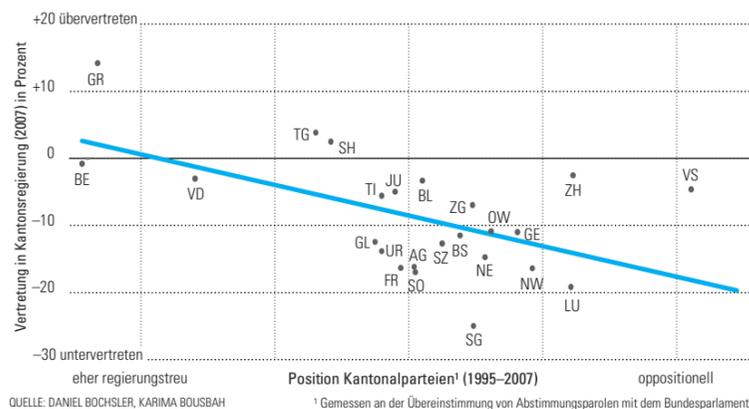


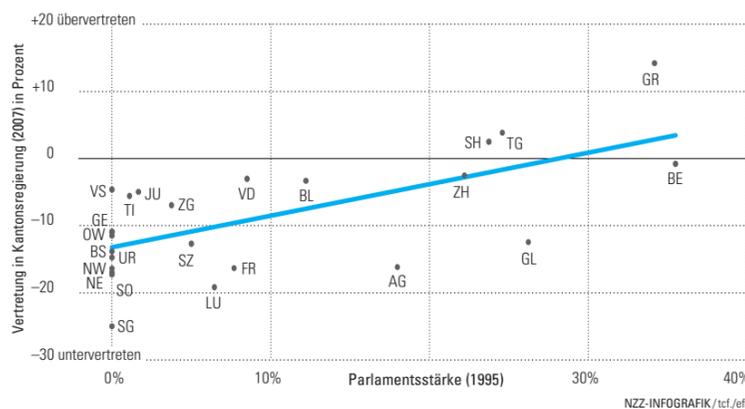
Die SVP zwischen Opposition und Regierungseinbindung

In Kantonen, wo die SVP besonders oppositionell auftritt, ist sie häufiger gar nicht in der Regierung vertreten oder untervertreten.



QUELLE: DANIEL BOCHSLER, KARIMA BOUSBAH
¹ Gemessen an der Übereinstimmung von Abstimmungsparolen mit dem Bundesparlament

Die Parlamentsstärke der SVP-Kantonalsektionen 1995 ist auch drei Legislaturen später noch entscheidend für die Über- oder Untervertretung in den Kantonsregierungen.



NZZ-INFOGRAFIK/tcf./etf.

Volkswahl und Konkordanz

Freiwilliger Proporz in den direkt gewählten Kantonsregierungen. Von Daniel Bochler und Karima Bousbah

Die SVP will mit einer Initiative die Volkswahl des Bundesrates durchsetzen. Eine Analyse der direkt gewählten Kantonsregierungen zeigt, dass die politische Konkordanz von der Volkswahl profitiert – nicht aber die SVP.

Die von der SVP vorgeschlagene Volkswahl könnte die Zusammenarbeit im Bundesrat erschweren und die Konkordanz auf den Kopf stellen. Dies befürchten Kritiker der Initiative, doch hier würde sich ein Blick auf die Kantonsregierungen lohnen. Alle Kantone wählen die Regierungen in direkter Volkswahl, in 24 Kantonen nach dem Mehrheitsprinzip, das auch die SVP für die Bundesratswahl vorschlägt. Dabei zeigt sich, dass die Wählerinnen und Wähler durchaus ein Augenmerk auf die Konkordanz richten. Sie sorgen sowohl für parteipolitisch ausgeglichene (arithmetisch konkordante) als auch für einigermaßen kohärente (politisch konkordante) Regierungen.

