

Aaron Günther und Niklas Potrafke*

Eine Alternative zur Unregierbarkeit? Minderheitsregierungen in den deutschen Bundesländern

Nach den Landtagswahlen in Sachsen und Thüringen sowie vor der Wahl in Brandenburg stehen die Parteien vor herausfordernden Koalitionsverhandlungen: Die klassischen Zweierkoalitionen erreichen keine Mehrheit mehr, und auch bereits erprobten Dreierkoalitionen (wie beispielsweise eine »Kenia-Koalition« oder eine »Deutschland-Koalition«) fehlen die Mehrheiten in den Landtagen. Deshalb werden auch mögliche Minderheitsregierungen in der öffentlichen Debatte diskutiert (Rösel 2024, Bürkle et al. 2024). In Deutschland werden Minderheitsregierungen oft kritisch betrachtet und mit geringer Stabilität im Vergleich zu Mehrheitsregierungen in Verbindung gebracht.

Minderheitsregierungen werden entweder durch eine feste Partnerpartei gestützt oder suchen sich für einzelne Vorhaben wechselnde Mehrheiten im Parlament. Allen Varianten ist gemein, dass die Regierung keine eigene Mehrheit im Parlament besitzt. Während Minderheitsregierungen in skandinavischen Ländern wie Dänemark oder Schweden alltäglich sind, gibt es in Deutschland nur wenige Beispiele. Auf Bundesebene gab es Minderheitsregierungen lediglich für einige Tage im Zusammenhang mit Regierungsumbildungen. In den Bundesländern gab es seit 1949 hingegen 28 Minderheitsregierungen, die sich stark in ihrer Dauer unterscheiden: Während die Minderheitsregierung von Franz Meyers (CDU) in Nordrhein-Westfalen Ende 1966 nur acht Tage amtierte, hielt die noch amtierende rot-rot-grüne Minderheitsregierung unter Bodo Ramelow (DIE LINKE) in Thüringen über vier Jahre (Deutscher Bundestag 2017). Das vermutlich bekannteste Beispiel für eine Minderheitsregierung ist das »Magdeburger Modell« in Sachsen-Anhalt, bei dem von 1994 bis 2002 eine SPD-geführte Minderheitsregierung unter Ministerpräsident Reinhold Höppner (SPD) von der PDS toleriert wurde (Thomas 2003). In diesem Artikel diskutieren wir die theoretischen Grundlagen von Minderheitsregierungen sowie deren Auswirkungen auf wirtschaftliche und politische Kennzahlen. Außerdem untersuchen wir, wie Minderheitsregierungen in den deutschen Bundesländern die Entwicklung von Verschuldung, parlamentarischen Aktivitäten und Initiativen im Bundesrat beeinflusst haben.

* Wir danken Simon Xemaire für die exzellente Unterstützung während seines Praktikums am ifo Institut.

IN KÜRZE

In Deutschland haben Minderheitsregierungen einen schlechten Ruf. Sie werden oft als instabiler und weniger handlungsfähig als Mehrheitsregierungen wahrgenommen. Theoretisch ist es denkbar, dass Minderheitsregierungen aufgrund ihrer notwendigen Verhandlungen mit der Opposition zu teuren Kompromissen führen und dadurch die Staatsverschuldung steigt. Empirische Ergebnisse früherer Studien im internationalen Vergleich bestätigen diesen Zusammenhang jedoch nicht und finden allgemein wenige Unterschiede von Minderheits- zu Mehrheitsregierungen, insbesondere wenn erstere über eine formelle Unterstützungsvereinbarung verfügen. Neue Evidenz zu Minderheitsregierungen in den deutschen Bundesländern bestätigt diese Ergebnisse. Es ist kein Effekt von Minderheitsregierungen auf die Verschuldung des Bundeslandes oder die Anzahl an Initiativen im Bundesrat zu sehen. Im Landesparlament werden unter Minderheitsregierungen mehr Gesetzesanträge als unter Mehrheitsregierungen eingebracht.

