

Koalitere und herrsche

Wie Ausgrenzungs-Vereinbarungen auf die Regierungsbildung wirken

Von Benny Geys

Die Bildung einer Regierungskoalition ist in vielen Ländern ein wichtiger Teil des politischen Prozesses. Wie wird die Koalitionsbildung von Parteienvereinbarungen zur Ausgrenzung einer bestimmten Partei beeinflusst? Mit größerer Wahrscheinlichkeit werden Koalitionen gebildet, die nicht mehr Mitglieder als nötig umfassen. Geschieht das Gegenteil, kann dies gravierende Folgen haben, wie ein belgisches Beispiel zeigt – denn Regierungen werden mit zu vielen Mandaten nicht entscheidungsstärker, sondern -schwächer.

Koalitionen gehören in vielen Demokratien zum politischen Alltag. Aber es kann nicht unbedingt jede politische Partei mit jeder anderen zusammenarbeiten: Das Wahlergebnis schränkt die Möglichkeiten ein. Darüber hinaus können auch informelle Regelungen, etwa Absprachen, ein Hemmnis für diese oder jene Koalition sein. Wie wirkt es sich zum Beispiel aus, wenn eine Partei von den anderen als „Paria“ betrachtet wird? Vereinbarungen zur Ausgrenzung machen es wahrscheinlicher, dass es zu Koalitionen von mehr Parteien kommt, als für die Mehrheitsbildung rechnerisch notwendig wären – aus politischen wie rechnerischen Gründen.

In vielen europäischen Ländern befinden sich rechtsextreme Parteien seit den 1980er Jahren auf dem Vormarsch; bekannte Beispiele sind Jean-Marie Le Pens Front National in Frankreich und Jörg Haider's Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ). In der belgischen Region Flandern wuchs die rechtsextreme Partei Vlaams Belang fast ununterbrochen, seit sie 1978 erstmals die politische Arena betrat (damals noch unter dem Namen Vlaams Blok). 2004 war sie eine der größten politischen Parteien in Flandern, wenn auch ihr Stimmenanteil bei den Wahlen der jüngsten Zeit leicht zurückging.

Obwohl der Aufstieg rechtsextremer Parteien ein generelles Phänomen in (West-)Europa ist, reagierten die einzelnen Länder sehr unterschiedlich auf das Problem. So konnte sich die FPÖ in Österreich sogar an der Regierung beteiligen. In Belgien verständigte sich das politische Establishment 1987 auf einen sogenannten *Cordon sanitaire* gegen Vlaams Belang. Diese Übereinkunft verbot allen beteiligten Parteien ausdrücklich, mit Vlaams Belang auf irgendeiner Ebene der Staatsführung zusammenzuarbeiten – weder in Regierungskoalitionen noch im Parlament. Der

Cordon sanitaire hat sich als außerordentlich belastbar erwiesen, trotz anhaltender Diskussionen um seine Vor- und Nachteile. Bisher gab es auf keiner Regierungsebene Koalitionen mit Vlaams Belang und auch keine Koalitions- oder Sondierungsgespräche vor oder nach Wahlen.

Die Partei Die Linke in Deutschland ist mit einem ähnlichen *Cordon sanitaire* in den alten Bundesländern konfrontiert. Sie entstand 2007 aus dem Zusammenschluss der Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) und der Partei Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative (WASG) (beide waren schon bei den Bundestagswahlen 2005 ein Wahlbündnis eingegangen). Andere Parteien weigern sich, mit Der Linken eine Koalition zu bilden; bis vor kurzem war es sogar tabu, über die Möglichkeit einer Zusammenarbeit auch nur zu diskutieren. Es wird vermutet, dass die übrigen Parteien des linken Spektrums fürchten, die kommunistische Vergangenheit von Teilen der Linkspartei könnte einen Schatten auf sie werfen. Die Entscheidung, Die Linke kategorisch außen vor zu lassen, hatte aber nach einer Serie guter Wahlergebnisse der Partei tiefgreifende Folgen. Einer der Gründe für die Bildung der Großen Koalition im Jahr 2005, bei der Angela Merkel Gerhard Schröder im Kanzleramt ablöste, war ja die Weigerung der SPD, eine rechnerisch mögliche Koalition mit den Grünen und den Postkommunisten zu bilden. Ein anderes Beispiel: Vor kurzem hätte die SPD in Hessen durch eine Koalition mit den Grünen und der Linkspartei Roland Koch aus dem Amt drängen können. Nach einer langen Debatte, die von der Öffentlichkeit äußerst aufmerksam verfolgt wurde, verwarf sie diese Möglichkeit jedoch und machte damit deutlich, dass sie Die Linke für das größere Übel als die CDU hielt.

