

Research Note

Neue Indikatoren zur Bestimmung der arithmetischen Regierungskonkordanz

Daniel BOCHSLER und Pascal SCIARINI
Universität de Genève

Zusammenfassung

Sowohl in der Schweizer Bundespolitik als auch in den Kantonen ist die Regierungskonkordanz ein wichtiges Merkmal der Organisation der politischen Institutionen. Sie wird in etlichen Studien sowohl zur Charakterisierung der Regierungen wie auch als Erklärungsvariable verwendet. Ziel unseres Beitrages ist es, erstens die politische und die arithmetische Konkordanz konzeptionell zu unterscheiden, und zweitens eine Messung der arithmetischen Konkordanz vorzuschlagen, die die Probleme des gebräuchlichen Indikators (Sitzanteil der Regierungsparteien im Parlament) vermeidet. Der erste Indikator ("absoluter Konkordanzgrad") berücksichtigt namentlich Konkordanzdefizite, wo Parteien weit unter oder über ihrer Parteienstärke in der Regierung vertreten sind. Der zweite Indikator ("standardisierter Konkordanzgrad") bezieht ferner institutionelle Gegebenheiten (kleine Regierungsgrösse, hohe Parteienzahl) ein. Werden die beiden Messungen der arithmetischen Regierungskonkordanz verwendet, um beispielsweise die Nutzung der direkten Demokratie zu erklären, zeigt sich ihre Stärke im Vergleich zum bisherigen Indikator.

Keywords: *Concordance, proportionality, Swiss cantonal governments*

Einleitung¹

In der vergleichenden Forschung wird die arithmetische Regierungskonkordanz in der Regel durch den *Sitzanteil der Regierungsparteien* im Parlament gemessen.

¹ Für hilfreiche Hinweise danken wir Alex Fischer, Klaus Armingeon und einem anonymen Gutachter.

Dieses Mass dient sowohl als deskriptive Variable, um die Regierungen zu charakterisieren (Vatter 2002; Bochsler et al. 2004), als auch als Erklärungsfaktor, beispielsweise für die Regierungsstabilität (Vatter 1998), den wirtschaftlichen Erfolg (Crepaz 1996), die Auslösung politischer Reformen (Widmer und Rieder 2003) oder den Gebrauch der direkten Demokratie (Vatter 1997, 2000; Trechsel 2000; Barankay et al. 2003).

In der Schweiz sind die Kantons- und die Bundesregierung in der Regel im Rahmen des "freiwilligen Proporz" zusammengesetzt. Hier hat der genannte Indikator das Problem, dass sich darin die Untervertretung von Parteien in der Regierung nicht ausschlägt. Wenn eine Partei in der Regierung einen Sitzanteil belegt, der deutlich unter ihrer Parlamentsstärke liegt, fühlt sie sich nur teilweise in die Regierung eingebunden; die arithmetische Konkordanz ist dann nicht vollständig (aktuelles Beispiel: Untervertretung der SVP im Bundesrat vor dem Wechsel der Regierungsformel im Jahr 2003).

Ein zweites Problem stellt sich infolge der kleinen Grösse der Schweizer Bundes- und Kantonsregierungen mit fünf oder sieben Mitgliedern bei gleichzeitiger sehr hoher Zahl von Parteien in den Parlamenten, weshalb eine Einbindung aller Parteien in den meisten Fällen schon theoretisch unmöglich ist und daher in vielen Fällen der Maximalwert des bestehenden Indikators von 100% gar nicht erreicht werden kann.

In diesem Beitrag schlagen wir zwei neue Messungen der arithmetischen Regierungskonkordanz vor: Den "*absoluten Konkordanzgrad*", der dem ersten Problem Rechnung trägt, sowie den "*standardisierten Konkordanzgrad*", der beide Probleme behebt. Die Indikatoren messen die Abweichung der parteipolitischen Regierungszusammensetzung von der Parlamentszusammensetzung. Der *standardisierte Konkordanzgrad* setzt diese zudem in Relation zum rechnerisch maximal erzielbaren Proportionalitätsgrad.

In einem ersten Teil unterscheiden wir die Begriffe der politischen und der arithmetischen Konkordanz. Wir erläutern anschliessend, wie letztere bis anhin gemessen wurde und welche Probleme dieser Indikator hat. Im dritten Teil berechnen wir die neuen Indikatoren exemplarisch für die Kantonsregierungen im Jahr 2004 und wir vergleichen die Ergebnisse mit dem "alten Indikator". Schliesslich betrachten wir eines der Phänomene, das oft mit der (fehlenden) arithmetischen Regierungskonkordanz erklärt wird – die Nutzung der direkten Demokratie. Wir zeigen, dass unsere Messungen zu anderen Ergebnissen führen als der "alte" Indikator.

Politische und arithmetische Konkordanz

Als Konkordanzdemokratien werden gemeinhin Systeme definiert, in denen im Unterschied zu Mehrheitsdemokratien oftmals die Kompromissssuche Vorrang

hat und das Mehrheitsprinzip nicht als zentraler Entscheidungsmechanismus zur Anwendung kommt (Lehmbruch 1992).

In unserer Betrachtung beschränken wir uns auf Aspekte der Konkordanz in den Exekutiven. Dabei gilt es, politische Konkordanz von arithmetischer zu unterscheiden. Währenddem die *politische Konkordanz* besagt, dass ein Gremium die Entscheidungen nach Möglichkeit im Einvernehmen trifft (wobei Mehrheitsentscheidungen als "Korrektiv" nicht ausgeschlossen werden können; Lehmbruch 1967: 46), betrifft die *arithmetische Konkordanz* die proportionale Zusammensetzung der Regierung. Der Einbezug politischer Minderheiten in die Regierung (die arithmetische Konkordanz) bedeutet demnach noch nicht, dass die Exekutive tatsächlich auch nach den Regeln der politischen Konkordanz funktioniert.

Trotzdem scheinen beide Aspekte, die in der Literatur oft nicht unterschieden werden (z.B. Vatter 1997: 5; Trechsel 2000: 109ff.; Barankay et al. 2003: 174f.), miteinander verknüpft zu sein. Die führenden Theoretiker der Proporz- oder Konkordanzdemokratie, Lehmbruch (1967) und Lijphart (1968), betonten nicht zufällig die *Proportionalisierung* der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen und in gewissen Politikbereichen auch der *policies*, beispielsweise in der Schweiz, Österreich und den Niederlanden.² Die arithmetische Konkordanz erscheint damit nicht als gleichbedeutend, sondern eher als Erfordernis für das Funktionieren der politischen Konkordanz. Ohne formelle Beteiligung an der Macht – d.h. ohne proportionalen Anteil Ministerien – sind politische Minderheiten kaum gewillt, die Regierungspolitik mitzutragen.

