

„Unregierbarkeit“ nach den ostdeutschen Landtagswahlen 2024?

Hendrik Träger und Celine Matthies

1. Einleitung

Im Oktober 2019 forderte Annalena Baerbock als damalige Bundesvorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen alle demokratischen Parteien zur Zusammenarbeit auf, weil andernfalls „Bundesländer unregierbar“ (zit. nach Der Spiegel 2019) werden würden. Nach den damaligen Landtagswahlen gestaltete sich die Regierungsbildung in Brandenburg, Sachsen und Thüringen schwierig, denn mit zwei ‚Kenia-Koalitionen‘ (jeweils einmal unter Führung der SPD und der CDU) sowie einer rot-rot-grünen Minderheitsregierung mussten drei sogenannte „nicht-etablierte Koalitionen“ (Gross und Niendorf 2017, S. 365) gebildet werden.

Dies ist auf die starke Zersplitterung (Fragmentierung) der Landtage infolge der elektoralen Erfolge der AfD einerseits sowie der gleichzeitigen Schwäche von CDU und SPD als den klassischen Volksparteien andererseits zurückzuführen. Die Folge sind langwierige Sondierungsgespräche und Koalitionsverhandlungen sowie Minderheitsregierungen, die auf die Unterstützung von Teilen der Opposition angewiesen sind. Im Regierungsalltag können politische Gestaltungsprozesse ge-

hemmt und/oder wichtige Entscheidungen verzögert beziehungsweise verhindert werden, weil die Einigungsprozesse bei drei Koalitionsparteien komplexer als bei zwei Parteien sind. Manche Bündnisse, die rein rechnerisch über eine parlamentarische Mehrheit verfügen würden, werden durch die gegenseitige Abgrenzung von Parteien (Segmentierung) ausgeschlossen. So lehnt die CDU (2018, S. 19) seit ihrem sog. ‚Unvereinbarkeitsbeschluss‘ „Koalitionen und ähnliche Formen der Zusammenarbeit sowohl mit der Linkspartei als auch mit der Alternative für Deutschland ab.“

Vor diesem Hintergrund sind die Landtagswahlen, die im Herbst 2024 in Brandenburg, Sachsen und Thüringen anstehen, über die drei Bundesländer hinweg von besonderem Interesse: Könnte es zu einem Zustand der ‚Unregierbarkeit‘ kommen? ‚Unregierbarkeit‘ ist kein politikwissenschaftlich eindeutig definierter Begriff. Im Folgenden wird darunter eine Situation verstanden, in der die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse keine politisch realisierbaren Koalitionsbündnisse ermöglichen.

Der Beitrag besteht aus zwei Teilen: Zunächst wird die Entwicklung der Parteiensysteme



Dr. Hendrik Träger
Universität Leipzig
Institut für Politikwissenschaft



Celine Matthies
Lehrerin für Englisch und
Gemeinschaftskunde/Rechtserziehung/Wirtschaft, Leipzig

von Brandenburg, Sachsen und Thüringen seit der Wiedervereinigung skizziert, denn in allen drei Ländern bestanden früher Alleinregierungen von SPD beziehungsweise CDU. Anschließend folgt eine Analyse dahingehend, welche Regierungskonstellationen auf der Grundlage der seit 2019 veröffentlichten „Sonntagsfragen“ rechnerisch möglich und politisch denkbar sind. Im Fazit werden kurz die Auswirkungen des „Unvereinbarkeitsbeschlusses“ der CDU diskutiert.

