

Mehr Drohposition als Opposition

Schlussbericht



Konstruktive Wirkung des Parlaments im Rahmen
der Gesetzgebungsfunktion 2000-2010

Studie im Auftrag der Bank Julius Bär & CO. AG,
Juli 2011

Projektteam

Lukas Golder Politik- und Medienwissenschaftler

Claude Longchamp Politikwissenschaftler,
Lehrbeauftragter der Universitäten Zürich und St. Gallen

Martina Imfeld Politikwissenschaftlerin

Stephan Tschöpe Politikwissenschaftler

Jonas Ph. Kocher Politikwissenschaftler

Inhaltsverzeichnis

1.	WICHTIGSTES IN KÜRZE	3
1.1.	ZIELSETZUNG UND METHODE	3
1.2.	DIFFERENZEN UND PARLAMENTSWIRKUNG	4
1.3.	PARTEIENWIRKUNG.....	6
1.4.	THESEN.....	9
2.	KONZEPT	10
2.1.	RAHMEN UND ZIELSETZUNG	10
2.2.	EINGRENZUNG DER FORSCHUNGSFRAGE.....	10
2.3.	FORSCHUNGSSTAND.....	11
2.3.1.	Stärkung des Parlaments seit 1992.....	11
2.3.2.	Schwächen des Parlaments und Wandel seit 2000.....	12
2.3.3.	Die aktuelle ExpertInnen-Sicht	14
2.4.	HYPOTHESEN UND OPERATIONALISIERUNG	14
2.4.1.	Hypothesen	14
2.4.2.	Auswahl der Geschäfte	15
2.4.2.1.	Selektion Volksabstimmungen	16
2.4.2.2.	Selektion zentrale Themenbereiche	16
2.4.3.	Operationalisierung	17
2.5.	GESAMTBEURTEILUNG	19
3.	BEFUNDE	20
3.1.	THEMATISCHE VERORTUNG DER AUSGEWÄHLTEN GESCHÄFTE	20
3.2.	DIFFERENZEN UND PARLAMENTSWIRKUNG	22
3.2.1.	Differenzen zwischen den Räten	22
3.2.2.	Die Parlamentswirkung	25
3.3.	PARTEIENWIRKUNG.....	29
3.4.	WEITERFÜHRENDE ÜBERLEGUNGEN ZU KOALITIONEN.....	34
4.	THESEN.....	38
4.1.	THESEN UND AUSBLICK.....	40
5.	ANHANG	41
5.1.	ANHANG 1 – LITERATUR.....	41
5.2.	ANHANG 2 – CODIERANWEISUNGEN.....	42
5.3.	GFS.BERN-TEAM.....	45

1. Wichtigstes in Kürze

1.1. Zielsetzung und Methode

Die Studie soll eine Wirkungsbilanz der Parteien im Rahmen verschiedener Gesetzgebungsverfahren zwischen 2000 und 2010 ziehen.

Fragestellung: Wie wirkte das Parlament und die einzelnen Parteien im Zeitraum 2000-2010 in der Gesetzgebung und wie hat sich die Wirkung entwickelt?

Aufgrund beschränkter zeitlicher und finanzieller Ressourcen musste diese Wirkungsbilanz eng definiert und auf vorhandene Datensätze und Informationen zurückgegriffen werden. In einem Konzept wurden Ansätze für eine solche Bilanz entwickelt und die Fragestellung eingeschränkt. Die Bilanz berücksichtigt zunächst die Rolle des Parlaments in Volksabstimmungen. Die 98 Volksabstimmungen im Untersuchungszeitraum können unabhängig vom Geschäftstyp und vom Inhalt als wesentliche parlamentarische Geschäfte angesehen werden. Hinzu kamen Parlamentsgeschäfte in ausgewählten bedeutenden Politikbereichen, die nicht in einer Volksabstimmung endeten. Die Politikbereiche wurden auf Basis von qualitativen ExpertInneninterviews ausgewählt und die Auswahl der definitiv erfassten 114 Geschäfte innerhalb der Politikbereiche geschah anhand einer qualitativ erfolgten Reduktion auf wesentliche Geschäfte¹. Sämtliche 212 Geschäfte wurden einem auf Basis von Hypothesen formulierten Codierschema codiert. Die Codieranweisung trug den Umständen Rechnung, dass viele Informationen nicht direkt öffentlich zugänglich sind. Dies betrifft namentlich die Kommissionsarbeit und das Stimmverhalten im Ständerat. Hierfür wurde auf Basis von Medien- oder VOX-Analysen Annahmen getroffen, sofern diese genügend abgestützt war². Damit unterscheidet sich der methodische Zugang von anderen wegweisenden Untersuchungen, die alle elektronisch erfassten Abstimmungen im Nationalrat als Grundlage haben. Diese berücksichtigen die sehr bedeutende vorparlamentarische Arbeit, die Arbeit des Ständerats und die Wirkung des Parlaments bei Volksabstimmungen (nachparlamentarische Phase) nicht.

Als Wirkung des Parlaments im Sinne der Gesetzgebungsfunktion definieren wir Geschäfte, die definitiv rechtskräftig werden.

Es wurden den einzelnen Räten und den grossen Fraktionen Punkte für einen Beitrag zu einer Lösung verteilt, die rechtskräftig wurde. Ein Geschäft hat meist den Charakter einer gewünschten Anpassungsleistung, die nur erzielt werden kann, wenn die Lösung auch rechtskräftig wird. Die Qualität der Lösung wurde nicht erfasst. Vor allem interessierten eigenständige Beiträge der Parteien, Fraktionen oder des Parlaments als Ganzes. Punkte konnte man beim Anstoss zur Gesetzgebung erzielen, für Beiträge im Kommissionsprozess oder in der Parlamentsdebatte, für definitiv rechtskräftige Geschäfte und im Falle von Volksabstimmungen auch für die Parole und die Unterstützung der eigenen Parteianhängerschaft in der Volksabstimmung, falls diese im Sinne der Volksmehrheit erfolgte. Bei nicht zugänglichen Dokumenten wurden auf Basis der Ratsdebatte, von Informationen aus *Année politique Suisse* und *swissvotes.ch* sowie der Medienberichterstattung qualitativ die Punkte verteilt.

¹ Europapolitik, Steuer- und Budgetpolitik, Gesundheitspolitik, AHV und IV, Armeepolitik, Asyl- und Ausländerpolitik sowie Umwelt- und Energiepolitik.

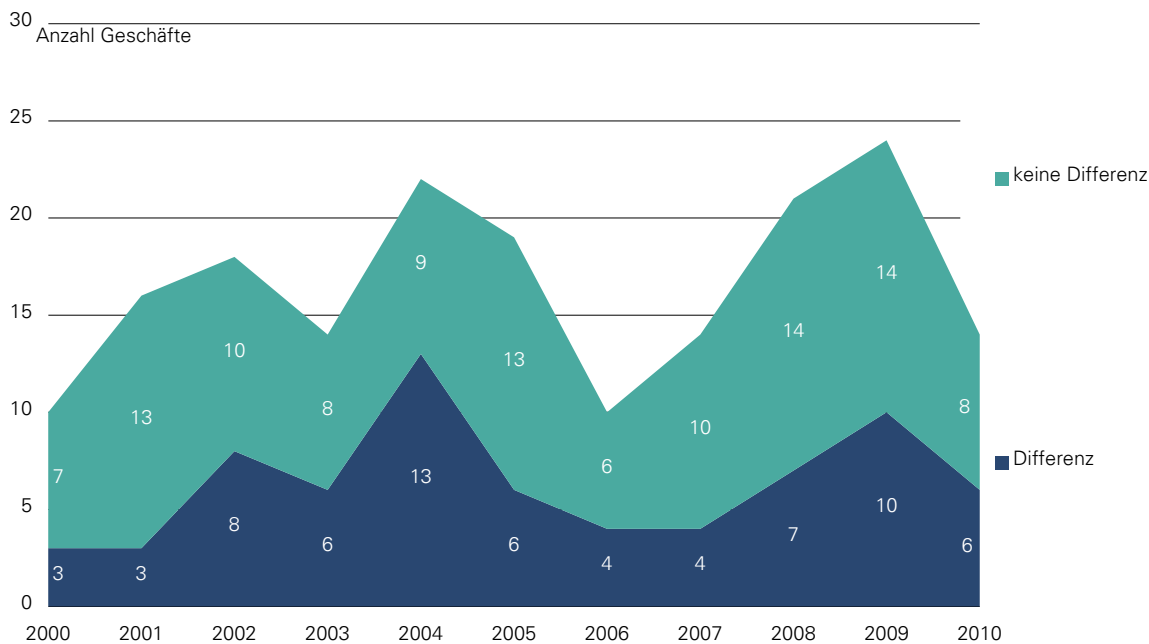
² Definition und ausgewählte Geschäfte siehe Konzept.

1.2. Differenzen und Parlamentswirkung

Die These, dass die Polarisierung zu weniger Einigkeit des Parlaments führt, stammt aus den Neunzigerjahren. Spätestens seit der Abwahl von Christoph Blocher gab es Hinweise auf ein weniger geeinigtes Parlament mit einer erschwerten Kompromissfindung, was durch eine politischere Rolle der Kommissionen und beim Zusammenspiel der Räte sichtbar wurde. Ein einfacher Indikator zur Bestimmung der Einigkeit sind Differenzen zwischen den Räten in den ausgewählten Geschäften. In diesen Fällen besteht gemessen an der Anzahl Lesungen in den jeweiligen Räten mindestens in einem Punkt Uneinigkeit. Ein eindeutiger Trend in den letzten zehn Jahren ist nicht erkennbar. Im Jahr 2004, also nach der Wahl von Christoph Blocher, traten in den ausgewählten Parlamentsgeschäften mehr Differenzen als Einigkeit auf. Zwar steigen die Differenzen seit 2008 (Abwahl von Christoph Blocher) und auch die Differenzbereinigungsverfahren seit 2009 leicht an, aber die aktuellsten Zahlen 2010 relativieren diese Entwicklung.

Grafik 1:

Differenz zwischen den Räten pro Jahr



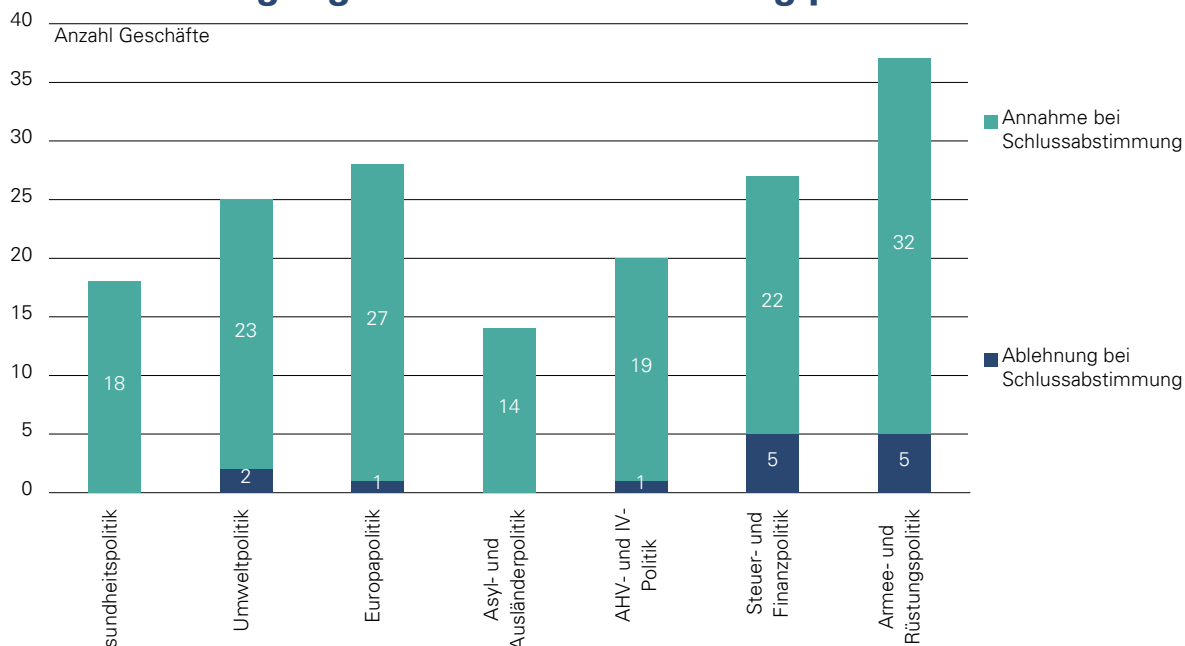
© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Insgesamt lässt sich keine eindeutige zeitliche Entwicklung aus dem codierten Datenmaterial ablesen. In den letzten zehn Jahren gibt es somit keinen Hinweis auf systematisch steigende Differenzen zwischen den Räten. Dies kommt noch klarer bei der Auswertung nach Legislaturen (ohne das Jahr 2011) zum Ausdruck. In der aktuellen Legislatur wurde bis Ende 2010 in den ausgewählten Geschäften gerade 17 und damit weniger Differenzen erfasst als in den beiden früheren Legislaturen. Hier waren es je praktisch gleich viele: 27 erfasste Differenzen zwischen 2000 und 2003 sowie 26 zwischen 2003 und 2007.

Die gescheiterte 11. AHV-Revision wird als prominenter Beleg für die Blockade im Parlament gerne herangezogen. Sie reiht sich aber an nur 14 weitere gescheiterte Parlamentsgeschäfte in zentralen Themen ein – dies bei immerhin 114 erfassten Geschäften in zentralen Themen. Gerade in AHV-Fragen gab es namhafte Geschäfte, die rechtskräftig wurden und nur die 11. AHV-Revision scheiterte. Vor allem in der Steuer- und Finanzpolitik sowie in der Armee- und Rüstungspolitik gab es relativ viele Ablehnungen in der Schlussabstimmung.

Grafik 2:

Ausgang in Schlussabstimmung pro Thema



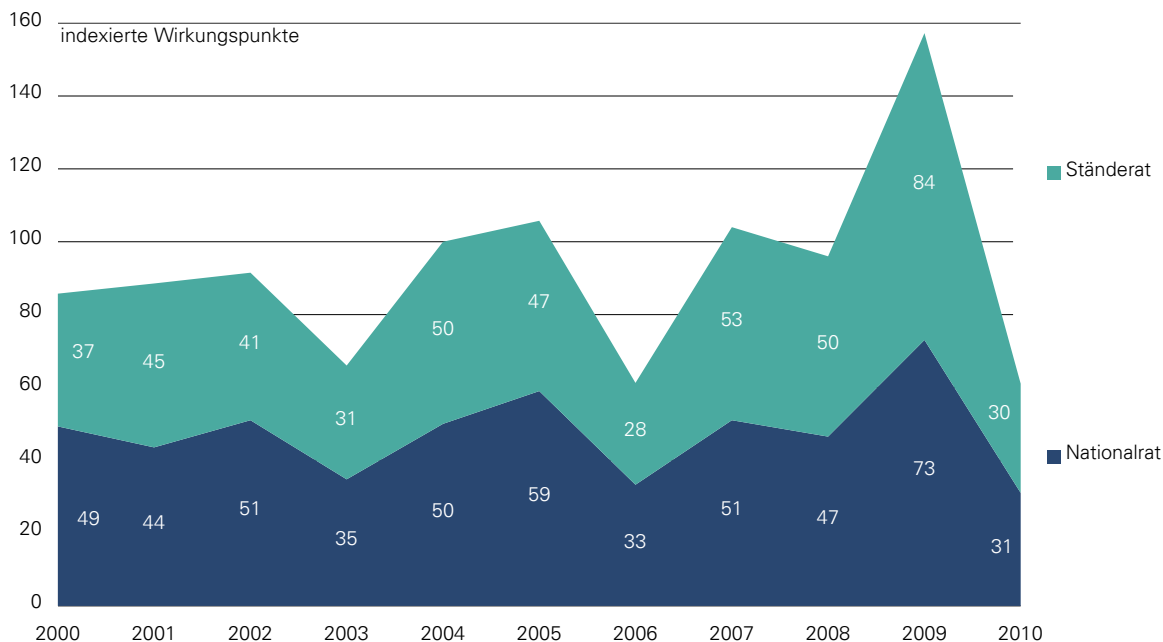
© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Falls die Polarisierung das Parlament (zunehmend) blockieren würde, müsste vor allem die Wirkung des Nationalrats als polarisierter Rat im Vergleich zum Ständerat mit einer Mehrheit von FDP, Die Liberalen und CVP abnehmen. Aus der Gesamtauswertung der indexierten Wirkungspunkte lässt sich kein solcher Trend erkennen. Vielmehr erzielte der Nationalrat in den ausgewählten Geschäften insgesamt und auch im Jahr 2010 etwas mehr Wirkung als der Ständerat. Das gilt auch für die einzelnen Themenbereiche. Einzig in der Europapolitik, der Gesundheitspolitik und knapp in der Arme- und Rüstungspolitik war der Ständerat zwischen 2000 und 2010 minimal wirkungsvoller.

In den Jahren 2007 bis 2009 waren beide Räte zusammen eher produktiv, nicht zuletzt wegen Volksabstimmungen, die im Sinne der Parlamentsmehrheit ausfielen. In diesen Jahren erzielte der Ständerat etwas mehr Wirkung als der Nationalrat, was sonst kaum der Fall war. Die Unterschiede sind aber zu gering, um von einem generellen Unterschied auszugehen. Insgesamt ergibt sich daraus kein Hinweis auf eine abnehmende gesetzgeberische Wirkung des Parlaments.

Grafik 3:

Wirkung Räte pro Jahr



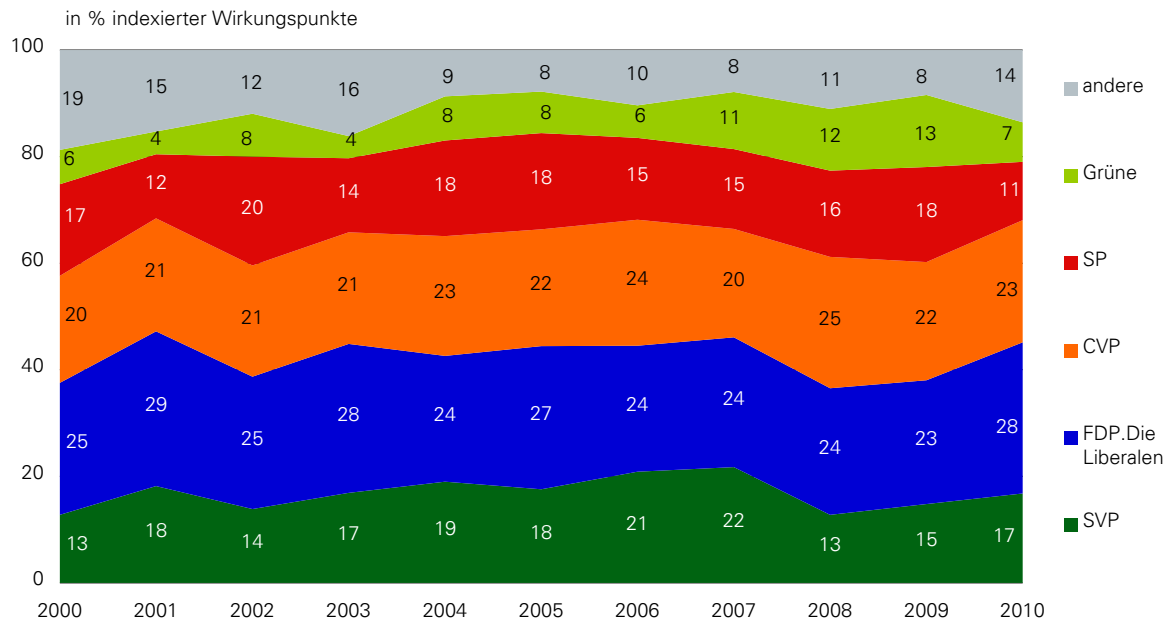
© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Addiert man die Wirkung der Räte pro Jahr, wird sogar eine nicht vorhergesagte Entwicklung klar: Die Wirkung des Parlaments war zwischen 2007 und 2009 besonders hoch und es gibt keinen Hinweis auf eine über die längere Zeit sinkende Wirkung. Die beiden Vorwahljahre 2006 und 2010 markierten die beiden Tiefpunkte der Wirkung.

1.3. Parteienwirkung

Nimmt man die vom Parlament erzielte und von uns erfasste Wirkung von einem Jahr als 100 Prozent, so lässt sich der Einfluss der Fraktionen respektive Parteien relativ gut vergleichen. Unter der vorher dargelegten Annahme, dass die Wirkung nicht sinkt, liefert diese Sichtweise den besten Überblick auf die Wirkungen der Parteien.

