

## Regierungsbildung in Mehrebenensystemen: Zur Erklärung der Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern

Franz Urban Pappi / Axel Becker / Alexander Herzog

*Das deutsche Regierungssystem wird als volles Zweiebenensystem konzipiert, in dem die Landesregierungen über den Bundesrat bundespolitische Entscheidungskompetenzen haben und die Bildung der Landesregierungen für die Regierungs- und Oppositionsparteien im Bund deshalb bundespolitisch wichtig ist. Die Frage ist, ob sich ein systematischer Einfluss der Bundesparteien auf die Regierungsbildung in den Ländern nachweisen lässt. Die Frage wird mit indirekter Beweisführung beantwortet. Selbst wenn zentrale, koalitionstheoretisch abgeleitete Determinanten der Regierungsbildung konstant gehalten werden, werden in den deutschen Bundesländern A-Mehrheitskoalitionen aus Parteien, die auch im Bund regieren, oder B-Mehrheitskoalitionen aus Parteien, die im Bund nicht regieren, statt gemischten oder Minderheitsregierungen überzufällig häufig gebildet. Dabei wird für jede der 182 Regierungsbildungssituationen in den Bundesländern von 1949 bis 2003 die tatsächlich gebildete Regierung in Beziehung gesetzt zu den jeweils möglichen Regierungen.*

### 1. Fragestellung

Mit dem Grundgesetz und der Konstruktion des Bundesrates entstand in Deutschland ein Zweiebenensystem des Regierens, das heute in der Form eines noch komplexeren Mehrebenensystems in der EU eine Entsprechung findet. Scharpf hat mit dem verwandten, aber engeren Begriff der Politikverflechtung auf diese Parallelität hingewiesen (1985). Zur Charakterisierung des Regierens in der EU hat sich heute der allgemeinere Begriff „multi-level governance“ durchgesetzt (vgl. zusammenfassend Benz 2003; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003). Hooghe und Marks fassen die Merkmale des Mehrebenenregierens in der EU zusammen (1) als Kompetenzteilung für dieselben Politiken auf Akteure aus verschiedenen Ebenen, (2) als Herrschaftsverluste der nationalen Regierungen und (3) als netzwerkartige und nicht hierarchisch strukturierte Verbindung der Politikarenen (2001: 3–4). Es gehe nicht „um die bloße Zu- und Aufteilung von Handlungskompetenzen auf verschiedene Ebenen (...), sondern um die Verknüpfung verschiedener politischer Willensbildungsstränge zu einem Gesamtprozess des Regierens“ (zitiert nach Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 23).

Das Mehrebenenregieren in der Bundesrepublik wird durch den Bundesrat garantiert. Hier wirken die Länderregierungen an der Gesetzgebung des Bundes mit und damit wird die Regierungsbildung in den Ländern zu einer bundespolitischen Angelegenheit. Dabei sind zwei Richtungen der Einflussnahme auf die Regierungsbildung denkbar: Von der im Bund regierenden Koalition zu den entsprechenden Landesverbänden

der Parteien, um mit der Bundesebene übereinstimmende Koalitionen zu erreichen (A-Länder-Koalitionen), oder von bestimmten Landesregierungen, vornehmlich der großen Länder, auf die Bundesebene, um gleichgerichtete Koalitionen im Bund herbeizuführen. Diese Form der Ebenenverflechtung ist politikfeldübergreifend und deshalb im Verhältnis von EU und Mitgliedsländern noch nicht zu erwarten. Außerdem kann die Europäische Kommission nicht oder noch nicht als funktionales Äquivalent einer staatlichen Regierung aufgefasst werden.

Umgekehrt sind nicht alle föderalen Systeme auch gleichzeitig Mehrebenensysteme des Regierens. Ein Trennsystem, das jeder Ebene die Möglichkeit autonomen Handelns in mehr oder weniger sauberlich abgegrenzten Politikfeldern gibt und Bund und Ländern eigene Steuerquellen zuweist, ist eindeutig kein Mehrebenensystem. Von einem abgeschwächten Mehrebenensystem könnte man bei der Form des kooperativen Föderalismus sprechen, bei dem die föderale Interessen repräsentierende Zweite Kammer aus allgemeinen Wahlen hervorgeht. Allgemeine Wahlen liefern als Ergebnis eine bestimmte Zusammensetzung einer Zweiten Kammer, die als Parameter weiteren Regierungshandelns genauso zu beachten ist wie Wettbewerbspreise für Güter und Dienstleistungen. Für die Abgeordneten oder Senatoren der Zweiten Kammer wirkt dann in parlamentarischen Systemen die Parteidisziplin genauso prägend wie für die Abgeordneten der Ersten Kammer. Die Regierungsbildung auf Länderebene in vollen Mehrebenensystemen ist dagegen ein Spiel unter wenigen einheitlich handelnden Parteien, deren „Auszahlungen“ nicht nur von fest vorgegebenen Parametern wie der Sitzverteilung, sondern auch und ganz entscheidend von den Handlungsstrategien der Partner auf derselben und der jeweils anderen Ebene abhängen. Zur gegenseitigen Abhängigkeit der Regierungsfaktionen eines Landtags kommt im deutschen Zweiebenensystem die wechselseitige Abhängigkeit von Landtagsfraktionen und Parteien auf Bundesebene, wenn es um die Regierungsbildung geht. Die Parteien können mit ihrer informellen Koordinationsleistung die institutionelle Verflechtung zwischen Landes- und Bundesebene über den Bundesrat so gestalten, dass keine zusätzlichen Vetospieler entstehen. Eine derartige Lösung ist natürlich nicht immer möglich, sondern nur, wenn die Sitzverteilungen im jeweiligen Landtag und im Bundestag dies zulassen.

Unsere zentrale Fragestellung lautet also: Lässt sich ein Einfluss der Regierungskoalition und der sie tragenden Parteien auf Bundesebene auf die Regierungsbildung in den Bundesländern nachweisen? Gibt es einen analogen Einfluss der Oppositionsparteien? Derartige Nachweise können systematisch über eine Analyse aller Regierungsbildungen auf Länderebene seit 1949 erfolgen und als erbracht gelten, wenn Koalitionen auf Länderebene, die der parteipolitischen Zusammensetzung der Bundesregierung entsprechen oder nur Oppositionsparteien enthalten, überzufällig häufig auftreten. Andere, konkurrierende Einflüsse auf die Regierungsbildung in den Ländern müssen dabei als Drittvariablen kontrolliert werden. Den Untersuchungsplan dazu stellen wir in Abschnitt drei vor. Zuvor wird in Abschnitt zwei die einschlägige Literatur nach Behauptungen und Gegenbehauptungen eines solchen Einflusses durchgesehen. Abschnitt vier ist der Beschreibung unseres Datensatzes der Landesregierungen mit Hilfe unserer Variablen und Abschnitt fünf dem Modelltest gewidmet.

## 2. Landes- und bundespolitische Einflüsse auf die Regierungsbildung in den Ländern

Die wissenschaftliche Literatur und Äußerungen von Parteipolitikern stimmen bei diesem Thema im Tenor nicht überein. Während Wissenschaftler in der Regel einen Einfluss der Koalitionslage im Bund auf die Regierungsbildung in den Ländern annehmen, betonen Politiker die Eigenständigkeit der Landespolitik. Die Wissenschaftler berufen sich dabei abstrakt auf eine „Funktionalanalyse“ (Lauer 1970) oder auf Fallstudien, die Politikeraussagen sind naturgemäß stark von taktischen Überlegungen bestimmt. In einem frühen Aufsatz hat Fabritius die folgende nahe liegende Hypothese formuliert: „Je stärker der Bundesrat am Gesetzgebungsprozess beteiligt ist und je knapper die Mehrheitsverhältnisse in diesem Gremium sind, desto größer ist der bundespolitische Sog auf die Landesregierungsbildung bzw. die Koalitionsentscheidung in den Ländern“ (Fabritius 1976: 448). Fabritius hat dabei nicht ausschließlich bewusste Einflussnahmen im Auge. Die Koalition auf Bundesebene könne auch eine bloße Signalwirkung haben, die auf Länder und sogar Kommunen ausstrahle, auch wenn keine direkte Interdependenz gegeben sei wie in der Schweiz und in Österreich. In Deutschland kommt diese Interdependenz über die Institution des Bundesrates noch verstärkend hinzu.

Als Organisationen, in denen eine Koordination von bundes- und landespolitischen Interessen erfolgt, kommen in erster Linie die Bundesorganisationen der Parteien in Betracht, in deren Präsidien und Vorständen prominente Landespolitiker bei allen deutschen Parteien vertreten sind (vgl. Lehmbruch 1998: 83–89). Ein derartiger Koordinationsbedarf zwischen den Ebenen besteht laufend und ist nicht auf Zeiten von Koalitionsverhandlungen beschränkt. Für unsere spezielle Fragestellung der Regierungsbildung geben allerdings allgemeine Analysen des Zusammenwirkens und des Konflikts zwischen Organisationen der Bundes- und der Landesebene z.B. bei der laufenden Gesetzgebung (vgl. Lehmbruch 1998; Bräuninger/König 1999; König 1999) wenig Aufschluss. Hier sind Arbeiten über die Koalitionsbildung auf Länderebene aufschlussreicher.

Neuere deutsche Monographien zum Thema der Regierungsbildung in den Ländern (Jun 1994; Kropp 2001; Heinrich 2002) bestätigen den Mehrebenencharakter des Regierungssystems insgesamt durch die Beobachtung einer Bundesratsklausel in den Koalitionsverträgen (vgl. dazu allgemein Kropp/Sturm 1998: 116–123). Die häufigste Version lautet, dass sich eine Landesregierung der Stimme im Bundesrat enthalten wird, wenn die Koalitionspartner bei dem entsprechenden Gesetzesvorschlag unterschiedlicher Meinung sind. Eine Überstimmung des kleineren Koalitionspartners im Kabinett soll damit verhindert werden. Problematisch ist diese Bundesratsklausel für Landesregierungen, denen sowohl eine Regierungs- als auch eine Oppositionspartei im Bund angehört (nicht-konforme Regierungen). Da Mehrheitsbeschlüsse im Bundesrat nur mit absoluter Mehrheit möglich sind (Artikel 52 (3), Satz 1 GG), wirkt sich die übliche Bundesratsklausel bei Zustimmungsgesetzen zum Nachteil der Regierungsparteien im Bund aus. Enthaltung heißt de facto Ablehnung. Deswegen werden in nicht-konformen Koalitionen manchmal Modifikationen der üblichen Bundesratsklausel vereinbart oder es wird durch weitgehende inhaltliche Festlegung versucht, Konfliktfälle zu vermeiden (so die SPD/FDP-Koalition 1991–1996 in Rheinland-Pfalz (Jun 1994:

180)). Die Koalitionspartner können im Interesse der Partei, die im Bund regiert, in die Bundesratsklausel die Modifikation aufnehmen, dass der Vermittlungsausschuss auch bei Uneinigkeit der Koalition angerufen werden kann (so die Bremer Ampelkoalition 1991–1995 (Heinrich 2002: 184)); oder es kann auf das besondere Gewicht des federführenden Ministeriums abgestellt werden wie in der großen Koalition in Thüringen 1994–1999 (Kropp 2001: 143). Eine elegante Lösung vereinbarte die SPD/FDP-Koalition 1996–2001 in Rheinland-Pfalz: Bei Uneinigkeit über die Abstimmung bei einem Tagesordnungspunkt des Bundesrates sollte das Los entscheiden. Die Öffentlichkeit hat dafür aber kein Verständnis aufgebracht und in der Folgezeit wurde dieses Verfahren auch nie angewandt; seine Wirkung entfaltete es trotzdem dadurch, dass der Einigungsdruck auf die Koalitionäre vergrößert wurde (Kropp 2001: 145).

Diese Kurzübersicht zeigt bereits, dass Bundesratsklauseln in erster Linie für nicht-konforme Koalitionen ein Problem darstellen. Man könnte also annehmen, dass vor allem in diesen Fällen Interventionen der Bundesparteien bei der Koalitionsbildung stattfinden. In dieser Allgemeinheit ist diese Schlussfolgerung aber ungerechtfertigt. Es scheint so, als müssten noch weitere Bedingungen erfüllt sein, damit die Bundesparteien intervenieren.