2. Erschwerte Regierungsbildung in fragmentierten und polarisierten Parteiensystemen

Für die Untersuchung der Fragmentierung von Parteiensystemen auf parlamentarischer Ebene wird hier auf den von Markku Laakso und Rein Taagepera (1979, S. 4) entwickelten Index zur Berechnung der „effective number of parties“ zurückgegriffen. Die „effektive“ Anzahl unterscheidet sich von der rein numerischen Anzahl dadurch, dass das Größenverhältnis zwischen den Parteien im Parlament berücksichtigt wird.¹ Die entsprechende Formel² greift auf die Mandatsanteile der Fraktionen zurück. Gegenüber anderen Ansätzen wie dem Fraktionalisierungsindex von Douglas Rae besteht der „Vorteil dieses Indexes (...) in seiner größeren Anschaulichkeit“ (Niedermayer

2013, S. 87), weshalb er in der Parteienforschung „eine deutlich größere Verbreitung gefunden“ (ebd.) hat.

Für die nach der Laasko-Taagepera-Formel berechneten Werte der ‚effektiven‘ Anzahl von Parteien in Brandenburg, Sachsen und Thüringen seit der Wiedervereinigung lassen sich unterschiedliche Phasen der Entwicklung beobachten: Nachdem 1990 noch jeweils fünf Parteien in die Landtage einzogen waren, verringerte sich bereits vier Jahre später die Anzahl der Fraktionen auf drei und die ‚effektive‘ Anzahl der Parteien sank auf 2,10 bis 2,68. Besonders stark ausgeprägt war die Dominanz der sächsischen CDU, die in den 1990er-Jahren dreimal die absolute Mehrheit gewann. Auch in Brandenburg und Thüringen existierten zeitweise Alleinregierungen von SPD beziehungsweise CDU. Diese Situation änderte sich in den drei Bundesländern allmählich: In Brandenburg nahm die Fragmentierung des Landtages bereits seit 1999 kontinuierlich zu, so dass erneut die Bildung von Koalitionen erforderlich war und 2019 für die ‚effektive‘ Anzahl der Parteien ein Rekordwert von 4,83 erreicht wurde. In Sachsen und Thüringen setzten die Fragmentierungsprozesse erst 2004 beziehungsweise 2009 ein, wobei für Sachsen keine lineare Entwicklung zu verzeichnen ist (*siehe Tabelle 1*).

Tabelle 1: ‚Effektive‘ Anzahl der Parteien und der Regierungsparteien seit 1990

	Brandenburg		Sachsen		Thüringen	
	‚effektive‘ Anzahl der Parteien	Anzahl der Regierungsparteien	‚effektive‘ Anzahl der Parteien	Anzahl der Regierungsparteien	‚effektive‘ Anzahl der Parteien	Anzahl der Regierungsparteien
1990	3,42	3	2,57	1	3,08	2
1994	2,31	1	2,10	1	2,68	2
1999	3,16	2	2,10	1	2,45	1
2004	3,27	2	3,51	2	2,55	1
2009	3,74	2	3,67	2	3,80	2
2014	4,31	2	3,31	2	3,70	3
2019	4,83	3	3,62	3	4,31	3*

* Minderheitsregierung

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Mit der zunehmenden Fragmentierung gestaltete sich die Regierungsbildung schwierig, weshalb in allen drei Bundesländern ‚nicht-etablierte‘ Koalitionen gebildet wurden. Martin Gross und Tim Niendorf (2017, S. 368f.) zufolge gelten Regierungsbündnisse dann als ‚nicht-etabliert‘, wenn die beteiligten Parteien in der jeweiligen Formation bisher weder im Bund noch im betreffenden Land koalitiert haben. Gemäß dieser Definition ist die ‚Ampel-Koalition‘ seit dem Amtsantritt der Bundesregierung von Olaf Scholz im Dezember 2021 deutschlandweit etabliert.

