

Jacob Venuß

Wahlsystemwandel in Südosteuropa

Zur Stabilität von Wahlsystemen im postsozialistischen Raum

Abstract

Electoral systems are one of the most fundamental elements in modern democratic systems. Based on observations in Western democracies since World War II they are commonly regarded as very stable institutional structures. Thus the study of electoral systems is affected by the neo-institutionalist paradigm of stability which assumes that changes in the electoral system can only be observed in "extraordinary historical situations". But the developments in electoral systems in Central and Eastern European countries in the past 20 years reveal a very different picture. These countries went through a number of changes in their respective electoral systems in varying degrees and do not fit into the described paradigm of stability.

The article¹ focuses on the question why the degree of electoral system stability is in some countries higher than in others. At the center of the analysis is the investigation of the respective electoral systems of five succession states of former Yugoslavia (Serbia, Croatia, Slovenia, Macedonia and Montenegro) which are checked against theoretical hypotheses about the reasons for stability or respectively instability. The most similar case design methodology is applied to this analysis, which belongs to the scientific field of area studies. On the one hand the study develops and tests four hypothesis based on rational theoretical concepts of political science which understand institutional change as driven by self-interests of the political actors (parties). On the other hand it assembles empirical data of the Balkan region to generate specific regional results in regard to electoral system stability and tries to close an obvious gap in the scientific research in this field of political science.

The main theoretical findings of the analysis presented in this article are that electoral system changes are tightly connected to the question of who benefits from the new electoral systems and that these changes are thusly consciously enforced by self-interest of the political actors.

Die demokratischen Systemwechsel von 1989 führten in den sozialistischen Staaten des östlichen Europas zu tiefgreifenden Veränderungen in politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen. Durch das Wirken interner und externer Faktoren brachen die sozialistischen Systeme Ende der 1980er Jahre zusammen und neue demokratische Strukturen wurden aufgebaut. Zentral war hierbei die Schaffung demokratischer Institutionen, die als „Spielregeln“ der Gesellschaft die Handlungsspielräume der politischen Akteure abstecken und somit Erwartungssicherheit im politischen Prozess ermöglichen sollten. Im Rahmen dieses *institutional building* wurden zur Durchführung der ersten freien Parlamentswahlen in den ehemaligen sozialistischen Staaten demokratische Wahlsysteme eingeführt.

Beobachtet man die institutionelle Entwicklung der jungen Demokratien Osteuropas, so wird deutlich, dass die demokratischen Wahlsysteme nach ihrer erstmaligen Einführung 1989/91 ungewöhnlich häufig das Ziel von Reformbemühungen waren. Harfst konnte zeigen, dass es zwischen 1989 und 2003 in elf mittelosteuropäischen Staaten zu 24 erfolgreichen Veränderungen der Wahlsysteme kam.² Allerdings sind, und dies gilt es zu beachten, nicht alle Länder gleichermaßen einem Wahlsystemwandel unterworfen:

¹ The article is based on the author's master thesis: Venuß, Jacob (2012): Wahlsystemwandel in Südosteuropa. Zur Stabilität von Wahlsystemen im postsozialistischen Raum. Berlin: Freie Universität Berlin.

² Harfst, Philipp (2007): Wahlsysteme in Mittelosteuropa. Strategisches Design einer politischen Institution. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wahlsysteme weisen anscheinend unterschiedliche Stabilitätsgrade auf. Vor dem Hintergrund des von der Wahlsystemforschung vertretenen Standpunkts, dass Wahlsysteme stabile Institutionen seien und lediglich in „*extraordinary historical situations*“³ einem Wandel unterliegen, wirft die Entwicklung der letzten 20 Jahre Fragen auf. Sie bietet damit eine hinreichende Relevanz, um das Stabilitätsparadigma der Wahlsystemforschung einer Überprüfung zu unterziehen. Um die Unterschiede in der Wahlsystementwicklung erklären zu können, soll das Eintreten und Ausbleiben von Wahlsystemwandel in den verschiedenen Staaten, also die landesspezifische Wahlsystemstabilität, in den Mittelpunkt der Untersuchung gestellt werden. Der vorliegende Aufsatz möchte somit folgender Frage nachgehen: *Warum weisen einige postsozialistische Staaten ein stabileres Wahlsystem auf als andere postsozialistische Staaten?*

In diesem Aufsatz wird die Stabilität von Wahlsystemen über einen Zeitraum von zwanzig Jahren in systematisch vergleichender Perspektive untersucht. Ausgangspunkt ist der Widerspruch zwischen der geschilderten aktuellen Entwicklung in Osteuropa und der neoinstitutionalistischen Annahme der Wahlsystemforschung, dass Wahlsysteme relativ stabile institutionelle Gebilde sind. Der vorliegende Aufsatz beruht auf einer komparativen Mehrländerstudie, der ein positivistisches Forschungskonzept zugrunde liegt. Dementsprechend werden aus theoretischen Annahmen Hypothesen zur Stabilität von Wahlsystemen hergeleitet und an empirischen Daten auf ihre Erklärungskraft überprüft.

Im Zentrum der Untersuchung stehen die Wahlsysteme von fünf Nachfolgestaaten der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ):⁴ Kroatien, Slowenien, Serbien, Mazedonien und Montenegro⁵. Ihre historische Verwandtschaft, geographische Nähe und ähnlichen politischen Erfahrungen im Rahmen der gemeinsamen SFRJ erlaubt die Prüfung allgemeiner Hypothesen zur Stabilität von Wahlsystemen im Rahmen eines *most similiar case*

³ Nohlen, Dieter (1984): *Changes and Choices in Electoral Systems*. In: *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger Publishers, S. 218.