Für ihre Fallauswahl nach dem Prinzip der „most different cases“ unterscheidet Kropp neun Koalitionseigenschaften, von denen einige als Interventionsbedingungen aufgefasst werden können. Es ist das natürlich zuerst das Merkmal konformer vs. nicht-konformer Koalitionen, dann das Merkmal Wunschkoalition ja oder nein und schließlich die Fortsetzung oder Nicht-Fortsetzung einer bisherigen Koalition. Beginnen wir mit letzterem Merkmal, ist der Begründungsbedarf natürlich größer, wenn eine neue Koalition gebildet wird als wenn eine bewährte Koalition fortgesetzt wird. Was eine Wunschkoalition ist, werden die Parteien den Parteimitgliedern und den Wählern in der Regel bereits im Wahlkampf mitteilen, so dass die tatsächliche Realisierung dieser Koalition nach der Wahl bei gegebener Mehrheit einfach zu bewerkstelligen ist. Der größte Konflikt und damit die höchste Interventionswahrscheinlichkeit ist zu erwarten, wenn eine nicht-konforme Koalition neu gebildet werden soll, auf die der Wahlkampf in Form einer signalisierten Wunschkoalition nicht vorbereitet hat. Diese Eigenschaftskombination traf auf die 1991 gebildete sozialliberale Koalition in Rheinland-Pfalz zu (vgl. zu Wunschkoalitionen Jun 1994: 194), und es überrascht nicht, dass die Bundes-FDP diese Koalition verhindern wollte (Kropp 2001: 123). 1996 hatte sich die Situation dann bereits geändert, weil die Fortsetzung dieser Koalition von beiden Partnern angestrebt wurde und auch gelang. Laut Kropp (2001: 123) gab es 1996 „seitens der Bundes-F.D.P. keine Intervention in die Mainzer Regierungsbildung“.

Problematisch kann es auch sein, wenn eine Landespartei eine nicht-konforme Koalition als Wunschkoalition verkündet, besonders, wenn die Bundespartei an der Bundesregierung beteiligt ist. So machte die FDP 1991 in Bremen eine Koalitionsaussage zugunsten der SPD, um sich dann nach der Wahl sogar als überzähliges Mitglied an einer Ampelkoalition in diesem Bundesland zu beteiligen. Heinrich berichtet für diesen Fall, dass die Bundes-FDP wegen der besonderen Fassung der Bundesratsklausel zufrieden gestellt werden konnte (Heinrich 2002: 188).

Diese drei Eigenschaften lassen sich natürlich verfeinern, wenn man mehr als zwei Merkmalsausprägungen zulässt. Notwendig erscheint dies insbesondere im Hinblick auf

konforme vs. nicht-konforme Regierungen. Eine traditionelle Einteilung ist die in A- und B-Länder mit SPD- oder CDU/CSU-geführten Regierungen. Da beide aber konform und nicht-konform sein können, ist folgende Einteilung vorzuziehen:

1. Konforme Regierungs- oder A-Länder: Die Landesregierung besteht aus einer echten oder unechten Teilmenge der im Bund regierenden Parteien.
2. Konforme Oppositions- oder B-Länder: Die Landesregierung besteht ausschließlich aus Parteien, die im Bund nicht an der Regierung beteiligt sind, d.h. aus Oppositionsparteien im Bund oder Parteien, die im Bundestag gar nicht vertreten sind.
3. Nicht-konforme Landesregierungen oder C-Länder: Sie bestehen aus mindestens einer Partei, die im Bund an der Regierung ist, und mindestens einer Partei, die dies nicht ist (vgl. zu dieser Einteilung Schindler 1999: 2438).

Von den konformen Regierungen besteht für die föderal pro-aktive Seite, also für die Parteien, die die Bundesregierung stellen, naturgemäß ein größerer Abstimmungsbedarf als für die Oppositionsseite. Dieser Abstimmungsbedarf dürfte am größten sein, wenn die Regierungsbildung in einem Land die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat ändern könnte. Aus den Fallstudien geht hervor, dass die Bildung einer Landesregierung von den Bundesparteien sehr viel entspannter angegangen wird, wenn die Mehrheitssituation im Bundesrat unbeeinflusst bleibt, was wiederum bei kleinen Ländern wahrscheinlicher ist als bei großen Ländern.

Die von Fabritius formulierte Hypothese (siehe oben) und die eben erwähnte Merkmalskombination einer neuen – statt Fortführung einer alten – von der Landespartei als Wunschkoalition signalisierten nicht-konformen Landeskoalition gewinnen ihren Erkenntniswert durch den engen Bezug zum Zweiebenencharakter des deutschen Regierungssystems. Entscheidend ist hier die Art der Koalition in der Einteilung von A-, B- und C-Koalitionen. Darüber hinaus gibt es weitere Bedingungen, die zu überzufällig hohen Übereinstimmungen der Länderkoalitionen mit der jeweiligen Koalitionsregierung auf Bundesebene führen können. Je nachdem, ob man sich auf die „European politics tradition“ oder die spieltheoretische Literatur bezieht, kommen hier andere Faktoren in Betracht.

Für die erstere Tradition beziehen wir uns auf die einzige uns bekannte Monographie einer international vergleichenden Studie zur Regierungsbildung auf subnationaler Ebene, die von Downs (1998) vorgelegt wurde. Downs macht die Bedingungen, die zu Einflüssen zwischen nationaler und regionaler Ebene führen, in den „electoral (...)“ und „organizational constraints“ (1998: 47–59) der Koalitionsbildung fest. Die Wahlergebnisse auf der regionalen Ebene werden zum einen nach ihrer Volatilität und zum anderen nach dem Grad ihrer Abweichung von den nationalen Ergebnissen, bezeichnet als Lokalisierung im Gegensatz zu Nationalisierung, eingeteilt. Je lokalisierter und je volatiliter die Wahlergebnisse auf regionaler Ebene sind, desto mehr wird ein Einfluss der lokalen Wahlergebnisse auf die Regierungsbildung der Regionen bzw. Länder erwartet, so dass der Einfluss der nationalen Parteien eingeschränkt wird. Indikator für letzteren Einfluss sind Antworten von Landtagsabgeordneten aus Baden-Württemberg, Bremen, Hessen und Niedersachsen, von ausgewählten Mitgliedern der Provinzräte und Regionalversammlungen in Belgien und von ausgewählten französischen Regionalparlamenten auf bestimmte Fragen einer schriftlichen Befragungsaktion. Die Befragten sollten z.B. einschätzen, wie wichtig es für die regionale Regierungsbildung ist, dass die

jeweils regierende nationale Koalition regional repliziert wird. Zum Befragungszeitpunkt Mitte der 1990er Jahre regierten in Deutschland CDU/CSU und FDP, und interessanterweise hielten sich bei den CDU-Abgeordneten die Aussagen, es sei wichtig und es sei nicht wichtig, in etwa die Waage, während die befragten FDP-Abgeordneten überwiegend der Meinung waren, diese Replizierung sei nicht wichtig (Downs 1998: 194). Von den drei untersuchten Nationalstaaten waren die Abgeordneten in Deutschland auch am meisten davon überzeugt, dass über Länderkoalitionen tatsächlich auf Länderebene entschieden wird. Die französischen und die belgischen Provinz- bzw. Regionalparlamentarier waren von der Unabhängigkeit ihrer subnationalen Ebene bei der Regierungsbildung sehr viel weniger überzeugt.

Eine weitere Frage galt dem Einfluss der jeweiligen nationalen Partei auf die Koalitionsverhandlungen auf regionaler Ebene. Die französischen Regionalparlamentarier nahmen hier im Durchschnitt einen sehr großen Einfluss wahr, größer jedenfalls als die deutschen Parteien. Dass die Tatsache, welche große Partei im Bund regiert, für die Antwort der Landtagsabgeordneten aber wichtig ist, zeigt sich in Deutschland daran, dass die CDU-Abgeordneten dann doch überwiegend einen stärkeren Einfluss der nationalen Partei auf die Koalitionsbildung auf Länderebene wahrnahmen als die der SPD, der Grünen oder auch der FDP (Downs 1998: 198).

Zugespitzt wurde dann die Hypothese getestet, dass die Volatilität und Nationalisierung der Wahlergebnisse die Anreize für die Führer der nationalen Parteien erhöht, sich in die regionalen Verhandlungen einzumischen. Der Zusammenhang mit der Volatilität bestätigt sich für Belgien und Frankreich, nicht dagegen für Deutschland, während sich die Lokalisierung bzw. Nationalisierung der Wahlergebnisse in allen Ländern in die erwartete Richtung auswirkt (Downs 1998: 206). Generell wird auch erwartet, dass mit der regionalen Volatilität und der Lokalisierung der Wahlergebnisse der strategische Konflikt zwischen den Parteiebenen zunimmt. Dies stimmt für Belgien und Frankreich, nicht jedoch für Deutschland (Downs 1998: 209). Trotz teilweise anders lautender Einschätzungen der Landtagsabgeordneten kommt Downs dann aber für Deutschland insgesamt zu dem Schluss, dass auf die Länderparteien ein sehr starker Druck von oben ausgeübt wird, konforme Regierungen zu bilden. Zu diesem Schluss kann man nicht kommen, wenn man seine Umfrageergebnisse naiv interpretiert.

Die Drittvariablen, die wir kontrollieren wollen, entnehmen wir der spieltheoretischen Koalitionstheorie, und zwar einmal den Theorien der reinen Ämtermotivation und einmal policy-orientierten Theorien. Für die Ämter-Theorien ist zunächst zu prüfen, ob, wie zu erwarten, Mehrheitskoalitionen überzufällig auftreten und hierunter wiederum minimale Gewinnkoalitionen. Eine weitere wichtige Frage ist, ob die dominante Partei in den gebildeten Länderkoalitionen vertreten ist. Unter den policy-orientierten Theorien werden wir nur solche berücksichtigen können, die von eindimensionalen ideologischen Skalen ausgehen, wie z.B. die minimal verbundene Koalition nach Axelrod (1970). Das Hauptproblem besteht hier nicht in der Auswahl einer geeigneten Koalitionstheorie, sondern in der Messung der ideologischen Unterschiede zwischen den Landtagsparteien seit 1949.

Die erwähnten spieltheoretischen Konzepte seien am Beispiel der Sitzverteilung der Parteien im 15. und 14. Bundestag erläutert. Generell wird in diesem Zweig der kooperativen Spieltheorie unterstellt, dass Parteien einheitlich handeln und in jede Ab-

stimmung ihr volles Gewicht, d.h. alle ihre Abgeordneten geschlossen einbringen. Der 15. Bundestag lässt sich so als gewichtetes Mehrheitsspiel darstellen mit der Kanzlermehrheit als erster Information: {301; 2, 55, 249, 47, 247, 1}. Am Stichtag 5. März 2005 hatte der Bundestag 601 Abgeordnete, so dass die absolute Mehrheit 301 Stimmen betrug. Nach dem Semikolon werden die einzelnen Parteien mit ihrer Sitzzahl in Links-Rechts-Ordnung aufgeführt, angefangen mit den zwei Abgeordneten der PDS, dann 55 Grünen, 249 Sozialdemokraten, 47 FDP-MdBs, 247 Fraktionsmitgliedern der CDU/CSU und dem fraktionslosen Abgeordneten Hohmann. Unterstellt man den Parteien eine reine Ämtermotivation, ist die Bildung einer minimalen Gewinnkoalition folgerichtig: Die Regierung sollte keine für die Mehrheit überflüssige Partei enthalten, mit der man die „Beute“ teilen müsste. Im 15. Bundestag sind rechnerisch nur drei solcher Koalitionen möglich: SPD und Grüne, SPD und CDU/CSU, CDU/CSU und Grüne. Die FDP wird also nicht gebraucht, während SPD, CDU/CSU und Grüne insofern gleich mächtig sind, als sie jeweils gleich viele Möglichkeiten zur Bildung einer minimalen Gewinnkoalition haben. Deshalb gibt es auch keinen dominanten Spieler.

Um dieses Konzept zu erläutern, müssen wir den 14. Bundestag als Beispiel wählen: {334; 1, 37, 47, 293, 43, 245}. Hier hatte die PDS 37 Abgeordnete, wurde aber ebenfalls für keine der vier folgenden möglichen minimalen Gewinnkoalitionen gebraucht: SPD und Grüne, SPD und FDP, SPD und CDU/CSU, CDU/CSU und Grüne und FDP. Im 14. Bundestag wurden die jeweiligen Partner der SPD in dem Sinne beim Koalitionsspiel dominiert, als sie keine Koalitionsoption mit anderen Parteien hatten, die die SPD nicht auch gehabt hätte; dass die SPD aber darüber hinaus Optionen hatte, die die anderen nicht hatten, nämlich Zweier-Koalitionen mit Grünen oder FDP oder CDU/CSU eingehen zu können, während die anderen auf die Dreier-Koalition CDU/CSU und Grüne und FDP angewiesen waren (Van Deemen 1997). Wenn es einen dominanten Spieler gibt, wird man seine Regierungsbeteiligung voraussagen.