Wird das Konzept von Gross und Niendorf zugrunde gelegt, dann wurden 2019 in allen drei hier relevanten Bundesländern ‚nicht-etablierte‘ Koalitionen gebildet, wobei in Brandenburg und Thüringen – im Gegensatz zu Sachsen – bereits früher vergleichbare Situationen bestanden.³ Bei den Landtagswahlen 2019 kam es zu erheblichen Veränderungen der Parteienlandschaft, denn die AfD stellt mittlerweile die zweitstärkste Fraktion nach der Partei des jeweiligen Ministerpräsidenten (SPD in Brandenburg, CDU in Sachsen, Linke in Thüringen). Brandenburg wird seither von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen regiert. Diese Koalition muss seit ihrem Amtsantritt „der schon in den ersten Tagen nach der Wahl deutlich gewordenen AfD-Strategie, sie als bloße AfD-Verhinderungskoalition, als Verschwörung des ‚Altparteien‘-Establishments gegen den wahren Wählerwillen, zu brandmarken, etwas entgegensetzen“ (Niedermayer 2020, S. 302). In Sachsen verblieb nach einer „Wahl der Superlative“ (Jesse 2020, S. 324) eine Regierung aus CDU, Bündnis 90/Die Grünen und SPD als einzige rechnerisch mögliche und politisch realisierbare Option; eine Kooperation mit der AfD hatten die Christdemokraten ausgeschlossen. Besonders kompliziert war die Lage in Thüringen. Dort erreichte 2019 kein politisch realisierbares Bündnis die absolute Mehrheit der Mandate. Für eine Regierung mit parlamentarischer Mehrheit hätten Linke und AfD, Linke und CDU oder AfD, CDU und FDP zusammenarbeiten müssen. Beide Optionen mit Beteiligung der Christdemokraten widersprachen dem ‚Unvereinbarkeitsbeschluss‘ der Bundespartei; der damalige Generalsekretär Paul Ziemiak (zit. nach Der Spiegel 2019) sprach von Verbindungen „wie Feuer und Wasser“. Dennoch verständigte sich

die CDU nach der Regierungskrise 2020⁴ mit Linken, SPD und Bündnis 90/Die Grünen auf einen zeitlich befristeten Stabilitätspakt für eine rot-rot-grüne Minderheitsregierung (vgl. Oppelland 2020).

3. Auswertung der ‚Sonntagsfragen‘: Unregierbarkeit nach den Landtagswahlen 2024?

Für die Analyse hinsichtlich der turnusgemäß im Herbst 2024 anstehenden Landtagswahlen können für Sachsen acht, für Brandenburg 13 und für Thüringen 30 ‚Sonntagsfragen‘, die seit dem jeweils letzten Urnengang bis Ende Februar 2023 veröffentlicht wurden, ausgewertet werden. Aus methodischer Perspektive sind bei ‚Sonntagsfragen‘ als einer Form von standardisierten Befragungen mehrere Aspekte zu beachten: Erstens findet eine zufallsbasierte Auswahl eines kleinen Teils der Grundgesamtheit statt; von mehreren Millionen Wahlberechtigten wird deutlich weniger als ein Promille befragt. Zweitens lässt es sich bei telefonisch durchgeführten Befragungen nicht verhindern, dass „mehr oder weniger explizit bestimmte Bevölkerungsgruppen ausgeschlossen“ (Tausendpfund 2018, S. 241) werden. Drittens können bei politischen Themen, die bei ‚Sonntagsfragen‘ zwangsläufig angesprochen werden, Effekte der ‚sozialen Erwünschtheit‘ auftreten, indem die Befragten „nicht wahrheitsgemäß, sondern entsprechend der wahrgenommenen gesellschaftlichen Erwartung“ (ebd., S. 245) antworten. Trotz dieser methodischen Herausforderungen kann über mehrere ‚Sonntagsfragen‘ hinweg ein Trend abgeleitet werden, auf dessen Grundlage eine wissenschaftliche Analyse möglich ist.