Diese Beispiele veranschaulichen, dass vor den Wahlen getroffene Vereinbarungen die Koalitionsverhandlungen und die Koalitionsbildung stark einschränken können. Es liegt auch auf der Hand, dass das Eingehen von Koalitionen wahrscheinlicher ist, wenn sie vor den Wahlen in Erwägung gezogen wurden (vorausgesetzt, sie sind nach dem Wahlergebnis rechnerisch machbar), und weniger wahrscheinlich, wenn vor den Wahlen eine spezielle Koalition mit einem Tabu belegt wurde. Eine bestimmte Koalitionsvariante er-



Benny Geys, geboren 1977, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Marktprozesse und Steuerung“. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Katholieke Universiteit Leuven (Belgien), an der Leicester University (England) und der Vrije Universiteit Brussel (Belgien). Seine Forschungsinteressen liegen in Public Choice, Politischer Ökonomie und Sozialökonomie. Er interessiert sich besonders für (lokale) Steuerpolitik und die Determinanten von Regierungspopularität und Bürgerpartizipation.

[Foto: David Ausserhofer]

geys@wzb.eu

Summary

Coalition formation under anti-pact rules

Coalition formation is a key part of the political process in many countries. This process can be affected when some parties agree not to join forces with certain „pariah“ parties, like the „cordon sanitaire“ around the Flemish extreme right-wing party Vlaams Blok. The results show that the refusal to coalesce with Vlaams Blok has significantly decreased the probability of coalitions including mathematically superfluous members. While partly a mechanical effect, strategic considerations on the part of the other parties play as well in explaining this regularity.

scheint jedoch weniger einleuchtend: Weshalb bilden sich Regierungskoalitionen mit mehr Parteien, als für die Mehrheit nötig wären – sogenannte Überzahl-Koalitionen –, wenn eine „Paria-Partei“ mit im Spiel ist?

Dafür lässt sich zunächst eine politische Erklärung finden: Parteien, die an Vereinbarungen zur Ausgrenzung teilhaben, wissen, dass sie mit höherer Wahrscheinlichkeit als die „Paria-Parteien“ an zukünftigen Regierungen beteiligt sein werden. Das gilt auch, wenn sie in der gegenwärtigen Regierung wenig Fraktionsdisziplin zeigen. Um mögliche Blockaden aufgrund mangelnder Fraktionsdisziplin zu vermeiden, benötigen Koalitionen überzählige Mitglieder. Regierungskoalitionen, die nur so viele Parteien umfassen wie für die Mehrheit nötig – sogenannte minimale Gewinnkoalitionen –, sollten nach dieser Erklärung also weniger wahrscheinlich sein, überzählige dagegen wahrscheinlicher. Dieses Argument sticht allerdings nur bei sehr glaubwürdigen und dauerhaften Vereinbarungen zur Nichtzusammenarbeit, wie es sie in Flandern gibt.

Aus mathematischer Sicht lässt sich die angeführte politische Erklärung nicht beweisen. Es finden sich lediglich Belege dafür, dass eine Überzahl-Koalition zumindest nicht weniger wahrscheinlich ist als eine minimale Gewinnkoalition.