Nimmt man nun zusätzlich eine Policy-Motivation der Parteien an, die sich auf einer Links-Rechts-Dimension abbilden lässt, kommt als weiteres Lösungskonzept die minimal verbundene Gewinnkoalition hinzu. Sie besteht ausschließlich aus ideologisch benachbarten Parteien und enthält den zentralen Spieler, der den Median in der Links-Rechts-Verteilung besetzt. Dies ist im 14. und 15. Bundestag die SPD. Minimal verbunden ist eine Gewinnkoalition, wenn durch den Austritt eines Partners der Koalition die Mehrheit oder die Verbundenheit verloren geht. SPD und Grüne bilden eine solche Koalition, im 15. Bundestag erfüllte auch eine Dreierkoalition aus SPD, FDP und CDU/CSU dieses Kriterium, im 14. Bundestag jedoch nicht, weil hier schon SPD und FDP die Mehrheit gehabt hätten.

Wie bei der Fragestellung betont, geht es uns darum festzustellen, ob ein signifikanter Einfluss in Richtung einer A- statt einer C-Koalition bzw. einer B- statt einer C-Koalition in der Bundesrepublik feststellbar ist, wenn man entsprechende Drittvariablen kontrolliert. Die Richtung der Kausalität wird hier in der Regel vom Bund auf das Land angenommen, obwohl dies natürlich nicht selbstverständlich ist. Wichtige bundespolitische Koalitionen wurden auf Länderebene vorbereitet wie die große Koalition im Bund 1966 durch eine entsprechende Koalition im Niedersachsen 1965 oder wie die erste sozialliberale Koalition 1969 durch unmittelbar vorausgehende entsprechende Länderkoalitionen in Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und West-Berlin

(vgl. Downs 1998: 228). Insgesamt wird man aber annehmen können, dass der Einfluss von oben nach unten den Einfluss von unten nach oben überwiegt.

### 3. Untersuchungsplan

A-Koalitionen in einem Land enthalten nur Parteien, die auch an der Bundesregierung beteiligt sind, B-Koalitionen bestehen ausschließlich aus Parteien, die im Bund nicht regieren. Generell müssen zwei Mehrheitsregierungen bei gegebener Sitzverteilung immer einen Partner gemeinsam haben, so dass A- und B-Mehrheitskoalitionen in einem Landtag sich gegenseitig ausschließen. In den deutschen Ländern sind genauso wie im Bund Mehrheitskoalitionen die Regel. Daraus folgt, dass nach einer Landtagswahl entweder eine Mehrheitskoalition vom A- oder vom B-Typ möglich ist, so dass die Parteiführungen bei gegebener Sitzverteilung nur entscheiden können, ob sie eine A- oder C-Koalition oder eine B- oder C-Koalition bilden wollen. Die Entscheidung zwischen A und B hat ihnen der Wähler abgenommen, sieht man vom Sonderfall der Minderheitsregierungen ab.

Einflüsse auf die Regierungsbildung können vom Bund auf das Land und von einem bestimmten Land auf den Bund wirken. Wie wir mit letzterem Fall in unserem Untersuchungsplan umgehen, sei am Beispiel der Bildung der Regierung Steinhoff im Februar 1956 in Nordrhein-Westfalen dargestellt, die die CDU-geführte Regierung Arnold in der Mitte der Legislaturperiode ablöste. Diesen Regierungswechsel ermöglichte die FDP, die aus der Koalition mit der CDU ausschied und eine neue Koalition mit der SPD einging. Das Zentrum gehörte sowohl der CDU-geführten Regierung Arnold als auch der SPD-geführten Regierung Steinhoff an. Formal war die Regierung Arnold nach unserer Zählweise eine C-Koalition, und zwar wegen des Zentrums. Die Regierung Steinhoff wurde dagegen ab dem Zeitpunkt, als die FDP aus der Bundesregierung ausschied, eine reine B-Koalition. Für dieses Ausscheiden einen exakten Termin zu bestimmen ist deshalb nicht einfach, weil die FDP-Minister in der Bundesregierung blieben. Sie traten aber zusammen mit zwölf weiteren Abgeordneten am 23. Februar 1956 aus der Bundestagsfraktion der FDP aus, nachdem drei Tage vorher SPD und FDP im Landtag von Nordrhein-Westfalen Arnold durch konstruktives Misstrauensvotum abgewählt und Steinhoff gewählt hatten. Erst am 29. Februar 1956 stellte Steinhoff im Landtag sein Kabinett vor, dem wieder ein Zentrumsminister angehörte. Für eine Ereignisanalyse wäre dieser Ablauf wichtig. Aus ihm geht der Einfluss der NRW-FDP auf die Bundes-FDP hervor. Wir nehmen für unsere Zwecke Gleichzeitigkeit an, so dass die Regierung Steinhoff von Anfang an als B-Koalition gezählt wird.

Für die Bundesregierungen legen wir fest, dass nur die Parteizusammensetzung der jeweiligen Koalition gilt und nicht die Legaldefinition nach den jeweiligen Bundeskanzlern. Die Dauer einer Bundesregierung würde man korrekt mit dem Tag der Kanzlerwahl beginnen und spätestens am Tag des Zusammentritts eines neuen Bundestages enden lassen. Während einer Legislaturperiode endet eine Bundesregierung nach unserer Zählweise mit dem Aus- bzw. Eintritt von Bundesministern in das Kabinett, deren Partei bei Austritt bisher in der Regierung vertreten war bzw. bei Eintritt nicht vertreten war. Austritte kamen vor allem in der 2. und 3. Legislaturperiode vor (vgl.



Tabelle 1: Die seit 1949 gebildeten Bundesregierungen (BReg)<sup>1</sup> in einer um die Parteizusammensetzung ergänzten Zählweise<sup>2</sup>

Wahlp.	BReg	Regierungszeitraum	Bundesregierung
1.	1.	14.08.1949 – 05.09.1953	CDU, FDP, DP
2.	2.	06.09.1953 – 22.07.1955	CDU, FDP, DP, GB/BHE
2.	3.	23.07.1955 – 22.02.1956	CDU, FDP, DP
2.	4.	23.02.1956 – 14.09.1957	CDU, DP, (FVP)
3.	5.	15.09.1957 – 30.06.1960	CDU, DP
3.	6.	01.07.1960 – 16.09.1961	CDU
4.	7.	17.09.1961 – 18.09.1965	CDU, FDP
5.	8.	19.09.1965 – 27.10.1966	CDU, FDP
5.	9.	28.10.1966 – 30.11.1966	CDU
5.	10.	28.10.1966 – 27.09.1969	CDU, SPD
6.	11.	28.09.1969 – 18.11.1972	SPD, FDP
7.	12.	19.11.1972 – 02.10.1976	SPD, FDP
8.	13.	03.10.1976 – 04.10.1980	SPD, FDP
9.	14.	05.10.1980 – 16.09.1982	SPD, FDP
9.	15.	17.09.1982 – 30.09.1982	SPD
9.	16.	17.09.1982 – 05.03.1983	CDU, FDP
10.	17.	06.03.1983 – 24.01.1987	CDU, FDP
11.	18.	25.01.1987 – 02.10.1990	CDU, FDP
11.	19.	03.10.1990 – 01.12.1990	CDU, FDP, DSU
12.	20.	02.12.1990 – 15.10.1994	CDU, FDP
13.	21.	16.10.1994 – 26.09.1998	CDU, FDP
14.	22.	27.09.1998 – 21.09.2002	SPD, GRUE
15.	23.	22.09.2002 – 31.12.2003	SPD, GRUE

Angaben: <sup>1</sup> Eine neue Regierung liegt vor, wenn (a) eine Wahl stattgefunden hat oder (b) sich die Parteizusammensetzung der Regierung geändert hat. CDU steht für die gemeinsame Fraktion CDU/CSU; <sup>2</sup> vgl. Schindler 1999, Band I: 57–58, 1123–1132.

Tabelle 1) sowie beim Wechsel von der Koalition aus CDU/CSU und FDP 1966 zur großen Koalition und beim Wechsel der sozialliberalen zur CDU/CSU-FDP-Koalition 1982. In den letzteren zwei Fällen trat die FDP zuerst aus der Koalition aus, so dass die größere Regierungspartei für einige Wochen als Minderheitsregierung im Amt bleiben konnte, bevor eine neue Kanzlerwahl zu einer neuen Bundesregierung führte. Politisch war aber in beiden Fällen klar, dass es mit dem Austritt der FDP aus den 1966 und 1982 bestehenden Bundesregierungen zu einer großen Koalition bzw. zu einer Koalition aus CDU/CSU und FDP als erste Regierung Kohl kommen werde. Wir können deshalb hier dasselbe Argument verwenden, mit dem wir den Regierungsantritt mit dem Wahltag werden beginnen lassen. Für die Koalitionsbildung in den Ländern, die zur Zeit der Minderheitsregierung der CDU/CSU 1966 oder der SPD 1982 ihren Landtag wählten, kann für die Koalitionsverhandlung bereits ein Einfluss zugunsten der auf Bundesebene noch zu bildenden Koalition unterstellt werden. Streng genommen ist eine solche Verschlüsselungsentscheidung aber nur möglich, wenn man an einem Einfluss der Bundesebene auf die Landesebene interessiert ist. Ein solcher möglicher Einfluss wird durch diese Vercodung gestärkt und Einflüsse der Koalitionsverhandlungen auf Länderebene auf solche, die gleichzeitig im Bund laufen, könnten auf diese Weise nicht untersucht werden. Wäre man an dieser letzteren Fragestellung inte-

ressiert, müsste man die Ereignisse genauer spezifizieren und deren genaue Abfolge modellieren.

Für unsere Analysezwecke bestimmen wir Beginn und Ende der Bundesregierungen neu, die unmittelbar nach einer Wahl gebildet werden. Wie eben argumentiert, kommt es uns auf die möglichen Einflüsse an, die von der Bundesebene auf etwaige zur selben Zeit laufende Koalitionsverhandlungen auf Landesebene ausgeübt werden. Diese Einflüsse können in der Wahlnacht beginnen, wenn mit der Sitzverteilung im Bundestag die neue Bundesregierung praktisch feststeht. Deshalb setzen wir für alle nach Wahlen gebildeten Bundes- und Landesregierungen den Starttermin auf den Tag der jeweiligen Wahl fest (vgl. Tabelle 1), und das heißt für Länder, in denen der Landtag am selben Tag gewählt wurde wie der Bundestag, dass bereits die Parteizusammensetzung der neuen Bundesregierung entscheidend dafür ist, ob die neue Landesregierung als A-, B- oder C-Koalition eingestuft wird. Genauso wird das Datum des Austritts der FDP 1966 aus der Koalition mit der CDU und 1982 aus der Koalition mit der SPD als Startpunkt der großen Koalition bzw. der Koalition aus CDU/CSU und FDP unter Kanzler Kohl festgelegt.

Unser Untersuchungszeitraum läuft vom Tag der 1. Bundestagswahl am 14. August 1949 bis zum Stichtag 31. Dezember 2003. In diesem Zeitraum wurden insgesamt 182 Landesregierungen gebildet,<sup>1</sup> 156 unmittelbar nach einer Wahl und 25 während der Legislaturperiode. 60 Landesregierungen waren bzw. sind der A-Seite im Bundesrat zuzurechnen, 68 der B-Seite und 54 stehen als C-Koalitionen dazwischen.