Die Anzahl Ministerposten, welche eine Partei in der Regierung hält, sind nicht nur wegen der damit verbundenen Stimmkraft im Regierungsgremium relevant. Vielmehr geht es dabei auch um die Kontrolle eines Teils des Staatsapparats, was einerseits öffentliche Ämter für Parteimitglieder garantiert und andererseits einen besonderen Einfluss über einen Politikbereich mit sich bringt.³

Dass Parteien oft ohne proportionale Einbindung in Regierungsgremien nicht bereit sind, sich *politisch konkordant* zu verhalten, und versuchen, die Regierungspolitik zu blockieren, kann anhand empirischer Beispiele gezeigt werden. In der Schweiz, wo den Parteien insbesondere das Mittel des Referendums zur Verfügung steht, hat sich die SVP in den Bundesratswahlen 2003 eine proportional angemessene Regierungsvertretung erkämpft. Um die brüchige politische Konkordanz wieder herzustellen, entschied sich die Bundesver-

² Aussereuropäische Beispiele wären beispielsweise der Libanon (Lehmbruch 1992), ein jüngerer Beispiel Südafrika.

³ Demnach wird die Regierungspolitik nur teilweise durch die Gesamtregierung bestimmt, vielmehr haben einzelne Minister einen besonderen Einfluss über die ihnen unterstellten Politikbereiche (vgl. Laver und Shepsle 1996: 13, 28ff.).

sammlung, einen Regierungssitz umzuverteilen, um der arithmetischen Konkordanz wieder näher zu kommen.⁴ Die Parteien selbst sind es, die zunächst auf Vertretung, daneben aber auch auf (zumindest) proportionale Vertretung aspirieren und damit *arithmetische Konkordanz* als Preis für *politische Konkordanz* setzen.

Im schweizerischen Kontext fördert die direkte Demokratie den Fortbestand der (politischen und arithmetischen) Regierungskonkordanz, denn Regierungen sind auf eine breite Abstützung angewiesen, wenn sie sich mit ihren Reformprojekten in Volksabstimmungen behaupten möchten.

Probleme der bisherigen Messung der arithmetischen Konkordanz

Die vergleichende Forschung verwendet in der Regel eine einfache und einprägsame Formel, um den arithmetischen Konkordanzgrad einer Regierung zu messen: Der Anteil der Sitze, über den die Regierung im Parlament verfügt, drückt aus, wie breit eine Regierung verankert ist (Crepaz 1996).⁵

Die Messung mag allerdings wenig befriedigen, weil sie lediglich die *Breite der Regierungskoalitionen* misst, nicht aber die *Proportionalisierung* der Regierungen. Namentlich führt dies zu Messproblemen in Fällen, wo Parteien zwar in der Regierung in der Einsitz nehmen, aber unter ihrem Wähleranteil vertreten sind. Dass Regierungssitze proportional zum Sitzanteil der Regierungsparteien

⁴ Die neue Bundesratsformel (2 SVP – 2 FDP – 1 CVP – 2 SP) kommt der Proportionalität zwar näher, ist aber immer noch nicht perfekt proportional. Aber um die Disproportionalität (berechnet nach Least-Square-Index, vgl. Fussnote 8) zu minimieren, wäre (bei Abstützung auf die Sitzverteilung im Nationalrat) ferner eine Regierungsbeteiligung der erstarkten Grünen nötig (vgl. Bochsler et al. 2003).

⁵ Eine Reihe von Autoren wendet den Indikator des Sitzanteils im Parlament auch auf die Schweizer Kantonsregierungen an (Trechsel 2000; Barankay et al. 2003; Bochsler et al. 2004). Vatter (1997, 1998, 2000, 2002: 80ff.) sowie Widmer und Rieder (2003) passen die Messung leicht an und addieren nicht Parlamentssitze, sondern die Wähleranteile der Regierungsparteien bei den Parlamentswahlen. Dies ist damit begründbar, dass die Regierung vom Volk gewählt wird. Somit wird gemessen, ob sie einem möglichst breiten Spektrum der öffentlichen Meinung entspricht, da je nach Wahlverfahren die politische Pluralität im Parlament gegenüber dem Spektrum der öffentlichen Meinung reduziert ist.

Doch auch die Wähleranteile als Bemessungsgrundlage sind durch das Wahlsystems verzerrt, infolge des „psychologischen“ (Duverger 1951) resp. „strategischen Effektes“ der Stimmabgabe: Kleine Parteien, die wahlsystembedingt keine Wahlchancen haben, treten kaum an und erhalten weniger Stimmen (vgl. für die Wahlsysteme der Schweizer Kantone in Bochsler 2003: 41ff.). Die Messung der Wähleranteile als Spiegel der öffentlichen Meinung ist also durch das Wahlsystem verzerrt. Zudem fehlen in einigen Kantonen entsprechende Daten. Deshalb folgen wir der internationalen Forschung und verwenden die Sitzverteilung in der Legislative als Bemessungsgrundlage.

im Parlament vergeben werden, ist sowohl in Konkordanzdemokratien als auch in Mehrheitssystemen die Norm.⁶ Insbesondere für die Schweiz erscheint die Mandatsaufteilung aufgrund von Besonderheiten ihres politischen Systems zentral. Wegen der Direktwahl tendieren die kantonalen Regierungssysteme zum Präsidialismus; Koalitionsverträge sind ein Fremdwort (vgl. Sciarini 2004). Folglich beruhen die Regierungen nicht auf dem Vertrauen einer parlamentarischen Mehrheit. Verhandlungen über die Regierungsformeln gibt es nur insofern, als das politische Mehrheitslager auf Bundes- oder Kantonsebene im Rahmen des freiwilligen Proporz oft etwas weniger Kandidaturen für die Regierung aufstellt als Sitze frei wären, um der politischen Minderheit eine Vertretung zu gewähren. Oder es setzt die Minderheitenvertreter gar auf die eigene Liste. So ist aber alles andere als garantiert, dass die Anzahl im Rahmen des freiwilligen Proporz abgetretenen Sitze proportional dem Gewicht der Minderheit entspricht. Oft ist es auch das Volk selbst, das in den kantonalen Regierungswahlen für *freiwilligen Proporz* sorgt. Selbst, wenn sich verschiedene politische Lager im Wahlkampf herausfordern, werden in den Volkswahlen in der Regel Vertreter der meisten grossen Parteien gewählt.