Konkordanzgrad

Unter arithmetischer Konkordanz verstehen wir die ungefähr proportionale Zusammensetzung der Regierung. Die Mehrheitswahl durch das Volk würde zwar eine einseitig zusammengesetzte Regierung erlauben, stattdessen beherrscht aber freiwilliger Proporz das Bild. In drei Kantonen (Thurgau, Waadt und Wallis) entspricht die Regierungsformel genau den parteipolitischen Stärkeverhältnissen im Parlament, soweit dies bei fünf oder sieben Regierungssitzen überhaupt möglich ist; dazu kommen natürlich auch die Kantone Tessin und Zug, wo die Regierung im Proporz gewählt wird.

Lediglich drei Innerschweizer Kantone (Luzern, Obwalden und Glarus) sowie Baselland weisen nach den letzten Wahlen einen Konkordanzgrad unter 80 Prozent auf. Dort ist die SVP in den Parlamenten mit 20 bis 30 Prozent der Sitze stark vertreten, hat aber den Einzug in die Regierung nicht geschafft bzw. hat – wie zuletzt in Luzern (2007)

oder dieses Jahr in Baselland – ihre Sitze nicht behaupten können oder (in Glarus 2008) an die BDP verloren. Unser Index berücksichtigt dabei nicht nur die Breite der Regierungskoalition, sondern auch, ob alle Parteien gemäss ihrer Grösse vertreten sind. Der Bundesrat etwa stand nach den Wahlen 2007 bis zum Parteiausschluss der beiden SVP-Vertreter bei einem Konkordanzgrad von 90 Prozent, da die FDP mit 15,5 Prozent der Nationalratssitze und zwei Bundesräten übervertreten ist. Damit liegt die Landesregierung im Mittelfeld der Schweizer Kantone.

Solch arithmetisch konkordante Regierungen sind eigentlich erstaunlich, da das politische Mehrheitslager die ganze Regierung selber besetzen könnte. Die quasi-proportionalen Regierungsformeln kommen zustande, obschon nur wenige Wähler für solch breite Koalitionen stimmen. Viele wählen nur die Kandidaten aus dem eigenen Lager. Die Wähler lassen durchschnittlich einen Drittel ihrer Stimmen lieber leer, als für den politischen Gegner zu stimmen. Quasi-proportionale Regierungsformeln ergeben sich, wenn das politische Mehrheitslager bewusst weniger Kandidaten aufstellt, als Sitze zu vergeben sind – oder wenn die Mehrheitsparteien zu wenig geschlossen stimmen, um ihre Übermacht auszuspielen.

SVP untervertreten

Die arithmetische Konkordanz gilt in den Kantonen aber nur unter Vorbehalt, weil die SVP häufig entweder gar nicht oder stark unter ihrer Parteienstärke in der Regierung vertreten ist. Seit dem EWR-Nein 1992 konnte die SVP in den kantonalen Parlamentswahlen stark zulegen und ist heute – gewichtet nach Bevölkerungsgrösse der Kantone – mit 23 Prozent der Parlamentssitze stärkste kantonale Parlamentspartei. Bei den Regierungswahlen hat sie in der gleichen Zeit aber leicht verloren, von 17 Prozent der Sitze 1990 fiel sie bis 2008 auf 14 Prozent zurück, weit hinter FDP, SP und CVP.

Arithmetische Konkordanz bedingt politische Konkordanz, und die SVP-Schwäche in den Kantonsregierungen

ist mancherorts Folge ihres radikalen Kurses. Ohne Unterstützung weit ins bürgerliche Lager können SVP-Kandidaten keine Mehrheiten erzielen. SVP-Kantonparteien, die zu oppositionell auftreten, können nicht mit Stimmen über die eigene Anhängerschaft hinaus rechnen. Die Wähler machen den politischen Kompromiss zur Bedingung für die Wahl in die Regierungen. Dies zeigt der Vergleich der Abstimmungsparolen zu nationalen Abstimmungsparolen mit dem Wahlerfolg der SVP.