Unsere Untersuchungsfrage ist, ob A- oder B-Koalitionen überzufällig auftreten, so dass wir bei Kontrolle einschlägiger Drittvariablen schließen können, dass die Regierungs- und die Oppositionsparteien im Bund Wert auf konforme Landesregierungen legen, um ihr jeweiliges bundespolitisches Gewicht zu stärken. Dabei erwarten wir, dass die Regierungsparteien noch mehr als die Oppositionsparteien im Bund Wert auf entsprechende Mehrheiten im Bundesrat legen. Wenn wir nun sehen, dass die A-, B- und C-Koalitionen unter den 182 Landesregierungen fast gleich verteilt sind, könnte man den voreiligen Schluss ziehen, unsere Forschungsfrage sei damit bereits beantwortet, und zwar negativ. A-Koalitionen sind tatsächlich nicht häufiger als B- und diese nicht häufiger als C-Koalitionen. Dieser Schluss wäre aber voreilig, weil die Anzahl der jeweils *möglichen* Koalitionen und damit die Wahrscheinlichkeit für die zufällige Bildung einer A-, B- oder C-Koalition je nach Sitzverteilung unterschiedlich groß ist. In einem Landtag mit z.B. vier Parteien wie 2003 in Nordrhein-Westfalen sind insgesamt fünfzehn Koalitionen (ohne die leere Menge) möglich ( $2^4 - 1$ ), und die Frage ist, warum unter diesen gerade die rot-grüne Koalition zustande kam. Sie hat zwar die Mehrheit, damit ist sie aber nur eine unter acht möglichen Mehrheitskoalitionen.<sup>2</sup> Zusätzlich handelt es sich um eine minimale Gewinnkoalition, aber auch davon gibt es mehrere, nämlich Koalitionen aus SPD und CDU, SPD und FDP oder CDU, FDP und Grü-

1 Die Berliner Regierungen werden erst ab dem 2. Dezember 1990 berücksichtigt, weil bei den Regierungsbildungen davor kein volles Stimmrecht im Bundesrat bestand.

2 Die Sitzverteilung war wie folgt: SPD 102 Abgeordnete, CDU 88, FDP 24 und Grüne 17. Bei insgesamt 231 Sitzen sind mindestens 116 Stimmen für die Wahl des Ministerpräsidenten nach Artikel 52 (1) der Landesverfassung nötig.

nen. Immerhin ist die tatsächlich gebildete Regierung eine A-Regierung, so dass dieser Einzelfall in Richtung unserer Hypothese weist.

Beantworten kann unsere Forschungsfrage aber nur eine Analyse aller 182 Regierungen im Vergleich zu den jeweils möglichen Alternativen. Unseren 182 Landesregierungen entsprechen 4614 mögliche Koalitionen. Ein Landtag, in dem nur zwei Parteien vertreten sind wie 2003 im Saarland, trägt zu dieser Zahl nur drei mögliche Koalitionen bei, ein Landtag mit drei Parteien bereits sieben und bei einem Landesparlament wie dem von Berlin mit fünf Parteien steigt die Zahl der möglichen Koalitionen bereits auf 31. Die Landtage mit mehr Parteien sind in der Zahl der möglichen Koalitionen also überrepräsentiert. Deshalb müssen wir ein Auswertungsverfahren wählen, das jede tatsächliche Regierung mit den nur für sie möglichen Alternativen vergleicht. Ein derartiges Verfahren ist die bedingte logistische Regression (conditional logit oder diskrete Entscheidungsanalyse), für die die 182 Gelegenheiten zur Bildung einer Koalition die jeweiligen Entscheidungsfälle darstellen. Die möglichen Koalitionen werden mit bestimmten Merkmalen beschrieben, und es wird sich zeigen, welche Merkmale die tatsächlichen von den möglichen Koalitionen am besten trennen. Dieses Verfahren hat sich bisher bei der Analyse von Koalitionsbildungsprozessen bestens bewährt (vgl. Weesie/van Roozendaal 2000; Martin/Stevenson 2001; Bäck 2003). Die uns interessierenden Effekte sind die für eine Mehrheitskoalition vom A- bzw. B-Typ. Beide können in derselben Situation nicht zusammen auftreten. Eine Alternative wäre es, einen erwartungsgemäß negativen C-Mehrheitseffekt zu berechnen, weil eine derartige Koalition im deutschen Parteiensystem immer möglich ist.<sup>3</sup> Da wir aber zunächst daran interessiert sind, ob der A-Effekt größer als der B-Effekt ist, berechnen wir den A- und B-Effekt gleichzeitig. Beide Effekte sind für unseren Datensatz tatsächlich positiv und signifikant (2,98 bzw. 2,45), so dass A- und mit gewissem Abstand B-Mehrheitskoalitionen signifikant häufiger vorkommen als andere Koalitionen (C-Koalitionen oder Minderheitsregierungen). Die Frage ist jetzt, ob diese Effekte signifikant bleiben, wenn wir Drittvariablen kontrollieren.

Eine für unsere Fragestellung nahe liegende Drittvariable, die nicht unmittelbar einer bestimmten Koalitionstheorie entnommen ist, ist das Merkmal „Fortsetzung oder Nichtfortsetzung der bisher in dem Land regierenden Koalition“. Der Einfluss der Bundesparteien dürfte am größten sein, wenn eine bestimmte Koalition zum ersten Mal gebildet werden soll. Hier ist die Entscheidungssituation viel offener als wenn eine erfolgreiche Koalition fortgesetzt werden soll, die womöglich den Wählern schon als Wunschkoalition im Wahlkampf dargestellt worden ist. Unser erstes Kontrollmerkmal ist also, ob es sich um eine Fortsetzungskoalition handelt oder nicht. Derartige „incumbent coalitions“ seien gegeben, wenn genau dieselben Parteien nach der Wahl weiterregieren, unabhängig vom Mehrheitsstatus der neuen Regierung. So könnte z.B. eine vorherige minimale Gewinnkoalition nach der Wahl auch als übergroße oder als Minderheitskoalition weitergeführt werden. Da übergroße Koalitionen in Deutschland selten sind, nehmen wir zweitens an, dass es keinen Einfluss der Bundesparteien auf die

3 Da CDU bzw. CSU und SPD in allen Landtagen vertreten waren oder sind, ist in Zeiten, in denen im Bund keine große Koalition regiert, immer eine C-Mehrheitsregierung gewährleistet. Zur Zeit der großen Koalition im Bund war die FDP in allen Landtagen präsent, so dass auch vom Herbst 1966 bis 1969 C-Mehrheitskoalitionen überall möglich waren.

Regierungsbildung im Land gibt, wenn eine Partei mit absoluter Mehrheit allein regieren kann (Einparteienregierung mit absoluter Mehrheit).

Von den reinen amtsorientierten Theorien halten wir zwei Merkmale für besonders wichtige Kontrollen für die von uns erwarteten A-Effekte. Das erste Merkmal ist, ob eine minimale Gewinnkoalition vorliegt oder nicht. Wir sprechen formal von sonstigen minimalen Gewinnkoalitionen, weil unter den generellen Begriff auch Einparteienregierungen mit absoluter Mehrheit fallen.

Das zweite Merkmal, das wir von den amtsorientierten Theorien übernehmen, ist akteursbezogen und beschreibt die tatsächlichen und möglichen Koalitionen danach, ob in ihnen der dominante Spieler enthalten ist. In jedem gewichteten Mehrheitsspiel kann es immer nur höchstens einen dominanten Spieler geben, er kann aber auch gar nicht vorhanden sein. Unsere Hypothese ist, dass sich eine Koalition unter Einschluss des dominanten Spielers bilden wird (vgl. van Roozendaal 1992), wenn es dazu die Gelegenheit gibt, d.h. ein dominanter Spieler überhaupt vorhanden ist.

Auch von den policy-orientierten Theorien übernehmen wir zwei zentrale Merkmale. Den minimalen Gewinnkoalitionen entsprechen hier die minimal verbundenen Gewinnkoalitionen nach Axelrod (1970) und dem Akteurskonzept des dominanten Spielers entspricht der Median- oder zentrale Spieler. Es wird also zu prüfen sein, ob der Medianspieler überzufällig häufig in den tatsächlich gebildeten Regierungen enthalten ist oder nicht. Zur Bestimmung des Medianspielers nehmen wir an, dass die Links-Rechts-Ordnung der Parteien, wie sie in der Literatur für Deutschland berichtet wird, erstens auch für die Landtage gilt und zweitens die wichtigsten ideologischen Unterschiede zwischen den Parteien abbildet. Wir verwenden die Links-Rechts-Einteilung von Saalfeld (2000) für die deutschen Parteien seit 1949 auf Bundesebene und ergänzen sie um die Einordnung solcher Parteien, die in unserem Untersuchungszeitraum nur auf Landesebene erfolgreich waren. Dazu ziehen wir zum einen das von Stöss herausgegebene Parteien-Handbuch heran (1986), und für neuere Parteien wie die Stattpartei oder die Partei Rechtsstaatliche Initiative in Hamburg zum anderen die Internetseiten dieser Parteien.

Diese ideologische Platzierung der Parteien kann nur einen ersten Schritt darstellen, der eine spätere genauere Einordnung z.B. auf Basis der Partei- oder Wahlprogramme nicht überflüssig macht. Außerdem ist bei einer genaueren Analyse zu klären, inwieweit für die Bundes- und die Landespolitik dieselben Politikfelder zentral sind oder ob es wegen der unterschiedlichen Themenfelder nicht auch Unterschiede in der ideologischen Nähe der Parteien gibt.

Für alle bisher besprochenen koalitionstheoretisch bedeutsamen Merkmale gilt: Merkmalsträger ist die Koalition. Auch die akteursbezogenen Eigenschaften, zentraler oder dominanter Spieler zu sein, beschreiben in unserer Operationalisierung eine Koalition daraufhin, ob sie diese Spieler enthält oder nicht. Diese Koalitionsmerkmale haben den Zweck, den vermuteten Mehrebenencharakter der Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern einem verschärften Test zu unterziehen. Dabei sollte nach der eingangs zitierten Fabritius-Hypothese der „bundespolitische Sog auf die (...) Koalitionsentscheidung in den Ländern“ umso größer sein, je knapper die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat sind (Fabritius 1976: 448). Knappe Mehrheiten im Bundesrat sind für die Regierungsbildung in einem Bundesland ein Kontextmerkmal, das nicht einzel-

Tabelle 2: Sitzstärke der Bundesländer im Bundesrat seit 1949

Land	Zeitraum <sup>1</sup>									
	09/1949– 03/1952	04/1952– 12/1956	01/1957– 05/1990	06/1990– 09/1990	10/ 1990	11/1990– 12/1995	01/ 1996			
Baden	3	–	–	–	–	–	–			
Württemberg-Baden	4	–	–	–	–	–	–			
Württemberg-Hohenzollern	3	–	–	–	–	–	–			
Baden-Württemberg	–	5	5	5	6	6	6			
Bayern	5	5	5	5	6	6	6			
Bremen	3	3	3	3	3	3	3			
Hamburg	3	3	3	3	3	3	3			
Hessen	4	4	4	4	4	4	5			
Niedersachsen	5	5	5	5	6	6	6			
Nordrhein-Westfalen	5	5	5	5	6	6	6			
Rheinland-Pfalz	4	4	4	4	4	4	4			
Schleswig-Holstein	4	4	4	4	4	4	4			
Saarland	–	–	3	3	3	3	3			
Brandenburg	–	–	–	–	–	4	4			
Mecklenburg-Vorpommern	–	–	–	–	–	3	3			
Sachsen	–	–	–	–	–	4	4			
Sachsen-Anhalt	–	–	–	–	–	4	4			
Thüringen	–	–	–	–	–	4	4			
Berlin <sup>2</sup>	(4)	(4)	(4)	4	4	4	4			
<b>Gesamt</b>	<b>43</b>	<b>38</b>	<b>41</b>	<b>45</b>	<b>49</b>	<b>68</b>	<b>69</b>			

Quelle: Schindler (1999: 2440–2447).

Angaben: <sup>1</sup> April 1952: Zusammenschluss der drei Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zum Bundesland Baden-Württemberg; Januar 1957: Eingliederung des Saarlandes; Juni 1990: Berlin erhält volles Stimmrecht im Bundesrat; Oktober 1990: Änderung der Sitzstärke der Bundesländer aufgrund der Änderung von Artikel 51 Absatz 2 GG; November 1990: Beitritt der fünf neuen Bundesländer; Januar 1996: Erhöhung der Stimmenzahl für Hessen aufgrund der erhöhten Einwohnerzahl. <sup>2</sup> Die Vertreter Berlins besaßen bis 1990 kein Stimmrecht.

ne Koalitionen beschreibt, sondern die Situation der Regierungsoptionen insgesamt. Dieses Kontextmerkmal erlaubt keine Voraussage, welche Regierung sich in einer bestimmten Situation bilden wird, es kann aber in Verbindung mit Effekten, die die Art der Koalition als A-, B- oder C-Koalition beschreiben, als Interaktionsterm A- und B-Effekte im positiven Bereich oder C-Effekte im negativen Bereich verstärken. Bei der Modellierung des Interaktionsterms gehen wir von der getrennten Betrachtung von A- und B-Effekten auf den immer vorhandenen, vermutlich negativen C-Effekt über, den wir einmal als Haupteffekt und einmal als Interaktionseffekt mit der Knappheit der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat testen. Tabelle 2 dokumentiert die Stimmengewichte der Bundesländer im Zeitverlauf als wichtige Grundlage zur Berechnung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat.