Dass der bisherige Indikator zur Messung der arithmetischen Konkordanz bezüglich dieses Aspektes Probleme aufweist, zeigt etwa das Beispiel des Kantons St. Gallen: In den Wahlen 1992 und 1996 stellte das unveränderte Regierungslager aus CVP, FDP und SP jeweils 144 von 180 Parlamentssitzen (80%). Doch innerhalb des Regierungslagers gab es 1996 einen deutlichen Wechsel: 1992 belegten die beiden bürgerlichen Parteien je 3 Sitze; im Vergleich zur im Parlament wenig grösseren FDP war die SP mit einem Regierungssitz damit klar untervertreten.⁷ 1996 wechselte ein FDP-Sitz zur SP (die zugleich aus den Parlamentswahlen etwas gestärkt hervorging). Die SP hatte nicht mehr nur einen symbolischen Anteil der Regierungsmacht inne, sondern war jetzt entsprechend ihrer Stärke in der Regierung vertreten, die arithmetische Konkordanz war also viel besser erfüllt. Doch der beschriebene Indikator (Sitzanteils

⁶ Morelli (1999: 815) sieht gar so deutliche Evidenz für diese proportionale Beziehung, dass er sie "Gamson's Law" nennt. Gamson (1961: 382) hatte mit einem spieltheoretischen Modell gezeigt, dass der Nutzen der Koalition (hier: die Regierungssitze) proportional zu den bereitgestellten Ressourcen (hier: Parlamentssitze) auf die Koalitionspartner verteilt wird. Browne und Franklin (1973: 460) sehen atemberaubende empirische Evidenz für diese Regel, wobei kleine Parteien leicht im Vorteil seien.

⁷ FDP: 45 Sitze, SP: 30 Sitze. Die SP war im Parlament 33% schwächer als die FDP; in der Regierung 67% schwächer. Eine proportionale Sitzverteilung (nach der von uns verwendeten "Sainte-Laguë"-Formel, welche Disproportionalitäten minimiert, siehe Fussnote 9) würde beiden Parteien je 2 Sitze gewähren. (Eine andere, nicht perfekt proportionale, aber in der Schweiz oft verwendete Formel "D'Hondt", führt zum Patt SP-FDP bezüglich des siebten Regierungssitz.)

der Regierungsparteien im Parlament) erfährt trotz dieses Konkordanz-Schubes in der Regierung keine Veränderung. Dies ist das erste Problem dieser Messung.

Das zweite Problem ergibt sich durch eine unterschiedliche Ausgangslage für die Bildung arithmetisch konkordanter Regierungen – sowohl aufgrund der institutionellen Eckpfeiler als auch aufgrund des unterschiedlich breiten politischen Spektrums von Parlament zu Parlament. Im Kanton Schwyz schaffen nur vier Parteien den Sprung ins Parlament – in Basel-Stadt sind derzeit zehn Parteien im Parlament vertreten. Währenddem im Kanton Schwyz alle vier Parlamentsparteien in der Regierung vertreten sind (die Regierungsparteien stellen 100% der Parlamentssitze), kann die siebenköpfige baselstädtische Regierung rein theoretisch maximal 90% des gegenwärtigen [2004-2008] Parliamentspektrums umfassen, selbst wenn die sieben grössten Parteien genau je eine Vertretung in der Regierung hätten. Entscheidend ist dabei die Regierungsgrösse. Nunmehr kennen alle Schweizer Kantone Fünfer- oder Siebner-Regierungen. Bei Fünferkollegien sinkt die Anzahl maximal verteilter Regierungsparteien. Und weil ein Regierungssitz 20% der Exekutivmacht wiegt (statt 14% bei Siebnerkollegien), wird eine exakt proportionale Regierungszusammensetzung noch weniger möglich.

Die Messung des “absoluten” und des “standardisierten Konkordanzgrades”

Wir schlagen deshalb zwei Indikatoren für die Messung der arithmetischen Konkordanz vor, welche die Proportionalität der Sitzverteilung der Regierung messen und die erläuterten Probleme des bestehenden Indikators lösen. Der erste ist lediglich eine Transformation des Kleinste-Quadrate-Index, respektive des Gallagher-Index der Disproportionalität.⁸ Dazu wird zunächst die (quadrierte) Abweichung der Sitzverteilung in der Regierung von derjenigen im Parlament

⁸ vgl. Gallagher (1991: 40f.):

$$LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2}$$

v_i : Sitzanteil einer Partei i im Parlament;

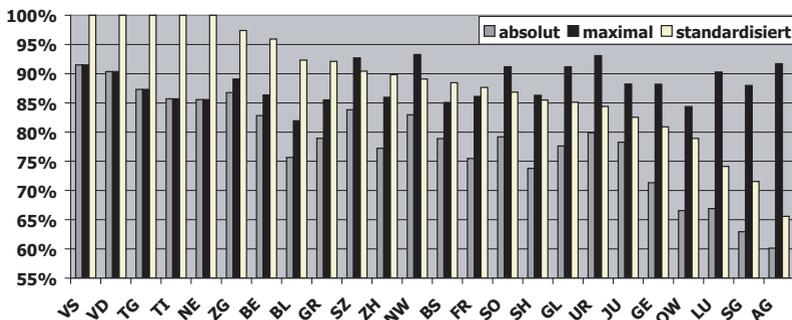
s_i : Sitzanteil derselben Partei i in der Regierung

Die Quadrierung der Abweichung wird (entsprechend der Berechnung von Varianzen und Standardabweichungen) vorgenommen, um die Abweichungen zu gewichten. Das Gewicht grösserer Abweichungen wird erhöht, weil kleine Differenzen der Sitzanteile im Parlament und in Regierung normal und aufgrund der beschränkten Regierungsgrösse unvermeidlich sind. Grössere Abweichungen sind indes als echte Disproportionalitäten zu werten. Die Werte werden halbiert, weil Abweichungen immer doppelt auftreten: Ist eine Partei übervertreten, ist folglich eine andere untervertreten.

gemessen. Wird die Wurzel dieses Wertes (Gallagher-Index) von 1 abgezogen und mit 100 multipliziert, ergibt sich ein erstes Resultat: der "absolute Konkordanzgrad". Sind alle Parteien gemäss ihrem Sitzanteil in der Regierung vertreten, nimmt der Index den Wert 100 an; wäre keine Regierungspartei im Parlament vertreten, beträgt das Ergebnis 0. Wir haben die entsprechenden Werte für die Schweizer Kantonsregierungen (Ende 2004) berechnet (Grafik 1, graue Balken). Beispiel: Die Neuenburger Regierung hat einen "absoluten Konkordanzgrad" von 86% oder anders ausgedrückt entspricht die Regierungszusammensetzung zu 86% der Parlaments-Zusammensetzung.