THEORETISCHER HINTERGRUND

Für Parteien kann es durchaus rational sein, sich von der Regierungsbeteiligung fernzuhalten und dennoch die Regierung zu unterstützen (Strøm 1990). Dies ermöglicht ihnen, ihre Positionen klar abzugrenzen und dem Stimmenverlust, der für Regierungsparteien nachweisbar ist, zu entgehen (Cuzán 2019; Klüver und Spoon 2020). Der Einfluss von Minderheitsregierungen auf wirtschaftliche Kennzahlen wie die Verschuldung ist theoretisch nicht eindeutig. Da Minderheitsregierungen über keine eigene Mehrheit im Parlament verfügen, müssen sie ihre Vorhaben mit (Teilen) der Opposition abstimmen, die dadurch in einer starken Verhandlungsposition ist. Die gestellten Forderungen können zu teuren Kompromissen und möglicherweise höheren Ausgaben führen (Potrafke 2021). Eine Gegenfinanzierung durch Steuererhöhungen ist aufgrund des Fokus auf Wiederwahlchancen der Politiker eher unwahrscheinlich, wodurch die Verschuldung erhöht werden könnte. Zudem sind Minderheitsregierungen oft instabil und könnten häufiger vor Ende der Le-

gislaturperiode zerbrechen. Dies kann zu erhöhten Ausgaben führen, da Politiker im Vorfeld von Wahlen dazu neigen, mehr Geld auszugeben als in anderen Jahren (Blais und Nadeau 1992).

Gegen einen Anstieg der Verschuldung spricht jedoch, dass Minderheitsregierungen oft von Parteien der politischen Mitte geführt werden, die kompromissfähig in verschiedene Richtungen sind und dadurch eine starke Verhandlungsposition haben. Auf diese Weise können sie das günstigste »Angebot« potenzieller Partner auswählen (Fricke und Potrafke 2019). Außerdem werden Minderheitsregierungen häufig von starken Führungspersonlichkeiten geleitet, die ihre Verhandlungsmacht ebenfalls nutzen können. Da die Zusammenarbeit oft nur auf einzelne Gesetzesvorhaben beschränkt ist, kommt es weniger zum Handel mit Positionen in verschiedenen Politikfeldern, die in Koalitionsregierungen üblich sind, bei denen ein Partner einem Gesetz nur zustimmt, wenn er in einem anderen Bereich seine Vorstellungen durchsetzen kann. Dieser Mechanismus gilt innerhalb von Minderheitsregierungen, jedoch nicht gegenüber der Opposition.

Der Einfluss von Minderheitsregierungen auf die Parlamentsarbeit hängt entscheidend von ihrer Struktur ab (Thürk 2022). Bei Minderheitsregierungen wird zwischen sogenannten substanziellen Minderheitsregierungen, die keine langfristige Vereinbarung mit einer anderen Partei haben, und solchen, die eine Absprache getroffen haben, unterschieden. Ein Beispiel für Minderheitsregierungen mit formellen Absprachen ist die Minderheitsregierung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in Sachsen-Anhalt (1994-1998), die eine formale Zusammenarbeit mit der PDS vereinbart hatten (Thomas 2003). Substanziellen Minderheitsregierungen drohen häufiger Niederlagen bei Abstimmungen als Mehrheitsregierungen bzw. bringen sie in der Erwartung von Abstimmungsniederlagen weniger Gesetzesentwürfe als Minderheitsregierungen ein (Thürk 2022). Durch Minderheitsregierungen kann die parlamentarische Bühne an Gewicht gewinnen, so dass auch die Opposition mehr Gesetzesentwürfe einbringt, was insgesamt zu einer steigenden parlamentarischen Aktivität führt.

EMPIRISCHE EVIDENZ FRÜHERER STUDIEN

Bislang beschäftigt sich die Forschung vor allem mit Minderheitsregierungen im internationalen Kontext. Eine wichtige Frage ist, ob es strukturelle Faktoren in der Organisation von Parlamenten gibt, die das Entstehen von Minderheitsregierungen begünstigen. Die Stärke von Ausschüssen zeigt dabei keinen nachweisbaren Einfluss (Field und Martin 2022). Ein weiterer möglicher Faktor ist die Art des Parlamentarismus: Beim negativen Parlamentarismus (z. B. in Dänemark und Schweden) darf die Regierung keine Mehrheit gegen sich haben, während beim positiven Parlamentarismus (z. B. in Deutschland und Spanien) eine explizite Mehrheit zur Regierungsbildung erforderlich