#### 4. Beschreibung der Länderregierungen nach den ausgewählten Koalitionsmerkmalen

Wie verteilen sich die 182 Länderregierungen auf die verschiedenen Ausprägungen der unabhängigen und der Kontrollvariablen unseres Untersuchungsplans? Mit einer derartigen deskriptiven Analyse soll der Modelltest im nächsten Abschnitt vorbereitet werden, um dessen Ergebnisse besser beurteilen zu können.

Unser Hauptinteresse gilt dem Einfluss der Mehrheitsregierungen vom A-Typ auf die tatsächliche Regierungsbildung. A-Regierungen sind natürlich auch als Minderheitsregierungen möglich, aber gegenüber einer einigen Opposition nicht durchsetzbar. Trotzdem kommen A-Minderheitsregierungen tatsächlich vor, genauso wie B- oder C-Minderheitsregierungen (vgl. Tabelle 3a und 3b). Bei den tatsächlichen Mehrheitsregierungen ergibt sich die oben angesprochene Gleichverteilung der drei Regierungsarten, bei den Minderheitsregierungen sind die C-Regierungen unterrepräsentiert. Gegenüber einer C-Minderheitsregierung ist immer eine A- oder B-Mehrheitsregierung möglich, die aus wohl überlegten bundespolitischen Gründen auch leichter durchzusetzen sein

Tabelle 3a: Tatsächliche A-, B- und C-Regierungen nach ihrem Mehrheitsstatus

	A-Regierung	B-Regierung	C-Regierung	Gesamt
Mehrheitsregierung	51	58	52	161
Minderheitsregierung	9	10	2	21
<b>Gesamt</b>	<b>60</b>	<b>68</b>	<b>54</b>	<b>182</b>

Tabelle 3b: Mögliche A-, B- und C-Regierungen nach ihrem Mehrheitsstatus

	A-Regierung	B-Regierung	C-Regierung	Gesamt
Mehrheitsregierung	90	248	2.043	2.381
Minderheitsregierung	414	716	1.103	2.233
<b>Gesamt</b>	<b>504</b>	<b>964</b>	<b>3.146</b>	<b>4.614</b>

Quelle: Aus Dokumenten zusammengestellter Datensatz aller Landesregierungen im Zeitraum 14. August 1949 bis 31. Dezember 2003 und der aufgrund der Sitzverteilung in den Landtagen möglichen (Koalitions-)Regierungen (vgl. Erläuterungen im Text).

Tabelle 4: Tatsächliche und mögliche Regierungen nach Zahl der Parteien im Landtag

Zahl der Landtagsparteien	Zahl der Regierungsbildungen	Mögliche Regierungen <sup>1</sup>	Mögliche A-Mehrheitsregierungen	Mögliche B-Mehrheitsregierungen	Anteil der tatsächlichen A-Mehrheitsregierungen	Anteil der tatsächlichen B-Mehrheitsregierungen
2	9	27	6	3	1,00	1,00
3	67	469	35	46	0,69	0,59
4	62	930	32	57	0,44	0,35
5	33	1.023	16	48	0,38	0,15
6	6	378	0	6	–	0
8	3	765	1	24	1,00	0
9	2	1.022	0	64	–	0,02
<b>Gesamt</b>	<b>182</b>	<b>4.614</b>	<b>90</b>	<b>248</b>	<b>0,57</b>	<b>0,24</b>

Quelle: Eigener Datensatz.

Angaben:<sup>1</sup> Die Anzahl der möglichen Regierungen ergibt sich aus  $k \times 2^n - 1$  mit  $n$  = Zahl der Landtagsparteien und  $k$  = Zahl der Regierungsbildungen. So ist beispielsweise die Anzahl möglicher Regierungen bei drei Parteien  $2^3 - 1 = 7$ . Insgesamt gab es 67 Regierungsbildungen mit drei Parteien, so dass als Ergebnis  $67 \times 7 = 469$  mögliche Regierungen im Datensatz vorhanden sind.

wird als umgekehrt eine C-Mehrheitsregierung gegenüber einer A- oder B-Minderheitsregierung.

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang ein Vergleich der tatsächlichen Regierungen mit den möglichen. Im gesamten Untersuchungszeitraum waren nur 90 Mehrheitsregierungen vom A-Typ überhaupt möglich, von denen dann 51, also 57 Prozent, tatsächlich gebildet wurden. Dagegen waren reine B-Regierungen 248 Mal möglich, von denen 24 Prozent realisiert wurden. Dieser Vergleich kann aber dann in die Irre führen, wenn B-Mehrheitsregierungen vor allem in Landtagen mit einer größeren Parteienzahl möglich sind. Zur B-Seite im Bundesrat zählen wir alle Regierungen, die ausschließlich aus Parteien bestehen, die im Bund nicht an der Regierung beteiligt sind. Das sind häufig auch Parteien, die im Bundestag gar nicht vertreten sind wie z.B. die Partei Rechtsstaatliche Offensive kürzlich in Hamburg. Zur Klärung der Struktur unseres Datensatzes gliedern wir deshalb die 182 Regierungsbildungen und die möglichen Regierungen zusammen mit den entsprechenden A- und B-Mehrheitsregierungen nach der Parteienzahl im Landtag getrennt auf (vgl. Tabelle 4). Diese Aufgliederung zeigt die große Variation des „Choice-Set“, sprich der Regierungsoptionen, in unserem Datensatz. Dabei ist auch in Landtagen mit weniger als sechs Parteien der Anteil der tatsächlichen B-Mehrheitsregierungen an den möglichen B-Mehrheitsregierungen geringer als der entsprechende Anteil der A-Regierungen, die Abstände sind aber kleiner als in der Grundgesamtheit insgesamt, in der sich die 64 möglichen B-Mehrheitsregierungen in Landtagen mit neun Parteien bei nur einer tatsächlichen B-Mehrheitsregierung dämpfend auf den Durchschnitt auswirken. Die bedingte Logit-Analyse berücksichtigt diese unterschiedliche Größe der „Choice-Sets“. Ohne Kontrollvariablen beträgt der A-Mehrheitseffekt 2,98 und der B-Mehrheitseffekt 2,45 (siehe Tabelle 6). Darüber hinaus wird bei der Bewertung unserer Ergebnisse zu berücksichtigen sein, dass auch eine Prognose

Tabelle 5: Übersicht über die Verteilung der Kontrollvariablen im Datensatz der 182 Regierungen

	Fortsetzung der Koalition	Einparteien-Regierung mit absoluter Mehrheit	Sonstige minimale Gewinnkoalition	Dominanter Spieler in Koalition	Minimal verbundene Gewinnkoalition	Median-Partei in Koalition	Knappe <sup>1</sup> Bundesratsmehrheiten
ja	74	60	76	131	117	159	11
nein	102	122	106	5	65	23	171
trifft nicht zu	6 <sup>2</sup>	–	–	46	–	–	–
N	182	182	182	182	182	182	182

Quelle: Eigener Datensatz.

Angaben: <sup>1</sup> Die entsprechende Regierungsbildung fand in einer Situation statt, in der die Stimmen des Landes im Bundesrat einen Mehrheitswechsel verursachten zwischen A-, B- oder weder A- noch B-Mehrheit. <sup>2</sup> 1990 gab es für die fünf neuen Bundesländer keine Vorgängerregierung, ebenso wie 1952 für das neu gebildete Baden-Württemberg.

der tatsächlichen Regierungen leichter ist, wenn man nur eine von sieben möglichen Regierungen voraussagt wie im Dreiparteiensystem als eine von 511 wie in einem Neunparteiensystem.

Die eben erwähnten A- und B-Effekte werden sich verkleinern, wenn wir die koalitions-theoretischen Drittvariablen kontrollieren. Die Frage ist dann, ob sie überhaupt noch signifikant bleiben. Als Vorinformation für diesen Test im nächsten Abschnitt gibt Tabelle 5 Aufschluss über die Zusammensetzung unserer Grundgesamtheit der 182 Regierungsbildungen im Hinblick auf die Kontrollvariablen. Alle Variablen sind als Dichotomien codiert mit der Ausprägung 1 für das Vorhandensein des jeweiligen Merkmals. Koalitionsbezogen haben wir es mit 74 Fortsetzungskoalitionen zu tun, 60 Einparteien-Mehrheitsregierungen, 76 sonstigen minimalen Gewinnkoalitionen und 117 minimal verbundenen Gewinnkoalitionen. Darüber hinaus war der dominante Spieler in 131 Regierungen vertreten. Für die Analyse fassen wir die fünf Fälle, in denen er von der Regierung ausgeschlossen war, mit den 46 Fällen zusammen, in denen es keinen dominanten Spieler gab. Der zentrale Spieler war in 159 Regierungen Mitglied.

Das letzte in Tabelle 5 dokumentierte Merkmal bezieht sich auf die Knappheit der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zum Zeitpunkt der jeweiligen Regierungsbildung. Hier sind zunächst nur diejenigen Länderregierungen als einschlägig gezählt, die tatsächlich zu einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat führten. Dabei unterscheiden wir drei Arten von Mehrheiten; eine Mehrheit der A-Länder, eine Mehrheit der B-Länder oder keine dieser beiden Mehrheiten. Der Bundesrat entscheidet grundsätzlich mit der Mehrheit seiner Stimmen, also einer absoluten Mehrheit. Enthaltungen wirken sich wie Gegenstimmen aus. Bei Zustimmungsgesetzen sind das Stimmen gegen den Gesetzesbeschluss des Bundestags, bei Einspruchsgesetzen helfen Enthaltungen der Bundestagsmehrheit. Da aber Einsprüche zurückgewiesen werden können, ist die Blockademehrheit des Bundestags bereits erreicht, wenn die B-Seite genau