Dafür wird zunächst die Wahrscheinlichkeit der Bildung einer minimalen Gewinnkoalition bestimmt, wenn eine Partei von Koalitionsverhandlungen ausgeschlossen wird. Die Situation nach den Wahlen wird wie folgt analysiert: Im Parlament sind n Parteien vertreten. Abhängig vom Wahlergebnis gibt es eine Anzahl von Möglichkeiten für die Bildung einer Mehrheitsregierung, von der Einparteienmehrheit (wenn eine Partei über die absolute Mehrheit verfügt) bis hin zu einer „großen“ Koalition, an der alle Parteien beteiligt sind. Einige mögliche Koalitionen sind minimale Gewinnkoalitionen, andere dagegen nicht. Hat zum Beispiel eine Partei die absolute Mehrheit errungen, so ist eine Einparteien-Mehrheitsregierung eine minimale Gewinnkoalition, die „große“ Koalition dagegen nicht, denn die Partei mit der absoluten Mehrheit ist auf weitere Koalitionspartner nicht angewiesen. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine minimale Gewinnkoalition gebildet wird, hängt von der Zahl der nach dem Wahlergebnis möglichen minimalen Gewinnkoalitionen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Gewinnkoalitionen ab, also aller Koalitionen, die die notwendige Regierungsmehrheit erreichen.

Angenommen, dem Wahlergebnis zufolge sind sieben Gewinnkoalitionen möglich. Die Wahrscheinlichkeit für eine minimale Gewinnkoalition ist in diesem Fall höher, wenn fünf dieser denkbaren Koalitionen minimale Gewinnkoalitionen sind, als wenn nur drei minimale Gewinnkoalitionen sind. Der Ausschluss von Parteien bei der Koalitionsbildung aufgrund von Vereinbarungen zur Nichtzusammenarbeit verringert die Zahl der Gewinnkoalitionen mindestens so stark wie die Zahl der minimalen Gewinnkoalitionen. Daher ist die Wahrscheinlichkeit, dass nach den Wahlen eine minimale Gewinnkoalition gebildet wird, größer (oder zumindest nicht geringer), wenn Vereinbarungen zur Nichtzusammenarbeit getroffen werden. Der Ausschluss von „Paria-Parteien“ und die Wahrscheinlichkeit von minimalen Gewinnkoalitionen korrelieren also positiv miteinander.

Das politische und das mathematische Argument weisen in unterschiedliche Richtungen: Das eine zeigt eine größere, das andere eine geringere oder höchstens genauso große Wahrscheinlichkeit von Überzahl-Koalitionen an, wenn eine Partei von der Zusammenarbeit ausgeschlossen wurde. Um herauszufinden, welches der beiden Argumente stärkeren Einfluss ausübt, wurde die Koalitionsbildung auf kommunaler Ebene in Flandern im Zeitraum von 1976 bis 2000 analysiert. Hier existierten außerordentlich viele Koalitionsregierungen (zwischen 40 und 66 Prozent aller flämischen Kommunen hatten im Untersuchungszeitraum eine Koalitionsregierung). Außerdem war die Situation in Flandern durch glaubwürdige Vereinbarungen zur Ausgrenzung mit Vlaams Belang charakterisiert.

Das Ergebnis der Untersuchung lautet: Der *Cordon sanitaire* um Vlaams Belang verringert die Wahrscheinlichkeit, dass Koalitionen rechnerisch überzählige Parteien einschließen. Dies stimmt mit dem oben skizzierten mathematischen Muster überein, wonach die Verringerung der Zahl der für Koalitionsverhandlungen zur Verfügung stehenden Parteien durch Vereinbarungen zur Nichtzusammenarbeit die Wahrscheinlichkeit der Bildung minimaler Gewinnkoalitionen erhöht. Dieser Effekt hängt interessanterweise mit der Stärke der ausgeschlossenen Partei zusammen: Die Wahrscheinlichkeit minimaler Gewinnkoalitionen steigt mit der Zahl der von der „Paria-Partei“ gewonnenen Sitze. Wenn die „Paria-Partei“ wirklich stark wird, gibt es schließlich nur noch eine einzige Möglichkeit, ohne sie eine Regierung zu bilden, nämlich eine Koalition aller anderen Parteien. Erzielt die ausgeschlossene Partei 49 Prozent der Parlamentssitze, ist es gleich, auf

wie viele Parteien sich die anderen 51 Prozent der Sitze verteilen – ihre Koalition ist per Definition eine minimale Gewinnkoalition. Anders gesagt: Die rechnerischen Ergebnisse sprechen für das, was aus politischer Sicht auch sinnvoll erscheint, nämlich eine Koalition gegen die „Paria-Partei“ zu bilden. Und eine solche Koalition ist eben mit größerer Wahrscheinlichkeit eine minimale Gewinnkoalition.