ist (Thürk und Stecker 2023). Eine Untersuchung von 26 europäischen Demokratien seit 1946 zeigt, dass Minderheitsregierungen weniger wahrscheinlich sind, wenn die Regierung bei ihrer Bildung eine Zustimmung der absoluten Mehrheit im Parlament benötigt (Cheibub et al. 2021). Es gibt auch einen Zusammenhang zwischen der Polarisierung in Parlamenten und der Entstehung von Minderheitsregierungen. Minderheitsregierungen werden wahrscheinlicher, wenn eine große Medianpartei zwischen linken und rechten Parteien steht und es insgesamt wenige Parteien im Parlament gibt, wie eine Studie beruhend auf 842 Regierungsbildungen in westlichen Demokratien zwischen 1945 und 2018 zeigt (Thürk et al. 2021; Thürk und Stecker 2023).

Eine Analyse der rot-grünen Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen von 2010 bis 2012 zeigt, dass die Landesregierung zwar häufig auf die Zustimmung der Partei DIE LINKE angewiesen war, aber in bestimmten Politikfeldern auch mit CDU und FDP kooperierte (Ganghof et al. 2019). Anhand von Daten für 21 westliche Demokratien ab 1980 stellt Thürk (2022) fest, dass substanzielle Minderheitsregierungen weniger Kontrolle über die verabschiedeten Gesetze haben und häufiger Abstimmungsniederlagen erleiden als Mehrheitsregierungen. Dieser Effekt tritt jedoch nicht bei Minderheitsregierungen mit einer formalen Unterstützungsvereinbarung auf (Thürk 2022). Hinsichtlich der Erfüllung von Wahlversprechen zeigt sich kein statistisch signifikanter Unterschied zwischen Minderheits- und Mehrheitsregierungen (Thomson et al. 2017), was auch für die Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen nachgewiesen wurde (Matthieß 2019).

Früher galten Minderheitsregierungen als instabil und wurden oft vor dem Ende der Legislaturperiode aufgelöst, wie beispielsweise eine Studie für 15 europäische Länder von 1945 bis 1999 zeigt (Saalfeld 2007). Dies änderte sich jedoch mit dem Aufkommen formaler Unterstützungsvereinbarungen. Krauss und Thürk (2022) zeigen für 30 Länder im Zeitraum 1977 bis 2019, dass Minderheitsregierungen mit einer vereinbarten Partnerschaft in ihrer Stabilität keinen signifikanten Unterschied mehr zu Mehrheitsregierungen aufweisen.

In Bezug auf wirtschaftliche Faktoren zeigen frühere Studien einen Zusammenhang zwischen Minderheitsregierungen und höheren Budgetdefiziten (Blais et al. 1993). Neuere Untersuchungen, wie die von Potrafke (2021), die 23 OECD-Länder im Zeitraum 1960-2015 analysiert, finden jedoch keine signifikanten Auswirkungen auf öffentliche Defizite und Ausgaben. Studien zur Verschuldung in den deutschen Bundesländern zeigen, dass die Verschuldung vor Wahlen tendenziell sinkt. Während die Stärke des Finanzministers innerhalb der Regierung einen Einfluss hat, spielt die ideologische Ausrichtung der Partei keine Rolle, wie die Untersuchung von Defiziten der Bundesländer von 1960 bis 2005 zeigt (Jochimsen

und Nuscheler 2011). Auch die Zusammensetzung der Opposition bei Minderheitsregierungen kann Einfluss auf die Verschuldung haben: Besteht die Opposition aus wenigen Parteien, haben diese ein Interesse, die Verschuldung niedrig zu halten, weil sie wahrscheinlich Teil der nächsten Regierung werden. Zu diesem Ergebnis sind Falcó-Gimeno und Jurado (2011) anhand von Daten für zwölf OECD-Länder im Zeitraum 1976-2000 gelangt.