Aufgrund der beschränkten Grösse der Regierung ist es jedoch in der Regel – insbesondere bei grosser Parteienfraktionalisierung im Parlament – gar nicht möglich, alle Parteien in etwa angemessen in der Regierung Einsitz nehmen zu lassen. Deshalb berechnen wir in einem Zwischenschritt die *maximal mögliche Proportionalität*. Wir suchen diejenige Regierungszusammensetzung, welche am ehesten der Zusammensetzung des Parlamentes entspricht (d.h. welche die quadrierten Differenzen minimiert).⁹

Grafik 1: Absoluter (grau) und standardisierter Konkordanzgrad (weiss) der Kantonsregierungen 2004



Bemerkungen: Die grauen Balken stellen den absoluten Konkordanzgrad dar, d.h. die Abweichung der Parlaments-Sitzverteilung von der Regierungs-Sitzverteilung. Die schwarzen Balken zeigen hingegen den maximal möglichen Konkordanzgrad. Die weissen Balken schliesslich stellen den Quotient beider Werte dar, wir nennen ihn "standardisierten Konkordanzgrad". Die Tabelle ist nach dem standardisierten Konkordanzgrad geordnet.

Daten: BADAC (www.badac.ch); Année politique suisse (diverse Jahrgänge); Ladner (2003); eigene Berechnungen.

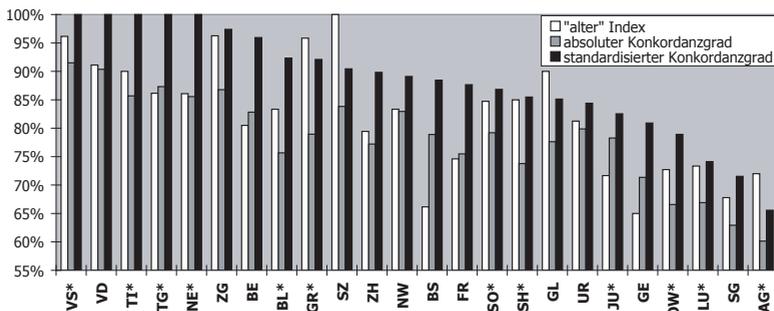
⁹ Es gibt genau eine Proportionalitäts-Formel, welche die quadrierten Abweichungen minimiert. Dies ist die im neuen Wahlrecht für den Züricher Kantonsrat angewandte Standardrundungs-Formel, genannt "Sainte-Laguë" (Balinski und Young 2001: 101). Werden die Sitze nach dieser Formel verteilt, entspricht dies am ehesten der Proportionalität.

Am Beispiel der Neuenburger Regierung liegt diese *maximal mögliche Proportionalität* genau bei 86% – oder gleich hoch wie der *absolute Konkordanzgrad* (s. oben). Das heisst: In Neuenburg gilt – bei gegebener Regierungsgrösse und Sitzverteilung im Parlament – eine Regierungsformel, die *so proportional ist, wie möglich*. Oder: Die Regierung ist nach arithmetischen Konkordanzregeln “ideal” besetzt.

Vergleichen wir dieses Resultat mit dem Kanton Schwyz: Die Regierung hat eine Zusammensetzung 3 CVP/2 FDP/je 1 SP und SVP und mit 84% einen ähnlich hohen *absoluten Konkordanzgrad* wie Neuenburg. Dies, obschon die SVP im Parlament stärker ist als die FDP. Die arithmetische Konkordanz liesse sich also noch steigern: Maximal erreichte Schwyz bei rechnerisch “idealer” Regierungsbesetzung einen recht hohen Proportionalitätsgrad von 93%, weil infolge kleiner Wahlkreise Kleinparteien im Parlament fehlen. Sowohl Schwyz als auch Neuenburg haben etwa den gleichen *absoluten Konkordanzgrad*, doch nur die Neuenburger Regierung ist nach der Konkordanz-Arithmetik “perfekt” zusammengesetzt.

Deshalb bilden wir einen zweiten Indikator, den Quotient zwischen den beiden Werten (multipliziert mit 100), und nennen ihn *standardisierten Konkordanzgrad*. Rechnerisch maximal proportionale Regierungen erhalten den Wert 100%; 0% bedeutet, dass keine einzige Parlamentspartei in der Regierung vertreten ist. Die Grafik zeigt: in Neuenburg, Thurgau, Tessin, Waadt und im Wallis sind die Regierungen ideal nach Proporzregeln zusammengesetzt; in Zug und Bern beinahe.¹⁰ Unproportionale Regierungen weisen dagegen Aargau, St. Gallen und Luzern (65-75%) auf, weil jeweils eine grössere Partei nicht in der Regierung vertreten ist und die CVP übervertreten ist.

¹⁰ Notabene gehören mit Zug und Tessin auch die beiden Kantone in die Spitzengruppe, deren Regierungen nach Proporzwahlrecht gewählt werden. Im Kanton Zug erreicht der Index nicht ganz den Maximalwert, weil die Stimmenanteile bei den Regierungsratswahlen (Quelle: www.zug.ch/wahlen-abstimmungen/data/rr_mandatverteilung.pdf) und die Sitzanteile der Parteien im Parlament nicht ganz übereinstimmen: Würde die Regierung proportional aufgrund der Parlamentszusammensetzung gebildet, hätte dies eine Sitzverschiebung zur Folge.