⁴ Mit dem Berliner Kongress (1878) erreichten die Fürstentümer (später Königreiche) Serbien und Montenegro ihre Unabhängigkeit. In den Gebieten des heutigen Kroatien, Mazedonien und Slowenien gelang dies erst mit dem Ende des Ersten Weltkrieges im Rahmen des Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen. Dieses Staatsgebilde, welches 1929 nach einer Verfassungsänderung in das Königreich Jugoslawien umbenannt wurde, stellt den Ausgangspunkt einer über 50 Jahre andauernden gemeinsamen Staatlichkeit der Untersuchungsstaaten dar. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde am 29.11.1945 die Föderative Volksrepublik Jugoslawien ausgerufen (*Federativna Narodna Republika Jugoslavija*), die sich aus den sechs Teilrepubliken Serbien, Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Mazedonien und Slowenien zusammensetzte. Im Januar 1946 gab sie sich eine Verfassung nach sowjetischem Vorbild und wurde am 07.04.1963 in Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien (SFRJ) umbenannt. Die SFRJ war ein föderales Staatsgebilde aus den sechs oben genannten Teilrepubliken und den beiden autonomen (serbischen) Provinzen Kosovo und Vojvodina. Die SFRJ hatte bis 1992 Bestand. Aufgrund von innerstaatlichen Differenzen nach dem Tode Josip Titos 1980 und der allgemeinen Aufbruchsstimmung in den sozialistischen Ländern zerfiel die SFRJ ab 1991 sukzessive in fünf unabhängige Staaten: Kroatien, Slowenien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und die Bundesrepublik Jugoslawien. Dieser Prozess war durch lang anhaltende, zum Teil kriegerische Auseinandersetzungen in den 1990er Jahren geprägt. Die Bundesrepublik Jugoslawien benannte sich 2003 im Rahmen einer Verfassungsänderung in Serbien-Montenegro um, bevor sich Montenegro schließlich 2006 aus dem gemeinsamen Staat löste. Serbien als Rechtsnachfolger Serbien-Montenegros musste 2008 mit der Unabhängigkeit des Kosovo eine weitere Abspaltung hinnehmen.

⁵ Nach den Abspaltungen der anderen Republiken gründeten Serbien und Montenegro 1992 die Bundesrepublik Jugoslawien (*Savezna Republika Jugoslavija*, SRJ), einen staatenbundähnlicher Zusammenschluss und gaben sich 1992 eine demokratische Verfassung. Dieser Staat wurde 2003 in Serbien-Montenegro (*Srbija i Crna Gora*) umgewandelt. Es handelte sich dabei jeweils um föderative Zusammenschlüsse, in denen beide Staaten unterschiedliche Wahlsysteme implementierten. Aus methodischen Gründen werden die Wahlsysteme auf föderaler Ebene in der Untersuchung vernachlässigt und nur die Republikwahlsysteme beider Staaten einbezogen.

design. Zudem wurden in den fünf Staaten ab 1990 freie und kompetitive Parlamentswahlen durchgeführt und 1991/92 demokratische Verfassungen verabschiedet. Damit erfüllen sie nach Schumpeter⁶ das Minimalkriterium einer Demokratie.

Tabelle 1: Politische Entwicklung der fünf Untersuchungsstaaten

Staat	Unabhängigkeit	Verabschiedung der demokratischen Verfassung	Erste freie Parlamentswahlen/ Vorgründungswahlen
Kroatien	06/1991	12/1990	04/1990
Mazedonien	09/1991	11/1991	11/1990
Montenegro	06/2006	04/1992 (FRJ) 10/2007	12/1990
Serbien	06/2006	04/1992 (FRJ) 11/2006	12/1990
Slowenien	06/1991	12/1991	04/1990

Quelle: Ismayr 2010; Nohlen/Kasapovic 1996

Die Untersuchung, die im Bereich der *area studies* anzusiedeln ist, verfolgte zwei Ziele. Zum einen werden theoretisch fundierte Hypothesen zur Stabilität von Wahlsystemen entwickelt und systematisch überprüft. Zum anderen erfolgt eine erste Bestandsaufnahme der Wahlsystemstabilität in den jugoslawischen Nachfolgestaaten, aus der sich regionalspezifische Aussagen generieren lassen.

Die Untersuchung zur Entwicklung der Wahlsysteme in fünf verschiedenen Ländern über einen Zeitraum von 20 Jahren stellt hohe Anforderungen an die Datengenerierung. Die Arbeit stützt sich dabei maßgeblich auf die Informationen aus dem Werk *Die politischen Systeme Osteuropas* von Ismayr,⁷ in dem unter der Rubrik *Wahlsystem* Daten und Beschreibungen zur Entwicklung der Wahlgesetzgebung aller osteuropäischen Staaten aufgeführt sind. Desweiteren stellt die OSZE auf Grundlage ihrer *election observation missions* detaillierte Berichte im Internet zur Verfügung.⁸ Daten zum Wahlsystemwandel in Slowenien und Kroatien sind außerdem in der Studie *Wahlsystemwandel in Mitteleuropa* von Harfst zu finden, in der die beiden Staaten als einzige ex-jugoslawische Staaten Berücksichtigung fanden.⁹

Wahlsysteme als institutionelle Regelkomplexe

Harfst zufolge sind Wahlsysteme „ganz besondere politische Institutionen; in einer Demokratie sind sie die Grundlage für die Verteilung und Legitimation von politischer Macht“.¹⁰ Die zentrale Bedeutung des Wahlsystems findet seinen Ausdruck auch in den

⁶ Schumpeter, Joseph A. (1942): *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: George Allen & Unwin, S. 269.

⁷ Ismayr, Wolfgang (Hg.) (2010): *Die politischen Systeme Osteuropas*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

⁸ Organization for Security and Co-operation in Europe; Office for Democratic Institutions and Human Rights (Hg.): *Elections*. Online verfügbar unter <http://www.osce.org/odihr/elections>, letzter Zugriff am 17.11.2012.

⁹ Harfst, S. 91ff.

¹⁰ Harfst, S. 19.

minimalistischen Demokratiedefinitionen von Schumpeter,¹¹ Dahl¹² und Przeworski¹³, die die Durchführung freier und kompetitiver Wahlen als fundamentales Konstitutionsmerkmal einer Demokratie ansehen. Der Wahlsystembegriff findet in politikwissenschaftlichen Publikationen unterschiedlich Verwendung, so dass sich weite und enge Definitionen von Wahlsystemen herausgebildet haben. Für die vorliegende Untersuchung wird in Anlehnung an Nohlen eine enge Definition bevorzugt, die unter einem kompetitiven Wahlsystem „den Modus, nach welchem die Wähler ihre Partei- und/oder Kandidatenpräferenzen in Stimmen ausdrücken und diese in Mandate übertragen werden“¹⁴ versteht.

Zur Untersuchung von Stabilität und den Wandel von Wahlsystemen wird eine Typologie benötigt, die differenziert genug ist, um unterschiedliche Wahlsysteme abzubilden und deren Wandel sichtbar zu machen. Für eine vergleichende Untersuchung erscheint Lijpharts grobe Dreigliederung in Mehrheitswahlsystem, Verhältniswahlsystem und *intermediate system* (kombiniertes Wahlsystem) sinnvoll,¹⁵ weil diese analytische Unterteilung zwischen groben Wahlsystemtypen differenziert ohne diese allzu detailliert darzustellen.