Wirkung Parteien pro Jahr



© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

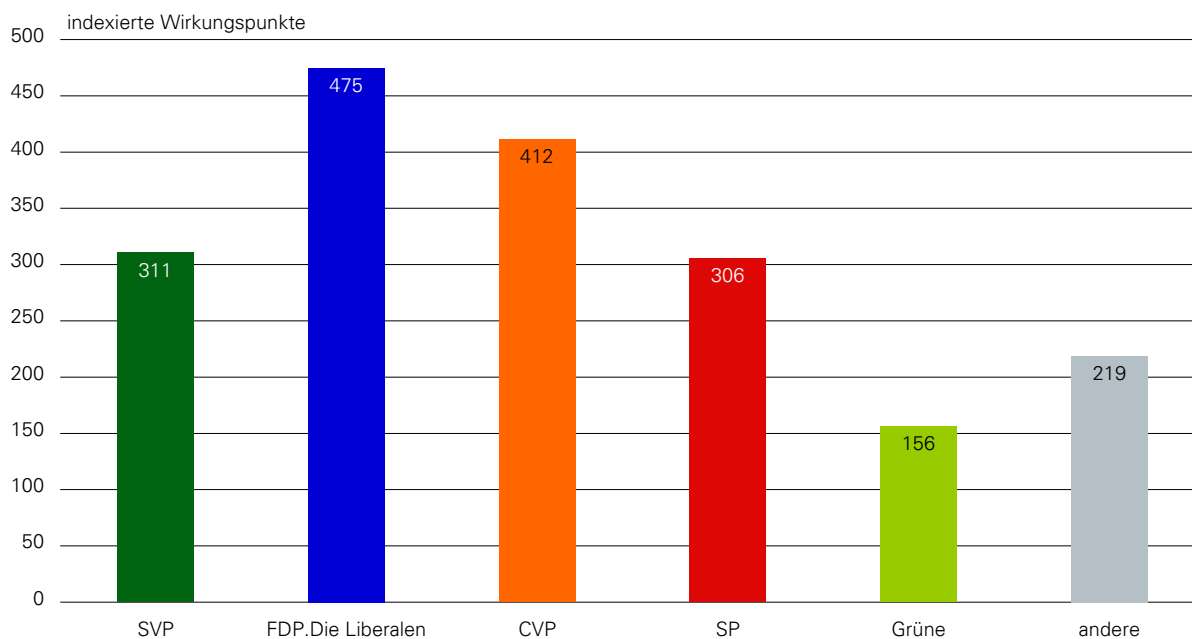
- Bürgerliche Dominanz:** In jedem Jahr war die Wirkung der bürgerlichen Parteien SVP, FDP.Die Liberalen und CVP klar über der Hälfte. Sie schwankt zwischen 58 (2000) und 71 Prozent (2001, 2010) der erfassten Wirkung.
- Mitteparteien erzielen konstant hohe Wirkung:** Mehr oder weniger konstant tragen FDP.Die Liberalen und die CVP zusammen zwischen 45 und 55 Prozent der gesamten Wirkung bei. Es gibt trotz sinkenden Sitzzahlen im Parlament keinen Hinweis auf eine sinkende Wirkung dieser beiden Mitteparteien in den letzten Jahren.
- FDP.Die Liberalen wirkungsvollste Partei:** Die FDP.Die Liberalen erzielten in praktisch allen Jahren die grösste Wirkung. Auch als drittstärkste Fraktion sind sie die konstruktivste Kraft.
- CVP in der Regel Nummer zwei:** Die CVP (die direkte Parlamentstätigkeit betreffend in der aktuellen Legislatur in der Fraktionsgemeinschaft mit GLP und EVP) trägt insgesamt am zweitstärksten zur Parlamentswirkung bei. Seit 2008 gilt dies sogar ausgeprägt.
- Konstanter, nach der Abwahl von Christoph Blocher leicht sinkender Beitrag von SVP trotz Wahlerfolgen:** Die SVP hat relativ konstant zur Wirkung beigetragen und liegt insgesamt deutlich hinter den Mitteparteien. Ihre Wahlerfolge und Sitzgewinne brachten ihr dabei nicht zusätzliche Wirkung. Ihre teilweise selbst oder von Dritten zugeschriebene Oppositionsrolle spielte allerdings möglicherweise eine gewisse Rolle. Am meisten Wirkung erzielte die SVP im Verhältnis zu den anderen Parteien in den Jahren 2006 und 2007. In den beiden Jahren 2008 und 2009 nach der Abwahl von Christoph Blocher gab es einen Rückgang in etwa auf das Niveau der Jahre 2000 und 2002. Auch 2010 war der Beitrag geringer als in den Jahren 2003 bis 2007.
- Tendenzielle Wechselwirkung SVP versus SP/GPS:** Tendenziell war der Beitrag von SP (und GPS) genau in den Jahren erhöht, als die SVP weniger Wirkung erzielte. Der Zusammenhang ist aber nicht eindeutig. Mindestens in den drei Jahren 2000, 2002, 2008, 2009 mit den tiefsten Werten der SVP erzielte die SP eine überdurchschnittliche Wirkung.

- **SP erzielt stabile Wirkung, ohne Stricke zu verreißen:** Die SP erzielte allerdings zuletzt im 2010 eine besonders geringe Wirkung. Zwischen 2004 und 2009 war ihr Beitrag auffallend stabil.
- **Steigender Trend bei der GPS:** Der Wahlerfolg der GPS 2003 dürfte eine gewisse Rolle spielen. Seit 2004 tragen sie eher etwas mehr zur Wirkung bei und zwischen 2007 und 2009 möglicherweise steigt diese Wirkung verbunden mit ihrer Vertretung im Ständerat nochmals an.
- **Rot-grün 2008 und 2009 erfolgreich:** 2008 und 2009 waren Jahre mit besonders viel Wirkung, wobei dies parallel mit hohen Wirkungsanteilen von SP und GPS festzustellen ist.
- **Keine Aussage bei anderen Parteien möglich:** Die anderen Parteien sind wegen der zeitlichen Heterogenität (BDP) und vor allem im Fall der GLP und EVP (Fraktionsgemeinschaft mit der CVP) sehr schwierig zu bewerten. Zuletzt im Jahr 2000 trugen sie erheblich zur Wirkung bei.

Die Gesamtbilanz der Parteien veranschaulicht diese Befunde. Die SVP als heute grösste Partei wirkte klar hinter FDP.Die Liberalen und der CVP und kam damit in etwa auf das Niveau der SP. Die beiden Regierungsparteien an den Polen erzielen damit geringere Wirkung als dies ihre Fraktionen erwarten liessen. Als Nicht-Regierungspartei fällt die GPS auf, die mit den Wahlerfolgen auch eine immer stärkere Wirkung erzielte und damit das rot-grüne Lager mindestens in einzelnen Jahren gegenüber den Rechtsparteien von FDP.Die Liberalen und SVP stärkte. Vielleicht schwächte der Aufstieg der GPS sogar die Wirkung der SP in den letzten Jahren.

Grafik 5:

Wirkung Parteien



© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

1.4. Thesen

Insgesamt sprechen die Daten für eine modifizierte Annahme der Nullhypothese.

Wegen der steigenden Professionalisierung des Parlaments und dem höheren Grad an Regulierung aufgrund der Internationalisierung steigt die Wirkung des Parlaments in der Gesetzgebung zwischen 2000 und 2010 tendenziell oder sie bleibt zumindest konstant.

In verdichteter Form formulieren wir auf Basis der Auswertungen weiter folgende drei Thesen.

These 1: Sachorientierung trotz Polarisierung

Das Schweizer Parlament bleibt in einer polarisierten Situation konstruktiv, weil die systematischen Sachzwänge wie die direkte Demokratie und die Sachorientierung in den Kommissionen letztlich über Parteigeplänkel siegen und die neuen Fraktionen rund um die FDP mit den Liberalen und der CVP mit Grünliberalen dabei erfolgreich die Pole gegeneinander ausspielen.

These 2: Parlamentarische Opposition als Drohposition

Die systemischen Voraussetzungen mit direkter Demokratie, Föderalismus und einer Mehrparteienregierung machen es der Opposition im Parlament schwer. Die GPS ist in der Untersuchungsperiode zu einer immer stärkeren effektiven Partei ohne Regierungsbeteiligung geworden und hat gleichzeitig immer mehr konstruktiv an Gesetzen mitgearbeitet. Die SVP hat in der selbst auferlegten Oppositionsphase zwar etwas weniger mitgearbeitet, dabei aber nur die anderen konstruktiven Kräfte Mitte-links gestärkt. Das Verhältnis zwischen Input und Output des parlamentarischen Systems kann unter der anhaltenden Dominanz der Mitte mit Destruktion nur wenig verändert werden. Wenn schon bieten sich für eine wirkungsvolle Oppositionsrolle die Mittel der direkten Demokratie an.

These 3: Verlängerter Wahlkampf dämpft Wirkungspotenzial

Je stärker die Parteien in den Wahlkampf eingebunden sind, desto schwächer erscheint das Wirkungspotenzial im gesetzgeberischen Sinn. Die Kommunikationsfunktionen sind in dieser Zeit eher im Vordergrund und schwächen die konstruktiven Kräfte. Je länger diese Phase des Wahlkampfes effektiv wird, desto geringer dürfte in Zukunft die parlamentarische Wirkung in der Gesetzgebung sein. Mindestens in den Vorwahljahren 2006 und 2010 konnte dieser Effekt ansatzweise erkannt werden.

2. Konzept

Dr. Georg Hess prüfte als Head Public Affairs der Bank Julius Bär & Co. AG Möglichkeiten, der Schweizer Parteienlandschaft eine Dienstleistung anzubieten und wollte dies in Form einer wissenschaftlichen Studie tun. Die Studie soll der Öffentlichkeit noch vor dem Hauptwahlkampf 2011 vorgestellt werden.

2.1. Rahmen und Zielsetzung

Die Studie soll eine Wirkungsbilanz der Parteien im Rahmen verschiedener Gesetzgebungsverfahren zwischen 2000 und 2010 ziehen.

Fragestellung: Wie wirkte das Parlament und die einzelnen Parteien im Zeitraum 2000-2010 in der Gesetzgebung und wie hat sich die Wirkung entwickelt?

Aufgrund beschränkter zeitlicher und finanzieller Ressourcen muss diese Wirkungsbilanz eng definiert und auf vorhandene Datensätze und Informationen zurückgegriffen werden. In einer ersten Auslegeordnung wurden Ansätze für eine solche Bilanz diskutiert. Bereits in der Anpassungsphase der Offerte wurden die Fragestellungen reduziert. Diese beinhalten die Rolle des Parlaments als Gesetzgebungsinstanz in Volksabstimmungen und in ausgewählten zentralen Politikbereichen.

gfs.bern verfasste zunächst hier einleitend dargestelltes Konzept, welches die Messinstrumente für die beiden Fragestellungen entwickelte, die Forschungsfragen konkretisierte und die definitiven Messkriterien festlegte.

2.2. Eingrenzung der Forschungsfrage

Die parlamentarische Wirkung wurde für die Jahre 2000-2010 untersucht. Konkret wurde nach der Wirkung aufgeschlüsselt nach den einzelnen Parteien gefragt. Grundsätzlich näherten wir uns dieser Forschungsfrage mit einem systemtheoretischen Ansatz, welcher Politik auf den drei Ebenen Policy (normative, inhaltliche Dimension), Politics (prozessuale Dimension) und Polity (institutionelle Dimension) charakterisiert. Das Parlament erfüllt hierbei mehrere spezifische Funktionen, wobei die Gesetzgebungsfunktion meist als die wichtigste betrachtet wird. Das Schweizer Parlament hat schweremotig mit dem Schluss des Gesetzgebungsprozesses zu tun (vgl. Lanz 1977). Zugenommen hat aber in letzter Zeit das Instrument der parlamentarischen Initiative, mit welchem das Parlament früher in den Gesetzgebungsprozess eingreift. Diese machten gemäss Burri (2007, S. 323) im Jahr 2007 rund 20% der Erlasse aus.

Ausgeblendet wird dabei die Kontrollfunktion, in welcher dem Parlament ebenfalls eine wichtige Rolle zugeschrieben wird. Dies dürfte dank mehr Systematik der Geschäftsprüfungskommission und der verstärkten Tendenz zum Rückgriff auf eine parlamentarische Untersuchungskommission in den letzten Jahren tendenziell verstärkt worden sein.

Ausgeblendet wird als zweites die Wahlfunktion. Hier dürfte das Schweizer Parlament an Einfluss und Wirkung gewonnen haben, seit effektiv Abwahlen von Regierungsmitgliedern möglich sind und die Zauberformel nicht mehr sakrosankt ist.

Ebenfalls verzichtet wird auf eine Analyse der Kommunikationsfunktion. Gerade der Grad der öffentlichen Visibilität und die Art der Auseinandersetzung im Nationalrat verweist auf eine verstärkte direkte Aussenwirkung des Parlaments im Rahmen der Kommunikationsfunktion. Sie kann sogar in einem Spannungsver-

hältnis stehen zur Wirkung in der Gesetzgebung im Sinne eines reinen Redeparlaments.

Alle drei Funktionen dürften für eine Gesamtbeurteilung des Parlaments wichtig sein. Die Beschränkung auf die Gesetzgebungstätigkeit als zentrale Funktion erscheint aber zweckmässig. Eine der Unsicherheiten der Studienanlage rund um diese Veränderungen des Parlamentes betrifft jedoch den Einfluss von Verbänden und Netzwerken ausserhalb der Parteien auf den Gesetzgebungsprozess. Mehrere uns vorliegende Überlegungen gehen davon aus, dass der Einfluss der Verbände direkt auf die parlamentarische Tätigkeit in den letzten Jahren zugenommen hat. Dies wurde nötig, weil Verwaltung und Bundesrat dieser These zufolge eher an Einfluss verloren. Hier war jedoch eine Einschränkung der Studie nötig: Es interessieren nicht die Einflüsse im Rahmen des gesamten Gesetzgebungsprozesses (Macht), sondern nur die mehr oder weniger zugänglichen Dokumente des parlamentarischen Prozesses und die Wirkungen von Parteien respektive Parteivertreterinnen und Parteivertretern im Rahmen dieses Prozesses (Wirkung). Diese Wirkung wird weiterhin direkt von Parteimitgliedern und Fraktionen geprägt, selbst wenn im Hintergrund Netzwerke, Kantone oder Verbandstätigkeiten entscheidend sind. Es interessieren dabei nur die Einflüsse der Parteien, allenfalls Fraktionen oder Koalitionen. Der Einfluss von Interessengruppen (Lobbying), der Verwaltung oder von aussen wird ausgeblendet.

2.3. Forschungsstand

2.3.1. Stärkung des Parlaments seit 1992

Das Schweizer Parlament kann eher dem präsidentiellen Typ eines Parlaments zugerechnet werden, verfügt aber wie am Beispiel der Bundesratswahl über Elemente eines parlamentarischen Typs (Jegher 1996: 7). Ein präsidentielles Parlament winkt Gesetzesentwürfe nicht einfach durch, wie dies beim parlamentarischen Typ der Fall sein kann, weil die Parlamentsmehrheit auch die Regierung stellt. Diese Voraussetzung ist für die Erforschung der Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments entscheidend, denn auch in der Schweiz stammen die meisten Vorlagenentwürfe vom Bundesrat respektive der Verwaltung (vgl. Burri 2007). Zu ähnlichen Schlüssen kommt auch Poiry 1989 (zit. nach Sciarini 1998). Die Vorbereitung von Geschäften durch die Verwaltung ist in heutigen ausdifferenzierten Politsystemen jedoch üblich und entspricht gemäss Hanspeter Kriesi (1980: S. 107) oder Sciarini (1998: S. 503) der internationalen Situation seit längerem. Es hat insbesondere mit der Globalisierung und der zunehmenden Vernetzung der Politik zu tun. Grundsätzlich arbeitet die Verwaltung sowohl bei Bundesratsvorlagen als auch bei parlamentarischen Initiativen, welche in der Vorprüfung angenommen worden sind, mit.

Hinter dem präsidentiellen Typ steckt auch die Vorstellung eines Arbeitsparlaments, welches nicht primär wie ein Redeparlament heftige Debatten öffentlich führt, sondern intensiv an der Erarbeitung von Vorlagen mitarbeitet. Hierzu hat das Schweizer Parlament auch im internationalen Vergleich weitreichende Kompetenzen (Vatter 2008: S. 14). Zweifelsfrei hat die Schaffung von permanenten Kommissionen in der Schweiz 1992 die Ausbildung eines echten Arbeitsparlaments verstärkt (vgl. bspw. Linder 1998). Ruth Lüthi (1997: S. 183) bestätigt auf Basis einer quantitativen Auslegeordnung von Geschäften und qualitativen Interviews mit Kommissionsmitgliedern, dass die ständigen Kommissionen das Parlament gestärkt haben. Für die Zeit bis 1994 konstatiert Lüthi, dass mit dieser Stärkung die Chance für tragfähige Kompromisse eher gestiegen ist und der mögliche Effekt einer gegenseitigen Blockade nicht festgestellt werden konnte (ebd. S. 203). Die Kommissionen funktionieren nicht unabhängig von den Parteien. "Was die Bedeutung der Parteizugehörigkeit betrifft, so hat sich gezeigt, dass parteiübergreifendes, konsensorientiertes Verhalten keineswegs zu grösserem Erfolg im Plenum führt". Denn: "Die Fraktio-

nen müssen einbezogen werden, wenn einer Lösung Erfolg beschieden sein soll" (S. 188 f.).

Auf Basis einer quantitativen und qualitativen Analyse der Parlamentstätigkeit kommt Annina Jegher (1998: S. 2) zum Schluss, dass das Parlament in den Neunzigerjahren stärker in die Gesetzgebung eingreift als in den Siebzigern. Der grössere Beitrag kommt dabei vom Ständerat, weil er einheitlicher ist und die Mitteparteien über eine Mehrheit verfügen. Sciarini (1994: S. 353) zeigt am Fallbeispiel der Reaktion der Schweiz auf die Herausforderungen der Landwirtschaftspolitik und den GATT-Verhandlungen auf, dass die Parlamentsarbeit ein wichtiger Teil der tragfähigen Lösung auf Basis von Direktzahlungen war.

Sämtliche Resultate verweisen auf eine stärkere Wirkung des Parlaments ab 1992 gegenüber den vorherigen Jahrzehnten hin. Wie stark dies auch ab 2000 weiterhin gilt, ist bisher wenig erforscht.

2.3.2. Schwächen des Parlaments und Wandel seit 2000

Einige Umstände zeigen, dass der Einflussbereich des Schweizer Parlaments an sich beschränkt ist und dass sich dieser Einfluss gerade im Gesetzgebungsbereich seit 2000 eher verringert hat. Die Rahmenbedingungen haben sich in vielerlei Hinsicht verändert, so dass sich die Parlamentswirkung durchaus markant verändert haben könnte (vgl. Vatter 2008: S. 3).

Zunächst spielt die vorparlamentarische Phase eher eine grössere Rolle als die parlamentarische, da hier der Kern eines tragfähigen Kompromisses ausgearbeitet wird. Dieser soll dem Referendum standhalten oder sogar ein Referendum verhindern. Klassisch entspricht dies der These von Neidhart. Dafür im Kern verantwortlich sind Expertenkommissionen und Vernehmlassungsverfahren. Sciarini (1998: S. 500) legt allerdings dar, dass diese These von Neidhart 1970 nicht mehr in dieser Form haltbar ist. Gerade die Internationalisierung aber auch die ausdifferenzierten Rollen im Gesetzgebungsprozess reduzieren den Einfluss der Expertenkommissionen so stark, dass der Einbezug eines solchen Gremiums die Wahrscheinlichkeit nicht reduziert, dass ein Referendum ergriffen wird. Es kommt hinzu, dass immer weniger Expertenkommissionen eingesetzt werden (ebd. S. 498f).

Auch im Vernehmlassungsverfahren gibt es Probleme, beispielsweise mit der Auswahl, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass alle Interessengruppen ausreichend zu Wort kommen. Es kommt hinzu, dass die Rückmeldungen so vielfältig sind, dass sie die Administration kaum behindern (ebd.).

Ein weiterer Grund ist das Gesetzgebungsvolumen an sich. Trotz Professionalisierungstendenzen im Parlament haben sich das Volumen und die Komplexität des Gesetzgebungsprozesses stark erhöht. Ein Milizparlament mit geringen Ressourcen steht hier vor einer sehr grossen Herausforderung (vgl. Eco'Diagnostic 2001). Es ist insgesamt das kostengünstigste Parlament von 20 Ländern gemäss Untersuchung von Heidi Zgraggen (2004) und wird wegen des Milizcharakters weiterhin als schwach beurteilt. "Gleichzeitig zeichnet sich die schweizerische Legislative im internationalen Vergleich durch sehr geringe personelle, finanzielle und infrastrukturelle Ressourcen aus, was zwangsläufig nur schwache Kontrollen des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung zulässt" (Vatter 2008: S. 15). In der Tendenz haben sich die Gewichte demnach auch bei Vatter ausgehend von der ursprünglichen Indexierung von Lijphart als perfektes Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative in der Phase 1997-2007 leicht in Richtung Exekutive verschoben, d.h. die Exekutive dürfte eher etwas an Einfluss auf das Parlament gewonnen haben (ebd. S. 16). Dieser Effekt geht parallel mit "verschärften politischen Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit, die gestiegene Polarisierung zwischen den parteipolitischen Lagern im Parlament, die Nicht-Widerwahl amtierender Bundesräte und die Schwächung kollegialer Konsenssuche als bisher dominanter Verhandlungs-

aus in der Regierung" (ebd. S. 1). Insgesamt wird damit die Schweizer Demokratie gemäss Vatter (ebd.) eher zu einem Normalfall der Konsensdemokratie gemäss Lijphart und ist nicht mehr ein extrem konsensorientiertes politisches System als eigentlicher Prototyp der Konsensdemokratie. Dies beeinflusst die Tätigkeit des Parlaments mittelbar und unmittelbar.