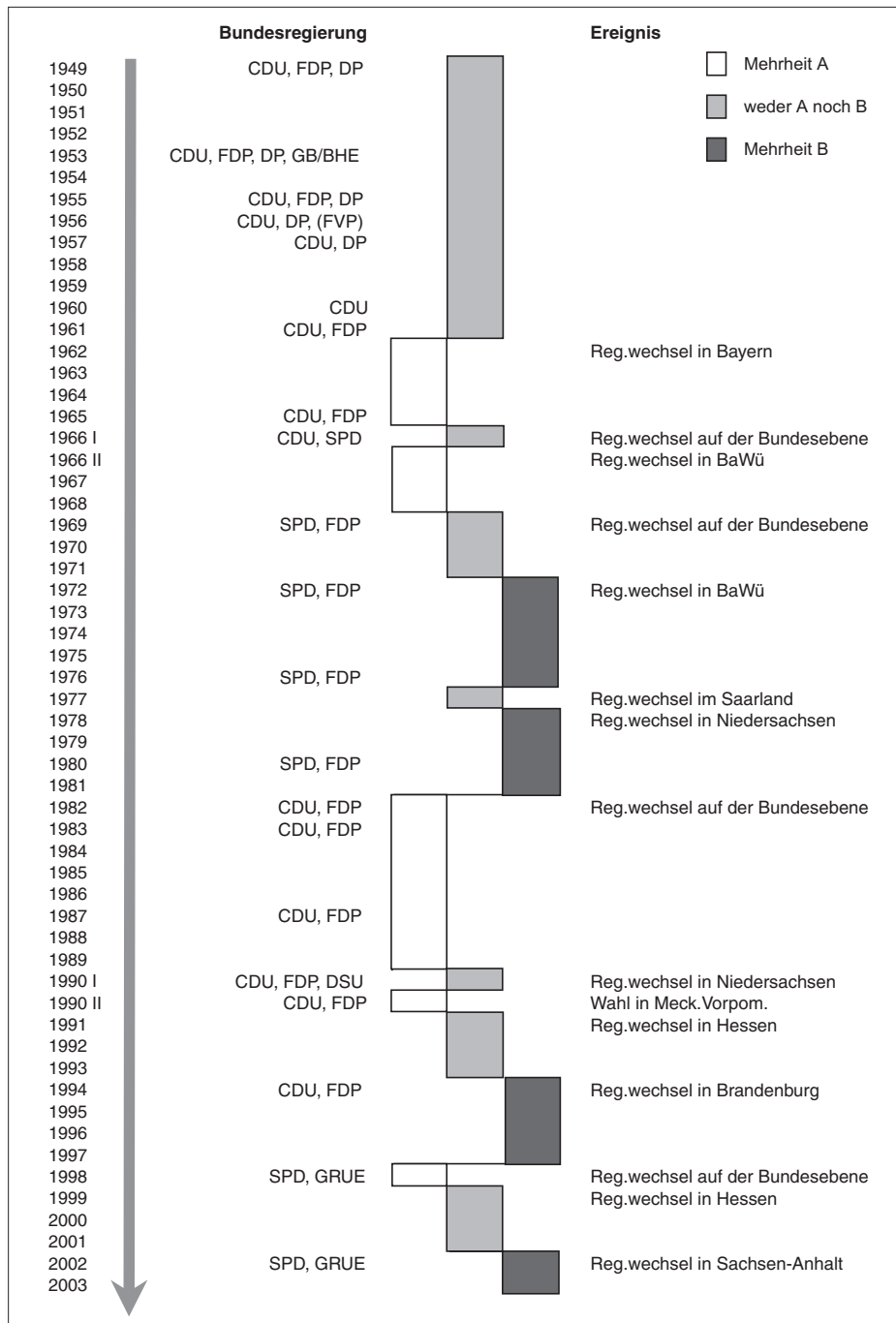


die Hälfte der Stimmen hat. Logischerweise ist das nur bei einer geraden Stimmenzahl möglich. Die Gestaltungsmehrheit der A-Seite setzt in jedem Fall die absolute Mehrheit voraus. Wenn wir ab jetzt von Mehrheit der B-Seite sprechen, ist diese Modifikation zu Gunsten einer „Blockademehrheit“ gemeint.

In Abbildung 1 sind die Perioden angegeben, in denen seit 1949 die jeweiligen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat herrschten. Dabei sind für unsere Fragestellung nicht alle 15 Mehrheitswechsel relevant, sondern nur die elf, in denen eine neu gebildete Landesregierung den Mehrheitswechsel herbeiführte. Darüber hinaus gab es vier Mehrheitswechsel durch die Neudefinition der Bedeutung von A- und B-Ländern in Folge der Bildung einer neuen Bundesregierung. 1966 verlor die große Koalition zunächst die vorher vorhandene A-Mehrheit, die aber schnell wieder durch den darauf folgenden Koalitionswechsel in Baden-Württemberg (Ablösung der CDU/FDP-Koalition durch eine große Koalition) für die Bundesregierung zurückgewonnen wurde. Diese A-Mehrheit ging 1969 durch Bildung der sozialliberalen Koalition auf Bundesebene verloren, zunächst an die Mittelkategorie und ab 1972, wieder durch Baden-Württemberg (absolute Mehrheit der CDU bei der Landtagswahl am 23. April 1972), an eine Mehrheit der B-Länder. Diese Situation einer Bundesratsmehrheit aus Oppositionsparteien auf Bundesebene war vorher noch nie aufgetreten, blieb der sozialliberalen Bundesregierung aber mit kurzer Unterbrechung 1977 bis an ihr Ende erhalten. 1982 verursachte der Regierungswechsel zur ersten Regierung Kohl wieder einen Mehrheitswechsel im Bundesrat, und zwar zum ersten Mal von einer B- direkt zu einer A-Mehrheit. Die erste Regierung Schröder konnte 1998 diesen radikalen Wechsel wiederholen. In beiden Fällen gewann die Bundesratsmehrheit der Oppositionsparteien schließlich auch die Mehrheit im Bundestag.

Die elf anderen Mehrheitswechsel im Bundesrat sind auf Regierungswechsel in einem Bundesland zurückzuführen. Welche Bundesländer jeweils dazu beigetragen haben, ist der Abbildung 1 zu entnehmen. Das uns interessierende Merkmal sind aber nicht nur diese elf Fälle tatsächlicher Mehrheitswechsel, sondern die Zahl der Regierungsbildungssituationen, in denen das betreffende Land im Bundesrat genügend Stimmen gehabt hätte, um grundsätzlich einen Wechsel herbeizuführen. Als einschlägig zählen hier auch mögliche Minderheitsregierungen, die ja die Stimmenzahl im Bundesrat in keiner Weise schmälern. Außerdem fallen hierunter auch Situationen, in denen eine Partei die absolute Mehrheit in einem Land erreicht hat, weil es theoretisch möglich ist, dass trotzdem eine übergroße Koalition gebildet wird, so dass das Land in die Mittelkategorie von Abbildung 1 fallen würde. Legt man diese Definition zugrunde, sind von den 182 Situationen der Regierungsbildung genau 45 einschlägig, d.h. Fälle möglicher Mehrheitswechsel im Bundesrat. Darunter sind 28 Situationen, in denen die A- oder B-Seite ihre Mehrheit hätte verlieren können. Diese schließen sechs Fälle mit ein, in denen zusätzlich eine Änderung von einer A- in eine B-Mehrheit oder umgekehrt von einer B- in eine A-Mehrheit möglich gewesen wäre, jeweils acht Fälle aus der Mittelkategorie auf die A- bzw. B-Seite des Bundesrats und schließlich ein Fall (Baden-Württemberg 1972), in dem ein direkter Wechsel entweder auf die A- oder B-Seite möglich war. Dank der absoluten Mehrheit der CDU obsiegte damals die B-Seite. Das Kontextmerkmal für die Regierungsbildung auf Länderebene nennen wir „knappe Bundesratsmehrheit“. Es hat 45 Mal die Ausprägung 1 und 137 Mal die Ausprägung 0

Abbildung 1: Die Mehrheiten der A- und B-Länder im Bundesrat seit 1949



Quelle: Eigene Darstellung.

in unserem Datensatz. Wenn die Ausprägung 1 ist, wird der Haupteffekt der C-Mehrheitsregierung zusätzlich als Interaktionseffekt mit der knappen Bundesratsmehrheit berücksichtigt in der Erwartung, dass der negative C-Mehrheitseffekt dadurch noch negativer wird. Das heißt mit anderen Worten, dass der Druck darauf, eine A- oder B-Mehrheitsregierung zu bilden, in diesen Situationen zunimmt.

##### 5. Ergebnisse des Modelltests

Die Ausgangssituation für die Bildung einer Landesregierung unterscheidet sich in der Zahl der Parteien im Landtag. Je größer die Zahl der Parteien, desto größer wird die Zahl der möglichen Koalitionen, unter denen es die tatsächlich gebildete Regierung vorauszusagen gilt. Wegen der unterschiedlich großen Zahl möglicher Koalitionen verwenden wir zum Modelltest die bedingte logistische Regression, die die unterschiedliche Größe des jeweiligen „choice set“ als Prognosebedingung berücksichtigt.

Wir beginnen den Modelltest mit den unabhängigen Variablen, die den Mehrebenencharakter des deutschen Regierungssystems ausmachen: Werden Länderregierungen, die zum einen über die notwendige Mehrheit im Landtag verfügen und zum anderen parteipolitisch mit der jeweiligen Bundesregierung übereinstimmen, überzufällig häufig gebildet, gefolgt in der Häufigkeit von Mehrheitsregierungen der Oppositionsparteien? Die Gegengruppe zu diesen beiden Koalitionstypen sind einmal Minderheitsregierungen und zum anderen Mehrheitsregierungen des C-Typs. Die Effekte dieses logistischen Modells haben wir bereits mitgeteilt, sie sind der Ergebnistabelle 6 zu entnehmen. Die Erklärungskraft dieser zwei Determinanten beträgt 27 Prozent (McFaddens Pseudo-R<sup>2</sup>).

Die Alternative zu diesem einfachen Mehrebenenmodell ist eine ganz normale Erklärung der Regierungsbildung in den deutschen Bundesländern mit den von uns ausgewählten koalitionstheoretischen Merkmalen. Mit den ausgewählten sechs Merkmalen kommt man bereits auf ein Pseudo-R<sup>2</sup> von 0,45. Alle koalitionstheoretischen Merkmale sind so verschlüsselt, dass positive Effekte erwartet werden. Am wahrscheinlichsten bildet sich eine Landesregierung, wenn dieselben Parteien nach der Wahl weiterregieren können, wenn eine Partei über die absolute Mehrheit verfügt oder eine sonstige minimale Gewinnkoalition ist, wenn sie darüber hinaus eine minimal verbundene Gewinnkoalition ist und den dominanten und zentralen Spieler enthält. Mit einer Ausnahme sind alle diese Determinanten signifikant. Dazu verwenden wir einen einseitigen t-Test, der bei einprozentigem Signifikanzniveau einen Wert > 2,33 erreichen muss. Von den ausgewählten koalitionstheoretischen Merkmalen ist nur die minimal verbundene Gewinnkoalition als nicht signifikanter Einfluss zu vernachlässigen. Minimale Gewinnkoalitionen haben dagegen auch dann noch eine starke Erklärungskraft, wenn man die Einparteien-Mehrheitsregierungen aus dieser Kategorie herausnimmt und zu einer separaten Determinante macht. Wenig überraschend erzielt man damit den größten positiven Effekt. Von den beiden Akteurstypen ist die Aufnahme des dominanten Spielers in die Koalition wichtiger als die des zentralen Spielers. Nicht unerwähnt bleiben soll außerdem die Trägheit des Systems, das Fortsetzungen der alten Regierungen begünstigt.

Tabelle 6: Bedingte logistische Regression zur Voraussage der Regierungsbildung in den deutschen Bundesländern<sup>1</sup>

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
A-Mehrheitsregierung	2,98 (11,40)	–	1,28 (3,78)	–	–
B-Mehrheitsregierung	2,45 (11,34)	–	1,05 (3,20)	–	–
Fortsetzungskoalition	–	1,79 (7,66)	1,78 (7,31)	1,64 (6,90)	1,58 (6,57)
Einparteien-Regierung mit absoluter Mehrheit	–	2,80 (5,59)	2,27 (4,30)	2,27 (4,40)	2,21 (4,22)
Sonstige minimale Gewinnkoalition	–	1,51 (5,15)	1,26 (4,07)	1,80 (5,82)	1,81 (5,77)
Minimal verbundene Gewinnkoalition	–	0,31 (0,98)	0,01 (0,04)	0,00 (0,01)	0,04 (0,12)
Koalition mit dominantem Spieler	–	1,70 (3,55)	1,58 (3,28)	2,12 (4,30)	2,08 (4,24)
Koalition mit zentralem Spieler	–	1,10 (3,23)	1,11 (3,19)	1,38 (4,02)	1,39 (3,96)
C-Mehrheitsregierung Haupteffekt	–	–	–	–1,13 (5,15)	–0,85 (3,62)
Interaktionseffekt mit knapper Bundes- ratsmehrheit	–	–	–	–	–1,73 (2,72)
Log Likelihood	–347,12696	–261,92514	–251,53312	–248,52676	–243,97531
Likelihood-Ratio-Test Prob > chi <sup>2</sup>	–	–	0,0017	–	0,0026
McFaddens Pseudo-R <sup>2</sup>	0,2699	0,4491	0,4709	0,4773	0,4868
Durchschnittlicher p-Wert <sup>2</sup> für IIA-Test	0,48	0,61	0,73	0,72	0,74

Quelle: Eigener Datensatz.

Angaben: <sup>1</sup> Unstandardisierte Maximum-Likelihood-Koeffizienten mit t-Werten in Klammern.

<sup>2</sup> Die Annahme der Unabhängigkeit von irrelevanten Alternativen (IIA) wäre nicht gerechtfertigt, wenn  $p < 0,05$  wäre.

Nimmt man nun zu diesem Modell Mehrheitskoalitionen vom A- und B-Typ als weitere Determinanten hinzu, kann man die Erklärungskraft des Modells signifikant verbessern (vgl. Likelihood-Ratio-Test). A- und B-Effekte bleiben auch bei Kontrolle der koalitionstheoretischen Variablen signifikant und bestätigen somit den erwarteten Mehrebenencharakter des Regierungssystems. Erwartungsgemäß ist der A-Effekt größer als der B-Effekt. Beide Effekte bleiben also signifikant, selbst wenn man den Fall der „Einparteien-Diktator-Koalition“ kontrolliert, in dem die sichere Prognose lautet wird, dass eine Partei allein die Landesregierung stellen wird, wenn sie über die absolute Mehrheit der Sitze im Landtag verfügt. Insgesamt ist der bundespolitische Druck auf

die Landesparteien größer, die im Bund an der Regierung beteiligt sind, eine Landesregierung vom A-Typ zu bilden, als der Druck auf die Oppositionsparteien, möglichst die B-Seite im Bundesrat zu stärken.