Einen theoretischen Rahmen zur politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Institutionen stellt der Neoinstitutionalismus zur Verfügung. Mit zunehmender Bedeutung von Institutionen für soziale und politische Prozesse erfreuen sich neoinstitutionalistische Erklärungsmuster in wirtschafts-, aber auch in sozialwissenschaftlichen Zusammenhängen wachsender Beliebtheit und sind „zu einem disziplinen-, themen-, theorie- und methodenübergreifenden Trendthema geworden“¹⁶. Der vorliegende Aufsatz fußt auf dem historisch-ökonomischen Zweig des Neoinstitutionalismus und begreift formale und informelle Institutionen als vom Menschen geschaffene, relativ stabile Spielregeln der Gesellschaft.¹⁷

„Institutionen können definiert werden als auf Dauer gestellte Regel-Komplexe, die das Handeln von Individuen so steuern, dass regelmäßige Interaktionsmuster entstehen und eine soziale Ordnung konstituieren.“¹⁸

Nach Tsebelis¹⁹ hat die formale Institution Wahlsystem einen redistributiven Charakter und ist daher von effizienten Institutionen zu unterscheiden. Während effiziente Institutionen die Lage aller Individuen und sozialen Gruppen verbessern, stärken redistributive Institutionen die Stellung *einer* gesellschaftlichen Gruppe auf Kosten einer anderen. Diese Art von

¹¹ Schumpeter.

¹² Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

¹³ Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁴ Nohlen, Dieter (2007): *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*. Opladen: Barbara Budrich Verlag, S. 61.

¹⁵ Lijphart, Arend (1994): *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁶ Schmalz-Bruns, Rainer (1990): Neo-Institutionalismus. In: Thomas Ellwein u. a. (Hg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* (Bd. 4). Baden-Baden: Nomos, S. 316.

¹⁷ Vgl. North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁸ Fuchs, Dieter (1999): Soziale Integration und politische Institutionen in modernen Gesellschaften. In: Jürgen Friedrichs, Jürgen; Wolfgang Jagodzinski (Hg.): *Soziale Integration*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 126.

¹⁹ Tsebelis, George (1990): *Nested Games Rational Choice in Comparative Politics*. Berkley: California University Press.

Institutionen verteilt politische Macht somit ungleich auf politische Akteure. Das Design redistributiver Institutionen ist daher immer ein Nullsummenspiel – was die einen gewinnen, verlieren die anderen. Zwischen politischen Parteien führt dies in der Praxis immer wieder zu Kontroversen über den Typ und die Ausgestaltung des jeweiligen Wahlsystems.

In Studien zur Wahlsystementwicklung der etablierten Demokratien Westeuropas²⁰ wurde festgestellt, dass seit dem Zweiten Weltkrieg bis Anfang der 1990er Jahre Veränderungen des Wahlsystems weitgehend ausblieben. Das führte dazu, dass sich in der Wahlsystemforschung die neoinstitutionalistische Annahme durchsetzte,

„dass einmal etablierte demokratische Wahlsysteme so lange stabil bleiben, wie ein politisches System nicht durch tiefgreifende Veränderungen in seinen Grundfesten erschüttert wird.“²¹

Somit sind „[d]er Neoinstitutionalismus und die Wahlsystemforschung [...] von einem Stabilitätsparadigma geprägt“²². Harfst weist aber darauf hin, dass Wahlsysteme eigentlich „relativ leicht veränderbare Bausteine eines politischen Systems“²³ sind und durch die von der ungleichen Verteilung betroffenen Akteure selbst strategisch gestaltet werden können. Dies kann dazu führen, dass politische Akteure in ein *game on institutional design* treten. Birch beschreibt die Situation folgendermaßen:

„Electoral rules have the unique characteristic that their subject and their object are the same, for under normal democratic conditions they are rules made by rule-makers about their own fitness to continue making rules.“²⁴

Wahlsystemwandel in theoretischer Perspektive

Für die Erklärung von Wandel und Stabilität von Wahlsystemen werden u. a. Theorien zum Design sozialer Institutionen herangezogen. Goodin unterscheidet hierbei drei verschiedene Wege, „in which social institutions (or human societies more generally) might arise and change over time.“²⁵ Demnach kann der Wandel sozialer Institutionen durch *intentionales strategisches Handeln* von Akteuren erklärt aber auch als *evolutionäre* oder eine *zufällige Entwicklung* verstanden werden.

Strategische Ansätze des Wahlsystemwandels verstehen Wahlsystemwandel als ein Produkt strategisch-handelnder rationaler Akteure und basieren auf verhandlungstheoretischen Arbeiten zum Design sozialer Institutionen. Es lassen sich zwei Erklärungslinien des strategischen Designs von Wahlsystemen unterscheiden, die jeweils unterschiedliche Interessenlagen der Akteure annehmen. Entweder wird ein enger, auf das

²⁰ Siehe z. B.: Nohlen (1984): Changes and Choices in Electoral Systems. In: Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives. New York: Praeger Publishers, S. 217–224; Lijphart, Arend (1994): Electoral Systems and Party Systems. Oxford: Oxford University Press.

²¹ Harfst, S. 20 f.

²² Ebd., S. 305.

²³ Ebd., S. 107.

²⁴ Birch, Sarah u. a. (2002): Embodying Democracy. Electoral Systems Design in Post-Communist Europe. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, S. 2.

²⁵ Goodin, Robert E. (1996): Institutions and their Design. In: Goodin, Robert E. (Hg.): The Theory of Institutional Design. Cambridge: Cambridge University Press, S. 24.