Grafik 2: Arithmetischer Konkordanzgrad der Kantonsregierungen 2004 (alter und neue Indices)

Bemerkungen: Die weissen Balken stellen den "alten" Index, d.h. den Sitzanteil der Regierungsparteien im Parlament dar; die grauen Balken den "absoluten" und die schwarzen Balken den "standardisierten Konkordanzgrad". Mit Sternchen markierte Kantone weisen Fünferregierungen auf. In Kantonen mit hoher Parteienzahl und Fünferregierungen ist die Einbindung aller Parteien arithmetisch schwieriger.

Daten: BADAC (www.badac.ch); Année politique suisse (diverse Jahrgänge); Ladner (2003); eigene Berechnungen.

Insbesondere wegen der Berücksichtigung von Unterververtretungen liegen die Werte unseres *absoluten Konkordanzgrades* (Mittelwert: 78,3%) meistens etwas tiefer als bei der Verwendung des "alten Indikators" (parlamentarischer Rückhalt der Regierung: 82,2%) (Grafik 2). Werden hingegen die institutionellen Rahmenbedingungen berücksichtigt und der *standardisierte Konkordanzgrad* betrachtet, so steigen die Durchschnittswerte auf 88,3%. Ende 2004 lag der "alte Index" einzig in den Kantonen Graubünden, Schwyz, Glarus und Aargau höher als der "standardisierte Konkordanzgrad". In allen vier Kantonen gibt es eine starke Regierungspartei A (mit vielen Parlamentssitzen) und eine schwache Regierungspartei B (mit wenig Parlamentssitzen), wobei die schwache Partei B entgegen den Regeln der Proportionalität in der Regierung besser vertreten ist als Partei A. Der Indikator des parlamentarischen Rückhaltes der Regierung ist blind für solche Disproportionalitäten, unsere Indikatoren der Regierungsproportionalität sinken hingegen bei unproportionalen Sitzverteilungen.

Gegenüber den Werten für den Bundesrat (alter Index: 85,5%; "absoluter Konkordanzgrad": 87%; "standardisierter Konkordanzgrad": 96%) liegen die durchschnittlichen Werte der Kantonsregierungen zwar tiefer, unabhängig von der Messung. Der standardisierte Konkordanzgrad der Kantonsregierungen ist allerdings – noch stärker als es die "alte" Messung suggerierte – mit 88,3% sehr hoch. Dies ist umso erstaunlicher, als die Wahl der Regierungen in allen Kan-

tonen durch das Volk erfolgt – und dies zudem in den meisten Kantonen nach dem Majorzsystem, das gewöhnlich zu einer starken Mehrheitsbildung anstelle einer proportionalen Sitzverteilung führt.

Gemäss *standardisiertem Konkordanzgrad* erreicht eine ganze Reihe von Kantonen den Maximalwert von 100%. Dies ist insofern kein Zufall, als die Erreichung des maximalen Wertes einfacher wird. Denn dies bedeutet bei diesem Indikator nicht mehr, dass *alle Parlamentsparteien* in der Regierung vertreten sind,¹¹ sondern lediglich, dass die *grössten Parlamentsparteien entsprechend ihrer Parteienstärke* in der Regierung vertreten sind. Insbesondere erzielten die Kantone Neuenburg und Thurgau höhere Werte, da sie nicht nur eine kleine Regierung (5 Mitglieder) aufweisen, sondern ebenfalls relativ starke Parteien, die aber keinen rechnerischen Anspruch auf Regierungsbeteiligung stellen können (aber den “alten Index” in die Tiefe zogen). Dies führt auch zur Steigerung des Durchschnittswertes. Ferner legen Basel-Stadt, Genf und Bern zu. Auch dies sind systematische Änderungen: Diese Kantone weisen sehr viele Parlamentsparteien auf und erzielen deshalb bei der Messung des Sitzanteils der Regierungsparteien im Parlament automatisch eher tiefe Werte (siehe unten).

Auch bezüglich Untervertretungen von Parteien kommen wir mit dem “absoluten” und dem “standardisierten Konkordanzgrad” zu besseren Resultaten. Betrachten wir das einleitend beschriebene Beispiel aus dem Kanton St. Gallen: Mit der rechnerisch “gerechteren” Regierungszusammensetzung steigt im Jahr 1996 der “standardisierte Konkordanzgrad” von 85,8% (mit 3 FDP-Sitzen) auf 96,4% (nach SP-Sitzgewinn); der “absolute Konkordanzgrad” von 77,9% auf 83,9%.

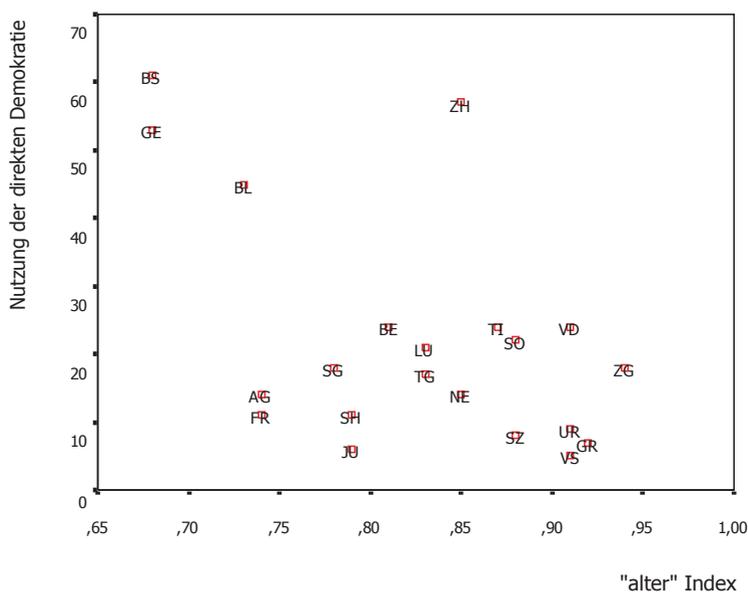
Arithmetischer Konkordanzgrad und Anzahl effektiver Parteien

Die Anzahl effektiver Parteien in den Kantonsparlamenten erklärt einen grossen Teil des Unterschieds zwischen dem “standardisierten Konkordanzgrad” und dem Sitzanteil der Regierungsparteien im Parlament. In Kantonen mit besonders grosser Parteienlandschaft ist es oft gar nicht möglich, dass alle Parteien in der Kantonsregierung vertreten sind. Deshalb haben solche Kantone – ungeachtet davon, ob die Regierung besonders proportional zusammengesetzt ist oder nicht – eher tiefe Werte beim “alten Konkordanzgrad”, d.h. der Sitzanteil der Regierungsparteien kann gar keinen hohen Wert erreichen, wenn im Parlament etliche Kleinparteien vertreten sind (die keinen Regierungsanspruch geltend machen können) – beide Werte sind deshalb negativ korreliert (-0.719, 99%-sig-