Tabelle 2: Rechnerische Koalitionsoptionen nach „Sonntagsfragen“ seit den Landtagswahlen 2019

	Brandenburg	Sachsen	Thüringen
Anzahl der „Sonntagsfragen“	13	8	30
Zwei-Parteien-Koalitionen			
Große Koalition	2 (15%)	1 (13%)	–
CDU und AfD	–	8 (100%)	2 (7%)
Linke und CDU	–	–	20 (67%)
Linke und AfD	–	–	27 (90%)
Drei-Parteien-Koalitionen			
SPD, Grüne und FDP	3 (23%)	–	–
SPD, CDU und Grüne	13 (100%)	7 (88%)	–
CDU, Grüne und FDP	–	4 (50%)	–
SPD, CDU und FDP	6 (46%)	4 (50%)	–
Rot-Rot-Grün	11 (85%)	–	13 (43%)
SPD, CDU und BVB/FW	5 (38%)	–	–
AfD, CDU und FDP	–	–	16 (53%)
Vier-Parteien-Koalition			
CDU, SPD, Grüne und FDP	–	7 (88%)	2 (7%)

Lesbeispiel: Bei 13 „Sonntagsfragen“ für Thüringen verfügte eine rot-rot-grüne Koalition über eine parlamentarische Mehrheit; das entspricht einem Anteil von 43 Prozent an allen berücksichtigten Erhebungen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der bis Ende Februar 2023 veröffentlichten „Sonntagsfragen“ (<https://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/>).

In den drei für die Auswertung relevanten Ländern ergeben sich unterschiedliche Situationen (siehe Tabelle 2):

- In Brandenburg ist bei keiner der 13 „Sonntagsfragen“ eine Situation der Unregierbarkeit zu erwarten. Für die seit 2019 regierende „Kenia-Koalition“ ergab sich stets eine parlamentarische Mehrheit; SPD, CDU und Bündnisgrüne könnten demnach gemeinsam weiterregieren. Zu diesem Bündnis gab es lediglich bei einer Erhebung (Oktober 2022) keine regierungsfähige Alternative. Bis September 2022 hätte auch eine rot-rot-grüne Koalition, wie sie in Thüringen, Berlin und Bremen existiert(e), über eine Mehrheit im Landtag verfügt und wäre damit eine politisch denkbare Alternative gewesen. Deutlich seltener traf das auf eine Große Koalition (ggf. ergänzt um die Brandenburger Vereinigten Bürger/ Freien Wähler) sowie auf Bündnisse aus SPD, FDP und Grünen oder CDU zu.
- Bei den acht „Sonntagsfragen“ für Sachsen zeichnete sich lediglich für eine Regierung aus

CDU und AfD kontinuierlich eine parlamentarische Mehrheit ab. Neben einem solchen politisch umstrittenen Bündnis existierten allerdings immer mindestens zwei weitere Optionen. Dies waren in den meisten Fällen die seit 2019 regierende „Kenia-Koalition“ und eine aus CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP bestehende Regierung, die als „Bündnis der politischen Mitte“ an Koalitionsformate in der Weimarer Republik erinnert. Bei jeweils der Hälfte der „Sonntagsfragen“ wäre eine Mandatsmehrheit für eine „Deutschland“- respektive eine „Jamaika-Koalition“ möglich gewesen. Aufgrund der Erfahrungen in der laufenden Legislaturperiode, zu denen häufig öffentlich diskutierte Differenzen zwischen Christdemokraten und Bündnisgrünen gehören, könnte eine weitere Zusammenarbeit von CDU und Bündnis 90/Die Grünen nach der nächsten Landtagswahl zu innerparteilichen Diskussionen führen. Wenn eine Koalition mit Beteiligung von Christdemokraten und Bündnisgrünen nicht wieder infrage käme, könnte eine Kooperation von CDU und AfD das einzige Bündnis mit einer

parlamentarischen Mehrheit im sächsischen Landtag sein. In diesem Kontext ist zu bedenken, dass manche Akteure der sächsischen CDU eine Zusammenarbeit mit der AfD nicht mehr kategorisch ausschließen. Ob tatsächlich eine solche Regierung gebildet wird, ist auch vom Stärkeverhältnis der Parteien bei der Wahl 2024 abhängig. Sollte die AfD mehr Mandate als die CDU erhalten, wäre es unwahrscheinlich, dass eine Koalition dieser Parteien zustande kommt; dann könnte eine Situation der potenziellen Unregierbarkeit entstehen.