Eigeninteresse der Akteure fokussierter, Rationalitätsbegriff zugrunde gelegt oder ein weiter Rationalitätsbegriff, bei dem das Gemeinwohl die Präferenzen der Akteure bestimmt. Die zweite Möglichkeit zur Erklärung von institutionellem Wandel basiert auf der Annahme, dass Institutionen funktionelle Gebilde darstellen und zur Befriedigung bestimmter gesellschaftlicher Bedürfnisse geschaffen werden. Hierbei können durchaus mehrere miteinander konkurrierende Institutionen für die Befriedigung eines Bedürfnisses entstehen. Institutioneller Wandel geschieht aus der Perspektive evolutionärer Theorien durch spezielle Selektionsmechanismen. Der dritte Ansatz zur Erklärung von Wahlsystemwandel beruht auf dem Gedanken, dass Institutionen das Produkt besonderer, historisch-einmaliger Situationen sind. „*This covers the adaptation of institutions for reason of accident, whim, error, or other circumstances that can be regarded as historically unique.*“²⁶ Sie entstehen und ändern sich durch einmalige Zufälle oder Unfälle und sind nicht maßgeblich auf das Handeln sozialer Akteure oder evolutionärer Mechanismen zurückzuführen. „*What happens just happens*“²⁷, bezeichnet Goodin diese Art institutioneller Entwicklung. Benoit fügt unter der Sammelbezeichnung „*non-instrumental motivations*“²⁸ weitere Ansätze hinzu, die für die Erklärung von Stabilität und Wandel von Wahlsystemen von Bedeutung sein könnten. Erwähnt seien hier soziologische und ökonomische Ansätze sowie externe Einflüsse, die eine Rolle beim Wandel von Wahlsystemen spielen können.

Für die Untersuchung der Wahlsystemstabilität in dem vorliegenden Aufsatz wird auf einen strategischen eigenwohlorientierten Ansatz aus der Schule verhandlungstheoretischer Theoriekonzepte zum Wandel von Institutionen zurückgegriffen: der *office-seeking*-Ansatz. Dieser Ansatz versteht Wahlsysteme und deren Wandel als ein Produkt strategischen Handelns zweckrationaler Akteure. Politische Akteure orientieren sich dabei an ihrem Eigenwohl und versuchen das Wahlsystem gegenüber anderen institutionellen Alternativen durchzusetzen, das ihnen bei der nächsten Wahl mehr Sitzanteile im Parlament verspricht.

*„Electoral systems result from the collective choice of political parties linking institutional alternatives to electoral self-interest in the form of maximizing seat shares. [...] A change in electoral institutions will occur when a political party or coalition of political parties supports an alternative which will bring it more seats than the status quo electoral system, and also has the power to effect through fiat that institutional alternative. Electoral system will not change when no party or coalition of parties with the power to adopt an alternative electoral system can gain more seats by doing so.“*²⁹

Zwei Gründe waren für die Wahl eines strategischen eigenwohlorientierten Ansatzes ausschlaggebend. Zum einen stellt er ein geeignetes theoretisches Konzept für komparative Arbeiten dar, zum anderen entspricht ein solch akteurszentriertes Konzept dem verbreiteten Forschungsansatz bei der Auseinandersetzung mit Stabilität und Wandel von Wahlsystemen.

„Wenn nun die unterschiedlichen Effekte verschiedener Wahlsysteme bekannt sind; wenn darüber hinaus im Akt des Wählens mit diesen Effekten strategisch umgegangen wird; und wenn drittens die Möglichkeit zur Veränderung von Wahlsystemen durch die Betroffenen selbst besteht, dann ist auch eine intentionale

²⁶ Benoit, Kenneth (2004): Models of Electoral System Change. In: Electoral Studies 23(3), S. 372.

²⁷ Goodin, S. 24.

²⁸ Benoit, S. 370.

²⁹ Ebd., S. 372f.

Gestaltung der Institution Wahlsystem nicht nur möglich, sondern wahrscheinlich.“³⁰

Untersuchungshypothesen

Die Operationalisierung der abhängigen Variable (Wahlsystemstabilität) wird über die Berechnung des Stabilitätsgrades von Wahlsystemen vorgenommen. Der Stabilitätsgrad eines Wahlsystems sagt aus, in welchem Maße ein Wahlsystem in einem bestimmten Zeitabschnitt dem Wandel unterworfen ist. Der Wahlsystemwandel beinhaltet in Anlehnung an Grotz³¹ und Harfst³² zwei unterschiedlich große Veränderungen des Wahlsystems: Wahlsystemwechsel und Wahlsystemreformen. Wahlsystemwechsel sind große Änderungen des Wahlsystems. Hierbei findet ein Wechsel zu einem anderen Wahlsystemtyp statt, zum Beispiel von einem Mehrheitswahlsystem zu einem kombinierten Wahlsystem. Wahlsystemreformen beschreiben hingegen kleine Veränderungen technischer Details innerhalb eines Wahlsystemtyps, zum Beispiel die Änderung der Wahlkreisgröße.

In Anlehnung an Cortell/Peterson³³ schlägt Grotz für die Untersuchung von Stabilität und Wandel von Wahlsystemen eine differenzierte Betrachtung von Ausgangssituation, Akteurskonstellation und institutionellen Verfahrenshürden vor.³⁴ An diesen methodischen Dreischritt will die vorliegende Untersuchung bei der Wahl der unabhängigen Variablen anknüpfen. Auf ihren Zusammenhang mit dem Stabilitätsgrad von Wahlsystemen werden daher folgende unabhängige Variablen überprüft: *das Wahlsystem der ersten demokratischen Wahlen (UV I), die Anzahl der Regierungswechsel (UV II), die durchschnittliche Anzahl von Regierungsparteien (UV III) und die Höhe des Mehrheitsquorums für Wahlsystemänderungen (UV IV)*. Auf Grundlage des *office-seeking*-Ansatzes (und teilweise weiterer theoretischer Annahmen) ergeben sich aus dem Zusammenhang von unabhängigen Variablen und der Wahlsystemstabilität folgende Hypothesen, die es zu überprüfen gilt:

- (1) *Wenn bei den ersten demokratischen Wahlen eines Landes ein Mehrheitswahlsystem zur Anwendung kommt, so ist der Stabilitätsgrad des Wahlsystems in den Folgejahren niedrig.*
- (2) *Je höher die Anzahl der Regierungswechsel in einem Land, desto niedriger ist der Stabilitätsgrad des Wahlsystems in einem Land.*
- (3) *Je geringer die durchschnittliche Anzahl der Regierungsparteien in einem Land, desto niedriger ist der Stabilitätsgrad des Wahlsystems in einem Land.*
- (4) *Je niedriger das parlamentarische Mehrheitsquorum für Wahlsystemänderungen in einem Land, desto niedriger ist der Stabilitätsgrad des Wahlsystems in einem Land.*

³⁰ Harfst, S. 47.

³¹ Grotz, Florian (2005): Die Entwicklung kompetitiver Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa. Postsozialistische Entstehungsbedingungen und fallspezifische Reformkontexte. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft. S. 27-42.

³² Harfst, S. 184 ff.