DATEN

Tabelle 1 zeigt eine Übersicht der Minderheitsregierungen in den deutschen Bundesländern, basierend auf Daten des Wissenschaftlichen Diensts des Deutschen Bundestags und eigenen Ergänzungen. 10 der 16 Bundesländer sind zeitweise von einer Minderheitsregierung regiert worden. Oftmals waren die Minderheitsregierungen jedoch nur für sehr kurze Zeit im Amt. Ein Großteil der Minderheitsregierungen wurde von einer einzelnen Partei (CDU oder SPD) geführt und nur in wenigen Fällen gab es eine Koalition, die gemeinsam ohne eigene Stimmenmehrheit regierte. Bei den Gründen fallen Unterschiede auf, je nachdem wie lange

eine Minderheitsregierung im Amt war. Während bei kurz amtierenden Regierungen meist die (vorzeitige) Beendigung der Koalition der Grund war, ist bei längerfristigen Minderheitsregierungen das Nichtvorhandensein einer Mehrheit nach der Wahl der häufigste Grund. In Einzelfällen sorgten auch Fraktions- oder Parteiwechsel von Abgeordneten für den Verlust der Mehrheit einer bestehenden Koalition (z. B. 2017 in Niedersachsen).

Für die Analyse verwenden wir Daten zu Minderheitsregierungen in westdeutschen Bundesländern ab 1981 und in ostdeutschen Bundesländern ab 1991 bis 2023 und kodieren eine Dummyvariable, die den Wert 1 annimmt, wenn ein Bundesland in einem Jahr die Mehrheit der Monate von einer Minderheitsregierung regiert wurde. Von den insgesamt 704 Beobachtungen weisen 19 Jahr-Bundesland-Kombinationen eine Minderheitsregierung auf. Daten zur Verschuldung der Bundesländer in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) stammen vom Statistischen Bundesamt (Statistisches Bundesamt 2023). Die parlamentarische Aktivität wurde anhand der Anzahl der eingebrachten Gesetzesentwürfe im Landtag, die von den jeweiligen Parlamentsverwaltungen erfasst oder on-

Tab. 1

Übersicht der Minderheitsregierungen in den deutschen Bundesländern 1980-2023

Bundesland	Beginn	Ende	Tage	Grund	Beteiligte Parteien
Berlin	11.06.1981	17.03.1983	645	tolerierte Minderheitsregierung	CDU
Berlin	19.11.1990	24.01.1991	67	Beendigung der Koalition	SPD
Berlin	16.06.2001	17.01.2002	216	Beendigung der Koalition, tolerierte Minderheitsregierung	SPD
Brandenburg	22.03.1994	11.10.1994	204	Beendigung der Koalition	SPD-FDP
Hamburg	23.06.1982	02.02.1983	225	keine Mehrheit nach Neuwahl	SPD
Hamburg	24.03.1987	02.09.1987	163	keine Mehrheit nach Neuwahl	SPD
Hamburg	18.12.2003	17.03.2004	91	Verlust der Mehrheit nach Partei- und Fraktionswechsel, Beendigung der Koalition	CDU-PRO
Hamburg	29.11.2010	07.03.2011	99	Beendigung der Koalition	CDU
Hessen	01.12.1982	07.06.1984	554	keine Mehrheit nach Neuwahl	SPD
Hessen	07.06.1984	12.12.1985	561	tolerierte Minderheitsregierung	SPD
Hessen	09.02.1987	24.04.1987	75	Beendigung der Koalition	SPD
Hessen	03.04.2008	05.02.2009	306	keine Mehrheit nach Neuwahl	CDU
Niedersachsen	02.09.1989	21.06.1990	293	Verlust der Mehrheit nach Partei- und Fraktionswechsel	CDU
Niedersachsen	04.08.2017	22.11.2017	111	Verlust der Mehrheit nach Partei- und Fraktionswechsel	SPD-Grüne
Nordrhein-Westfalen	01.06.1995	06.07.1995	36	keine Mehrheit nach Neuwahl	SPD
Nordrhein-Westfalen	14.07.2010	20.06.2012	708	keine Mehrheit nach Neuwahl, tolerierte Minderheitsregierung	SPD-Grüne
Saarland	18.01.2012	09.05.2012	113	Beendigung der Koalition	CDU
Sachsen-Anhalt	21.07.1994	26.05.1998	1406	keine Mehrheit nach Neuwahl, tolerierte Minderheitsregierung	SPD-Grüne
Sachsen-Anhalt	26.05.1998	16.05.2002	1452	keine Mehrheit nach Neuwahl, tolerierte Minderheitsregierung	SPD
Schleswig-Holstein	02.10.1987	31.05.1988	243	keine Mehrheit nach Neuwahl	CDU
Schleswig-Holstein	17.03.2005	27.04.2005	42	keine Mehrheit nach Neuwahl	SPD
Thüringen	04.03.2020	-	1641	keine Mehrheit nach Neuwahl	Linke-SPD-Grüne