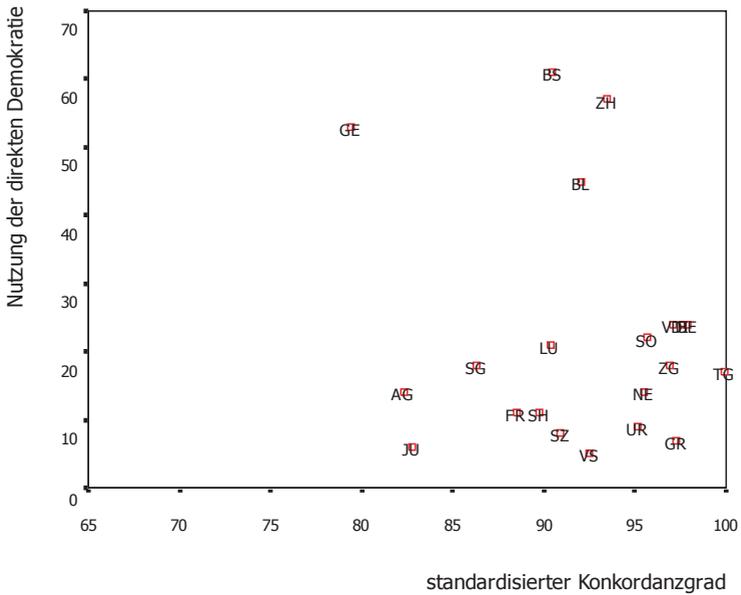
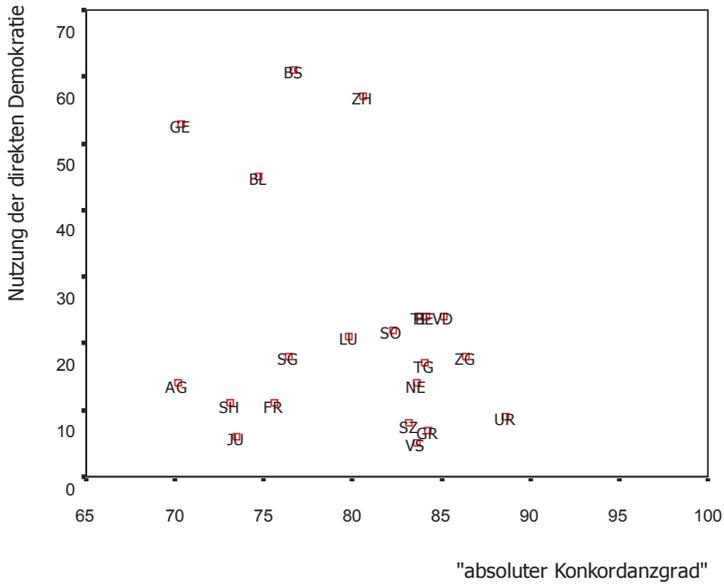
¹¹ In 14 der 24 betrachteten Kantonen ist der Wert 100 so gar nicht erreichbar, weil mehr Parteien im Parlament vertreten sind als die Regierung Sitze aufweist.

nifikant) und Kantone mit kleiner Parteienzahl erscheinen als besonders konkordant. Im Parlament in Basel-Stadt beispielsweise waren hingegen im Zeitraum 1990-2004 bis zu 13 Parteien (durchschnittlich 6,9 "effektive Parteien")¹² vertreten. Folglich ist es vorprogrammiert, dass viele kleinere politischen Kräfte nicht im Siebnerkollegium vertreten sein können – und der Sitzanteil der Regierungsparteien vergleichsweise gering ist. Dieses Problem wird bei unserem *standardisierten Konkordanzgrad* berücksichtigt, indem er misst, ob die Parteien mit *Sitzanspruch* gerecht in der Regierung vertreten sind.

Grafiken 3-5: Arithmetische Regierungskonkordanz und Nutzung der direkten Demokratie, 1990-2004



¹² Berechnung nach Laakso/Taagepera (1979). Der Index basiert auf einer Quadrierung der Sitzanteile der Parteien und ermöglicht es so, grosse und kleine Parteien zu gewichten. Bei n genau gleich starken Parteien im Parlament nimmt der Index den Wert n an.



Anwendung: Arithmetische Konkordanz und direkte Demokratie

Dass der Indikator in der vergleichenden Forschung durchaus praktische Verwendung findet, wurde zu Beginn des Artikels erläutert. Als Beispiel nehmen wir die vielbetrachtete und umstrittene Frage, ob ein hoher arithmetischer Konkordanzgrad zu einer häufigeren Nutzung der direktdemokratischen Instrumente führt (Vatter 1997) oder nicht (Trechsel 2000; Barankay et al. 2003) unter die Lupe: Wir untersuchen, ob die neuen Messungen zu anderen Ergebnissen führen. Der "standardisierte Konkordanzgrad" erscheint zwar deskriptiv aussagekräftiger, weil er den Einfluss der effektiven Parteienzahl und der Regierungsgrösse in Betracht zieht. Für das Anwendungsbeispiel mag der "absolute Konkordanzgrad" aber effektiver erscheinen. Letzterer misst (unabhängig von den institutionellen Rahmenbedingungen) die Nicht- oder Untervertretung politischer Parteien in der Regierung und damit das Potenzial an oppositionellen Kräften, die theoriegemäss besonders oft zu den Instrumenten der direkten Demokratie greifen dürften.

In Grafik 3 ist die negative Korrelation zwischen dem Sitzanteil der Regierungsparteien im Parlament ("alter Index") und der Nutzung der direkten Demokratie in den Schweizer Kantonen 1990-2004 (fakultative Referenden, Initiativen, Gegenvorschläge) sichtbar.¹³ Doch werden unsere Indikatoren für die Messung verwendet (Grafiken 4/5), besteht keine Korrelation mehr. Dies, weil für die Kantone mit starker Nutzung der direkten Demokratie (GE, BS, BL) der "absolute" und insbesondere der "standardisierte" Konkordanzgrad gegenüber dem "alten Index" steigen.