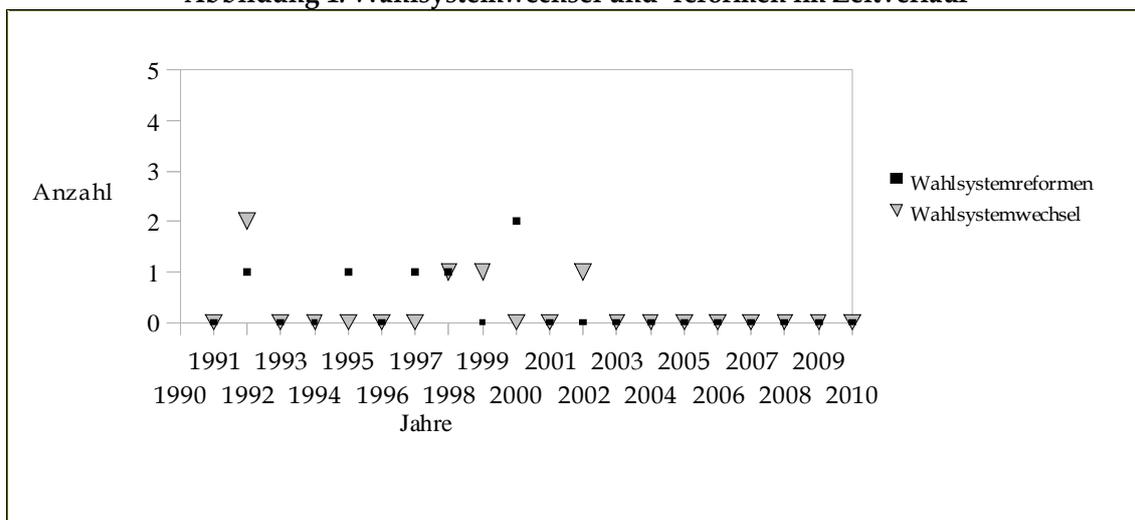
³³ Cortell, Andrew; Peterson, Susan (1999): Altered States. Explaining Domestic Institutional Change. In: British Journal of Political Science 29 (1), S. 177–203.

³⁴ Grotz, S. 39.

Stabilität und Wandel der Wahlsysteme in Südosteuropa

In der Untersuchung konnte festgestellt werden, dass es in den fünf Untersuchungsstaaten Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien und Slowenien zwischen 1991 und 2010 insgesamt elf Veränderungen der Wahlsysteme gegeben hat, was pro Land durchschnittlich 2,2 Wahlsystemveränderungen in 20 Jahren entspricht. In diesem Zeitraum ist es in allen untersuchten Staaten mindestens zu einer Veränderung des Wahlsystems gekommen. Es konnten hierbei zwei Arten von Wahlsystemwandel beobachtet werden: Wahlsystemreformen und Wahlsystemwechsel. Von den elf Wahlsystemwandel entsprachen sechs (55%) einer Wahlsystemreform und fünf (45%) einem Wahlsystemwechsel. Durch den langen Untersuchungszeitraum von 20 Jahren konnten auch Aussagen zur Verteilung des Wahlsystemwandels im Zeitverlauf gemacht werden. Hierbei zeigt sich, dass es zwischen 1991 und 2000 zu 10 Wahlsystemveränderungen (sechs Wahlsystemreformen und vier Wahlsystemwechsel) gekommen ist. Im Zeitraum von 2001 bis 2010 fand hingegen nur ein einziger Wahlsystemwechsel statt (Abb. 1). Diese Entwicklung entspricht der Annahme von Nohlen, dass im Rahmen von Transitionsprozessen in hohem Maße mit Wahlsystemwechseln zu rechnen ist. Mit zunehmender Konsolidierung des politischen Systems nehmen die tiefgreifenden Veränderungen des Wahlsystems jedoch zugunsten kleinerer Wahlsystemreformen ab.

Abbildung 1: Wahlsystemwechsel und -reformen im Zeitverlauf



Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus Ismayr (2010)

Diese erste Bestandsaufnahme des Wahlsystemwandels in den jungen Demokratien Südosteuropas stellte die Grundlage für die Berechnung des Stabilitätsgrades der Wahlsysteme dar. Für eine vergleichende Darstellung wurden die Wahlsysteme anschließend nach ihrem jeweiligen Stabilitätsgrad in stabile, mittlere und instabile Wahlsysteme eingeteilt (Tab. 1).

Tabelle 2: Klassifikation nach Stabilitätsgrad des Wahlsystems in verschiedenen Zeiträumen

Klassifikation	Zeitraum 1991-2000	Zeitraum 2001-2010	Zeitraum 1991-2010
Stabiles Wahlsystem < 0,15	Montenegro (0,10)	Kroatien (0,0) Serbien (0,0) Slowenien (0,0) Montenegro (0,0)	Montenegro (0,05) Slowenien (0, 10)
Mittlerer Stabilitätsgrad ~ 0,25	Mazedonien (0,20) Slowenien (0,30)	Mazedonien (0,20)	Serbien (0,20) Mazedonien (0,20) Kroatien (0,25)
Instabiles Wahlsystem > 0,35	Serbien (0,40) Kroatien (0,50)	-	-

Quelle: Eigene Berechnung

Dabei konnte gezeigt werden, dass die Wahlsysteme der untersuchten Länder im Zeitraum zwischen 1991 und 2010 unterschiedlich stabil waren. Die Wahlsysteme Montenegros und Sloweniens wurden als stabil klassifiziert. Serbien, Mazedonien und Kroatien hingegen wiesen nur einen mittleren Stabilitätsgrad auf. Bei der Teilung des Untersuchungszeitraumes zeigte sich zwischen 1991 und 2000 länderübergreifend eine höhere Instabilität der Wahlsysteme als im zweiten Teilzeitraum von 2001 bis 2010. Auffallend instabil waren die Wahlsysteme von Kroatien und Serbien in den Jahren nach dem Systemwechsel (1991 bis 2000).

Einflüsse auf Stabilität und Wandel von Wahlsystemen

Im Hinblick auf die Untersuchungshypothesen zur Wahlsystemstabilität in den fünf Staaten sind folgende Erkenntnisse gewonnen worden.

