glasova na listovnom nivou da bi zadržali svoj mandat, možemo logički pretpostaviti da nije došlo do *split-ticket* strategija i da je moguće da se dokazana fragmentacija preslikala i na listovni nivo glasanja.

Zaključak

U slučaju nemačkog izbornog sistema pokazali smo da je došlo do inkrementalne institucionalne promene izazvane naslojavanjem novih pravila na postojeća, suštinski zamenivši njihov standardni okvir funkcionisanja. Saglasno sa uvidima istorijskih institucionalista (Streeck & Thelen, 2005), postepene promene odgovaraju modelima vezanim za putnu zavisnost pre nego modelima kritičkih tačaka. Doprinos rada leži i u utkrivanju novih mehanizma proporcionalnog mešovitog izbornog sistema

koji proizvode parcijalnu grešku usled mogućnosti da poslanik koji osvoji dovoljan broj glasova na nominalnom nivou ne bude izabran, ostavljajući iza sebe praznu izbornu jedinicu. Dokazano je i da postoje specifičnosti koje te izborne jedinice poseduju u vidu visokog stepena fragmentisanosti, kao i to da su u najvećem broju slučajeva u pitanju izborne jedinice urbanog dela zemlje.

Ograničenje istraživanja u najvećoj meri jeste kratak vremenski period i jedan izborni ciklus koji je pogođen reformom, te ostaje ispitati da li je došlo do promene u efikasnosti političkog sistema, prezentovane kao jedan od ključnih uzroka reforme. Dodatne prepreke jesu uočene prilikom ispitivanja proporcionalnosti sistema, što otvara prostor za buduća istraživanja u pravcu utvrđivanja da li su posredi samo posledice izazvane izbornim pravilima ili ulogu igraju druge varijable. Na kraju, ograničenje ostaje i u domenu istraživanja specifičnih izgubljenih izbornih jedinica u kontekstu strateškog glasanja, te će biti nužno ispitati postojanje novih strategija u budućnosti.

From *Bestseller* to *Flop*: German Electoral Reform in 2023

Abstract

▼
This paper analyzes the 2023 reform of Germany's electoral system and its systematic consequences for the 2025 election. The central argument is that the system was not changed through a direct reform of electoral rules, but was rather reformed through the use of *layering* - the addition of new rules onto existing ones, thereby altering their institutional logic. A clear systematic flaw is identified: the introduction of the second vote coverage, alongside the consequent elimination of compensatory mandates, results in a number of electoral districts effectively being left without its representative. The empirical analysis of the reformed system's performance highlights a continued trend toward proportionalization, as well as distinct characteristics emerging within the affected districts.

Keywords

▼
mixed electoral system, electoral system reform, German electoral system, German elections, institutional change

Literatura

- Bochsler, Daniel. (2012). A quasi-proportional electoral system „only for honest men”? The hidden potential for manipulating mixed compensatory electoral systems. *International Political Science Review* 33(4): 401-420.
- Benoit, Kenneth. (2004). Models of electoral system change. *Electoral Studies*, 23(3), 363-389.

- Capoccia, G. & Kelemen, D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Analysis. *World Politics* 59 (3): 341-369.
- Colomer, Joseph. M. (2004). The strategy and history of electoral system choice. u J. M. Colomer (Eds.), *Handbook of electoral system choice* (pp. 3-80). Palgrave Macmillan.
- Donovan, Mark. (1995). The Politics of Electoral Reform in Italy. *International Political Science Review*, 16(1), 47-64.
- Haffert, Lukas, Langenbach, Pascal & Rommel, Tobias. (2024). Even in the best of both worlds, you can't have it all: How German voters navigate the trilemma of mixed-member proportionality. *Electoral Studies*, 90, 102797.
- Hellmann, Daniel. (2024). Was taugt das neue Wahlgesetz? *Institut für Parlamentarismuskforschung*.
- Horiuchi, Yusaku & Saito, Jun. (2003). Reapportionment and Redistribution: Consequences of Electoral Reform in Japan. *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 4, 669-682
- Jeong, Byeong-hyeon. (2024). The cost of proportional representations in electoral system design. *Economic Theory Bulletin*, 12(1), 47-56
- Katz, Richard S. (2005). Why are there so many (or so few) electoral reforms? u M. Gallagher & P. Mitchell (Eds.), *The politics of electoral systems* (pp. 57-76). Oxford University Press.
- Lane, Jan-Erik, & Svante Ersson. (1987). „Multipartism.” u *The Logic of Multiparty Systems*, (Eds.) M. J. Holler, *International Studies in Economics and Econometrics* 17. Dordrecht: Springer.
- Lijphart, Arend. (1994). *Electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter. (1984). 'Changes and Choices in Electoral Systems', u A. Lijphart and B. Grofman (Eds.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 217-24.
- Newell, James. (2002). *The Italian general election of 2001: Berlusconi's victory*. Manchester University Press.
- Rahat, Gideon. (2011). The politics of electoral reform: The state of research. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21(4), 523-543.
- Raymond, Christopher. (2018). Socioeconomic Development and Party System Fragmentation Cross-Nationally. *Politics and Policy*, 46, 731-758.
- Renwick, Alan. (2010). *The politics of electoral reform: Changing the rules of democracy*. Cambridge University Press.
- Renwick, Alan. (2018). *Electoral system change*. Oxford Handbook of Electoral Systems. Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni. (1994). *Comparative Constitutional Engineering*. New York: New York University Press.
- Shugart, Matthew S. (2001). Electoral „efficiency” and the move to mixed-member systems. *Electoral Studies*, 20(2), 173-193.
- Shugart, Matthew S. & Wattenberg, Martin P. (2001). *Mixed-member electoral systems: The best of both worlds?* Oxford: Oxford University Press.

- Siefken, Sven. T. (2024). The electoral law of Germany after the Constitutional Court decision of 2024: Continuity and change in personalized proportional representation. *German Politics and Society*, 42 (3), 75-86.
- Streeck, Wolfgang. & Thelen, Kathleen. (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. u W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies* (pp. 1-39). Oxford University Press.
- Vučičević, Dušan. (2020). *Mešoviti izborni sistemi: struktura, geneza, posledice*. Beograd: Službeni glasnik.
- Vowles, Jack. (1995). The Politics of Electoral Reform in New Zealand. *International Political Science Review*, 16(1), 95-115.
- Zittel, Thomas. (2018). *Electoral systems in Context: Germany*. Oxford Handbook of Electoral Systems. Oxford: Oxford University Press.