Als regierungstreu betrachten wir jene Sektionen, die sich hin und wieder für die Position der Bundesversammlung aussprechen, auch wenn die SVP Schweiz in Opposition steht. Besonders oppositionell treten hingegen jene auf, die Abstimmungsparolen entgegen der Bundesversammlung beschliessen, in Abweichung sogar auch von der SVP Schweiz. Zwar kann die SVP in Kantonen mit besonders oppositioneller SVP (Zürich, Wallis, Luzern) gelegentlich Regierungssitze gewinnen, doch die gewählten Mandatsträger haben oft einen schweren Stand, wollen sie sowohl den Ansprüchen ihrer Partei als auch der Regierungskollegialität genügen – der Zürcher Regierungsrat Christian Huber (1999 bis 2005 im Amt) dürfte an dieser Spannung gescheitert sein.

Seit 2008 hat sich der Konflikt zwischen politischer und arithmetischer Konkordanz zusätzlich verschärft: Ausgerechnet in drei Kantonen mit eher staatstragender SVP, wo sie mit einem (Glarus) bzw. zwei Regierungsmitgliedern (Bern, Graubünden) mitregieren konnte, hat sich die SVP ihrer Regierungsmitglieder teilweise selber entledigt. Mit dem Ausschluss der SVP-Bundesräte Eveline Widmer-Schlumpf und Samuel Schmid gingen auch vier kantonale Regierungsmitglieder an die BDP über. Politisch ist die SVP damit intern homogener, aber oppositioneller geworden und hat ihre Chancen auf vollwertigen Einbezug in Kantonsregierungen in weiteren Kantonen geschmälert.

Zudem zeigt sich, dass Regierungseinbindung eine Frage der Zeit ist. Die Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte bringt zum Ausdruck, dass sich SVP-Gewinne und Neugründungen (wenn

überhaupt) erst etwa zwei oder drei Legislaturen nach dem Erfolg bei Parlamentswahlen auch in Regierungssitze ummünzen lassen. In St. Gallen etwa schaffte die SVP erst 2008 den Einzug in die Kantonsregierung – acht Jahre nach ihrem Erdrutschsieg bei den Parlamentswahlen.

Lange Wartezeiten

Regierungsformeln werden nicht von heute auf morgen umgestellt. Einerseits fehlen der SVP dort, wo sie jung oder stark angewachsen ist, erfahrene politische Personen und somit auch geeignete Kandidaten für Regierungsämter. Die wenigen Kandidaten aus aufsteigenden Sektionen straukeln wegen mangelnder politischer Erfahrung oder wegen Affären. So dürfte die Regierungsbeteiligung der SVP Luzern mit dem streitbaren Daniel Bühlmann (2005 bis 2007) der Partei eher geschadet als genützt haben. In der Regel müssen aufsteigende Parteien also lange warten.

Kantonale Regierungssitze sind, gleich wie Bundesratssitze, trotz Volkswahl keine Schleudersitze, und daher sind die Gelegenheiten für Veränderungen rar. Solche Gelegenheiten bieten sich, wenn man gegen einen unpopulären Bisherigen antreten kann oder wenn die anderen Parteien nicht geschlossen auftreten. Deshalb folgt die Entwicklung der SVP-Vertretung in den Kantonsregierungen (wenn überhaupt) eher der SVP-Parlamentsstärke vor acht bis zwölf Jahren denn der heutigen.

Auch auf nationaler Ebene dürfte eine Volkswahl – trotz grundsätzlich grösserem Interesse der Wähler an der Bundespolitik – zu keiner Revolution der Konkordanz führen. Im Gegenteil: Wähler scheinen die politische Konkordanz hoch zu achten und fordern von den Parteien kompromissbereite Kandidaten. Die Volkswahlinitiative würde heute wohl auch einer von der SVP viel verschmähten Bundesrätin gute Chancen bieten: Eveline Widmer-Schlumpf.