(1) Es konnte gezeigt werden, dass die Stabilität von Wahlsystemen in den Ländern höher ist, in denen als Vorgründungswahlsystem ein Verhältniswahlsystem zur Anwendung kam. Insbesondere beim Blick auf die ersten zehn Jahre nach Einführung des demokratischen Wahlsystems 1990 zeigte sich, dass Mehrheitswahlsysteme bei den Vorgründungswahlen in der Folgezeit eher zu instabilen und Verhältniswahlsysteme bei den Vorgründungswahlen eher zu stabilen Wahlsystemen führten. Mehrheitswahlsysteme schienen somit nach 1990 in der Tat unter einem Veränderungsdruck gestanden zu haben. Anscheinend haben die meisten Parteien in einem Verhältniswahlsystem größere Chancen gesehen, Parlamentssitze zu gewinnen, bildeten daher entsprechende institutionelle Präferenzen heraus und setzten diese um. Beispielfhaft stehen dafür die Entwicklungen in Kroatien, Serbien sowie Mazedonien. Dieses Ergebnis entspricht den Erwartungen der hergeleiteten Arbeitshypothese. Mit Nohlen kann abschließend festgehalten werden:

„Der Trend weg von der absoluten Mehrheitswahl hin zu Verhältniswahlsystemen bzw. kombinierten Wahlsystemen setzte sich nach der Gründungswahl fort: Nur das autoritär regierte Weißrussland [...] blieb davon ausgenommen“³⁵.

³⁵ Nohlen (2007), S. 233.

(2) Vor dem Hintergrund der Annahme, dass politische Akteure einen Einfluss auf die Gestaltung von Institutionen haben, wurden in einem zweiten Schritt spezifische Akteurskonstellationen in den jeweiligen Parlamenten auf ihren Zusammenhang mit der Stabilität der Wahlsysteme untersucht. Hierbei standen zum einen die Anzahl der Regierungswechsel und zum anderen die durchschnittliche Anzahl der Regierungsparteien im Fokus der Untersuchung. Die von Katz geäußerte Annahme, dass eine siegreiche Partei oder Parteienkoalition nach ihrem Machtantritt durchaus ein Interesse hat, das Wahlsystem ihres Wahlsieges umzugestalten,³⁶ war hierbei der Ausgangspunkt. Viele Regierungswechsel müssten demnach zu einem instabilen Wahlsystem führen. Die empirischen Befunde im Rahmen der vergleichenden Darstellung konnten jedoch nicht zeigen, dass eine höhere Anzahl von Regierungswechseln zu einem instabilen Wahlsystem führt. Allerdings wurden bei der Einzeluntersuchung Hinweise dafür gefunden, dass der Wahlsystemwechsel 2002 in Mazedonien und die Wahlsystemreform 2000 in Slowenien mit den vorhergehenden Regierungswechseln in Zusammenhang stehen könnten. Im Falle Serbiens führten Regierungswechsel hingegen eher zu einem stabileren Wahlsystem.

(3) Die zweite Hypothese, die einen Zusammenhang zwischen der Akteurskonstellation und der Wahlsystemstabilität formulierte, stellte sich als robuster heraus. Auf Grundlage des Vetospieler-Modells von Tsebelis³⁷ wurde vermutet, dass eine höhere Anzahl von Regierungsparteien zu einem stabileren Wahlsystem führt. Diese Annahme konnte für den gesamten Untersuchungszeitraum wie auch für die einzelnen Teilzeiträume bestätigt werden, allerdings unter der Einschränkung der Nichtberücksichtigung Montenegros, das scheinbar einen Sonderfall darstellt (z. B. keinen Regierungswechsel in 20 Jahren).³⁸ Die Erklärungskraft des Vetospieler-Modells wird auch durch die Einzelbetrachtungen der Länder gestützt. So ist die Instabilität des kroatischen Wahlsystems in den 1990er Jahren maßgeblich durch die Einparteienregierungen der Kroatischen Demokratischen Gemeinschaft (*Hrvatska Demokratska Zajednica*, HDZ) zustande gekommen, die „durch parteiische Gestaltung der institutionellen Elemente des Wahlsystems ihre Gewinnchancen in den Wahlen“³⁹ erhöhte. Auch in Serbien war die geringe Anzahl der Regierungsparteien entscheidend für mehrfachen Wahlsystemwandel und die daraus resultierende Instabilität des serbischen Wahlsystems.

(4) Die Wahlsystemgesetzgebungen sind in den untersuchten Staaten durch gesetzliche und im Falle Sloweniens seit 2000 durch verfassungsrechtliche Bestimmungen geschützt. In diesen Bestimmungen ist festgelegt, welche parlamentarischen Mehrheiten für eine Änderung der Wahlsystemgesetzgebung nötig sind. In den Untersuchungsstaaten liegen

³⁶ Vgl. Katz, Richard S. (2005): Why are There so Many (or so few) Electoral Reforms? In: Michael Gallagher; Paul Mitchell (Hg.): The Politics of Electoral Systems. Oxford: Oxford University Press, S. 57-76.

³⁷ Tsebelis, George (2002): Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton: Princeton University Press, S. 12 ff.

³⁸ Die aus dem Bund der Kommunisten Montenegros hervorgegangene Demokratische Partei der Sozialisten Montenegros (*Demokratska Partija Socijalista Crne Gore*, DPS) errang in allen sieben Wahlen die Mehrheit und regierte bis 1998 allein. Ab 1997 führten innerparteiliche Machtkämpfe zwischen dem Milošević-treuen Flügel der Partei unter Bulatović und seinem Herausforderer Đukanović, der eine stärkere politische Distanz zu Serbien anstrebte, zur Spaltung der Partei. Bulatović gründete daraufhin die Sozialistische Volkspartei Montenegros (*Socijalistička Narodna Partija Crne Gore*, SNP), was jedoch an der Vormachtstellung der DPS bis heute wenig geändert hat.

³⁹ Zakošek, Nenad; Maršić, Tomislav (2010): Das politische System Kroatiens. In: Wolfgang Ismayr (Hg.): Die politischen Systeme Osteuropas. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 800.

diese bei einer absoluten Mehrheit oder einer 2/3-Mehrheit aller Parlamentarier. Im Rahmen der empirischen Untersuchungen konnte gezeigt werden, dass hohe parlamentarische Mehrheitsquoten meist zu stabilen Wahlsystemen führen. In Slowenien und Montenegro, deren Wahlsysteme im gesamten Untersuchungszeitraum als stabil klassifiziert werden konnten, wird eine parlamentarische 2/3-Mehrheit für die Veränderung des Wahlsystems benötigt. Demgegenüber stellte die gesetzlich vorgeschriebene absolute Mehrheit für Wahlsystemänderungen in Serbien und Kroatien keine Hürde für die herrschende Partei(enkoalition) dar, die Wahlsysteme zu wechseln oder zu reformieren. Insbesondere im Zeitraum von 1991 bis 2000, einem Zeitraum hoher Wahlsysteminstabilität in den Untersuchungsländern, waren die stärker geschützten Wahlsysteme stets stabiler als weniger stark geschützte.