Mit der Polarisierung geht die These einher, dass das Parlament immer weniger fähig sei, in wichtigen Fragen Kompromisse zu schmieden (vgl. Sciarini 1998: S. 510). Effektiv ist in mehreren Politikbereichen in den letzten Jahren der Eindruck einer Blockade entstanden (vgl. bspw. Senti 2011). Dies könnte sich beispielsweise bei eidgenössischen Abstimmungen zeigen, deren Zahl steigt. Mehrere Studien unterstellen dem Parlament eine besonders hohe Aktivität, wenn sich ein Referendum abzeichnet. Dies kann auf die zugeschriebene Bedeutung der Vorlage, das öffentliche Interesse, aber auch als direkte Reaktion auf erkannte Mängel des Bundesrats-Vorschlags zurückgeführt werden (vgl. Lüthi 1997: S. 201 / Sciarini 1998). Wie steht es nun um die Fähigkeit, gerade in diesen Fragen tragfähige Lösungen zu finden? In der aktuellen Debatte der Parlamentsforschung stellt sich vor allem die Frage, was passiert, wenn Regierungsparteien selbst mit Referenden solche Kompromisse bekämpfen. Allerdings: Unverändert wird nur ein kleiner Teil der Gesetzesakte mit dem Referendum bekämpft (ca. 10% gemäss Sciarini 1998). Die Zunahme von Vorlagen und Abstimmungen ist auf die steigende Zahl der Gesetzesentwürfe zurückzuführen, was auch die Anzahl Abstimmungen erhöht. Die Zahl der Initiativen hat allerdings überproportional zugenommen. Interessant ist die Tatsache, dass die SP als Regierungspartei bereits in den Siebzigerjahren punktuell Vorlagen bekämpfte. Seit 1995 praktiziert die SVP in zunehmendem Mass ebenfalls diese Art der Opposition (ebd. S. 510). Sie hat gleichzeitig in der Untersuchungsphase ihren Wähleranteil und auch ihren Sitzanteil massiv verstärkt.

In seinen Schlussfolgerungen fragt sich Sciarini (ebd. S. 519) auch, ob die Konkordanz die gleichzeitige fallweise Opposition von SVP und SP effektiv aushält. Allerdings wird diese Frage beispielsweise von Linder/Schwarz verneint, denn immer wieder kam es vor, dass Parteien fallweise das Oppositionsinstrument Volksabstimmung zunutze machten, wenn sich Kompromisse zu weit von den eigenen Präferenzen entfernten (Linder/Schwarz 2008: S. 9.). Die neueste Parlamentsforschung diskutiert denn auch intensiv die Rolle von Parteien, Fraktionen und Koalitionen im Gesetzgebungsprozess. Koalitionen beeinflussen in hohem Mass die Chance für Abstimmungserfolge (Sciarini 1998: 512).

Aus dieser Entwicklung liesse sich auch ableiten, dass die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments und damit die Wirkung seit 2000 abgenommen haben.

Und hier spielt die erstarkte SVP eine Rolle, vor allem wenn man den Nationalrat anhand aller Gesamt- und Schlussabstimmungen betrachtet: "Die Veränderung der Stärkeverhältnisse im Parlament und die zunehmende politische Polarisierung haben Veränderungen für das Koalitionsverhalten und den Koalitionserfolg der Fraktionen im Nationalrat bewirkt. Neben der SP, die sich aufgrund der traditionellen Spaltung häufig vom bürgerlichen Lager abgrenzt, opponiert die SVP in verstärktem Mass gegenüber den Vorschlägen der bürgerlichen Mitte. Sie setzt also ihre Wahlerfolge nicht direkt in einen höheren parlamentarischen Einfluss um." (Linder/Schwarz 2008: S. 9.). Die Einigung auf einen grossen Kompromiss scheint grundsätzlich schwieriger geworden zu sein, aber die elektoral geschwächte politische Mitte von FDP, Die Liberalen und CVP blieb "damit tonangebend im Parlament" (ebd.). Wenn sich FDP, Die Liberalen und CVP einig sind, "dann koaliert sie dreimal häufiger mit der Rechten als der Linken" (ebd. S. 7). Dann dominiert die Mitte-Rechts-Koalition. Wenn sich FDP, Die Liberalen und CVP nicht einig sind, dann koalitierte die CVP fast ausschliesslich mit der Linken (Mitte-Links-Koalition) und die FDP, Die Liberalen mit der SVP. Beide so entstehenden Seiten sind im Parlament ähnlich gross, was ein zusätzliches Blockadepotenzial darstellt. Linder/Schwarz sprechen von einem ansatzweise "bipolaren System" (ebd. S. 7). Ob sich die Mitte-Links-Koalition (GPS, SP und CVP) verstärkt durchsetzt, lässt sich anhand der Entwicklung 1999-2007

nicht einheitlich beantworten. Vielmehr kam es auf das Themenfeld an, wobei in der Bildungspolitik und der internationalen Politik Mitte-Links verstärkt tonangebend war. Die Geschlossenheit der drei bürgerlichen Parteien nahm in einigen Themenbereichen zu- in anderen wiederum ab, wobei kein eindeutiger Trend feststellbar ist (ebd. S. 8).

Die Veränderungen seit 2000 dürfte die Parlamentsarbeit damit insgesamt stark verändert haben. Die Beurteilung der Funktionserfüllung im Rahmen der Gesetzgebung und der Beitrag der einzelnen Parteien hierzu zu beurteilen, fällt aber schwer. Langfristig dominiert eher der Eindruck einer höheren Funktionserfüllung, mittel- bis kurzfristig mehren sich die Zeichen von Schwierigkeiten des Parlaments.

2.3.3. Die aktuelle ExpertInnen-Sicht

Im Rahmen von fünf Leitfaden-Interviews mit ExpertInnen haben wir versucht, die aktuelle Wahrnehmung dieser Debatte und Thesen zur Entwicklung des Parlaments seit 2000 einzufangen. Sie bestätigen die gestärkte Rolle dank Kommissionen einerseits aber andererseits auch kritische Entwicklungen seither, die mit der Polarisierung und der veränderten Rolle der SVP im bürgerlichen Lager zusammen hängen. Das Parlament sei heute weniger geeint, polarisierter als in den Neunzigern und die Kompromissfindung sei deutlich schwieriger geworden. Im Zusammenspiel der Räte gibt es offenbar massiv mehr Schwierigkeiten, weil die Zusammensetzung immer stärker divergiert und Einigungskonferenzen erfordert. Offenbar war mindestens zu Beginn der Legislatur 2007-2011 die Kommissionsarbeit ebenfalls erschwert, weil nach der Abwahl von Christoph Blocher die Parteidisziplin bis in diese Gremien gefordert wurde. Dies habe sich aber laut einer Expertin wieder verbessert. Allerdings beobachtet ein Experte grundsätzlich eine ungebremste Verpolitisierung der Kommissionen, was die Arbeit erschwere. Er weist insbesondere auf die besonders exponierte und umstrittene Rolle der GPK hin.

Zusätzlich zu den erwähnten Evolutionen betonten die befragten ExpertInnen die höhere öffentliche Aufmerksamkeit auf die Debatten, was vor allem den Nationalrat zu einem stärkeren Engagement und zu höherer Intensität im Plenum bewegte. Die wahrgenommene Polarisierung ist damit auch teilweise Folge der Mediatisierung der Debatte. "Es wird mehr für die Galerie gemacht". Das Wissen um die Öffentlichkeit und die Speicherung der Daten (smartvote) hat offenbar zu höherer Fraktionsdisziplin geführt.

2.4. Hypothesen und Operationalisierung

2.4.1. Hypothesen

Die Ausgangslage für die Studie legte unterschiedliche Dynamiken je nach Zeithorizont nahe. Langfristig steigen die Zahl der erarbeiteten Gesetze und der eigenständige Beitrag des Parlaments. Mittelfristig mehren sich in den letzten Jahren die Zeichen, dass die so definierte Wirkung sinkt, was insbesondere mit der polarisierten Situation im Nationalrat und der zunehmenden Uneinigkeit der politischen Mitte zusammen hängen könnte. Dies erschwert Lösungsfindungen und es ergeben sich Blockaden in wichtigen Sachbereichen. Es gibt Hinweise, dass die Polarisierung gerade in der aktuellen Legislatur zugenommen hat und auch die Kommissionsarbeit erfasst, wobei gerade Kommissionen das Parlament im Kern als Arbeitsparlament kennzeichnen. Weiterhin bleibt es nötig, dass sich mehrere Parteien zu einer Koalition finden, wobei unverändert wie bei Schwarz (2009) interessiert, ob Mitte-Links-Koalitionen heute eher vorkommen als früher. Dies könnte sich seit diesen empirischen Befunden bis 2005 nochmals verändert haben.

Wir formulieren deshalb die folgenden fünf Hypothesen mit einer Nullhypothese, welche eher von den Stärken als von den Schwächen des Parlaments ausgeht:

1. Differenzen zwischen den Räten: Der Grad der Differenzen zwischen den Räten steigt, was die Wahrscheinlichkeit gescheiterter Reformen in wichtigen Themen beinhaltet.
2. Verhältnis der beiden Räte: Der Nationalrat entwickelt aufgrund der Polarisierung zwischen 2000 und 2010 eine immer geringer werdende gesetzgeberische Wirkung im Vergleich zum Ständerat.
3. Wirkung des Parlaments: Zwischen 2000 und 2010 und namentlich in der aktuellen Legislatur sinkt die gesetzgeberische Wirkung des Parlaments wegen der Polarisierung und unsicherer Mehrheiten.
4. Koalition der Mitte: CVP und FDP. Die Liberalen entwickeln weiterhin die grösste gesetzgeberische Wirkung, wenn beide Parteien geschlossen für ein Geschäft eintreten: Dies wird aber zwischen 2000-2010 seltener.
5. Opposition von Regierungsparteien: SP und SVP entwickeln die geringere gesetzgeberische Wirkung als die Mitteparteien, wobei die SVP zunehmend eine Oppositionsrolle einnimmt.

Die 0-Hypothese geht von einer grundsätzlicheren Entwicklung aus.

0-Hypothese: Wegen der steigenden Professionalisierung des Parlaments und dem höheren Grad an Regulierung aufgrund der Internationalisierung steigt die Wirkung des Parlaments in der Gesetzgebung.

Zusätzlich formulieren wir einen Zusatzaspekt zur Koalitionswirkung, den wir ebenfalls diskutieren wollen.

Einfluss der Koalitionen: Die gesetzgeberische Wirkung von Mitte-Links-Koalitionen steigt im letzten Jahrzehnt und namentlich in der aktuellen Legislatur, während die gesetzgeberische Wirkung von Mitte-Rechts-Koalitionen aufgrund der stärkeren Oppositionsrolle der SVP im Parlament sinkt.

2.4.2. Auswahl der Geschäfte

Anstelle einer Vollerhebung sämtlicher elektronisch erfasster Abstimmungen wie bei Schwarz/Linder (2006), soll eine qualitativ begründete Auswahl von parlamentarischen Prozessen untersucht werden. Dies ermöglicht eine eingeschränkte qualitative Betrachtung und den Einbezug von vor- oder nachgelagerten Meilensteinen im parlamentarischen Prozess ohne dass zwingend eine elektronisch erfasste Abstimmung im Plenum erfolgte. Dies beinhaltet insbesondere Leistungen der Kommissionen, die für die gesetzgeberische Wirkung besonders wichtig sind. Zwar sind die Protokolle nicht zugänglich, doch lassen sich mit qualitativen Methoden und dank der zunehmenden Offenheit auch hier möglicherweise stringente Daten erfassen und neue Erkenntnisse gewinnen.

Grundsätzlich gehen wir aufgrund der gestiegenen Komplexität der international verflochtenen Politik davon aus, dass Veränderungen von Gesetzen oder mehrheitsfähige Beschlüsse eine positive Wirkung entfalten, weil sie notwendige Anpassungsleistungen des politischen Systems sind. Dies bedeutet, dass eine Mehrheit mindestens des Parlaments oder aber auch der Bevölkerung diese Veränderung gutheisst. Ob ein Gesetz oder ein Erlass tatsächlich die intendierte (positive) Wirkung auf die Gesellschaft entfaltet, kann diese Studie nicht beantworten.

2.4.2.1. Selektion Volksabstimmungen

Eine einfache Selektion von wichtigen Parlamentsgeschäften ist anhand der Volksabstimmungen möglich. Hier handelt es sich tendenziell um umstrittene und deshalb wichtige Sachfragen oder um Fragen mit hoher zugeschriebener juristischer Tragweite, weil sie dem obligatorischen Referendum unterstehen. Das Parlament nimmt in solchen Fällen die eigene Rolle sehr ernst (vgl. Sciarini 1998).

Die Wirkung des Parlaments oder der Fraktionen erstreckt sich gerade bei Gesetzesentwürfen, die vom Bundesrat kommen, allenfalls bis in den Bundesrat (bspw. via Von-Wattenwyl-Gespräche), geht über die Kommissionen in das Parlament und weiter im Sinne der Überzeugungskraft bis in die Bevölkerung. Nach wie vor spielen Elitenkoalitionen bis zur Abstimmung eine grosse Rolle und erklären mit, wenn ein Gesetz in der Volksabstimmung angenommen wird (vgl. bspw. Sciarini 1998). Die Wirkung des Parlaments wird also bei Volksabstimmungen umfassender verstanden als rein auf die Debatte bezogen. Das Parlament ist bei Volksabstimmungen federführend und eine gesetzgeberische Wirkung ist dann erst gegeben, wenn Gesetze vom Volk angenommen werden.

Spezialfälle sind Initiativen, da hier die Federführung weder beim Parlament oder beim Bundesrat liegt. Allerdings spielen Parteien oft auch bei Initiativen eine entscheidende Rolle und der parlamentarische Prozess mit der Elite-Koalition kann den Verlauf einer Initiative auch entscheidend prägen. Die Logik ist allerdings umgekehrt, denn eine angenommene Initiative kann nicht als gesetzgeberische Wirkung des Parlaments angesehen werden, wenn sich eine Mehrheit des Parlaments dagegen stellt. Deshalb sollen auch Initiativ-Abstimmungen erfasst werden, denn auch sie markieren wichtige gesetzgeberische Prozesse.

Die Liste sämtlicher Abstimmungsvorlagen in der Zeit zwischen 2000-2010 ist im Anhang ersichtlich.

2.4.2.2. Selektion zentrale Themenbereiche

Der zweite Bereich unserer Untersuchung sind einzelne Sachfragen, die in den 10 Jahren besonders wichtig waren. Hier soll die Bedeutung anhand der Notwendigkeit von Anpassungsleistungen und nicht anhand des formalen Prozesses wie bei Abstimmungen erfolgen. Die Selektion ist zwar besonders heikel, weil sie auf Annahmen und Einschätzungen basiert, sie ist aber aus forschungsökonomischen Gründen zwingend notwendig. Zudem liegen oft nur bei als wichtig eingestuften Geschäften mindestens teilweise öffentlich zugängliche Informationen zur Kommissions- oder Fraktionsarbeit ausserhalb der Plenumsdiskussion vor, beispielsweise über die übliche Medienberichterstattung. Der Vorteil des Einbezugs von zentralen Sachfragen ermöglicht, sinnvolle Überprüfungen von Blockaden und gescheiterten Prozessen zu machen, die nicht mit einer Volksabstimmung enden. Mehrere empirische Untersuchungen über das Schweizer Parlament blenden Nicht-Entscheidungen stärker aus (vgl. bspw. Kriesi 1980).

Wir haben in den ersten Recherchen und mit den qualitativen Vorgesprächen mit ExpertInnen eine Auslegeordnung vorgenommen, wobei in mehreren Themenbereiche eine weitgehende Einigkeit bestand, dass sie in den letzten 10 Jahren eine hohe Bedeutung hatten:

- Europapolitik
- Steuer- und Budgetpolitik
- Gesundheitspolitik
- AHV und IV
- Armeepolitik
- Asyl- und Ausländerpolitik

Vergleichsweise uneinheitlich wurde die Umwelt- und Energiepolitik beurteilt.

Die meisten ExpertInnen gingen davon aus, dass in den Jahren 2000-2010 die Umwelt- und Energiepolitik eine vergleichsweise geringe Bedeutung hatte. Da der Zeitraum der Untersuchung nur bis 2010 umfasst, blendet die Untersuchung zwangsläufig die parlamentarische Wirkung im Rahmen der Reaktionen auf Fukushima aus. Trotzdem haben wir uns entschieden, auch diesen Themenbereich vergleichend zu untersuchen. Es soll insbesondere überprüft werden, ob es sich um durch das Parlament blockiertes Thema handelt.

Mit einer Recherche auf Curia Vista wurden in diesen Sachbereichen sämtlichen Parlamentsbeschlüsse erfasst. Es handelte sich um 450 Geschäfte, wobei ein grosser Teil auf die Steuer- und Budgetpolitik entfiel, wo von Beginn weg eine zusätzliche Beschränkung beabsichtigt war, weil sämtliche Sachbereiche ein ähnliches Gewicht haben sollten.

Ziel war, ungefähr die gleiche Anzahl solcher Entscheidungen zu erfassen wie Volksabstimmungen im Zeitraum 2000-2010. Dies waren 97 Abstimmungen. Die Durchlässigkeit beider Erfassungskonzepte muss so hoch wie möglich sein, da die meisten Volksabstimmungen in diesen Sachbereichen zu den Meilensteinen gehören. Sie sollen nur einmal für beide Kategorien erfasst werden.

Unabhängig von der konkreten Auswertung und Gewichtung erhalten damit beide Optiken ein vergleichbares Gewicht.

In einem gemeinsamen Workshop innerhalb des Projektteams wurden auf Basis der ersten Vorselektion der bedeutsamen Geschäfte vorgenommen. Dies erfolgte aufgrund anderer Geschäftscharakteren nicht einheitlich, sondern nach Thema getrennt. Pakete wie bilaterale Verträge, jährlich wiederkehrende Budgetdebatten oder Rüstungsprogramme definieren die unterschiedlichen Charaktere des Parlamentseinflusses pro Sachbereich. Es wurden in diesem Zusammenhang auch Gruppierungen vorgenommen, wenn es offensichtlich Verhandlungspakete waren, wie am Beispiel der Bilateralen Verträge oder den Rüstungsprogrammen. Die Behandlung eines Pakets als ein einziges Geschäft verhindert das zu starke Gewicht eines einzigen Wirkungsfeldes des Parlaments in einem Sachgebiet.

Diese Vorselektion wurde im Rahmen des Hauptprojekts nochmals auf Basis einer externen Validierung mit Année Politique Suisse (APS) und aufgrund der Detailsindrücke im Codierungsprozess überprüft. Das APS dokumentiert die gesetzgeberische Tätigkeit systematisch und diskutiert sie auch. Das Ziel, die wichtigen Meilensteine des parlamentarischen Prozesses in diesen Sachgeschäften zu erfassen, selbst wenn es zu keiner Mehrheit im Parlament kam oder das Geschäft zurückgewiesen wurde, blieb jedoch erhalten.

Die finale Auswahl der Geschäfte ist im Anhang ersichtlich.

2.4.3. Operationalisierung

Sämtliche untersuchten Geschäfte sollen nach einem qualitativen Schema codiert werden.

Abhängige Variable ist der Erfolg in einem Gesetzgebungsprozess. Dies entspricht der parlamentarischen Wirkung in der Gesetzgebung, wie sie in der Forschungsfrage angelegt ist.

Als Wirkung des Parlaments im Sinne der Gesetzgebungsfunktion definieren wir Geschäfte, die definitiv rechtskräftig werden.

Die Definition der Geschäfte, wie sie Jegher (1996: S. 10) vorgenommen hat, bleibt auch im vorliegenden Zusammenhang zweckmässig:

"Gegenstand der Analyse sind parlamentarische Beschlüsse zu Budget- und Rechtsetzungsgeschäften, welche die eidgenössischen Räte in Ausübung ihrer Budgetbeschluss- und Gesetzgebungsfunktion verabschiedet haben und die einer der im Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) genannten Rechtsformen entsprechen (...). Von der Untersuchung ausgeklammert bleiben insbesondere:

- Wahlentscheide
- Überweisung bzw. Abschreibung von Initiativen, Motionen und Postulaten
- Kenntnisnahme von Berichten von Bundesrat und parlamentarischen Kommissionen
- Genehmigung von Rechnungen der PTT, SBB und der Alkoholverwaltung
- Staatsrechnung."

In die Analyse flossen die im Vorprojekt definierten Geschäfte ein, die aufgrund des Themas oder aufgrund einer Volksabstimmung eine hohe Bedeutung hatten.

Ebenfalls identisch definieren wir die Änderung einer Vorlage, welche im Zentrum des Interesses von Jegher war (ebd.):

"Unter einer parlamentarischen Veränderung einer Bundesratsvorlage wird jeder Änderungsantrag verstanden, der in einem oder beiden Räten eine Mehrheit findet, unabhängig davon, ob der schliesslich verabschiedete Erlasse vom ursprünglichen Bundesratsentwurf abweicht oder nicht."