Quelle: Deutscher Bundestag (2017); Zusammenstellung und Ergänzung des ifo Instituts.

© ifo Institut

line gesammelt werden, sowie der jährlich im Bundesrat gestellten Gesetzesanträge gemessen (Bundesrat 2023). Diese Daten liegen für den Zeitraum von 1991 bis 2023 vor.

EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG

Als ersten Ansatzpunkt der empirischen Betrachtung stellen wir in Tabelle 2 für alle vier untersuchten Variablen die Durchschnittswerte für Jahr-Bundesländer-Kombinationen ohne und mit Minderheitsregierung dar. Demnach haben Bundesländer ohne Minderheitsregierung eine etwas höhere Verschuldung (22,44% ggü. 21,23% des BIP), allerdings ist die Differenz nicht statistisch signifikant. Legt man den Fokus auf die Veränderung der Verschuldung (in% des BIP) zum Vorjahr, erhöhen Minderheitsregierungen durch-

schnittlich etwas stärker ihre Verschuldung in Relation zum BIP (um 1,14 Prozentpunkte) als Mehrheitsregierungen (um 0,31 Prozentpunkte), aber auch hier ist die Differenz statistisch nicht signifikant. Ebenso wenig gibt es signifikante Unterschiede in der Anzahl der Initiativen im Bundesrat (Minderheitsregierungen 3,79 Initiativen, Mehrheitsregierungen 5,25 Initiativen). Jedoch werden unter Minderheitsregierungen statistisch signifikant mehr Gesetzesentwürfe in den Landtag eingebracht (Minderheitsregierungen 55,79 Anträge, Mehrheitsregierungen 47,53 Anträge).

Um den Einfluss von Minderheitsregierungen auf fiskalische Kennzahlen und parlamentarische Aktivität näher zu untersuchen, schätzen wir ein Panel-Modell mit zeit- und länderspezifischen fixen Effekten. Die Ergebnisse in Tabelle 3 legen nicht nahe, dass Minderheitsregierungen für höhere Schulden und Defizite

Tab. 2

Differenz der Durchschnitte ohne und mit Minderheitsregierung

Variable	Keine Minderheitsregierung	Minderheitsregierung	Differenz	t-Statistik	Beobachtungen
Schulden/BIP	22,44	21,23	1,20	0,34	633
Differenz Schulden/BIP	0,31	1,14	-0,84	-1,14	617
Gesetzesentwürfe im Landtag	47,53	55,79	-8,25	-1,88	522
Gesetzesanträge im Bundesrat	5,25	3,79	1,47	1,25	528

Hinweis: Diese Tabelle zeigt die Durchschnitte von Bundesland-Jahr-Beobachtungen ohne Minderheitsregierung und mit Minderheitsregierung sowie deren Differenz und zugehörigen Werte der t-Statistik.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 3

Panel-Regressionen Verschuldung

	Schulden/BIP		Differenz Schulden/BIP	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Schulden/BIP Vorjahr	0,912*** (0,035)	0,879*** (0,036)		
Minderheitsregierung	0,387 (0,357)	-0,079 (0,483)	0,607 (0,441)	0,461 (0,316)
Anteil junge (+18) Bevölkerung		19,149 (12,066)		38,969** (14,711)
Anteil alte (65+) Bevölkerung		-20,497 (17,027)		-10,761 (16,999)
Arbeitslosenrate		0,243** (0,110)		0,037 (0,085)
Wahljahr		0,300 (0,282)		0,340 (0,319)
Mitte-Links-Regierung		0,159 (0,569)		-0,214 (0,298)
Mitte-Rechts-Regierung		-0,298 (0,372)		-0,222 (0,225)
Anzahl der Parteien in der Regierung		-0,140 (0,209)		-0,247 (0,342)
R ²	0,913	0,919	0,216	0,249
Beobachtungen	617	617	617	617
Durchschnitt abhängige Variable	22,41	22,41	0,33	0,33

Hinweis: Diese Tabelle zeigt Ergebnisse von Regressionen mit fixen Effekten für Zeit und Bundesländer. Robuste Standardfehler in Klammern.