Wahlsystemfragen sind Machtfragen

Wie die Untersuchung zeigen konnte, ist die Stabilität von Wahlsystemen von verschiedenen Faktoren abhängig. Der von Cortell/Peterson postulierte Zusammenhang mit der Ausgangssituation, den Akteurskonstellationen und den institutionellen Verfahrenshürden⁴⁰ scheint somit für eine Analyse der Wahlsystementwicklung fruchtbar zu sein.

Die grundsätzliche Annahme, dass Wahlsysteme bewusst durch politische Akteure auf Grundlage eigenwohlorientierter Präferenzen verändert werden, hat sich in der Untersuchung als plausibel erwiesen. Politische Akteure orientieren sich demnach nicht bzw. selten an funktionalen Prämissen des Allgemeinwohls, sondern versuchen eine Sitzmaximierung der eigenen Partei im Parlament herbeizuführen. Repräsentativ für ein solches Verhalten der Akteure war die Wahlsystementwicklung in Serbien und Kroatien, die nachweislich durch *office-seeking*-Strategien der Akteure beeinflusst wurde. Die Aussage von Harfst, „Wahlsystemfragen sind Machtfragen“⁴¹, scheint sich hier zu bestätigen. Die Kritik an den osteuropäischen Wahlsystemen, die sich des *poorly-designed*-Arguments bedient, verkennt die dargestellten Entstehungsbedingungen der osteuropäischen Wahlsysteme und den Einfluss politischer Akteure. Diese sind eben nicht „am Reißbrett des Politikwissenschaftlers“⁴² entstanden, sondern entscheidend von machtpolitischen Präferenzen der politischen Akteure beeinflusst worden.

„Institutionenpolitik bricht sich an Machtverhältnissen und Interessenlagen, erfolgt zumeist ad hoc über Kompromiß und Gelegenheit.“⁴³

Abschließend sollen die Erkenntnisse des vorliegenden Aufsatzes als Grundlage für weitere Forschungen zu Stabilität und Wandel von Wahlsystemen im postsozialistischen Raum nutzbar gemacht werden. Hierfür wird ein Analyseraster entworfen, welches den Prozess des *institutional engineering* graphisch darstellt. Integriert wurden hier neben der

⁴⁰ Cortell; Peterson, S. 177-203.

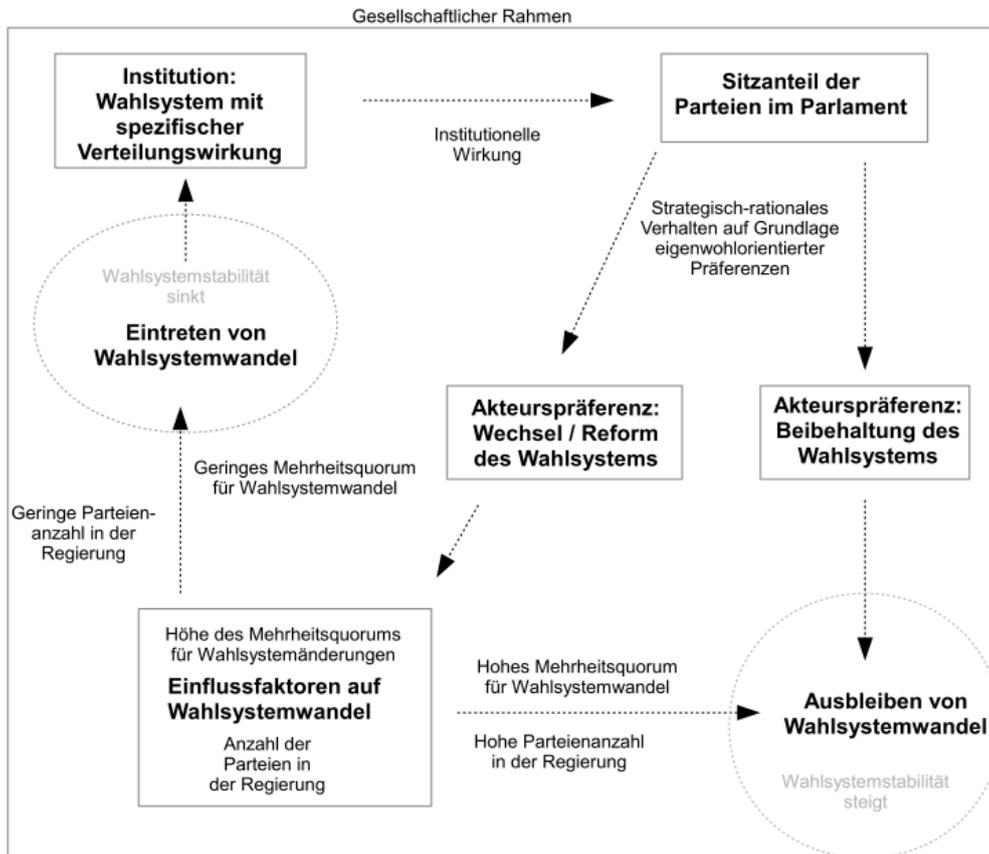
⁴¹ Harfst, S. 19.

⁴² Nohlen (2007), S. 466; Krennerich, Michael; Lauga, Martin (1996): Reißbrett versus Politik. Anmerkung zur internationalen Debatte um Wahlsysteme und Wahlsystemreformen. In: Rolf Hanisch (Hg.): Demokratieexport in die Länder des Südens? Hamburg: Deutsches Übersee Institut, S. 515-536.

⁴³ Lepsius, Rainer (1990): Interessen, Ideen und Institutionen. Opladen: Leske und Budrich, S. 8.

Annahme, dass sich politische Akteure strategisch und eigenwohlorientiert verhalten auch zwei Einflussfaktoren, die sich im Rahmen der Untersuchung als erklärungskräftig herausgestellt haben: die Anzahl der Regierungsparteien (Vetospieler) in der Regierung und die Höhe des parlamentarischen Mehrheitsquorums für Wahlsystemwandel.