Wichtigste unabhängige Variable ist die Partei. Bei Abstimmungen im Plenum lässt sich meist erkennen, welche Parteien mehrheitlich (oder praktisch einheitlich) einer Vorlage zugestimmt haben. Die einzelnen Parteien lassen sich bei der Auswertung dann beliebig zu Fraktionen, Koalitionen oder ganzen Räten aggregieren. Am einfachsten ist also die Analyse des parlamentarischen Prozesses, dessen Protokolle vorliegen und bei wichtigen Geschäften ebenfalls im Nationalrat namentlich abgestimmt werden. Aber auch im Ständerat, dem grundsätzlich eine höhere Rolle zugerechnet wird, dürfte es relativ einfach sein, das Stimmverhalten anhand der Resultate zu erkennen.

Schwieriger ist die gültige Erfassung der vor- und nachgelagerten Teile des Gesetzgebungsprozesses, obwohl hier Parteien, Fraktionen und das Parlament ebenfalls eine zentrale Rolle spielen, selbst wenn diese nur indirekt erfolgt. Das Parlament trägt letztlich hierfür die Verantwortung. Im direkten Fall ist es relativ einfach, wenn beispielsweise mit dem Instrument der parlamentarischen Initiative das Parlament selbst Gesetze erlässt.

Der indirekte Fall gestaltet sich schwieriger. Falls der Bundesrat den Lead im Vorprozess hat, so gilt entsprechend des Erkenntnisinteresses und der Einfachheit halber die Parteizugehörigkeit des Bundesrats oder der Bundesrätin des federführenden Departements als Partei. Die Zuschreibung auf Personen im Rahmen des Kollegiums kann bestritten werden, trotzdem kann in der Regel von einem wichtigen Einfluss der Bundesräte auf die Vorarbeit eines Departements ausgegangen werden. Die Zuschreibung ist heute auch einfacher, da im Rahmen der geritzten Kollegialität und aufgrund von gezielten Indiskretionen immer mehr Details aus den Bundesratssitzung bekannt werden.

In den Kommissionen müssen qualitative Elemente genügen, um einen eigenständigen Beitrag einer Partei zu isolieren. Dies dürfte teilweise schwierig sein, weil die Protokolle nicht zugänglich sind. Es müssen demnach indirekte Hinweise im Plenum oder in der Medienberichterstattung gefunden werden. Falls dies nicht möglich ist, obwohl ein relevanter Beitrag der Kommission erkennbar ist, wird alternativ der Kommissionserfolg der Partei des jeweiligen Präsidenten

oder der Präsidentin zugeschrieben, denn auch sie spielen oft eine wichtige Rolle, wenn tragfähige Kompromisse gefunden werden³. Die Politisierung hat teilweise auch die Kommissionen erfasst, damit ist es seit 2000 auch einfacher geworden, hier teilweise gültige Informationen zu Parteienrollen zu erfassen.

Da es regelmässig vorkommt, dass nationale Parteien Initiativen lancieren oder entscheidend mittragen, kann die Partei auch über diesen Kanal gesetzgeberische Wirkung entfalten, wenn eine Initiative erfolgreich ist. Im nachgelagerten Abstimmungsprozess nach der Debatte im Parlament sind es die offiziellen Parolen der nationalen Parteien (möglichst ohne abweichende Parolen auf Kantonsebene) sowie ihre Überzeugungskraft der eigenen Anhängerschaft, welche stellvertretend für die Wirkung der Parteien hinzugezogen werden können.

Für die Codierung der Indikatoren zu der Wirkung in den Geschäften sei an dieser Stelle auf den Anhang verwiesen (Prinzipien der Codieranweisung Kapitel 5.2, Anhang 2).

2.5. Gesamtbeurteilung

Die Gültigkeit (Validität) der gesetzgeberischen Wirkungsmessung der Parteien im Parlament wurde insbesondere gegenüber den Erkenntnissen von Schwarz/Linder (2006) erhöht, indem auch der Ständerat und die Kommissionsarbeit mit qualitativen Methoden codiert wurden. Diese Erfassung bleibt ein Risiko, weil die offiziellen Quellen keine zuverlässige Zuordnung einer parlamentarischen Leistung zu einer Partei ermöglichen. Die zunehmende Mediatisierung der Politik und die Politisierung der Kommissionsarbeit waren hier aber eine Chance, um auf Basis von Dokumentenanalysen trotzdem in vielen wichtigen Geschäften eine zuverlässige Zuordnung vorzunehmen. Mit detaillierten Fallstudien mit Tiefeninterviews, beispielsweise von Kommissionsmitgliedern, könnte der Beitrag der Parteien im jeweiligen Geschäft zuverlässiger geschätzt werden. Mit vernünftigem Aufwand wäre aber niemals die Codierung von 200 Geschäften möglich gewesen.

³ Im Nationalrat konzentrieren sie sich allerdings vornehmlich um das Verfahren. Dieser Code wurde insgesamt nur selten vergeben.

3. Befunde

Der Befundeteil gliedert sich in drei Kapitel und wird mit einer Synthese (Kapitel 4.) abgerundet.

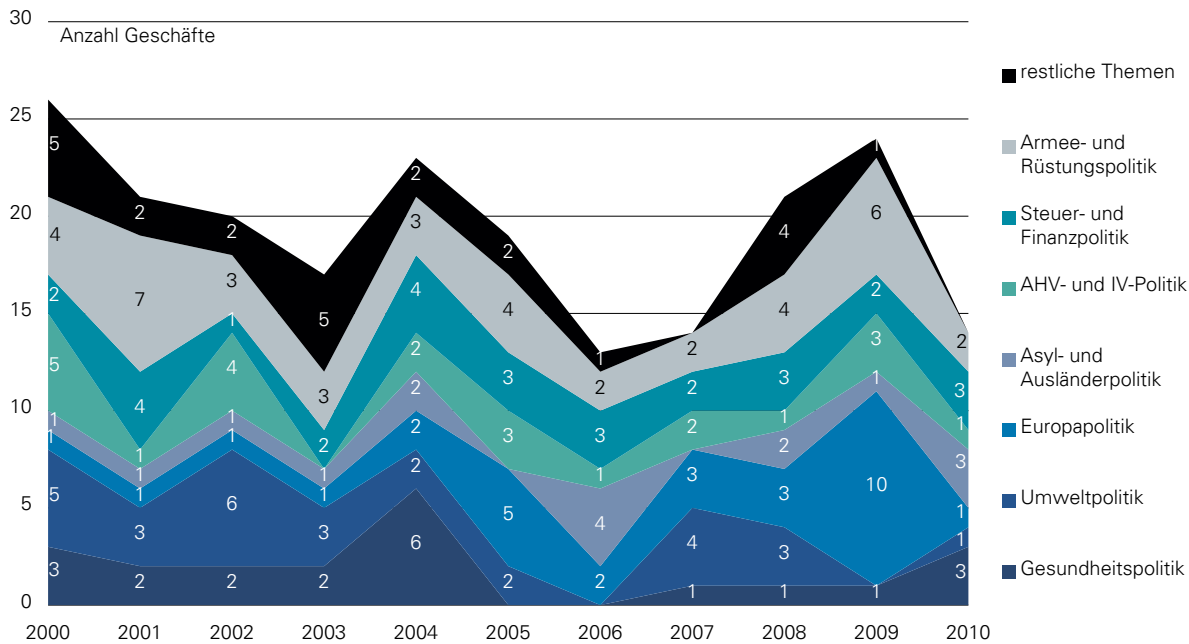
- Eingangs werden die ausgewählten Geschäfte thematisch verortet (Kapitel 3.1).
- Das zweite Kapitel (3.2) diskutiert die Wirkung des Parlaments als Ganzes.
- Das Kapitel 3.3 widmet sich schliesslich der Wirkung einzelner Parteien.

3.1. Thematische Verortung der ausgewählten Geschäfte

Die Auswahl der untersuchten 212 Geschäfte folgte qualitativ festgelegten Kriterien, wie sie im Konzept zur Studie beschrieben sind (Kapitel 2.4.2.). Eine thematische Aufschlüsselung der Geschäfte im Zeitverlauf ist ein hilfreicher Interpretationsrahmen für die nachfolgenden Kapitel, weshalb an dieser Stelle kurz darauf eingegangen wird. Als erster Befund kann festgehalten werden, dass keines der auserwählten Themen die vergangenen zehn Jahre eindeutig dominierte. Innerhalb der einzelnen Themengebiete lassen sich aber Tendenzen ablesen. So war Umweltpolitik besonders in den Jahren 2000, 2002 und 2007 präsent, die Gesundheitspolitik 2004 vor dem Hintergrund der Behandlung von Einzelpaketen der zuvor gescheiterten KVG-Revision. Europapolitische Fragen haben über den betrachteten Zeitraum hinweg zugelegt, besonders stark waren sie in den Jahren 2005 und 2009 vertreten. 2005 wurden die Bundesbeschlüsse zu den bilateralen Abkommen, Schengen-Dublin und dem Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU gefällt, 2009 folgte der Bundesbeschluss zur Weiterführung und Ausweitung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU. Die Behandlung dieser Geschäfte und die dazugehörigen Volksabstimmungen erklären das Gewicht europapolitischer Fragen in diesem Zeitraum. 2006 dominierten Fragen der Asyl- und Ausländerpolitik das politische Geschehen, vorwiegend wegen der Gesetzesrevisionen in beiden Gebieten, die 2006 zur Abstimmung kamen. Die AHV- und IV-Politik sowie der Steuer- und Finanzpolitik gehören zu den eher stabil vertretenen Politikfeldern mit wenig Dynamik. Die Armee- und Rüstungspolitik dominierten die Jahre 2001 und 2009, gehören aber auch eher der Kategorie der politischen Dauerbrenner an. Für diese anhaltende Präsenz liefert insbesondere die Rüstungspolitik einen entscheidenden Beitrag, wie auch diverse stattfindende Abstimmungen im untersuchten Zeitraum. Die Kategorie restliche Themen umfasst Volksabstimmungen, die in den untersuchten Zeitraum fallen, sich aber zu keinem der definierten Themenkomplexe zuordnen lassen.

Grafik 6:

Themen pro Jahr

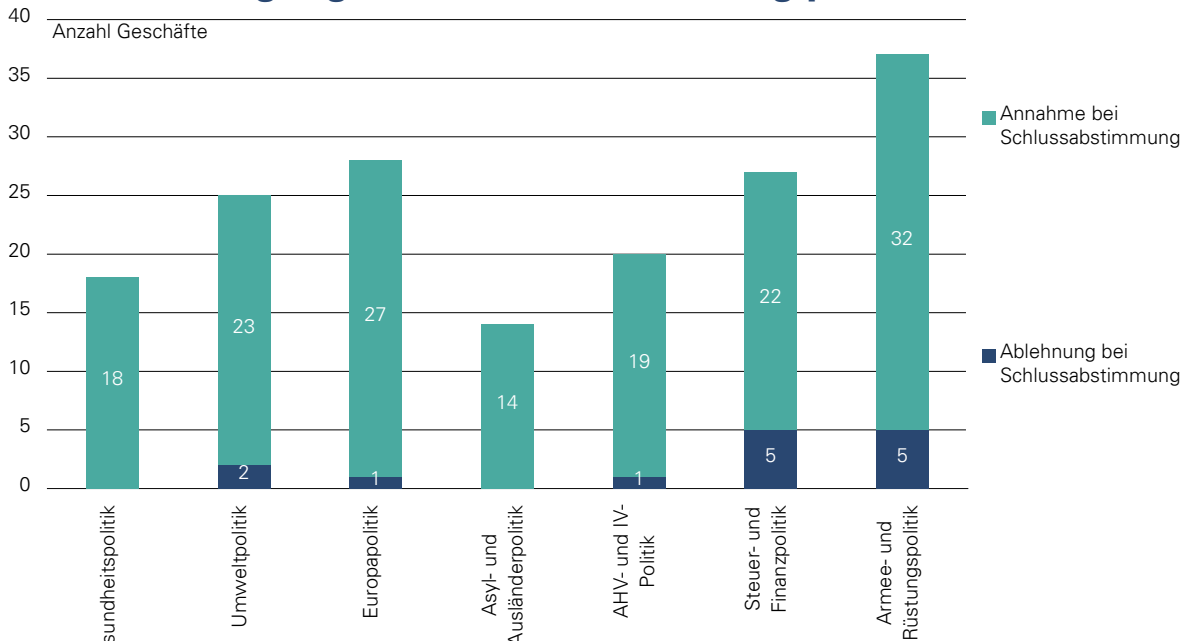


© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Verdichtet, ohne nach Jahren aufzuteilen betrachtet, zeigt sich die Dominanz militär- und rüstungspolitischer Fragen deutlicher. Das Mittelfeld bilden die Themengebiete Europapolitik, Steuer- und Finanzpolitik sowie die Umweltpolitik. Auf den hinteren Rängen finden sich die AHH- und IV-Politik, die Gesundheitspolitik und auf dem Schlussrang die Asyl- und Ausländerpolitik.

Grafik 7:

Ausgang in Schlussabstimmung pro Thema



© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Obige Grafik legt dar, dass der Grossteil aller Geschäfte in den jeweiligen Schlussabstimmungen erfolgreich war. Ablesen lässt sich, dass gewisse Themengebiete umstrittener sind als andere, finden wir doch in der Arme- und Rüstungspolitik und der Steuer- und Finanzpolitik die meisten in der Schlussabstimmung abgelehnten Geschäfte. Nicht angenommene Geschäfte sind aber

auch in diesen beiden Themengebieten klar in der Minderheit. In Schlussabstimmungen gescheiterte Geschäfte wurden zwar für die Auswahl der relevanten Geschäfte berücksichtigt, sie wurden jedoch nicht weiter codiert und flossen folglich nicht in die Wirkungsanalyse mit ein.

3.2. Differenzen und Parlamentswirkung

Nach der einleitenden thematischen Verortung der untersuchten Geschäfte, sollen in den folgenden Kapiteln die im Konzept aufgestellten Hypothesen detailliert besprochen werden. Dabei bildet die grundlegende Annahme, dass eher von Stärken als von Schwächen des Parlaments ausgegangen wird die Nullhypothese, welche die gesamte Analyse rahmt.

Nullhypothese

Wegen der steigenden Professionalisierung des Parlaments und dem höheren Grad an Regulierung aufgrund der Internationalisierung steigt die Wirkung des Parlaments in der Gesetzgebung.

Die übrigen im Konzept postulierten Hypothesen geben dem vorliegenden Schlussbericht inhaltliche Struktur und werden in einzelnen Kapiteln besprochen.

3.2.1. Differenzen zwischen den Räten

Ausgehend von der ersten Hypothese werden in diesem Kapitel Tendenzen der Uneinigkeit des National- und Ständerats diskutiert. Die aufgestellte Hypothese lautete:

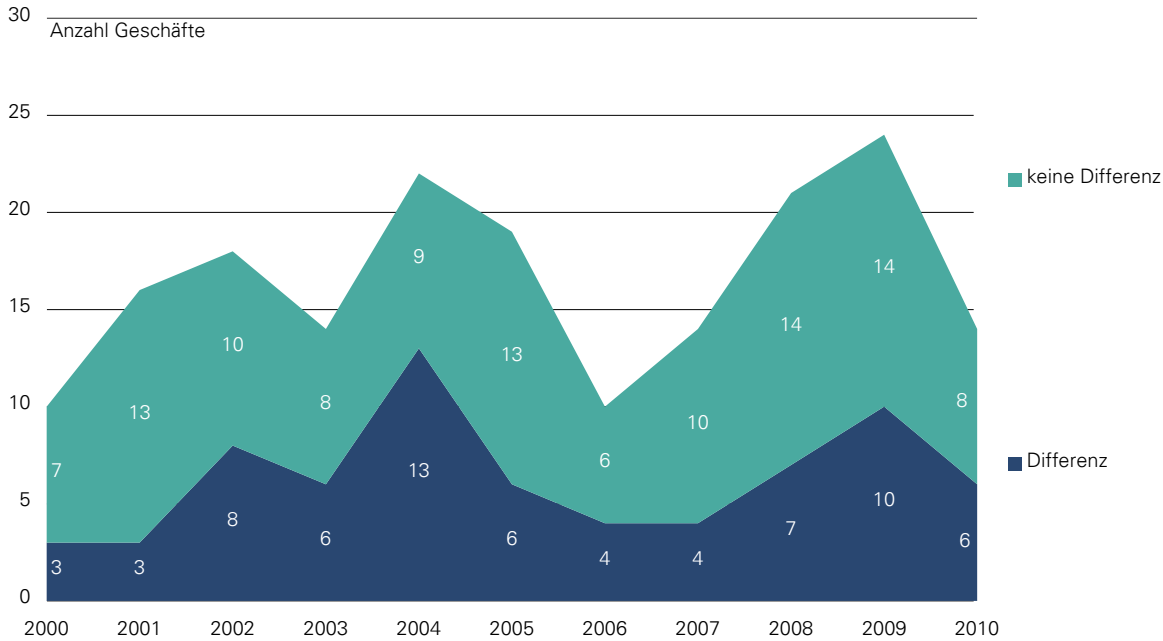
Hypothese 1 - Differenzen zwischen den Räten:

Der Grad der Differenzen zwischen den Räten steigt, was die Wahrscheinlichkeit gescheiterter Reformen in wichtigen Themen beinhaltet.

Das hier untersuchte Datenmaterial zeigt unterschiedliche Entwicklungen, stützt die Hypothese aber tendenziell wenig. Betrachtet man die Differenz der Räte über die Zeit hinweg, lässt sich zwar eine Dynamik festhalten, einheitlich ist diese aber nicht. Was eindeutig festgehalten werden kann, ist, dass sich die Räte über den Beobachtungszeitraum hinweg häufiger einig als uneinig waren. Einzige Ausnahme bildet das Jahr 2004, wo Differenzen zwischen den Räten in häufiger vorkamen als Einigkeit. Für die übrigen zehn Jahre war gerade Umgekehrtes der Fall. Die Interpretation der zeitlichen Entwicklung der Differenzen zwischen den Räten lässt keinen eindeutigen Schluss zu. Zwar sind im Vergleich zu 2000, 2010 tatsächlich doppelt so viele Geschäfte von den Räten unterschiedlich beurteilt worden, was die Hypothese vordergründig stützt. Die eingehende Betrachtung der zeitlichen Dynamik legt jedoch an den Tag, dass es in der Zwischenzeit, besonders in den Jahren 2006 und 2007, immer wieder Phasen der Einigkeit gab. Differenzen zwischen den Räten sind folglich weniger häufig als Einigkeit, wobei die zeitliche Entwicklung uneinheitlich verläuft. Erwähnenswert ist weiter der Umstand, dass jeweils in den Nachwahljahren (2003 und 2008) ein Anstieg in der Anzahl der behandelten Geschäfte zu verzeichnen ist, der insbesondere 2004 auch mit einer erhöhten Uneinigkeit einherging.

Grafik 8:

Differenz zwischen den Räten pro Jahr

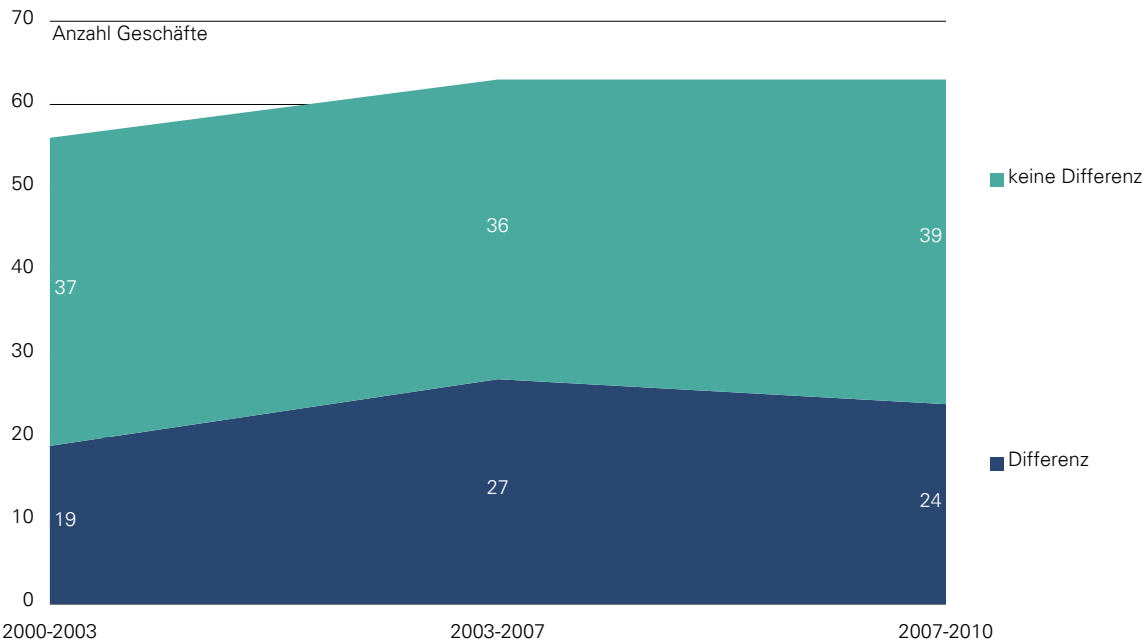


© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Die verdichtende Auswertung nach Legislaturen legt ebenfalls nahe, dass eine Entwicklung wie die durch die Hypothese 1 beschrieben, wenn überhaupt, dann nur sehr schwach ausgeprägt vorliegt. In absoluten Zahlen betrachtet sind für die Legislatur 2003-2007 tatsächlich mehr Differenzen zu finden als für die Legislatur davor, es ist allerdings auch die Anzahl an behandelten Geschäften gestiegen. Zwar wachsen die Anteile auch prozentual betrachtet, diese gestiegene Differenz kommt jedoch vorwiegend durch die hohen Werte in den Jahren 2004 und 2009 zustande und ist somit eher auf Ausreisser zurückzuführen, als dass sie eine strukturelle Verschiebung beschreiben würde.