* p<0,1, ** p<0,05, *** p<0,01.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

als Mehrheitsregierungen sorgen. In den Modellen 1 und 2 ist die abhängige Variable die Verschuldung des Bundeslandes in Prozent des BIP. Dabei nehmen wir auch die Verschuldung des Bundeslandes in der Vorperiode als erklärende Variable auf und untersuchen de facto Veränderungen in der Verschuldungsquote. Der Dummy für Minderheitsregierungen zeigt in Modell 1 zwar einen positiven Punktschätzer, dieser ist jedoch nicht statistisch signifikant. Dies ändert sich auch durch die Aufnahme von Kontrollvariablen in Modell 2 nicht. Als Kontrollvariablen haben wir den Anteil der jüngeren und älteren Bevölkerung, die Arbeitslosenquote, die parteipolitische Zusammensetzung (Mitte-Links bzw. Mitte-Rechts im Vergleich zu einer Großen Koalition) der Landesregierung, ein Dummy für das Jahr der Landtagswahl sowie die Anzahl der Parteien in der Landesregierung in das Modell aufgenommen. Von den Kontrollvariablen hat lediglich die Arbeitslosenquote einen statistisch signifikanten positiven Effekt. Die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen hat keinen signifikanten Effekt auf die Verschuldung. Dieses Ergebnis deckt sich mit verwandten früheren Studien (Jochimsen und Nuscheler 2011; Potrafke et al. 2016). Die Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Minderheitsregierungen bleiben ebenfalls unverändert, wenn statt der Verschuldungsniveaus die Veränderung zum Vorjahr als abhängige Variable verwendet wird (siehe Modell 3 und 4). Auch hier ist der Punktschätzer des Dummys für die Minderheitsregierung zwar positiv, jedoch nicht statistisch signifikant.

Die Ergebnisse der Panel-Regressionen für parlamentarische Aktivität sind in Tabelle 4 dargestellt. In Modell 1 und 2 ist die abhängige Variable die Anzahl an Gesetzesentwürfen, die im jeweiligen Jahr in den Landtag eingebracht wurden. In Jahren einer Minderheitsregierung werden demnach im Durchschnitt 11

bis 14 Gesetze mehr in die Landtage eingebracht als unter Mehrheitsregierungen. Dieser Effekt ist statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau. Auch durch die Aufnahme von Kontrollvariablen in Modell 2 bleibt der Effekt statistisch signifikant und nimmt in seiner Größe sogar noch zu. Der Effekt von Minderheitsregierungen wird nicht von einem einzelnen Bundesland getrieben. Er bleibt bestehen, wenn jeweils ein individuelles Bundesland oder auch alle drei Stadtstaaten (die im Durchschnitt mehr Gesetzesanträge pro Jahr aufweisen) gemeinsam aus der Analyse herausgenommen werden.

Während die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen nicht signifikant mit den Gesetzesanträgen korreliert, werden in einem Wahljahr tendenziell weniger Gesetzesanträge eingebracht. Das ist schlüssig, weil durch den Wahlkampf und die Bildung einer neuen Regierung eine Übergangszeit mit geringerer parlamentarischer Aktivität entsteht.