Wenn man den A- und B-Effekt durch einen C-Mehrheitseffekt ersetzt, steigt das Pseudo- $R^2$  wegen der um 1 geringeren Zahl der Freiheitsgrade sogar leicht an, vor allem aber erhalten wir das erwartete negative Vorzeichen. Ganz entscheidend ist jetzt aber der nächste Schritt, nämlich die zusätzliche Berücksichtigung eines Interaktionseffekts zwischen einer C-Mehrheitsregierung und der Knappheit der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat. Dieser Effekt hat ebenfalls das richtige Vorzeichen und er ist signifikant. Wenn die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat knapp sind, nimmt sowohl der Druck auf die A-Parteien im Landtag als auch auf die B-Parteien zu, eine mit der Bundesregierung kompatible Mehrheitsregierung im Land zu bilden, wenn das möglich ist, oder eine Mehrheitsregierung aus Parteien, die im Bund nicht regieren, wenn dies die Sitzverteilung erlaubt. Beide Möglichkeiten zusammen können nicht eintreten. Gemischte Mehrheits-Regierungen vom C-Typ, die in unserem Datensatz immer möglich sind, werden bei knappen Bundesratsmehrheiten noch stärker als normalerweise vermieden.

Mit unserem besten Modell fünf sagen wir für 61 Prozent der 182 Regierungsbildungen die tatsächlich gebildete Regierung korrekt voraus. Das erscheint auf den ersten Blick besser als der Prognoseerfolg von Martin und Stevenson (2001). Sie sagen mit ihrem Modell zehn, das immerhin 17 unabhängige Variablen verwendet statt unserer acht, nur 42 Prozent voraus (2001: 47 und unsere Tabelle 7). Allerdings umfasst ihre Grundgesamtheit Regierungen aus verschiedenen europäischen Ländern in der Nachkriegszeit bis in die 1980er Jahre und damit eine institutionell viel heterogenere Gruppe als die Länderregierungen in Deutschland. Letztere haben viele institutionelle Bedingungen der Regierungsbildung gemeinsam, wie z.B. in der Regel die Wahl des Ministerpräsidenten mit absoluter Mehrheit. Ähnlich institutionell homogen wie die Situationen der Regierungsbildung in den deutschen Ländern ist die Situation für die Regierungsbildung in den schwedischen Gemeinden, die von Bäck untersucht wurden. Sie sagt mit ihren Modellen bis zu 57 Prozent der lokalen Regierungen korrekt voraus (Bäck 2003: 464).

Wie bereits erwähnt darf eine ganz entscheidende Bedingung für den Prognoseerfolg nicht außer Acht gelassen werden: die Größe des Parteiensystems, d.h. die Zahl der in die jeweilige Volksvertretung gewählten Parteien. Je größer diese Zahl ist, desto größer ist auch die Zahl der möglichen Regierungen und desto geringer die Chance, die tatsächliche Regierung rein zufällig vorauszusagen. So testeten Martin und Stevenson ihr Modell zehn mit 170 Regierungsbildungen und sind dabei mit 24.932 möglichen Regierungen konfrontiert, während unseren 182 Regierungsbildungen nur 4.614 mögliche Regierungen entsprechen. Ein aussagekräftiges Maß der Prognosegüte muss demnach die Zufallswahrscheinlichkeit für eine richtige Prognose enthalten.

Wir berücksichtigen darüber hinaus noch einen zweiten Umstand, nämlich die Eindeutigkeit der Prognose. Mit der bedingten logistischen Regression berechnet man für jede einzelne Koalition innerhalb eines „Choice-Sets“, d.h. einer Situation der Regierungsbildung, einen Wahrscheinlichkeitswert, der berücksichtigt, wie wahrscheinlich es ist, dass sich genau diese Regierung bildet. Über alle Koalitionen addieren sich diese

Tabelle 7: Die Leistungsfähigkeit<sup>1</sup> der Prognose nach Modell fünf im Vergleich zur Prognose nach Modell zehn von Martin und Stevenson (2001), aufgliedert nach der Größe des Parteiensystems

Größe des Parteiensystems	182 deutsche Landesregierungen			170 westeuropäische Regierungen		
	% korrekt vorausgesagt <sup>2</sup>	n	$\psi$	% korrekt vorausgesagt	n	$\psi$
2	100	9	0,934	–	–	–
3	76	67	0,622	65	31	0,494
4	60	62	0,445	36	22	0,229
5	39	33	0,235	55	29	0,356
6	17	6	0,009	41	37	0,177
7	–	–	–	30	27	0,102
8	0	3	0,005	50	6	0,159
9	0	2	0,003	13	8	0,036
10	–	–	–	0	8	0,013
11	–	–	–	50	2	0,032
<b>Gesamt</b>	<b>61</b>	<b>182</b>	<b>0,470</b>	<b>42</b>	<b>170</b>	<b>0,243</b>

Quelle: Eigener Datensatz.

Angaben: <sup>1</sup> Vgl. zu  $\psi$  den Online-Anhang zu diesem Beitrag, der auf der Homepage der PVS ([www.vs-verlag.de/pvs](http://www.vs-verlag.de/pvs)) unter der Rubrik „Online-Beiträge der PVS“ zur Verfügung steht. Die Auswertung der Daten von Martin und Stevenson (2001) wurde von uns durchgeführt. <sup>2</sup> Berechnet nach der jeweils höchsten Wahrscheinlichkeit.

Wahrscheinlichkeiten zu 1. Die beste Prognose nach diesem Kriterium der Eindeutigkeit wäre eine, die für die richtige Prognose einen hohen Wahrscheinlichkeitswert nahe 1 und für alle anderen Koalitionen einen niedrigen Wert nahe 0 ergäbe. Damit wird die übliche Praxis relativiert, einfach die höchste Wahrscheinlichkeit als Prognose zu werten, unabhängig davon, wie eindeutig sie ist, d.h. wie klar die höchste Wahrscheinlichkeit vor den anderen Wahrscheinlichkeiten führt. Wir verwenden für den Vergleich unserer Prognosen mit denen von Martin und Stevenson das im Anhang beschriebene, von Axel Becker entwickelte Maß  $\psi$  zur Bestimmung der Leistungsfähigkeit der Koalitionsprognosen. In Tabelle 7 ist dieses Maß sowohl für unsere Daten als auch für das Modell zehn von Martin und Stevenson, aufgeteilt nach der Größe des Parteiensystems, berechnet.

Sowohl für die deutschen Landesregierungen als auch für die westeuropäischen Regierungen zeigt sich die Abhängigkeit des Prognoseerfolgs von der Größe des Parteiensystems. Dabei fällt die Leistungsfähigkeit ( $\psi$ ) der Prognose von Martin und Stevenson nicht ganz so monoton, und die Abhängigkeit von der Größe des Parteiensystems ist bei ihnen nicht ganz so stark wie bei den deutschen Landesregierungen. Insgesamt ist unsere Prognose bis zu einer Parteienzahl von vier überlegen, während Martin und Stevenson ab fünf Parteien bessere Werte erzielen. Die insgesamt bessere Leistungsfähigkeit unserer Prognose ist deshalb in hohem Maß dem deutschen Parteiensystem zu danken, das Landtage mit mehr als fünf Parteien zu einer seltenen Spezies macht.

## 6. Schlussfolgerungen

Wir konnten mit unserer Analyse eindeutig nachweisen, dass die Übereinstimmung der Parteizusammensetzung deutscher Landesregierungen mit der jeweiligen Bundesregierung ein zentrales Kriterium der Regierungsbildung auf der subnationalen Ebene ist. Wenn A-Regierungen möglich sind, werden sie überdurchschnittlich häufig auch gebildet, und wenn statt dessen nur die Wahl zwischen einer B- und einer C-Regierung bleibt, hat auch die B-Regierung die besten Chancen, zustande zu kommen. Institutionell sind Mehrheitsregierungen vorprogrammiert, weil die Landesverfassungen in der Regel die Wahl des Ministerpräsidenten mit der absoluten Mehrheit vorsehen. Damit entfällt für die Landtage die Möglichkeit, zwischen einer A- und B-Regierung zu entscheiden, so dass die normale Entscheidungssituation die zwischen A und C oder zwischen B und C ist.

Diese Abhängigkeit der Regierungsbildung zwischen den Ebenen eines Regierungssystems sehen wir als zentrales Merkmal eines vollen Mehrebenensystems an. Dazu müssen die Akteure der unteren Ebene einerseits Entscheidungskompetenzen auf der oberen Ebene besitzen, und andererseits muss die Zusammensetzung der kollektiven Akteure der unteren Ebene selbst Teil des Mehrebenenspiels sein und darf nicht einseitig vom Wählervotum abhängen. Gewinnt eine Landespartei z.B. eine absolute Mehrheit der Landtagssitze, bleibt den Parteien kaum Spielraum bei der Koalitionsbildung. Es kann theoretisch zu einer übergroßen Koalition kommen, als Normalfall hat sich aber die Einparteienregierung durchgesetzt. Wir haben in unserem Modell diesen Einfluss zu Gunsten einer Einparteienregierung konstant gehalten.

Bei der Weiterentwicklung der Modelle zur Erklärung der Regierungsbildung in den deutschen Bundesländern wird man dem Wählereinfluss verstärkte Aufmerksamkeit widmen müssen. Haben es die Wahlgewinner bei gegebener Mandatsverteilung leichter, eine Regierung zu bilden als die Wahlverlierer, oder setzt sich auch hier die bundespolitisch beeinflusste Parteilogik unabhängig vom Wählervotum durch? Eine weitere Verfeinerung ist durch die exakte Erfassung der institutionellen Regeln bei der Regierungsbildung in den deutschen Ländern möglich. Es gibt Abweichungen vom Normalfall der Wahl des Ministerpräsidenten mit absoluter Mehrheit und es gibt Unterschiede im Ministerernennungsrecht des Premiers. Diese Unterschiede dürften insbesondere für die frühe Bundesrepublik zu besseren Prognosen führen.

Theoretisch werden sich Fortschritte nur erzielen lassen, wenn man auf eine Akteursbetrachtung übergeht. Wir haben die bedingte statistische Regression einfach als statistisches Verfahren eingesetzt, ohne nach dem Nutzen zu fragen, den die einzelnen Akteure des Koalitionsspiels aus den verschiedenen Optionen für eine Regierung ziehen. Dabei konnten wir immerhin feststellen, dass der dominante Akteur für die Regierungsbildung wichtiger ist als der zentrale. Diese große Bedeutung des dominanten Akteurs lässt sich noch steigern, wenn man mit van Roozendaal (1992) die Akteure, die gleichzeitig dominant und zentral sind, von solchen unterscheidet, die nur dominant oder nur zentral sind. Ob eine Regierung zustande kommt oder nicht, sollte vor allem von dem Koalitionsnutzen dieses gleichzeitig dominanten und zentralen Spielers abhängen, wenn es ihn in einem Landtag tatsächlich gibt. Man wird also in die Rich-

tung der Akteursfundierung weitergehen müssen, die Shikano und Becker (2004) bereits begonnen haben.