Grafik 9:

Differenz zwischen den Räten pro Legislaturperiode



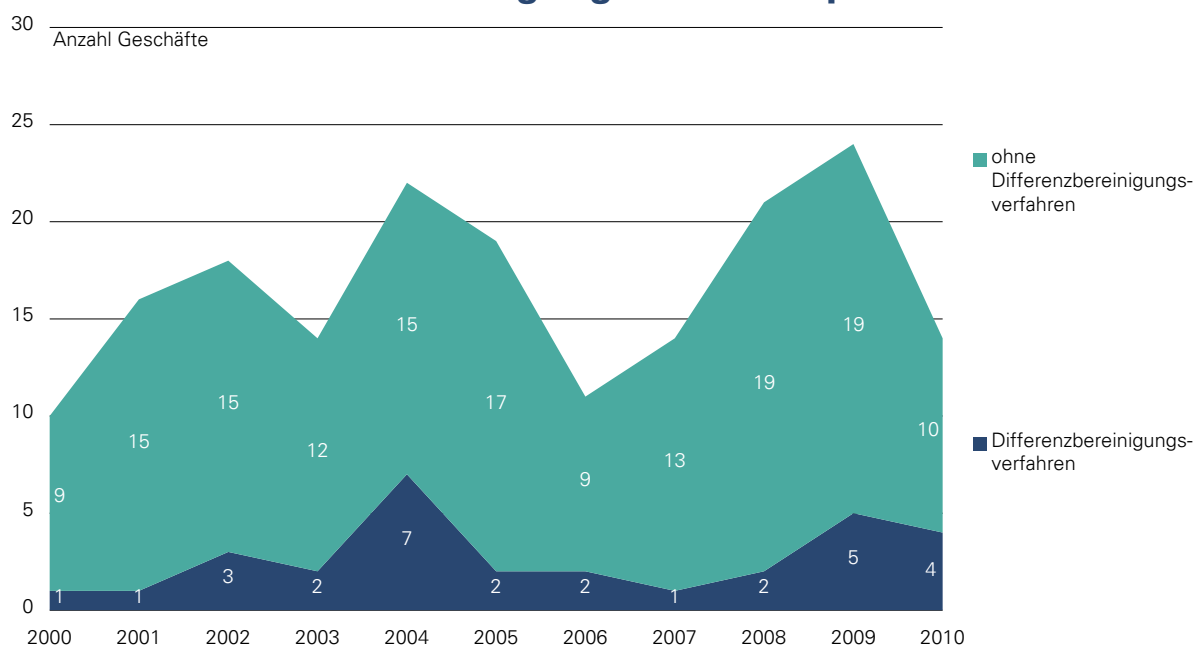
© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Von einer eindeutigen Entwicklung zu sprechen wäre somit verfehlt. Eine gewisse Tendenz in die postulierte Richtung lässt sich aber unter Vorbehalten bei aggregierter Betrachtung der Daten nach Legislaturen festhalten, nicht zuletzt wenn man bedenkt, dass die Legislatur 2007-2011 noch andauert und das aktuelle, letzte Jahr dieser Legislatur nicht in die Auswertungen einfließt.

Einen weiteren Hinweis der eher gegen die aufgestellte Hypothese spricht liefert die dynamische Betrachtung der Differenzbereinigungsverfahren. Auch hier sind zwischenzeitlich hohe Werte zu finden, namentlich in den Jahren der Wahl und im Nachgang zur Abwahl von Bundesrat Blocher (2004 und 2009), von einem eindeutigen Trend zu sprechen, sehen wir aber als verfehlt an.

Grafik 10:

Differenzbereinigungsverfahren pro Jahr



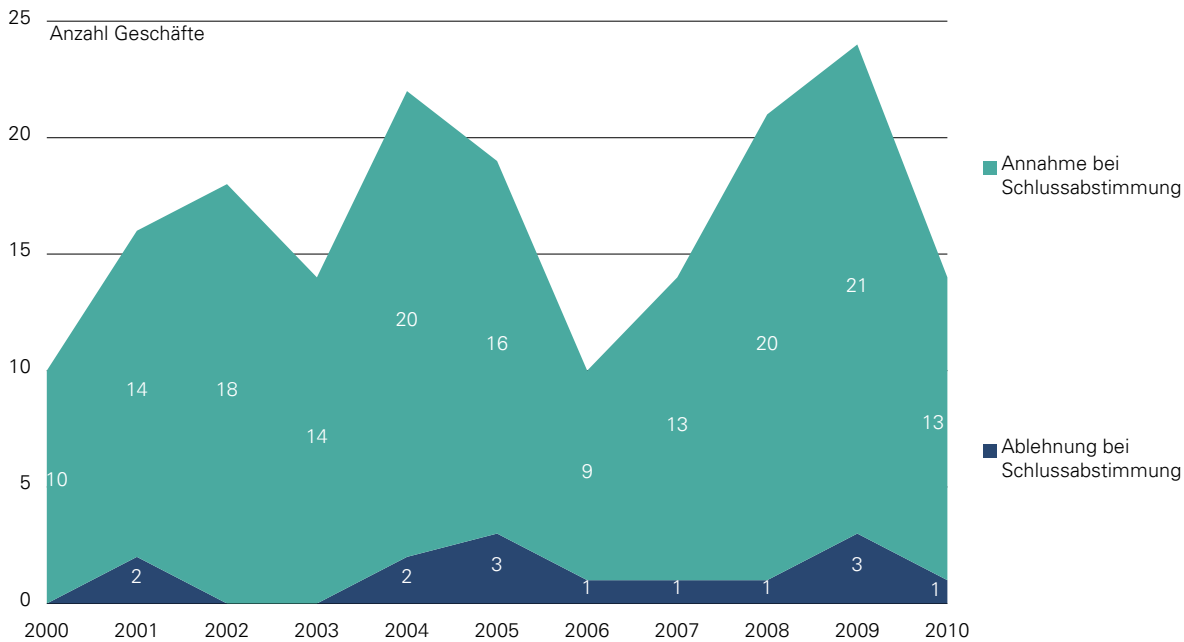
© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Insgesamt liefert das codierte Datenmaterial also wenig Hinweise für zunehmende Differenzen zwischen den beiden Räten. Obwohl Beispiele für Reformblockaden gefunden werden können. Gibt es eben auch Gegenbeispiele. So steht etwa die gescheiterte 11. AHV-Revision der ebenfalls stark umkämpften aber schliesslich erfolgreichen Revision des Asyl- und Ausländergesetzes gegenüber. Eindeutige Tendenzen oder zeitliche Entwicklungen können nicht gefunden werden, weshalb die Hypothese grösserer Differenzen zwischen den Räten verworfen werden muss.

Dieser Befund wird auch bei Betrachtung aller relevanten, also nicht nur der erfolgreichen, Geschäfte gestützt, haben Ablehnungen in Schlussabstimmungen über die Zeit hinweg betrachtet nicht merklich zugenommen und werden klar von Annahmen überragt. Als weitere Beispiele gescheiterter Geschäfte können neben der 11. AHV-Revision etwa der Bundesbeschluss über die Beschaffung von Rüstungsmaterial (Rüstungsprogramm 2004), der Bundesbeschluss zur Alpenkonvention oder das Spielbankengesetz angeführt werden. Markant ist dabei, dass alle gescheiterten Geschäfte eine hohe mediale Präsenz erreichten, was die Partearbeit in gewissem Ausmass beeinträchtigt haben könnte.

Grafik 11:

Ausgang in Schlussabstimmung pro Jahr



© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

3.2.2. Die Parlamentswirkung

Im Rahmen dieses Kapitels sollen die beiden Hypothesen die sich auf die gesetzgeberische Wirkung des Parlaments als Ganzes, respektive der einzelnen Räte beziehen, besprochen werden.

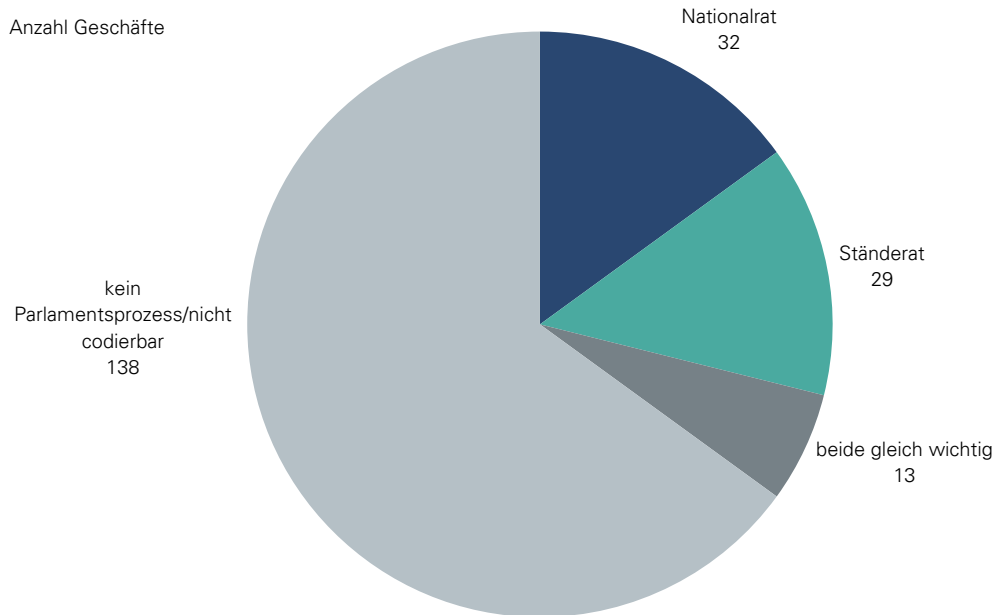
Hypothese 2 - Verhältnis der beiden Räte:

Der Nationalrat entwickelt aufgrund der Polarisierung zwischen 2000 und 2010 eine immer geringer werdende gesetzgeberische Wirkung im Vergleich zum Ständerat.

Von den beiden Räten, die gemeinsam das Schweizer Parlament konstituieren, ist der Nationalrat der polarisiertere. Die Daten stützen die Hypothese 2 jedoch nicht. Ein erstes Indiz dagegen kann gefunden werden, wenn man die Wichtigkeit der Räte in den ausgewählten Geschäften betrachtet. In 32 der untersuchten 212 Geschäfte ist der Nationalrat klar erkennbar der wichtigere Rat, in 29 der Ständerat und in 13 Geschäften waren beide gleich wichtig. Für die grosse Mehrheit der Geschäfte ist die höhere Bedeutung eines Rats jedoch nicht eindeutig bestimmbar (138), weshalb zur Diskussion der Hypothese 2 auf weitere Auswertungen zurückgegriffen werden muss, um eine verlässliche Aussage machen zu können.

Grafik 12:

wichtigster Rat

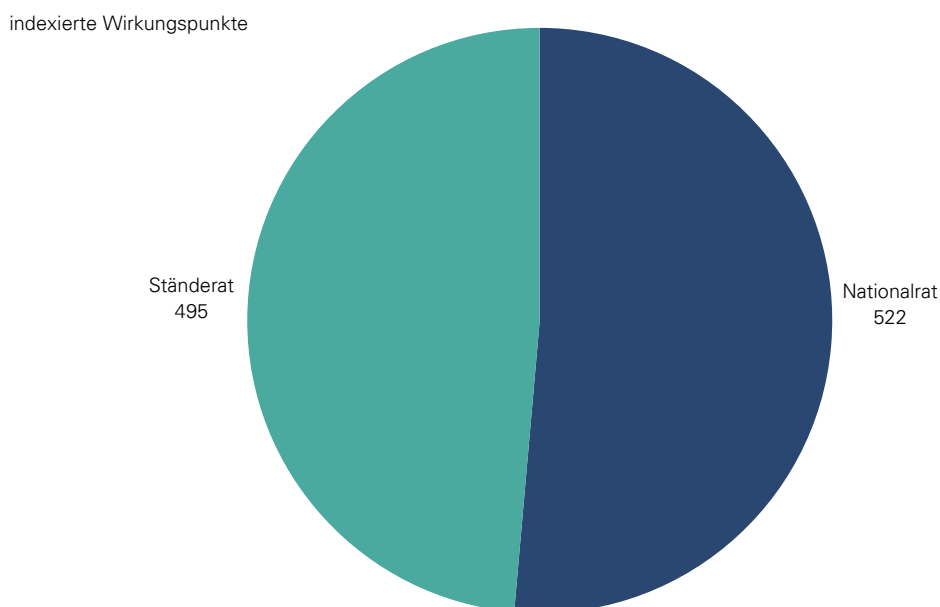


© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Entgegen der aufgestellten Hypothese zeigt die Auswertung der indexierten Wirkungspunkte, dass der Nationalrat dem Ständerat gegenüber punkto Wirkung einen kleinen Vorsprung auszuweisen hat. Das Wirkungskonzept in dieser Analyse ist vor dem Hintergrund der Gesetzgebungsfunktion des Parlaments definiert und nur mit Geschäften, die definitiv rechtskräftig werden, können solche Wirkungspunkte erzielt werden. Dabei sind mögliche Wirkungen des Parlaments im vorparlamentarischen-, im parlamentarischen und im nachparlamentarischen Prozess in allen untersuchten Geschäften möglich. Die Details sind in der Einleitung beschrieben.

Grafik 13:

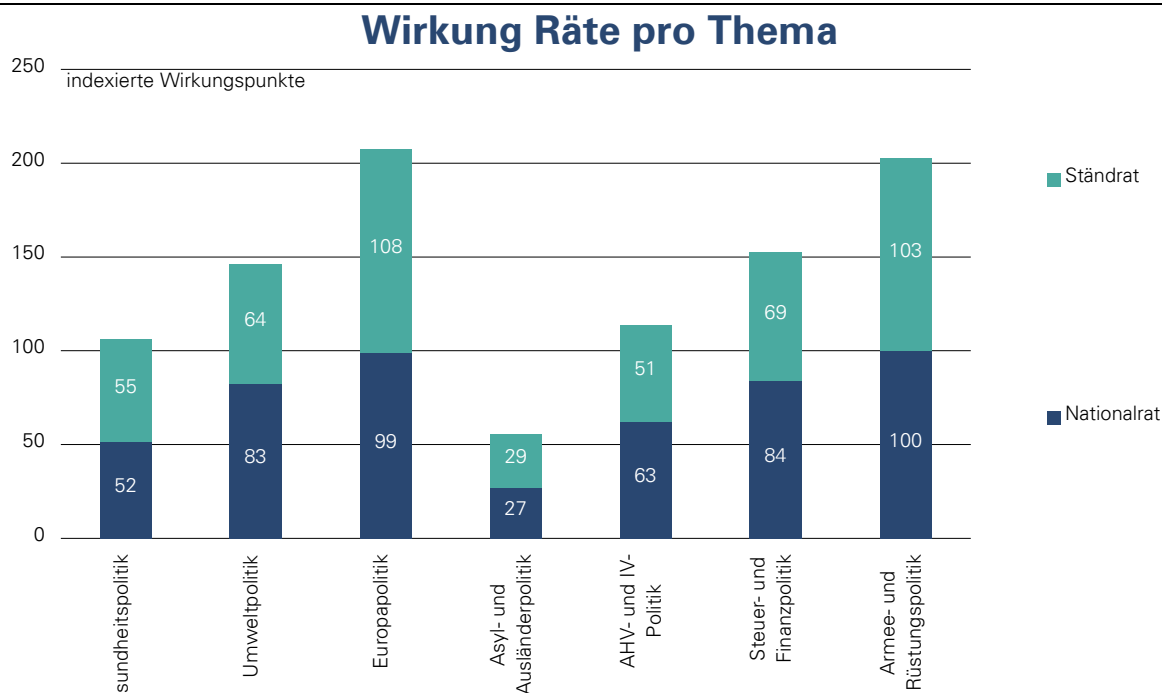
Wirkung Räte



© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Nach den ausgewählten Themengebieten betrachtet, muss die Aussage allerdings relativiert werden. In der Gesundheitspolitik, der Europapolitik, der Asyl- und Ausländerpolitik sowie der Armee- und Rüstungspolitik war es der Ständerat der gesetzgeberisch wirkungsvoller war. Umgekehrt dominierte die Wirkung des Nationalrats in den Themenfeldern Umwelt, Sozialwerke und rund um Steuern und Finanzen. Thematisch aufgeschlüsselt erzielt der der Ständerat somit breitere Wirkung als der Nationalrat da er in vier der sieben untersuchten Themenfelder vorne liegt. Der Unterschied fällt jedoch meist gering aus.

Grafik 14:



© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

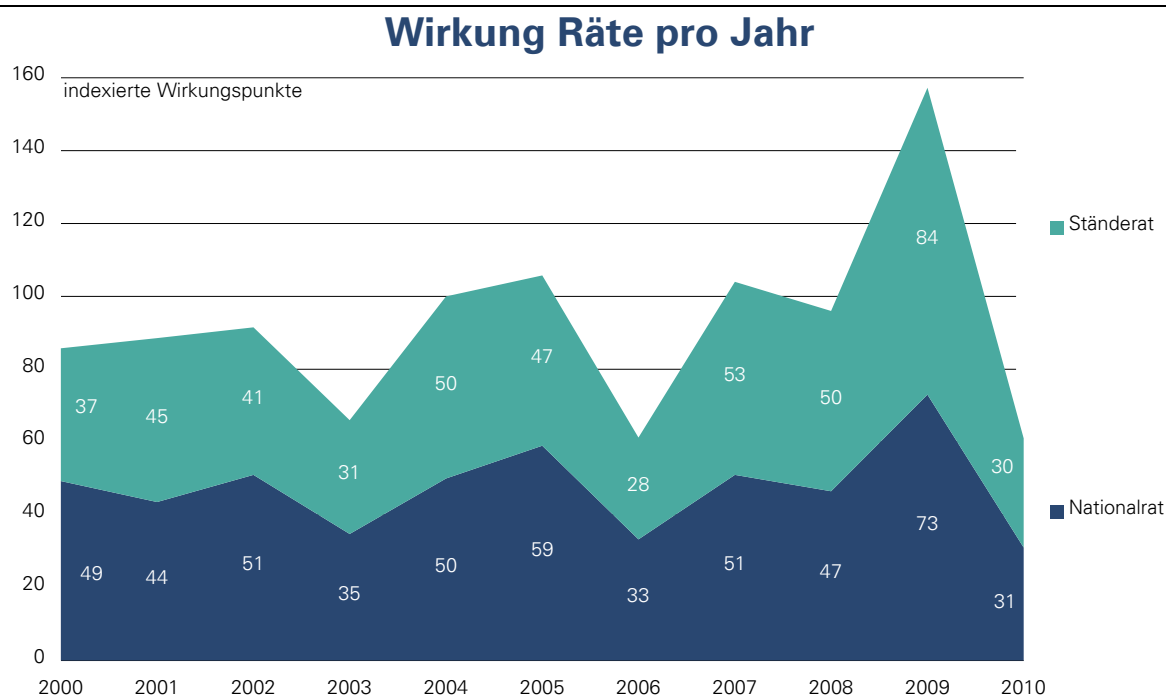
Die Trendbetrachtung legt dar, dass zwar gewisse Schwankungen vorhanden sind, diese aber eher zufälliger als systematischer Natur sind. In sechs der untersuchten elf Jahre erzielte der Nationalrat mehr Wirkung, in den übrigen fünf Jahren der Ständerat. Auch hier fällt also die Bilanz knapp zu Gunsten des Nationalrats und somit entgegen der Hypothese 2 aus.

Hypothese 3 - Wirkung des Parlaments:
 Zwischen 2000 und 2010 und namentlich in der aktuellen Legislatur sinkt die gesetzgeberische Wirkung des Parlaments wegen der Polarisierung und unsicherer Mehrheiten.

Was die Abnahme der gesetzgeberischen Wirkung des Parlaments im Gesamten betrifft, muss der postulierte Sachverhalt der Hypothese 3 ebenfalls verworfen werden. Die gesetzgeberische Wirkung beider Räte unterliegt ähnlichen Schwankungen und hat sich über die Zeit für keinen der beiden Räte klar in eine Richtung entwickelt. Betrachtet man einzig die Wirkungen der Räte zu Beginn (2000) und Ende (2010) des Untersuchungszeitraums, so hat die Wirkung beider Räte leicht abgenommen. In den Jahren dazwischen sind jedoch für beide Räte Jahre eine grössere Wirkung als zu Beginn der Untersuchungsreihe zu finden. Von einem einheitlichen Trend kann also weder für den Ständerat noch für den Nationalrat gesprochen werden: Die Wirkung beider Räte folgt einem ähnlichen Muster, aber ohne klare zeitliche Entwicklungstendenz. Zwar war der Ständerat zwischen 2007 und 2009 wirkungsvoller als der Nationalrat, die Differenz ist jedoch zu gering, um die Hypothese 3 vorbehaltlos anzunehmen.