- Deutlich komplexer als in den bisher betrachteten Ländern ist die Lage in Thüringen. Dort verfügten bei 16 von 30 ‚Sonntagsfragen‘ nur politisch kaum vorstellbare Bündnisse aus Linke und CDU oder AfD sowie AfD, CDU und FDP über eine parlamentarische Mehrheit. Dass die Partei von Ministerpräsident Bodo Ramelow mit der Partei von Björn Höcke zusammenarbeiten würde, ist aufgrund der ideologischen Differenzen unwahrscheinlich. Bei den anderen Konstellationen würden die Thüringer Christdemokraten gegen den ‚Unvereinbarkeitsbeschluss‘ der Bundespartei verstoßen, weshalb ähnliche Debatten innerhalb der CDU wie nach der Wahl von Thomas Kemmerich zum Regierungschef im Februar 2020 zu erwarten wären. Bei mehr als der Hälfte der ‚Sonntagsfragen‘ – darunter sind alle fünf Erhebungen seit Juli 2022 – würde also eine Situation der potenziellen Unregierbarkeit entstehen. Eine solche Situation ließe sich verhindern, wenn bei der Wahl 2024 die amtierende rot-rot-grüne Koalition und/oder ein ‚Bündnis der politischen Mitte‘ mehr als die Hälfte der Mandate gewinnen würde. In den 30 ‚Sonntagsfragen‘ ergab sich jedoch nur 13-mal – zuletzt im Dezember 2021 – eine parlamentarische Mehrheit für Rot-Rot-Grün. Auf eine Koalition aus CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP traf dies lediglich im Oktober 2021 und im April 2022 zu.

4. Fazit

Mit Blick auf die Landtagswahlen 2024 ist nach Auswertung der ‚Sonntagsfragen‘ nicht auszuschließen, dass in Sachsen und vor allem in Thüringen lediglich Regierungsbündnisse jenseits der bisher als etabliert geltenden Koalitionen über eine parlamentarische Mehrheit verfügen. Dies stellt die Parteien vor große Herausforderungen; insbesondere die CDU befindet sich in einem strategischen Dilemma: Einerseits steht der ‚Unvereinbarkeitsbeschluss‘, in dem Kooperationen mit der AfD und der Linken ausgeschlossen werden. Andererseits erschweren das Wahlverhalten und – daraus folgend – die Struktur der Parteienlandschaft in Ostdeutschland eine gleichzeitige Abgrenzung in beide Richtungen. Es gibt aber bereits einige Abweichungen von der Beschlusslage, wie der ‚Stabilitätspakt‘ von Rot-Rot-Grün und CDU in Thüringen, Parlamentsbeschlüsse mit Stimmen von CDU und AfD⁵ sowie innerparteiliche Debatten (auch auf kommunaler Ebene) zeigen. Die Christdemokraten sollten vor den Wahlen entscheiden, wie sie mit politisch komplizierten Mehrheitsverhältnissen in den Landtagen umgehen würden. Obgleich es schwerfällt, müsste die Bundespartei ihren Landesverbänden Entscheidungsspielräume lassen. In einer vergleichbaren Situation befand sich die SPD in den 1990er-Jahren, als über rot-rote Koalitionen diskutiert wurde. Bei den innerparteilichen Debatten ist zu bedenken, dass sowohl eine Phase der Unregierbarkeit als auch Neuwahlen mit ungewissem Ausgang (bspw. ähnliche oder noch schwierigere Mehrheitsverhältnisse als zuvor) keine empfehlenswerten Optionen sind.