Die Korrelationsrechnung zeigt: Im Falle des *alten Indexes* (Sitzanteil der Regierungsparteien, siehe Grafik 3) kann für den Zeitraum 1990-2004 eine negative Korrelation (-0.52; N=21; 95%-signifikant) festgestellt werden.¹⁴ Der *absolute* und der *standardisierte Konkordanzgrad* (Grafiken 4/5) korrelieren dagegen nicht mit der Nutzung der direkten Demokratie (-0.29 resp. -0.13; N=21; nicht signifikant), weder für den ganzen, noch für einen Teilzeitraum.

¹³ Quelle: Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, Universität Genf (<http://c2d.unige.ch>). Ohne Kantone AI, AR, GL, NW, OW, die während des ganzen oder eines Teils des Untersuchungszeitraums Landsgemeinden kannten. Volksinitiativen und deren Gegenvorschläge wurden nur einmal gezählt. Mitgerechnet wurden auch Einzelinitiativen (Kt. ZH); Volksvorschläge (Kt. BE) wurden analog zu Initiativen mit Gegenvorschlag nur einmal gezählt.

¹⁴ Wird der Zeitraum auf die drei Fünfjahresperioden 1990-1994, 1995-1999 sowie 2000-2004 aufgeteilt, erlaubt dies, im letzten Zeitraum auch NW und OW einzubeziehen, die ihre Landsgemeinden 1997 resp. 1999 abgeschafft haben. Für beiden ersten Zeitspannen bleibt die negative Korrelation stabil; ab dem Jahr 2000 gibt es hingegen keine signifikante Korrelation mehr (selbst wenn NW und OW weiter ausgeschlossen werden).

Die Korrelation zwischen der Nutzung der direkten Demokratie und dem *alten Index* kommt zu Stande, weil dieser eng mit der effektiven Parteienzahl im Parlament korreliert (-0.72; N=24; 99%-signifikant); diese wiederum gilt als möglicher Erklärungsfaktor für die Nutzung der direkten Demokratie.¹⁵ Der *absolute Konkordanzgrad* korreliert dagegen etwas schwächer mit der Anzahl effektiver Parteien (-0.62; N=24; 99%-signifikant), der *standardisierte Konkordanzgrad* gar nicht (-0.30; N=24; n. sig.). Einerseits bewegen sich Kantone, die gemäss altem Konkordanzgrad als besonders konkordant erscheinen und wo die direkte Demokratie schwach genutzt wird (z.B. GR, ZG, VS), infolge Über- oder Untervertretung einzelner Parteien ins Mittelfeld, sobald wir mit dem *absoluten Konkordanzgrad* messen. Andererseits erscheinen Kantone mit hoher Nutzung der direkten Demokratie (z.B. die beiden Basel) viel konkordanter, wenn wir mit dem *standardisierten Konkordanzgrad* messen. Bei beiden anderen Indikatoren verzerrte die hohe Parteienzahl in diesen Kantonen das Bild.

Schlussfolgerungen

Die Diskussion über die Wechselwirkungen zwischen direkter Demokratie und arithmetischer Konkordanz zeigt exemplarisch, dass die von uns vorgeschlagenen Indices einen differenzierten Blick auf das Phänomen der Regierungskonkordanz bieten. Sie führen namentlich bei der Verwendung als unabhängige Variablen zu anderen Ergebnissen.

Wird die arithmetische Konkordanz aufgrund des Sitzanteils der Regierungsparteien im Parlament (oder deren Wähleranteil) berechnet, wird betrachtet, inwiefern alle Parteien in der Regierung Einsitz nehmen. Der "absolute Konkordanzgrad" verschärft die Sicht auf die arithmetische Konkordanz und berücksichtigt, ob sie proportional vertreten sind. Und der "standardisierte Konkordanzgrad" misst schliesslich, inwiefern alle Parteien mit *Anspruch auf Regierungsvertretung* proportional vertreten sind. Beide Indikatoren führen also gegenüber dem "alten Indikator" zu folgender Innovation:

- *Angemessene Vertretung*: Sie messen nicht nur, ob die Parteien in der Regierung eingebunden sind, sondern ebenso ob sie entsprechend ihrer Stärke vertreten sind.

¹⁵ Wird der Effekt beider Variablen (der effektiven Parteienzahl und des "alten Index") auf die Nutzung der direkten Demokratie mit einer OLS-Regression kontrolliert, so erscheint die effektive Parteienzahl als (99%-)signifikante Variable, währenddem der "alte" Konkordanzindex nicht signifikant ist. (Allerdings besteht sehr hohe Multikollinearität - VIF=2,5). Auch bei Regressionsmodellen mit der effektiven Parteienzahl und den beiden neuen Konkordanzindices hat jeweils nur die effektive Parteienzahl (99%-)signifikanten Einfluss (bei geringerer Multikollinearität - VIF = 1,1 für den "standardisierten" und VIF=1,6 für den "absoluten Konkordanzgrad").

Ferner bringt der *standardisierte Konkordanzgrad* folgende Verbesserung:

- *Beschränkung auf Parteien mit Regierungsanspruch.* Denn der Indikator berücksichtigt die beschränkten Möglichkeiten zur proportionalen Regierungsbildung, infolge teilweise hoher Parteienzahl und beschränkter Grösse des Regierungskollegiums. Damit orientiert sich der *standardisierte Konkordanzgrad* an einem erreichbaren Maximum an Proportionalität statt an der Einbindung aller Parlamentsparteien.

Unsere Indikatoren korrigieren einige Schwächen des bestehenden und akzentuieren damit das Bild der arithmetischen Regierungskonkordanz. Die Frage, wie unmittelbar diese mit der Regierungsloyalität zusammenhängt, bleibt indes offen. Interessant wäre es zu prüfen, wie stark die politische und die arithmetische Regierungskonkordanz tatsächlich verknüpft sind.