Über beide Räte hinweg beobachten lässt sich eine Abnahme der gesetzgeberischen Wirkung in den Vorwahljahren 2006 und 2010 feststellen, bilden doch genau diese beiden Jahre in beiden Räten die Tiefpunkte der Parlamentswirkung. Wir führen dies auf die Verlängerung der Wahlkampfphase zurück, die sich mitunter aufgrund der verstärkten Mediatisierung des Politischen ergeben hat. Für gesicherte Aussagen ist der Zeithorizont allerdings zu kurz gewählt, eine weitere Verfolgung dieser Entwicklung wäre aber interessant und sollte sie sich bestätigen, wäre diese Tendenz von hoher Bedeutung.

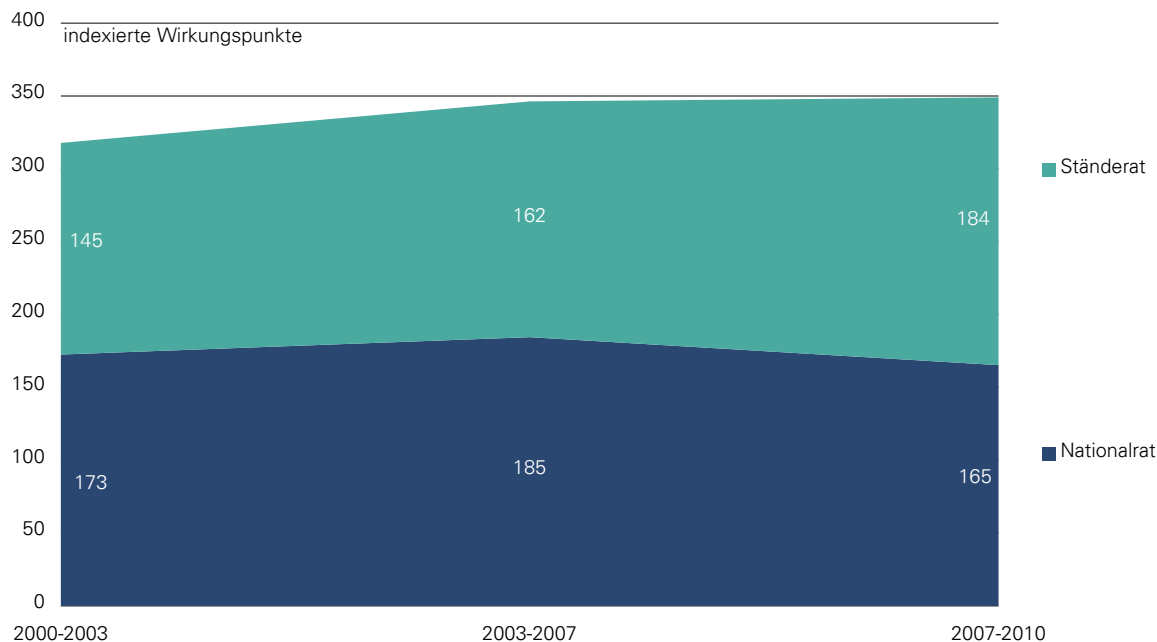
Grafik 15:



© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Auch sind die Anteile der Wirkung beider Räte im Verhältnis zueinander relativ konstant, so dass keine Wirkungsverschiebung festgestellt werden kann. Weder innerhalb der Räte, noch über die Zeit lassen sich eindeutige Verschiebungstendenzen ablesen. Einzig die verdichtende Betrachtung über die einzelnen Legislaturen hinweg, fällt tendenziell im Sinne der aufgestellten Hypothese aus. Während der Nationalrat in den ersten beiden der untersuchten Legislaturen knapp vor dem Ständerat zu liegen kam, kehrte sich dieser Sachverhalt in der laufenden Legislatur um. Hier wäre aber das Ende der aktuellen Legislatur abzuwarten, um eine gesicherte Aussage machen zu können und die Umkehr der Verhältnisse lässt sich anhand des Ausnahmejahres 2009 erklären, wo der Ständerat tatsächlich mehr gesetzgeberische Wirkung erzielte als der Nationalrat.

Wirkung Räte pro Legislatur



© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

3.3. Parteienwirkung

Neben der Wirkung des Parlaments als Ganzes, interessiert weiter die Wirkung einzelner Parteien respektive jene von Koalitionen. Die Hypothesen 4 bis 6 legen die angenommenen Wirkungszusammenhänge dar, wobei von vornherein darauf verwiesen sei, dass Aussagen zu Koalitionen mit dem codierten Datenmaterial nur sehr allgemein gefasst werden können. Koalitionen wurden nicht für die einzelnen Geschäfte erfasst.

Hypothese 4 - Koalition der Mitte:

CVP und FDP. Die Liberalen entwickeln weiterhin die grösste gesetzgeberische Wirkung, wenn beide Parteien geschlossen für ein Geschäft eintreten: Dies wird aber zwischen 2000-2010 seltener.

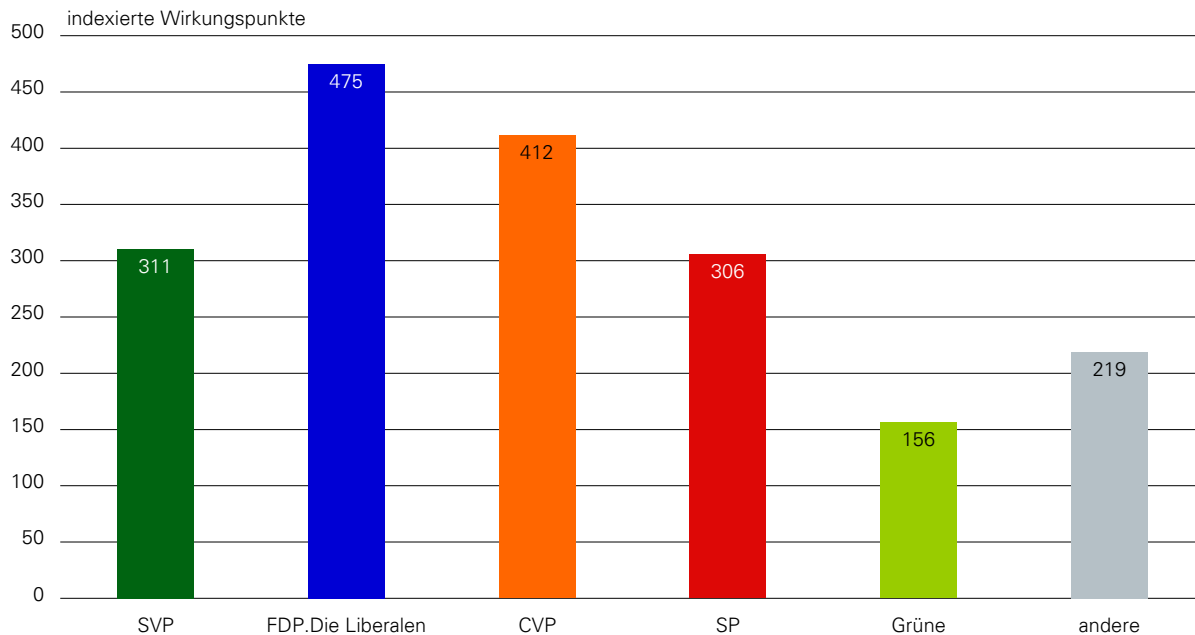
Hypothese 5 - Opposition von Regierungsparteien:

SP und SVP entwickeln die geringere gesetzgeberische Wirkung als die Mitteparteien, wobei die SVP zunehmend eine Oppositionsrolle einnimmt.

In den Jahren 2000 bis 2010 zeigen sich die beiden alteingesessenen Mitteparteien FDP. Die Liberalen und CVP⁴ am wirkungsvollsten, gefolgt von den Polparteien SVP und SP, anderen und schliesslich der GPS. Somit sind es nicht die wählerstärksten und grössten Parteien, die die grösste Wirkung erzielen, sondern die Mitteparteien. Diese Aussage stützt vorerst den ersten Teil der Hypothesen 4 und 5. Die Mitteparteien zeigen tatsächlich eine grössere gesetzgeberische Wirkung im Parlament als die Polparteien.

⁴ Es wurden Fraktionen codiert, mit der FDP sind also immer auch die Liberalen codiert und die CVP wird in ihrer Fraktion mit der GLP und der EVP codiert.

Wirkung Parteien

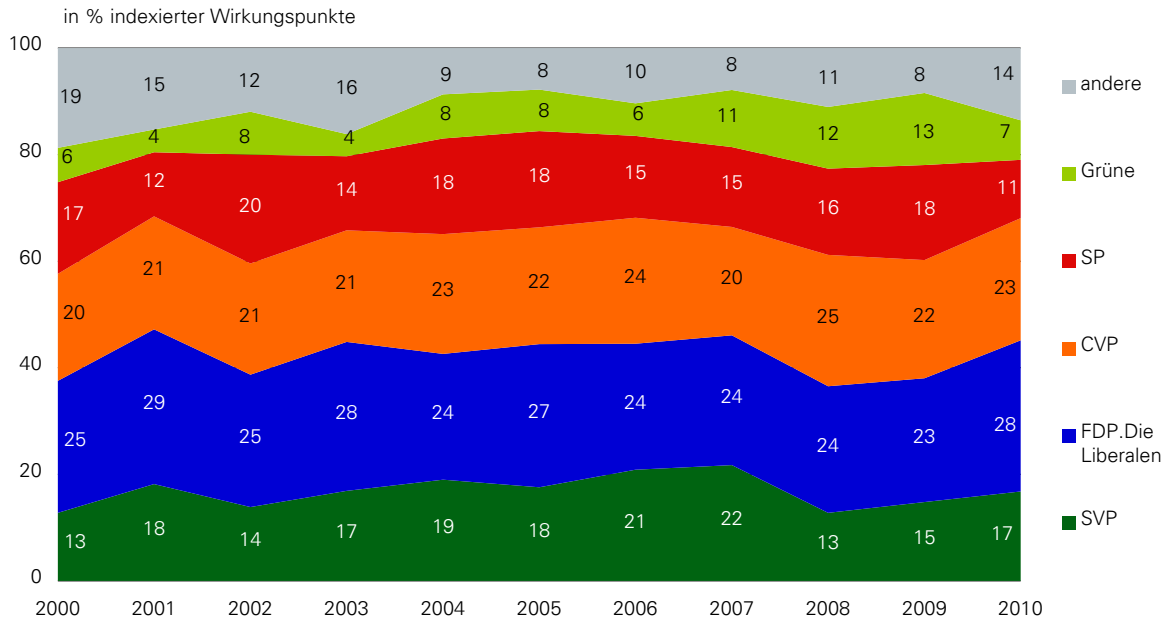


© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Betrachtet man die prozentuierte Wirkung der Parteien über die einzelnen Jahre hinweg, zeigt sich die hohe Wirkung der Mitte-Parteien in aller Deutlichkeit. Die CVP und die FDP.Die Liberalen zeigen über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg konstant hohe Wirkung, trotz abnehmender Sitzzahlen im Parlament. Zusammen mit der SVP hat die bürgerliche Allianz bestehend aus SVP, FDP.Die Liberalen und CVP über die untersuchten elf Jahre hinweg die Mehrheit punkto gesetzgeberischer Wirkung. Wirkungsvollste Partei ist dabei ebenfalls konstant die FDP.Die Liberalen, in der Regel gefolgt von der CVP und schliesslich der SVP. Die SP bewegt sich auf einem ähnlichen Wirkungsniveau wie die SVP und ist dabei relativ konstant. Eine gewisse Wechselwirkung der SP gemeinsamen mit der GPS gegen die SVP lässt sich feststellen. Genau in den Jahren, wo die SVP weniger Wirkung erzielte als sonst, schneiden SP und GPS gemeinsam besser ab. Die gestiegene Wirkung der GPS zeigt sich schliesslich auch in der Betrachtung nach Jahren, wobei sich diese ab 2007 besonders akzentuiert darstellt.

Grafik 18:

Wirkung Parteien pro Jahr

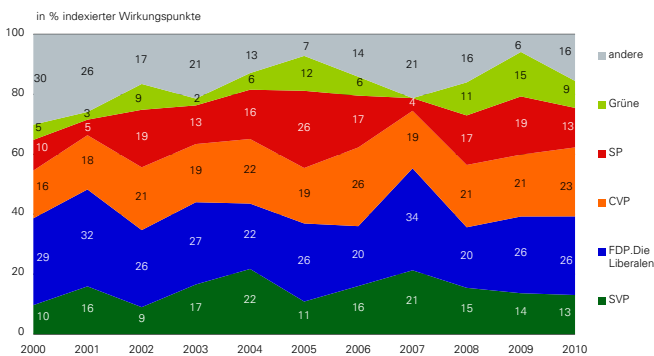


© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Der Vergleich der Wirkung einzelner Parteien nach Falltyp bestätigt die Wirkungskraft der Mitte für sowohl für Parlamentsgeschäfte als auch für Volksabstimmungen. Die direkte Gegenüberstellung der Werte lässt an der Oppositionsrolle der SVP zweifeln, war sie doch in Parlamentsgeschäften konstanter und wirkungsvoller als in Volksabstimmungen. Einzige Ausnahme bildet das Jahr 2004, wo die SVP eine höhere Wirkung in den Abstimmungen als im Parlament erzielte. Das Rot-Grüne-Lager dagegen war fallweise wirkungsvoller in Abstimmungen als in Parlamentsgeschäften, so zum Beispiel in den Jahren 2005 und 2009, beides Jahre, die von der Europapolitik dominiert wurden.

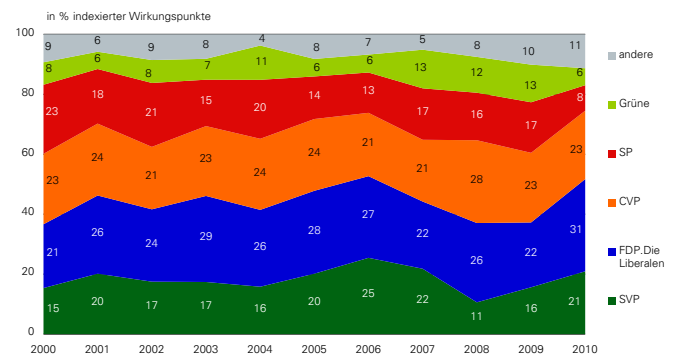
Grafik 19:

Wirkung Parteien pro Jahr – Volksabstimmungen



© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Wirkung Parteien pro Jahr – Parlamentsgeschäfte



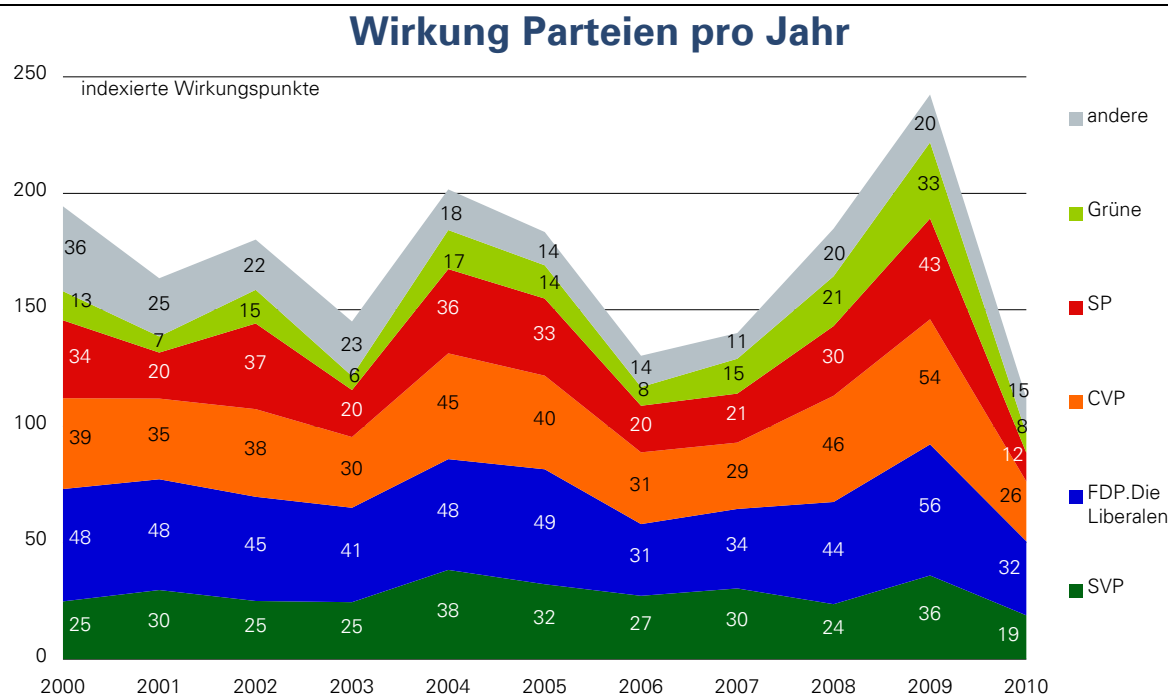
© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Auch die nach Jahren aufgeschlüsselten effektiv erzielten Indexpunkte bestätigen das oben gezeichnete Bild durchs Band. Es gibt in der Schweiz eine starke Mitte im Parlament, die gesetzgeberische Wirkung über ihren Sitzanteil hinaus erzielt, während die beiden grössten Parteien an den Polen – SVP und SP – öfter einen Weg ausserhalb des Parlaments einschlagen und auch über den Weg der Initiative eine gewisse Wirkung erzielen.

Aus der Jahresauswertung lässt sich allenfalls eine Abhängigkeit zu den Jahren vor einer Wahl und zum Wahljahr selbst erkennen. Die Wahljahre 2003 und 2007 waren Jahre mit unterdurchschnittlicher parlamentarischer Wirkung insgesamt. Während das Vorwahljahr 2002 noch eher durchschnittlich war, könn-

ten neuerdings auch die Vorwahljahre von dieser negativen Wahlabhängigkeit betroffen sein: Mindestens die Jahre 2006 und 2010 waren die Jahre mit der geringsten parlamentarischen Wirkung überhaupt. Die These einer Wahlkampfabhängigkeit der parlamentarischen Wirkung müsste über einen längeren Zeitraum, mit Blick auf die kommenden Wahlen und die nächste Legislatur untersucht werden.

Grafik 20:



© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

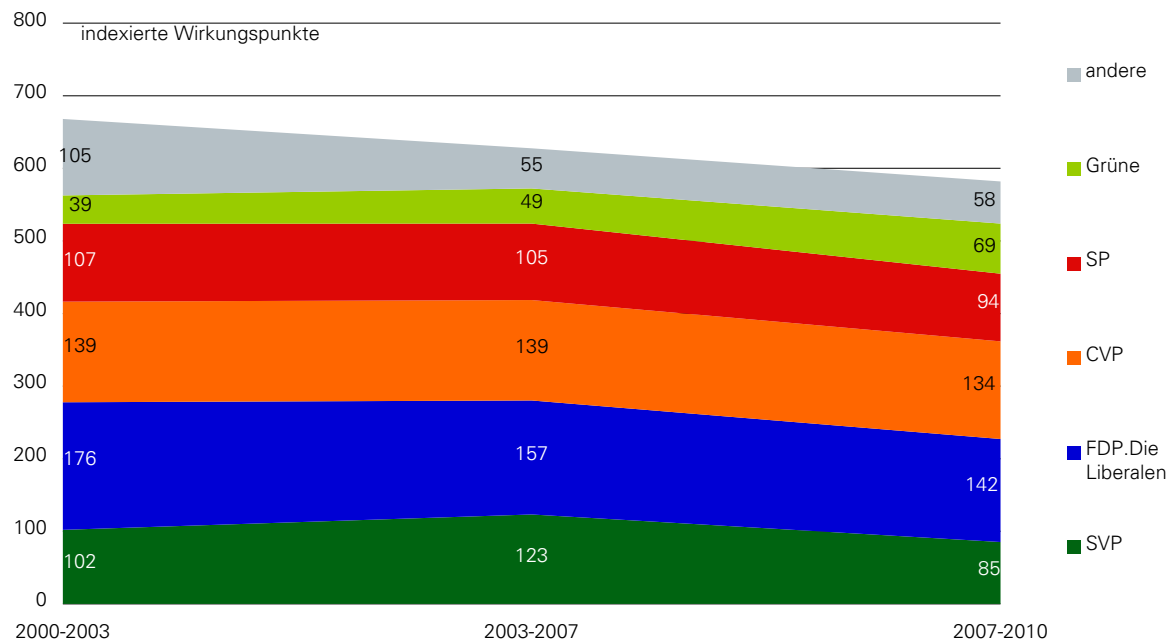
Was die durch die Hypothese 5 postulierten zeitlichen Entwicklungen der Parteienwirkung angeht, ist differenziert zu urteilen. Nach Legislaturen betrachtet, hat einzig die Wirkung der GPS über die Zeit zugenommen. Alle anderen Parteien haben an Wirkung eingebüsst; am stärksten die FDP.Die Liberalen und SVP, am wenigsten die CVP. Dabei ist die Wirkungsabnahme der FDP.Die Liberalen über die drei Legislaturen hinweg konstant, die FDP.Die Liberalen ist aber ebenfalls über alle drei Legislaturen die wirkungsvollste Partei. Die Tatsache, dass die laufende Legislatur noch nicht beendet ist, erweckt fälschlicherweise den Eindruck eines sinkenden Trends. Bis zum Ende der aktuellen Legislatur werden alle Parteien nochmals gemäss Codierung Wirkung erzielen, was die gemachten Aussagen relativiert. Die Fallzahl ist für die Legislatur 2007-2010 einfach geringer, da ein Jahr fehlt bis die Legislatur beendet ist.