In der Praxis zeigt sich jedoch, dass bei Ausgrenzungsvereinbarungen auch Koalitionen mit mehr Parteien als nötig gebildet werden. Hierfür gibt es ebenfalls eine politische Erklärung. Demokraten, die im Vlaams Belang eine gefährliche, systemfeindliche Partei sehen, könnten folgende Überlegung anstellen: „Wir wollen eine starke und entscheidungsfähige Regierung bilden, um den Herausforderungen durch die Extremisten begegnen oder vielmehr die gesellschaftlichen Probleme besser lösen zu können, die das Wachstum extremistischer Parteien fördern.“ Entsprechend bilden sie eine besonders breite Koalition, die vermeintlich außerordentlich stark ist, und nicht eine minimale Gewinnkoalition.

Die Forschung zeigt allerdings, dass solche sehr breiten, fragmentierten Regierungen weniger entscheidungsfähig sind. Die Probleme werden nicht so beherzt angegangen, wie es sich die Partner eigentlich vorgenommen haben. Das Beispiel Antwerpen illustriert, was dann passieren kann: 1994 gewann dort Vlaams Belang 18 von 55 Mandaten und

wurde zur stärksten Partei. Alle übrigen Parteien beschlossen, eine gemeinsame Koalition zu bilden; jene umfasste zwei Parteien, die rechnerisch überflüssig waren. Bei der nächsten Wahl im Jahr 2000 gewann Vlaams Belang sogar 20 Sitze; die Partei war durch die breite Koalition nicht gestoppt worden. Offenbar erschöpft sich die Arbeit solcher defensiv motivierten Koalitionen zu sehr in der Abwehr der extremistischen Gefahr; ein gemeinsames politisches Programm wurde nicht verwirklicht. Die Antwerpener Parteien lernten jedoch nicht dazu. Nach der verlorenen Wahl koalitierten erneut mehr Parteien, als für eine Regierungsmehrheit notwendig gewesen wäre.

Vereinbarungen, nicht mit bestimmten Parteien zusammenzuarbeiten, haben also großen Einfluss auf das Ergebnis von Koalitionsverhandlungen, wie anhand der Untersuchung in den flämischen Kommunen deutlich wird, wie aber auch an den Beispielen in Deutschland erkennbar ist. Neben den Wahlergebnissen sind informelle Regelungen wie Absprachen zur Nichtzusammenarbeit als beschränkende und strukturierende Kraft für das Ergebnis von Koalitionsverhandlungen offensichtlich sehr wichtig. Eine extremistische Partei zum politischen Paria zu machen mag aus demokratisch-taktischen Gründen einleuchten – auch wenn es, ebenso offensichtlich, schwer einzusehen ist, dass der Ausschluss irgendeiner Partei „demokratisch“ genannt werden kann. Aber die Ausgrenzung hat einen Preis: eine potenziell weniger entscheidungsfreudige Regierungskoalition.

Literatur

Stephen Ansolabehere, James M. Snyder, Aaron B. Strauss, Michael M. Ting, „Voting Weights and Formateur Advantages in the Formation of Coalition Governments“, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 3, 2005, S. 550–563

Hilde Coffé, Bruno Heyndels, Jan Vermeir, „Fertile Grounds for Extreme Right-Wing Parties: Explaining the Vlaams Blok’s Electoral Success in Flemish Municipal Elections“, in: *Electoral Studies*, Vol. 26, No. 1, 2007, S. 142–155

Benny Geys, Bruno Heyndels, Jan Vermeir, „Explaining the Formation of ‚Minimal‘ Coalitions: ‚Anti-System‘ Parties and ‚Anti-Pact‘ Rules“, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 45, No. 6, 2006, S. 957–984

Lanny W. Martin, Randolph T. Stevenson, „Government Formation in Parliamentary Democracies“, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1, 2001, S. 33–50