Bibliographie

- Balinski, Michael L., and H. Peyton Young (2001). *Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. Second Edition. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Barankay, Iwan, Pascal Sciarini and Alexander Trechsel (2003). "Institutional Openness and the use of Referendums and Popular Initiatives: Evidence from Swiss Cantons", *Swiss Political Science Review*, Special Issue "Swiss Federalism in Comparative Perspective" 9(1): 169-199.
- Bochsler, Daniel (2003). *Schweizer Kantone als Vorbild für Bosnien? Welche Wahlsysteme erleichtern das Regieren multiethnischer Länder?* Lizentiatsarbeit. Bern: Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.
- Bochsler, Daniel, Alex Fischer und Pascal Sciarini (2003). "Welche Proportionalität? Bundesratswahlen vom 10. Dezember unter der Lupe verschiedener Verhältniswahlverfahren", *Basler Zeitung* 29.10.2003:10, 12.
- Bochsler, Daniel, Christophe Koller, Pascal Sciarini, Sylvie Traimond und Ivar Trippolini (2004). *Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen*. Bern: Haupt.
- Browne, Eric C. and Mark N. Franklin (1973). "Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies", *American Political Science Review* 67(2): 453-469.
- Crepaz, Markus M.L. (1996). "Consensus versus Majoritarian Democracy. Political Institutions and their Impact on Macroeconomic Performance in Industrial Disputes", *Comparative Political Studies* 29(1): 4-26.
- Duverger, Maurice (1951). *Les partis politiques*. Paris: Colin.
- Gallagher, Michael (1991). "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", *Electoral Studies* 10(1): 33-51.
- Gamson, William A. (1961). "A Theory of Coalition Formation", *American Sociological Review* 26(3): 373-382.

- Hirter, Hans et al. (diverse Jahrgänge). *Année Politique Suisse*. Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- Ladner, Andreas (2003). *L'évolution des systèmes cantonaux des parties. Une étude basée sur les données des élections au Conseil national et dans les parlements cantonaux de 1971 à 2003*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- Laakso, Markku and Rein Taagepera (1979). "Effective number of parties: a mesure with application to West Europe", *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.
- Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle (1996). *Making and breaking governments. Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lehmburch, Gerhard (1967). *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.
- Lehmbruch, Gerhard (1992). "Konkordanzdemokratie", in Manfred G. Schmidt (Hrsg.). *Lexikon der Politik. Band 3: Die westlichen Länder*. München: Beck, S. 206-211.
- Lijphart, Arend (1968). *The Politics of Accomodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley and Los Angeles CA: University of California Press.
- Morelli, Massimo (1999). "Demand Competition and Policy Compromise in Legislative Bargaining", *American Political Science Review* 93(4): 809-820.
- Sciarini, Pascal (2004). "La participation des parlements à la planification politique - Bilan et perspectives", *Parlament. Mitteilungsblatt* 7(3): 16-20.
- Trechsel, Alexander (2000). *Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*. Basel: Helbling und Lichtenhahn.
- Vatter, Adrian (1997). "Die Wechselbeziehungen von Konkordanz- und Direktdemokratie", *Politische Vierteljahresschrift* 38(4): 743-770.
- Vatter, Adrian (1998). "Konstanz und Konkordanz. Die Stabilität kantonaler Regierungen im Vergleich", *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4(1): 1-21.
- Vatter, Adrian (2000). "Consensus and direct democracy: Conceptual and empirical linkages", *European Journal of Political Research* 38(2): 171-192.
- Vatter, Adrian (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske und Budrich.
- Widmer, Thomas und Stefan Rieder (2003). "Schweizer Kantone im institutionellen Wandel. Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen", *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Special Issue "Swiss Federalism in Comparative Perspective" 9(1): 201-232.
-

Deux nouveaux indicateurs pour mesurer la concordance arithmétique des gouvernements

La concordance, caractéristique importante du système de gouvernement en Suisse aux niveaux fédéral et cantonal, est souvent étudiée en tant que variable descriptive ou explicative dans la littérature de politique comparée. L'objectif de cet article est d'une part de clarifier les différences existant, au niveau conceptuel entre la concordance politique et la concordance arithmétique et d'autre part de proposer deux nouvelles mesures de la concordance arithmétique, qui évitent les problèmes de l'indicateur usuel – la part des sièges parlementaires détenus par les partis représentés au gouvernement. Notre premier indicateur, le "degré de concordance absolu", permet de rendre compte des déficits de concordance existant lorsqu'un ou des partis ne disposent pas d'une représentation gouvernementale proportionnelle à leur force parlementaire. Notre deuxième indicateur, le "degré de concordance standardisé", prend en plus en compte les différences existant d'un canton à l'autre du point de vue de la taille des gouvernements cantonaux et du nombre des partis représentés au parlement. L'examen du lien entre concordance et recours aux instruments de la démocratie directe confirme la supériorité de nos deux indicateurs.

New indicators for measuring the arithmetic concordance of governments

Concordance, which is an important characteristic of the government system in Switzerland, is frequently used as a descriptive, or explanatory, variable in comparative politics. The purpose of this paper is firstly to clarify the conceptual differences between political and arithmetic concordance and secondly to propose a new measure of arithmetic concordance, one that solves the problems of the usual indicator – the share of parliamentary seats held by governing parties. Our first measure, "the absolute degree of concordance", takes into account the concordance deficits found in cases where parties do not receive government seats proportional to their parliamentary strengths. In addition, our second indicator, the "standardised degree of concordance", controls for differences across cantons with respect to the number of government seats and the number of parliamentary parties. The analysis of the relationship between concordance and the use of direct democracy in the Swiss cantons confirms the superiority of our two measures over the usual indicator.

Daniel Bochsler ist seit Oktober 2005 Assistent an der Universität Genf. Er hat an den Universitäten Bern, Freiburg und Bologna Politikwissenschaft, Journalismus und Staatsrecht studiert. Er befasst sich in seinem Doktoratsprojekt mit Wahl- und Parteiensystemen in Europas neuen Demokratien.

*Address for correspondence: Daniel Bochsler, Université de Genève, Département de Science politique, 40 Bd. du Pont d'Arve, CH-1211 Genève 4;
E-Mail: daniel.bochsler@politic.unige.ch.*

Pascal Sciarini ist seit Oktober 2005 Direktor des Departements für Politikwissenschaft an der Universität Genf. Zuvor war er Professor am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung IDHEAP. Seine wichtigsten Tätigkeitsfelder sind das politische System der Schweiz, die Europa-Integration sowie die Meinungsbildung.

*Address for correspondence: Pascal Sciarini, Université de Genève, Département de Science politique, 40 Bd. du Pont d'Arve, CH-1211 Genève 4;
E-Mail: pascal.sciarini@politic.unige.ch.*