Wenn man die Entwicklung der gesetzgeberischen Wirkung der Parteien in einen weiter gefassten Kontext stellt, jenen nämlich der Wahlgewinner und -verlierer, sind einige spannende Aussagen möglich. Die beiden Gewinner der Wahlen 2007 haben seither unterschiedliche Tendenzen durchlaufen. Während die SVP an gesetzgeberischer Wirkung im Parlament eingebüsst hat, hat die GPS deutlich mehr Wirkung erzielt. Spannend ist diese Betrachtungsweise nicht zuletzt, wenn man bedenkt, dass die GPS wählerstärkste Nicht-Regierungspartei die eigentliche stärkste Oppositionspartei der Schweiz darstellen könnte, während die SVP genau mit dieser Rolle drohte. Die Sitzgewinne der SVP haben der Partei also nicht zu mehr Wirkung verholfen und die GPS, die von der Regierung ausgeschlossen ist, verhält sie sich im Parlament konstruktiv und erzielt von Legislatur zu Legislatur mehr Wirkung. Das passt nicht zum gängigen Bild einer Oppositionspartei und ist durchaus bemerkenswert. Der Umstand dass die Mitteparteien CVP und FDP.Die Liberalen trotz Sitzverlusten in den letzten beiden Wahlen nicht erkennbar an Wirkung eingebüsst haben, verweist auf die Stärke der Mitteparteien in gesetzgeberischen Prozessen. Die

Logik von Sitzgewinnen und Wirkung im Parlament verlaufen nicht parallel und das Gesetz des Stärkeren ist im Parlament offensichtlich nur bedingt von Gültigkeit.

Grafik 21:

Wirkung Parteien pro Legislaturperiode

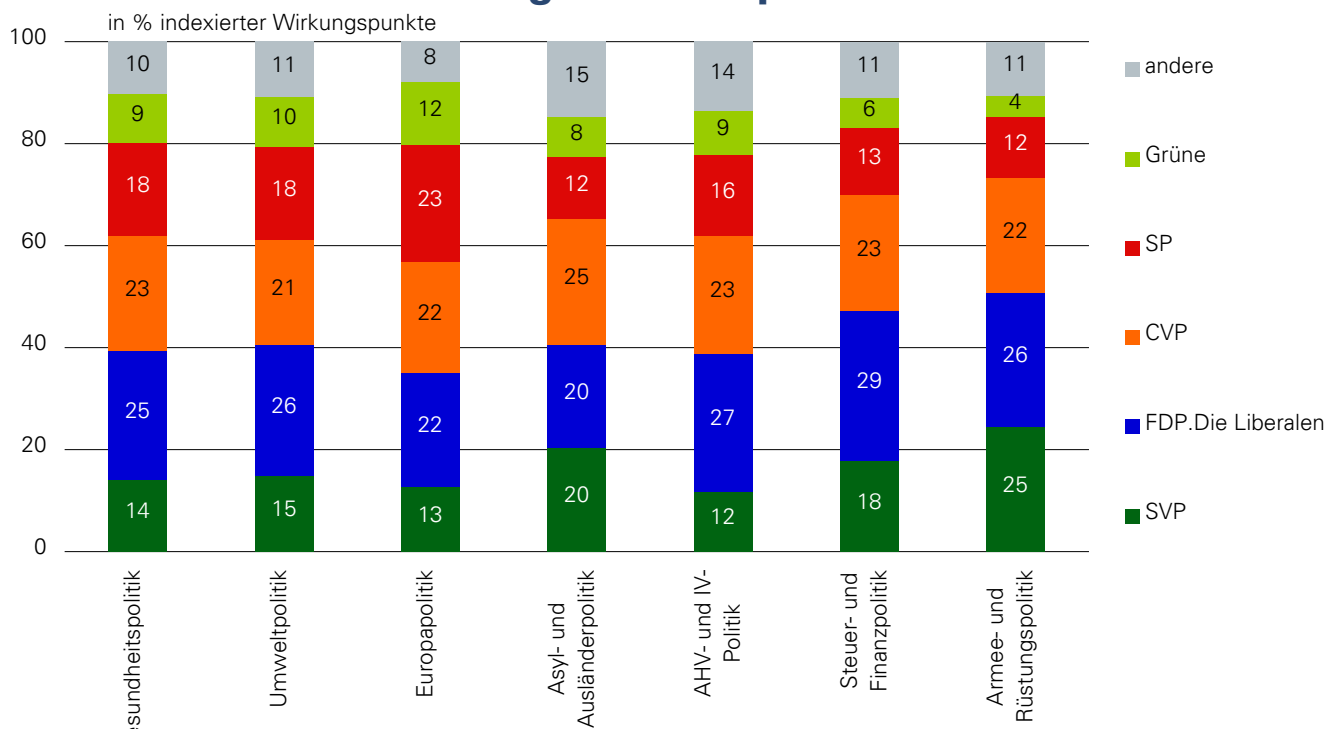


© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Die Wirkungsstärke der SP und der GPS in Europapolitischen Fragen bestätigt sich, wenn man die Wirkung der Parteien nach Themen aufschlüsselt. In fünf der sieben untersuchten Themenfelder war dies jeweils die FDP.Die Liberalen. Einzig in der Europapolitik, wo die SP am wirksamsten war, und in der Asyl- und Ausländerpolitik, wo die CVP am meisten Wirkung erzielte, war dies nicht der Fall. Es lassen sich umgekehrt auch für jede Partei jene Themenfelder ablesen, wo sie am meisten Wirkung erzielte. Für die GPS sind das Europa- und wenig überraschend die Umweltpolitik. Stark punktete die GPS beispielsweise im Zusammenhang mit der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit, genau wie auch die SP in diesem Geschäft viel zum Gelingen beigetragen hat. Auch sie ist auf diesen beiden Gebieten am wirkungsvollsten, wobei sie in der Gesundheitspolitik ebenso wirksam war wie in der Umweltpolitik. Die CVP hat eine breitere Themenwirkung als die beiden zuvor genannten Parteien und wirkt auf verschiedenen Gebieten stark.

Leicht erhöht ist die Wirkung der CVP in der Asyl- und Ausländerpolitik, rund um die Sozialwerke, Steuer- und Finanzpolitik sowie die Gesundheitspolitik. Für die FDP lässt sich dagegen eher ein thematisches Profil ablesen, hat sie doch eine besonders starke Wirkung in der Steuer- und Finanzpolitik und der AHV- und IV-Politik. Als Beispielgeschäfte, wo die FDP.Die Liberalen besonders viele Punkte erlangte, können der Bundesbeschluss über die neue Finanzordnung und die Unternehmenssteuerreform genannt werden. Die SVP erzielt am meisten Wirkung innerhalb der Armee- und Rüstungspolitik und in der Asyl- und Ausländerpolitik. Geschäfte, die beispielhaft für die Stärke der SVP auf diesen Gebieten stehen, sind das Bundesgesetz über die Armee XXI oder die Revision des Asylgesetzes von 2006.

Wirkung Parteien pro Thema



© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

In der aggregierten Sicht lässt sich eine rechtsbürgerliche Dominanz von FDP.Die Liberalen und SVP nur in der Armee- und Rüstungspolitik erkennen. Relativ klar dominant sind diese beiden bürgerlichen Kräfte gemeinsam mit der CVP weiterhin in der Steuer- und Finanzpolitik. Dazwischen liegen einige Themenfelder mit keinen klar dominierenden politischen Mustern. Ziemlich klar in der Europapolitik sowie ansatzweise in sozialen Themen gibt es eine starke linke Seite. Insgesamt beeinflussen heute unterschiedliche Koalitionen und Parteien je nach Thema wirksam den Gesetzgebungsprozess.

3.4. Weiterführende Überlegungen zu Koalitionen

Dieses letzte Kapitel des Befundeteils widmet sich in synthetisierender und prospektiver Form nochmals den Resultaten und stellt einen Versuch dar, diese in einen weiteren Kontext einzugliedern. Der Fokus wird nun weg von einzelnen Parteien, hin zu Koalitionen verschoben, um die Auswirkungen der Resultate vor dem Hintergrund des Konkordanzbegriffs, als viel diskutierte und idealisierte Komponente der Schweizer Politik abrundend zu besprechen. Damit nehmen wir die relativ neuen Erkenntnisse von Linder/Schwarz (2008) zur Veränderung der Koalitionen und dem Blockadepotenzial im Schweizer Parlament auf. Die Operationalisierung von Linder/Schwarz ist jedoch auf den Nationalrat beschränkt und lässt sich nicht auf den Ständerat übertragen, weshalb wir die Diskussion hier qualitativer führen müssen. Ausgangspunkt der im Folgenden angestellten Überlegungen bildet der Zusatzaspekt zur Wirkungsverschiebung in der parlamentarischen Gesetzgebung.

Zusatzaspekt - Einfluss der Koalitionen:

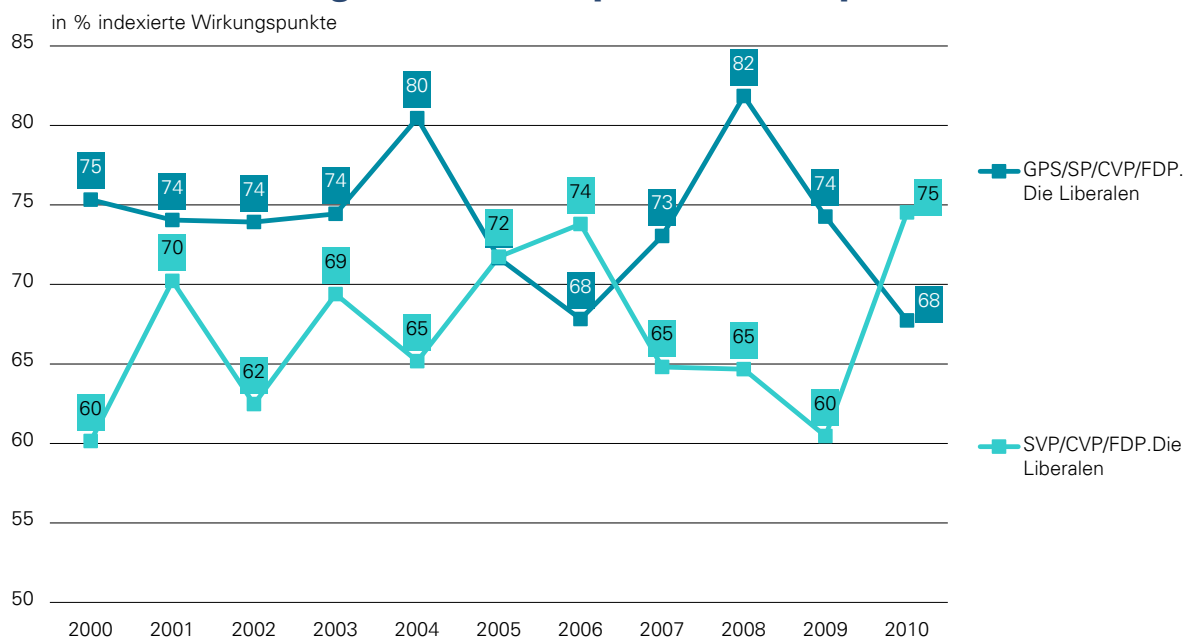
Die gesetzgeberische Wirkung von Mitte-Links-Koalitionen steigt im letzten Jahrzehnt und namentlich in der aktuellen Legislatur, während die gesetzgeberische Wirkung von Mitte-Rechts-Koalitionen aufgrund der stärkeren Oppositionsrolle der SVP im Parlament sinkt.

Die Wirkung der Koalitionen im Parlament ist nicht für das einzelne Geschäft codiert worden. Dies bewirkt, dass wir nur aggregierte Wirkungen der Koalitionen diskutieren können. Schlussfolgerungen daraus ziehen wir deshalb nur mit gebotener Vorsicht.

Es lässt sich in verschiedener Hinsicht eine starke gesetzgeberische Wirkung der beiden Mitteparteien CVP und FDP. Die Liberalen aufzeigen. Die beiden Pol-Parteien sind in weniger wirkungsvoll und liegen durchs Band hinter den Mitteparteien und wirken jeweils vergleichbar. Unter dem Strich lässt sich jedoch eine tendenzielle Dominanz der FDP. Die Liberalen, der CVP zusammen mit SP und GSP aufzeigen. Mitte-Links erzielt insgesamt tendenziell mehr Wirkung als Mitte-Rechts, weil die Grünen keine echte Oppositionsrolle einnehmen. FDP. Die Liberalen und CVP erzielen zusammen mit der SVP (Mitte-Rechts) nur ansatzweise 2005, 2006 und 2010 eine höhere Wirkung als Mitte-Links. Eine eindeutige zeitliche Dynamik ist nicht erkennbar, selbst wenn man die Wahlkampfjahre dazurechnet. Möglicherweise dominierte Mitte-Rechts im Parlament eher, wenn die SVP mit einem Wunschkandidaten im Bundesrat vertreten ist. Mindestens für die Jahre 2005, 2006 (Christoph Blocher) sowie 2010 (Ueli Maurer) scheint dies zuzutreffen.

Grafik 23:

Wirkung Koalitionen prozentuiert pro Jahr



© gfs.bern, Parlamentswirkung 2000-2010, Juni/Juli 2011 (N = 212 ausgewählte Parlamentsgeschäfte)

Somit gibt keine eindeutige Dominanz einer Koalition und beide Seiten – Mitte-Links und Mitte-Rechts – erzielten fallweise mehr Wirkung. Damit geht einher, dass auch keine einzelne Partei systematisch marginalisiert wird und alle Parteien im Verbund mit anderen Aussichtschanzen auf Erfolg haben. Dies beurteilen wir als neue Entwicklung. Trotz Konkordanz war die SP in den Jahren des kalten Krieges in die Ecke gedrängt. Der Kampf gegen sozialistisches Gedankengut wirkte als übergeordnete Klammer. Dies einigte die Bürgerlichen und versetzte die Linke eher systematisch in die Minderheit. Mit dem Wegfall der

Bedrohung durch den kalten Krieg hat sich diese Konstellation jedoch verändert. Heute entstehen variable, themenspezifische Koalitionen. Eine ganz besondere Rolle kommt dabei dem Policy-Bereich der Europäischen Integration zu, wo nicht selten der früher undenkbar Schulterschluss der bürgerlichen Mitte mit den Linken zu Stande kam. Dies hat sich auch seit 2000 anhand der thematischen Wirkungen bestätigt.

Gemäss Christian Bolliger, der in seiner Dissertation⁵ die Entwicklung von Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz nach dem zweiten Weltkrieg untersuchte, stehen Parteien heute vor zwei Herausforderungen. Einerseits muss es Parteien gelingen, die eigene Klientel anzusprechen und sich damit zu profilieren. Auf der anderen Seite müssen Parteien im Parlament Kompromisse eingehen und mit andern Parteien zusammenarbeiten, um ihre Interessen angemessen einbringen zu können. Zwischen dem kommunizierten Bild und ihrem effektiven Handeln kann so eine Lücke entstehen. Diese im permanenten Wahlkampf so gering wie möglich aber so gross wie nötig zu halten, stellt Parteien vor Herausforderungen, die sich mit der Mediatisierung der Politik nochmals verschärft haben. Eine qualitative Synthetisierung des von uns erhobenen Datenmaterials mit der medialen Diskussion der Zusammenarbeit der Parteien bestätigt Bolligers These indirekt.

Tatsächlich verhalten sich die Parteien in der gesetzgeberischen Tätigkeit im Parlament weniger extrem, als es Äusserungen verschiedener ParteioxponentInnen in den Medien vermuten liessen. So sind im codierten Datenmaterial beispielsweise keine Spuren für die angekündigte Opposition, wie die SVP sie im Nachgang zur Abwahl von Bundesrat Blocher einzunehmen androhte, zu finden. Eine Oppositionsrolle der SVP in Fragen der Europapolitik und situativ mit Mitteln der direkten Demokratie in der Migrationspolitik ist gegeben. Sie beschränkt sich aber auf diese Themenfelder und ist nicht genereller Natur. Auch für die GPS, die ohne Einsitz im Bundesrat effektiv die Rolle der Oppositionspartei einnehmen könnte, sind auch keine solchen Wirkungen im Sinne von Obstruktion zu finden. Im Gegenteil; die GPS wirkt mehr und mehr als starke, produktive Kraft im Links-Grünen-Lager. Daher ist sie als Nicht-Regierungspartei ohne Oppositionsrolle im eigentlichen Sinne zu bezeichnen.

Was bedeutet das nun für die Konkordanz? Ist dieses alteingesessene und mit Stolz vertretene Politikmodell tatsächlich nur noch von institutioneller aber nicht praktischer Relevanz oder hat sich einfach deren Wesen über die Zeit verändert? Die Diskussion der Oppositionsrolle der SVP lässt es bereits vermuten: Parteienkonkordanz gibt es nur noch fallweise und sie ist themenabhängig. Deswegen die Konkordanz tot zu sagen, erscheint angesichts der konstanten Wirkung in relevanten Themen als kulturpessimistisch. Denn es lassen sich weiterhin konkordante Verhaltensmuster in der Politik finden und wie die Ausführungen zu den Koalitionen gezeigt haben, arbeiten verschiedene Parteien in verschiedenen Konstellationen nach wie vor wirkungsvoll zusammen. Aus unserer Sicht existiert weiterhin eine Konkordanz. Sie ist lediglich anders zu definieren, denn es ist eine pragmatische, interessengeleitete und themenabhängige Konkordanz, in der den Mitte-Parteien eine entscheidende Rolle zuteil wird. Mit der erhöhten und permanenten Kommunikation werden heute Konflikte lauter ausgetragen und mit wechselnden Koalitionsmöglichkeiten sind spektakuläre Blockaden wie in der AHV wahrscheinlicher geworden. Allerdings disziplinieren sämtliche institutionellen Faktoren seit 2000 die Akteure auf lange Frist unverändert und Blockaden wie beispielsweise beim Rüstungsprogramm 2006 können mit pragmatischen Schritten langsam gelockert werden.

Allerdings ist diese Wirkungskraft und Wichtigkeit der Mitteparteien im Parlament bereits einer neuen Entwicklung ausgesetzt. Die klassischen Parteiakteure der über lange Frist schrumpfenden politischen Mitte – FDP, Die Liberalen und CVP – haben mit den neuen Mitte-Parteien BDP und GLP neue Konkurrenz

⁵ Bolliger, Christian (2007): Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz 1945 bis 2003. Bern. Haupt.

auf ihrem Terrain erhalten, die dem Spiel wechselnder Koalitionen eine neue Wende geben könnten. Obwohl also CVP und FDP. Die Liberalen aktuell hohe Wirkung erzielen, ist unter Anbetracht der neuen Akteure in der politischen Mitte als mögliche Zünglein an der Waage diese Position heute wackliger denn je. Dies betrifft beispielsweise die FDP. Die Liberalen, sollte es zu einer Koalition von SP, GPS, CVP und GLP kommen. Es könnte aber auch die SP treffen, wenn sich die neue mit der alten Mitte eint und gleichzeitig die GPS mitzieht.

4. Thesen

Am Anfang stand die Frage:

Wie wirkte das Parlament und die einzelnen Parteien im Zeitraum 2000-2010 in der Gesetzgebung und wie hat sich die Wirkung entwickelt?

Die im Konzept erarbeitete wissenschaftliche Grundlage für die Studie legt unterschiedliche Dynamiken der Wirkung des Parlaments je nach Zeithorizont nahe. Langfristig steigen die Zahl der erarbeiteten Gesetze und der eigenständige Beitrag des Parlaments vor dem Hintergrund einer zunehmenden Regulierungsdichte sowie internationaler und innerstaatlicher Vernetzung.

Mittelfristig mehrten sich aber in den letzten Jahren die Zeichen, dass die beschriebene gesetzgeberische Wirkung sinkt, was insbesondere mit der polarisierten Situation im Nationalrat und der zunehmenden Uneinigkeit der politischen Mitte zusammenhängen könnte. Dies – so lautete die Stossrichtung der in der vorliegenden Untersuchung formulierten Hypothesen – erschwert Lösungsfindungen und es ergeben sich zunehmend Blockaden in wichtigen Sachbereichen.

Es gab zudem von ExpertInnen formulierte Hinweise, dass die Polarisierung in der aktuellen Legislatur zugenommen hat und auch die Kommissionsarbeit erfasst. Eine Untersuchung aus dem Jahr 2009 legt ausserdem nahe, dass Mitte-Links-Koalitionen im Verlauf des letzten Jahrzehnts immer erfolgreicher wurden. Auch dies dürfte ein indirekter Hinweis auf einen sinkenden Grundkonsens bei der bürgerlichen Mehrheit sein, welche Lösungen erschwert und Blockaden wahrscheinlicher macht.

Kritisch aufgrund der aufbereiteten Informationen formuliert hätte unsere Frage gelautet:

Sinkt die gesetzgeberische Wirkung des Schweizer Parlaments, weil die erstarkten Pole Lösungen verhindern?

Unsere Antwort fällt aber eindeutig anders aus.

In unserem aufwändig selektionierten und codierten Datenmaterial finden sich keine Hinweise, dass sich die parlamentarische Wirkung in der Kernfunktion der Gesetzgebung im letzten Jahrzehnt verschlechtert hat.