Abbildung 2: Analyseraster des Wahlsystemwandels



Quelle: Eigene Darstellung

Mit Hilfe des Analyserasters ist es möglich, den Prozess des Wahlsystemwandels systematisch nachzuvollziehen und auf andere Länder anzuwenden. Es stellt den Akt des Wahlsystemwandels als einen Prozess dar, bei dem strategisch handelnde, am Eigenwohl orientierte Akteure durch unterschiedliche Einflussfaktoren bei der Durchsetzung ihrer Wahlsystempräferenz eingeschränkt werden. Das Ergebnis eines solchen Prozesses führt bei der erfolgreichen Durchführung eines Wahlsystemwandels zu einem veränderten Wahlsystem, welches wiederum die Akteure in ihrem Handeln und Denken beeinflusst und somit die Ausgangssituation für den nächsten Prozess darstellt. Eingebettet ist der Prozess des Wahlsystemwandels zudem in einen spezifischen gesellschaftlichen Kontext, dessen Änderung auch die Verteilungswirkung von Wahlsystemen sowie die Präferenzstrukturen der Akteure beeinflussen kann. Einschränkend ist zu erwähnen, dass das Analysewerkzeug auf Grundlage der Wahlsystemuntersuchungen in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens entwickelt worden ist und daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann. Der komparative Charakter der Untersuchung lässt eine Übertragung der Erkenntnisse auf weitere Länder jedoch durchaus möglich erscheinen.

Zu den Erkenntnissen der Untersuchung gehört auch eine Reihe von Schwierigkeiten, die bei der Auseinandersetzung mit Stabilität und Wandel von Wahlsystemen aufgetreten sind. Die zentrale Schwierigkeit stellt das Untersuchungsobjekt, das Wahlsystem an sich, dar. Es steht insbesondere mit dem Parteiensystem in permanenter Wechselwirkung, wobei die exakten Wirkungszusammenhänge auch in der Fachliteratur umstritten sind. In diesem Zusammenhang ist auch die Frage zu verorten, ob das Wahlsystem eher als abhängige oder eher als unabhängige Variable zu betrachten ist.

„In der Regel wird man im komplexen Beziehungsgeflecht von Gesellschaft, Wahlsystem und Parteiensystem nicht davon ausgehen können, diesen Faktoren sei eindeutig die Rolle von unabhängigen oder abhängigen Variablen zuzuweisen möglich.“⁴⁴

Dieser Aufsatz und insbesondere die Entwicklung eines Analysewerkzeugs konnten Grotz' pessimistischen Ausblick auf eine Theorie der postsozialistischen Wahlsystementwicklung⁴⁵ etwas aufhellen. Die vorliegende Untersuchung konnte durch die Analyse von Ausgangsbedingungen, Akteurskonstellationen und institutionellen Verfahrenshürden und deren Zusammenhang mit Stabilität und Wandel von Wahlsystemen durchaus gewisse länderübergreifende Muster und Einflussfaktoren identifizieren. Das vorgestellte Analyseraster basiert auf diesen Erkenntnissen und stellt damit ein erstes Analysewerkzeug für weitere Untersuchungen der Wahlsystementwicklung des postsozialistischen Raumes dar. Dennoch, und hier muss Grotz Recht gegeben werden, ist die Entwicklung in den osteuropäischen Staaten auch durch eine Vielzahl fallspezifischer Variablen (z.B. Allparteienregierungen) gekennzeichnet. Mehrländeranalysen sollten somit idealerweise durch Einzelfallstudien ergänzt werden, um Fehlschlüsse zu vermeiden.

⁴⁴ Nohlen (2007), S. 463.

⁴⁵ Grotz, S. 39.

Literatur

- Benoit, Kenneth (2004): Models of Electoral System Change. In: *Electoral Studies* 23(3), S. 363–389.
- Birch, Sarah u. a. (2002): *Embodying Democracy. Electoral Systems Design in Post-Communist Europe*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Cortell, Andrew; Peterson, Susan (1999): Altered States. Explaining Domestic Institutional Change. In: *British Journal of Political Science* 29 (1), S. 177–203.
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Fuchs, Dieter (1999): Soziale Integration und politische Institutionen in modernen Gesellschaften. In: Jürgen Friedrichs, Jürgen; Wolfgang Jagodzinski (Hg.): *Soziale Integration*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 147–178.
- Goodin, Robert E. (1996): Institutions and their Design. In: Goodin, Robert E. (Hg.): *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 1–53.
- Grotz, Florian (2005): Die Entwicklung kompetitiver Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa. Postsozialistische Entstehungsbedingungen und fallspezifische Reformkontexte. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*. S. 27–42.
- Harfst, Philipp (2007): *Wahlsysteme in Mitteleuropa. Strategisches Design einer politischen Institution*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ismayr, Wolfgang (2010) (Hg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Katz, Richard S. (2005): Why are There so Many (or so few) Electoral Reforms? In: Michael Gallagher; Paul Mitchell (Hg.): *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, S. 57–76.
- Krennerich, Michael; Lauga, Martin (1996): Reißbrett versus Politik. Anmerkung zur internationalen Debatte um Wahlsysteme und Wahlsystemreformen. In: Rolf Hanisch (Hg.): *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee Institut, S. 515–536.
- Lepsius, Rainer (1990): *Interessen, Ideen und Institutionen*. Opladen: Leske und Budrich.
- Lijphart, Arend (1994): *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter (2007): *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*. Opladen: Barbara Budrich Verlag.
- Nohlen, Dieter; Kasapovic, Mirjana (1996): *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. Genese, Auswirkung und Reform politischer Institutionen*. Opladen: Leske und Budrich.
- Nohlen, Dieter (1984): Changes and Choices in Electoral Systems. In: *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger Publishers, S. 217–224
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Organization for Security and Co-operation in Europe; Office for Democratic Institutions and Human Rights (Hg.): *Elections*. Online verfügbar unter <http://www.osce.org/odihr/elections>, letzter Zugriff am 17.11.2012.
- Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmalz-Bruns, Rainer (1990): Neo-Institutionalismus. In: Thomas Ellwein u. a. (Hg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* (Bd. 4). Baden-Baden: Nomos, 315–337.
- Schumpeter, Joseph A. (1947): *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: George Allen & Unwin.
- Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Tsebelis, George (1990): *Nested Games Rational Choice in Comparative Politics*. Berkley: California University Press.

Zakošek, Nenad; Maršić, Tomislav (2010): Das politische System Kroatiens. In: Wolfgang Ismayr, (Hg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 773–836.