Der Effekt von Minderheitsregierungen könnte durch zwei Mechanismen erklärbar sein. Einerseits kann es sein, dass Minderheitsregierungen öfters mit Gesetzesvorhaben scheitern (Thürk 2022) und deswegen von Regierungsseite mehr Gesetze eingebracht werden. Andererseits könnte auch die Opposition öfters versuchen, durch eigene Gesetzesentwürfe die Regierung zu beeinflussen und eine Mehrheit gegen die Minderheitsregierung im Parlament zu finden. Eine Heterogenitätsanalyse zeigt, dass der Effekt von Minderheitsregierungen auf von der Regierung eingebrachte Gesetzesanträge nicht statistisch signifikant ist. Wohingegen der Effekt auf die von Parlamentsfraktionen eingebrachte Zahl an Gesetzesanträgen positiv und statistisch signifikant ist.

Bei Betrachtung der Landesinitiativen im Bundesrat ist kein Effekt von Minderheitsregierungen feststellbar, sowohl bei isolierter Betrachtung als auch im

Tab. 4

Panel-Regressionen parlamentarische Aktivität

	Gesetzesentwürfe im Landtag		Anträge im Bundesrat	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Minderheitsregierung	11,496*** (1,405)	14,510*** (2,006)	-0,062 (0,313)	0,047 (0,709)
Wahljahr		-4,979** (1,745)		-0,269 (0,402)
Mitte-Links-Regierung		-2,618 (2,109)		1,019 (0,652)
Mitte-Rechts-Regierung		4,680 (2,295)		3,254*** (0,732)
Anzahl der Parteien in der Regierung		-0,001 (2,379)		-0,251 (0,577)
R ²	0,211	0,258	0,282	0,363
Beobachtungen	522	522	528	528
Durchschnitt abhängige Variable	47,75	47,75	5,22	5,22

Hinweis: Diese Tabelle zeigt Ergebnisse von Regressionen mit fixen Effekten für Zeit und Bundesländer. Robuste Standardfehler in Klammern. * p < 0,1, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Modell mit Kontrollvariablen. Auch eine Unterscheidung in Initiativen, die vom Bundesland allein eingebracht wurden, und solchen mit einem gemeinsamen Antrag mit anderen Ländern zeigt jeweils keinen Effekt von Minderheitsregierungen. Es wird allerdings deutlich, dass sowohl Mitte-Rechts-Regierungen (CDU und FDP) als auch Mitte-Links-Regierungen (SPD und Bündnis 90/Die Grünen) mit mehr Landesinitiativen assoziiert sind als Große Koalitionen. Dies könnte daran liegen, dass sich die Landesregierungen innerhalb der Koalition einig sind und daher auf Bundesebene geschlossener auftreten und für die Interessen ihres Bundeslandes Partei ergreifen können.

FAZIT

Das Parteiensystem in Deutschland verändert sich und steht gerade in den ostdeutschen Bundesländern durch die Stärke von extremen Parteien (AfD, BSW) vor der enormen Herausforderung, stabile Regierungen zu bilden. Eine Alternative zu klassischen Mehrheitsregierungen sind Minderheitsregierungen aus einer oder mehreren Parteien. Minderheitsregierungen sind international verbreitet. Empirische Studien zu Minderheitsregierungen im internationalen Vergleich kommen nicht zu dem Ergebnis, dass Minderheitsregierungen die Staatstätigkeit ausweiten, indem sie Ausgaben und Schulden erhöhen. Auch ist die politische Performance, gemessen über die Anzahl verabschiedeter Gesetze, ähnlich wie bei Mehrheitsregierungen. Besonders stabil sind die Ergebnisse bei Minderheitsregierungen mit einer formalen Unterstützungsvereinbarung. Unsere empirische Analyse für Minderheitsregierungen in den deutschen Bundesländern bestätigt einige Befunde zu Minderheitsregierungen im internationalen Vergleich: Demnach sind Minderheitsregierungen in den deutschen Bundesländern nicht mit einer höheren Verschuldung verbunden und erhöhen tendenziell die parlamentarische Aktivität.

REFERENZEN

- Blais, A., D. Blake und S. Dion (1993), »Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies«, *American Journal of Political Science* 37(1), 40.
- Blais, A. und R. Nadeau (1992), »The Electoral Budget Cycle«, *Public Choice* 74(4), 389–403.
- Bundesrat (1991–2023), Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (DIP).
- Bürkle, K., A. Günther, N. Potrafke, R. Schmid und S. Xemaire (2024), »Landtagswahlen in Sachsen und Thüringen: Ökonomen bewerten wirtschaftliche Auswirkungen«, *ifo Schnelldienst* 77(10), im Erscheinen.