Bereits die Aussage, dass sich insbesondere wegen dem zerstrittenen Nationalrat die beiden gleichberechtigten Räte in wichtigen Fragen immer weniger einigen, lässt sich kaum aufrechterhalten. Nationalrat und Ständerat erzielen eine vergleichbare und mehr oder weniger konstante Wirkung. Die Jahre 2008 und 2009 gehörten aus gesetzgeberischer Sicht zu den produktivsten der letzten Jahre. Zwar gibt es spektakuläre Blockaden wie die stark mediatisierte 11. AHV-Revision und schwierige Lösungsfindungen, wie am Beispiel der laufenden Gesundheitsreform, geschehen heute auch öffentlich. Effektiv ist sich das Parlament selbst in den letzten Jahren mehrmals in Fragen der Armeepolitik und der Finanz- und Steuerpolitik nicht einig gewesen. Qualitativ beurteilt wurde die Rolle der GPK zudem politischer und möglicherweise wurde auch der Ton gegenüber der Öffentlichkeit oder hinter verschlossenen Türen untereinander respektive zwischen den Parteien schärfer. All dies sind vielleicht umgekehrt auch Hinweise auf ein aktives, professionelleres, politischeres Parlament. Dafür spricht beispielsweise auch der erhöhte Anteil an Eigeninitiativen gemessen an parlamentarischen Initiativen.

Heute entstehen Mehrheiten im Parlament fallweise und es gibt höchstens noch in einzelnen Themenfeldern feste Koalitionen. Dies ist aber auch Aus-

druck einer Emanzipation des Parlaments gegenüber der Regierung. Es erhöht die Unvorhersehbarkeit des Parlaments und damit auch dessen Unabhängigkeit. Die vorliegende Untersuchung kann noch kaum erfassen, wie sich die neu formierten Fraktionen und die neuen Parteien in der Mitte auswirken werden. Sie machen das Spiel der Mehrheitsfindung noch komplexer. Eine neu angelegte Untersuchung müsste sich vor allem detailliert um die BPD, die GLP sowie die Fraktionsgemeinschaft von FDP und Liberalen⁶ kümmern. Vielleicht haben die Impulse der neuen Partner die Mitteparteien insgesamt trotz sinkenden Wähleranteilen von FDP, Die Liberalen und CVP gestärkt. Alle diese Elemente wurden jedoch in der vorliegenden Studie weitgehend ausgeblendet. Insgesamt sprechen die vorliegenden Daten für eine modifizierte Annahme der Nullhypothese.

Wegen der steigenden Professionalisierung des Parlaments und dem höheren Grad an Regulierung aufgrund der Internationalisierung steigt die Wirkung des Parlaments in der Gesetzgebung zwischen 2000 und 2010 tendenziell oder sie bleibt zumindest konstant.

Die Untersuchung blendete von Anfang an die parlamentarischen Funktionen zur Wahl der Regierung und zur Kommunikation als Schnittstelle zur Öffentlichkeit aus. Es gibt zusätzlich zur gesetzgeberischen Wirkung auch hier Hinweise, dass das Parlament beide Funktionen aktiver und gestalterischer ausübt als in den Neunzigerjahren. Das Parlament wählt heute BundesrätInnen ab und verändert die parteipolitische Zusammensetzung. Es reagierte in den letzten Jahren auf aktuelle Themen rasch auch mit Sonderdebatten, welche hohe öffentliche oder zumindest mediale Aufmerksamkeit erzielten.

Natürlich ist damit direkt nichts über die Qualität der politischen Arbeit gesagt. Ein Urteil darüber wäre vielleicht langfristig möglich oder politisch gefärbt. Das Urteil aus Sicht der Systemtheorie verweist allerdings auf eine eigenständige Qualität im Rahmen der gesetzgeberischen Funktion und zumindest im mittelfristigen zeitlichen Horizont bis ins Jahr 2000 auf keine wachsende Dysfunktion.

Anerkennt man eine mindestens konstante gesetzgeberische Wirkung des Parlaments im Untersuchungszeitraum, so überrascht es weniger, dass die kleineren Regierungsparteien FDP, Die Liberalen und CVP in der Regel mehr gesetzgeberische Wirkung entfalten als SP und SVP. Führt man sich allerdings die sinkenden Wahlanteile der beiden Mitteparteien vor Augen, so darf dies dennoch als Erfolg gewertet werden. Die Rolle geht dabei über das Zünglein an der Waage, respektive die reine Mehrheitslogik, hinaus. Die Berücksichtigung qualitativer Elemente in der Codierung verweist auf einen konstruktiven Beitrag, der mehr oder weniger in der Hälfte der Fälle aus diesen Parteien heraus entsteht.

Politisch brisanter als die Erkenntnis eines konstant hohen Wirkungsgrades von CVP und FDP, Die Liberalen ist zunächst, dass in Jahren als die SVP deutlich unter ihrem Sitzanteil Wirkung erzielte und Rot-grün eher erhöhte Wirkungsgrade zeigten. Die wechselnden Gewinner-Koalitionen bei konstanter Wirkung verweisen auf ein lebhaftes Parlament, welches vielleicht heute mehr redet, dabei aber nicht weniger arbeitet. Gerade aus der Mitte heraus scheinen konstruktive Kräfte weiterhin Mehrheiten zu finden, beispielsweise wenn sich die SVP der Opposition zurechnet wie dies 2008 und 2009 der Fall war. Sie hat damit vor allem Rot-grün und konkret vor allem der GPS zu mehr Einfluss verholfen. Die GPS hat gemessen an der Gesetzeswirkung im Unterschied zur SVP ihren steigenden Wähler- und Sitzanteil auch langfristig in eine steigende Wirkung transformiert.

⁶ Fraktionsgemeinschaft ab 2003, Fusion zu FDP, Die Liberalen 2007

4.1. Thesen und Ausblick

In verdichteter Form formulieren wir auf Basis der Auswertungen folgende Thesen.

These 1: Sachorientierung trotz Polarisierung

Das Schweizer Parlament bleibt in einer polarisierten Situation konstruktiv, weil die systematischen Sachzwänge wie die direkte Demokratie und die Sachorientierung in den Kommissionen letztlich über Parteigeplänkel siegen und die neuen Fraktionen rund um die FDP mit den Liberalen und der CVP mit Grünliberalen dabei erfolgreich die Pole gegeneinander ausspielen.

These 2: Parlamentarische Opposition als Drohposition

Die systemischen Voraussetzungen mit direkter Demokratie, Föderalismus und einer Mehrparteienregierung machen es der Opposition im Parlament schwer. Die GPS ist in der Untersuchungsperiode zu einer immer stärkeren effektiven Partei ohne Regierungsbeteiligung geworden und hat gleichzeitig immer mehr konstruktiv an Gesetzen mitgearbeitet. Die SVP hat in der selbst auferlegten Oppositionsphase zwar etwas weniger mitgearbeitet, dabei aber nur die anderen konstruktiven Kräfte Mitte-links gestärkt. Das Verhältnis zwischen Input und Output des parlamentarischen Systems kann unter der anhaltenden Dominanz der Mitte mit Destruktion nur wenig verändert werden. Wenn schon bieten sich für eine wirkungsvolle Oppositionsrolle die Mittel der direkten Demokratie an.

These 3: Verlängerter Wahlkampf dämpft Wirkungspotenzial

Je stärker die Parteien in den Wahlkampf eingebunden sind, desto schwächer erscheint das Wirkungspotenzial im gesetzgeberischen Sinn. Die Kommunikationsfunktionen sind in dieser Zeit eher im Vordergrund und schwächen die konstruktiven Kräfte. Je länger diese Phase des Wahlkampfs effektiv wird, desto geringer dürfte in Zukunft die parlamentarische Wirkung in der Gesetzgebung sein. Mindestens in den Vorwahljahren 2006 und 2010 konnte dieser Effekt ansatzweise erkannt werden.

Die Rückführung der Studie auf die Konkordanzfrage ist mit dem vorhandenen Datenmaterial schwierig. Dennoch trifft der Pragmatismus im Umgang mit der Konkordanz die Stossrichtung der Resultate relativ gut. Dies führt zu einem Ausblick.

Szenario: Pragmatische Konkordanz mit stabilen und instabilen Themen-Koalitionen

Die Koalitionen werden nach Ende des Kalten Krieges situativ gebildet. Mitte-Rechts dominiert tendenziell Finanz- Steuer- und Armeefragen. Mitte-Links tendenziell Europa- und Umweltfragen. In vielen Themenbereichen wie in der Sozialpolitik können Mehrheiten wechseln, was den Grad der Unvorhersehbarkeit des Parlaments erhöht.

5. Anhang

5.1. Anhang 1 – Literatur

Burri, Boris 2007: Statistik der Erlasse der Bundesversammlung. Bern. (via <http://www.bk.admin.ch>, besucht am 24.5.2011)

Eco'Diagnostic 2001: Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit. Gutachten Genf. Via http://www.ecodiagnostic.ch/fr_eco/documents/2001parlement_rap.pdf, besucht am 24.5.2011

Früh, Werner 1998: Inhaltsanalysen. Theorie und Praxis. Konstanz. UVK Medien Verlagsgesellschaft mbH.

Jegher, Annina 1996: Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess. Eine Analyse quantitativer und qualitativer Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit in der 44. Legislaturperiode. Bern. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

Kriesi, Hanspeter 1980: Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik. Frankfurt/New York. Campus.

Lanz, Christoph 1977: Politische Planung und Parlament. Bern. Franke Verlag.

Linder, Wolf 1999: Schweizerische Demokratie: Institutionen - Prozesse – Perspektiven. Bern. Haupt.

Linder, Wolf und Schwarz, Daniel 1998: Möglichkeiten parlamentarischer Opposition im schweizerischen System. In: Parlament 2/08 – 11. Jahrgang. August. S. 4-10.

Lüthi, Ruth 1997: Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern. Bern. Haupt.

Schwarz, Daniel 2008: National- und Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren 1996-2005. Bern. Institut für Politikwissenschaft.

Schwarz, Daniel / Linder, Wolf 2006: Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996-2005. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung. Bern. Institut für Politikwissenschaft.

Schwarz, Daniel 2009: Zwischen Fraktionszwang und freiem Mandat. Nordested. Books on Demand.

Sciarini, Pascal 1994: La Suisse face à la Communauté Européenne et au GATT. Le cas test de la politique agricole.

Sciarini, Pascal 1998: Le processus législatif. In: Linder et al. Handbuch der Schweizer Politik. 4. Auflage. Zürich. NZZ-Verlag. (S. 491-525)

Senti, Martin 2011: Das Paradox der Polarisierung. Die Mitteparteien würden bei einer Abkehr von der Konkordanz an Einfluss verlieren. In: NZZ vom 1. Februar 2011 (http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/das_paradox_der_polarisierung_1.9300578.html)

Vatter, Adrian 1998: Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensdemokratie im Wandel: Eine Re-Analyse von Lijpharts Studie für die Schweiz von 1997 bis 2007. In: Swiss Political Science Review 14 (1): S. 1-47.

Zraggen, Heidi 2004: Professionalisierung der Parlamente im Vergleich. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste. Bern. Haupt.

5.2. Anhang 2 – Codieranweisungen

Die Codieranweisung orientiert sich an Früh 1996 sowie an zahlreichen internen Medienanalyse-Projekten von gfs.bern.

Fix gesetzt war die Analyse sämtlicher 97 Volksabstimmungen als Vollerhebung. Die Ergänzung mit der Stichprobe aus Parlamentsgeschäften in wichtigen Sachthemen soll in der Ausgangslage ein ähnliches Gewicht von ca. 100 Fällen haben. Beides zusammen definiert die zu analysierende Zahl von insgesamt ca. 200 Geschäften. Volksabstimmungen werden auch als Meilensteine in den ausgewählten Sachthemen erfasst, müssen aber nur einmal codiert werden.

Damit konnte der Aufwand für eine Codierung auf durchschnittlich 20 Minuten beschränkt werden. Vor allem bei einfachen Abstimmungsvorlagen ohne intensive Parlamentsdebatte war der durchschnittliche Aufwand für die Codierung deutlich tiefer, während komplexe gescheiterte Vorlagen und intensive Debatten im Parlament in beiden Räten höchstens 60 Minuten Codierungsaufwand nach sich zogen. Dies erforderte einfache, aber systematische Vorgehensweisen für die Codierung von qualitativ heiklen Elementen wie beispielsweise der Kommissionsarbeit. Wirkung als Konzept blieb einfach greifbar und definiert. Ausgangspunkt der Analysen war die Geschäftsdatenbank des Parlaments Curia Vista. Wo zu grosse Unsicherheiten bestanden, muss aus Reliabilitäts- und Validitätsgründen auf eine Codierung verzichtet werden. Im Zweifelsfall gehen wir demnach eher von keiner Wirkung aus.

Ausgangspunkt für die Erfassung der Geschäfte waren Punkte im Rahmen des Prozesses, welche einer Partei zugerechnet werden können. Wenn möglich wurde die Parteizuordnung direkt anhand des Amtlichen Bulletins verifiziert, wobei die Parteizugehörigkeit anhand von Fraktionsanträgen oder indirekt beispielsweise über die Parteizugehörigkeit der VotantInnen (bspw. Minderheitsantrag) zum Ausdruck kam.

Ausweichquellen, um die Quellen von Änderungen zu erkennen, waren die Zusammenfassungen der Prozesse im VOX-Büchlein (nur Abstimmungen), im Année Politique Suisse oder in der NZZ. Zudem wurde bei grösseren Unsicherheiten in einzelnen komplexen Geschäften Swissvotes (Datenbank der Namensabstimmungen im Nationalrat) oder die Mediendatenbank von Swissdox mit Zugang zu den meisten relevanten Medien in der Schweiz konsultiert.

Als Bezugsrahmen und Referenz setzten wir folgendes Geschäft mit Volksabstimmung:

Ein vom Bundesrat vorgeschlagenes Gesetz, welches vom Parlament und von der Kommission entscheidend verändert wurde und erfolgreich die Volksabstimmung im Rahmen eines Referendums bestand. Für jeden erfassbaren Beitrag einer Partei waren auf diesem Weg Punkte möglich.

Total 10 Punkte waren für eine Partei bei dieser Referenz (Gesetz mit Referendumsabstimmung) maximal möglich:

- 1 Punkt für Anstoss zu Gesetzgebung
Anstoss für Gesetzgebung: Entweder Parlamentarier (Partei) oder Behörden (Partei DepartementsvorsteherIn)
- max. 2 Punkte für Kommissionsprozess
Kommissionsprozess: Veränderung der Vorlage in den Kommissionen, die relevant ist für Ja im Parlament (erwähnt in Curia Vista, VOX-Büchlein, Année Politique Suisse, NZZ): Parteizugehörigkeit gemäss Amtlichem Bulletin oder Alternativquellen oder von wem (Parteizugehörigkeit) Änderung ausgelöst wurde.
- max. 2 Punkte für Parlamentsdebatte
Parlamentsdebatte: Veränderung in Parlament, die relevant war für Ja-

Mehrheit Schlussabstimmung – nachschlagen in Bulletin von wem (Partei) Änderung: 2 Punkt.

- max. 2 Punkte für Schlussabstimmung im Parlament (Schwergewicht Nationalrat)
Partei praktisch einstimmig im Ja: 2 Punkte, mehrheitlich dafür: ½ Punkt.
- max. 2 Punkte für Parolenfassung zu Volksabstimmung:
Ja-Parole ohne mehr als 1 abweichende Kantone: 2 Punkte.
- max. 2 Punkte für Unterstützung der Parteianhängerschaft in Volksabstimmung gemäss VOX-Analyse:
Unterstützung von mehr als 60% Ja der Parteianhängerschaft: 1 Punkt, mehr als 80% Ja Parteianhängerschaft: 2 Punkte.

Eine Referenz, die nicht in einer Volksabstimmung endete, aber einen wichtigen Meilenstein in einem der untersuchten Themen betraf, sollte nach der Logik des gleichen Gewichts ebenfalls 10 Punkte ergeben können. Diesen Wert vergaben wir für ein Geschäft, welches sehr bedeutsam war und gegen das kein Referendum zustande kam.

- max. 2 Punkte für Anstoss zu Geschäft
Anstoss für Geschäft: Entweder Parlamentarier (Partei) oder Behörden (Partei DepartementsvorsteherIn): 2 Punkte
- max. 2 Punkte für Kommissionsprozess
Parlamentarischer Prozess: Veränderung der Vorlage in den Kommissionen, die relevant ist für Ja im Parlament erwähnt in Curia Vista, Année Politique Suisse, NZZ): Parteizugehörigkeit gemäss Amtlichem Bulletin oder Alternativquellen oder von wem (Parteizugehörigkeit) Änderung ausgelöst wurde. Bei Unsicherheit Kommissionspräsidium Parteizugehörigkeit Präsidium - ½ Punkt.
- max. 2 Punkte für Parlamentsprozess
Veränderung direkt in Plenumsdiskussion, die relevant war für Ja-Mehrheit Schlussabstimmung – für Ja im Parlament erwähnt in Curia vista, Année Politique Suisse, NZZ): nachschlagen in Amtlichen Bulletin von wem (Partei) Änderung: 1 Punkt. (Gesetz 2)
- max. 2 Punkte für Schlussabstimmung im Parlament (Schwergewicht Nationalrat)
Partei praktisch einstimmig im Ja: 2 Punkte, mehrheitlich dafür: ½ Punkt.

Diese Liste definiert die wichtigsten Variablen, die für jedes Geschäft pro Partei erfasst wurden. In Stichworten sind Änderungen von Kommissionen oder vom Parlament protokolliert, damit die Daten nachvollziehbar bleiben.

Auf dieser Basis wurden nach einer Diskussion mit der Projektleitung fünf erste Codierungsversuche vorgenommen und die Schwierigkeiten protokolliert. Diese Erkenntnisse haben bereits zu Anpassungen des Konzepts geführt. Das definitive Codierschema wurde teils dynamisch bei der Umsetzung des Projekts erarbeitet. Dieses dokumentiert detailliert die einzelnen Schritte für die Codierung. Es umfasst auch alle möglichen Detailvarianten für Volksabstimmungen (Initiativen) und Parlamentsvorlagen. Insgesamt dient das Codierschema der Nachvollziehbarkeit des Codierungsprozesses und befindet sich im Anhang.

Zusätzlich erfasste Variablen:

- Änderung durch Parlament (ja/nein),
- Rat der wichtigsten Änderungen,
- Anzahl Lesungen pro Rat,
- Differenzbereinigungsverfahren (ja/nein) – ja, wie viele Runden
- Partei (alle im Rat vertretenen Parteien im Untersuchungszeitraum),

- Stichworte zu relevanten Änderungen und Auslösern inkl. Quelle,
- Referendum,
- Abstimmungsresultat.

Das detaillierte Codebuch sowie die Listen der Abstimmungen und ausgewählten Geschäfte können beim Herausgeber bezogen werden.

5.3. gfs.bern-Team



LUKAS GOLDER

Senior-Projektleiter, Mitglied der Geschäftsleitung, Politik- und Medienwissenschaftler

Schwerpunkte:

Integrierte Kommunikations- und Kampagnenanalysen, Medienwirkungsanalysen, Abstimmungen, Wahlen. Modernisierung des Staates. Publikationen in Sammelbänden, Fachmagazinen, Tagespresse und auf Internet



CLAUDE LONGCHAMP

Verwaltungsratspräsident und Vorsitzender der Geschäftsleitung gfs.bern, Verwaltungsrat gfs-bd, Politikwissenschaftler und Historiker, Lehrbeauftragter der Universitäten Bern, Zürich und St. Gallen und an der Zürcher Hochschule Winterthur

Schwerpunkte:

Abstimmungen, Wahlen, Parteien, politische Kultur, politische Kommunikation, Lobbying, öffentliche Meinung, Rassismus, Gesundheits- und Finanzpolitik

Zahlreiche Publikationen in Buchform, in Sammelbänden, wissenschaftlichen Zeitschriften



MARTINA IMFELD

Politikwissenschaftlerin, Projektleiterin

Schwerpunkte: Analyse politischer Themen und Issues, nationale Abstimmungen und Wahlen, Wahlbarometer, VOX-Analysen, Kommunikations-Controlling, Medieninhaltsanalysen, Ad-hoc-Studien, Qualitativmethoden

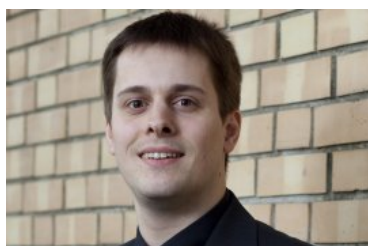


STEPHAN TSCHÖPE

Politikwissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter

Schwerpunkte:

Komplexe Datenanalytik, EDV- und Befragungs-Programmierungen, Hochrechnungen, Parteienbarometer, Visualisierung



JONAS PHILIPPE KOCHER

Politikwissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter

Schwerpunkte:

Statistische Datenanalyse, EDV- und Befragungs-Programmierungen, Hochrechnungen, Medienanalysen, Visualisierung

gfs.bern
Hirschengraben 5
Postfach 6323
CH – 3001 Bern
Telefon +41 31 311 08 06
Telefax + 41 31 311 08 19
info@gfsbern.ch
www.gfsbern.ch