Daniel Bochler ist Assistenzprofessor am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), Karima Bousbah ist Assistentin am ZDA. Beide sind im nationalen Forschungsschwerpunkt NCCR Democracy engagiert.

Volkswahl elektrisiert nicht

Nebengeleise im SVP-Wahlkampf

Während die SVP für ihren Wahlkampf bereits wieder an einer neuen Ausländer-Initiative bastelt, sammelt sie immer noch Unterschriften für die «Volkswahl des Bundesrats». Die Frist läuft Ende Juli ab, und offenbar verlief die Sammlung harziger als andere. Das Anliegen scheint die Bürger nicht zu elektrisieren. Auch parteiintern stösst die Initiative auf Skepsis, zumal die SVP heutiger Prägung bei Majorzwahlen selten brilliert – schon gar nicht, wenn sie mit allzu kantigen Kandidaten antritt. Dass also ausgerechnet Christoph Blocher das Thema Volkswahl 1998 neu lanciert hatte, erschien auf den ersten Blick paradox. Als Mosaikstein einer langfristig angelegten anti-elitistischen SVP-Rhetorik ergibt die Initiative indes wahlstrategisch wohl durchaus Sinn.

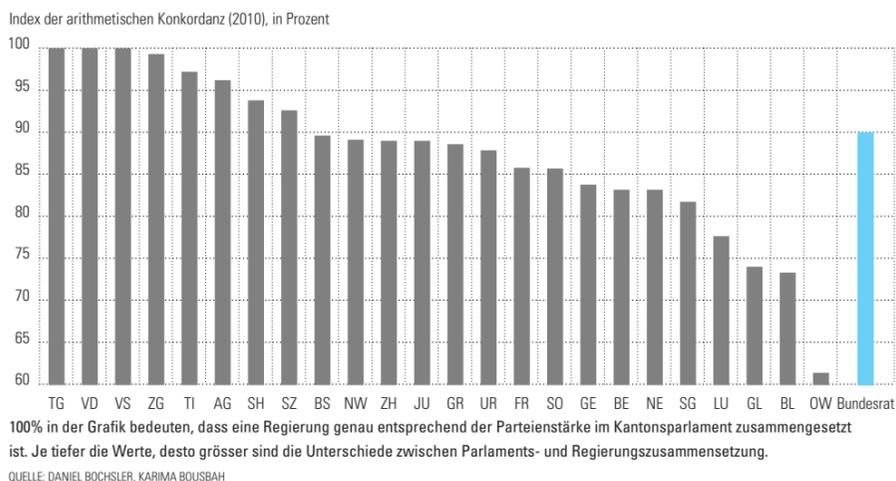
Davon musste Blocher zuerst aber sogar die eigenen Parteigänger überzeugen. Allein schon die interne «Prüfung» einer Volkswahl-Initiative fand bei den SVP-Delegierten 1998 nur eine knappe Mehrheit. Die SVP sistierte das Thema vorläufig und zog es erst 2002 wieder aus dem Koffer, zur Vorbereitung der Wahl Blochers in den Bundesrat. Tatsächlich lanciert hat die SVP (oder genauer: ihre Zürcher Sektion) die Initiative aber bezeichnenderweise erst nach Blochers Abwahl. Und nun dient sie erneut als Druckmittel im Wahljahr und zur Vorbereitung einer zweiten SVP-Bundesrats-Kandidatur im Dezember.

Das Stimmvolk wird also nach 1900 und 1942 bald schon zum dritten Mal über die Volkswahl des Bundesrats befinden können. Allem Populismusverdacht zum Trotz ist anzumerken, dass eine Volkswahl der Landesregierung mit dem Konkordanzsystem durchaus kompatibel wäre, das beweist allein schon die eingetübte Praxis in den Kantonen. Nur knapp unterlag die Volkswahl zudem bei der Bundesstaatsgründung 1848 dem Modell der indirekten Wahl durch die Bundesversammlung.