### Literatur

- Axelrod, Robert*, 1970: Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics. Chicago.
- Bäck, Hanna*, 2003: Explaining and Predicting Coalition Outcomes: Conclusions from Studying Data on Local Coalitions, in: *European Journal of Political Research* 42, 441–472.
- Benz, Arthur*, 2003: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union, in: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen, 317–351.
- Bonacich, Phillip*, 1979: A Single Measure for Point and Interval Predictions of Coalition Theories, in: *Behavioral Science* 24, 85–93.
- Bräuninger, Thomas/König, Thomas*, 1999: The Checks and Balances of Party Federalism: German Federal Government in a Divided Legislature, in: *European Journal of Political Research* 36, 207–234.
- Browne, Eric C.*, 1971: Testing Theories of Coalition Formation in the European Context, in: *Comparative Political Studies* 3, 391–412.
- De Swaan, Abraham*, 1973: *Coalition Theories and Cabinet Formations*. Amsterdam/London/New York.
- Downs, William M.*, 1998: *Coalition Government, Subnational Style: Multiparty Politics in Europe's Regional Parliaments*. Columbus.
- Fabritius, Georg*, 1976: Der Bundesrat: Transmissionsriemen für die Unitarisierung der Bundesrepublik. Geschichte der Koalitionsbildung in den Bundesländern, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 7, 448–460.
- Franklin, Mark N./Mackie, Thomas T.*, 1984: Reassessing the Importance of Size and Ideology for the Formation of Governing Coalitions in Parliamentary Democracies, in: *American Journal of Political Science* 28, 671–692.
- Heinrich, Gudrun*, 2002: *Kleine Koalitionspartner in Landesregierungen: Zwischen Konkurrenz und Kooperation*. Opladen.
- Herron, Michael C.*, 1999: Postestimation Uncertainty in Limited Dependent Variable Models, in: *Political Analysis* 8, 83–98.
- Hoogbe, Liesbet/Marks, Gary*, 2001: *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate*, 2003: Regieren und Institutionenbildung, in: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen, 11–46.
- Jun, Uwe*, 1994: *Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern. Theoretische Betrachtungen. Dokumentation und Analyse*. Opladen.
- König, Thomas*, 1999: Von der Politikverflechtung in die Parteienblockade? Probleme und Perspektiven der deutschen Zweikammerngesetzgebung, in: *Kaase, Max/Schmid, Günther* (Hrsg.), *Eine lernende Demokratie*. Berlin, 63–85.
- Kropp, Sabine*, 2001: *Regieren in Koalitionen: Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*. Wiesbaden.
- Kropp, Sabine/Sturm, Roland*, 1998: *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation*. Opladen.
- Lauffer, Heinz*, 1970: Der Bundesrat als Instrument der Opposition? Eine Funktionsanalyse der Länderkammer unter den Bedingungen divergierender Mehrheitskoalitionen in Bundestag und Bundesrat, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1, 318–341.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1998: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Opladen.
- Martin, Lanny W./Stevenson, Randolph T.*, 2001: Government Formation in Parliamentary Democracies, in: *American Journal of Political Science* 45, 33–50.



- McFadden, Daniel, 1978: Quantitative Methods for Analyzing Travel Behaviour of Individuals: Some Recent Developments, in: Hensher, David A./Stopher, Peter R. (Hrsg.), *Behavioural Travel Modelling*. London, 278–318.
- Opp, Karl-Dieter, 1995: *Methodologie der Sozialwissenschaften. Einführung in Probleme ihrer Theorienbildung und praktischen Anwendung*. Opladen.
- Popper, Karl R., 1994a: *Logik der Forschung*. Tübingen.
- Popper, Karl R., 1994b: *Vermutungen und Widerlegungen. Das Wachstum der wissenschaftlichen Erkenntnis. Teilband I*. Tübingen.
- Saalfeld, Thomas, 2000: Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlement, in: Müller, Wolfgang C./Strom, Kaare (Hrsg.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford, 32–85.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 4, 323–356.
- Schindler, Peter, 1999: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. Bände I bis III*. Baden-Baden.
- Shikano, Susumu/Becker, Axel, 2004: *Empirische Überprüfung von akteurszentrierten Koalitionsmodellen mit KOALA*. Universität Mannheim.
- Stöss, Richard, 1986: *Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980*. Opladen.
- Taylor, Michael/Laver, Michael, 1973: Government Coalitions in Western Europe, in: *European Journal of Political Research* 1, 205–248.
- Van Deemen, Adrian M. A., 1997: *Coalition Formation and Social Choice*. Dordrecht.
- Van Roozendaal, Peter, 1992: *Cabinets in Multi-Party Democracies*. Amsterdam.
- Weesie, Jeroen/van Roozendaal, Peter, 2000: A Multi-Theory Explanation of Government Party-Composition, in: Weesie, Jeroen/Raub, Werner (Hrsg.), *The Management of Durable Relations: Theoretical Models in Empirical Studies of Households and Organizations*. Amsterdam, 1–35 im CD-Anhang.

## Anhang

### *Ein Maß für die empirische Leistungsfähigkeit von unterschiedlichen Koalitionstheorien\**

#### 1. Problemstellung

Eine der Schwierigkeiten bezüglich des Vergleichs von rivalisierenden Koalitionstheorien besteht in der Beurteilung ihrer empirischen Leistungsfähigkeit: Theorien sollen der empirischen Wirklichkeit nur einen möglichst kleinen Spielraum lassen, indem sie fast alle logisch möglichen Vorgänge verbieten. Gleichzeitig wird von ihnen verlangt, dass sie sich empirisch möglichst gut bewähren. Ist der Spielraum zu groß, können sie keine interessanten Erkenntnisse liefern, sondern liefern im Extremfall nur tautologische Aussagen. Bewähren sie sich empirisch nicht oder nur unzureichend, dann beschreiben sie die Wirklichkeit nicht angemessen. Beide Anforderungen sind miteinander verknüpft, denn je kleiner der erlaubte Spielraum ist, desto größer wird das Risiko des Scheiterns. Eine ausführliche Darstellung der beiden Kriterien *Informationsgehalt* und *Wahrheitsgehalt* findet sich bei Popper (1994a: Kapitel 6, 1994b: Kapitel 10), spe-

\* Autor dieses Abschnittes ist Axel Becker.

zifische sozialwissenschaftliche Anwendungsmöglichkeiten zeigt Opp (1995: Kapitel 6) auf.

Koalitionstheorien sollen in der Lage sein, die sich tatsächlich bildenden Regierungskoalitionen aus der Menge der denkbaren Koalitionsoptionen vorherzusagen. Teilweise werden hierbei nur Mengen von möglichen Regierungen vorhergesagt, etwa dass sich eine minimale Gewinnkoalition bildet, in anderen Fällen werden unter Umständen einzelne Koalitionen ermittelt oder nur Rangordnungen der Koalitionsoptionen angegeben. Dies erschwert einen direkten Vergleich der Vorhersageerfolgsquoten, da die Anzahl der mit den Theorien vereinbarenden Optionen auch von Größe und Anzahl der Parteien abhängt. Gesucht ist folglich ein Maß für die empirische Leistungsfähigkeit, das die Unterschiede bei den jeweiligen Koalitionsspielen und Koalitionstheorien berücksichtigt.

In der Literatur finden sich hierzu unterschiedliche Ideen. Eine Möglichkeit besteht darin, die Wahrscheinlichkeiten pro Regierungsbildung zu bestimmen, mit denen unterschiedliche Theorien zutreffende Vorhersagen liefern, sie aufzusummieren und mit einem reinen Zufallsmodell zu vergleichen (Browne 1971). Hier stellt sich das Problem der Gewichtung von unterschiedlich großen Mengen potentieller Koalitionen, weil ansonsten die Beurteilung sehr stark von den analysierten Ländern und ihren jeweiligen Parteienzahlen abhängt. Alternativ vergleichen de Swaan (1973: Appendix II) und Taylor/Laver (1973) die korrekt klassifizierten Koalitionen mit denen, die zu erwarten sind, wenn pro historischer Regierungsbildung diejenige Anzahl an (Gewinn-)Koalitionen, welche die zu bewertenden Theorien prognostizieren, blind gewählt wird. Sie testen dann, wie stark die tatsächlichen Vorhersageerfolge von den hypergeometrisch bzw. binomial verteilten zufälligen Erfolgsraten abweichen. Das erschwert allerdings den Vergleich zwischen Theorien, die mit unterschiedlichen Datensätzen getestet werden, außerdem sind die so ermittelten Teststatistiken nicht leicht zu interpretieren. Dies zeigt sich etwa in der Re-Analyse von Franklin und Mackie (1984), die den Einfluss unterschiedlicher Gewichtungsstrategien und „Koalitionsuniversen“ auf die Beurteilung von unterschiedlichen Koalitionstheorien diskutieren. Von Bonacich (1979) stammt die Idee, ein PRE-Maß zu verwenden, also die Koalitionsprognosen als proportionale Fehlerreduktion gegenüber zufällig richtigen Vorhersagen anzusehen, wobei er sowohl „sichere“ Prognosen von einer Koalition oder von mehreren Koalitionen als auch prinzipiell stochastische Angaben über viele oder alle Regierungsmöglichkeiten berücksichtigt. Hierbei werden allerdings sämtliche theoretisch vorausgesagten Koalitionen bzw. deren Wahrscheinlichkeiten für die Größe der Fehlerreduktion berücksichtigt, obwohl die betreffende Verhandlung nur einmal stattgefunden hat. Dadurch kann sich bei mehreren vorhergesagten Koalitionen für eine Regierungsbildung ein geringeres Fehlermaß bei einer falschen Klassifikation ergeben als dies bei einer zutreffenden Klassifikation der Fall ist. Eine rein grafische Darstellung schlägt van Roozendaal (1992: Kapitel 6) vor. Unterschiedliche rivalisierende Theorien werden bezüglich ihrer Leistung in einem Koordinatensystem dargestellt, wobei auf den beiden Dimensionen die durchschnittliche Größe ihrer Vorhersagemengen bzw. ihre prozentualen Erfolgsraten gemessen werden.

## 2. Vorschlag zur Messung der empirischen Leistungsfähigkeit

Um die empirische Leistungsfähigkeit von Koalitionstheorien zu messen, wobei gleichzeitig deren Informations- und Wahrheitsgehalt berücksichtigt wird, soll folgendes Maß benutzt werden:

$$\Psi = \frac{1}{N} \sum_{n=1}^N \frac{p_n^{Reg.} - \frac{1}{A_n}}{1 - \frac{1}{A_n}}.$$

Insgesamt werden  $N$  reale Koalitionsspiele im Hinblick auf die korrekte Klassifikation der Regierungskoalition betrachtet. Bei Spiel  $n$  ( $n = 1 \dots N$ ) mit  $S_n$  Spielern stehen jeweils  $A_n = 2^{S_n} - 1$  mögliche nichtleere Koalitionsoptionen zur Auswahl.<sup>4</sup>  $p_n^{Reg.}$  gibt die vom Modell berechnete Wahrscheinlichkeit derjenigen Alternativen an, welche tatsächlich die neue Regierung im Spiel  $n$  wurden. Im Gegensatz zur üblichen Praxis, bei jedem Spiel diejenige Alternative mit der höchsten Wahrscheinlichkeit vorherzusagen und dann den Anteil der korrekt identifizierten Regierungen als Maß zu verwenden, wird so neben der „Qualität“ der Regierungsvorhersage auch die Wahrscheinlichkeit  $\frac{1}{A_n}$ , zufällig die Regierung bei Spiel  $n$  korrekt zu klassifizieren, berücksichtigt. Damit

wird auch ein zweites Problem gelöst, das bei der bloßen Verwendung der Alternativen mit der höchsten Wahrscheinlichkeit auftritt. Üblicherweise sind die zur Auswahl stehenden Alternativen für alle Fälle des Datensatzes identisch. Bei einer binären logistischen Regression mögen dies die beiden Kategorien „Wähler“ und „Nichtwähler“ sein. Die Klassifikation aufgrund der größten Wahrscheinlichkeit kann demnach zu einer Zuordnung zu beiden Kategorien führen, je nachdem, ob es wahrscheinlicher ist, Wähler oder Nichtwähler zu sein. Dies ist bei Koalitionstheorien nicht möglich. Hier wird nur eine Vorhersage der Kategorie „Regierung“ getroffen, alle übrigen Optionen bilden zusammen die Kategorie „Nicht-Regierung“. Gütemaße, etwa der erwartete prozentuale Anteil korrekter Prognosen (Herron 1999) oder der Vorhersageerfolgsindex (McFadden 1978), bewerten jedoch die korrekte Vorhersage sämtlicher Kategorien.

Ein  $\Psi$ -Wert von 0 bedeutet, dass kein Unterschied zu einer reinen Zufallsvorhersage besteht. Falls in allen Fällen das tatsächliche Ereignis prognostiziert wurde, wobei gleichzeitig alle übrigen Alternativen mit Sicherheit ausgeschlossen wurden, ergibt sich eine 1.

<sup>4</sup> Bei Martin und Stevenson (2001) wird, wie die Analyse ihres Datensatzes zeigt, zusätzlich auf die Koalition aller Spieler verzichtet, so dass immer nur  $2^{S_n} - 2$  Fälle betrachtet werden.