Anmerkungen

- 1 Der Unterschied zwischen der numerischen und der ‚effektiven‘ Anzahl der Parteien lässt sich am Beispiel des aktuellen Bundestages verdeutlichen: Die 736 Sitze sind auf sechs Fraktionen und einen fraktionslosen Abgeordneten des Südschleswigschen Wählerverbandes (SSW) aufgeteilt. Die ‚effektive‘ Anzahl liegt mit 4,83 deutlich unter dem numerischen Wert.

- 2 Der Index nach Laakso und Taagepera wird nach der folgenden Formel berechnet:
$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$
. N gibt die ‚effektive‘ Anzahl der Parteien an. Der Nenner ergibt sich aus der Summe der quadrierten Mandatsanteile aller im Parlament vertretenen Parteien.
- 3 In Brandenburg wurden 1990 eine Koalition aus SPD, FDP und Bündnis 90 sowie 2009 eine rot-rote Regierung gebildet. In Thüringen war das rot-rot-grüne Bündnis nach der Landtagswahl 2014 die erste ‚nicht-etablierte‘ Koalition.
- 4 Im Februar 2020 wurde Thomas Kemmerich (FDP) aufgrund des Abstimmungsverhaltens der AfD zum kurzzeitigen Ministerpräsidenten gewählt.
- 5 Am 1. Februar 2023 beschlossen im Thüringer Landtag „Abgeordnete von AfD, CDU und FDP zusammen eine Änderung des Spielhallengesetzes“ (MDR Thüringen 2023).

Literatur

- CDU (2018): 31. Parteitag der CDU Deutschlands – Sonstige Beschlüsse, https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/sonstige_beschluesse_31_parteitag.pdf?file=1 (zuletzt: 02.03.2023).
- Der Spiegel (2019): Grünenchefin Baerbock warnt vor „unregierbaren“ Bundesländern, Spiegel-Online, 30.10.2019, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/thueringen-annalena-baerbock-warnt-vor-unregierbaren-bundeslaendern-a-1294010.html> (zuletzt: 02.03.2023).
- Gross, Martin und Niendorf, Tim (2017): Determinanten der Bildung nicht-etablierter Koalitionen in den deutschen Bundesländern, 1990-2016, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 11, S. 365-390. doi:10.1007/s12286-017-0340-2.
- Jesse, Eckhard (2020): Die sächsische Landtagswahl vom 1. September 2019: Rechtsverschiebung im Parlament, Linksverschiebung in der Regierung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 51 (2), S. 304-325. doi:10.5771/0340-1758-2020-2-304.
- Laakso, Markku und Taagepera, Rein (1979): ‚Effective‘ Number of Parties. A Measure with Application to West Europe, in: *Comparative Political Studies*, 12 (1), S. 3-27. doi: 10.1177/001041407901200101.
- MDR Thüringen (2023): Rot-Rot-Grün überstimmt: Umstrittenes Spielhallengesetz in Thüringen verabschiedet, <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/spielhalle-gesetz-aenderung-gluecksspiel-cdu-fdp-afd-100.html> (zuletzt: 02.03.2023).
- Niedermayer, Oskar (2013): Die Analyse von Parteiensystemen, in: ders. (Hrsg.): *Handbuch Parteienforschung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 83-117.
- Niedermayer, Oskar (2020): Die brandenburgische Landtagswahl vom 1. September 2019: Die SPD schlägt die AfD auf den letzten Metern, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 51 (2), S. 285-303. doi:10.5771/0340-1758-2020-2-285.
- Oppelland, Torsten (2020): Die thüringische Landtagswahl vom 27. Oktober 2019: Das nächste Experiment – eine rot-rot-grüne Minderheitsregierung mit Verfallsdatum, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 51 (2), S. 325-348. doi:10.5771/0340-1758-2020-2-325.
- Tausendpfund, Markus (2018): *Quantitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung*, Wiesbaden: Springer VS. doi:10.1007/978-3-658-20698-7.