Dass die Volkswahl machbar wäre, heisst nun aber noch lange nicht, dass sie auch sinnvoll wäre. Bei aller Sympathie für die direkte Demokratie ist nicht einsichtig, warum die Stimmbürger per se ein besseres Händchen bei der Rekrutierung von Bundesratsmitgliedern haben sollten als das Parlament. Bei einem Systemwechsel wären umgekehrt diverse Nachteile zu befürchten: Erstens würden der Rummel und die allgemeine Erregtheit bei Bundesratswahlen zweifellos zunehmen. Der Vergleich mit den zumeist unaufgeregten Wahlen auf kantonaler Ebene hinkt, da das öffentliche und mediale Interesse an der nationalen Politik ungleich grösser ist. Zweitens würde im Vorfeld paralleler Legislativ- und Exekutivwahlen durch das Volk der parteiliche Druck auf die Mitglieder des Bundesrats zweifellos steigen, was einer seriösen Regierungsarbeit in der Konkordanz ebenfalls nicht zugute käme.

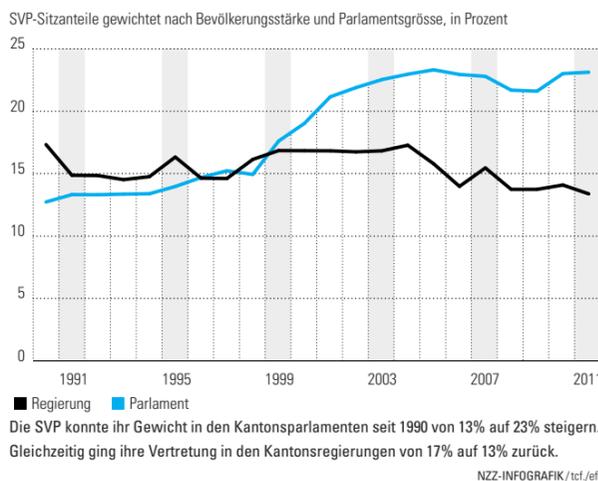
Drittens würde sich bei einer Volkswahl die Gefahr der (bereits heute von der SVP kritisierten) fehlenden Übereinstimmung politischer Mehrheiten in Exekutive und Legislative akzentuieren. Der freiwillige Proporz hat bisher auf Bundesebene so schlecht nicht funktioniert, auch wenn die SVP das im Moment anders beurteilt. Viertens würde der Bundesrat durch eine direkte Legitimation gegenüber dem Parlament institutionell gestärkt – und mit ihm vor allem auch die heute schon dominierende Bundesverwaltung, was keineswegs einer Demokratisierung gleichkäme. Damit zusammenhängend würde schliesslich fünftens der vielbeklagte Departementalismus noch zusätzlich gefördert, indem Bundesräte im Bestreben um eine Wiederwahl permanent versucht wären, vor allem in ihren «eigenen» Domänen zu glänzen, unpopuläre Geschäfte zu schubladisieren und sich im Zweifelsfall um eine Gesamtverantwortung im Kollegium zu drücken. Das Fazit: Ohne Not sollte man nicht zur Volkswahl übergehen.

Proportionalität der Regierungszusammensetzung



100% in der Grafik bedeuten, dass eine Regierung genau entsprechend der Parteienstärke im Kantonsparlament zusammengesetzt ist. Je tiefer die Werte, desto grösser sind die Unterschiede zwischen Parlaments- und Regierungszusammensetzung.
QUELLE: DANIEL BOCHSLER, KARIMA BOUSBAH

Die SVP in den Kantonen



Die SVP konnte ihr Gewicht in den Kantonsparlamenten seit 1990 von 13% auf 23% steigern. Gleichzeitig ging ihre Vertretung in den Kantonsregierungen von 17% auf 13% zurück.
NZZ-INFOGRAFIK/tcf./etf.