- Cheibub, J. A., S. Martin und B. E. Rasch (2021), »Investiture Rules and Formation of Minority Governments in European Parliamentary Democracies«, *Party Politics* 27(2), 351–362.
- Cuzán, A. G. (2019), »Five Laws of Politics: A Follow-Up«, *PS: Political Science & Politics* 52(3), 457–464.
- Deutscher Bundestag (2017), *Minderheitsregierungen in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949*, WD 1 - 3000 - 026/17. 1.
- Falcó-Gimeno, A. und I. Jurado (2011), »Minority Governments and Budget Deficits: The Role of the Opposition«, *European Journal of Political Economy* 27(3), 554–565.
- Field, B. N. und S. Martin (2022), »Comparative Conclusions on Minority Governments«, in: B. N. Field und S. Martin (Hrsg.), *Minority Governments in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 325–344.
- Fricke, L. und N. Potrafke (2019), »Fiskalpolitiken von Minderheitsregierungen: Empirische Evidenz für Industrieländer«, *ifo Schnelldienst* 72(16), 42–46.
- Ganghof, S., S. Eppner, C. Stecker, K. Heef und S. Schukraft (2019), »Do Minority Cabinets Govern More Flexibly and Inclusively? Evidence from Germany«, *German Politics* 28(4), 541–561.
- Jochimsen, B. und R. Nuscheler (2011), »The Political Economy of the German Länder Deficits: Weak Governments Meet Strong Finance Ministers«, *Applied Economics* 43(19), 2399–2415.
- Klüver, H. und J.-J. Spoon (2020), »Helping or Hurting? How Governing as a Junior Coalition Partner Influences Electoral Outcomes«, *Journal of Politics* 82(4), 1231–1242.
- Krauss, S. und M. Thürk (2022), »Stability of Minority Governments and the Role of Support Agreements«, *West European Politics* 45(4), 767–792.
- Matthieß, T. (2019), »Equal Performance of Minority and Majority Coalitions? Pledge Fulfilment in the German State of NRW«, *German Politics* 28(1), 123–144.
- Potrafke, N. (2021), »Fiscal Performance of Minority Governments: New Empirical Evidence for OECD Countries«, *Party Politics* 27(3), 501–514.
- Potrafke, N., M. Riem und C. Schinke (2016), »Debt Brakes in the German States: Governments' Rhetoric and Actions«, *German Economic Review* 17(2), 253–275.
- Rösel, F. (2024), »Mythen und Wahrheit: Landtagswahlen in Ostdeutschland«, *Wirtschaftsdienst*, 104(9), 586–587.
- Saalfeld, T. (2007), »Koalitionsstabilität in 15 europäischen Demokratien von 1945 bis 1999: Transaktionskosten und Koalitionsmanagement«, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38(1), 180–206.
- Statistisches Bundesamt (1981–2023), Schulden der öffentlichen Gesamthaushalte: Bundesländer.
- Strøm, K. (1990), *Minority Government and Majority Rule (Studies in Rationality and Social Change)*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Thomas, S. (2003), *Regierungspraxis von Minderheitsregierungen: das Beispiel des »Magdeburger Modells«*, Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden.
- Thomson, R., T. Royed, E. Naurin, J. Artés, R. Costello, L. Ennser-Jedenastik, M. Ferguson, P. Kostadinova, C. Moury, F. Pétry und K. Praprotnik (2017), »The Fulfillment of Parties' Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing«, *American Journal of Political Science* 61(3), 527–542.
- Thürk, M. (2022), »Small in Size but Powerful in Parliament? The Legislative Performance of Minority Governments«, *Legislative Studies Quarterly* 47(1), 193–224.
- Thürk, M., J. Hellström und H. Döring (2021), »Institutional Constraints on Cabinet Formation: Veto Points and Party System Dynamics«, *European Journal of Political Research* 60(2), 295–316.
- Thürk, M. und C. Stecker (2023), »Flexibel, stabil und effektiv? Zum Stand der Forschung über Minderheitsregierungen«, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 17(3), 297–314.